

CEJA

CEJA

CUBA:

REESTRUCTURACIÓN ECONÓMICA Y GLOBALIZACIÓN

Mauricio de Miranda Parrondo

La Habana, Cuba, 1958. Licenciado en Economía, Universidad de La Habana (1981). Completó estudios de posgrado en Relaciones Internacionales y Finanzas Internacionales en el Instituto Superior de Relaciones Internacionales de La Habana y de Comercio Exterior en el Instituto de Comercio Exterior de Cuba. Desde fines de 2002 desarrolla su Doctorado en Economía Internacional y Desarrollo en la Universidad Complutense de Madrid. Entre 1981 y 1984 fue investigador del Centro de Investigaciones de la Economía Mundial (CIEM) y profesor adjunto de la Universidad de La Habana y del Instituto Superior de Relaciones Internacionales de La Habana. Entre 1984 y 1988 fue investigador de Mercados Internacionales del Fondo Cubano de Bienes Culturales de La Habana. A partir de 1989 fijó su residencia en Cali, Colombia y desde entonces se ha dedicado plenamente a la actividad académica. Desde 1990 es profesor de Economía Internacional y Estructura Económica Mundial de la Pontificia Universidad Javeriana Cali en donde, además, se ha desempeñado como Director del Departamento de Economía desde su constitución en 1995 hasta su traslado a Madrid para el desarrollo de su doctorado en 2002 y como Director de la Carrera de Economía desde su apertura en 2000 hasta 2002. Ha escrito numerosos artículos sobre temas de economía mundial y globalización, problemas del

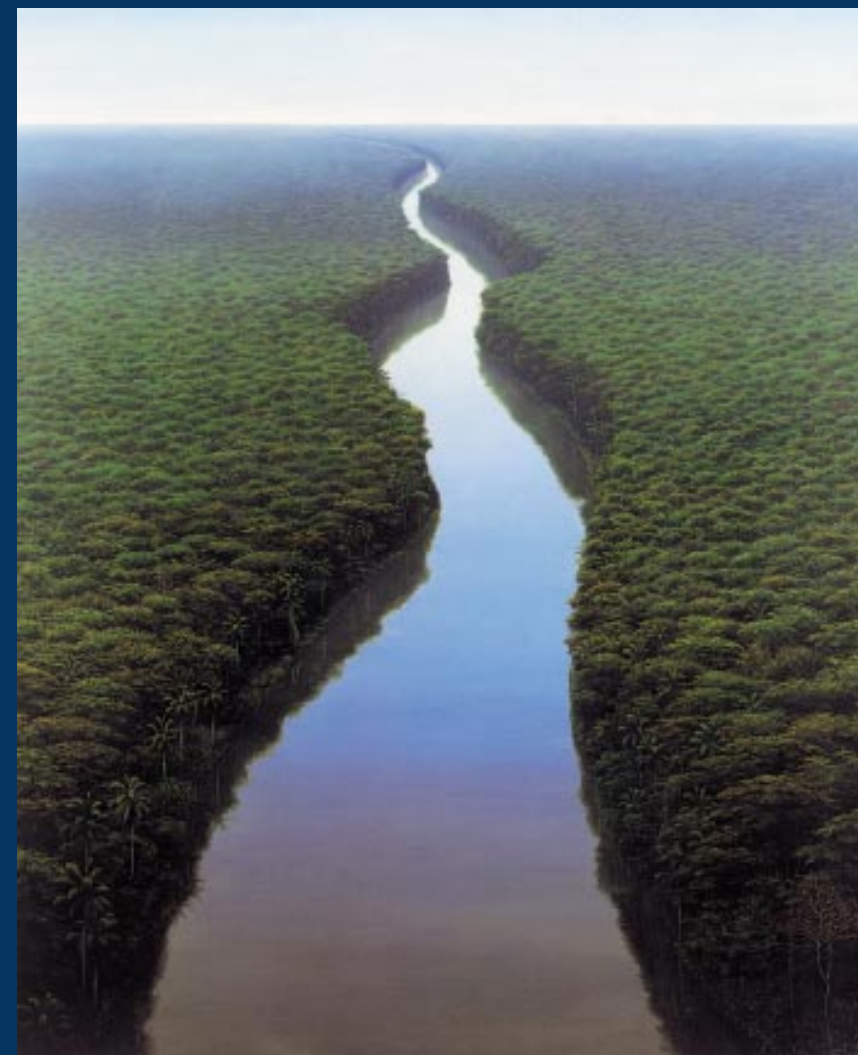
A partir de la década de los noventa del siglo XX, la economía cubana entró en la más aguda crisis de su historia en medio de un contexto internacional caracterizado por el acelerado proceso de globalización. Esta crisis ha motivado un nuevo y prolífico debate desde diversas posiciones ideológicas, tanto de las causas de la crisis como de las alternativas de superación de la misma.

El presente texto reúne nueve ensayos de destacados economistas que, desde sus diversos puntos de vista, abordaron la problemática de la reestructuración de la economía cubana en el contexto de la globalización.

Los autores examinaron temas tales como la política económica y la estrategia de desarrollo, el desempeño reciente de la economía, los problemas del sistema monetario, el sector externo, y la inserción del país en las tendencias que determinan las cadenas productivas globales y regionales. También analizan otros temas específicos como la posición de Cuba en el juego de las negociaciones internacionales, el papel del turismo como “locomotora” del crecimiento económico actual, los problemas del desarrollo de Cuba ante el reto de las nuevas tecnologías de la información, así como la problemática relativa a la seguridad social en un contexto de reformas.

CUBA: REESTRUCTURACIÓN ECONÓMICA Y GLOBALIZACIÓN

MAURICIO DE MIRANDA PARRONDO (EDITOR)



MAURICIO DE MIRANDA PARRONDO
(EDITOR)



Pontificia Universidad Javeriana, Cali
Facultad de Ciencias Económicas
y Administrativas

Centro Editorial Javeriano, CEJA
Colección Biblioteca del Profesional

desarrollo económico, así como relativos al análisis de procesos de reformas económicas. Entre los más recientes, se destacan “La globalización de la economía mundial y los problemas del desarrollo de América Latina” (2000); “Internacionalización, mercado interno y desarrollo de la economía cubana” (2001). Ha sido compilador y co-autor de los libros *Reforma económica y cambio social en América Latina y el Caribe: Cuatro casos de estudio: Colombia, Costa Rica, Cuba y México*, publicado por Tercer Mundo Editores (2000) y *Alternativas de política económica y social en América Latina y el Caribe: Cuatro casos de estudio: Colombia, Costa Rica, Cuba y México* (2002) editado por el Centro Editorial Javeriano -CEJA. Además, ha participado como co-autor de otros libros como: *Doce ensayos sobre integración continental* (ed. Poly Hincapié, 1994); *Integración y democratización en América Latina y Cuba* (eds. Mauricio Font, Francisco León, et al, 1997); *Development Prospects in Cuba: An Agenda in the Making* (Ed. Pedro Monreal, 2002). Ha sido conferencista sobre economía cubana en diversas universidades, tales como la Universidad de Harvard, Universidad de Georgetown, City University of New York, Universidad Iberoamericana de México, y Universidad de Costa Rica, entre otras. Es miembro de Latin American Studies Association (LASA) y del Instituto de Estudios Cubanos (IEC) de Miami, del cual es miembro del consejo desde 2002. Ha participado en diversos congresos internacionales en Estados Unidos, América Latina y Europa.

Cuba:
reestructuración económica
y globalización

Cuba : reestructuración económica y globalización /
Mauricio de Miranda. [et al.] ; compilador Mauricio de Miran-
da Parrondo. – 1a ed. – Bogotá : CEJA, 2003.

372 p.

Incluye referencias bibliográficas.

Diseño de la cubierta: Miguel Fernando Serna Jurado

Prohibida la reproducción total o parcial de este material,
sin autorización por escrito de la Pontificia Universidad Javeriana.

Cuba:
reestructuración económica
y globalización

Mauricio de Miranda Parrondo
–Compilador–



Pontificia Universidad Javeriana
Cali

Reservados todos los derechos
©Pontificia Universidad Javeriana
©Mauricio de Miranda, Claes Brundenius, Bert Hoffmann,
Francisco León, Carmelo Mesa-Lago, Pedro Monreal, Jorge Pérez-López,
Omar Everleny Pérez, Archibald Ritter

CEJA Centro Editorial Javeriano
Cra. 7ª N° 40 - 62 primer piso
Bogotá, D.C.

Dirección:
Selma Marken Farley
Centro Editorial Javeriano

Coordinación editorial:
Alfredo Duplat Ayala

Corrección de estilo:
María José Díaz Granados M.

Autoedición:
Margoth de Olivos

Primera edición: agosto de 2003
ISBN volumen
ISBN obra completa N°
Número de ejemplares:
Fotomecánica e impresión: Javegraf

CONTENIDO

AUTORES	11
---------------	----

A MANERA DE PRESENTACIÓN	13
--------------------------------	----

Capítulo 1

ESTADO Y POLÍTICA ECONÓMICA PARA EL DESARROLLO DE LA ECONOMÍA CUBANA EN LAS CONDICIONES DE LA GLOBALIZACIÓN

Mauricio de Miranda

INTRODUCCIÓN	17
LA TRANSFORMACIÓN SOCIALISTA DE LA ECONOMÍA CUBANA. ESTRATEGIA DE DESARROLLO Y POLÍTICA ECONÓMICA EN EL CONTEXTO DE LA ECONOMÍA SOCIALISTA MUNDIAL	19
Las primeras medidas	19
La estatización de la economía	22
Mecanismos de dirección de la economía	23
Estrategia de desarrollo	24
Los enfoques de la industrialización y la estrategia de desarrollo	25
LA CRISIS ECONÓMICA ACTUAL. POLÍTICA ECONÓMICA Y ESTRATEGIA DE SUPERVIVENCIA DEL RÉGIMEN POLÍTICO	40
La crisis económica y la estrategia de desarrollo	45
OBSTÁCULOS ACTUALES AL DESARROLLO DE LA ECONOMÍA CUBANA	
RETOS Y OPORTUNIDADES EN MEDIO DE LA GLOBALIZACIÓN	51
Obstáculos para elevar el nivel de ingresos por exportaciones de bienes y servicios	52
Obstáculos para el desarrollo de la inversión productiva en Cuba ...	55
Obstáculos al aumento de los niveles de consumo privado	57
Estado, instituciones y obstáculos al desarrollo	59
A MANERA DE RESUMEN	60
BIBLIOGRAFÍA	62

Capítulo 2

CUBA: UNA VISIÓN GENERAL DE SU ECONOMÍA EN LOS AÑOS NOVENTA

Omar Everlenny Pérez

INTRODUCCIÓN	65
INDICADORES MACROECONÓMICOS	66
EVOLUCIÓN DE LA INVERSIÓN	68
EVOLUCIÓN DEL CONSUMO	70

Incrementos de la producción	71
Incremento del ingreso	71
FINANZAS PÚBLICAS	73
Evolución de los ingresos del presupuesto	74
Estructura y evolución de los gastos del presupuesto	76
Gastos en la actividad productiva	78
Gastos de inversiones del presupuesto	79
EVOLUCIÓN DE LA LIQUIDEZ Y PRECIOS	80
MERCADOS DE BIENES DE CONSUMO Y SUS PRECIOS	82
SECTOR AGROPECUARIO	85
SERVICIOS	88
Turismo	88
SECTOR EXTERNO	91
Comercio exterior	91
La inversión extranjera directa	98
Finanzas externas	103
Deuda externa	104
CONCLUSIONES	108
BIBLIOGRAFÍA	110
ANEXO 1. PRECIOS DE PRODUCTOS SELECCIONADOS EN EL MERCADO NORMADO Y EN EL MERCADO INFORMAL Y LIBRE	114
ANEXO 2. BALANZA DE PAGOS EN MILLONES DE DÓLARES	115

Capítulo 3

LA UNIFICACIÓN DE LOS SISTEMAS MONETARIOS DUALES Y LOS SISTEMAS DE TASA DE CAMBIO EN CUBA

Archibald R. M. Ritter

INTRODUCCIÓN	117
ANTECEDENTES	119
EL PROCESO DE DOLARIZACIÓN INICIADO EN 1993	121
CONSECUENCIAS DEL DUALISMO MONETARIO Y DE LAS TASAS DE CAMBIO	129
“EUROIZACIÓN”	132
UNIFICACIÓN DE LOS SISTEMAS MONETARIOS DUALES Y LOS SISTEMAS DE TASA DE CAMBIO	135
Política de tasa de cambios	137
Política monetaria	139
Política fiscal	141
Ingresos, seguridad social y precios	141
CONCLUSIÓN	143
BIBLIOGRAFÍA	146

Capítulo 4

EL SECTOR EXTERNO DE LA ECONOMÍA SOCIALISTA CUBANA

Jorge F. Pérez-López

INTRODUCCIÓN	149
Las relaciones económicas con los países socialistas	152
Las relaciones económicas con las economías de mercado	153
El comercio de bienes	154
Los subsidios de precios	154
Asistencia para el desarrollo	157
LA CRISIS DE LOS NOVENTA. EL PERÍODO ESPECIAL	158
El colapso del comercio exterior con la comunidad socialista	159
La balanza de pagos	161
EL SECTOR EXTERNO EN LA COYUNTURA ACTUAL	165
Las expectativas de 2001	165
Los efectos del 11 de septiembre	166
El huracán Michelle	170
Resultados económicos de 2001 y de 2002	171
LA ESCASEZ DE DIVISAS: NUDO GORDIANO DE LA ECONOMÍA CUBANA	172
La escasez de divisas en el período 1960-1990	173
LA ESCASEZ DE DIVISAS Y EL PERÍODO ESPECIAL	176
PERSPECTIVAS A CORTO Y MEDIANO PLAZO	177
BIBLIOGRAFÍA	179
ANEXOS	183

Capítulo 5

LA INSERCIÓN INTERNACIONAL DE CUBA EN UN MUNDO DE CADENAS

PRODUCTIVAS GLOBALES: CONSIDERACIONES ACERCA DEL PAPEL

DE LAS ESTRUCTURAS GLOBALES Y TERRITORIALES

Pedro Manuel Monreal

INTRODUCCIÓN	189
LÓGICAS DEL DESARROLLO: LO TERRITORIAL Y LO FUNCIONAL	192
CADENAS GLOBALES Y <i>CLUSTERS</i> . NOTAS ACERCA DE LA IMPORTANCIA DE LA CALIDAD DE LOS VÍNCULOS DE LAS ENTIDADES LOCALES CON LOS ACTORES GLOBALES	201
Las cadenas globales como dimensión funcional del desarrollo contemporáneo	203
<i>Clusters</i> y localización del desarrollo	207
El avance económico y la dirección del desplazamiento hacia el desarrollo	209

ALGUNOS RETOS CONCEPTUALES PARA EL DISEÑO DE UNA ESTRATEGIA DE DESARROLLO CUBANA EN LA ERA DE LA GLOBALIZACIÓN: CONCLUSIONES PRELIMINARES	215
BIBLIOGRAFÍA	218

Capítulo 6

LAS REFORMAS ECONÓMICAS EN LAS NEGOCIACIONES INTERNACIONALES DE CUBA. LA COYUNTURA ACTUAL

Francisco León

INTRODUCCIÓN	221
REINSERCIÓN INTERNACIONAL Y CAMBIOS ECONÓMICOS DESDE LA CRISIS DE 1988-1993 A NUESTROS DÍAS	223
El problema	223
La respuesta cubana: estrategia externa	224
La respuesta cubana: reformas económicas en el campo de la inversión extranjera y las empresas mixtas	228
El campo de las actividades económicas de las empresas estatales, cooperativas y privadas, y de las personas	232
En materia de eficiencia	234
En materia de equidad	236
POSICIÓN DE LOS ACTORES QUE PARTICIPAN EN LAS NEGOCIACIONES INTERNACIONALES	239
La posición cubana	239
La posición de los actores externos	245
Los actores europeos	245
Los actores latinoamericanos	246
La posición de los actores de Estados Unidos	248
El impacto en las negociaciones	249
POST SCRÍPTUM	255
BIBLIOGRAFÍA	258

Capítulo 7

EL TURISMO COMO “LOCOMOTORA” DE CRECIMIENTO: REFLEXIONES SOBRE LA NUEVA ESTRATEGIA DE DESARROLLO DE CUBA

Claes Brundenius

INTRODUCCIÓN	265
¿UNA ESTRATEGIA DE INDUSTRIALIZACIÓN DE SUSTITUCIÓN DE IMPORTACIONES (ISI) DE NUEVO TIPO?	267

LAS CORPORACIONES	270
<i>INDUSTRIAL UPGRADING</i> Y CADENAS PRODUCTIVAS	274
EL TURISMO COMO CADENA PRODUCTIVA	277
<i>EL INDUSTRIAL UPGRADING</i> Y LA COLABORACIÓN EXTRANJERA	277
EL IMPACTO DEL TURISMO EN LA ECONOMÍA CUBANA	280
ALGUNOS PELIGROS DE LA NUEVA ESTRATEGIA DE DESARROLLO	283
EL SECTOR MANUFACTURERO: ¿A QUÉ RITMO ESTÁ RECUPERÁNDOSE Y HASTA QUÉ PUNTO EXISTEN CAMBIOS ESTRUCTURALES EN LA ECONOMÍA CUBANA COMO RESULTADO DE UNA NUEVA ESTRATEGIA DE DESARROLLO?	284
CONCLUSIONES	289
BIBLIOGRAFÍA	290

Capítulo 8

EL DESARROLLO CUBANO ANTE EL RETO DE LAS NUEVAS TECNOLOGÍAS DE INFORMACIÓN Y COMUNICACIÓN (NTIC)

Bert Hoffmann

INTRODUCCIÓN	295
Cuba en los noventa: de la sobrevivencia al desarrollo y al reto de las NTIC	295
EL DESARROLLO DE LAS TELECOMUNICACIONES EN CUBA	297
Las telecomunicaciones como sector no priorizado en el desarrollo socialista	297
Las telecomunicaciones en la política de Estados Unidos hacia Cuba	299
Modernización de las telecomunicaciones con capital extranjero	300
EL LARGO CAMINO A INTERNET: ANÁLISIS DEL PROCESO POLÍTICO	302
Tecnologías de computadoras y redes de datos: el desarrollo cubano en el marco del mundo socialista	302
El primer paso: conexión internacional a través de correo electrónico	303
La conexión a Internet como conflicto político	304
La estructura administrativa: de la conexión a Internet a la creación del Ministerio de la Informática y las Comunicaciones (MIC)	308
EL ACCESO A INTERNET Y SUS LIMITACIONES	311
Algunos datos sobre los usuarios de las NTIC en Cuba	311

Proveedores de servicios de Internet y posibilidades técnicas de control	312
La limitación del acceso: el argumento oficial	313
Acceso en empresas e instituciones públicas	314
¿Hay telecentros en Cuba? Acerca de los “café Internet”, “Joven Club” y el “Nuevo Correo”	316
Acceso más allá de las estructuras oficiales	318
ÁREAS DE USO DE LAS NTIC	319
Internet como plataforma de presentación hacia fuera	319
Las NTIC en el sector salud: la experiencia de “InfoMed”	320
Las NTIC en el sistema educativo y científico	322
MÁS ALLÁ DEL DOMINIO “.CU”: USOS POR LA OPOSICIÓN, EL EXILIO Y LOS ACTORES EXTRANJEROS	323
NOTAS FINALES	326
BIBLIOGRAFÍA	329

Capítulo 9

LA GLOBALIZACIÓN Y LA SEGURIDAD SOCIAL EN CUBA: DIAGNÓSTICO Y NECESIDAD DE REFORMAS

Carmelo Mesa-Lago

INTRODUCCIÓN	335
Globalización y seguridad social	335
VISIÓN GENERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN CUBA Y SUS TENDENCIAS	337
PENSIONES, SUBSIDIOS Y ASISTENCIA SOCIAL	340
Evaluación del programa y análisis de sus problemas actuales y futuros	341
CONCLUSIÓN	368
BIBLIOGRAFÍA	369

AUTORES

MAURICIO DE MIRANDA. Profesor e investigador de la Pontificia Universidad Javeriana de Cali, Colombia. Director del proyecto sobre “Cuba: Economía, Sociedad y Desarrollo. Reestructuración en la época de la globalización”.

CLAES BRUNDENIUS. Profesor e investigador. International Organization for Knowledge Economy and Enterprise Development, Malmö, Suecia.

BERT HOFFMANN. Profesor e investigador de la Universidad Libre de Berlín, Alemania.

FRANCISCO LEÓN. Profesor, investigador, consultor y exfuncionario jubilado de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

CARMELO MESA-LAGO. Profesor e investigador en relaciones internacionales y América Latina de la Universidad Internacional de la Florida y de la Universidad de Pittsburgh. Profesor Emérito de La Universidad de Pittsburgh.

PEDRO MONREAL. Profesor e investigador del Centro de Investigaciones de la Economía Internacional. Universidad de La Habana, Cuba.

JORGE PÉREZ-LÓPEZ. Profesor, investigador y Consultor.

OMAR EVERLENY PÉREZ. Profesor e investigador del Centro de Estudios de la Economía Cubana, Universidad de La Habana, Cuba.

ARCHIBALD RITTER. Profesor e investigador. Director del Departamento de Economía de la Universidad de Carleton, Canadá.

A MANERA DE PRESENTACIÓN

A partir de la década de los años noventa del siglo XX, la economía cubana entró en la más aguda crisis de su historia. El nuevo contexto internacional, caracterizado por la desaparición del sistema socialista de economía mundial, y la agudización de las presiones del embargo norteamericano, unido a una serie de factores de orden interno, han sido determinantes en el deterioro de las condiciones económicas del país. Ello ha ocurrido, además, en tiempos en los que la globalización de la economía mundial impone nuevas condiciones a la inserción internacional de los países.

La economía cubana se ha caracterizado históricamente por un alto nivel de apertura hacia el exterior, lo cual se traduce en una alta dependencia de las condiciones externas. Es por ello que un grupo de académicos, estudiosos de la economía cubana, decidió reunir sus ideas sobre las condiciones en las que la economía cubana, enfrentaría los retos de su reestructuración en las nuevas condiciones de la globalización.

Con el generoso apoyo de la Fundación Ford y la cooperación de la Universidad Complutense de Madrid, los autores del presente volumen, junto a otros especialistas en ciencias sociales que analizaron las cuestiones relativas a la sociedad, cultura y política, sostuvimos un encuentro preliminar en Madrid en el que cada uno puso en común sus reflexiones sobre la temática concreta de su responsabilidad. Después de un abundante debate de dos días, cada uno reelaboró su material, cuya versión definitiva se ofrece al lector. Al reunir estos nueve ensayos en un volumen no debe interpretarse que las opiniones de cada uno son necesariamente compartidas por los demás. Todo lo contrario, la unidad del libro es precisamente su diversidad. Sin embargo, existe un consenso en el interés de los autores de analizar la realidad económica con honestidad científica y ofrecer alternativas de cambio que puedan conducir al desarrollo de la economía cubana.

Desde diversas posiciones ideológicas, los autores expresan sus concepciones sobre la necesaria reestructuración de la economía

cubana frente a los retos de la globalización. Y se formulan alternativas de política económica frente al nuevo contexto en el que se debate el desarrollo de la economía cubana.

En el capítulo 1, Mauricio de Miranda analiza el papel del Estado en la economía cubana contemporánea y las características de las diversas estrategias de desarrollo y de las políticas económicas adoptadas en la etapa socialista de la economía, así como los obstáculos que actualmente enfrenta el patrón de desarrollo económico del país en las condiciones de la globalización. La superación de dichos obstáculos sugiere una serie de nuevas reformas que conduzcan a la economía cubana primero hacia una recuperación sostenida, y luego hacia un nuevo patrón de desarrollo.

En el capítulo 2, Omar Everleny Pérez ofrece una panorámica del desempeño reciente de la economía cubana utilizando una profusa información estadística. Desde ese análisis, adelanta algunas reflexiones hacia el futuro de la economía cubana partiendo de sus tendencias actuales.

En el capítulo 3, Archibald R. M. Ritter examina la forma a través de la cual Cuba podría restablecer y reconsolidar la posición del peso en su economía y unificar los sistemas duales de moneda y de tasa de cambio. Para preparar el escenario de este análisis, el ensayo revisa el proceso de dolarización en la economía cubana, centrándose en las fuerzas que lo han impulsado y en sus impactos tanto económicos como sociales. Por último, se revisan brevemente las ventajas y desventajas que traería la sustitución del dólar por el euro.

Jorge Pérez-López, en el capítulo 4, examina el desempeño del sector externo de Cuba durante los más de cuarenta años de funcionamiento de la economía socialista. Luego de caracterizar la estructura y las tendencias del sector externo de la economía cubana, concluye con una discusión sobre el impacto limitante de la escasez de divisas sobre el desempeño económico de Cuba, y las implicaciones de estas relaciones para las perspectivas económicas de la isla.

Pedro Monreal, en el capítulo 5, sostiene como argumento principal que el planteamiento de soluciones estratégicas al problema del desarrollo de Cuba (y no sólo de sus desbalances de corto y mediano plazo) requiere de un enfoque que complementemente el indudable peso que tiene la dimensión analítica representada por el Estado-nación con otras dos dimensiones: las estructuras transnacionales (globales) y las llamadas estructuras subnacionales (locales). En este sentido, sostiene que el diseño de las políticas no puede depender exclusivamente de inclinaciones teóricas sino

que debe estar sustentado en observaciones empíricas de procesos similares en otros países, y en el conocimiento de los patrones que de esos procesos emergen.

En el capítulo 6, Francisco León analiza la vinculación de las reformas económicas con la necesidad de reinserción internacional de la economía cubana, pequeña y abierta, contrastando la posición de Cuba y de sus principales socios potenciales en las negociaciones internacionales.

Claes Brundenius, en el capítulo 7, aborda las posibilidades del turismo como nueva locomotora del desarrollo económico de Cuba a partir de los cambios que se han producido en la estructura de la economía cubana debido a la reducción de la escala de producción en la industria azucarera. El texto examina los instrumentos de esta nueva estrategia, la forma como está concebida para que cumpla su cometido, la manera como está trabajando, y hasta qué punto en esta fase se puede percibir algún impacto de la estrategia en el cambio estructural y los patrones de crecimiento en la economía cubana.

En el capítulo 8, Bert Hoffmann analiza los retos que imponen las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones (NTIC) en el proceso de desarrollo de la economía cubana. En el texto se esboza el desarrollo de las telecomunicaciones en Cuba; se analiza el proceso de la decisión política de conectar el país a Internet; se presentan algunas claves de las estructuras políticas en el sector de las NTIC en Cuba y, después, la compleja cuestión del acceso a Internet para los usuarios cubanos. Finalmente, se analizan algunas áreas de uso de las NTIC, antes de concluir con unas notas sobre la relación entre cambio tecnológico y estructuras político-sociales en Cuba.

Por último, en el capítulo 9, Carmelo Mesa-Lago analiza los impactos de la globalización y las nuevas condiciones económicas y demográficas de Cuba sobre el sistema de seguridad social de la isla. Luego de analizar los problemas actuales de la seguridad social en Cuba, concluye con una serie de propuestas que sugieren medidas de política económica y social con vistas a enfrentar tanto los retos de la globalización como los cambios en la estructura de la población cubana que ya se advierten en las estadísticas disponibles.

En este volumen, el lector interesado en la problemática económica cubana encontrará agudos análisis sobre la política económica y sobre la necesidad de orientar cambios estructurales que conduzcan hacia un proceso de desarrollo sostenido, soportados en abundante material estadístico, usando las fuentes oficiales o de organismos internacionales disponibles.

El editor y compilador de este volumen desea agradecer la responsabilidad de los autores con sus textos, la creatividad y el espíritu crítico que caracterizaron los diálogos e intercambios mutuos, así como la moderación y altura intelectual de cada uno en el análisis respetuoso de las opiniones de los demás.

Finalmente, los autores agradecen especialmente a la Fundación Ford por haber propiciado esta edición, y el proyecto de investigación en su conjunto; a la Pontificia Universidad Javeriana de Cali por haber acogido y apoyado el proyecto, así como ejecutado la edición de este volumen, y a la Universidad Complutense de Madrid por haber recibido en su campus a los investigadores en el simposio internacional que sirvió de base para la elaboración definitiva de los textos que se reúnen en este volumen.

Mauricio de Miranda Parrondo
–Compilador–
Cali, 30 de abril de 2003

Capítulo 1

ESTADO Y POLÍTICA ECONÓMICA PARA EL DESARROLLO DE LA ECONOMÍA CUBANA EN LAS CONDICIONES DE LA GLOBALIZACIÓN

Mauricio de Miranda Parrondo

INTRODUCCIÓN

La teoría económica en general, y la teoría del desarrollo en particular, han mantenido desde hace más de setenta años un inagotable debate acerca del papel del Estado en el desarrollo económico de los países. En tal sentido, en los últimos años ha crecido la importancia de la política económica como objeto de estudio en la ciencia económica mundial. Este debate es esencial en las condiciones actuales, en las que dicha economía avanza en un proceso irreductible de globalización que conduce al derribo paulatino de las fronteras nacionales, y produce una mayor integración e interdependencia de las economías y sociedades.

La experiencia histórica de las naciones confirma, sin dudas, que el Estado ha jugado un importante papel en los procesos de desarrollo, incluso en aquellos países que iniciaron la revolución industrial. En el caso de los países en desarrollo que han obtenido éxitos en su proceso de avance económico como Israel, Taiwán, Corea del Sur o Singapur, el papel del Estado ha sido fundamental. Ello no indica, sin embargo, que la mayor presencia del Estado en la economía sea una garantía del desarrollo económico, pues existen también casos en que la burocratización y el excesivo déficit fiscal han afectado el alcance de determinadas estrategias de desarrollo.

Por otra parte, desde la década de los años treinta, la ciencia económica prácticamente no discute la necesidad de una deter-

minada actividad económica del Estado, pero se polemiza acerca de la profundidad y el carácter de esa intervención, así como respecto a la relación entre los elementos reguladores que proporcionan el Estado y el mercado.

En el caso de las economías socialistas, la discusión no ha estado centrada en cuál debe ser la dimensión de la presencia del Estado en la economía, sino en el alcance del mercado en una economía planificada centralmente. En términos generales, la introducción de mecanismos de mercado en el funcionamiento de las economías socialistas ha respondido a necesidades impuestas por los respectivos procesos de desarrollo y por las ineficiencias de los mecanismos de planificación en los procesos de asignación de recursos.

Por otra parte, la estatización de la economía no es una característica exclusiva del socialismo, aunque en este sistema alcanza grados superlativos, debido a que la llamada socialización de la propiedad aparece, básicamente, como propiedad estatal. Sin embargo, no existe evidencia teórica ni empírica que establezca una relación de correspondencia entre el nivel de estatización de la economía y el nivel de desarrollo de los países.

La presencia del Estado en la economía puede manifestarse a través de su papel como empresario y propietario, o mediante la influencia que ejerce por medio de la política económica.

En la historia económica de la Cuba republicana se observa que de una escasa intervención del Estado en la economía en las tres primeras décadas del siglo XX, se pasó a un modelo de economía mixta que transitó por diversos estadios, hasta fines de la década de los años cincuenta. Después del triunfo de la revolución cubana se consolida un modelo de intervención del Estado típico de las economías socialistas, en el cual éste sustituyó al mercado en la asignación de recursos, al tiempo que se convirtió en el propietario no sólo de los medios de producción fundamentales sino también de la casi totalidad de ellos, así como de los canales de distribución de bienes y servicios, asumiendo una condición de monopolio. En esta situación, el Estado estuvo en condiciones excepcionales para desarrollar una política económica en correspondencia con la estrategia de desarrollo diseñada para cada etapa.

Por otra parte, los cambios que se han producido en el funcionamiento de la economía cubana en la última década, con el objeto de enfrentar la crisis económica acelerada por la desintegración del sistema socialista mundial, no han modificado la esencia estatista de la economía cubana contemporánea, aunque de la definición de políticas acordes con determinadas estrategias de

desarrollo se ha pasado a políticas que soportan la estrategia de supervivencia del régimen político.

El presente trabajo pretende analizar el papel del Estado en la economía cubana contemporánea y las características de las diversas estrategias de desarrollo y, en consecuencia, de las políticas económicas adoptadas en la etapa socialista de la economía, así como los obstáculos que actualmente enfrenta el patrón de desarrollo predominante para convertirse en una alternativa que asegure la sostenibilidad de este proceso.

En la primera parte se estudian las características de la estrategia de desarrollo y la política económica en la etapa que marca la transformación de la economía en socialista hasta el período anterior a la crisis de los años noventa. En la segunda, se analiza el papel del Estado en la definición de una estrategia de supervivencia del régimen político en los años de la crisis, y la política económica para lograr esa supervivencia. Finalmente, se analizan los obstáculos del desarrollo económico de Cuba en las nuevas condiciones económicas, caracterizadas por la globalización de la economía mundial.

LA TRANSFORMACIÓN SOCIALISTA DE LA ECONOMÍA CUBANA. ESTRATEGIA DE DESARROLLO Y POLÍTICA ECONÓMICA EN EL CONTEXTO DE LA ECONOMÍA SOCIALISTA MUNDIAL

LAS PRIMERAS MEDIDAS

La inspiración inicial de la revolución cubana fue implementar un programa nacionalista que reivindicara la soberanía del país, restableciera la democracia política y desarrollara la economía con criterios de justicia social.

Es por ello que las primeras medidas revolucionarias, tras la caída del gobierno de Fulgencio Batista, estuvieron orientadas a suprimir la dependencia nacional respecto al capital extranjero, y se tradujeron en una gran cantidad de nacionalizaciones que privaron en sólo dos años al capital extranjero de su control sobre la economía cubana.

En los primeros meses de 1959, el gobierno revolucionario impuso controles a las tarifas de servicios públicos, decretó la rebaja de alquileres, aumentó sueldos de empleados públicos y obreros cañeros, y nacionalizó grandes latifundios a través de la primera

reforma agraria. Posteriormente se nacionalizaron grandes empresas nacionales y extranjeras, estableciéndose un control monopólico estatal sobre la industria, gran parte de la agricultura, la banca, el comercio exterior y los servicios públicos.

Ya en 1960 el Estado cubano controlaba la industria azucarera; las minas; el resto de las industrias de propiedad norteamericana o de propiedad de capitalistas nacionales que habían abandonado el país, y cuyos bienes habían sido confiscados; la mayor parte de la tierra cultivable del país; la casi totalidad de la banca; gran parte de las viviendas, que habían sido expropiadas mediante la reforma urbana; así como gran parte del comercio interior y exterior. Todo ello produjo la oposición del gobierno norteamericano y de las clases empresarial y terrateniente cubanas, cuyos intereses económicos se veían severamente afectados por las medidas revolucionarias.

La revolución eliminó las instituciones de la democracia liberal cubana, el poder de los grandes grupos económicos extranjeros y nacionales, y promovió la conformación de un nuevo tipo de Estado en la historia institucional cubana, caracterizado por ser propietario y empresario, principal contratante de mano de obra, asignador esencial de factores productivos, y poseedor de todas las palancas para estimular o frenar el desarrollo económico.

Las particularidades del contexto internacional en que se desarrolló la revolución cubana motivaron en gran medida las características del modelo de desarrollo adoptado por el país a partir de entonces.

En el pensamiento económico revolucionario confluyeron un conjunto de corrientes que iban desde la concepción marxista de una economía planificada centralmente, en la que el mercado perdía todo tipo de influencia en la asignación de recursos económicos en sus variantes pro-china y pro-soviética, pasando por quienes de manera tímida reconocían la necesidad de mantener ciertos mecanismos de mercado que ayudaran a funcionar al sistema de planificación, hasta los que a partir del predominio del Estado veían la posibilidad de experimentar cambios en la estructura productiva del país, usando una estrategia de industrialización sustitutiva de importaciones.¹

Con este rápido proceso se liquidó el capitalismo y comenzó, en la práctica, la transición al socialismo. Los mecanismos de mercado quedaron severamente lesionados, teniendo en cuenta que el Estado no sólo intervino la propiedad, sino que empezó a actuar como empresario y, mediante la regulación de precios y salarios,

¹ Para un examen detallado sobre el debate acerca de la estrategia de desarrollo de la economía cubana en los primeros años del gobierno revolucionario puede consultarse a Mesa-Lago (1994), capítulo 4.

tenía en sus manos gran parte de las palancas de distribución de recursos y factores productivos.

El crecimiento acelerado del papel económico del Estado obligó a una modificación institucional, que se tradujo en un crecimiento acelerado del empleo público gracias a las nuevas instituciones creadas.

La creación de estas instituciones implicó, además, la creación de empresas estatales, tanto en la esfera productiva como en la prestación de servicios. El empleo en el sector público creció significativamente, pasando de un 9% a casi el 50% en 1960 (Mesa-Lago, 1994a: 22).

En términos generales, las políticas económica y social de la revolución marcharon al unísono desde sus inicios, y sus prioridades pueden resumirse en las siguientes:

- Fortalecimiento del sector nacional en la economía a través de la nacionalización de la propiedad extranjera y del gran capital nacional.
- Solución al problema de la tierra. Mediante la reforma agraria de 1959 se expropiaron los grandes latifundios y se repartieron tierras a más de 200.000 campesinos.
- Disminución de los niveles de desempleo. Con el aumento del empleo en el sector público, y gracias a la entrega de tierras a los campesinos para que las trabajaran, se logró disminuir la presión social del desempleo. Una gran parte de jóvenes que hacían parte del grupo de desempleados estacionales recibió becas para estudios a distinto nivel.
- Elevación del nivel de ingresos de los sectores populares, lo cual se consiguió en alguna medida a partir de la reducción de tarifas a servicios públicos como la energía y los teléfonos, así como por la disminución de precios de los arriendos y otros controles de precios instaurados por el gobierno. Además, los aumentos de salarios que beneficiaron a empleados públicos y obreros agrícolas, contribuyeron significativamente a elevar el nivel de ingresos de esos sectores. Por otra parte, la expansión de servicios gratuitos de salud y educación, así como programas de vivienda subvencionada, ayudaron a aumentar el ingreso disponible real de los trabajadores.

A pesar de estas medidas que, supuestamente, debían dinamizar la economía, los resultados económicos del período 1959-1960 no pasaron de ser escasamente modestos. El producto material de la economía cubana creció en sólo 3,1%, la producción azucarera

descendió en un 1,6% y la producción de níquel cayó en 18,6%, esto último debido a la parálisis que enfrentó esta industria después de nacionalizadas las minas de Moa y Nicaro.²

Las particularidades del contexto político en que se desarrollaron los primeros años del régimen revolucionario condicionaron la radicalización de dicho proceso y aceleraron la definición del carácter socialista de la revolución cubana, y con ello la transformación de la economía en una economía estatizada en la que la planificación estatal reemplazó al mercado en el proceso de asignación de recursos.

LA ESTATIZACIÓN DE LA ECONOMÍA

Las primeras nacionalizaciones de empresas respondieron a objetivos nacionalistas, en un intento por reafirmar la soberanía sobre los principales recursos económicos del país, y por ello incluyeron una parte sustancial de los centrales azucareros, las minas, la mayor parte de los bancos extranjeros y las grandes empresas transnacionales.

Entre 1960 y 1963, el Estado cubano aumentó significativamente su peso específico en la estructura de propiedad de los sectores más importantes de la economía. Así, la propiedad estatal pasó del 37% en 1960 al 70% en 1963 en la agricultura; del 85 al 95% en la industria; del 80 al 98% en las construcciones; del 92 al 95% en los transportes; del 52 al 75% en el comercio minorista; y ya desde 1960 el Estado controlaba el 100% del comercio exterior, del comercio mayorista y de la banca (Oleinik, 1977, I: 156). Con posterioridad a esa fecha, la proporción del Estado en la propiedad de los medios de producción continuó creciendo hasta que después de la llamada “ofensiva revolucionaria” de 1968, el Estado cubano se había convertido en el propietario absoluto de todos los medios de producción, excepto del 30% de la propiedad de la tierra.

Al convertirse en el propietario de las empresas, dominar la producción industrial y agrícola, los canales de distribución y los transportes, así como el sistema financiero del país y los servicios públicos, el Estado cubano estuvo en condiciones de definir la orientación del desarrollo económico y la política económica que buscaría asegurar dicho proceso.

² Dos amplios estudios sobre el desenvolvimiento de la economía cubana a partir de 1959 son el de José Luis Rodríguez (1990) y el ya citado de Carmelo Mesa-Lago (1994).

Las medidas sociales adoptadas desde los primeros años del régimen revolucionario favorecieron el establecimiento de precondiciones para el proceso de desarrollo.

La gratuidad y generalización de la enseñanza, tanto primaria, como secundaria, tecnológica y universitaria contribuyeron a elevar el nivel de instrucción media de la población cubana, creando posibilidades de rápido aprendizaje y asimilación de nuevas tecnologías, que pueden llevar a considerar al recurso humano cubano como una de las ventajas competitivas potenciales con las que el país cuenta para enfrentar el proceso de globalización.

De igual forma, la gratuidad y la cobertura total de los servicios de salud en el país permitieron un mejoramiento considerable de varios de los indicadores de nivel de vida que hoy se tienen en cuenta para definir el desarrollo humano. La política de salud de las últimas cuatro décadas condujo a un mejoramiento de índices tales como la esperanza de vida al nacer, la mortalidad infantil y la presencia de enfermedades infecto-contagiosas, entre otras, si bien en los últimos años el país se enfrenta a situaciones difíciles en materia de salud, debido a la crisis económica.

Por otra parte, además de que la educación y la salud pública han llegado a lugares remotos del territorio nacional que carecían de estos servicios antes de 1959, en las últimas cuatro décadas se han desarrollado obras públicas que han elevado el nivel de vida de vastos sectores rurales, mediante la extensión de vías y carreteras, así como la ampliación de los sistemas de energía eléctrica y comunicaciones.

MECANISMOS DE DIRECCIÓN DE LA ECONOMÍA

Respecto a los mecanismos de funcionamiento de la economía, la política económica se ha caracterizado por diversos vaivenes, resultado del predominio temporal de ciertas concepciones teóricas sobre el desarrollo del socialismo y que permearon en determinado momento a la dirección cubana.

En los primeros años de la revolución predominó el concepto de que en la medida en que se socializaban la producción y la prestación de los servicios, resultaba innecesario el mantenimiento de relaciones mercantiles, en tanto la propiedad de la casi totalidad de las empresas era estatal. En consecuencia, durante un tiempo coexistieron dos sistemas de dirección económica distintos: el cálculo económico para las empresas del sector agrícola, y el financiamiento presupuestario para las empresas

industriales seguidos, años después, por un nuevo sistema de registro económico que había sido precedido por la erradicación de las formas mercantiles y la supresión de los cobros y pagos entre las unidades del sector estatal. En su Informe Central al Primer Congreso del PCC Fidel Castro reconocía, autocríticamente, que no se entendía bien la necesidad de la permanencia de las formas de relaciones mercantiles entre las empresas del Estado (Castro, 1978:106).

La asignación de recursos monetarios para el pago de salarios sin relación con los resultados de la productividad, y la gratuidad de ciertos servicios, así como el mantenimiento de un sistema de precios fijos establecidos por el Estado sin relación directa con las condiciones específicas del mercado, llevó a un exceso de circulante en la economía que se tradujo en una inmensa escasez de bienes y servicios. Sin embargo, oficialmente no se registró inflación, pues muchos precios fueron fijados, e incluso después reducidos, como parte de una política social a favor de los sectores más pobres que, en consecuencia, favoreció el desarrollo de un potente mercado negro que reflejaba la escasez de bienes de consumo en el mercado estatal.

En efecto, la eliminación de las relaciones monetario-mercantiles se hizo sentir en el crecimiento de la economía y, sobre todo, en la eficiencia de la producción y los servicios durante el período inicial de configuración de la economía socialista.

ESTRATEGIA DE DESARROLLO

En términos de estrategia de desarrollo, en la dirección política del país tradicionalmente ha existido un consenso en el sentido de que la orientación del desarrollo debería estar determinada por la industrialización sustitutiva de importaciones, de manera que se lograra mejorar el balance comercial y el balance de pagos del país y se pudiera crear, a partir de dicha industrialización la llamada "base material del socialismo". Al mismo tiempo, se propiciaría la diversificación agrícola, de forma tal que este sector pudiera constituirse en el soporte del proceso de industrialización. Tal concepción estratégica era el resultado de la preocupación en torno a la excesiva dependencia que tenía la economía cubana respecto a la producción de azúcar, así como las difíciles condiciones de este producto en los mercados mundiales, caracterizados por grandes oscilaciones de demanda y, por tanto, de precio. En tal sentido, se observa una cierta continuidad de pensamiento respecto a la estrategia de desarrollo de Cuba en rela-

ción con lo más avanzado del pensamiento económico cubano de la etapa prerrevolucionaria.

De acuerdo con estas concepciones, la industrialización crearía una nueva estructura productiva en el país y nuevas fuentes de empleo, al tiempo que constituiría un factor decisivo en el crecimiento económico. La diversificación agrícola, además de conducir a la disminución de la dependencia del azúcar, debería producir una diversificación e incremento de las posibilidades exportadoras de la economía cubana, aprovechando la base agrícola de ésta. El crecimiento económico generado a partir de este proceso sería fuente de acumulación para desarrollar una amplia política social que redundara en la elevación del nivel de vida del pueblo.

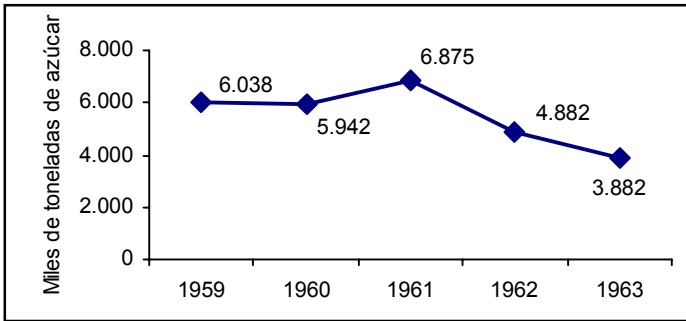
LOS ENFOQUES DE LA INDUSTRIALIZACIÓN Y LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO

INDUSTRIALIZACIÓN Y DIVERSIFICACIÓN DE LA AGRICULTURA

Cuba, como otros países latinoamericanos, adoptó el patrón de industrialización como opción de desarrollo. Los esfuerzos para el desarrollo industrializador en las condiciones de una economía estatizada se tradujeron en un desequilibrio sustancial de la política inversionista del Estado a favor de la industria. Sin embargo, el proceso de industrialización trazado en Cuba se vio afectado por el deterioro de su balanza de pagos debido a la necesidad de importar maquinarias y equipos de los países socialistas para dotar a las nuevas industrias, y por la necesidad de transformar la base tecnológica de la mayor parte de las industrias existentes —que respondía a patrones tecnológicos norteamericanos— a las tecnologías de los países socialistas, cuyo nivel de desarrollo estaba muy lejos del nivel de la industria norteamericana. Así, las escasas industrias que Cuba estaba en condiciones de promover carecían, por razones tecnológicas, de ventajas competitivas en los mercados internacionales que les permitieran convertirse en fuentes de exportaciones.

Por otra parte, entre 1959 y 1963 se hizo un esfuerzo por reducir la dependencia cubana del azúcar, por lo cual se redujo el área sembrada para reorientar dichas tierras hacia cultivos tales como arroz, algodón, tubérculos, vegetales, pastos y otros. Como resultado de ello, y de la disminución de los rendimientos, se produjo una considerable reducción de la producción azucarera.

GRÁFICO 1. PRODUCCIÓN AZUCARERA CUBANA, 1959-1963



Fuente: Comité Estatal de Estadísticas. Anuarios Estadísticos de Cuba (varios años).

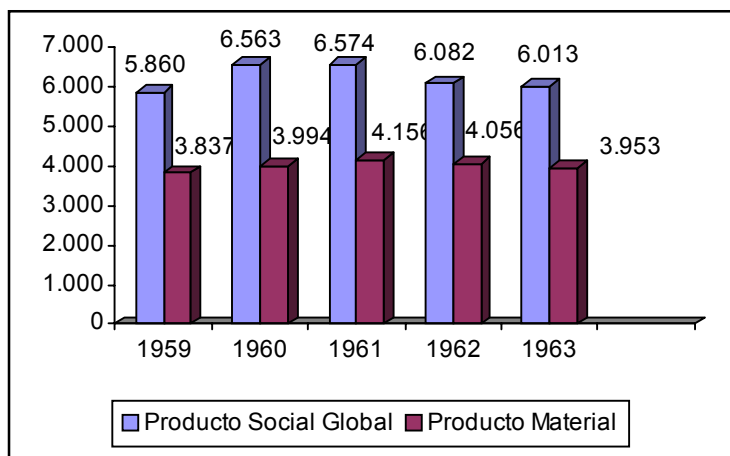
Nota: en el gráfico 2, los datos de PSG están a precios corrientes y los datos de Producto Material estimados están a precios constantes de 1965.

Como se observa en el Gráfico 1, en 1963 la producción azucarera cubana representaba sólo un 64,3% del nivel de producción de 1959. Mientras tanto, la producción agrícola no cañera no alcanzó los niveles esperados. Por otra parte, el azúcar continuó en una posición dominante en las exportaciones del país, al punto de constituir en 1963 el 87% de los ingresos por exportaciones de Cuba. Los dos productos tradicionales de exportación de Cuba, el azúcar y el tabaco, tuvieron un pobre desempeño en los años 1961-1963, lo cual afectó la capacidad de exportaciones del país. Así, mientras las exportaciones en 1961 alcanzaron \$626,4 millones, en 1962 se redujeron a \$522,3 millones, y en 1963 alcanzaron la modesta cifra de \$545,1 millones. Por otra parte, los objetivos de desarrollo del país llevaron a un incremento de las importaciones, las cuales sumaron \$638,7 millones de pesos en 1961, 759,3 millones en 1962, y \$867,3 millones en 1963 (CEE, 1986: 406).

En términos macroeconómicos, el país sufrió severamente la contracción ocurrida en sus sectores tradicionalmente estratégicos, sin que estuviera preparado para reemplazar con nuevos sectores competitivos el retroceso de los tradicionales. Tanto el Producto Social Global como el Producto Material muestran una tendencia decreciente en el periodo de 1961 a 1963.³

³ El Producto Social Global (PSG) era el indicador global que medía la actividad económica según la metodología de los países socialistas. Media el valor de los bienes producidos y los servicios productivos prestados en el país durante el periodo de medición. Este indicador difiere del Producto Interno Bruto porque excluye los servicios denominados como no productivos, tales como educación, cultura, salud pública, servicios administrativos, vivienda y otros. Mientras tanto, el Producto Material resultaba de restar al PSG el valor de la producción bruta de los servicios de transporte, comunicaciones y comercio.

GRÁFICO 2. PRODUCTO SOCIAL GLOBAL Y PRODUCTO MATERIAL DE CUBA, 1959-1963 (MILLONES DE PESOS)



Fuente: José Luis Rodríguez (1990), tablas 11 y 13.

A partir del análisis de los resultados económicos puede apreciarse que no estaban creadas las condiciones para un proceso de industrialización que cambiara significativamente la estructura de la economía cubana, por lo que la dirigencia debió reconsiderar la estrategia de desarrollo y la política económica correspondiente.

La diversificación agrícola fue entendida, en la práctica, como disminución absoluta de la producción azucarera, cuando en realidad de lo que se trataba era de disminuir su peso relativo en la economía mediante tasas de crecimiento mayores en la producción y exportaciones de otros productos.

Por estas razones, se hizo necesario abandonar la idea de una industrialización acelerada y se rediseñó la estrategia de desarrollo haciendo énfasis nuevamente en el sector agrícola, en especial el cañero, a fin de generar los recursos requeridos para el proceso de acumulación. El sector azucarero fue considerado el pivote de la nueva estrategia de desarrollo, pretendiéndose un incremento significativo de su producción, de tal forma que la zafra de 1970 alcanzara la cifra récord de 10 millones de toneladas de azúcar.

INDUSTRIALIZACIÓN A PARTIR DEL DESARROLLO AZUCARERO

La esencia de este nuevo enfoque de la estrategia de desarrollo residía en la necesidad de potenciar nuevamente la agroindustria azucarera, para fomentar las exportaciones de azúcar de manera

que las divisas que proporcionara la venta de este producto, especialmente en el mercado socialista mundial, generaran los recursos necesarios para emprender en el futuro el proceso de industrialización sustitutiva de importaciones.

En tal sentido, se preveía tanto la ampliación de la dotación de recursos humanos y materiales (tierra y capital) dedicada a las actividades relacionadas con la zafra azucarera como el aumento de la eficiencia productiva y los rendimientos vía mejoramiento de variedades sembradas de caña.

Para el éxito de dicha estrategia se contaba con las posibilidades de un nuevo sistema de relaciones económicas internacionales, altamente ventajoso para Cuba, a partir de acuerdos económicos adoptados con los países socialistas de Europa Oriental, y especialmente con la Unión Soviética.

El aumento de la producción azucarera y agrícola en general debería conducir a un incremento de las exportaciones, lo cual permitiría elevar la capacidad importadora de materias primas y bienes de capital a fin de desarrollar la producción interna industrial que permitiría potenciar el desarrollo económico.

El esfuerzo desarrollista se tradujo en un aumento considerable de la tasa de acumulación en la economía a costa de los niveles de consumo de la sociedad en su conjunto. La inversión bruta no sólo aumentó en términos absolutos sino que también lo hizo en relación con el Producto Social Global.

TABLA 1. RELACIÓN ENTRE EL PRODUCTO SOCIAL GLOBAL (PSG) Y LA INVERSIÓN BRUTA, 1960-1970 (MILLONES DE PESOS CORRIENTES Y PORCENTAJES)

	PSG	Inversión	Inversión/PSG (%)
1960	6563.3	388.8	5,9
1961	6574.4	489.0	7,4
1962	6082.1	571.6	9,4
1963	6013.2	695.9	11,6
1964	6454.5	772.4	12,0
1965	6770.9	841.8	12,4
1966	6709.3	839.3	12,5
1967	7211.6	1031.5	14,3
1968	7330.9	918.0	12,5
1969	7236.1	896.4	12,4
1970	8356.0	668.5	8,0

Fuentes: Juceplan, *Boletín Estadístico* 1970, La Habana, 1971; *Boletín Estadístico* 1971, La Habana, 1973; *Anuario Estadístico de Cuba*, 1974. Citados por José Luis Rodríguez (1990), tablas 13 y 14.

Sin embargo, según cálculos de José Luis Rodríguez, la productividad del trabajo creció sólo a un ritmo de 0,4% promedio anual en el período 1960-1970, lo cual ilustra en qué medida resultó inefectivo semejante esfuerzo inversionista (Rodríguez, 1990: 288).

Como es conocido, la obtención de una zafra azucarera de diez millones de toneladas se convirtió en un objetivo político asociado a la estrategia de desarrollo basada en esta industria, y tal nivel de producción no se logró a pesar de decretarse la zafra más larga de la historia de Cuba y de destinarse a este propósito la movilización de prácticamente todos los recursos humanos y materiales del país.

Adicionalmente, la política económica trazada en este período adoleció de una serie de yerros conceptuales que convergieron en la errónea idea que consideraba la posibilidad de que la economía cubana fuera capaz de protagonizar un salto abismal sin afectar las proporciones macroeconómicas y sectoriales. La subordinación de las realidades económicas a las consideraciones subjetivas de los gestores de la política económica, tan frecuente en las diversas experiencias socialistas, se manifestó con particular crudeza en este período de la historia económica de Cuba. Como quiera que se sometió a una gran tensión a toda la economía nacional, el logro de la mayor zafra de la historia del país, en condiciones de una cuestionable eficiencia, se tradujo en la virtual paralización de otras actividades económicas y sociales con nefastas consecuencias sobre el equilibrio sectorial de la economía.

Por otra parte, en la medida que se resintieron diversos sectores productores de bienes y servicios que satisfacían directamente necesidades de la población, se afectó también el nivel de vida de la misma. Mientras en 1970 la producción azucarera creció un 35% respecto a la de 1965, se produjo la misma cantidad de calzado, la producción de neveras se contrajo a la mitad, la de radios en un 77%, la de carne de cerdo en un 69%, la de leche en un 34%, la de cemento en un 8%, la de textiles en un 9% y la de café en un 17%. A su vez, mejoró la producción de arroz, huevos y acero, así como la generación de energía eléctrica. Mientras tanto, la población creció un 8% en dicho período.⁴

La década de los años sesenta fue prolífica también en cambios institucionales en la conducción de la economía, el más significativo de los cuales fue que la Junta Central de Planificación (Juceplan) —creada en 1960 en reemplazo del fugaz Ministerio

⁴ Datos calculados sobre la base de Juceplan. Boletín 1966 a 1971; *Anuario Estadístico de Cuba 1972*. Citados por José Luis Rodríguez (1990) y Carmelo Mesa-Lago (1994).

de Economía—, se convirtió en el “estado mayor” de la economía del país y toda la actividad de los ministerios y empresas estatales se subordinó a los planes trazados por Juceplan con carácter directivo. En 1966 se suprimió el Ministerio de Hacienda y sus funciones fueron transferidas al Banco Nacional de Cuba. En 1967, el Ministerio de Industrias —creado en 1961— se divide en tres ministerios independientes (Industria Básica, Industria Ligera, y Minería y Metalurgia). Adicionalmente, se crearon varios ministerios e institutos centrales que habían agrandado considerablemente la administración central del Estado. Se crearon los ministerios de Transportes, Industria Azucarera, Industria Alimenticia, Construcción, Comercio Interior, Comercio Exterior, el Instituto Nacional de la Reforma Agraria (INRA) —que posteriormente asumiría las funciones del desaparecido Ministerio de Agricultura—, y el Instituto Nacional de la Industria Turística, entre otros organismos.

En términos generales, en los gestores de política económica predominó el desconocimiento de la necesidad de relaciones monetario-mercantiles en el socialismo, lo cual llevó en la práctica a una serie de graves errores en política económica que tuvieron consecuencias nocivas sobre la economía nacional.

Las necesidades financieras del abultado aparato estatal fueron atendidas con una exagerada emisión monetaria sin respaldo en aumentos de la producción de bienes y servicios. La masa de dinero en circulación creció de \$574 millones en 1965, a \$3.478 millones en 1971 (Castro, 1974). Mientras tanto, el PSG había aumentado en ese período, de \$6.709 a \$8.966 millones (Rodríguez, 1990: 282-284).

Se desarticuló el sistema de créditos. Se suprimió el pago de intereses por los depósitos bancarios y los que se cobraban por los créditos concedidos a los campesinos. Desaparecieron tanto el crédito al consumo como el crédito a la inversión, ante la inexistencia de un sector privado con capacidad inversionista. De igual manera, desaparecieron las categorías financieras en las relaciones entre las empresas con la supresión de los cobros y pagos entre ellas, lo cual llevó también a la desaparición de las relaciones crediticias interempresariales.

En la agricultura se implantaron rígidos mecanismos de gestión centralizada a través del sistema de acopios y de precios estatales que desestimularon considerablemente la productividad del agro, incluso en el caso de la pequeña propiedad privada que aun se conservaba.

El presupuesto del Estado dejó de existir en la práctica, con lo cual la política fiscal perdió su capacidad de influir en el desenvolvimiento macroeconómico.

El pobre desempeño de las exportaciones, unido a la necesidad de incrementar las importaciones para afrontar necesidades de materias primas y maquinarias, gravitó negativamente sobre el balance comercial del país, que debió ser financiado con créditos externos concedidos por la Unión Soviética.

Finalmente, el fracaso de la llamada Zafra de los Diez Millones comprometió el éxito de la estrategia de desarrollo planteada, pues lejos de promover el desarrollo de otros sectores de la economía, provocó la desorganización de los mismos así como de las demás actividades productivas y de servicios, ocasionando serios desequilibrios estructurales en la economía nacional. A ello deben sumarse los errores de política económica y el excesivo idealismo de sus gestores, quienes no tuvieron en cuenta los límites de las conductas voluntaristas en el manejo de la economía de un país.

Al hacer el balance del desarrollo en esta etapa resulta imprescindible destacar que, a pesar de las dificultades motivadas por la errónea política económica y la presión política y económica a la que los sucesivos gobiernos norteamericanos sometieron a Cuba, en términos de política social se alcanzaron indudables logros, especialmente en educación, salud pública y desarrollo rural.

Entre las medidas de mayor alcance social estuvieron las dos leyes de reforma agraria, la ley de Reforma Urbana, la reducción de las tarifas eléctricas, el establecimiento de la gratuidad de todos los servicios de enseñanza y del servicio de salud pública, el aumento de las asignaciones de asistencia social a las personas desvalidas, entre otras.

Sin embargo, también se adoptaron medidas exageradas —tales como la gratuidad de los servicios de agua y teléfono, así como la eliminación de los impuestos a las actividades económicas privadas que aun existían luego de la nacionalización generalizada de empresas extranjeras y nacionales— que tuvieron un impacto político positivo en la mayor parte de la población, pero fueron de cuestionable fundamentación económica, lo cual llevó a reconsiderarlas con posterioridad.

Los resultados más sobresalientes de la política social de la década de los sesenta residen en la cobertura total en cuanto a la atención y el tratamiento de enfermedades de manera gratuita; la ampliación de la cobertura educativa, con un aumento de la tasa de matrícula combinada de los tres niveles de educación; la reducción

considerable de la tasa de analfabetismo, el aumento de la esperanza de vida al nacer, y la disminución de la tasa de mortalidad infantil, entre otros indicadores.

DESARROLLO A PARTIR DE LA COOPERACIÓN ECONÓMICA INTERNACIONAL EN EL CONTEXTO DE LA INTEGRACIÓN ECONÓMICA SOCIALISTA

El fracaso de la anterior estrategia de desarrollo llevó a la dirección cubana a revisar a fondo tanto su definición, como la política económica, y a tomar en cuenta la experiencia de los demás países socialistas, los cuales ya habían iniciado desde la década de los años sesenta profundos debates sobre la necesidad de considerar las relaciones monetario-mercantiles en el funcionamiento de la economía socialista. Este acercamiento se tradujo en una serie de cambios en el enfoque de la estrategia de desarrollo y de la política económica, así como de la organización institucional.

Los años comprendidos entre 1971 y 1985 se caracterizan por los siguientes rasgos: a) integración al mercado socialista mundial como país suministrador de materias primas (fundamentalmente azúcar, níquel, cítricos); b) adopción del llamado “modelo soviético de planificación”, en el que los planes económicos se elaboraban quinquenalmente (con ajustes anuales) y se coordinaban entre los países socialistas; c) introducción paulatina de elementos de mercado en el funcionamiento de la economía, como factor de estímulo al crecimiento de la productividad; y d) introducción de cambios institucionales para armonizar la estructura del Estado a las características institucionales de los otros países socialistas.

En 1972 Cuba ingresa al Consejo de Ayuda Mutua Económica (CAME) y con ello se formaliza la participación del país en la llamada “división internacional socialista del trabajo”. La estrategia de desarrollo del país empieza a ser concebida como parte de la estrategia global de la economía socialista mundial y, en ese sentido, el objetivo de industrialización autóctona se modifica para dar paso a una industrialización a largo plazo a partir de una serie de precondiciones en las cuales ocupan un lugar central la tradicional base agraria de la economía cubana y el tratamiento preferencial concedido por sus socios económicos y políticos, debido a su menor nivel de desarrollo relativo.

Cuba se beneficiaría, entonces, de la asistencia técnica de los países socialistas; recibiría precios especiales por sus productos de exportación, tratando de que no se deterioraran sus términos

de intercambio, y financiaría sus desbalances comerciales con créditos blandos concedidos por sus socios comerciales del CAME.⁵

Por otra parte, se hacía necesario introducir los mecanismos económicos de los países socialistas en los que se había generalizado el empleo del cálculo económico en las empresas estatales y se habían revitalizado las relaciones monetario-mercantiles. Esto condujo, primero, al establecimiento en 1973 de un nuevo sistema de registro económico que restableció la medición de gastos en términos de valor, y que permitió el resurgimiento de la contabilidad en las empresas y demás organismos del Estado, hasta que se llegó a la implantación, a partir de 1976, del Sistema de Dirección y Planificación de la Economía (SDPE).

El SDPE establecía la autonomía económico-operativa de las empresas estatales; reintroducía los cobros y pagos entre las empresas y el crédito estatal; consideraba los mecanismos de estímulo material para el desarrollo de la producción; estipulaba relacionar los ingresos de los trabajadores de la producción con el cumplimiento de normas productivas; pretendía desarrollar la autogestión empresarial, otorgando cierta independencia en las decisiones económicas de las mismas; estipulaba el control de los costos y la obtención de beneficios en la actividad de las empresas, entre otras.

En gran medida este sistema incorporaba la experiencia del sistema de dirección vigente en la mayor parte de los países socialistas europeos y que había sido resultado de las reformas introducidas en la Unión Soviética a partir de 1965.

Sin embargo, el SDPE nunca funcionó plenamente por varias razones: primero, sólo muy pocas empresas estuvieron en condiciones de desarrollar el fondo de estímulos materiales; en la mayor parte de los casos se priorizaron los fondos para el desarrollo socio-cultural y no los mecanismos de estimulación directa al trabajo. Segundo, el carácter centralizado de la dirección económica prevaleció siempre respecto a la relativa independencia operativa que

⁵ Como el comercio mutuo era planificado por los gobiernos de los países del CAME, se establecían contingentes precisos de intercambio entre cada uno de ellos. Usualmente, dichos contingentes de productos eran pactados a precios planificados que constituían el promedio de los precios de los cinco años anteriores. En el caso especial de Cuba, el acuerdo con la Unión Soviética le permitía recibir por sus productos de exportación un incremento de precio igual al incremento de los precios de los productos importados procedentes de ese país, con lo cual se buscaba evitar el posible deterioro de los términos de intercambio típico de las economías subdesarrolladas.

se propugnaba, limitando la creatividad empresarial de los directivos de las empresas estatales. Tercero, el sistema de crédito, en la práctica, sirvió para subsidiar a las empresas ineficientes. Cuarto, el establecimiento de relaciones mercantiles entre las empresas no aseguró el funcionamiento de un mercado en el que concurrieran libremente la oferta y la demanda debido al mantenimiento de fuertes restricciones estatales en la asignación de los fondos para inversiones, la compra-venta de medios de producción, y la fijación por parte del Estado de precios y salarios.

Por otra parte, comenzó un proceso de adaptación de las estructuras políticas e institucionales, así como de las estructuras del Partido Comunista, a las vigentes en los países socialistas europeos. En tal sentido se orientaron tanto el Primer Congreso del Partido Comunista de Cuba (PCC) como la comisión que preparó la propuesta de Constitución de la República, finalmente proclamada en 1976.

En términos de definición de estrategia de desarrollo, esta nueva etapa hacía énfasis de nuevo en la industria azucarera como puntal del proceso de desarrollo, con la intención de que la mayor exportación de este producto en condiciones ventajosas de precios mucho más altos que los del mercado mundial, pudiera soportar las necesidades crecientes de importación de materias primas y maquinarias para el desarrollo de nuevos sectores productivos, fundamentalmente industriales. Estos sectores, junto al de la construcción, absorberían la mayor parte de las inversiones totales.

En el período 1971-1985 la política económica intenta orientarse hacia el mejoramiento del nivel de vida de la población a través del fomento del consumo personal. Para ello se hacía necesario, por una parte, estimular la producción agropecuaria nacional, al tiempo que resultaba imprescindible el aumento de las importaciones de alimentos; y por otra parte, elevar la oferta de bienes industriales de consumo.

Como resultado de la política monetaria expansiva adoptada en los años anteriores había exceso de dinero en circulación, pero no existía una oferta de bienes de consumo capaz de enfrentar tal capacidad de demanda, sobre todo en las condiciones de rigidez de precios que caracterizaba al mercado estatal. Por esta razón, se hizo necesario corregir las entonces llamadas, “gratuidades indebidas”, es decir, los servicios públicos como el agua o la telefonía, estableciéndose tarifas para el uso y consumo de los mismos. De igual manera, con el surgimiento de los llamados “mercados paralelos”, se incrementó la oferta de bienes a precios más altos que aquellos que se distribuían equitativamente en la red de establecimientos

minoristas, con el objeto de corregir una gran cantidad de necesidades insatisfechas pero, al mismo tiempo, buscando retirar la mayor cantidad posible de excedente monetario en circulación. Así, la liquidez monetaria estimada descendió de \$3.478 millones en 1971 a \$1.924 millones en 1975, aunque posteriormente volvería a ascender a \$2.005 millones en 1980 y a 3.009 millones en 1985, asociada nuevamente a serios problemas de abastecimiento de bienes de consumo (Rodríguez, 1990: 301).

En 1980 el gobierno cubano autorizó la creación de los Mercados Libres Campesinos a los que los campesinos privados podían concurrir con sus productos excedentes, una vez cumplieran con los planes de acopio que trazaba el Estado para el suministro del mercado estatal. Los precios en dichos mercados se fijaban en correspondencia con las condiciones de la oferta y la demanda, y resultaban notablemente más altos que los del mercado estatal, debido al alto nivel de insatisfacción de la demanda. En la medida en que los mercados se fueron desarrollando se hizo evidente el inmenso desequilibrio en los niveles de ingreso de la población a favor de los campesinos privados que acumularon dinero gracias a los precios altos de sus productos. Paralelo al desarrollo del mercado campesino se fue formando una casta de intermediarios que compraban la producción de los campesinos para evitar a éstos concurrir directamente al mercado, lo cual permitió a los primeros imponer sus precios en los mercados, favorecidos por la ausencia de competencia.

La falta de correspondencia entre los niveles salariales de la población empleada en el sector estatal —que siempre ha representado la inmensa mayoría del total de empleados—, y el nivel general de precios de los bienes que podrían asegurar la satisfacción de necesidades esenciales, generó tensiones sociales en el país, lo cual condujo a la dirección política a replantear el papel del mercado en el desarrollo del socialismo cubano, e incluso a reconsiderar la conveniencia del SDPE.

A esta situación se añadieron, además, una serie de fenómenos externos que es necesario tener en cuenta. En primer lugar, durante el primer lustro de los años ochenta se endureció la política de presiones hacia Cuba por parte del gobierno de Estados Unidos, encabezado entonces por el presidente Ronald Reagan. En segundo lugar, el estallido de la crisis de la deuda externa afectó severamente a Cuba, país que había incrementado de manera significativa su nivel de endeudamiento durante los años setenta con el objeto de responder a las necesidades del desarrollo social y para compensar la aguda escasez de divisas fuertes. En tercer lugar, la crisis externa afectó también a las economías socialistas europeas que ya venían presentando una sensible desaceleración de su crecimiento económico.

Las posibilidades de Cuba de mantener los niveles de importaciones de bienes industriales de consumo se vieron reducidas ostensiblemente para mediados de la década de los ochenta, ante todo por la incapacidad de la Unión Soviética de continuar financiando los desbalances comerciales de Cuba, debido a su propia crisis, por lo que comenzó a observarse un paulatino desabastecimiento de los mercados paralelos estatales.

Desde 1986, y contrariamente a las tendencias desarrolladas en la URSS y posteriormente en otros países socialistas, hacia la introducción de reformas sin precedentes en el funcionamiento de la economía a partir de la flexibilización de los mercados, comenzó en Cuba un proceso político inverso, destinado a fortalecer el papel del Partido Comunista en el control de todas las palancas del poder y reforzar el centralismo en la toma de decisiones. Para ello se concibió el desmonte del SDPE y la eliminación de los mercados libres campesinos. Este lapso, que abarca hasta 1989, se ha conocido como el “Período de rectificación de errores y tendencias negativas”, durante el cual se pretendió reforzar el socialismo frente a las “desviaciones capitalistas” que generaban las relaciones de mercado. En la práctica, ello representó un regreso al modelo que predominaba en Cuba en la etapa anterior a la zafra de los años setenta, caracterizado por el desconocimiento del papel de las relaciones mercantiles en la economía y el énfasis en la propaganda política como elemento movilizador de la sociedad y del proceso de trabajo. Todo esto ocurría en un contexto internacional especialmente complejo, teniendo en cuenta la velocidad de los cambios que se producían en la URSS en los tiempos de la *perestroika* y la *glasnost*. Desde el primer momento la dirección cubana tomó prudente distancia de las tendencias que orientaban los cambios en la URSS que, como se conoce, concluyeron en la desintegración del sistema socialista de economía mundial.

En realidad, las reformas que implicaron la adopción del SDPE, el surgimiento de los mercados libres campesinos y artesanales, y la autorización para el libre arrendamiento de inmuebles significaron sólo un tímido renacimiento de las relaciones mercantiles, siempre supeditadas al control político del Estado. Cuando, como resultado de la posición dominante obtenida en los mercados, o de la posibilidad de usufructuar recursos estatales en beneficio propio, se hizo evidente la aparición de un estrato social de nuevos ricos que concentraban una parte considerable del ingreso disponible, Fidel Castro encabezó una cruzada contra las “desviaciones de la conciencia socialista” que habían causado los cambios adoptados durante la década de los ochenta y el consecuente peligro que ello implicaba para el socialismo cubano.

La reversión de las tímidas reformas emprendidas en la década de los ochenta puede explicarse, entonces, como un intento de supervivencia frente a la evidente erosión de los fundamentos del socialismo en un contexto internacional sumamente complejo.

En términos generales, el desempeño de la economía cubana durante esta etapa fue aceptable, aunque insuficiente para cubrir las necesidades de desarrollo de la economía nacional. Entre 1976 y 1980 el Producto Interno Bruto creció a una tasa promedio anual de 3,4% y de 8,4% entre 1981 y 1985, para alcanzar un promedio general de 5,9% en el período. La producción azucarera promedio en este lapso fue de 7,2 millones de toneladas, lo cual ilustra el esfuerzo productivo centrado en esta industria, con producciones mayores a 8 millones de toneladas en los años 1982, 1984 y 1985.⁶

En este período la ayuda económica externa —procedente en lo fundamental de la Unión Soviética— tuvo un impacto decisivo en el desempeño de la economía. Además de la asistencia técnica recibida de éste y otros países socialistas en diversas ramas de la producción industrial y agropecuaria, Cuba disfrutó de las condiciones especiales de comercio pactadas desde su incorporación al CAME, que aseguraron un ingreso creciente en sus exportaciones de bienes. Además, pudo gozar de un acuerdo especial con la Unión Soviética que le permitió reexportar el petróleo sobrante de las entregas planificadas, convirtiéndose éste en el segundo renglón de exportaciones del país, después del azúcar. Adicionalmente, recibió créditos en condiciones cómodas de pago para financiar el déficit comercial del país y para asegurar la política inversionista del Estado.

A pesar de estas facilidades excepcionales, Cuba no logró convertirlas en fuente de ventaja competitiva. La producción nacional desarrollada en las industrias que nacieron con tecnología soviética y de otros países de Europa Oriental carecía de la suficiente calidad para convertirse en fondos exportables en divisas. Por otra parte, se profundizó la deformación de la estructura de la inserción internacional de Cuba. El carácter monoprodutor de la economía se consolidó a través de un predominio exagerado del azúcar como principal fuente de ingresos exportables. Este producto, que en 1958 representaba un 80,6% de las exportaciones totales, llegó a constituir el 85,8% de las exportaciones en 1965, el 89,8% en 1975, el 83,7% en 1980, el 74,5% en 1985 y el 77,0% en 1986 (CEE, 1987).

⁶ Cálculos del autor con base en cifras del Comité Estatal de Estadísticas (CEE) y la Oficina Nacional de Estadísticas (ONE).

En la práctica Cuba, al igual que la mayor parte de los países miembros del CAME, vivió en los años setenta una suerte de autarquía colectiva que concentraba en altísimo grado su comercio exterior en forma de comercio intra-CAME. Las condiciones especiales de comercio alejaban a estos países de las condiciones de comercio predominantes en el mundo. Este alejamiento significó, por una parte, la posibilidad de atenuar los efectos negativos de la coyuntura internacional en momentos de gran inestabilidad creada, entre otros factores, por la crisis del dólar y del sistema monetario internacional de Bretton Woods, así como por los choques petroleros de 1973 y 1979. Pero, por otra parte, los países socialistas no se vieron en la necesidad inmediata de producir cambios sustanciales que les permitieran enfrentar en el futuro el agravamiento de las condiciones internacionales y, a principios de los años ochenta, varios de estos países, incluida Cuba, se vieron seriamente afectados por la crisis de la deuda externa, debido a la alta exposición al capital de préstamo procedente de países occidentales, a la que habían sometido a sus respectivas economías. Cuba enfrentó serias dificultades para honrar su deuda externa, lo que la llevó finalmente a declarar una moratoria en el pago de intereses por dichos créditos.

Durante el “Proceso de rectificación de errores y tendencias negativas”, que como se dijo antes representó una reversión en los cambios que se habían producido en los mecanismos de funcionamiento de la economía, se reemplazaron nuevamente los mecanismos económicos de estimulación a la actividad productiva, se redujo al mínimo la escasa autonomía económico-operativa de las empresas socialistas que había promulgado el SDPE, se suprimieron los mercados libres campesino y artesanal, y se impulsó una agresiva campaña política contra el “economicismo” que implicó cambios profundos en la composición de la dirección económica del país.

Este tipo de modificaciones en la orientación de la política económica tuvo efectos nocivos en la economía. Por otra parte, la convulsión política en la que se vieron envueltos los países socialistas y especialmente la URSS durante la etapa de la *perestroika*, conllevó a una reducción de las posibilidades de este país de continuar con la sangría de recursos que significaba sostener a la economía cubana. Mesa-Lago (1994) estimó que la magnitud de la ayuda soviética a Cuba entre 1960 y 1990, excluyendo la ayuda militar, podría significar alrededor de US\$65.119 millones, distribuidos en US\$17.098 millones por créditos comerciales para financiar el déficit comercial; US\$8.631 millones por concepto de préstamos para el desarrollo, y US\$39.390 millones por concepto de subvenciones a precios,

lo cual significa que el 60,5% de dicha ayuda resultaba una transferencia neta de recursos no reembolsables.⁷

De tal forma, la conjugación de los factores económicos y políticos internos y los cambios en el contexto internacional producidos por las reformas en los países socialistas que llevaron al derrocamiento del socialismo por movimientos populares en Europa Oriental y a la desintegración de la URSS, afectaron el desempeño de la economía cubana a fines de los años ochenta. El PIB del país presentó una tasa de crecimiento promedio anual de 1,6% entre 1986 y 1989. Por su parte, el PIB per cápita se contrajo a razón de -1,3% promedio anual y la inversión bruta interna cayó a un ritmo de -1,1% promedio anual, mientras que el consumo privado de la población creció a un ritmo de 1,8% promedio anual, y las exportaciones de bienes y servicios también se contrajeron a un ritmo promedio de -1,2%.⁸

Este comportamiento recesivo ilustra en qué medida el llamado “período de rectificación de errores y tendencias negativas” fue, en realidad, un preludio de la crisis económica que ha afectado a Cuba a partir de la década de los noventa y de la cual no ha salido aún.

De hecho, al concluir la década de los años ochenta Cuba poseía una estructura económica similar a la que había heredado del capitalismo. La industria azucarera continuaba siendo el principal sector productivo del país; sus productos ejercían un predominio en las exportaciones de bienes. La industria manufacturera cubana no se había desarrollado sustancialmente, y en general atendía de manera insuficiente las necesidades del mercado interno, con prácticamente nula participación en las exportaciones. Varios renglones importantes de la producción agropecuaria tenían un desempeño relativo inferior a los años finales de la década del cincuenta. El país, inmerso en una inserción internacional determinada por razones de carácter político y no en función de las ventajas comparativas ni de su entorno geográfico, se había distanciado de las condiciones económicas predominantes en el con-

⁷ El problema de la deuda pendiente de Cuba con la URSS ha sido motivo de diversas conversaciones entre el gobierno cubano y el gobierno de la Federación Rusa después de la desintegración de la URSS. Cuba ha sostenido que dicha deuda no era en divisas sino en la moneda de transacciones del desaparecido CAME, el rublo transferible (igual al rublo soviético, que en los últimos años del poder de la URSS se devaluó considerablemente), y que por ello no debería ser valorada al tipo de cambio sobrevalorado del rublo transferible que, por demás, no era convertible en dólares. El rublo transferible desapareció con la desintegración del CAME.

⁸ Cálculos del autor con base en estadísticas oficiales de la Oficina Nacional de Estadísticas (1998) y Cepal (2000).

texto internacional. La dependencia externa de Cuba era ostensible. A diferencia de la dependencia respecto a Estados Unidos, se había desarrollado una no menos nociva dependencia respecto a la Unión Soviética, y Cuba carecía de las condiciones para asegurar, de manera autónoma, su proceso de desarrollo económico.

LA CRISIS ECONÓMICA ACTUAL. POLÍTICA ECONÓMICA Y ESTRATEGIA DE SUPERVIVENCIA DEL RÉGIMEN POLÍTICO

La crisis económica de Cuba en los años noventa ha sido la más profunda y de larga duración de toda su historia. Como consecuencia de dicha crisis, el país ha retrocedido varios años en su proceso de desarrollo.

Al producirse la desintegración de la URSS y del sistema socialista de economía mundial entre 1989 y 1991, la economía cubana quedó expuesta a la necesidad de reinsertarse en la economía mundial sin las condiciones preferenciales que caracterizaron sus relaciones económicas con los países socialistas. Se produjo así una virtual parálisis de la economía nacional con efectos devastadores sobre el nivel de vida de la población.

Entre 1990 y 1993, el PIB de Cuba tuvo una contracción acumulada del 34,8% con respecto a 1989. El consumo privado de los hogares disminuyó en un 37,6%, la inversión bruta fija decreció en un 61,8%, las exportaciones se contrajeron en 78,6%, y las importaciones en 75,3%. Todos los sectores de la economía sufrieron los rigores de la crisis. El producto sectorial de la agricultura se contrajo en 51,9%, el de la industria manufacturera cayó en 36,5%, la minería en 21,9% y las construcciones en 71,4%. A ello se sumaron una serie de desequilibrios macroeconómicos provocados por el interés de sostener niveles ficticios de pleno empleo en momentos en que muchas fábricas carecían de materias primas y/o combustibles para poder funcionar. Esta situación se tradujo en un incremento acelerado del déficit presupuestal y de la emisión monetaria. La escasez de bienes fue enfrentada con un exceso de dinero en circulación que potenció el llamado “mercado negro”, a pesar de que eso no se reflejara en las cifras oficiales de inflación.⁹

La nueva situación llevó a la dirección cubana, después de cuatro años de persistente caída en todos los indicadores globales y sectoriales de la economía, a buscar la manera de evitar el colapso del

⁹ Cálculos del autor con base en Cepal (2000) y ONE (1998).

régimen político como consecuencia de la crisis. Nuevamente se hizo necesario estimular la productividad del trabajo, recuperar la producción agrícola para evitar una crisis alimentaria, así como revivir la producción industrial paralizada.

En los países de Europa Oriental la caída de los respectivos gobiernos socialistas se había producido en una coyuntura económica mucho menos grave que la que afectó a la economía cubana, lo cual explica la urgencia del gobierno de reorientar su estrategia y política económicas para asegurar la supervivencia del régimen socialista en un contexto internacional supremamente difícil debido al recrudescimiento de la hostilidad del gobierno de Estados Unidos y a la virtual inexistencia de aliados políticos que pudieran socorrer económicamente a la nación caribeña.

Los elementos fundamentales de esta nueva estrategia fueron los siguientes: a) detener la caída de los indicadores económicos fundamentales; b) promover el desarrollo de los sectores que, potencialmente, pudieran convertirse en locomotoras del crecimiento económico a partir de su condición de exportadores de bienes y/o servicios; c) lograr la estabilidad macroeconómica; d) asegurar una nueva inserción de la economía cubana en la economía mundial aprovechando las ventajas potenciales del país; e) estimular las corrientes de divisas procedentes del exterior tanto en términos de inversiones como a través de transferencias corrientes.

Para el logro de estos objetivos se adoptaron medidas de política económica que significaron, por una parte, una mayor liberalización de la economía y por otra, el reconocimiento implícito de las posibilidades del mercado como factor dinamizador de economías centralizadas en proceso de estancamiento o de recesión.

Las principales medidas de política económica han sido las siguientes: a) autorización del trabajo por cuenta propia; b) autorización de las remesas de divisas y de la circulación paralela de las divisas para adquirir bienes y servicios ofrecidos en este mercado especial; c) adopción de una ley de inversión extranjera que autorizó las inversiones de capital extranjero en las condiciones especificadas por el gobierno; d) autorización para el funcionamiento de mercados agropecuarios e industriales en los que los productores privados, e incluso las empresas estatales, pueden concurrir con sus productos a precios libres; e) eliminación del monopolio estatal del comercio exterior y autorización a las empresas mixtas y asociaciones con capital extranjero a desarrollarlo de manera autónoma bajo el principio de asegurar sus gastos en divisas con ingresos en el mismo tipo de moneda; f) creación de un nuevo sistema de impuestos; g) creación de zonas francas y parques industriales.

Para evitar los grandes desequilibrios macroeconómicos que generó la política expansiva en los años de la mayor crisis, se definió la reducción del déficit presupuestal como objetivo esencial de la política fiscal. Para ello se pretendía, por una parte, incrementar los ingresos fiscales, contando con el nuevo sistema impositivo y, por otra, la reducción de los gastos.

TABLA 2. INGRESOS Y GASTOS DEL PRESUPUESTO ESTATAL DE CUBA, 1990-2000 (MILLONES DE PESOS)

	Ingresos	Gastos	Déficit
1990	12.255	14.213	-1.958
1991	10.949	14.714	-3.765
1992	9.263	14.132	-4.869
1993	9.516	14.567	-5.051
1994	12.757	14.178	-1.421
1995	13.043	13.809	-766
1996	12.243	12.814	-511
1997	12.204	12.663	-459
1998	12.502	13.062	-560
1999	13.419	14.031	-612
2000	14.915	15.587	-672

Fuentes: ONE, Anuarios Estadísticos de Cuba, 1996 y 2000.

La política monetaria se concentró en la reducción de la masa monetaria en circulación, que en 1993 llegó a representar un 73,2% del PIB. Dicho excedente había generado, por una parte, una inflación vigorosa en el mercado negro debido a que los precios en el mercado estatal eran artificialmente fijos, y por otra parte, una depreciación de la moneda nacional frente al dólar en dicho mercado.

TABLA 3. LIQUIDEZ MONETARIA ACUMULADA Y RELACIÓN CON EL PIB (MILLONES DE PESOS Y PORCENTAJES)

	Liquidez (MMP)	Liquidez / PIB (%)
1990	4.986	25,4
1991	6.563	40,4
1992	8.361	56,1
1993	11.043	73,2
1994	9.944	51,8
1995	9.251	42,6
1996	9.534	41,8
1997	9.441	41,1
1998	9.710	40,6
1999	9.902	38,8
2000	10.490	38,0

Fuentes: ONE, Anuarios Estadísticos de Cuba, 1996 y 2000.

Estas medidas contribuyeron a abortar las presiones inflacionarias que se observaban en la economía. Este indicador, que tradicionalmente se observa en cualquier economía como uno de los indicadores globales más importantes, se ha comenzado a medir de manera oficial sólo en los últimos años. No se ha podido establecer una serie del índice de precios al consumidor en los últimos años y, como es obvio, tampoco en los años anteriores a la crisis de la década de los noventa. Sin embargo, en este trabajo se ha calculado el indicador de inflación a partir del deflactor del consumo de los hogares y del consumo total de la población, de acuerdo con las cifras oficiales.¹⁰

TABLA 4. INFLACIÓN ESTIMADA DE CUBA, 1990-2000
(VARIACIÓN PORCENTUAL ANUAL)

	Deflactor del consumo de los hogares	Deflactor del consumo total de la población
1990	2,4	2,0
1991	1,5	0,8
1992	14,8	10,9
1993	15,9	12,2
1994	32,1	25,3
1995	15,8	13,9
1996	1,1	-0,3
1997	1,6	1,1
1998	2,1	-1,4
1999	1,5	-2,3
2000	0,7	-1,3

Fuente: cálculos del autor con base en ONE, Anuarios Estadísticos de Cuba 1996, 1997, 1998, 1999 y 2000.

Si bien es cierto que la inflación, medida de esta forma, no muestra una situación hiperinflacionaria, tal y como ocurrió en otros países de América Latina y el Caribe en sus respectivas crisis durante los años ochenta, estos incrementos de precios se hicieron sentir sobre el nivel de vida de la población debido a que, en términos generales, los ingresos de la mayor parte de los cubanos se mantuvieron invariables.¹¹

¹⁰ El indicador de consumo de los hogares mide su nivel de gastos en bienes y servicios de todo tipo, según sus precios de adquisición en el mercado interno. El consumo total de la población abarca el consumo de los hogares residentes y la parte de los servicios gubernamentales que se prestan directamente a la población, tales como servicios comunales, educación, salud, cultura, deportes, etc.

¹¹ En estos años sólo se incrementaron sustancialmente los ingresos del naciente sector privado de la economía. El salario medio, sin embargo, pasó de 188 pesos en 1989 a 182 pesos en 1993 para después elevarse hasta 234 pesos en 2000 (ONE, 1998a; 2001).

Otro de los aspectos esenciales de las reformas adoptadas en los años noventa se refiere a los cambios institucionales, entre los cuales se destacan la reforma constitucional de 1992, el nuevo Decreto-Ley de organización de la administración del Estado de 1994 que redujo el número de organismos centrales de 50 a 32, así como el nuevo sistema bancario y financiero creado en 1997 que estableció un nuevo Banco Central de Cuba, así como diversos bancos especializados, todos de propiedad estatal.

Bajo las nuevas circunstancias, y a pesar de no haberse replanteado de manera esencial el papel del Estado en la economía, se han producido cambios estructurales que modifican el funcionamiento de la economía. El Estado mantiene una posición dominante, toda vez que controla los medios de producción fundamentales, sigue siendo el principal empleador y posee la propiedad de los recursos naturales. De igual manera, conserva el poder de la discrecionalidad en la autorización tanto de la apertura de nuevos negocios privados como de las nuevas inversiones de capital extranjero, lo cual debe permitirle mantener la capacidad para orientar estratégicamente el proceso de desarrollo.

En los últimos años, la economía cubana ha logrado resultados positivos en los principales indicadores globales. El PIB ha crecido entre 1994 y 2001 a una tasa de 2,8% promedio anual lo cual, sin embargo, ha resultado insuficiente para recuperar el nivel alcanzado por la economía cubana en 1989.¹² La balanza de pagos internacionales del país muestra saldos positivos en los últimos años, no debido al comportamiento favorable de la cuenta corriente, sino gracias a las compensaciones que produce la cuenta de capital y financiera a los déficits persistentes en cuenta corriente. El déficit presupuestal se encuentra en niveles aceptables de acuerdo con los patrones internacionales, y se ha logrado reducir también la relación entre la liquidez monetaria y el PIB, lo cual indica una mayor estabilidad en la circulación monetaria.

Aparentemente, la crisis ha sido superada. La economía ha tenido ocho años de crecimiento sin interrupciones, pero de mantenerse el actual ritmo de crecimiento económico Cuba sólo superaría el nivel de 1989 en el 2007, 18 años después de iniciada la crisis. En un mejor escenario, con un crecimiento promedio anual igual al obtenido en el período 1994-2000 (3,7%), el nivel de 1989 sólo sería superado en el 2006. Estas cifras indican que la economía cubana, a pesar de sostener un crecimiento positivo, no ha logrado superar la violenta contracción de cerca de 35% sufrida en el período 1989-1993, por lo que hablar de estrategia de desarrollo

¹² Cálculos del autor con base en ONE (2001) y Cepal (2001).

en este período parecería un eufemismo, pues en realidad de lo que se trata es de una estrategia de supervivencia.

El régimen político cubano ha sobrevivido a esta crisis aunque no sin verse obligado a realizar transformaciones que permitieran que la economía saliera a flote. Estas transformaciones han creado un tipo diferente de sociedad que, en su momento, podría reclamar cambios más profundos en la organización política.

El reconocimiento del papel del mercado en la economía, y el grado en el que éste ha contribuido a la recuperación del crecimiento, han demostrado que la economía socialista cubana no podrá regresar al esquema de centralización predominante en el período anterior a la crisis, so pena de afectar seriamente las posibilidades de desarrollo económico. Sin embargo, en tanto que las transformaciones económicas se han detenido toda vez que se ha logrado detener la caída, queda claro que las mismas han sido adoptadas sólo como una respuesta a la coyuntura y no como un cambio en la filosofía de política económica imperante en los círculos del poder político.¹³

LA CRISIS ECONÓMICA Y LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO

La crisis económica determinó el agotamiento del modelo de desarrollo de la economía cubana en las tres décadas anteriores. La desaparición del sistema socialista mundial privó a Cuba de sus principales socios económicos, comerciales y políticos, y quedó expuesta a la necesidad de operar en una economía internacional en proceso de globalización, en la que las corrientes de bienes, de servicios y de capitales han ido desmontando diversas barreras que tradicionalmente han protegido a las economías nacionales en el proceso de competencia.

Cuba se vio privada así del tratamiento preferencial alcanzado en sus relaciones comerciales internacionales, con lo cual dejó de recibir precios excepcionales por sus exportaciones de azúcar, níquel y cítricos a los países socialistas. Adicionalmente, debido a la crisis en la URSS y demás naciones de Europa Oriental, la economía de la isla adoleció de los suministros tradicionales de combustibles, materias primas y maquinarias que aseguraban el

¹³ Acerca de las distorsiones que presenta el mercado en la economía cubana ver Mauricio de Miranda, *Internacionalización, mercado interno y desarrollo de la economía cubana*. Ponencia presentada a LASA 2001. <http://lasa.international.pitt.edu/Tracks2001/ECO.htm>

funcionamiento de su escasa industria. De tal forma, la reinserción de la economía cubana en la economía mundial se produjo en un contexto adverso, caracterizado por la parálisis de varios sectores de su economía, lo que ha provocado también cambios estructurales de considerable magnitud.

La industria azucarera, que desde la época colonial ha sido el sector fundamental a través del cual la economía cubana se ha insertado productivamente en la economía mundial, entró en una profunda crisis. Después de un período de zafas azucareras de entre 7 y 8 millones de toneladas, la producción cubana ha decrecido ostensiblemente, perdiendo la posición de liderazgo que ostentaba a nivel mundial.

TABLA 5. PRODUCCIÓN Y EXPORTACIONES AZUCARERAS DE CUBA, 1989-2001*

	Producción (miles de TM)	Export. azúcar crudo (miles de TM)	Export. azúcar crudo (miles de Ps)	Export. Otros Indust. Azu. (miles de Ps)
1989	8.121	n.d.	n.d.	n.d.
1990	8.040	7.169	4.313	24
1991	7.623	6.732	2.259	28
1992	7.013	6.082	1.220	20
1993	4.302	3.662	752	6
1994	4.017	3.188	748	11
1995	3.259	2.600	704	10
1996	4.529	3.827	952	18
1997	4.318	3.570	845	8
1998	3.291	2.565	594	5
1999	3.875	3.135	418	44
2000	4.057	3.418	448	5
2001	3.530	2.933	544	7

* Los valores están aproximados a enteros.

Fuente: ONE, Anuarios Estadísticos de Cuba, 1996, 2000 y 2001.

Como se observa en la Tabla 5, la producción azucarera ha descendido a menos de la mitad de principios de la década de los noventa. Actualmente se encuentra en niveles cercanos a los de las décadas de los años cuarenta y cincuenta. En consecuencia, las exportaciones han caído tanto en volumen como en valor, al tiempo que se demuestra que ni el cambio de régimen político, ni

la inserción del país en la división internacional socialista del trabajo, significaron un cambio en la realidad de Cuba como exportador de un producto primario de escaso valor agregado, pues el peso específico de las exportaciones de productos elaborados relacionados con la industria azucarera representa una parte ínfima del valor total exportado.

En la actualidad, la participación del azúcar en las exportaciones totales de Cuba ha disminuido significativamente, mientras se observa una relativa recuperación de otros sectores tradicionales como la minería y la industria tabacalera, que habían perdido su importancia en las exportaciones cubanas en décadas anteriores. Así, mientras en 1990 las exportaciones de productos de la industria azucarera constituían el 80,5% de las exportaciones totales de Cuba, en 2000 representaban sólo el 27,0% y en 2001 el 32,9%.

Por otra parte, la minería pasó de aportar el 7,4% a un 35,7% en 2000, y a un 30,0% en 2001, y la industria tabacalera pasó de un 2,1% a un 15,8% en 2001. Los productos de la industria pesquera pasaron de un 1,9% a un 4,8%, y los productos agropecuarios de un 3,4% a un 1,8% en 2001. Llama la atención que el grupo de productos clasificados como "Otros productos de exportación" ha pasado de representar el 5,2% a un 16,7% de las exportaciones del país, aunque en términos de valor sólo ha aumentado de 279 millones de pesos en 1990 a \$326 millones en 2000, y cayó a \$277.5 millones en 2001. En este rubro se computan combustibles, productos químicos, artículos manufacturados y ciertas maquinarias y efectos eléctricos, cuya participación individual es relativamente escasa (ONE, 1998, 2001, 2002).

Para una economía abierta como la de Cuba, las posibilidades de desarrollo pasan necesariamente por el fomento de aquellos sectores que puedan generar divisas que, a su vez, permitan los recursos para importar aquellos bienes que el país no produzca de manera eficiente. Es por ello que la estrategia de desarrollo actual se orienta hacia las posibilidades del sector del turismo a fin de impulsar el proceso de acumulación necesario para acometer las tareas del desarrollo, teniendo en cuenta las dificultades de la industria azucarera para continuar siendo el pivote del desarrollo económico del país, y la incapacidad de otros sectores productivos de reemplazar a la industria azucarera en este papel.

En la actualidad, este sector aporta el mayor porcentaje de los ingresos en divisas que recibe la economía nacional. Entre los años 1998-2001, el turismo reportó ingresos en divisas superiores a la suma de todas las exportaciones del país, lo cual ha tenido serias implicaciones en la estructura económica de la isla. En consecuen-

cia, se ha venido estructurando una red de encadenamientos productivos que busca integrar, en torno al sector turístico, a diversas ramas de la economía nacional que, aprovechando la existencia de la dualidad monetaria y en el contexto de una política comercial que tiende a privilegiar la producción nacional, se convierte en proveedora de diversos bienes y servicios dirigidos al sector turístico, generando lo que se conoce en Cuba como “exportaciones en frontera”.¹⁴

En efecto, el sector turístico atrae una parte significativa de las inversiones extranjeras en el país.¹⁵ En torno suyo se generan nuevos encadenamientos productivos que han permitido el fomento de ramas tales como la construcción, la industria alimentaria, la industria ligera y la industria metal-mecánica.

Otros sectores productivos que conservan una relativa importancia para la economía cubana a partir de los ingresos por exportaciones que reportan son la industria minera y la industria tabacalera. En el caso de la industria minera, que también ha atraído niveles significativos de inversión directa extranjera, se destaca la producción de níquel y cobalto, productos en los cuales se estima que Cuba posee el primer y segundo lugar, respectivamente, en reservas en el mundo (Pérez Villanueva, 2000).

La producción de níquel ha crecido de manera significativa, al igual que su aporte global a los ingresos por exportaciones y su peso específico en las exportaciones nacionales.

La disponibilidad de reservas de níquel más cobalto en Cuba, así como la demanda de estos productos en los mercados internacionales, pueden sugerir perspectivas favorables para la contribución de la rama minera al proceso de desarrollo de la economía cubana en las próximas décadas; sin embargo, deben tenerse en cuenta las limitaciones que en el largo plazo representan tanto la agotabilidad de los recursos mineros como los cambios que se producen en las tecnologías, tendientes a disminuir el componente de recursos de materias primas por unidad de producto final, lo cual puede convertirse en un factor de disminución relativa de la demanda de este tipo de productos en los mercados internacionales.

¹⁴ Las “exportaciones en frontera” están constituidas por los ingresos en divisas dentro del territorio nacional obtenidos por diversas empresas que venden sus productos o servicios en dólares estadounidenses.

¹⁵ La disponibilidad de estadísticas sobre inversión extranjera directa (IED) en Cuba es muy limitada y fragmentada por lo que no se ofrecen datos relativos al monto de las inversiones directas ni en el sector turístico ni en ningún otro de la economía cubana. La importancia de este sector en la IED se estima a partir del número de asociaciones con capital extranjero que se reportan en este sector.

TABLA 6. PRODUCCIÓN Y EXPORTACIONES DE NIQUEL + COBALTO, 1990-2001

	Producción Ni+Co (miles de Ton)	Exportaciones (miles de Ps)*	Participación en las export. (%)*
1990	41.1	388.3	7,2
1991	n.d.	230.6	7,7
1992	32.4	214.2	12,0
1993	30.2	142.4	12,3
1994	26.9	196.0	14,7
1995	42.7	323.7	21,7
°996	53.7	417.1	22,4
1997	61.6	415.4	22,8
1998	67.7	341.8	22,6
1999	66.5	394.1	26,3
2000	71.4	573.3	34,2
2001	76.5	437.9	26,4

* Los datos correspondientes a exportaciones se refieren tanto a sinter de Ni+Co como a óxido de Ni+Co y sulfuro de Ni+Co.

Fuente: ONE, Anuarios Estadísticos de Cuba, 1996, 2000 y 2001.

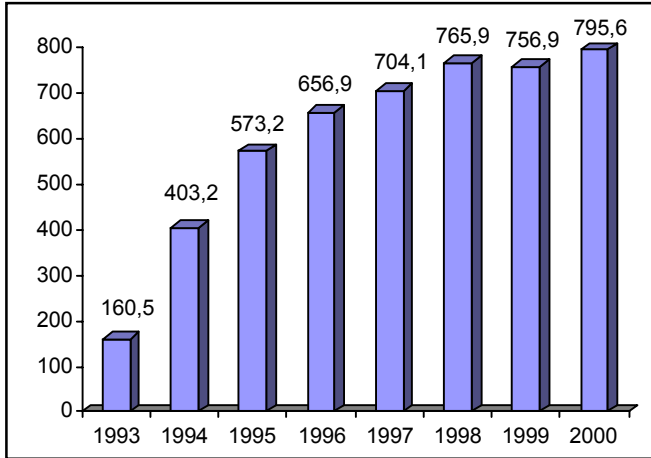
Finalmente, vale la pena resaltar la importancia creciente de las remesas de divisas en la economía cubana.¹⁶ Esta transferencia neta de ahorro externo está constituyendo un factor decisivo en la reactivación del mercado interno cubano en la medida en que ha permitido aumentar la capacidad de consumo de las familias receptoras de este tipo de ayuda procedente del exterior, y ha contribuido a generar demanda de productos de la industria nacional que se comercializan en la red de tiendas en divisas.

Sobre este particular no existen cifras oficiales; no obstante, en este trabajo se propone una estimación sencilla de su nivel durante la década partiendo de la información disponible sobre transferencias corrientes y donaciones comerciales netas, las cuales aparecen en el *Anuario Estadístico de Cuba* de 2000.¹⁷

¹⁶ Un interesante análisis sobre el papel de las remesas familiares en la economía cubana puede encontrarse en Pedro Monreal (1999), *Las remesas familiares en la economía cubana*. En *Encuentro de la cultura cubana No. 14*. Traducción de Gabbert et al. (ed.), (*Lateinamerika Analysen und berichte 23-Migrationen*; Bad Honef, Alemania, 1999), Madrid.

¹⁷ El método usado en la estimación de estos valores ha sido restar a las transferencias corrientes de la cuenta corriente las donaciones comerciales netas recibidas, lo que podría significar que dicho valor está constituido por donaciones privadas no comerciales. Se ha estimado un valor nominal de 1 peso = 1 dólar USA, teniendo en cuenta que esa es la tasa de cambio oficial que se usa para el registro de la balanza de pagos y para reflejar tanto las exportaciones como las importaciones.

GRÁFICO 3. REMESAS FAMILIARES ESTIMADAS (MILLONES DE PESOS)



Fuente: cálculos del autor con base en ONE (2001).

Estos valores estimados no incluyen, como es lógico, una buena parte de las remesas que ingresan al país sin pasar por registro cambiario alguno.

Desde la despenalización de la tenencia de divisas adoptada en 1993 han aumentado considerablemente las transferencias corrientes que refleja la balanza de pagos internacionales, las cuales en su mayoría se estima que constituyen remesas familiares. Por su magnitud aparente podrían constituir el segundo rubro más importante en la generación de divisas en el país, después del turismo y por encima de las industrias minera y azucarera.

Este fenómeno, que en apariencia podría resultar beneficioso para la economía, posee un doble impacto contradictorio. Por una parte, en momentos en que el país sufre presiones en la cuenta corriente, las remesas están contribuyendo a paliar, en alguna medida, los efectos del deterioro persistente de la balanza comercial. Sin embargo, en la medida en que su incidencia en la captación de divisas alcanza una mayor importancia, se consolida la aparición de elementos de una economía rentista, en la que la renta proveniente de las remesas tiene una importancia práctica mayor que el ingreso que produce el trabajo en el orden individual, y los sectores productivos en el orden social. Adicionalmente, en gran parte, las remesas son el resultado de un proceso de emigración de fuerza de trabajo del país en busca de tasas salariales superiores o de mejores condiciones de vida, o del deseo de vivir bajo un régimen político diferente. En cierta medida esa fuerza de trabajo

es calificada por lo que el país tiende a perder un importante factor de desarrollo, aun cuando las remesas puedan servir de aparente compensación.

Así las cosas, las perspectivas de desarrollo en el corto plazo pasan por la definición de un patrón en el cual se destacan el sector de los servicios, la industria minera, la industria azucarera y las remesas desde el exterior. Los primeros generan exportaciones de bienes y servicios y son factores de acumulación. El último estimula el desarrollo del mercado interno de bienes y servicios en divisas, lo cual en la práctica significa generar “exportaciones en frontera”, pero no ha constituido un factor de acumulación debido a las restricciones políticas que se mantienen en el país respecto al fomento de la empresa privada.

Si bien la economía cubana muestra una clara tendencia hacia la recuperación —lleva ocho años de crecimiento económico—, aún no puede afirmarse que esta recuperación sea irreversible y mucho menos que garantice una tendencia hacia el desarrollo.

OBSTÁCULOS ACTUALES AL DESARROLLO DE LA ECONOMÍA CUBANA. RETOS Y OPORTUNIDADES EN MEDIO DE LA GLOBALIZACIÓN

El proceso de desarrollo económico de Cuba enfrenta una serie de obstáculos que es necesario dilucidar, debido a que su superación constituye uno de los principales retos y, al mismo tiempo, ofrece las oportunidades necesarias para producir el salto de un proceso de crecimiento económico a un proceso integral de desarrollo.

Para ello resulta de gran utilidad un profundo y abierto debate acerca de qué tipo de desarrollo puede esperarse y es deseable para la economía cubana en el contexto de la globalización.

La concepción de desarrollo de la economía cubana en las actuales condiciones podría interpretarse como un proceso de crecimiento sostenido en el que se produzca un incremento igualmente sostenido del nivel de vida de la población, y se logre un cambio en la estructura económica del país, tendiente hacia la producción de bienes y servicios que involucren de forma más intensiva los factores productivos relacionados con el conocimiento. Todo esto en el contexto de las restricciones y los límites de la economía de la isla.

No era de esperar que el desarrollo económico se tradujera en su conversión en un país productor y exportador de bienes de alta

tecnología o alta intensidad de capital, por razones que pueden estar relacionadas con la curva de aprendizaje de su fuerza laboral actual, con la escala de su mercado interno, y con su propia frontera de posibilidades de producción. Pero si Cuba aspira a superar su condición de economía de enclave, basada en la ventaja determinada por una dotación relativa de recursos naturales, que es lo que hasta este momento ha determinado tanto su especialización internacional como su patrón de desarrollo, debe orientar su proceso de desarrollo hacia el aprovechamiento de otra ventaja relativa que hasta el momento no ha perdido y que está relacionada con un nivel alto de instrucción de su fuerza laboral.

Para Cuba, las opciones de incrementar el nivel de vida y modificar la estructura de su economía pasan, en primer lugar, por la potenciación de sus ingresos por exportaciones de bienes y servicios y, en segundo lugar, por la potenciación de su mercado interno, de manera que el incremento de la demanda efectiva interna pueda tener efectos multiplicadores sobre la economía en general. Ello necesariamente se complementa con un esfuerzo inversionista de forma tal que la economía logre crecimientos sostenidos.

Si bien el crecimiento no debe identificarse con el desarrollo, resulta una precondition ineludible de éste. Por ello, Cuba necesita asegurar un crecimiento sostenido que en las condiciones de alta exposición a los cambios de las condiciones externas pueda conducir a un mejoramiento palpable del nivel de vida de la sociedad.

Para asegurar dicho crecimiento, más allá de los niveles erráticos de los últimos tiempos, Cuba requiere: a) elevar los ingresos por exportaciones de bienes y servicios; b) aumentar las inversiones tanto internas como externas, dando preferencia a aquellas que se traduzcan en la potenciación de ingresos en divisas; c) aumentar los niveles de consumo privado, de forma que este indicador se convierta en un factor de estímulo dinamizador del mercado interno.

Para el logro de estos objetivos, el país enfrenta una serie de obstáculos que necesitan ser superados.

OBSTÁCULOS PARA ELEVAR EL NIVEL DE INGRESOS POR EXPORTACIONES DE BIENES Y SERVICIOS

Históricamente Cuba ha sido, y continúa siendo, una economía de enclave en la que el sector líder asegura la inserción internacional del país de manera casi absoluta. En el pasado, la industria

azucarera impulsó el desarrollo deformado del país hasta que su propia crisis en el mercado internacional obligó a una búsqueda de alternativas que no se consolidaron por el tratamiento especial que recibió el país por parte de sus socios políticos dentro del sistema socialista mundial. En la actualidad esa función la cumple el turismo, que igualmente representa un modelo de desarrollo basado en recursos naturales (la belleza natural del país) y que poco requiere del activo de ventaja competitiva avanzada que puede representar una fuerza de trabajo con alto nivel de instrucción y/o con capacidad para el aprendizaje de nuevas tecnologías. Los avances que en este sentido ha hecho Cuba en las industrias química, bioquímica y médica poseen una contribución marginal a las posibilidades exportadoras de la isla.

Aparentemente, las posibilidades reales de incremento de ingresos por exportaciones residen en la posibilidad de aumentar los ingresos del turismo, de la minería, de la industria azucarera, de la industria tabacalera y/o de los sectores no tradicionales. Como tendencia, en los últimos años se observan incrementos en cada uno de estos renglones exportadores con la excepción de la industria azucarera, afectada tanto por la caída de la producción como por la caída de los precios. La industria tabacalera y los otros sectores exportadores —a excepción del sector minero— no alcanzan a tener una participación determinante, por lo que no es de esperar en ellos saltos significativos en el corto plazo.

El sector turístico ha crecido a tasas de alrededor de 18,0% promedio anual y su aporte a la economía nacional ha sido significativo, si bien en los últimos años este incremento ha sido mucho menor. No parece que las posibilidades de crecimiento futuro del turismo se logren a partir de una mayor capacidad de alojamiento, pues en los últimos tiempos se ha observado una disminución considerable en la utilización de la capacidad hotelera, lo cual podría descartar las opciones de nuevos polos turísticos. La alternativa pareciera estar en la posibilidad de cambiar la estructura del turismo que visita a Cuba, que actualmente es de ingresos medios y bajos, hacia un turismo de mayores ingresos que pudiera interesarse en mezclar turismo con negocios.

Ahora bien, para el logro de un cambio sustancial en el tipo de turismo que visita Cuba aparecen varios obstáculos que sería necesario superar. Primero, la prohibición de viajes de placer a Cuba que pesa sobre los ciudadanos norteamericanos por parte de su propio gobierno. Segundo, la deficiente infraestructura de transportes y comunicaciones, en lo cual se incluye un limitado acceso de la isla a las conexiones de Internet, y el alto costo relativo del servicio telefónico internacional. Tercero, el nivel reducido

de opciones de entretenimiento nocturno que caracteriza incluso a las más importantes ciudades cubanas. Mientras no se superen este tipo de obstáculos, no parece que pueda pensarse en el “crecimiento extensivo” del turismo como una opción viable.

Lo que sí parece posible es que el turismo logre articular en mayor medida el crecimiento de ciertos sectores industriales que a través de la demanda de este sector pudieran generar “exportaciones en frontera”, con lo cual se estarían generando esquemas de integración que podrían potenciar el desarrollo de otros sectores, especialmente de la industria manufacturera.

Con relación a la minería, las posibilidades de expansión dependen del comportamiento de la demanda internacional, en especial del níquel que aporta casi el 95% de los ingresos por exportaciones del sector. Sin embargo, tampoco la solución parece ser su crecimiento extensivo, sobre todo teniendo en cuenta que —a pesar de los niveles significativos de reservas— se trata de un recurso no renovable y cuya explotación puede tener, además, impactos ecológicos de consideración. Por otra parte, a diferencia del turismo, las exportaciones de níquel no han mantenido un incremento sostenido en el período más reciente, sino que presentan serios altibajos y su tasa promedio anual en la década 1990-2000 alcanza sólo un 4,0%. En los últimos años el precio internacional del níquel ha mantenido tendencias no muy favorables para la expansión del sector.¹⁸

Para Cuba podría resultar de gran utilidad el desarrollo de sectores conexos a la industria niquelífera, que permitieran desarrollar encadenamientos productivos que generen una actividad económica de mayor valor agregado, pero éste no parece ser el interés de los capitales extranjeros que han invertido en este sector para producir sólo materia prima exportable para sus propias fábricas de construcción de maquinarias.

No es de esperar, por tanto, que las exportaciones de bienes y servicios de Cuba tengan un repunte significativo que permita acelerar el crecimiento económico y, en consecuencia, el desarrollo. De igual forma, no parece que en el corto ni en el mediano plazo cambie la estructura actual del sector exportador de bienes y servicios hacia perspectivas de mayor desarrollo cualitativo de dicho sector.

¹⁸ Sobre valores corrientes.

OBSTÁCULOS PARA EL DESARROLLO DE LA INVERSIÓN PRODUCTIVA EN CUBA

En el pasado se observó que la tendencia hacia el incremento sostenido de la inversión por parte del Estado no constituía una garantía para el desarrollo de la economía cubana, debido a las fallas evidentes de los mecanismos de planificación centralizada de las inversiones. La crisis económica y los graves problemas que se presentaron en las finanzas del Estado cubano produjeron una gran contracción de las inversiones del Estado, lo cual se tradujo además en fenómenos tales como la obsolescencia del capital fijo.

En la etapa de la recuperación, la inversión ha vuelto a jugar un papel importante en las posibilidades de crecimiento sostenido de la economía, aunque la estructura de la procedencia del capital ha variado considerablemente, sobre todo a partir de la aprobación de la Ley de Inversión Extranjera. Valorada a precios constantes de 1981, la formación bruta de capital fijo ha pasado de un 9,4% del PIB en 1994 a un 12,6% en 2000, mientras que la inversión neta ha pasado de 5,5% a 11,2% en el mismo período. Por otra parte, según estadísticas oficiales, mientras en 1994 el componente externo podía estimarse como de un 56,0% del total de inversión neta de ese año, en 2000 la inversión extranjera directa (IED) representaba sólo el 14,9% del total (ONE, 2001).

Mientras la inversión neta total ha crecido en los últimos años, la inversión extranjera directa ha tenido un comportamiento irregular lo cual indica que, de nuevo, en las condiciones actuales el esfuerzo inversionista es esencialmente interno. Todo parece indicar que en 1994 el alto nivel de IED reportado se debió a la respuesta inicial a una ley de inversiones extranjeras aprobada por el gobierno cubano. Mientras tanto, en los años siguientes, el ritmo de incremento de la IED ha sido mucho más conservador.

En términos del desarrollo de la economía cubana, es necesario destacar la importancia de la IED en tanto que podría convertirse en un factor de inclusión de Cuba en ciertas cadenas productivas globales con posibles efectos beneficiosos sobre la estructura de la producción (Monreal, 2000 y 2002). Por otra parte, aporta recursos frescos de capital que, si vienen acompañados de tecnologías modernas, pueden ser un factor de estímulo a la generación de ventajas competitivas.

Actualmente, debido a las características del funcionamiento dual de la economía (segmento dolarizado y segmento en pesos cubanos) la IED sólo tiende a orientarse hacia aquellas ramas productivas que tienen posibilidades de generar divisas con sus producciones,

es decir, que son internacionalmente transables y, por tanto, con relativa competitividad. Eso explica la importancia que sectores como el turismo, la minería o la industria tabacalera han tenido como objetivos de la inversión extranjera. Sin embargo, en otros países, además de interesarse por las posibilidades de exportación, la IED se interesa por el acceso a los mercados internos. En el caso de Cuba semejante consideración está fuera de perspectiva siempre que se mantenga un segmento importante del mercado, y por tanto de las ramas productivas y de servicios, funcionando en la moneda nacional a los niveles de precios y salarios del mercado interno.

Debido al escaso nivel de ingreso disponible de la sociedad cubana actual, el reducido tamaño del mercado interno se está convirtiendo en un serio obstáculo para el fomento de las inversiones.

Por otra parte, las rigideces institucionales que determinan el papel del Estado cubano como ente decisorio sobre cualquier proyecto de inversión se convierten también en un factor de desestímulo, toda vez que el Estado de hecho impide la realización de inversiones que no resulten prioritarias de acuerdo con los objetivos que se ha trazado.

En los últimos tiempos, diversas asociaciones extranjeras se han retirado de Cuba por considerar a este país como poco promisorio para sus negocios, a lo cual hay que añadir la realidad de que muchas representaciones comerciales establecidas en la isla han afrontado serias dificultades para el cumplimiento de las obligaciones financieras asumidas por el Estado cubano como comprador de bienes o de servicios ofrecidos por dichas firmas.

Adicionalmente, es necesario destacar el factor disuasor que representa la política de presiones del gobierno norteamericano a las diversas empresas que hacen negocios con Cuba, a partir de la ley Helms-Burton.

La inversión interna se encuentra restringida a aquella que realiza el Estado en sus diversas organizaciones. La autorización al desarrollo de pequeños negocios por cuenta propia no ha conducido a la aparición de un pujante y creciente sector privado en la economía cubana. Por razones ideológicas, el gobierno cubano restringe las posibilidades del sector privado a escasas microempresas familiares, y mantiene la prohibición al desarrollo de pequeñas, medianas y grandes empresas privadas. Este tipo de prohibiciones descarta las posibilidades del sector privado de convertirse en una alternativa de inversión que dinamizaría el mercado interno, y que podría constituir una alternativa exportadora en ciertas condiciones.

Las posibilidades del sector privado en términos de inversión son de múltiple naturaleza. En primer lugar, muchos capitales que en determinado momento se concentraron en manos privadas gracias a actividades “ilegales” en el mercado negro de bienes y servicios se encuentran actualmente inmovilizados, en gran parte por fuera del sistema bancario, moviéndose de manera subterránea para enriquecer a sus poseedores sin que ello aporte al crecimiento del empleo y al crecimiento de la producción en el país. En segundo lugar, si las posibilidades de inversión y desarrollo de negocios abarcaran a la población cubana residente, de la misma manera que cobijan a los capitales extranjeros, podría esperarse un incremento significativo de las remesas de divisas con el objeto de conducir las hacia la inversión. Ello por supuesto supondría nuevos y más difíciles retos ideológicos al poder político. Finalmente, el desarrollo del sector privado contribuiría al fortalecimiento de las relaciones de mercado que implicaría nuevos esquemas de reasignación de factores productivos y nuevos precios relativos en la economía, lo cual coadyuvaría a modificaciones en las relaciones de precios y salarios en la economía nacional.

OBSTÁCULOS AL AUMENTO DE LOS NIVELES DE CONSUMO PRIVADO

Históricamente el nivel de consumo privado ha sido uno de los graves problemas del desempeño de la economía cubana, al igual que lo fue para otros países socialistas. Los objetivos de consumo personal han sido relegados por los gestores de política económica respecto a los objetivos de acumulación. Sin embargo, los indicadores de consumo constituyen una importante referencia del nivel de vida de la población.

La crisis económica de los noventa contrajo los niveles de consumo de la población, a pesar de que éstos ya eran relativamente bajos. En términos reales, el consumo de la población se redujo de \$8.353 millones de pesos en 1990 a \$5.462 millones en 1993, lo cual significó una contracción del 34,6%. Esta cifra se acerca estadísticamente a la contracción del PIB del país en ese período. Actualmente, después de ocho años de recuperación, el consumo de los hogares en términos reales (a precios de 1981) es todavía un 81,3% del nivel de consumo privado del año 1990 (ONE, 1998 y 2001).

En el caso cubano, las restricciones del consumo dependen en gran medida de las restricciones de la oferta, limitada por la escasez de materias primas y de combustibles, así como por una especie de círculo vicioso entre precios y salarios que limita tanto el

crecimiento de la demanda como de la oferta. La producción de bienes de consumo no ha estado dentro de las prioridades de la política de fomento industrial desarrollada a lo largo de las últimas cuatro décadas. Por otra parte, las restricciones impuestas tradicionalmente al fomento de los mercados libres han desestimulado ciertos sectores esenciales para la satisfacción de necesidades de la población, como es el caso de la producción agropecuaria, así como las industrias de confecciones y calzado, y la fabricación de equipos electrodomésticos.

Las restricciones del consumo de la población tienen que ver con la incapacidad manifiesta de los sectores productivos de asegurar las necesidades de la misma, y la incapacidad de la economía de incrementar la importación de bienes de consumo, so pena de disparar el déficit comercial a niveles insostenibles para el conjunto de la economía.

En realidad no resulta serio hablar de desarrollo de la economía cubana con los niveles actuales de consumo de la población. Es claro que el aumento del consumo no es una expresión del nivel de desarrollo de una economía, pero no es posible hablar de desarrollo cuando el nivel de consumo y el nivel de vida de la población se contraen. Resulta imprescindible aumentar los niveles de consumo para que ello se refleje en una elevación sustancial del nivel de vida de la gente. Esto no se logra por la simple inclusión de esta desiderata en un plan de desarrollo, tal y como ocurría usualmente en los planes anuales y quinquenales de la época del llamado “socialismo real”. Se impone la necesidad de adoptar medidas de política dirigidas a estimular el funcionamiento del mercado interno con la activa participación de un sector privado cuya existencia no sólo habría que permitir, sino estimular.

La actual segmentación del mercado interno —uno dolarizado y otro no dolarizado— constituye un obstáculo al incremento de los niveles de consumo porque el mercado no dolarizado recibe sólo lo residual, lo de peor calidad y a ese mercado concurre la mayoría de la población, mientras que el mercado dolarizado mueve transacciones con una capacidad de compra relativamente limitada puesto que los ingresos en divisas que recibe la población usualmente se circunscriben a las remesas y a los diversos mecanismos de “estimulación” de los que son beneficiarios ciertos sectores de la sociedad cubana (militares, personal de empresas mixtas o asociaciones extranjeras y del sector turístico).

El fomento de la actividad económica privada en la producción de bienes y servicios ayudaría a integrar los mercados, así como a eliminar las distorsiones que se presentan en los mismos posibili-

tando el reajuste de los precios relativos en la economía y estimularía el mercado interno.¹⁹ El fomento del mercado interno permitiría que la demanda de consumo se convirtiera en un factor de estímulo a la coyuntura.

ESTADO, INSTITUCIONES Y OBSTÁCULOS AL DESARROLLO

En cualquier economía el Estado y sus instituciones pueden constituir un factor de estímulo al desarrollo económico si impulsan una política económica adecuada, tendiente a garantizar estabilidad macroeconómica y un clima adecuado para la actividad empresarial, o si promueven el fomento de sectores determinados mediante políticas industriales consistentes. De igual manera, el Estado y sus instituciones pueden convertirse en un freno al desarrollo económico si estas políticas resultan inadecuadas o si se producen errores en la concepción estratégica.

En el caso de Cuba el papel del Estado es vital para el proceso de desarrollo. Sin embargo, ese papel podría ser sustancialmente diferente al rol que desempeña en la actualidad.

Hoy en día el Estado cubano asegura su intervención en la economía a través de múltiples palancas. Continúa siendo el principal propietario de los medios de producción, es dueño de los principales canales de distribución de bienes y servicios, es el empleador de la mayor parte de la fuerza de trabajo del país, controla la banca, y es el principal oferente de bienes y de servicios.

Este dominio absoluto del Estado en la economía ha generado un modelo según el cual no se concibe otra forma de organización social en pos del desarrollo que la que resulta del sistema de instituciones que se derivan del Estado. En consecuencia, el sector privado se ha mantenido marginado de las alternativas de desarrollo desde hace más de cuatro décadas.

La experiencia histórica demostró el fracaso de tal modelo de desarrollo. Los países socialistas que sobrevivieron a la desintegración del sistema, y que han obtenido mayores éxitos económicos (China y Vietnam), son aquellos que han logrado establecer un modelo de relaciones económicas en el que el Estado y el sector privado comparten una responsabilidad —bajo la orientación del primero— en el proceso de desarrollo.

¹⁹ Sobre las distorsiones del mercado interno en Cuba y su papel en las posibilidades de desarrollo, ver De Miranda (2002b).

En Cuba los cambios en esa relación han sido cosméticos y en ningún caso han implicado que el sector privado pueda ser considerado como una alternativa en el proceso de desarrollo. Adicionalmente, cada vez que este sector —en los pequeños espacios que ha logrado obtener— ha demostrado mayor nivel de eficiencia productiva y ha desplazado al Estado de ciertos espacios del mercado interno, la respuesta no ha sido el establecimiento de una sana y leal competencia, sino el inicio de procesos sistemáticos de desmonte de todo lo que pueda amenazar ese dominio total que se ejerce desde las estructuras del poder político.

En las actuales circunstancias, las necesidades de desarrollo en Cuba requieren del fortalecimiento del sector privado en la economía, no sólo para que estimule el mercado interno y genere un desarrollo con criterios de competitividad, sino también para reducir los efectos distorsionadores que las concepciones voluntaristas y subjetivas pueden ejercer sobre la estructura y las tendencias de la economía. Lo que no parece claro es que el Estado que hoy en día existe, con el sistema de instituciones que lo constituye, y con las relaciones de poder que genera, pueda coexistir con un desarrollo gestionado por un sector privado alternativo.

Esto no significa que se minimice la labor del Estado en el proceso de desarrollo. Históricamente éste ha jugado un rol fundamental en la orientación del proceso de desarrollo, en la creación de un clima de seguridad para el fomento de la inversión y para el desarrollo de los negocios, y su papel es definitivo en el diseño de políticas industriales, comerciales, fiscales y monetarias que conduzcan este proceso. Y de manera definitiva, la contribución del Estado es decisivo con su política social no sólo para la protección del individuo y de la sociedad en general, sino para el desarrollo del recurso humano, fomentando la educación, la salud, la cultura, la ciencia y los deportes, con el objeto de elevar la calidad de vida. La experiencia de Cuba en estos aspectos, que tradicionalmente han sido reconocidos como muy positivos en el desarrollo histórico del país, puede sugerir la importancia que éstos tienen, no como complemento del crecimiento, sino como objetivo en sí mismo del proceso de desarrollo.

A MANERA DE RESUMEN

En el último siglo Cuba ha pasado por el desarrollo de dos sistemas socioeconómicos y políticos contrapuestos: el capitalismo y el socialismo. En este período, el país vivió dos revoluciones políticas y dos intervenciones militares. Sin embargo, desde el punto de

vista de su economía, ha conservado una estructura subdesarrollada, altamente dependiente de su inserción internacional, caracterizada por su condición de exportador de azúcar y, en menor medida, de tabaco y productos mineros, aun cuando en los últimos tiempos se consolida un nuevo sector líder: el turismo.

El país obtuvo, sobre todo en la última mitad del siglo XX, considerables logros sociales, gracias en primer lugar a la preponderancia que ha tenido la política social en los objetivos del Estado y, en segundo lugar, gracias a los beneficios de unas relaciones económicas internacionales excepcionales, que difícilmente puedan repetirse, y que en una gran medida se tradujeron en una transferencia significativa de recursos que la economía internamente era incapaz de producir.

Sin embargo, desde el punto de vista económico, la sucesión de una gama de regímenes políticos y los cambios en el carácter de sus relaciones internacionales no han podido cambiar la condición subdesarrollada de su economía, entre otras cosas porque, como es usual en las condiciones de profundización del subdesarrollo, se observa una clara incapacidad para desarrollarse a través de un proceso autónomo de acumulación.

En este análisis se ha hecho énfasis en el papel del Estado y la política económica en la lógica dialéctica del desarrollo-subdesarrollo, para llegar a la conclusión de que a pesar del crecimiento económico y del mejoramiento de los indicadores sociales, el país se enfrenta a serios obstáculos que están determinados tanto por la estructura económica como por la estructura institucional y política. La superación de dichos obstáculos pondría a prueba la subsistencia de ambos tipos de estructuras, lo cual resulta sumamente complejo y dependerá, en gran medida, de la evolución política futura del país y del carácter de sus relaciones políticas y económicas internacionales.

Por último, desde este trabajo se suscribe el criterio de que el desarrollo de Cuba depende de un crecimiento sostenido y cualitativamente diferente al actual, basado en el aprovechamiento no sólo de las ventajas naturales sino de la incorporación del conocimiento a la producción y los servicios. De lo contrario, el crecimiento será desarticulado y las ventajas de una política social expansiva desaparecerán por la imposibilidad de seguir manteniéndola. La orientación del desarrollo debería ser, en primer lugar, el mejoramiento sostenido del nivel de vida de la sociedad, aprovechando al mismo tiempo las ventajas de una tradición de criterios distributivos basados en la justicia social. Para ello deben explotarse todas las posibilidades, lo cual significa

movilizar a un Estado más eficiente y democrático junto a un mercado regulado que permita también una mayor eficiencia en la asignación de recursos. Sin embargo, la economía no es la ciencia del deseo sino de las realidades y, hacia el futuro estarán determinadas por factores de múltiple y compleja naturaleza.

BIBLIOGRAFÍA

- ALIENES UROSA, Julián (1950), *Características fundamentales de la economía cubana*, La Habana, Biblioteca de Economía Cubana.
- ALIENES UROSA, Julián (1951), "Tesis sobre el desarrollo económico de Cuba", en Comité Estatal de Estadísticas (1917), *Algunas concepciones sobre el desarrollo económico de Cuba*, La Habana, Tomo II.
- ARASA, Carmen y José Miguel Andreu (1999), *Desarrollo económico. teoría y práctica*, Madrid, Dykinson,
- BRUNDENIUS, Claes (1984), *Revolutionary Cuba. The Challenge of Economic Growth with Equity*, Boulder Col.
- CASTRO RUZ, Fidel (1974), *Discurso pronunciado en el XIII Congreso de la Central de Trabajadores de Cuba*, revista *Economía y Desarrollo*, No. 21, Facultad de Economía, Universidad de La Habana, La Habana.
- CASTRO RUZ, Fidel (1978), *Informe central al Primer Congreso del Partido Comunista de Cuba*, La Habana, Editorial Pueblo y Educación (primera reimpresión).
- CEPAL (2000), *La economía cubana. Reformas estructurales y desempeño en los noventa*, México, Fondo de Cultura Económica.
- CEPAL (2001), *Balance preliminar de la economía de América Latina y el Caribe, 2001*.www.eclac.cl
- CLARK, Juan (1990), *Cuba. Mito y realidad*, Miami, Ediciones Saeta.
- COMITÉ ESTATAL DE ESTADÍSTICA (CEE) (1986), *Anuario Estadístico de Cuba*, La Habana.
- DE MIRANDA, Mauricio (2000), "Estado, mercado y reforma de la economía cubana", en Mauricio de Miranda (comp.), *Reforma económica y cambio social en América Latina y el Caribe. Cuatro casos de estudio: Colombia, Costa Rica, Cuba y México*. Bogotá, Tercer Mundo Editores.
- DE MIRANDA, Mauricio (2002a), "Alternativas de política económica para la reforma de la economía cubana", en Mauricio de Miranda (com.). *Alternativas de política económica y social en América Latina y el Caribe. Cuatro casos de estudio: Colombia, Costa Rica, Cuba y México*, Bogotá, Centro Editorial Javeriano.
- DE MIRANDA, Mauricio (2002b), *Domestic markets and the development prospects of Cuba*, en Pedro Monreal (ed.), *Development*

- prospects in Cuba: issues of an agenda*, Reino Unido, Institute of Latin American Studies (ILAS), University of London.
- GUTIÉRREZ, Gustavo (1955), *El programa económico de Cuba*, en Comité Estatal de Estadísticas (1981), *Algunas concepciones sobre el desarrollo económico de Cuba*, La Habana, Tomo II.
- HERNÁNDEZ-CATÁ, Ernesto (1999), "Globalisation, transition and the outlook for the Cuban economy", *Cuba in transition*, No. 9, Miami.
- HERNÁNDEZ-CATÁ, Ernesto (2000), "The fall and recovery of the Cuban Economy in the 1990s. Mirage or Reality", *Cuba in Transition*, No. 10, Miami.
- KILDEGAARD, Arne y Roberto Orrio (1999), "Dollarization in Cuba and implications for the future transition", *Cuba in Transition*, No. 9, Miami.
- MESA-LAGO, Carmelo (1994a), *Breve historia económica de la Cuba socialista*, Madrid, Alianza Editorial.
- MESA-LAGO, Carmelo (1994b), *Are economic reforms propelling Cuba to the market?* North-South Center, Miami.
- MONREAL, Pedro (2000), "Estrategias de inversión sectorial y reinserción internacional de la economía cubana", en Mauricio De Miranda (comp.), *Reforma económica y cambio social en América Latina y el Caribe. Cuatro casos de estudio: Colombia, Costa Rica, Cuba y México*, Bogotá, Tercer Mundo Editores.
- MONREAL, Pedro (2002), "Aprendiendo a innovar en un contexto de redes productivas globales. Notas para una política industrial de Cuba", en Mauricio De Miranda (comp.), *Alternativas de política económica y social en América Latina y el Caribe. Cuatro casos de estudio: Colombia, Costa Rica, Cuba y México*. Bogotá, Centro Editorial Javeriano.
- MORLEY, Morris H. (1987), *Imperial State and Revolution. The United States and Cuba, 1952-1986*, Cambridge, Cambridge University Press.
- MORRIS, Emily (2000), "Interpreting Cuba's external accounts", *Cuba in Transition*, No. 10, Miami.
- OLEINIK, Ivan (1977), *Economía política del socialismo* (3 tomos), La Habana, Editorial Ciencias Sociales.
- OFICINA NACIONAL DE ESTADÍSTICA (1998), *Anuario Estadístico 1996*, La Habana.
- ONE (1999a), *Anuario Estadístico 1997*, La Habana.
- ONE (1999b), *Anuario Estadístico 1998*, La Habana.
- ONE (2000), *Anuario Estadístico 1999*, La Habana.
- ONE (2000b), *Anuario Demográfico de Cuba, 1999*, La Habana.
- ONE (2001), *Anuario Estadístico 2000*, La Habana.
- ONE (2002), *Anuario Estadístico 2001*, La Habana.
- PÉREZ-STABLE, Marifeli (1993), *La revolución cubana. Orígenes, desarrollo y legado*, Madrid, Editorial Colibrí.

- PÉREZ VILLANUEVA, Omar Everleny (1999), “La inversión extranjera directa en Cuba. Peculiaridades”, en CEEC, *Balance de la economía cubana a finales de los 90*, La Habana.
- PÉREZ VILLANUEVA, Omar Everleny (2000), “Estabilidad macroeconómica y financiamiento externo: la inversión extranjera directa en Cuba”, en Mauricio De Miranda (comp.), *Reforma económica y cambio social en América Latina y el Caribe. Cuatro casos de estudio: Colombia, Costa Rica, Cuba y México*. Bogotá, Tercer Mundo Editores.
- RODRÍGUEZ, Carlos Rafael (1979), *Cuba en el tránsito al socialismo. 1959-1963*, La Habana, Editora Política.
- RODRÍGUEZ, José Luis et al. (1985), *Cuba. Revolución y economía, 1959-60*, La Habana, Editorial de Ciencias Sociales.
- RODRÍGUEZ, José Luis (1990), *Estrategia del desarrollo económico en Cuba*, La Habana, Editorial de Ciencias Sociales.

Capítulo 2

CUBA: UNA VISIÓN GENERAL DE SU ECONOMÍA EN LOS AÑOS NOVENTA

Omar Everleny Pérez Villanueva

INTRODUCCIÓN

Cuba ha enfrentado un proceso de transformaciones y reestructuración económica complejo y no acabado, que se concreta en un sinnúmero de medidas de política económica instrumentadas en estos años de crisis económica. Proceso que, dadas las particularidades del país, ha intentado mantener, por sobre todas las cosas, la estabilidad social y el control político en el contexto de esas transformaciones. Un proceso no lineal cuya trayectoria ha descrito fases de mayor o de menor dinamismo transformador.

La economía cubana presenta enigmas, acerca de los cuales es necesario reflexionar. El principal es saber en qué punto se encuentra; es decir, si la recuperación económica es sostenida en el tiempo, o habría retrocesos en el futuro mediato por la necesidad de divisas; si es una economía de servicios atendiendo al papel de la industria turística y las telecomunicaciones y, por consiguiente, se está conformando un nuevo patrón de acumulación. En otro sentido, mientras se ha verificado una reactivación de la capacidad instaladas en sectores productores de bienes de capital o productos intermedios, no ocurre lo mismo con la capacidad en las producciones para el consumo.

Este trabajo pretende aproximarse a la evolución actual de la economía cubana a través de sus principales indicadores macroeco-

nómicos y sectoriales, intentar responder a esos interrogantes y elaborar algunas reflexiones acerca del futuro.

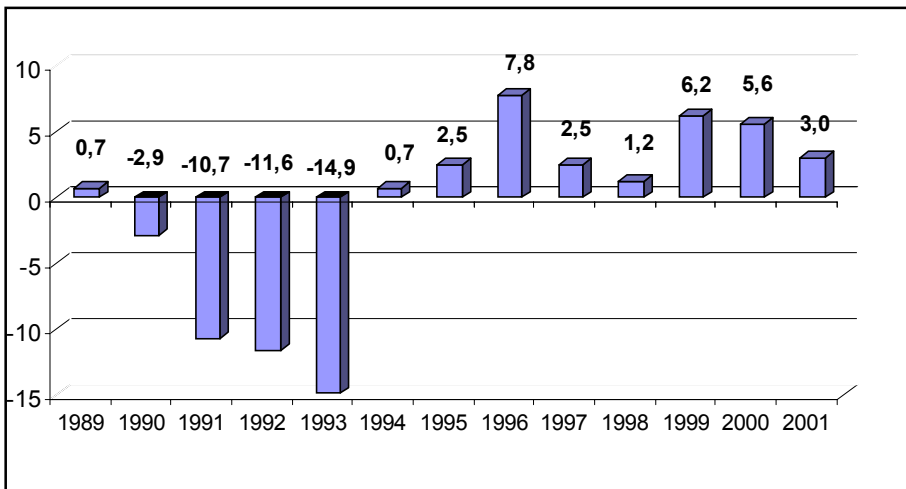
Aunque el trabajo se orienta a analizar los aspectos internos de la economía cubana, no se puede desconocer que el país está también afectado por factores externos, como el bloqueo económico de Estados Unidos, que limitan el emprendimiento de una serie de acciones concretas.

INDICADORES MACROECONÓMICOS

Después de una caída de la economía de más de 35% entre 1989 y 1993, las cifras muestran cómo a partir de 1994 la economía cubana comienza una tendencia al crecimiento, aunque esta evolución positiva presenta altibajos y sus resultados son aún débiles, incluso para alcanzar los indicadores anteriores a la crisis.

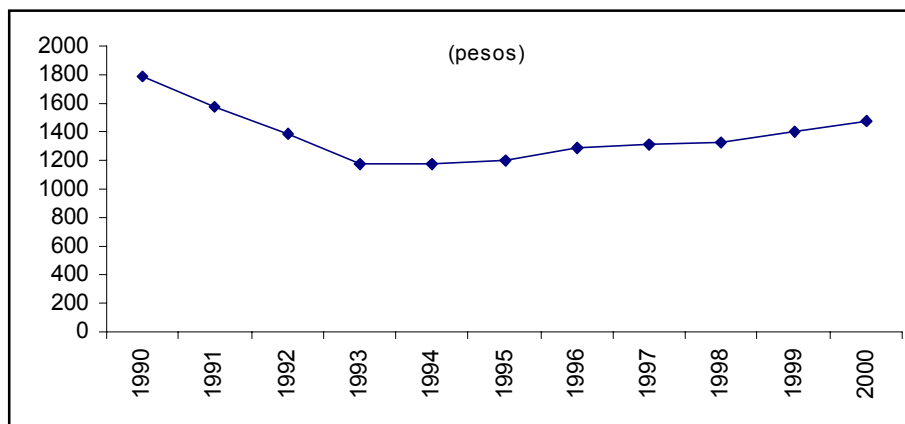
Los indicadores de eficiencia en estos últimos años han tenido un desempeño bajo; no obstante, a partir de 1999 se han producido ligeros movimientos positivos, como la mejoría de la relación productividad del trabajo, el incremento del salario medio, y el hecho de que el consumo energético crezca en una magnitud superior al crecimiento del producto (BNC, 1998).

GRÁFICO 1. EVOLUCIÓN DEL PRODUCTO INTERNO DE CUBA, 1989-2001



Fuente: Oficina Nacional de Estadísticas (ONE), Anuarios Estadísticos de Cuba 1990-1996, 2000, La Habana; Informe del Banco Central de Cuba, año 2000.

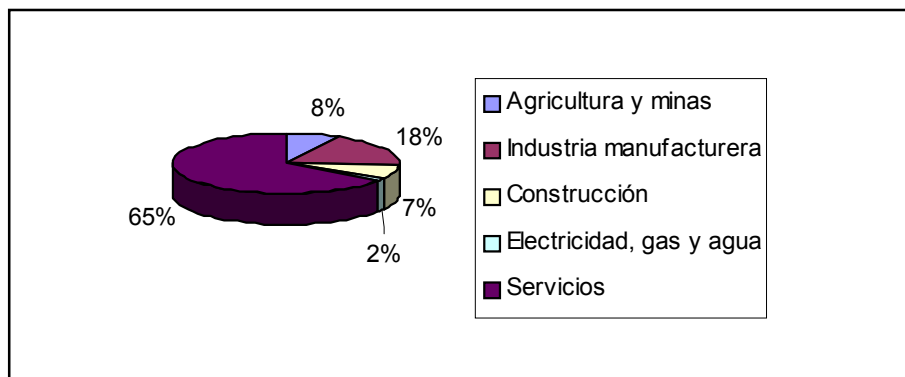
GRÁFICO 2. PIB PER CÁPITA A PRECIOS CONSTANTES DE 1981



Fuente: ONE, Anuarios Estadísticos de Cuba (varios años), La Habana: Informe del Banco Central de Cuba, año 2000.

En la estructura del PIB tres rubros representan las tres cuartas partes del mismo, a saber: a) la industria manufacturera, b) comercio, restaurantes y hoteles c) los servicios comunales, sociales y personales. De 1989 al 2000 se manifiesta una tendencia a la reducción del peso relativo en la composición del PIB de los sectores de la agricultura, construcción y transporte, y se destaca un incremento de los sectores de la minería, electricidad, gas y agua, finanzas, y comercio, restaurantes y hoteles.

GRÁFICO 3. ESTRUCTURA DEL PIB EN 2001



Fuente: ONE, 1998, 2002; Anuarios Estadísticos de Cuba, 1996 y 2000, La Habana.

EVOLUCIÓN DE LA INVERSIÓN

Desde el análisis de la oferta agregada en el PIB, en el 2000 la producción de bienes y servicios crece en un 7%, mientras el consumo intermedio lo hace en un 9,3%, lo que implica un mayor gasto material en la producción. Sin embargo, el consumo energético —indicador que mejoró notablemente a partir de 1998— aumenta en una menor proporción que el PIB.

Por el lado de la demanda, en el 2000 el agregado de mayor crecimiento resultó la formación bruta de capital, con un 35,3%. Este indicador estaba bastante deteriorado a partir de 1990, según lo expresa la tabla 1.

TABLA 1. EVOLUCIÓN DE LA INVERSIÓN BRUTA FIJA
(MILES DE MILLONES DE PESOS)

1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
5084,5	2751,9	1146,8	692,0	705,4	954,0	1171,5	1382,2	1614,1	1624,0	2185,4

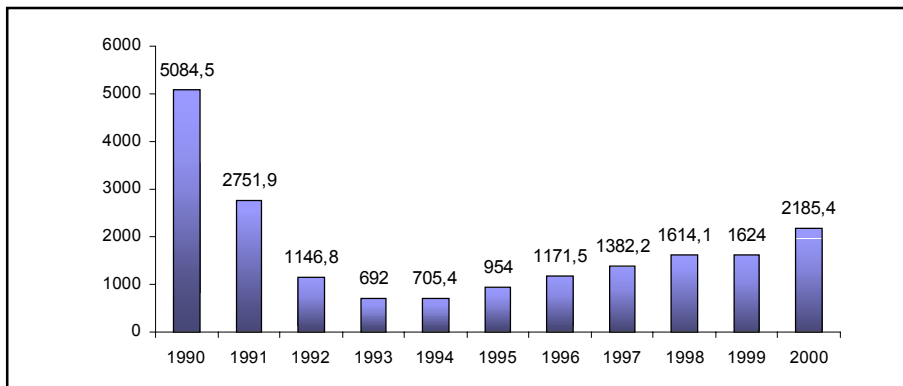
Fuente: ONE, *Anuario Estadístico de Cuba*, 1999, La Habana; Banco Central de Cuba, Informe Anual, 2001.

Aunque se manifiestan incrementos en la utilización de las capacidades industriales, todavía se está lejos de lograr los niveles de producción existentes antes de la crisis, sobre todo en las industrias de bienes de consumo.

La transición a la recuperación efectiva de la economía exige lograr tasas de acumulación similares a las que se mantuvieron entre 1975 y 1989: es decir, del orden de 25% del producto. Al respecto resulta oportuno recordar que la obtención de estos niveles de acumulación fue posible por el efecto combinado de las restricciones al consumo personal y por las facilidades financieras que otorgaban los países socialistas. Sin embargo, en la actualidad resulta muy difícil aspirar a estos niveles de acumulación: primero, porque el consumo de la población se encuentra muy deprimido y requiere de una recomposición obligada; segundo, porque no existen posibilidades objetivas de que el país pueda volver a disfrutar de las condiciones internacionales que tenía en 1989 (González, 1998).

De tal forma, la reserva principal de que se dispone para alcanzar tasas de acumulación acordes con las exigencias del proceso de recuperación es la elevación de la eficiencia, pero la consecución de este propósito enfrenta también restricciones objetivas.

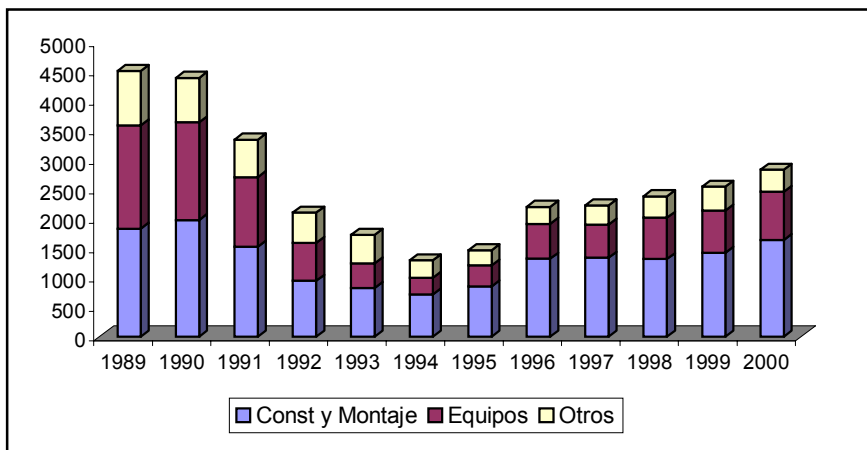
GRÁFICO 4. FORMACIÓN BRUTA DE CAPITAL
(MILLONES DE PESOS)



Fuente: ONE, 1998, 2000; Anuarios Estadísticos de Cuba, 1996 y 2000, La Habana.

Un factor que logra un mayor dinamismo en el crecimiento de la economía es el volumen de las inversiones, indicador que en el caso cubano está en recuperación, aún cuando continúa siendo muy bajo de acuerdo con las necesidades y la descapitalización de los bienes de capital y de infraestructura física. Además, es evidente cómo aún la partida de equipos en los gastos de inversiones —los cuales permiten la modernización o el mejoramiento de la producción o los servicios— se mantiene en límites muy bajos.

GRÁFICO 5. VOLUMEN DE INVERSIONES POR COMPONENTES
(MILLONES DE PESOS)

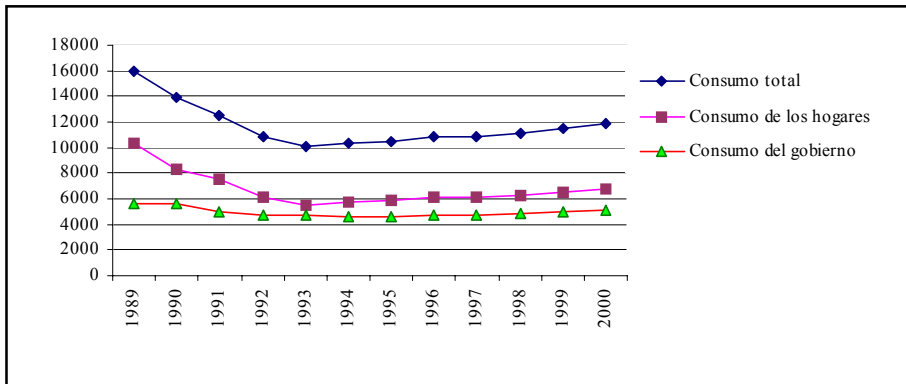


Fuente: ONE, Anuarios Estadísticos de Cuba, 1996 y 2000, La Habana.

EVOLUCIÓN DEL CONSUMO

Entre 1989 y 1993 el consumo total, que hasta ese momento había tenido un ritmo ascendente, comienza a decrecer, contrayéndose un 36%. Estructuralmente esto se refleja en una disminución del consumo social y del gobierno de un 15% y del 47% en el caso del consumo privado. A partir de 1993, por las diferentes medidas gubernamentales, comienza una tendencia al crecimiento.

GRÁFICO 6. EVOLUCIÓN DEL CONSUMO
(A PRECIOS CONSTANTES DE 1981)
(MILLONES DE PESOS)



Fuente: ONE, Anuarios Estadísticos de Cuba, 1996 y 2000, La Habana.

El decrecimiento fue causado por factores tales como la abrupta caída experimentada por el Producto Interno Bruto (PIB), lo cual provocó una contracción en la oferta de bienes y servicios; un incremento del índice de precios del consumidor, que se desplazó en este período, de 1,4 a 6,6, provocando una disminución del salario real de la población; la acumulación de dinero en manos de la población sin una contrapartida material, que en un corto tiempo alcanzó la cifra de 14 meses de salario, además de reflejarse en el incremento de los depósitos bancarios con alta concentración monetaria, un fenómeno que se mantiene en la actualidad.

Esta tendencia a la baja del consumo total sólo logra revertirse a partir de 1993, mostrando incrementos sistemáticos, a lo cual contribuyen el crecimiento experimentado por el consumo privado y, a partir de 1999, por el consumo social y del gobierno que ha venido creciendo ligeramente.

El cambio en la dinámica del consumo ha sido posible por factores tales como el incremento de la producción y de los ingresos de la población, acompañados por otras transformaciones económicas relacionadas con la propiedad, las finanzas internas y el mercado. Estos factores no tienen igual repercusión en los niveles de ingreso y consumo de la población, por lo que ameritan un breve análisis de cada uno de ellos.

INCREMENTOS DE LA PRODUCCIÓN

En lo que a consumo se refiere, el incremento de la producción ha sido el factor menos determinante para la población, pues se mantienen los bajos niveles de oferta de bienes de consumo normados de primera necesidad, dado que los crecimientos se registran, fundamentalmente, en producciones intermedias y sectores relacionados con el turismo y el mercado interno en divisas, a los cuales la población con ingresos en pesos no tiene acceso.

Las producciones que pudieron tener un mayor impacto en el consumo alimentario, como la agricultura, comenzaron a crecer a partir de 1995, con decrementos en algunos años y crecimientos importantes a finales de los noventa; pero en la mayoría de sus producciones los niveles se mantienen por debajo de las cantidades alcanzadas en 1989 debido a la caída del 54,3% ocurrida entre 1990-1994, lo que hace imperceptible la reanimación experimentada.

Por otra parte, históricamente la producción agrícola cubana sólo ha logrado cubrir el 40% de las necesidades alimentarias de la población. Esta cifra, además, se deterioró estructuralmente porque los crecimientos están dados en producciones de un reducido grupo de renglones de viandas y hortalizas que no contribuyen a la elevación de los aportes de proteínas y grasas, mientras continúan deprimidas en cuanto a la producción de los dos alimentos básicos de la dieta del cubano: arroz y frijol.

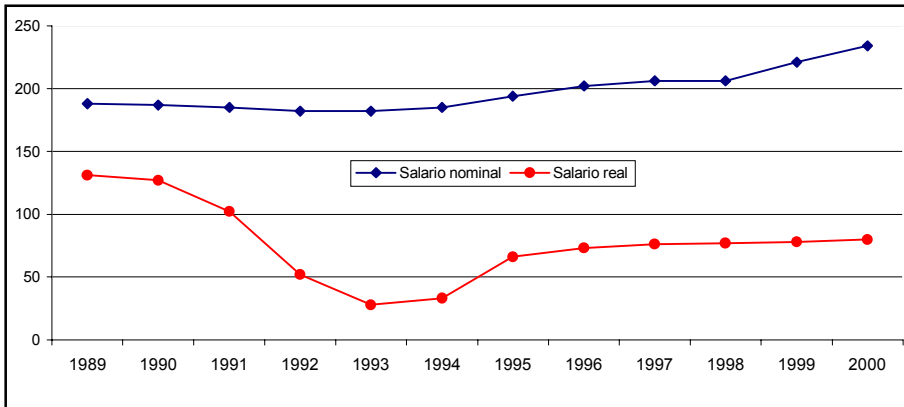
El 60% restante del consumo debe cubrirse con importaciones en las que tienen alta representatividad el frijol, el arroz y la leche, cuyos precios en el mercado mundial se incrementaron en los últimos años, implicando una mayor erogación de divisas para poder cubrir estas necesidades básicas sin que puedan incrementarse en cantidad o surtido.

INCREMENTO DEL INGRESO

Ésta es una variable importante ya que de su disponibilidad depende directamente la demanda y por tanto el consumo de la po-

blación en los diferentes mercados. La evolución del ingreso nominal muestra una tendencia histórica al crecimiento y esto se logra a través de un conjunto de factores a los que se hará referencia a continuación.

GRÁFICO 7. EVOLUCIÓN DEL SALARIO MEDIO MENSUAL NOMINAL Y REAL EN PESOS



Fuente: Viviana Togores, *Cuba: efectos sociales de la crisis en los 90*, CEEC, 1999, y estimaciones del autor.

El salario medio nominal ha mantenido un comportamiento estable o en crecimiento, llegando a alcanzar en el 2001 los 247 pesos, monto que comparado con el existente en 1989 significa un elevado aumento. Aun así, este comportamiento no logra superar el deterioro ocasionado por el incremento del Índice de Precios al Consumidor (IPC).

En relación con la distribución, en el caso cubano se corrobora la importancia de las remuneraciones por el trabajo estatal y los pagos por concepto de seguridad y asistencia social. La primera de las variables está relacionada con vastos sectores de la fuerza laboral, ya que el sector genera el 75% de la ocupación, e implica que a esta fuente también esté supeditada la mayoría de la población dependiente, sobre todo menores y adolescentes en edad escolar, siendo éstos los grupos que han visto afectados sus ingresos y las posibilidades de consumo de manera sustancial.

Una parte no despreciable de los trabajadores ocupados del sector estatal y cooperativo reciben adicionalmente estímulos que mejoran el consumo en una pequeña proporción. Mas ese estímulo es un gasto que se carga a la producción vía costo, lo cual obliga a preguntarse hasta cuándo es sustentable económicamente la medida sin que se afecte la competitividad de las producciones.

El monto de las remesas familiares que se reciben desde el exterior puede considerarse entre los ingresos no laborales, que ha permitido incrementar los recursos monetarios de una parte de la población; aunque existen también otras fuentes de ingresos en divisas vía prestaciones de servicios a turistas y a nacionales en el mercado de trabajo por cuenta propia, las cuales contribuyen al incremento y recirculación o redistribución de tales beneficios, aumentando el número de personas que por una u otra vía tienen acceso a divisas —en 1997 era el 49,5% de la población y en el 2000 el 62%, con grandes desproporciones en los diferentes territorios del país—. Por otra parte, se produce una apreciación sustancial de la moneda nacional en el mercado cambiario, donde su valor pasó de 78 pesos por dólar en 1993 a 19,2 en 1996. Entre 1997 y 2001 la cifra se mantuvo entre 20 y 22 pesos, y a finales de 2001 se produjo una nueva devaluación de la moneda llegando a cotizarse a 26 pesos.

Aún así, y por lo insuficiente que resultan los ingresos para dar cobertura a sus gastos, la población mantiene insatisfechas un conjunto de necesidades básicas. La circulación mercantil minorista, que hasta 1993 había disminuido, a partir de 1994 tiende a incrementarse por la apertura de nuevos mercados y la reanimación de la economía. Ambos desplazamientos estuvieron influenciados por el comportamiento ascendente de los precios, que enmascara la circulación real, tendiendo a inflarla.

El análisis del comportamiento seguido por la estructura de las cuentas bancarias muestra la apertura de una amplia brecha entre un grupo y otro de ahorristas, lo cual es a su vez reflejo del comportamiento que sigue la distribución de los ingresos.¹

La consolidación de un conjunto de transformaciones económicas efectuadas en los últimos años ha contribuido a la disminución de los precios de los productos que se ofertan en los diferentes mercados, aunque no lo suficiente, influyendo en la recuperación del salario real por un decrecimiento en el IPC, con tendencia al incremento.

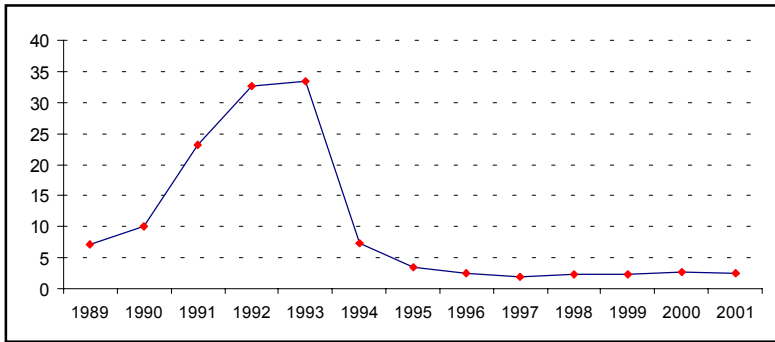
FINANZAS PÚBLICAS

Las medidas financieras, y otras de carácter organizativo en la administración central del Estado, posibilitaron que el déficit fiscal se redujera en magnitudes significativas en el período 1994-

¹ Las medidas tomadas influyeron en la disminución del efectivo en circulación y no en el ahorro que representa el 60% de la liquidez acumulada.

2001, sin exceder del 3% a partir de 1996; o sea, es en las finanzas públicas donde se observan resultados positivos del programa de saneamiento financiero iniciado en 1994.

GRÁFICO 8. RELACIÓN DÉFICIT FISCAL/PIB
(EN PORCENTAJES)



Fuente: elaborado a partir de informes anuales del Banco Central de Cuba e informes al Parlamento del Ministerio de Finanzas y Precios (MFP), La Habana.

Lo anterior muestra que el presupuesto tiene una situación muy favorable, pero habría que profundizar en las finanzas interempresariales del sector estatal, dado que estas entidades presentan un buen resultado en relación con el presupuesto, pero no con las otras empresas, es decir, el valor de los cobros y pagos entre las instituciones se encuentra en límites elevados. También es posible que parte de la reducción del déficit fiscal se pudiera convertir 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 las empresas públicas (Cepal, 1997).

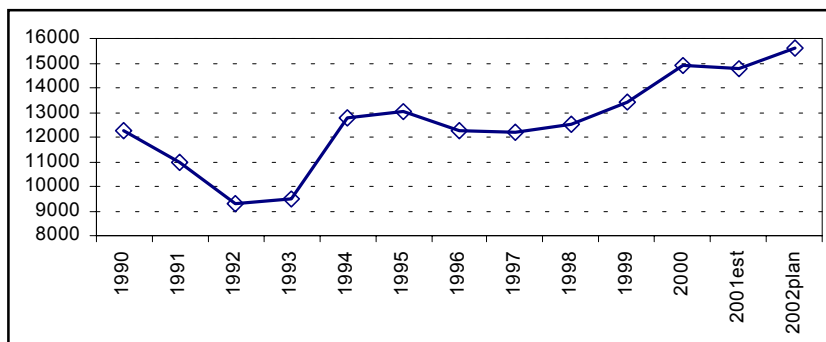
La mayor autonomía de gestión ha permitido a gran parte de las entidades estatales financiarse libremente y dejar de ser una carga para el presupuesto. Aun así, la solidez del ajuste fiscal y la permanencia de estos logros seguirán dependiendo del alcance y la continuidad de las reformas estructurales e institucionales.

EVOLUCIÓN DE LOS INGRESOS DEL PRESUPUESTO

Como resultado de la crisis de los años noventa, los ingresos al presupuesto comenzaron a descender entre 1990 y 1993. A partir de 1994, por el programa de saneamiento implementado, éstos co-

menzaron a incrementarse, especialmente por el dinamismo de la principal partida del presupuesto que es el impuesto de circulación.

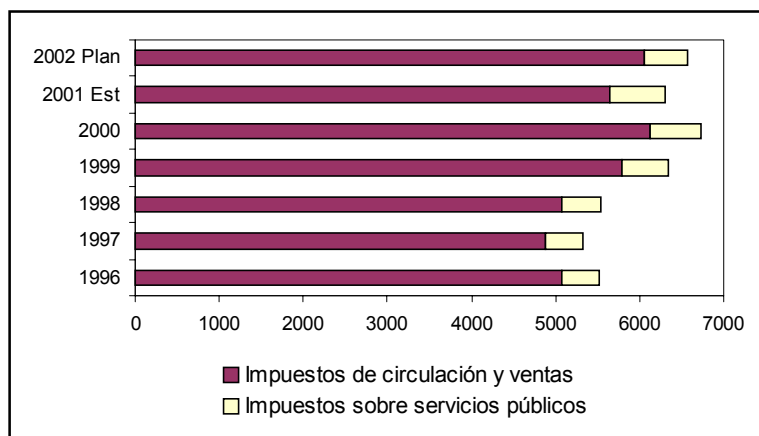
GRÁFICO 9. INGRESOS AL PRESUPUESTO
(EN MILLONES DE PESOS)



Fuentes: ONE (1998) y MFP (1999, 2000 y 2002).

Dentro de los ingresos tributarios van adquiriendo mayor significación los directos. Éstos, aunque siguen constituyendo la menor porción de los ingresos, son los que crecen a mayor ritmo. Los impuestos indirectos siguen siendo más del 60% del total de los tributos, y constituyen la mayor proporción los impuestos de circulación y ventas, en particular de cigarros y bebidas.

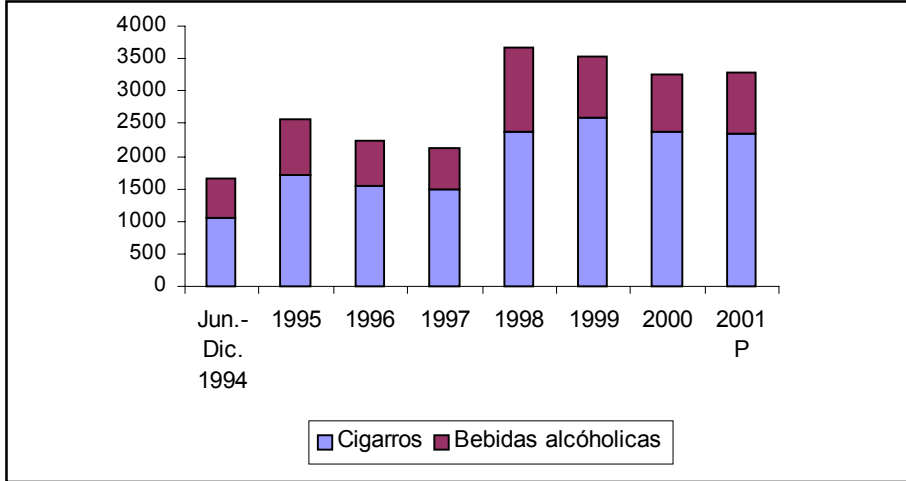
GRÁFICO 10. IMPUESTOS INDIRECTOS
(EN MILLONES DE PESOS)



Fuente: elaboración propia a partir de ONE (1998, 2000) y MFP (2000).

La evolución del aporte del impuesto a cigarros y bebidas se observa en el Gráfico 11, aunque la tendencia deberá ser a su disminución por la reducción de los consumos por parte de la población.

GRÁFICO 11. IMPUESTOS DE CIRCULACIÓN (MILLONES DE PESOS)



P: preliminar

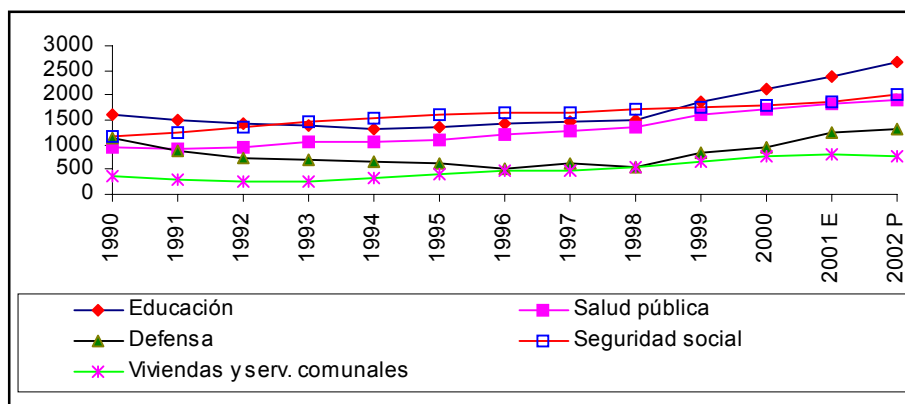
Fuente: elaboración del autor con base en Ministerio de Finanzas y Precios (MFP). Informes del presupuesto del Estado (varios años).

Es importante que el crecimiento de los impuestos directos ocurra a mayor velocidad que el de los indirectos. De este modo se aprovecha la ventaja de la imposición directa que permite una mayor redistribución de los ingresos. No ocurre lo mismo con los impuestos indirectos. Éstos, al fijarse sobre artículos de consumo, tienen un carácter regresivo, ya que mientras menos ingresos tiene una persona, mayor proporción de los mismos dedica a la compra de bienes de consumo. Por ello es positiva la tendencia de mayor crecimiento relativo de los tributos directos.

ESTRUCTURA Y EVOLUCIÓN DE LOS GASTOS DEL PRESUPUESTO

La tendencia al incremento de los gastos corrientes en la actividad del presupuesto ha sido una característica de los años noventa, a pesar de la situación de crisis económica ya descrita. Una parte importante de los aumentos se destina a incrementar las esferas que se consideran de un impacto social mayor. En el Gráfico 12 se muestra el incremento en estas esferas.

GRÁFICO 12. GASTOS SELECCIONADOS DEL PRESUPUESTO
(MILLONES DE PESOS)



Fuente: elaboración del autor con base en Ministerio de Finanzas y Precios (MFP). Informes del presupuesto del Estado (varios años).

La política económica cubana continúa teniendo un marcado acento social, dado que tiene entre sus objetivos mantener la gratuidad en la educación y la salud; garantizar el sistema de seguridad social; prestar protección a los ancianos, impedidos y otras personas afectadas por las actuales desigualdades, y paliar en alguna medida un problema tan sensible para la población como el creciente deterioro del fondo habitacional.

En el caso particular de la educación, se produjo una disminución de gastos a partir de 1990, con una recuperación a partir de 1996. En algunos años el gasto real de salarios en ese sector ha estado por debajo de lo presupuestado, a pesar de la incorporación de nuevos graduados y de la aplicación de los aumentos salariales previstos en la legislación. Esto se debió, fundamentalmente, al éxodo de trabajadores, en particular del personal docente, hacia otros sectores mejor remunerados, sumado a la caída en casi un 50% de la matrícula universitaria.

Dentro de las medidas previstas para elevar la calidad del servicio educacional se acrecentaron las formas de estimulación y los incrementos salariales al sector. Hay que tener en cuenta que en 1995 la educación era, dentro de las actividades de la esfera no productiva, la de menor salario mensual, después de los servicios comunales y personales. El amplio plan de inversiones y la introducción de programas priorizados a partir del 2001 en la educación han estado encaminados a revertir tal situación, y dar un nuevo impulso al futuro de esta actividad.

Claro está, seguir elevando los gastos en estas actividades de amplia repercusión social debe tener su contrapartida en un aumento de la eficiencia en la economía que permita no sólo elevar la recaudación tributaria por un crecimiento de la base imponible, sino también reducir los subsidios a la ineficiencia económica.

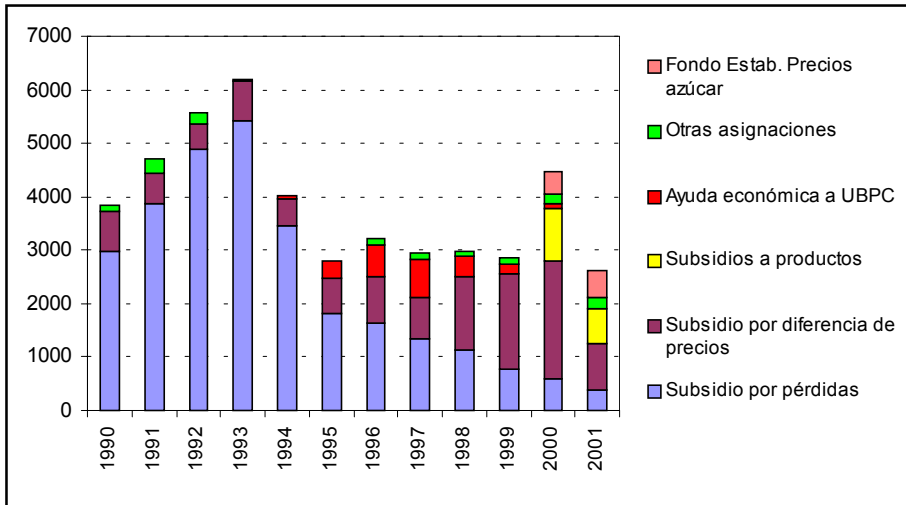
Es además significativa la reducción del presupuesto destinado al sector de la defensa del país, debido a una reorganización de la institución, al incremento de su autofinanciamiento, y al desarrollo de su sector empresarial, entre otros elementos.

GASTOS EN LA ACTIVIDAD PRODUCTIVA

En esta esfera han habido recortes significativos, y la mayor reducción se ha producido en el subsidio por pérdidas, pues la implementación de diversas medidas ha permitido que un número importante de las empresas cubanas sean hoy rentables.

En cambio, los subsidios por diferencia de precios y a productos, si bien disminuyeron, no logran la reducción planeada en algunos años. En ello incide especialmente el incremento de los precios de los combustibles y alimentos en el mercado internacional.

GRÁFICO 13. TRANSFERENCIAS AL SECTOR EMPRESARIAL ESTATAL (EN MILLONES DE PESOS)



Fuente: MFP, Informes del presupuesto del Estado (varios años).

Se observa una notable disminución del subsidio por pérdidas, en correspondencia con la reactivación económica que ha tenido lugar. Pero ni el incremento de la productividad, ni el paso de un número cada vez mayor de empresas al esquema de perfeccionamiento empresarial, ni las diferentes medidas de redimensionamiento empresarial que han sido tomadas permiten afirmar, de manera absoluta, que se hayan alcanzado los niveles de eficiencia económica necesarios. Hay indicadores como la eficiencia energética o la eficiencia en el uso de los recursos financieros que aún se encuentran lejos de los niveles deseables, o de las potencialidades de su sector (Macías, 1998)

En el caso de los recursos financieros hay que tener en cuenta que en medio de esta política de saneamiento de la economía se ha verificado la presencia de una enorme cadena de impagos entre las empresas, lo que oculta la falta de liquidez de unos, la indisciplina de otros, y evidencia un creciente descontrol de recursos.

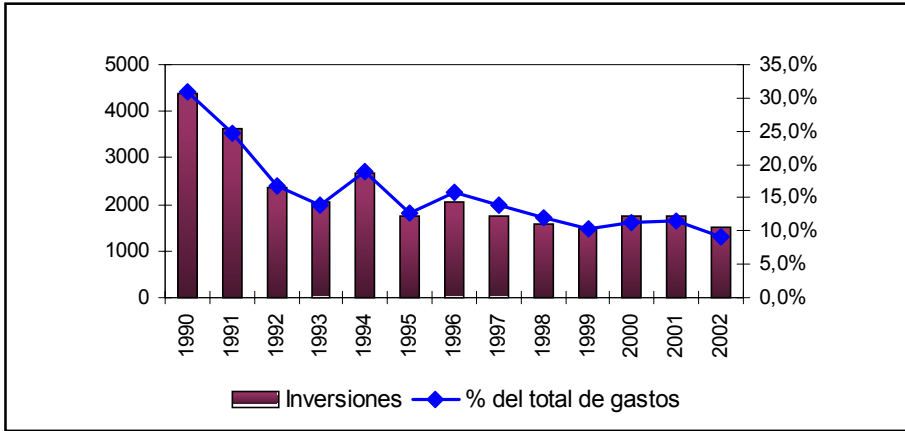
GASTOS DE INVERSIONES DEL PRESUPUESTO

La reducción de los gastos de inversiones se debió al proceso de estabilización macroeconómica a corto plazo, es decir, el esfuerzo de inversión resultó sacrificado. Aquí se planteó un *trade off* clásico entre las exigencias de estabilización a corto plazo y las necesidades de modernización estructural de más largo término.

Dentro de los gastos de estas partidas uno de los más dinámicos es el destinado a la construcción de viviendas, sin minimizar los de obras de infraestructura como carreteras, acueducto y alcantarillado.

En el Gráfico 14 se puede comprobar el reducido porcentaje que el Estado destina a la inversión, y su volumen total. Esto ocurre luego de haber pasado por una década como la de los ochenta, cuando el peso de la inversión dentro del gasto era superior al 40%, y su monto total estuvo siempre por encima de los 3.500 millones de pesos.

GRÁFICO 14. INVERSIONES DEL PRESUPUESTO NACIONAL Y SU PARTICIPACIÓN EN EL TOTAL DE GASTOS (MILLONES DE PESOS)

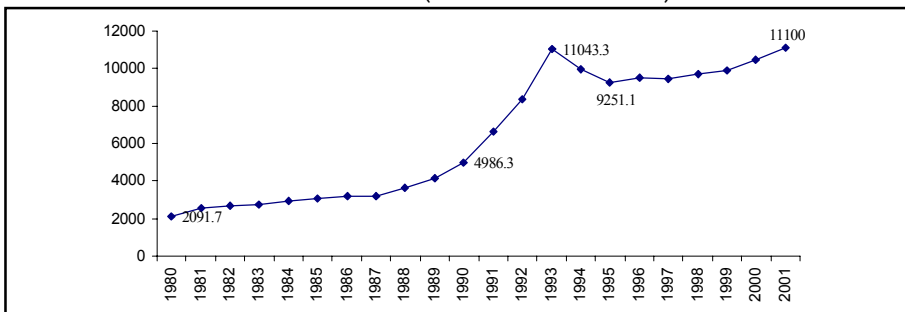


Fuente: MFP, Informes del Presupuesto del Estado, Anteproyectos 1999, 2000 y 2002. Magalys Macias, *Análisis del presupuesto Nacional*, CEEC, 1998.

EVOLUCIÓN DE LA LIQUIDEZ Y PRECIOS

La liquidez en manos de la población ha tenido poca tendencia a la baja de acuerdo con lo previsto por las autoridades gubernamentales a partir de 1995. Más bien lo que se ha producido es una reversión de la tendencia, al incrementarse la misma; por ejemplo, según estimaciones en el 2001 ésta ascendió a más de \$11.100 millones, lo que ha conspirado con la rebaja de los precios, tan necesaria para la población.

GRÁFICO 15. LIQUIDEZ ACUMULADA (MILLONES DE PESOS)



Fuente: ONE. Anuarios Estadísticos de Cuba (varios años); Banco Central de Cuba. Informes Económicos (varios años); Ministerio de Finanzas y Precios. Series cronológicas.

Sin embargo, más que la cantidad total de dinero en circulación (tanto efectivo circulante como ahorro ordinario), lo fundamental es su concentración, factor que sigue gravitando negativamente sobre otros comportamientos, en especial en cuanto a la relación precios-ingresos y, por tanto, sobre el nivel de vida del promedio de la población y la equidad.

TABLA 2. CUENTAS DE AHORRO EN MONEDA NACIONAL
(CUENTAS MAYORES DE 2.000 PESOS)

	Número de cuentas bancarias en pesos en%	Efectivo de las cuentas en %
Diciembre de 1994	14,1	77,8
Junio de 1995	13,6	82,4
Diciembre de 1995	13,1	83,6
Diciembre de 1996	12,8	84,7
Diciembre de 1997	13,2	85
Diciembre de 1998	13	85,6
Diciembre de 1999	12,7	85
Diciembre de 2000	13	85,4

Fuente: elaborado con base en los informes anuales del Banco Popular de Ahorro (varios años).

TABLA 3. CONCENTRACIÓN DEL AHORRO

Indicador	UM	1990	1993	1996	1998	1999	2000
Cuentas de ahorro	MC	5390.0	6467.0	5074.0	4305.9	4215.5	4200.3
Saldos de ahorro	MMP	2645.1	4480.5	5692.0	5254.0	5139.1	5197.2
Saldo de ahorro por cuenta	Pesos/ cuentas	491.0	692.0	1121.8	1220.0	1219.5	1237.3

Fuente: José Ernesto Álvarez, "La circulación monetaria de la población en Cuba. Diagnóstico de la situación actual y elementos para el diseño de una reforma en la política monetaria", Instituto de Investigaciones de Finanzas y Precios, Banco Popular de Ahorro, Cumplimiento de los objetivos de trabajo, 1999, La Habana, Informaciones del BPA.

Es importante reconocer que el peso de la circulación en divisas hace bastante complejo el proceso de saneamiento financiero interno. A ello se suma que las cuentas en divisas de la población se incrementan constantemente.

La relación masa monetaria-PIB ha ido variando a partir de 1993, como resultado de las medidas de reactivación económica, es de-

cir, el PIB creció en dinámica más que la masa monetaria, a precios corrientes, entre 1994 y 2000. Ya en el año 2001 la situación fue contraria.

No se ha logrado la reducción esperada por las autoridades dadas las limitaciones en el volumen y la estructura de la oferta que se realiza. Esta situación ha demostrado un agotamiento de las medidas iniciales del saneamiento financiero interno, o sea, del margen del beneficio de esas medidas, lo cual lleva a pensar en la búsqueda de nuevos mecanismos de absorción monetaria. Por ejemplo, se deben dirigir al sector campesino los bienes y servicios adecuados a sus necesidades para incentivarlos a incrementar la producción de alimentos; por otro lado, a los titulares de elevadas cuentas bancarias se les debe proporcionar una oferta de mayor valor agregado, no se debe olvidar que el excedente monetario en una buena parte puede ser un fenómeno de consumo postergado y no de ahorro.

MERCADOS DE BIENES DE CONSUMO Y SUS PRECIOS

Las limitaciones del mercado interno cubano —medios de capital, bienes intermedios y de consumo— resultan relevantes en relación con el crecimiento. La incipiente integración que se ha ido fomentando entre ellos y en cada uno de ellos debe ser, en un futuro, un factor con suficiente poder de estimulación; sin embargo, subsisten problemas que limitan esta integración, entre otros, el tratamiento discrecional a empresas, sectores y ramas, que le conceden a veces condiciones cuasi monopólicas u oligopólicas que a la larga van en detrimento de la eficiencia y la productividad (Triana, 1998).

La variedad de mercados que la dualidad monetaria introdujo se ha convertido en un factor que limita el crecimiento, por las dificultades con la clarificación de los costos productivos, tanto hacia el interior de la economía nacional, como en su comparación con el mercado internacional.

Entre 1996 y 2000, el mercado estatal de bienes racionados no experimentó variaciones significativas ni en las cantidades ofertadas, ni en los precios, ni en la disminución de los ciclos de entrega, sintiéndose sus efectos en algunos productos de importancia como combustibles, huevos y pescados, entre otros.

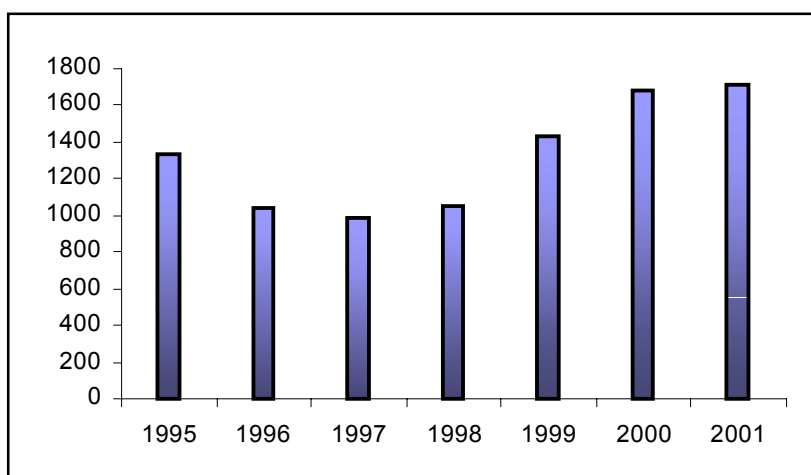
El mercado estatal de bienes no racionados en moneda nacional incrementa la circulación minorista por los aumentos en la oferta de bienes y servicios, pero asociado a un incremento en el

Índice de Precios al Consumidor; éste continúa siendo un mercado deprimido, tanto por los volúmenes de venta, como por la calidad y el surtido de las mercancías que se ofertan, así como por la relación entre el poder adquisitivo de la población y los niveles de precios de las mercancías que comercializan.

El más dinámico es el mercado constituido por los sistemas de tiendas en divisas conocidos como “tiendas de recuperación de divisas”, ya que su crecimiento supera los dos dígitos anuales. Este mercado presenta precios altos en productos de primera necesidad y alta demanda popular, debido a la existencia de elevados impuestos de venta, que llegan a alcanzar hasta el 240% del precio al cual se adquiere el producto.

En el 2001 el mercado agropecuario experimentó un crecimiento en las ventas totales, pero la tendencia es a mantener la dinámica de este mercado, lo cual conspira con la estrategia de rebajar los altos precios del mismo. En ello incide la poca oferta estatal de productos muy demandados como los cárnicos, vegetales, frutas, hortalizas y condimentos, entre otros.

GRÁFICO 16. VENTAS EN EL MERCADO AGROPECUARIO



Fuente: ONE, Evolución mensual del mercado agropecuario, diciembre de 1995, 1996, 1997 y 1998, 1999 y 2000.

Si se realiza una comparación entre los precios del mercado informal y los del mercado normado, los primeros superan en varias veces a los últimos, a pesar de la tendencia general de disminución de los precios en algunos productos, según se observa en el Anexo 1.

Al generalizarse el mercado informal, los ingresos no se orientan según criterios sociales o según el rendimiento específico de las actividades productivas, sino que siguen patrones de redes informales, actividades ilícitas, vínculos con actividades en divisas, entre otros.

En el contexto de la sociedad cubana es preciso considerar, junto al componente monetario de la población, un conjunto de rubros de magnitud elevada como la educación, la salud y la asistencia social, que influyen de forma positiva en la determinación del ingreso familiar de todos los sectores de la población.

También hay que tener en cuenta los ingresos adicionales al salario —legales o ilegales—, elemento que ha caracterizado el desenvolvimiento social de la población cubana, con una mayor incidencia a partir de los años noventa.

Estos valores expresan la existencia de altos niveles de precios y de un estancamiento en la rebaja de algunos precios esenciales, lo que ha deteriorado el poder adquisitivo de la población. Dicha variación está dada por el comportamiento experimentado por los precios de los productos de los mercados de libre oferta y demanda.

Sin embargo, en la mayoría de los casos, estos precios superan entre 10 y 100 veces a los del mercado normado, situación que es análoga para el mercado estatal en divisas, si aplicamos la tasa que rige en las casas de cambio (ver Anexo 1).

Si se asume como centro o referencia al mercado agropecuario, se tiene que éste es un mercado en situación oligopólica, producto de rigideces que se establecieron para la participación en éste, y de otros factores que atentan contra los posibles oferentes, como por ejemplo (García, 1998):

- la inmovilidad de los precios de Acopio que no se adaptan a las nuevas condiciones de producción y que, por tanto, no son reflejo de los costos reales en que se incurren y de hecho no se convierten en estímulo a la producción;
- la concertación de precios entre los vendedores previo a la apertura del mercado, lo que garantiza fabulosas ganancias a una producción marginal (aproximadamente el 20% de la total) y restringe la oferta al no estimular el incremento de la producción;
- la existencia de barreras de entrada para los no privados (que son, además, los que cubren los mayores compromisos con el Estado para garantizar la alimentación racionada y social), pues su presencia en el mercado queda sujeta al cumplimiento de tales compromisos.

Es de suponer que esta situación ha tenido una influencia directa en el deterioro de los niveles calóricos de la dieta de la población cubana, así como de las proporciones de los componentes nutricionales de la misma, o sea, que un conjunto de importantes nutrientes de la dieta establecida como mínima para el buen funcionamiento del organismo están por debajo de los parámetros establecidos, atentando contra la seguridad alimentaria (Togores, 1997).

Al compararse los precios de los artículos normados seleccionados (8,96), y éstos en los mercados informales, se demuestra que el ingreso se hace insuficiente para cubrir las necesidades básicas de una familia típica cubana de cuatro personas, existiendo segmentos muy afectados en la actualidad. Este análisis sólo contempla las necesidades mínimas de alimentación y aseo, quedando sin contabilizarse los gastos en servicios tales como la electricidad, el alquiler de las viviendas, el transporte y la adquisición de productos del vestir y el calzado, el esparcimiento, entre otros que también son necesarios (Togores, 1997).

SECTOR AGROPECUARIO

La existencia de tres tipos de propiedad (estatal o pública, cooperativa y privada que incluye a los campesinos y parceleros), y cuatro formas de tenencia (propietaria-estatal, cooperativa, campesinos y parceleros) y usufructuaria (Unidades Básicas de Producción Cooperativa —UBPC—, campesino y parcelero), introduce en la agricultura cubana una mayor complejidad, obligando a diferenciar mecanismos e instrumentos económicos y metodológicos en atención a las particularidades de cada sector de propiedad.

Cuando se analiza la evolución del sector agropecuario es significativo señalar que no se ha modificado la estructura agraria con relación a años anteriores, pues prevalecen los cultivos permanentes especialmente los de exportación, por ejemplo los dedicados a la caña de azúcar y cítricos, entre otros.

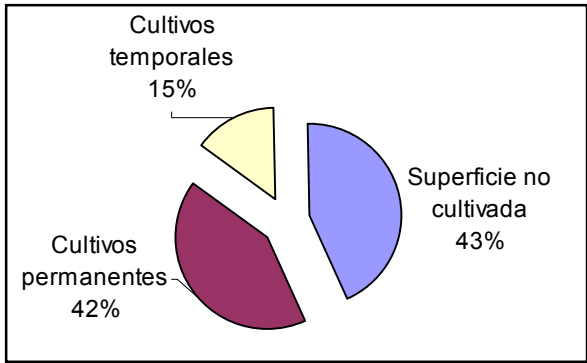
Hay recuperación de los niveles de producción del sector estatal, pero los resultados productivos del sector no estatal fueron los de mayor peso dentro del incremento general de la producción del país.

Durante los años 1998 al 2001 los rubros de mejores resultados se concentran en las hortalizas,² el tabaco, el frijol, los frutales, y el plátano. Hay que considerar que estos cultivos han mantenido

² La producción de hortalizas a partir de los organopónicos ha presentado una dinámica importante en los últimos años. De las 791,9 miles de

históricamente niveles productivos muy bajos, por lo que los crecimientos son notorios.

GRÁFICO 17. ESTRUCTURA AGRÍCOLA Y SU UTILIZACIÓN



Fuente: estadísticas del Minagri, 1999, La Habana.

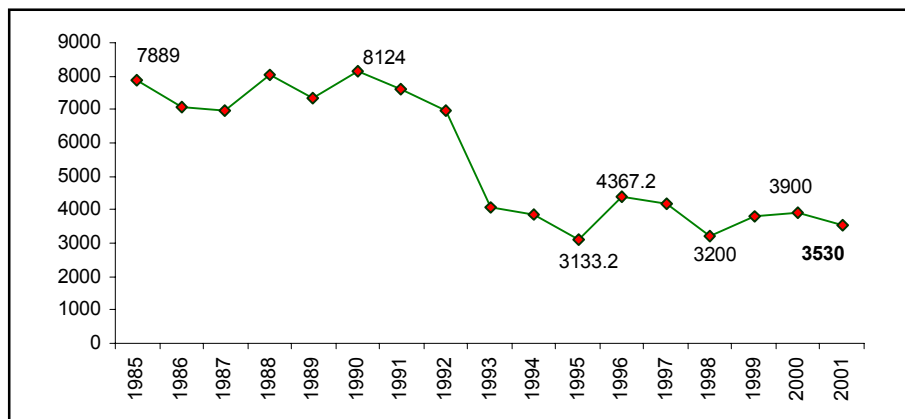
Como consecuencia de las dificultades financieras externas, junto a factores organizativos y de eficiencia, y a condiciones climáticas adversas, la producción de azúcar se redujo progresivamente, hasta alcanzar las zafras más bajas de los últimos cinco decenios. El volumen medio de las zafras entre 1991-1998 fue de 4,3 millones de toneladas, mientras en la década de los ochenta los promedios eran de 7,7 millones de toneladas (Rosales del Toro, 1999).

Derivado de esta situación, el Ministerio del Azúcar (Minaz) ha realizado acciones en las áreas de la reestructuración agrícola y el perfeccionamiento empresarial. En la parte agrícola se crearon las Unidades Básicas de Producción Cooperativa (UBPC); a principios de 1998 se comenzó a trabajar en la recomposición de las cepas, en función de las variedades y condiciones edafoclimáticas de cada región; se han dejado de procesar cañas para aumentar la edad promedio de las plantaciones, y las autoridades gubernamentales se han planteado la búsqueda de zafras intensivas, entre otras tareas.

En el perfeccionamiento empresarial, a partir de 1997 el Minaz inicia un proceso de reorganización de sus estructuras y funciones, pretendiendo otorgar a las empresas más autonomía, autoridad y capacidad en el manejo de los recursos materiales y financieros.

toneladas de hortalizas producidas en 1998 en el país, a los organopónicos les pertenecen 440,9 toneladas, es decir, más del 60% de la producción total del país.

GRÁFICO 18. PRODUCCIÓN DE AZÚCAR CRUDO FÍSICO
(MILES DE TONELADAS)



Fuente: ONE. Anuarios Estadísticos de Cuba (varios años).

Se ha argumentado que se estudia la creación de asociaciones económicas entre la central azucarera y las unidades productoras de cañas; empezó la aplicación del pago de la caña según calidad o contenido de azúcar, y además se buscan socios extranjeros para la producción de electricidad y derivados de la caña.

El futuro económico del azúcar y sus derivados en Cuba es que deberán continuar, aún por largo tiempo, como unos de los pilares económicos, tanto por su potencial aporte a la balanza de pagos del país, como por su efecto multiplicador dentro de la economía nacional.

La actividad pecuaria fue de las más afectadas por la crisis económica, a tal punto que cambió radicalmente su tecnología, por ser una ganadería dependiente del alimento importado y ante la reducción de los volúmenes de alimentos provenientes de las zafras azucareras.

Las UBPC ganaderas no muestran un resultado significativo. Evidentemente, el cambio experimentado en las formas de explotación de la tierra lleva a la necesidad de sustituir los métodos y mecanismos de dirección —caracterizados hasta el presente por concepciones administrativas y centralizadas— por instrumentos económico-financieros. El Estado deberá limitarse a trazar políticas, crear e implementar los instrumentos adecuados para controlar su ejecución, garantizar servicios científico-técnicos y proteger el medio ambiente, cediendo las decisiones de gestión y productivas a los sujetos microeconómicos.

Las producciones de carne vacuna, avícola y porcina se encuentran muy distantes de lograr los niveles que permitan garantizar una entrega sistemática per cápita adecuada, o al menos recuperar los niveles alcanzados en 1989.

Una evaluación de las transformaciones agrarias y del papel de la agricultura en la reestructuración económica permiten afirmar que los cambios ocurridos se han circunscrito al desarrollo del proceso de cooperativización y a la entrega de parcelas en usufructo a familias para el autoconsumo y para la producción especializada de tabaco y café. Estos resultados se pueden evaluar como positivos a pesar de su lento avance por la dualidad en el funcionamiento de dos modelos: uno tradicional apoyado en antiguos métodos administrativos con prácticas ya remanentes, y otro basado en modelos descentralizados de autofinanciamiento con nuevos actores económicos.

SERVICIOS

La economía cubana se ha ido convirtiendo en una economía de servicios, dado que éstos son los que más aportan al PIB. Aquí sobresale el turismo, pero las comunicaciones comienzan a ganar peso en el aporte al Producto Nacional.

TURISMO

El turismo es la rama de mayor impacto en la evolución de la economía nacional en los últimos diez años. Por una parte, ha contribuido a elevar aún más el peso del sector de los servicios en la estructura económica del país; por otro lado, constituyó uno de los soportes principales del proceso de reanimación que se inició en 1994, y ha propiciado una mayor integración interna de algunas producciones nacionales.

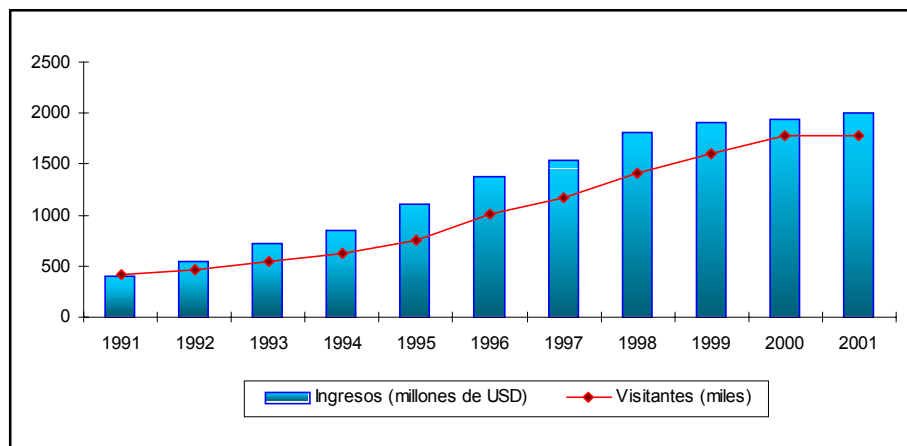
Su importancia está basada no sólo en las condiciones naturales propias —la situación geográfica de la isla—, sino en que constituye una industria con rápidas posibilidades de recuperación de las inversiones. El rasgo distintivo de la nueva etapa del turismo cubano lo constituye la puesta en ejecución de un extenso y acelerado proceso inversionista con el objetivo de ampliar y mejorar la infraestructura turística y de apoyo.

A finales de los años ochenta la isla contaba con sólo 5.000 habitaciones aptas para el turismo internacional; con el actual proceso inversionista se ha logrado la terminación de cerca de 4.000 habitaciones anuales en los últimos años.

Se han ejecutado obras en infraestructura turística que posibilitaron ampliar y mejorar la oferta del turismo. Se han invertido volúmenes significativos de recursos financieros y materiales en la construcción de pedraplenes y aeropuertos para facilitar el acceso a polos turísticos desconocidos como son los cayos y las islas, ubicados en la costa norte de Ciego de Ávila y Camagüey. Se construyó una terminal de cruceros en el puerto de La Habana. De este modo, el turismo ha tenido que asumir un grupo de inversiones inducidas para no ver afectada la calidad del servicio que ofrece.

Una visión panorámica de la industria turística cubana después de su reestructuración muestra avances a considerar en cuanto a los ingresos turísticos y al número de visitantes que llegan al país. Esta rama ha tenido crecimientos sostenidos en los últimos años, aunque con cierta desaceleración en los años 2000 y 2001. Lo beneficioso en el turismo ha sido su efecto multiplicador en otras actividades económicas, como la industria de la alimentación, bebidas, muebles, lencería y elementos de construcción, entre otros.

GRÁFICO 19. VISITANTES E INGRESOS BRUTOS EN EL TURISMO



Fuente: ONE. Anuarios Estadísticos de Cuba (varios años).

Hay dificultades con los ingresos netos de las instalaciones, debido al mantenimiento de costos fijos, por encima de estándares

internacionales, y a las importaciones de algunos insumos debido a la no disponibilidad en el país. Además, aún hay dificultades con la infraestructura extrahotelera, a pesar de que la situación del 2001 fue mucho más favorable para el turista extranjero, atendiendo a la ampliación de la red de instalaciones que venden en divisas en todo el país.

La priorización del desarrollo del turismo debe entenderse también como la búsqueda de una alternativa a la dependencia de la industria azucarera, así como un paso dirigido a variar gradualmente el patrón de inserción internacional y el perfil de ventajas comparativas de la isla. A esto se adiciona que los progresos de este sector se han producido en correspondencia con las exigencias del mercado, en ausencia de fórmulas preferenciales de precios.

Otro aspecto importante es que los recursos destinados a este sector han sido recuperados con relativa rapidez. Así, en el período 1990-1998 se destinaron de forma directa e indirecta al turismo más de US\$3.000 millones, pero la relación ingresos-inversión arrojó un resultado neto favorable para la economía de 2,8 por dólar invertido, ya que los ingresos totalizaron en ese período US\$8.568 millones.

El impacto del turismo en la economía nacional se aprecia en el incremento de la participación de las producciones nacionales en los abastecimientos a este sector. La evolución de este proceso no debe entenderse como la simple entrega de mercancía e insumos, sino que ello ha contribuido a la realización de reconversiones tecnológicas, a la obtención de producciones con mayores niveles de competitividad y a emplear con mayor intensidad las tecnologías blandas, es decir, las cuestiones relativas a diseño, presentación, embalaje y marcas.

Las ventas al turismo y la red de tiendas por parte de los productores nacionales han ido ganando en participación, lo que ha hecho posible que en la actualidad los suministros nacionales ocupen aproximadamente el 67% de las compras del turismo y el 50% de las tiendas de recaudación de divisas.

De otro lado, las empresas nacionales han tenido problemas para colocar sus productos en el mercado, por su deficiente presentación; los índices sobre el costo de adquisición de las mercancías para la formación de precios minoristas en moneda libremente convertible (MLC) vigentes no siempre resultan las más adecuadas para estimular la producción nacional, y los altos precios vigentes en el mercado agropecuario constituyen alternativas para

que algunos productos de alta demanda turística producidos por las cooperativas y los campesinos privados se desvían precisamente hacia este mercado.

El turismo constituyó también la actividad puntera en llevar a la práctica proyectos con el capital extranjero. El capital involucrado en negocios en la isla se ubica en más de US\$1.000 millones.

SECTOR EXTERNO

COMERCIO EXTERIOR

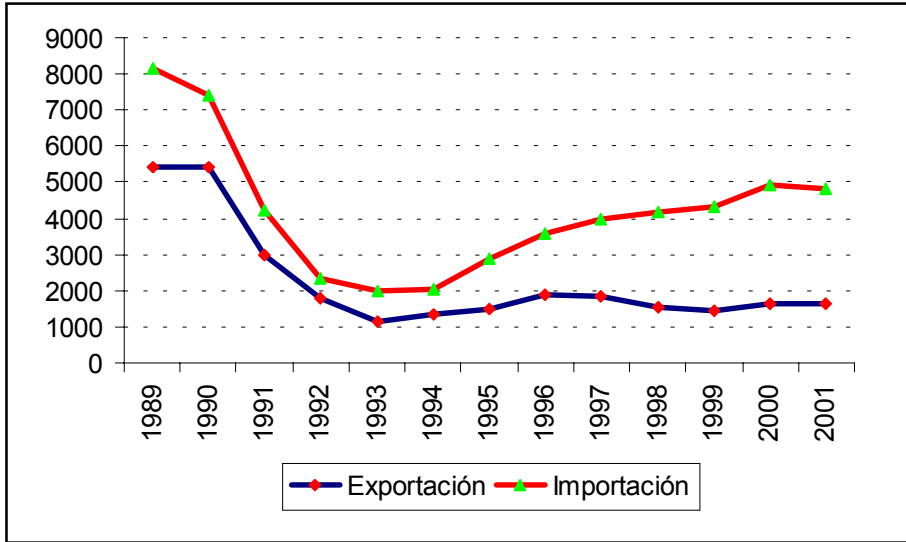
El comercio exterior cubano ha constituido una de las áreas de la economía que ha experimentado transformaciones muy complejas y significativas a partir de 1990, por la readaptación gradual de la economía de la isla a un nuevo entorno internacional.

Los avances fundamentales se han alcanzado en los aspectos institucionales, organizativos y funcionales, mientras que las transformaciones relacionadas con problemas de naturaleza estructural han experimentado muy poco avance, especialmente las relativas al saldo deficitario del balance comercial, los problemas relacionados con la elevación de la competitividad de las exportaciones, así como las restricciones para lograr la modificación del perfil exportador de la isla (Marquetti, 1997).

Es decir, el desbalance comercial creciente tipifica el desempeño del comercio exterior cubano en las últimas décadas, aunque los efectos reales son distintos a partir de 1991, por la inexistencia de créditos para hacer frente a los mismos. Así, las exportaciones no crecen con el dinamismo necesario y las importaciones crecen de forma muy acelerada, situación que responde a la disminución de las exportaciones tradicionales y la caída de los precios a que se cotizan las mismas.

El intercambio comercial descendió en forma sucesiva entre 1990-1993, debido a la caída de las exportaciones e importaciones. En 1994 se produjo un ligero incremento del comercio total (3,3%) en relación con 1993, que estuvo determinado por un crecimiento significativo de las exportaciones (15,8%), producto del aumento de los precios internacionales de los principales rubros exportables (Marquetti, 1998). Asimismo, las importaciones experimentaron un decrecimiento del orden del 6,3%, provocando que los volúmenes importados en ese año fueran ligeramente superiores a los US\$2.000 millones.

GRÁFICO 20. COMERCIO EXTERIOR DE CUBA (MILLONES DE DÓLARES)



Fuente: Banco Central de Cuba, Informes Económicos 1994-2001, La Habana.

En 1995 tuvo lugar un nuevo aumento del intercambio, del 30,1%, al conjugarse incrementos en las exportaciones de un 12,1% y de las importaciones en un 42,9%. En el primer caso, este resultado fue posible por un crecimiento importante de las exportaciones de níquel y por la mejoría relativa de las ventas externas de rubros tradicionales como los productos de la pesca, el tabaco y algunas manufacturas ligeras. De igual forma, tuvieron un desempeño favorable las ventas externas de cementos y de otros productos de la industria de materiales de la construcción, así como rubros provenientes de la industria sideromecánica, fundamentalmente productos siderúrgicos.

La caída que experimentó la producción azucarera, y en menor medida la comercialización internacional de productos químicos farmacéuticos a partir de 1995, impidieron que los resultados alcanzados fueran lo esperado.

En el caso de las ventas externas estas cifras son indicativas de que aún se está muy lejos del potencial exportador que tenía la isla a precios del mercado mundial al finalizar los años ochenta, el cual oscilaba entre US\$1.900 y 3.000 millones. Con relación a las importaciones nos ubicamos por el per cápita importado en un nivel próximo a los 200 dólares, lo que coloca a Cuba en un nivel inferior al promedio regional, que se estima en unos 300 dólares (Álvarez, 1994).

En cuanto a la evolución del saldo del balance comercial se pueden distinguir dos momentos: uno que abarca de 1990 a 1993, y que se caracterizó por la reducción sustancial del déficit comercial, y otro a partir de 1994. Este comportamiento estuvo determinado por la caída que experimentó en términos de valor y en físico el intercambio comercial. A esto se adicionan los efectos del proceso de reorientación geográfica del comercio exterior cubano y, en general, el acelerado reacomodo que tuvieron que sufrir las relaciones externas de la isla en esos años.

Las razones causales del deterioro antes descrito fueron: el inicio de la tendencia a la gradual reanimación de la economía, la disminución de los precios del azúcar y de otros fondos exportables, el aumento de los precios de los bienes importados —básicamente de los combustibles y alimentos—, así como la reducción a niveles mínimos de las reservas del Estado.

La dinámica negativa que ha mantenido el saldo del balance comercial constituye uno de los problemas que debe ser objeto de atención por las autoridades gubernamentales, ya que un crecimiento excesivo de la brecha comercial deficitaria provocaría tensiones adicionales en el déficit de cuentas corrientes.

ESTRUCTURA DE LAS EXPORTACIONES

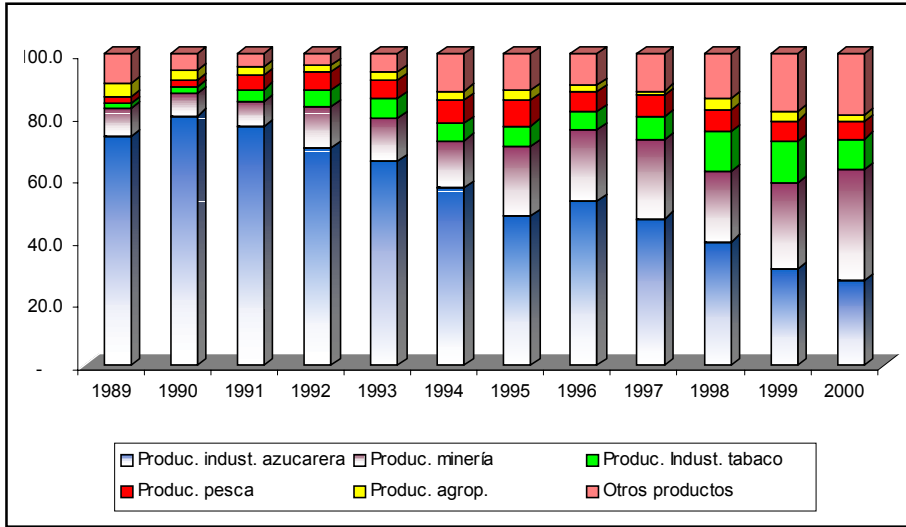
Los cambios que se produjeron en las condiciones internacionales de la isla no implicaron una variación sustancial de la composición mercantil de las exportaciones cubanas (estos resultados se pueden apreciar en el Gráfico 21). Las modificaciones mínimas que se produjeron en este período están en relación directa con la disminución de la participación de la industria azucarera en la generación de ingresos, cuyas irregularidades productivas provocaron pérdidas superiores a los US\$2.000 millones entre 1992-1996 (González, 1996).

Las exportaciones de azúcar sufrieron en un primer momento, un mayor impacto por la caída de los precios que se produjo en los noventa. Con posterioridad a esta fecha las afectaciones fueron causados por las sucesivas caídas que experimentó la producción de azúcar, llegando a zafas de 3.2 millones de toneladas como la de 1998.

Las reducciones que experimentó la producción de azúcar no tienen sólo importancia en los volúmenes de ingresos que aporta por concepto de exportaciones, sino que ello significó la pérdida de una parte importante de los flujos de financiamiento a los que accedía el país por el peso de los mismos en las garantías (colatera-

les), aspecto éste que en la actualidad no logra ser compensado por ninguna otra rama de la economía.

GRÁFICO 21. ESTRUCTURA DE LAS EXPORTACIONES POR GRUPOS DE PRODUCTOS (EN PORCENTAJE)



Fuente: ONE, Anuarios Estadísticos de Cuba (varios años), La Habana.

En cuanto a las exportaciones de níquel, después de presentar caídas sucesivas en los volúmenes producidos y en las exportaciones entre 1990 y 1994, a partir de 1995 se produjo un salto impresionante en ambos indicadores. Aquí se conjugaron un crecimiento sustancial de la producción y una coyuntura favorable de los precios internacionales del mineral que posibilitaron que esta industria alcanzara niveles superiores a los presentados antes de la crisis. En los resultados anteriores han tenido un peso decisivo las transformaciones organizativas y productivas aplicadas desde 1991 en la industria, especialmente la relativa a los acuerdos celebrados con la Sherrit Inc. en 1994, que posibilitaron la creación de una empresa de capital conjunto que facilitó el acceso de la isla al mercado internacional del cobalto, creándose condiciones potenciales para incrementar los ingresos que genera esta industria.

Las exportaciones tabacaleras estuvieron afectadas severamente entre 1990 y 1993 por diferentes factores, como los relacionados con la reducción de las áreas de cultivo destinadas históricamente a la siembra del tabaco, la presencia de dificultades de naturaleza organizativa y de gestión comercial, así como la imposibilidad de

utilizar determinadas marcas que habían permitido la comercialización del habano en Europa Occidental durante decenas de años.

La empresa cubana Cubatabaco³ firmó importantes acuerdos en 1993 con las compañías estatales Seita de Francia y Tabacalera S.A. de España, los cuales contemplaron, entre otros aspectos, el suministro de fertilizantes y otros insumos para la producción tabacalera, la reutilización de determinadas marcas para la venta del habano, así como las correspondientes definiciones en los términos de comercialización y pago de los recursos recibidos. Paralelamente se adoptaron otras decisiones en los aspectos relacionados con la organización de la producción, perfeccionamiento de la comercialización internacional del habano y estimulación a los trabajadores del sector. Estos acuerdos, y otros que se aprobaron a partir de 1996, sirvieron de soporte básico para iniciar la gradual recuperación productiva y de las exportaciones de tabaco. De este modo, a partir de 1994 comenzó la reactivación ininterrumpida de esta actividad, lográndose en 1998 niveles productivos e ingresos por exportación superiores a los alcanzados en 1989.

Actualmente la empresa Habanos forma parte de la corporación Altadis, y dispone de una red comercializadora en el mundo capaz de ubicar el doble de la producción hoy disponible.

El desempeño de la actividad exportadora de los productos del mar se vio afectado en este periodo por problemas climáticos, retraso en inversiones planificadas, disminución de los niveles de captura bruta, así como por la falta de combustible y problemas tecnológicos con las embarcaciones destinadas a la pesca de la langosta. Estos factores determinaron que los ingresos por concepto de exportaciones cayeran de US\$153,3 millones de dólares en 1989 a 84 millones en 1993. En 1994, el gobierno aplicó un conjunto de medidas de carácter organizativo y de estimulación que propiciaron un modesto incremento de las exportaciones de esta industria. Sin embargo, la consolidación de esta tendencia se produjo en 1995, cuando se logró un crecimiento importante de las exportaciones de mariscos y productos del mar, las cuales sobrepasaron en un 25,5% los niveles alcanzados en el año precedente.

Aunque se observa un paulatino incremento de los ingresos generados por las ventas de laminados de acero, cables, cemento y de

³ En 1994 se decidió que esta empresa sólo se ocuparía de atender el mercado francés, mientras que la comercialización internacional del habano la ejecutaría la sociedad mercantil Habano S.A.

otros productos de la industria de materiales de la construcción, éstos no logran un cambio estructural en las exportaciones cubanas.

El análisis del comportamiento de los diferentes rubros de exportación en el período 1990-2000, evidencia que las ramas que constituyen la base del perfil de especialización y de inserción internacional de la isla —industria azucarera, minería, productos agrícolas y manufacturas ligeras— continuarán ocupando una posición de relativa importancia en la estructura exportadora, ya que resulta improbable que en el corto y mediano plazo los denominados rubros no tradicionales de exportación estén en condiciones de generar los mismos niveles de ingresos que los tradicionales. A esto se adiciona que estas ramas aún poseen un grupo de potencialidades que deben ser aprovechadas con mayor intensidad. No obstante, la materialización de este propósito requiere la variación de la cadena de valor que presentan estas ramas a favor de productos de mayor valor agregado (Marquetti, 1996).

La necesidad de variar la cadena de valor de los rubros tradicionales se debe también a que la inmensa mayoría de estos productos se caracteriza por el comportamiento irregular de los precios, desempeño que en los últimos cinco años ha mostrado una marcada tendencia a la baja, y cuyos efectos negativos para la economía de la isla han sido significativos.

El desempeño de la economía cubana durante los últimos años muestra que será difícil recuperar en el corto y mediano plazo la sensible disminución que experimentó el comercio exterior. No obstante, el aprovechamiento al máximo de las potencialidades del sector exportador tradicional, conjugado con las reservas existentes en otras ramas de la economía, pueden ser decisivos en el relanzamiento futuro de la economía cubana y en la autosostenibilidad de este proceso.

ESTRUCTURA DE LAS IMPORTACIONES

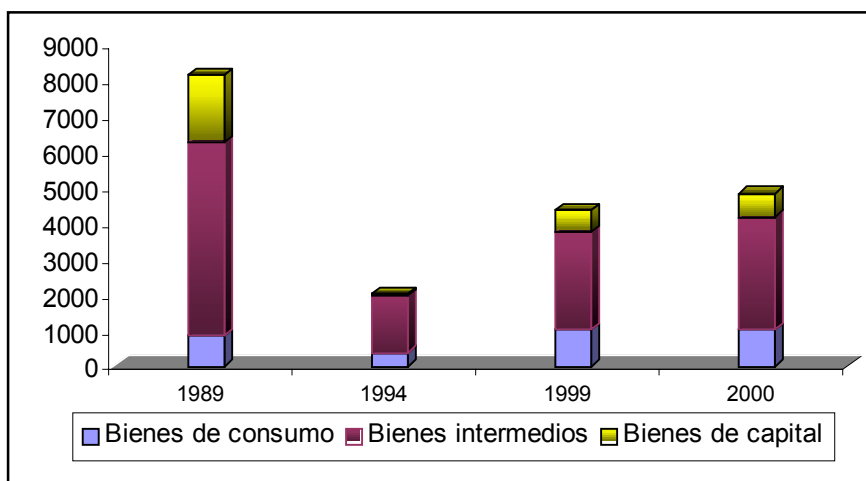
La disminución que experimentaron las importaciones con posterioridad a 1989 fue general, aunque estas reducciones se concentraron fundamentalmente en los volúmenes adquiridos de combustible, materias primas y bienes de capital. De estos últimos, las compras externas virtualmente desaparecieron entre 1992 y 1994, y aún en el año 2000 éstas no fueron las adecuadas, aunque la tendencia fue positiva y apuntó al crecimiento de los bienes de capital.

Razones de naturaleza estructural, unidas a prioridades de política económica, han determinado que los alimentos, medicamentos y combustibles hayan mantenido una participación superior

al 60% en el total de las importaciones, sin que exista la posibilidad de cambiar esa estructura en el corto plazo.

Otro aspecto importante es que la adquisición de estos rubros ha requerido de la utilización de aproximadamente el 80% de los ingresos en divisas del país, situación que resulta insostenible en cualquier proyección de la economía para los próximos años.

GRÁFICO 22. ESTRUCTURA DE LAS IMPORTACIONES CUBANAS (MILLONES DE PESOS)



Fuente: ONE, Anuarios Estadísticos de Cuba (varios años), La Habana.

TABLA 4. ESTRUCTURA DE LAS IMPORTACIONES POR GRUPOS DE PRODUCTOS (EN PORCENTAJES)

	1990	1994	1996	1997	1998	1999	2000
Alimentos	12,0	25,0	21,0	18,0	16,8	16,9	13,9
Materias primas	4,0	2,0	2,0	6,0	2,2	2,0	1,9
Combustibles y lubricantes	27,0	36,0	30,2	26,0	16,4	16,8	23,9
Químicos	6,0	7,0	9,0	7,0	10,0	9,7	8,6
Maquinarias y equipo	37,0	6,0	16,2	15,0	27,0	26,2	24,8
Otros	14,0	23,0	21,5	35,0	27,6	28,4	26,9

Fuentes: ONE, Anuarios Estadísticos de Cuba, 1996, 1999 y 2000; Banco Central de Cuba, Informe Económico 1999 y 2000.

La aminoración del peso que tienen los bienes intermedios en las importaciones cubanas no se obtendrá sólo mediante la instrumentación de las decisiones anteriores; la consecución de este propósito requiere de un mayor grado de integración en la economía y la modificación efectiva del modelo productivo y tecnológico.

En general, una solución a fondo de la situación que afronta el país con las importaciones exige alcanzar un mayor nivel de integración entre la industria y la agricultura, introducir gradualmente variaciones en el patrón de consumo energético, lograr un mayor control y eficiencia en la utilización de los recursos, así como aprovechar al máximo el potencial económico existente.

Históricamente Cuba ha tenido una dependencia estructural de su sector importador en el crecimiento de la economía, aunque es complejo variar la actual estructura de las importaciones dado que más de la mitad de éstas son de rubros alimenticios o combustibles, elementos muy sensibles en las actuales condiciones y cuyas entregas a la población se encuentran ya en niveles mínimos.

LA INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA

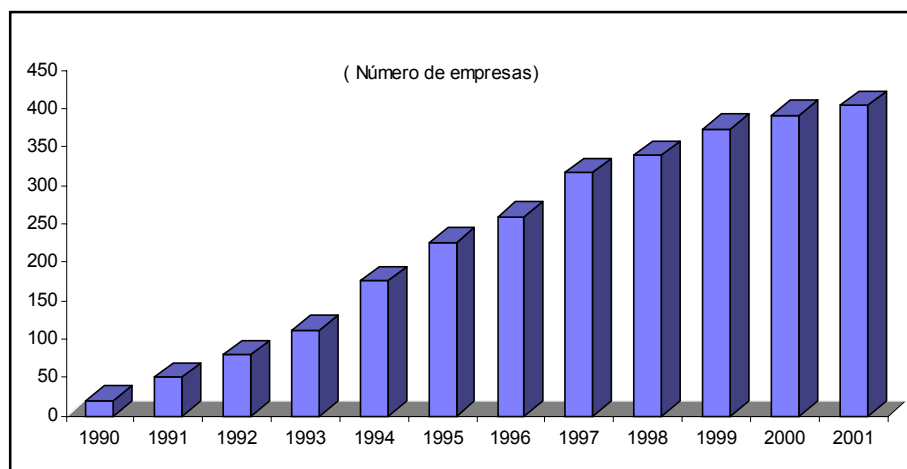
La descapitalización de la economía a partir de 1990 afectó con fuerza a los sectores industriales, lo cual fue un elemento importante en la búsqueda de inversión extranjera directa (IED). De conjunto, la infraestructura productiva se sometió a fuertes presiones debido al deterioro de los medios básicos, insuficiencia de mantenimientos y sobrecargas generadas por la explotación más allá de lo recomendado técnicamente. Así, la falta de materias primas y la necesidad de una reconversión industrial, demandada por la reinserción en mercados cada vez más monopolizados y exigentes, presionó hacia el perfeccionamiento empresarial y a la búsqueda de tecnologías. En el caso cubano ésto puede ser posible a través de asociaciones extranjeras.

El proceso de apertura al capital extranjero ha estado orientado a la solución de problemas puntuales del proceso de crecimiento de la economía cubana, entre ellos: la diversificación de las exportaciones en calidad y cantidad, la adquisición de materias primas, la necesidad de capitales frescos, la inserción en nuevos mercados, la adquisición de tecnologías avanzadas, y la introducción de prácticas modernas de gestión económica.

No obstante la cautela de los inversionistas por el destino de Cuba, el número de asociaciones económicas con capital extranjero (AECE) ha tenido una tendencia creciente, a pesar de que un país extranje-

ro impuso una ley que trata de impedir el flujo de recursos de IED hacia ella, y que afecta la evaluación del llamado riesgo-país, por lo que su monto adquiere para Cuba una importancia mayor de la que pueda derivarse de una simple comparación cualitativa entre los flujos de inversión hacia otros países de la región.

GRÁFICO 23. NÚMERO DE ASOCIACIONES CON EL CAPITAL EXTRANJERO EN CUBA



Fuente: estadísticas del Ministerio para la Inversión Extranjera y la Colaboración Económica (varios años).

A primera vista, el crecimiento sostenido desde 1990 parece confirmar la existencia de un patrón de inversión favorable en el entorno doméstico, ya que los elementos positivos tienen un mejor balance que las adversidades.

Por ejemplo, entre 1988 y 2001 se han constituido en Cuba más de 550 asociaciones económicas internacionales, quedando activas 404 asociaciones a finales de 2001.

En una correlación de la formación bruta de capital fijo a precios corrientes entre 1991 y 2000, que ascendía a 23.185,4 millones (ONE, 1998; BCC, 1998, 2000) —aunque son montos pequeños en relación con períodos anteriores y con las necesidades reales, además de que su recuperación no es un tema del corto plazo—, y lo informado por las autoridades gubernamentales según las cuales las IED en Cuba ascendían a más de US\$1.557,6 millones, el indicador resultante es de un 8%, o sea, es comparable con las cifras promedio mundiales, aunque todavía dista mucho de solventar los requerimientos de la economía nacional.

En cuanto a los efectos cuantitativos y cualitativos, las inversiones foráneas han impactado positivamente en el quehacer de algunos sectores económicos, asociados principalmente al turismo, la minería, los combustibles, la agricultura, la telefonía, la industria y los servicios.

Es importante reconocer que transcurrida más de una década de la presencia de los capitales extranjeros en Cuba, en el periodo posterior a 1959 éstos han llegado a un proceso de maduración con resultados positivos. Por ejemplo, las asociaciones económicas internacionales (AEI) han aumentado constantemente sus indicadores de ventas totales de bienes y servicios —que alcanzaron en el 2001 los US\$1.834,1 millones—, las exportaciones ascendieron a US\$768,0 millones, mientras los ingresos directos al país totalizaron los 370,0 millones.

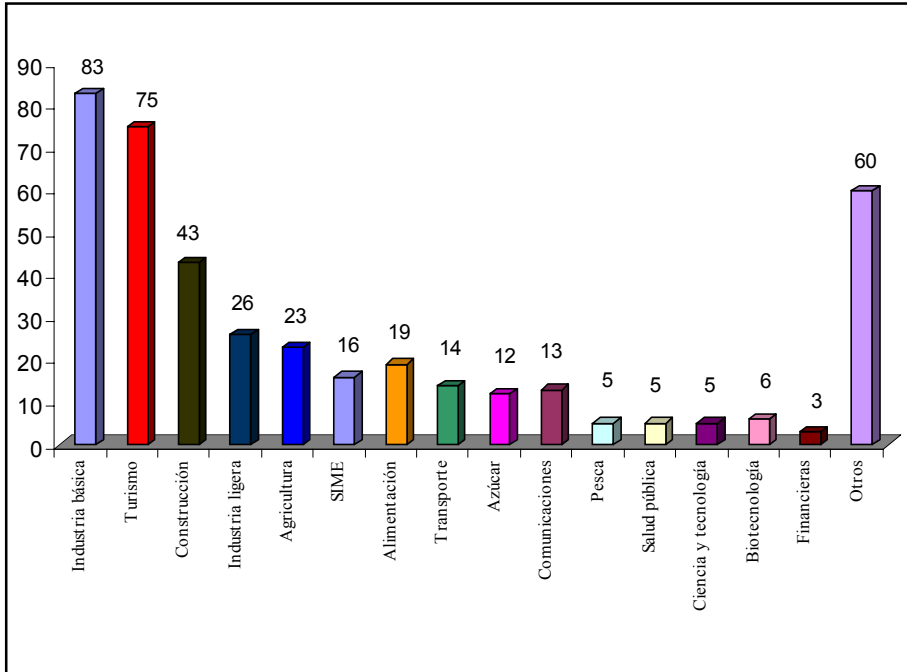
A partir de 1998 se observa la integración de asociaciones económicas dirigidas a nuevas actividades, entre ellas a los servicios públicos. En 1999 se constituyó la empresa Energas (cubana-canadiense) para producir electricidad empleando como combustible el gas acompañante de los pozos petroleros de la zona norte de La Habana. Paralelamente surgió la primera empresa de capital totalmente extranjero de Panamá para construir y operar una planta de generación de electricidad en la Isla de la Juventud, y se crearon empresas financieras con bancos cubanos, como la empresa mixta entre el Banco Popular de Ahorro y Caja Madrid de España.

En 1999 se crearon 58 asociaciones económicas internacionales, siendo las más representativas por sus características, la realizada por la empresa Habanos S.A. que dio lugar a la entidad Altadis para la comercialización del tabaco cubano; la empresa Aguas del Oeste para la gestión de servicio de agua de algunos municipios del oeste de la ciudad y, posteriormente, Aguas de La Habana que tiene una mayor amplitud.

En el 2000 se crearon 33 nuevos negocios con el capital extranjero, los cuales representan el doble de los recursos financieros comprometidos en 1999, y en 2001 fueron 24 las asociaciones establecidas.

Como se infiere, en las empresas mixtas el mayor porcentaje está vinculado al sector industrial, después al turismo, y en menor medida están los acuerdos en otras esferas.

GRÁFICO 24. ASOCIACIONES ECONÓMICAS INTERNACIONALES POR SECTORES DE LA ECONOMÍA. AÑO 2001



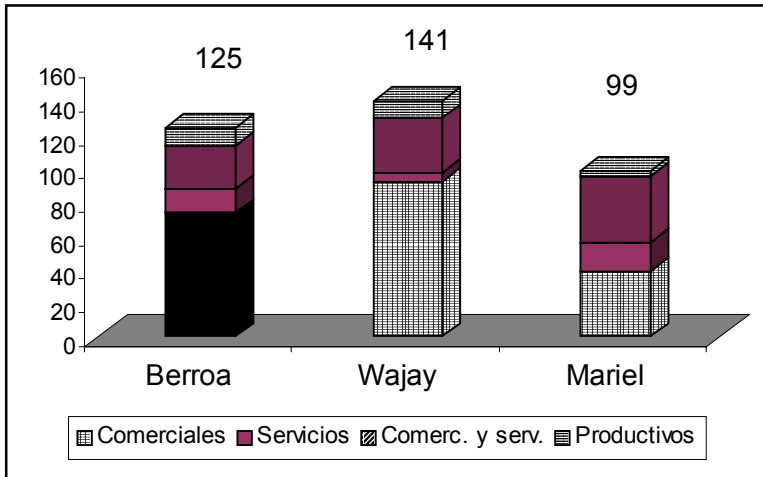
Fuente: estadísticas del Ministerio para la Inversión Extranjera y la Colaboración Económica, marzo de 2002.

Las zonas francas (ZF) se crean mediante el Decreto-Ley 165 de 1996, con las mismas facilidades que el país otorga para la IED en general, con algunas especificidades.

Los resultados de los operadores de zonas francas en el 2000 fueron los siguientes:

- Las exportaciones totales alcanzaron los US\$22,4 millones.
- Las ventas en zonas francas ascendieron a US\$10,6 millones.
- Los productos en inventario ascendían a US\$137,8 millones.
- Las ventas al mercado nacional totalizaron los US\$24,3 millones.

GRÁFICO 25. OPERADORES APROBADOS EN ZONAS FRANCAS EN EL 2000



Fuente: Ministerio para la Inversión Extranjera y la Colaboración (Minvec), febrero de 2001.

Lo previsto era que la mayor parte de las empresas fueran productivas, por las ventajas en la generación de empleos y la adquisición de tecnologías, pero por diversos motivos esto no ha sucedido.

La experiencia internacional demuestra que la tecnología que se transfiere en las zonas francas es bastante simple, por lo que Cuba debe procurar que las industrias que se ubiquen allí sean más complejas, como la industria farmacéutica o biotecnológica, la química, equipos ópticos o electrónicos, o equipos médicos, para que la transferencia de tecnología sea positiva y permita utilizar eficientemente el recurso más importante del país que son sus recursos humanos bien escolarizados.

Considerar desde otros ángulos las posibilidades de acceso a la inversión extranjera nos lleva a las llamadas “nuevas formas de inversión” bajo las cuales se agrupa todo un conjunto de posibilidades de negocios que debe ser evaluado, y la inversión de cartera.

En materia de acciones las posibilidades se presentan con mejores opciones, incluso en el corto plazo, pese a los niveles avanzados de la reforma económica en términos de resultados, especialmente en el sentido financiero-bancario, y a la ausencia de un mercado de valores doméstico. La práctica internacional demuestra que no pocos países han utilizado en un primer momento los mercados de valores de otros para vender acciones. Cuba no cuenta con empresas capaces de vender acciones en el mercado internacional, sin embargo, el vínculo con el capital extranjero puede resultar viable.

Resulta no sólo posible, sino también necesario, promover la venta de acciones de empresas de capital mixto en los mercados de valores exteriores, prácticas desarrolladas en Canadá así lo avalan. Muchas críticas se pueden hacer al manejo de esta opción, desde los posiblemente discretos niveles de financiamiento que se obtienen por esta vía, hasta los riesgos de descapitalización que puede entrañar; no obstante, lo que se propugna es que el país acceda, paso a paso, a estos mercados dentro de una política inteligente a la hora de manejar costos y beneficios, y sobre la base de la protección más sólida al capital nacional.

El análisis particular de la IED en algunas ramas cubanas, especialmente en aquellas donde los resultados son más significativos —como es el caso del turismo, la minería, las bebidas y los licores, las comunicaciones y otros—, nos muestran el proceso de mejoramiento industrial que han tenido las empresas cubanas, y como el circuito internacional de algunas áreas ha incluido a muchas empresas de la isla.

Es mucho lo que la inversión extranjera puede aportar como fuente de financiamiento, esto dependerá en buena medida de la manera como se logre articular organizadamente con la estrategia de reinserción de la economía cubana.

Las inversiones necesarias para transformar los recursos en agentes de desarrollo requieren a su vez financiación, y el volumen que se disponga para ese fin será a la larga uno de los factores determinantes del crecimiento y la estabilidad macroeconómica.

La experiencia de los últimos años indica la importancia de las políticas económicas que aplican los países receptores de capital para el mantenimiento de un flujo de inversión estable. Pero también demuestra que para atraer capital en niveles significativos, no son suficientes políticas macroeconómicas sanas, además se requiere la aplicación de profundas reformas internas en las relaciones económicas y financieras.

FINANZAS EXTERNAS

El impacto negativo del sector externo afecta la balanza de pagos (BP) de un país donde las relaciones entre las distintas cuentas de dicha balanza ponen de manifiesto el carácter persistente de los déficit en la balanza de pagos internacionales. La situación de pagos que presenta Cuba en estos momentos es muy difícil, pues sus reservas monetarias son prácticamente nulas, lo que dificulta el accionar diario de las distintas instancias nacionales (ver Anexo 2).

El déficit de la balanza de bienes y servicios ha tenido crecimientos y decrecimientos a partir de 1995. Desde 1999, a pesar del incremento de las exportaciones de servicios como turismo, transporte aéreo y comunicaciones internacionales, tres de los sectores más dinámicos en la economía nacional durante los últimos años, este déficit se ha incrementado. El déficit en cuenta corriente, bastante alto, se incrementa cada año, aún cuando existen compensaciones a este déficit por las transferencias netas que han crecido de US\$470,2 millones en 1994 a 842,4 millones para 2000. Esta cuenta incluye remesas y donaciones. Un gran peso corresponde a los envíos de dinero de los cubanos residentes en el exterior a sus familiares en la isla.

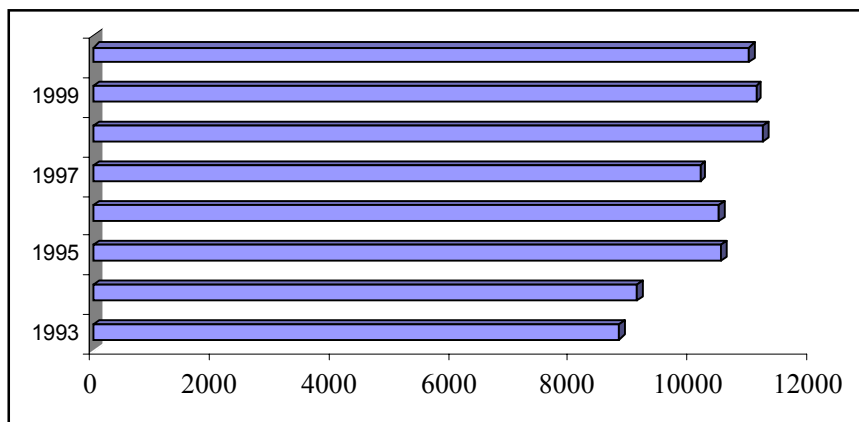
Apostar a una mayor expansión e impacto de este factor debe llevar a una reflexión más de fondo, pues para superar mucho más las cantidades actuales habría que profundizar en los cambios económicos y permitir que estos capitales se usaran para pequeñas y medianas inversiones familiares, además de buscar nuevas vías para incrementar la captación y movilización de este ahorro. Sin embargo, una decisión de esta naturaleza no puede tomarse solamente con el propósito de estimular las transferencias netas, pues con ella se estaría tocando una parte muy sensible del modelo económico que se va articulando. Una decisión —positiva o negativa— sobre esta cuestión debe formar parte de una consideración global acerca de los cambios económicos y del carácter de la reestructuración a la que se debe dar lugar (Carranza, 1998).

La cuenta Otros Capitales, que incluye activos y pasivos a corto plazo (además de errores y omisiones), pasa de un negativo de \$555 millones en 1994, a un positivo de \$369 millones en el 2000. Estos movimientos se explican por varias razones: en primer lugar, el hecho de que aquí se incluyen los errores y las omisiones, lo que opera como una cuenta de ajuste; en segundo lugar, el impacto diverso que han tenido, según su monto y momento de pago, los créditos a corto plazo que ha exigido la recuperación del producto.

DEUDA EXTERNA

Al finalizar el año 2000 la deuda externa cubana era de US\$10.961,3 millones. Su decrecimiento con respecto a años anteriores está asociado principalmente a la depreciación de las principales monedas en las cuales está denominada la deuda externa.

GRÁFICO 26. DEUDA EXTERNA TOTAL DE CUBA EN MONEDA LIBREMENTE CONVERTIBLE (MILLONES DE PESOS)



Fuente: Banco Central de Cuba, Informes Económicos (varios años), La Habana.

El tema de las finanzas externas constituye un punto fundamental y de máxima tensión para la situación de la economía cubana. No se trata de una tensión nueva, se remonta a principios de los años ochenta cuando las tendencias de la economía internacional y las presiones del bloqueo plantearon una drástica reducción de los créditos en moneda libremente convertible.

A mediados de 1982 el gobierno cubano solicitó a sus acreedores la renegociación de su deuda, que en ese momento era de US\$2.913,8 millones. De esta solicitud se logró un acuerdo razonable que, sin embargo, no libró al país de las tensiones financieras; contrariamente, éstas se fueron agudizando por la continua evolución negativa de los mercados azucareros. En 1984 y 1985 se lograron nuevas reprogramaciones. En 1986 se añaden otros factores que empeoran la situación económica del país, y con ello disminuyen las posibilidades para cumplir con las exigencias del servicio de la deuda, aun en las nuevas condiciones acordadas con los acreedores en los años anteriores, lo que obliga al gobierno de Cuba a solicitar una nueva renegociación de la deuda. Aunque se logró que los gobiernos de los países acreedores firmaran el acuerdo, los bancos se negaron a otorgar el nuevo financiamiento que se derivaba de los acuerdos alcanzados.

En estas condiciones se hizo imposible continuar efectuando los pagos correspondientes, que quedaron suspendidos desde el segundo semestre de 1986. Desde esa fecha la economía cubana ha perdido prácticamente su acceso a créditos internacionales de mediano y largo plazo en moneda libremente convertible.

El movimiento de la cotización del dólar en los mercados internacionales es un factor que actúa indistintamente sobre el nivel de la deuda cubana, pues como consecuencia del bloqueo ésta se ha contraído mayoritariamente en otras divisas. Cuando la moneda norteamericana se deprecia o se aprecian las otras monedas la deuda del país sube, así ocurrió en 1998.

Según la Tabla 5, la relación Deuda-PIB (a precios corrientes), aunque se ha logrado recuperar en los últimos años, aún se encuentra muy alta.

TABLA 5. RELACIÓN DEUDA-PIB
(PRECIOS CORRIENTES EN %)

1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
34,0	nd	52,1	58,2	47,3	48,5	46,5	44,2	48,2	43,9	39,66

Fuente: Julio Carranza Valdés, "Las finanzas externas y los límites del crecimiento (Cuba 1996-1997)", y cálculos con base en el *Anuario Estadístico de Cuba 1997, 1998*; informes del Banco Central de Cuba, abril de 2000.

La relación entre deuda y exportaciones de bienes denota un cuadro de tensiones (no se puede medir la relación servicio de la deuda-exportaciones, que es el indicador más adecuado para medir el impacto de la deuda sobre los recursos del país, pues la magnitud de los pagos anuales no se informa oficialmente, aunque se puede inferir que es reducida, ni la relación de las exportaciones de bienes y servicios, ya que a partir de 1997 no se informa oficialmente este indicador).

TABLA 6. RELACIÓN DEUDA-EXPORTACIONES DE BIENES
(EN PORCENTAJE)

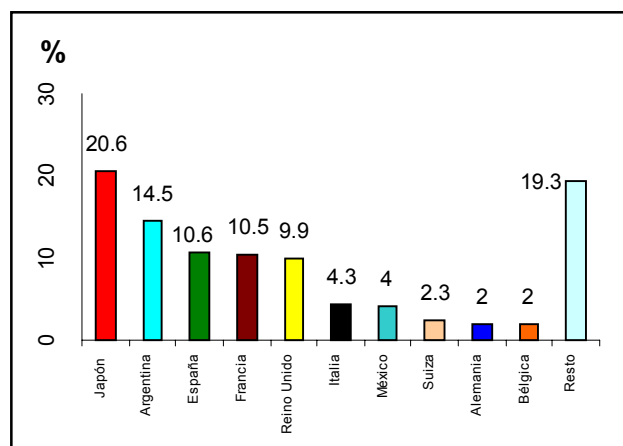
1989	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
114,6	759,46	678,4	704,2	565,9	556,5	776,0	764,9	648,36

Fuente: cálculos con base en el *Anuario Estadístico de Cuba, 1990-1996*, informes del Banco Central de Cuba (varios años).

La deuda cubana con los países exsocialistas de Europa (la más importante de ellas es con la antigua Unión Soviética) no se incluye, dado que ésta ha seguido un curso de negociación muy complicado, pues no solamente dejaron de existir los actores, las instituciones, la moneda y parte importante de los países con los que se contrajo esa deuda, sino que además se han modificado radicalmente las condiciones en las que se firmaron los acuerdos económicos que la crearon (Carranza, 1998).

El 66,1% del total de la deuda se concentra en cinco países: Japón, Argentina, España, Francia y el Reino Unido.

GRÁFICO 27. DEUDA EXTERNA DE CUBA DISTRIBUIDA POR PAÍSES ACREEDORES



Fuente: Banco Central de Cuba, Informes Económicos (varios años).

Las finanzas externas sintetizan en gran medida la situación de la economía nacional, sus perspectivas y límites, sobre todo para una economía tan abierta como la cubana. Su análisis permite establecer la diferencia entre los recursos creados y los recursos disponibles.

Para la renegociación de la deuda, las opciones que se pueden manejar van desde crear las condiciones para incrementar los pagos, estudiar la conveniencia de operaciones de deuda por inversiones, operaciones que permitan convertir créditos de corto plazo en créditos de mediano y largo plazo, comprar deuda cubana en el mercado secundario (esta operación tiene la limitante de que cuando se comienza inmediatamente sube su cotización), hasta una mayor utilización de las diversas técnicas de ingeniería financiera.

El panorama financiero externo actual de Cuba tiene como aspectos favorables la consecución de avances concretos en materia de renegociación de la deuda externa. De especial significación fueron los acuerdos alcanzados con Japón, Italia, Francia y España. Los acuerdos logrados con Japón deben entenderse como un hecho inusual en las relaciones financieras internacionales, ya que como norma no es usual que las deudas comerciales transiten por un proceso de estas características. Quizás en la obtención de esa solución pesó el volumen de la deuda, superior a los

US\$770 millones, el creciente número de compañías involucradas (182), para algunas de las cuales sus perspectivas financieras dependían de la solución de este problema; la situación recesiva imperante en el Japón, así como las ventajas que ofrece el proceso de apertura económica que se desarrolla en Cuba que, sin dudas, puede ser un atractivo importante para firmas pequeñas como es el caso de la mayoría antes indicada (Marquetti, 1998).

Se han alcanzado también acuerdos de renegociación con las Agencias Oficiales de Seguro de Crédito a la Exportación del Reino Unido y Bélgica.

El análisis de las finanzas externas constituye un momento fundamental en el estudio de la actual situación de la economía cubana y sus perspectivas. Su revisión lleva necesariamente a consideraciones más globales de las que surgirán ideas que contribuyan con este proceso de cambios económicos y de resistencia a las presiones internacionales en el cual el gobierno cubano ha avanzado ya un trecho, pero que es necesario continuar profundizando y mejorando.

CONCLUSIONES

Los indicadores que se han utilizado, así como las distintas reflexiones expuestas, nos llevan a considerar que aún la economía cubana está en una etapa de reanimación en la cual se mantienen las restricciones externas —fundamentalmente el bloqueo económico—, la estructura económica deformada, la depreciación de los bienes de capital, mientras los niveles de eficiencia interna no han alcanzado sus potencialidades, entre otros elementos.

En algo más de ocho años el crecimiento de la economía no ha podido recuperar la parte del producto perdido en los años de contracción aguda (1990-1993); en general, en el 2000 la utilización de la capacidad industrial instalada se estimaba en niveles todavía inferiores a los de 1989, mientras que la inversión no había desempeñado un papel significativo en la reanimación, con lo cual se hace evidente que por el momento ha tenido una baja presencia en el proceso de crecimiento el factor que a la larga lo hace sostenible.

La economía cubana continúa caracterizándose por mantener un bajo nivel de integración entre sus principales sectores que, sumado al empleo de una tecnología de alto consumo energético, condiciona un alto grado de importaciones de los bienes intermedios necesarios para el funcionamiento de las capacidades instaladas.

Una de las paradojas principales que presenta el desempeño de la economía es que, sin haber superado la fase de la crisis, se han creado las condiciones para mantener una dinámica de crecimiento irreversible en algunas ramas. En la base de este resultado se encuentran los encadenamientos que han surgido en torno al turismo y el incremento de la importancia del segmento del mercado nacional que opera en divisas.

Las reformas socioeconómicas implementadas han tenido un efecto de reanimación y crecimiento de la economía, pero han tenido un impacto en los niveles de equidad social conocidos. La voluntad gubernamental aún no logra dar la solución óptima a la situación de los ingresos para la mayoría de las familias cubanas, entre las cuales un porcentaje elevado no llega a cubrir sus gastos con los ingresos que perciben, lo que las obliga a recurrir a fuentes alternativas o a prescindir de un conjunto de bienes y/o servicios.

Hay avances en materia de precios, saneamiento financiero y en la disminución de la tasa de cambio del dólar, mas la situación del consumo y los ingresos continúa tirante y plantea serios retos para el gobierno.

Es necesario un replanteo de la política y estrategia agrícola buscando un desarrollo consecuente con esta situación y nuevas formas que estimulen las potencialidades de la fuerza de trabajo. Cualquier estrategia a aplicar debe estar enfocada a eliminar paulatinamente la alta dependencia del sector, fomentar las bases de producción cooperativa estableciendo la autonomía necesaria, elevar el peso del territorio en la toma de decisiones y aplicar un reajuste en la política de precios al productor.

El empleo, como un componente importante del modelo de desarrollo social, se ha transformado, tanto por los factores asociados a los efectos de la crisis económica, como por el impacto del conjunto de transformaciones que ha tenido lugar en la estructura, la regulación y el funcionamiento de la economía cubana.

El conjunto de las medidas de política económica aplicadas deberá exigir una readecuación de la política social en: la conformación del balance adecuado y óptimo de la relación entre los mecanismos de distribución normados y los asociados al mercado; y una reforma en la política salarial en beneficio de los grupos sociales mejor preparados, para evitar la descalificación y el éxodo de personal.

Es necesario profundizar en el proceso de reformas económicas, buscando soluciones a la retribución salarial de aquellas ramas que no han podido incrementar el salario, a fin de elevar la pro-

ductividad y acelerar los modestos avances en el proceso de redimensionamiento y reconversión industrial, que incluyan el perfeccionamiento empresarial.

Queda claro que han surgido valores emergentes asociados a la crisis económica, acerca de los que sería necesario reflexionar para adoptar la futura política económica que implemente el Estado.

Hay que destacar, no obstante los aspectos desfavorables, que a comienzos del nuevo milenio Cuba tiene una mejor situación que en 1993, año del punto más crítico de la crisis; que el nivel adquisitivo de una parte de la población ha tenido cierta mejora, y que se mantiene el progreso de indicadores sociales como resultado de la preocupación del Estado por la elevación del nivel de vida de la población.

Por tanto, el diseño estratégico futuro debe estar dirigido a la búsqueda de alternativas de crecimiento sostenido en un complejo equilibrio entre factores políticos, sociales y económicos, en el que más allá de los factores objetivos que explican la complejidad de la crisis económica es imprescindible emprender un debate acerca de las alternativas que pueden reducir su impacto. Cualquier propuesta u opinión es polémica, pero de cualquier forma es necesario transitar por ese debate, lógicamente dentro del marco del sistema económico social que se ha venido implantando en los últimos 40 años.

BIBLIOGRAFÍA

- ÁLVAREZ C. Elena (1994), "El ajuste importador en la economía cubana: apuntes para una evaluación", *Boletín de Información de Economía Cubana*, No. 14, La Habana.
- ÁLVAREZ HERNÁNDEZ, José Ernesto (1998), *La circulación monetaria de la población en Cuba. Diagnóstico de la situación actual y elementos para el diseño de una reforma en la política monetaria*, Instituto de Investigaciones de Finanzas y Precios. *Anuario Estadístico de Cuba*, varios años, La Habana.
- BANCO CENTRAL DE CUBA (BCN Informe Económico, 1997, 1999 y 2000), La Habana.
- BANCO CENTRAL DE CUBA, Informe Económico 1998, abril de 1999, La Habana.
- CARRANZA VALDÉS, Julio (1998), *Las finanzas externas y los límites del crecimiento (Cuba 1996-1997)*, CEEC.
- CASTILLO, Bárbara (1999), "Informe de la Ministra de Comercio Interior a la Asamblea Nacional del Poder Popular. Septiembre de 1999", *Periódico Juventud Rebelde*, La Habana.

- CENTRO DE ESTUDIOS DE ECONOMÍA CUBANA, UNIVERSIDAD DE LA HABANA (1997), Memoria taller “La economía cubana en 1996: resultados, problemas y perspectivas”, La Habana.
- CEPAL (1997), *La economía cubana. Reformas estructurales y desempeño en los noventa*, México, Fondo de Cultura Económica.
- FERNÁNDEZ, María Antonia, “Las zonas francas y la economía nacional. Cuba en este proceso”. Boletín Informativo, *Economía Cubana*, No. 31, CIEM.
- FERRIOL, Ángela (1997), “Política social cubana: situación y transformaciones”, revista *Temas*, No. 11.
- GARCÍA, Anisia (1998), *Cuba: investigación económica. El mercado agropecuario*, La Habana, INIE.
- GARCÍA, Mercedes (1997), *El financiamiento externo actual*, La Habana, CIEI.
- GARCÍA, Mercedes (1996), *Los mercados financieros internacionales: tendencias actuales y participación de los países en desarrollo*, La Habana, Centro de Investigaciones de la Economía Internacional.
- GONZÁLEZ, Alfredo (1996), Situación actual y perspectivas de la economía cubana. Conferencia Magistral dictada en el evento anual del Instituto Nacional de Investigaciones Económicas (INIE).
- GONZÁLEZ, Alfredo (1998), “Economía y sociedad: retos del modelo económico”, en *Temas*, No. 11, La Habana, julio-septiembre.
- GONZÁLEZ, Alfredo (1993), *Economía emergente: logros, dificultades y perspectivas*, La Habana, INIE.
- LAGE, Carlos (1997), Clausura de la II Reunión Nacional del Ministerio de Economía y Planificación, *Granma*, La Habana.
- LAGE, Carlos (1995), Intervención en el Foro Económico Mundial celebrado en Davos, Suiza, *Granma*, enero 28.
- LAGE, Dávila (1995), The Economist Conferences, 23-25 de octubre, Palacio de las Convenciones, La Habana.
- MACÍAS, Magalys (1998), *Presupuesto estatal 1997-1998. Tendencias positivas y señales de alerta*, CEEC.
- MARQUETTI, Hiram (1998), “Proceso de renegociación de la deuda”, *Negocios en Cuba*, Prensa Latina.
- MARQUETTI, Hiram (1997), “Reordenamiento funcional e institucional del comercio exterior de Cuba: evolución y perspectivas”, documento del Centro de Estudios de la Economía Cubana (CEEC), La Habana, diciembre.
- MARQUETTI, Hiram (1996), “El comercio exterior cubano 1990-1995”, CEEC.
- MINBAS (2000), Informe sobre la evolución del Ministerio de la Industria Básica, 16 de septiembre, La Habana.

- MINISTERIO DE FINANZAS Y PRECIOS (1998), Resultados de las medidas de saneamiento financiero aprobadas por la Asamblea Nacional del Poder Popular, La Habana.
- MONREAL, Pedro y Julio Carranza (1997), "Problemas del desarrollo en Cuba: realidades y conceptos, revista *Temas*, No. 11, La Habana.
- MONREAL, Pedro (2000), *Estrategia de inversión sectorial y reinserción internacional de la economía cubana*. En De Miranda, Mauricio (compilador). *Reforma económica y cambio social en América Latina y el Caribe. Cuatro casos de estudio: Colombia, Costa Rica, Cuba y México*. Tercer Mundo Editores, Santa Fe de Bogotá.
- MONREAL, Pedro (2000), *Aprendiendo a innovar en un contexto de redes productivas globales. Notas para una política industrial de Cuba*. En De Miranda, Mauricio (compilador). *Alternativas de política económica y social en América Latina y el Caribe. Cuatro casos de estudio: Colombia, Costa Rica, Cuba y México*. Centro Editorial Javeriano, Santa Fe de Bogotá.
- MORLEY, Morris H. (1987), *Imperial State and Revolution. The United States and Cuba, 1952-1986*. Cambridge University Press.
- MORRIS, Emily (2000), *Interpreting Cuba's external accounts*. Cuba in Transition No. 10. Miami.
- MORRIS, Emily (1977), *Economía Política del Socialismo*. (3 tomos). Editorial Ciencias Sociales, La Habana.
- OFICINA NACIONAL DE ESTADÍSTICAS (1998), *Anuario Estadístico 1996*. La Habana.
- ONE (1999a), *Anuario Estadístico 1997*. La Habana.
- ONE (1999b), *Anuario Estadístico 1998*. La Habana.
- ONE (2000), *Anuario Estadístico 1999*. La Habana.
- ONE (2000b), *Anuario Demográfico de Cuba, 1999*. La Habana.
- ONE (2001), *Anuario Estadístico 2000*. La Habana.
- ONE (2002), *Anuario Estadístico 2001*. La Habana.
- OFICINA NACIONAL DE ESTADÍSTICAS, "Sondeo de precios en el mercado informal", varios años, La Habana.
- PÉREZ, Omar Everleny (1995), "La inversión extranjera en Cuba", en *El sector mixto en la reforma económica cubana*, La Habana, Editorial "Felix Varela".
- PÉREZ, Omar Everleny (1996), *Las reformas económicas en Cuba en los 90's*, Universidad de Santiago de Compostela, España, encuentro Galicia-América Latina.
- PÉREZ, Omar Everleny (1998), "Cuba's Economic Reforms: An Overview", *Special Studies*, No. 30, en *Perspectives on Cuban Economic Reforms*, Jorge F. Pérez López y Matías Travieso-Díaz (eds.), Center for Latin American Studies Press, Arizona State University.

- PÉREZ, Omar Everleny (1998), *La inversión extranjera directa en los países subdesarrollados. El caso cubano*, tesis doctoral, La Habana.
- PÉREZ, Omar Everleny (1999), *La inversión extranjera directa en Cuba. Peculiaridades*. En CEEC. *Balance de la economía cubana a finales de los 90's*, La Habana.
- PÉREZ, Omar Everleny (2000), *Estabilidad macroeconómica y financiamiento externo: la inversión extranjera directa en Cuba*. En De Miranda, Mauricio (compilador). *Reforma económica y cambio social en América Latina y el Caribe. Cuatro casos de estudio: Colombia, Costa Rica, Cuba y México*. Tercer Mundo Editores, Santa Fe de Bogotá.
- PÉREZ-STABLE, Marifeli (1993), *La revolución cubana. Orígenes, desarrollo y legado*, Editorial Colibrí, Madrid.
- RODRÍGUEZ, Carlos Rafael (1979), *Cuba en el tránsito al socialismo. 1959-1963*, Editora Política, La Habana.
- RODRÍGUEZ, José Luis et al (1985), *Cuba. Revolución y Economía, 1959-1960*, Editorial de Ciencias Sociales, La Habana.
- RODRÍGUEZ, José Luis (1990), *Estrategia del desarrollo económico en Cuba*, Editorial de Ciencias Sociales, La Habana.
- RODRÍGUEZ, Santiago (1998), "Las transformaciones en la agricultura cubana", CEEC.
- ROSALES DEL TORO, Ulises (1999), "La agroindustria azucarera en Cuba: transformaciones y perspectivas", 5th Roundtable with The Government of Cuba, February 22nd-24th, Hotel Melia Cohiba.
- SALAS, Carola y Mercedes García (1997), *Las finanzas externas de Cuba. Situación actual y perspectivas*, Centro de Investigaciones de la Economía Internacional.
- TOGORES GONZÁLEZ, Viviana (1999), *Efectos de la crisis y el ajuste económico de los 90 en el desarrollo social cubano*, Centro de Estudios de la Economía Cubana.
- TRIANA CORDOVÍ, Juan (1998), *La economía cubana en 1997*, inédito, CEEC.
- UNCTAD, (1987), "Reactivación del desarrollo, el crecimiento y el comercio internacional, evaluación y políticas posibles", documento TD/328/add.2, Ginebra.
- VALDÉS, Salvador (1999), *Ministro del Trabajo y Seguridad Social. Informe a la Asamblea Nacional del Poder Popular, periódico, Trabajadores*. La Habana.

**ANEXO 1. PRECIOS DE PRODUCTOS SELECCIONADOS EN EL MERCADO NORMADO
Y EN EL MERCADO INFORMAL Y LIBRE (PRECIOS EN PESOS CUBANOS)**

Productos	UM	Precios mercado normado	Precios mercado informal										% de relación de diciembre 01 con 00
			Dic./95	Dic./96	Dic./97	Dic./98	Dic./99	Dic./00	Dic./01				
Leche	Litro	0.25	5.0	5.0	4.0	4.0	4.0	3.0	3.0	3.0	3.0	3.57	119
Arroz	Lb	0.24	5.0	3.0	3.0	4.0	4.0	3.5	4.0	4.0	4.26	106.5	
Pan	Uno	0.05	1.0	1.0	1.0	1.0	0.5	0.5	0.5	0.5	0.66	132	
Huevo	Uno	0.15	1.0	2.0	1.5	2.0	1.5	2.0	1.5	2.0	1.74	87	
Frijol	Lb	0.30	10.0	10.0	7.0	12.0	12.0	9.0	6.0	6.0	7.09	118.2	
Aceite	Lb	0.40	35.0	20.0	25.0	20.0	20.0	20.0	20.0	20.0	19.45	97.25	
Manteca	Lb	0.30	40.0	25.0	25.0	25.0	25.0	25.0	25.0	25.0	22.60	90.4	
Carne cerdo	Lb	6.00	30.0	20.0	15.0	15.0	15.0	12.0	16	17.44	109		
Azúcar P.	Lb	0.08	5.0	2.5	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	1.77	88.5		
Azúcar B.	Lb	0.14	6.4	4.0	3.0	3.0	3.0	2.0	2.0	2.44	122		
Sal	Lb	0.10	3.0	3.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	100		
Jabón L.	Uno	0.20	10.0	10.0	10.0	10.0	10.0	10.0	10.0	10.0	9.90	99	
Jabón B.	Uno	0.25	10.0	10.0	5.0	10.0	10.0	8.0	8.0	7.30	91.25		
Pescado	Lb	0.50	5.0	5.0	8.0	5.0	5.0	7.0	10.0	9.20	92		
Total		8.96	166.4	120.5	111.5	115	105.5	110.5	109.42	99.02			

Fuente: ONE, Sondeo de precios en el mercado informal, diciembre de 1995 a diciembre de 2001, La Habana.

ANEXO 2. BALANZA DE PAGOS EN MILLONES DE DÓLARES

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Balance cuenta corriente	-260.2	-517.7	-166.8	-436.7	-396.3	-456.1	-687.1
Balance de bienes y servicios	-730.4	-1163.9	-417.9	-745.5	-617.1	-715.3	-836.5
Balance comercial	-971.4	-1 484.3	-1790.3	-2 264.5	-2 785.3	-2 878.0	-3173
Exportación de bienes y servicios	2 552.8	2 935.6	3 834.4	nd	nd	nd	nd
Bienes	1 381.4	1 507.3	1 866.2	1 823.1	1 444.4	1 465.5	1691.8
Servicios	1 160.4	1 418.9	1 841.3	nd	nd	nd	nd
Importación de bienes y servicios	3 283.2	4 099.5	4 715.3	nd	nd	nd	nd
Bienes	2 352.8	2 991.6	3 656.5	4 087.6	4 229.7	4 343.5	4864.8
Servicios	496.6	573.7	468.9	nd	nd	nd	nd
Balance de renta	-433.8	-534.2	-492.6	-482.9	-599.2	-568.8	-693.0
Transferencias corrientes (neto)	470.2	646.2	743.7	791.7	820.0	828.0	842.4
Cuenta de capital	262.4	596.2	174.4	457.4	413.3	486.1	716.5
Capital a largo plazo (neto)	817.4	24.2	307.9	786.9	632.7	617.9	347.3
Inversión directa	563.4	4.7	82.1	442.0	206.6	205.0	399.2
Otros	254.0	19.5	225.8	344.9	426.1	412.9	-52.6
Otros capitales (netos)	-555.0	572.0	-133.5	-329.5	-219.4	-131.8	369.2
Variación en reservas	-2.2	-78.5	-7.6	-20.7	-17.0	-30.0	-29.4
Cuentas memo revalorización de activos y pasivos	-617.0	-533.7	-847.5	1114.2	nd	nd	nd

Fuente: Informe Económico del Banco Nacional de Cuba, años correspondientes; Informes Económicos 1997, 1998, 1999, 2000 del Banco Central de Cuba, La Habana.

Capítulo 3

LA UNIFICACIÓN DE LOS SISTEMAS MONETARIOS DUALES Y LOS SISTEMAS DE TASA DE CAMBIO EN CUBA

Archibald R. M. Ritter

INTRODUCCIÓN

Desde agosto de 1993 la economía cubana se ha dolarizado sustancialmente y ha evolucionado hacia sistemas monetarios duales y de tasa de cambio, basados en el peso cubano y en el dólar norteamericano. La dualidad en estos sistemas surgió una vez se despenalizó la tenencia de dólares por parte de ciudadanos cubanos, y tan pronto como se legalizaron los giros enviados a miembros de sus familias en Cuba por parientes que se encuentran en la diáspora. La dolarización parcial de la economía cubana ha tenido impactos positivos importantes, uno de los cuales es el incremento en moneda extranjera disponible, proveniente de los giros y las ganancias generadas por el turismo. Sin embargo, el sistema dual de tasa de cambio —pero no necesariamente el uso del dólar— también ha tenido consecuencias negativas, sociales y económicas las cuales aún no han sido manejadas con efectividad. En lugar de enfrentarse a la difícil tarea de fortalecer el uso del peso cubano en la economía local en esta época, el gobierno parece estar dispuesto a continuar con el uso del dólar, después de coquetear con la idea de reemplazar el dólar americano por el políticamente más aceptado euro.

El objetivo de este ensayo es examinar la forma como Cuba podría restablecer y reconsolidar la posición del peso en la economía

cubana y unificar los sistemas duales de moneda y de tasa de cambio. Para preparar el escenario de este análisis, el ensayo revisa rápidamente el proceso de dolarización en la economía cubana, centrándose en las fuerzas que lo han impulsado y en sus impactos tanto económicos como sociales. También se revisan las ventajas y desventajas que traería la sustitución del dólar por el euro.

La economía cubana está dolarizada de manera informal, pero también de manera oficial. La existencia de dólares es indudablemente alta, pero su magnitud real se desconoce. El dólar es un importante medio de cambio y una importante unidad de cuenta. Es también, quizá, la principal reserva de valor para los ciudadanos cubanos (las reservas de valor son objetos de valor conservados como parte de los activos de una persona y que, por mantener casi inmutable su precio, pueden ser negociados o intercambiados posteriormente a un valor igual o superior al que fue adquirido inicialmente: el oro, el dólar, etc.). Tal como sucede con el peso, los dólares son mantenidos y utilizados por la mayoría de los cubanos para hacer transacciones del día a día. Muchos individuos usan una u otra moneda indistintamente. Los dólares también se exigen en algunas transacciones realizadas por ciudadanos cubanos con el gobierno (permisos de salida, pasaportes, exámenes médicos para los permisos de salida, etc.); y algunos impuestos son recaudados en dólares. Además, las empresas estatales pagan complementos de ingresos utilizando dólares a aproximadamente 1,08 millones de trabajadores en una buena cantidad de sectores de la economía cubana. El uso del dólar es, por tal razón, más que informal, una moneda oficial. También se encuentra en circulación el llamado “peso convertible”, emitido por el Banco Central y utilizado de manera indistinta con el dólar.¹

Efectivamente, existen dos economías generales: una economía basada en dólares y otra economía basada en el peso, presentándose significativas y complejas segmentaciones entre las dos. Así, existen dos tasas de cambio entre el dólar y el peso, ambas oficiales, pero para propósitos y tipos de transacciones distintas. La tasa oficial, principalmente para comercio internacional, es fijada en paridad: 1 dólar norteamericano = 1 peso cubano. La tasa quasi-oficial o extraoficial, que es una tasa relevante para los ciudadanos cubanos, varió alrededor de 1 dólar americano = 20 ó 22 pesos

¹ A mediados de los años noventa también hubo cupones o “bonos” que eran distribuidos a trabajadores en sectores como el del azúcar, lo cual permitió la compra de productos importados a precios que estaban por debajo de los de las tiendas de dólares. Estos bonos, en consecuencia, tenían una función quasi-monetaria, aunque no eran parte de la circulación formal de dinero.

cubanos entre el período de 1998 y 2001; y 1 dólar norteamericano = 26 pesos cubanos, desde octubre de 2001 por lo menos hasta diciembre de 2002.

ANTECEDENTES

El uso del dólar ha tenido en Cuba una larga historia. Después de la Guerra de Independencia, el dólar fue proclamado como moneda única en 1898, reemplazando así monedas españolas y de otros países que se utilizaban en la época. Esta situación duró hasta 1914 cuando el gobierno cubano adquirió el derecho de acuñar monedas, aunque basándose todavía en el papel moneda norteamericano. En 1934 el gobierno cubano comenzó a emitir moneda en papel, la cual circulaba conjuntamente con el dólar (Comisión de Asuntos Cubanos, 1935: capítulo 14). Con el tiempo, el peso llegó a predominar, pero el dólar continuaba teniendo una fuerte presencia en la isla. La Misión Truslow del Banco Internacional para la Reconstrucción y el Desarrollo (1951: 545) estimó, por ejemplo, que la tenencia de dólares por parte del público en 1950 ascendía al 86,6% del total de la moneda que circulaba en pesos cubanos. Así mismo, la tenencia de dólares fue estimada en un 28,0% del total de la circulación de dinero en pesos, en términos de su inclusión en la demanda de dinero y en los depósitos de ahorro.

A partir de la radicalización de la revolución, y de la ruptura diplomática y económica con Estados Unidos, la posesión y circulación privada del dólar se prohibieron y continuaron siendo ilegales hasta 1993. A pesar de esto, los dólares se mantuvieron en circulación clandestinamente a lo largo del período comprendido entre 1960 y 1993. El mercado era débil, al menos hasta finales de los años ochenta. Las primeras fuentes del dólar probablemente fueron la circulación de dólares que se presentaba antes de 1960, el pequeño flujo de comerciantes occidentales que visitaba la isla, algunos pagos que se hacían a trabajadores cubanos en la base militar norteamericana de Guantánamo, e igualmente algunos ciudadanos cubanos que viajaban al exterior. La demanda de dólares era generada por los cubanos que viajaban y que deseaban hacer grandes compras fuera del país, por algunos que veían esta moneda como una más segura "reserva de valor", y por cubanos que salían del país ilegalmente, quienes deseaban convertir sus activos en un medio transferible, dado que el peso era inconvertible. El valor del dólar unas veces se fortalecía y otras tantas se debilitaba en el mercado negro. Sin embargo, se encontraba generalmente en el terreno de tres a cinco

pesos por dólar en relación con las tasas oficiales de 1 dólar norteamericano = 1 peso cubano. Los costos de las transacciones eran muy altos, y quienes eran sorprendidos con dólares, normalmente iban a parar a la cárcel.

La expansión del uso de la moneda norteamericana en la economía ocurrió poco después de que finalizaran las relaciones de crédito, ayuda y comercio especial con la antigua Unión Soviética. La pérdida de subsidios que provenían del bloque soviético, escondida en precios de importación y exportación, llevó a una reducción de importaciones de aproximadamente el 67%, el 34% en el PIB per cápita, a una crisis energética y a una crisis en la agricultura y en los alimentos (Cepal, 2000: cuadro A1). De particular importancia fue el incremento del déficit fiscal a aproximadamente un 29% del PIB en 1993, el cual se originó por el cubrimiento de las pérdidas generadas en las empresas estatales y por los déficits ocurridos en el sistema de racionamiento, dentro del contexto de las reducciones en las entradas recibidas por concepto de impuestos. Este déficit fiscal fue inmediatamente monetizado, lo cual generó grandes incrementos en la circulación del peso cubano que se encontraba en manos del público. Del 20% del Producto Nacional Bruto en 1989 se pasó al 66,5% en 1994 (Cepal). No obstante, con el descenso en el suministro de alimentos y servicios disponibles, y con los precios fijos para muchos productos en el sistema de racionamiento, las presiones inflacionarias se intensificaron. El sistema de racionamiento, más los controles de precios en áreas como la vivienda, los automóviles y las transacciones entre empresas, mermaron la presión inflacionaria. Sin embargo, estas presiones se desplazaron tanto a los precios en expansión de los bienes y servicios en el mercado negro, como al mercado de dólares. En este mercado no oficial el precio del dólar en pesos cubanos ascendió hasta 150 durante un cierto período en 1994, alcanzando un promedio de 95 pesos por dólar en todo el promedio del año² (ver Tabla 3).

Con las presiones inflacionarias acentuándose, y con volúmenes reducidos de bienes disponibles en el sistema de racionamiento de la economía del peso, la demanda de dólares se intensificó entre 1989 y 1994. Los dólares se conservaban como “reserva de valor” o como refugio para ahorros financieros, en el

² La extrema “inutilización” de la tasa de cambio no oficial en 1994 también se debió a la gran demanda de dólares por parte de los balseros, individuos que dejaban a Cuba utilizando botes o balsas rudimentarias hechas en casa, en agosto de 1994. Los balseros estaban tratando de convertir sus activos en dólares antes de partir a través del Estrecho de la Florida, en el contexto de un mercado de dólares bastante débil.

contexto de esta “fusión” de la economía cubana y la pérdida del poder de compra que sufrió el peso en estos años. Los dólares también se necesitaban para comprar alimentos en “las tiendas donde se compraba sólo con dólares” (tiendas de dólares) y en el mercado negro; estas compras eran indispensables para la supervivencia de la familia.

El suministro de dólares que llegaban a Cuba después de 1989 también comenzó a incrementarse. Esto se debió a diversos factores; en primer lugar, la actividad turística empezó a incrementarse y el gobierno comenzó a hacer más énfasis en el turismo y en la estrategia para desarrollarlo, después de muchos años de haber relegado esta actividad. En segundo lugar, los viajes de negocios desde países occidentales también se incrementaron a medida que empresas de esa procedencia trataban de trasladarse a la isla para llenar el vacío dejado por la finalización de la relación especial con la antigua Unión Soviética. En tercer lugar, las remesas familiares, que cada vez se incrementaban más, encontraron distintos canales para llegar al país y coadyuvar al sostenimiento de familias y parientes. Por último, los cubanos muy pronto adaptaron sus actividades para acoger los negocios y el turismo occidental con el propósito de adquirir algo de moneda extranjera.

En el año 1993 el gobierno de Cuba afrontaba una crisis económica multidimensional, para la cual las viejas medidas —usualmente controles y regulaciones intensificados y/o nuevas campañas, así como programas liderados por el Estado— parecían irrelevantes. En estas circunstancias, en el verano de 1993 el gobierno anunció la legalización de la tenencia de dólares, y procedió a legalizar la transferencia abierta de remesas que enviaban a los ciudadanos cubanos sus familiares desde el exterior.

EL PROCESO DE DOLARIZACIÓN INICIADO EN 1993

El proceso de dolarización se intensificó desde 1993, y se dio de manera natural y espontánea. En contra de las preferencias del gobierno cubano, las circunstancias económicas y las decisiones de numerosos actores económicos, que incluyen a la ciudadanía y al gobierno cubanos, los turistas, los ciudadanos cubanos residentes en el exterior, y los negocios extranjeros, produjeron esta situación. Inicialmente, la legalización de la circulación del dólar por parte del gobierno tenía como intención posibilitar una “captura” más efectiva de moneda extranjera mediante la expansión de las ventas en las tiendas que comercializaban en dólares, don-

de las tasas de impuesto eran altas.³ La introducción del “peso convertible” constituyó también un medio de reemplazar cierta proporción de dólares circulantes y, por ello, un medio importante para capturar el *monedaje*. En una segunda fase, el proceso de dolarización se extendió, puesto que algunas empresas e instituciones fueron alentadas a autofinanciarse en dólares y a regresar algunas de sus adquisiciones en esa moneda al tesoro cubano. Luego, el Estado impuso honorarios e impuestos a los ciudadanos, pagaderos en dólares.

Dos grandes y continuas fuerzas generadoras subyacen en el proceso de dolarización. En primer lugar, el incremento en la circulación de los dólares que fluyen hacia Cuba. Claramente, mientras más dólares disponibles haya para los individuos y las empresas cubanas, existe mayor posibilidad de que éstos utilicen dólares como medio de intercambio y de “reserva de valor”.

En segundo lugar, el incremento en las oportunidades para gastar dólares, lo que incrementa la demanda de esa moneda. Mientras mayores oportunidades se presenten para que los individuos y las empresas gasten dólares, es bastante probable que estén más dispuestos a cambiarlos por bienes y servicios. En lo que resta de esta sección se señalan esquemáticamente las principales fuerzas de los incrementos de oferta y demanda de dólares.

La fuente más importante de dólares para la circulación monetaria la constituyen las remesas familiares. Miembros de la diáspora cubana, principalmente los que están ubicados en el sur de la Florida y en otras regiones de Estados Unidos, envían a sus parientes cubanos ingresos complementarios en dólares a través de una variedad de mecanismos. Estos dólares fluyen directamente hacia los ciudadanos a quienes se les han enviado, y se convierten en parte de la tenencia de dinero en la isla.⁴ Los flujos se han incrementado, pasando de muy bajos niveles (cerca de US\$18 millones en 1991) a quizás cerca de US\$725 millones en 1999, como se estimó por parte de la Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe (ver Tabla 2).

³ Algunos observadores dan a entender que, para ciertos individuos, un motivo para mantener sus activos líquidos en dólares norteamericanos era la expectativa de que en cualquier momento era posible que se presentara algún tipo de transición.

⁴ Los primeros estimados de C. Mesa-Lago (1995: 62) para pagos de giros y otros flujos similares que llegaban en dólares son sorpresivamente muy cercanos a los volúmenes reales de los que se presentaron en los últimos años de los noventa.

Una segunda fuente de dólares la constituye la variedad de otras transferencias que en algunos estimativos oficiales van probablemente unidas a los giros familiares, pero que de hecho son diferentes. Las más importantes serían la compra de bienes y servicios (por parte de visitantes y otros turistas) provenientes de sectores no estatales y no reportados de la economía (por ejemplo la economía subterránea), o provenientes del sector de autoempleo legal donde las transacciones pueden ser reportadas parcialmente (subreportadas).⁵ Una proporción significativa de las compras que suceden por fuera de los circuitos oficiales en un gran número de sectores y actividades puede no estar directamente registrada. Sin embargo, una proporción de éstas puede ser capturada después y registrada de manera oficial, como ventas ocurridas en las tiendas que comercian en dólares, por ejemplo. Las remesas o transferencias que parten de las mismas fuentes y están destinadas a ciudadanos cubanos son también significativas, pero sólo pueden tabularse oficialmente cuando se gastan en las tiendas de dólares. No hay forma de distinguir estos tipos de gastos y transferencias que vienen de giros familiares, así que los estimados de estos últimos incluyen alguna proporción de los primeros.

Una tercera fuente de flujo de dólares la constituyen los no oficiales —pero tolerados— pagos de ingresos a sus empleados cubanos por parte de empresas extranjeras que operan en asociaciones conjuntas (*joint ventures*) con firmas estatales, desarrolladas por embajadas extranjeras y por organizaciones internacionales. Tales pagos, que se realizan en efectivo o sus similares, una vez más resultan imposibles de estimar, y parecen ser utilizados ampliamente. Son considerados como complementos necesarios a los ingresos, para dar incentivo y hacer posible que los trabajadores se concentren más en su trabajo que en la próxima comida.

Una cuarta, pero quizás menor, fuente de flujo de dólares la representan los fondos ahorrados, provenientes de actividades diarias (*per diems*) u otras actividades y traídos de nuevo al país por viajeros cubanos que regresan del exterior. Los *per diems* constituyen un

⁵ Como es bien conocido, el turismo se ha incrementado rápidamente en Cuba. Hacia 1999 la llegada de turistas alcanzó 1,6 millones de personas. Las entradas brutas provenientes del turismo ascendieron a US\$1,9 mil millones ese año. Si las fugas de importación en el sector disminuyeran del 70% a los niveles reportados del 50% o el 46%, entonces las entradas netas por el turismo habrían sido de 950 millones a 1,05 billones ese año (Cepal, 2000b: 6; Figueras, 2000 citado por Gancedo). Las compras de bienes y servicios impulsadas por el turismo y las transferencias a ciudadanos cubanos ubicados por fuera de los circuitos oficiales, probablemente se han incrementado a medida que los gastos brutos en el turismo se han expandido.

complemento de ingresos de gran valor para muchos cubanos que pueden visitar países extranjeros. Los ciudadanos cubanos en el exterior ahorran estas entradas para usarlas posteriormente en Cuba. Las personas que hacen posible la transferencia de dólares a Cuba de esta forma son funcionarios gubernamentales, académicos, deportistas (tanto hombres como mujeres), gerentes de empresas, artistas, músicos y cualquier otra persona que atienda conferencias y reuniones en el exterior. Aunque imposible de medir con precisión, los flujos de dólares no registrados de este tipo también se han incrementado en los años noventa, pues más cubanos pudieron viajar al exterior para propósitos oficiales, y por razones de trabajo.⁶ El volumen del flujo de estos dólares se aclara sólo cuando se gastan en las tiendas de dólares.

La suma de los flujos de dólares que se realiza a través de los cuatro canales mencionados, es probablemente mayor que la suma de "Giros", "Donaciones" y "Otras Transferencias" listadas bajo el acápite "Transferencias corrientes netas" en la Tabla 3. Esto se debe a que los flujos de dólares provenientes de estas fuentes no sólo se gastan en las tiendas de dólares y en instalaciones turísticas oficiales (las cuales son en efecto medidas sustitutas para estos flujos), sino que también ayudan a expandir la circulación corriente de dólares que están en manos de ciudadanos cubanos.

Una importante fuente de divisas son los pesos convertibles respaldados por los dólares destinados a ciudadanos cubanos, no a la nación. Esta nueva fuente la constituye el pago de incentivos en dólares, realizado por las empresas a sus trabajadores en algunos sectores clave de la economía, tales como la minería y la construcción. Presumiblemente éstos vienen a través de la oficina de impuestos del gobierno, la cual los adquiere a través de la fijación de impuestos a las transacciones realizadas en dólares. Cerca de 1.08 millones de trabajadores estaban recibiendo tales pagos en 1999 (Cepal, 2000: 8) y un estimado ubica estos pagos en cerca de US\$246.15 millones anualmente.⁷

La demanda de dólares la sustentan principalmente las "transacciones" y "reservas de valor". Las transacciones predominan-

⁶ Algunos de los que trabajan en el exterior también transfieren una proporción de sus ganancias a sus hogares. Por ejemplo, de los cursos que enseñan en el exterior los profesores universitarios deben pagar a su universidad el 75% de sus ingresos en dólares.

⁷ Juan Triana (2000: 5) estima que el 1,08 millón de receptores de pagos en dólares recibiría en promedio 19 dólares mensualmente. El valor anual de los pagos sería entonces: 1.08 millones x 12 meses al año x 19 dólares al mes = 246.2 millones. Ésta es una magnitud relativa bastante grande y equivale al 34% de las remesas o al 18% de la exportación de mercancías.

tes de demanda de moneda norteamericana se realizan para comprar bienes importados, así como algunos alimentos domésticos que se venden en las tiendas de dólares. Existen cadenas de estas tiendas donde se compra al detal (por menudeo), dentro de las cuales se encuentran establecimientos que distribuyen artículos de uso personal, tiendas de víveres y abarrotes, distribuidores de ropa y calzado, ventas de artículos para decorar el hogar, productos electrónicos y una amplia gama de productos de consumo. La mayor parte de las compras de ropa, calzado, artículos para el hogar y productos electrónicos, así como productos para el baño y la higiene personal, y una gran proporción de productos de consumo corriente la realizan los ciudadanos en las tiendas de dólares, por ser allí donde principalmente se encuentran estos productos.

El volumen de ventas de los productos comprados en dólares es enorme y creciente. Si el valor de estas ventas en dólares se traduce a pesos en la tasa de cambios quasi-oficial, la proporción relevante para ciudadanos cubanos que desean cambiar pesos por dólares y viceversa es bastante grande. En 1997, por ejemplo, el volumen de las ventas al detal en las tiendas de dólares fue equivalente al 73,6% del total de ventas a la tasa quasi-oficial de 1 dólar = 23 pesos cubanos en 1997 (cálculos derivados de Sánchez, 1999: cuadro 1).

Los dólares también se exigen para realizar algunos tipos de pagos oficiales al gobierno. Por ejemplo, en 1996 un ciudadano cubano que deseaba salir de Cuba como turista privado tenía que pagar 150 dólares a la Consultoría Jurídica Internacional para la legalización de la carta de invitación proveniente de algún amigo en el exterior; igualmente debía pagar 150 dólares por el permiso de salida y 50 dólares por el pasaporte. Estas magnitudes quizás parezcan no muy razonables; teniendo en cuenta que el ingreso mensual promedio en Cuba era de US\$223, o aproximadamente US\$11 en la tasa de cambios quasi-oficial, que era la tasa realmente relevante para los ciudadanos cubanos, tales pagos resultan muy elevados (Cepal, 2000b: 8).

La cantidad de dólares en existencia probablemente también se haya incrementado a medida que han subido las demandas en las transacciones. El volumen de bienes y servicios disponible en dólares ha crecido constantemente en comparación con los que están disponibles en peso. En las tiendas de dólares la proporción de bienes producidos localmente, que antes se encontraban disponibles en pesos, pero que ahora se encuentran disponibles para la venta sólo en dólares, ha aumentado notoriamente. Se estima también que la proporción de la población que tiene acceso a los dólares a través de distintos canales alcanzó el 62% en 1999, mostrando un incremento que supera el 56,3% registrado en 1998 (Cepal, 2000b: 9).

El segundo gran tipo de demanda de dólares se presenta como “reserva de valor”. Los datos cuantitativos sobre la magnitud de ahorros hechos en dólares, y realizados por fuera del sistema bancario, no están disponibles. Sin embargo, algunas evidencias anecdóticas podrían sugerir que gran parte de los ahorros de los ciudadanos cubanos realizados en dólares en lugar de pesos no se guarda en los bancos. De hecho, casi a todos los cubanos a quienes se les preguntó acerca de la forma como realizaban sus ahorros plantearon que éstos se mantenían principal o exclusivamente en dólares norteamericanos y por fuera del sistema bancario. También afirmaron que muchos conocidos y otros ciudadanos cubanos hacían lo mismo, aunque quienes tenían acceso solamente a pesos y no a dólares podrían ahorrar en pesos si tuvieran la capacidad de hacerlo. Además, la tasa de interés pagada por los bancos para los depósitos que se realizan en dólares es baja, un 0,5% anualmente para depósitos de más de 200 dólares (la tasa para los depósitos en pesos es de 1,75% cuando se exceden los 200 pesos). Así, la tasa de interés para los depósitos en dólares no ofrece un incentivo fuerte para mantener los ahorros en el sistema bancario. Recuerdos populares de confiscación de distintos tipos de activos y alguna discusión reciente acerca de la conversión confiscatoria de los depósitos bancarios en un proceso de reforma de dinero, también contribuyen a que se tenga aversión a los ahorros, especialmente de dólares, en el sistema bancario (Gutiérrez et al., 1996).⁸

La tenencia de dólares por parte de ciudadanos cubanos para el ahorro se realiza por dos razones. La primera, porque ha habido una experiencia reciente de inflación severa y de temores a una futura inflación. En el período comprendido entre 1990 y 1995, por ejemplo, la inflación abierta del peso fue rápida. Esto puede no ser muy evidente a partir de los estimados oficiales acerca de la inflación. Sin embargo, utilizando un “deflactor implícito para consumo privado”, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) calculó una serie de tiempos para “salarios promedios reales devengados mensualmente”. El estimado que la comisión hizo de este deflactor de precios indicó una tasa de inflación estimada del 93,1% de 1989 a 1995 (Naciones Unidas 2000 A.: cuadro A. 1). Esta cifra probablemente ha descendido debido a la exitosa puesta en marcha de políticas fiscales, que de paso han reducido el déficit

⁸ La gran cantidad de dólares norteamericanos mantenidos por fuera del sistema bancario con intenciones de ahorro constituye un recurso no intervenido para la economía cubana. El acceso a estos ahorros por parte de la sociedad en general, si se pudiera trasladar al sistema bancario y hacerse disponible con fines de inversión y para la importación de otros servicios, sería de beneficio general para toda la sociedad.

fiscal de cerca del 29% al 2 o 4% del PIB más recientemente (Naciones Unidas-Eclac, 1997: 50-72.). Pero el poder de compra del peso ha continuado descendiendo para los ciudadanos. Esto se debe a los volúmenes reducidos de bienes racionados, disponibles en la vieja economía en pesos, y a la necesidad de comprar mayores proporciones de artículos de primera necesidad (incluyendo alimentos básicos producidos en Cuba) en las tiendas de dólares, donde éstos se consiguen a un precio alto. Si por esta razón la real tasa de inflación es alta, entonces el incentivo para tener dólares en forma de “reservas de valor” también lo es, y tal vez se intensifique más. Por otra parte, cualquier incertidumbre relacionada tanto con el futuro curso de la política económica como con el futuro de los eventos políticos en Cuba contribuiría a la decisión de la gente para conservar el dólar, el cual tiene un mayor estatus internacional si se lo compara con el peso cubano. Es imposible saber con precisión el monto de la circulación del dólar como moneda corriente. El Banco Central ha hecho sus propios estimados, pero no existe ninguna información disponible sobre éstos. Las cifras monetarias oficiales ignoran la circulación y la cantidad de dólares existente en la economía. Sin embargo, la Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe estimó de “manera muy conservadora” el valor de la tenencia de dólares en unos 650 millones al finalizar el año 1996. A la tasa de cambio quasi-oficial (llamada también tasa de cambio “libre”) esta cantidad ascendería al 130% de la liquidez del peso o al 49% del PIB (1997: 92).

El estimado puede ser excesivamente alto porque la velocidad de circulación de dólares para compra en las tiendas de dólares es muy rápida. Pero por otro lado, el número puede ser plausible si se guardan grandes volúmenes de dólares como “reserva de valor” y tienen una baja velocidad de circulación.⁹

⁹ Un segundo estimado fue realizado por dos investigadores en el Instituto de Investigación en Finanzas y Precios (Álvarez y Chaviano, 1998). Su enfoque consistía en calcular la suma del valor total de las ventas en las tiendas de dólares, más las ventas de dólares en el cambio estatal (Cadeca); luego, multiplicar esto por la tasa de cambios quasi-oficial y relacionarlo con el valor total de los gastos en pesos corrientes en la economía. Para 1996, esto produjo un estimado del valor de dólares (US\$639 millones) equivalentes \$13.209 millones (a la tasa de cambio quasi-oficial de un dólar x 20.12 pesos cubanos, equivalente a \$13.133 millones para gastos realizados con el peso nacional. De acuerdo con este enfoque, el valor de los dólares en circulación habría excedido el valor de los pesos en circulación. Si esto fuera correcto, es probable que desde 1996 el grado de dolarización se haya incrementado significativamente, en vista de los aumentos en el turismo, en los viajes al exterior por parte de algunos cubanos y al pago de complementos al salario a trabajadores realizado en dólares.

El junio de 2002 el gobierno cubano legalizó el uso y la circulación de euros en su sistema monetario (en principio sólo en áreas turísticas), iniciando la experiencia en la zona de Varadero. Esta medida parecía ser el inicio de un amplio uso de la moneda europea, por lo menos por parte de los turistas y presumiblemente por cubanos en la áreas turísticas designadas. En páginas posteriores se discutirá si es recomendable utilizar el euro más ampliamente, o como reemplazo del dólar.

Mientras la discusión en este ensayo se centra en la dualidad de los sistemas monetarios y los sistemas de tasa de cambio en Cuba, la realidad que se vive es mucho más complicada. La economía cubana no es simplemente dualista en términos monetarios o de tasa de cambio, sino que es segmentada de una manera mucho más compleja. Tal como lo muestra la Tabla 1, la economía puede verse como si estuviera dividida en tres áreas generales, con por lo menos ocho subcomponentes, cada uno de los cuales con su propia moneda y arreglos en la tasa de cambio. De particular interés es el sector del turismo, el cual es un archipiélago de “áreas de libre comercio internacional” o “zonas de procesamiento de exportación” diseminadas en todo el territorio cubano.

TABLA 1. TASA DE CAMBIO MONETARIA Y SEGMENTACIÓN INSTITUCIONAL EN LA ECONOMÍA CUBANA

Segmento de mercado	Moneda	Tasa de cambio	Magnitud
Economía en pesos Sistema de racionamiento Las firmas del sector socialista	Peso	1 peso = US\$ 1	P 13,1 miles de millones ??
Economía en dólares Zona turística de libre comercio en dólares (Tienda de dólares)	Dólares norteamericanos	US dólar 26 P = \$US1.00	US\$ 1,9 miles de millones US\$ 639 millones = P 13,2 miles de millones
Sectores mixtos <i>Joint Ventures</i> Mercados agrícolas Micro-empresas Economía subterránea	Pesos y dólares	US\$ 1 = 1 peso 26 P = \$US 1.00	??? ??? ??? ???

Fuente: elaboración del autor con base en observación *in situ*.

CONSECUENCIAS DEL DUALISMO MONETARIO Y DE LAS TASAS DE CAMBIO

La dualidad de los sistemas monetarios de tasa de cambio crea tanto ventajas como problemas para la economía y la sociedad cubanas en la actualidad. Mientras las dificultades son solamente atribuidas a la presencia del dólar en la economía de la isla, las fuentes de los problemas, de hecho, se encuentran en la dualidad de los sistemas monetarios y los sistemas de tasa de cambio.

La circulación del dólar ha traído algunos beneficios para la economía cubana. Esto permite la adquisición de moneda extranjera a través de los giros. Esta acción, a la vez, facilita las transacciones en moneda extranjera para los turistas, lo que constituye una ventaja con relación al viejo sistema, en el cual los turistas debían cambiar sus monedas de origen a pesos no convertibles, hecho que generaba una situación muy incómoda para ellos y, probablemente, un bloqueo al completo desarrollo del sector. La circulación del dólar permite capturar moneda extranjera por parte del gobierno a través de una variedad de mecanismos, e introduce algún tipo de disciplina financiera en las actividades realizadas en dólares por parte de algunas firmas; además, permite que esos sectores utilicen el dólar para estar interconectados de manera más cercana con la economía internacional.

Existen también consecuencias negativas, generadas a partir de la bifurcación de las economías en dólar y en peso, con los sistemas duales de tasa de cambio. La consecuencia más seria está relacionada con la distribución de ingresos y la estructura general de incentivos. En el sector estatal en general los sueldos y salarios mensuales promedios en 1999, en términos reales o en términos de poder de compra, ascendían solamente al 54,8% del nivel alcanzado en 1989, según los estimados de la Cepal (2000a: cuadro A1). En 1999, el trabajador cubano promedio ganaba \$223 al mes (Cepal, 2000b: 8) y el pensionado promedio recibía \$104 al mes en el año 2000 (Bohemia 2001, citado por Espinosa, 2001). Los ingresos de médicos, maestros, ingenieros y profesores especializados se ubicaban en el rango entre \$200 a 450, lo cual en la tasa de cambio de relevancia para los ciudadanos (es decir \$20 = US\$1) equivale a aproximadamente entre US\$10 y 22,50. Por el contrario, los cubanos que se encontraban en el sector del turismo o proveían servicios auxiliares, o quienes recibían remesas, podían percibir una cantidad muy superior a estas cifras. Esto significa que ha habido y continúa habiendo un incentivo poderoso para que la gente deje de lado la economía en pesos y pase a la

economía en dólares. Ejemplos como éstos son bien conocidos: químicos de profesión volviéndose zapateros autoempleados; profesores especializados trabajando como recepcionistas o guardias de seguridad en los hoteles; ingenieros conduciendo taxis. De manera similar, los ciudadanos dejan la economía estatal para trabajar en la economía subterránea. El resultado de esta acción para la sociedad generalmente es que quienes realizan funciones vitales en la salud, la educación, la agricultura o la industria reciben menos por sus esfuerzos que los que tienen acceso a las fuentes de ingresos en dólares.

Por otro lado, los servicios públicos esenciales (que se proveen basándose en la economía en pesos), en especial la educación, la salud, la administración pública y la seguridad social, han sufrido severas reducciones en el poder de compra real de sus asignaciones (distribución) presupuestales. En términos nominales de peso, por ejemplo, el presupuesto total para la educación en Cuba bajó de \$1620 millones en 1990 a \$1.585 millones en 1999 (Cepal, 2000: cuadro A21). El valor total de los pagos de salarios en el sector educativo también descendió en este mismo período. Esto significa que si se incluyeran los efectos de la inflación en la economía del peso (conjuntamente con la necesidad que tienen los ciudadanos de comprar en los mercados agrícolas de mayor precio y en las tiendas de dólares a la tasa de cambio quasi-oficial), el valor real del presupuesto de la educación habría descendido seriamente. Esto ha afectado tanto la calidad de estos servicios como la disponibilidad de suministros, su mantenimiento y la inversión para los repuestos. Los estándares reales de vida de los empleados en los sistemas educativos y de salud, cuyos ingresos son restringidos a pesos, también han descendido como resultado de la caída presentada en el poder de compra de sus ingresos.

Un tercer impacto se ubica en el patrón del comercio, a partir de las confusas e inconsistentes valoraciones del costo de moneda extranjera para diferentes sectores y empresas. Algunos sectores como el turismo reciben parte de sus ganancias en dólares y se les autoriza pagar en dólares (a la tasa paritaria oficial) las importaciones que necesitan. Se trata de un sector privilegiado, ya que tiene acceso a todas las importaciones y a la moneda extranjera necesaria para su crecimiento sostenido.

En contraste con ello, otros sectores como el azúcar o los potenciales nuevos productores de artículos para la exportación, son castigados por el régimen de moneda extranjera bajo el cual operan. El sector azucarero, por ejemplo, recibe pesos provenientes de sus exportaciones de azúcar a la tasa paritaria oficial de un peso por dólar, no a la tasa quasi-oficial de 26 pesos por dólar. Por tal

razón, el sector siempre parece estar en crisis y ser incapaz de cubrir sus costos. Además, no se le autoriza adquirir las importaciones que necesita a la misma tasa paritaria. En lugar de esto, la moneda extranjera va a parar a un fondo central, que luego la distribuye a todos los sectores y actividades, no solamente al sector del azúcar. La asignación de moneda extranjera para hacer importaciones ha sido continuamente insuficiente para cubrir sus propias necesidades. Es por ello que nunca parece dar resultados y ser económicamente inviable. Por el contrario, a una tasa de cambio de 20 a 26 pesos por dólar, y teniendo acceso a sus propias ganancias en moneda extranjera para adquirir lo que necesita, el sector probablemente sería bastante rentable y viable. De manera similar (a lo que podría ser una razonable tasa de cambio para el país determinada por el mercado, quizás de 5 a 10 pesos por dólar), el sector del azúcar ganaría aproximadamente de 300 a 900% más pesos por cada libra de azúcar exportada. Sería capaz de cubrir con facilidad sus costos en moneda local. Si también se le permitiera el acceso a sus propias ganancias en moneda extranjera, el sector podría importar los bienes de consumo y el equipo necesarios. Sería, en consecuencia, comercialmente rentable y económicamente viable.

La decisión de disminuir en el año 2002 una gran proporción tanto del cultivo de caña de azúcar, como la capacidad de los ingenios, es un tremendo error. El sector del azúcar sería quizás competitivo y comercialmente saludable si se pusiera en operación un razonable régimen de tasa de cambio; si desde 1990 no hubiera sido exprimido hasta la muerte; y si se hubiera realizado un volumen razonable de inversión en repuestos desde 1970.

Una desventaja más del uso del dólar (a los ojos del gobierno cubano) es que el *monedaje* (los derechos que se tienen sobre la moneda) va al gobierno de Estados Unidos. Por cada dólar que permanece en Cuba como parte de la cantidad de moneda de la cual dispone, la reserva federal de Estados Unidos puede imprimir un dólar más para circulación local, sin causar inflación (en la región) y así el valor de los bienes y servicios por cada dólar se transfiere de Cuba al gobierno de Estados Unidos. Aún así, se presenta una gran proporción de dólares que originalmente vienen a Cuba como regalo libre a través de los giros familiares que provienen de los cubanos residentes en el exterior, principalmente en Estados Unidos. En este caso, la transferencia de recursos se da desde el donante individual extranjero al gobierno de Estados Unidos. (Incluso si con el tiempo el dólar sale de Cuba —y tiene que ser retirado de circulación por la Reserva Federal— se entiende como si los cubanos hubieran hecho un préstamo libre de intereses al go-

bierno de Estado Unidos por todo el tiempo que el dólar permaneciera en la isla.)

El sistema monetario dual que tiene fuerza en Cuba también hace difícil —y a veces imposible— un análisis exacto del sistema monetario cubano y de su economía en general. La moneda corriente dual y las dobles complicaciones de la tasa de cambio no son tratadas con transparencia en la información que se presenta públicamente sobre la inflación,¹⁰ en el valor de la circulación de moneda, en el presupuesto del gobierno y en las cuentas nacionales. La información se presenta solamente en pesos, con cualquier conversión de dólares posible a una tasa de cambios no especificada (ver por ejemplo, Banco Central de Cuba, 2000). La circulación de dólares es rastreada por el Banco Central y es objeto tanto de recaudo oficial, como de impuestos por parte del Ministerio de Finanzas. Las empresas individuales y algunas instituciones como las universidades hacen arbitrajes entre las dos monedas, y mantienen dos presupuestos y dos series de libros contables (una en dólares y otra en pesos). De manera similar, una gran proporción de ciudadanos cubanos mantiene ambas monedas a la vez y las utiliza a diario, aceptando una u otra a la tasa de cambio quasi-oficial.

Finalmente, la dolarización de algunos sectores de la economía significa que el valor de la moneda corriente para esas áreas es determinado por todos los factores que determinan el valor del dólar en el sistema internacional. Sólo por coincidencia el valor del dólar (en la forma en que se determina por estas fuerzas) sería apropiado para Cuba en vista de sus circunstancias tan particulares.

“EUROIZACIÓN”

En el período comprendido entre 1999 y 2002 se han producido discusiones acerca del cambio del uso del dólar al euro. En junio

¹⁰ Los estimados oficiales de la inflación son inexactos, puesto que no tienen en cuenta la “canasta” de cambios de los bienes de consumo en la última parte de los años noventa. Los ciudadanos cubanos deben gastar crecientes proporciones de sus ingresos en comida y en otras compras que realizan en las tiendas de dólares, donde los precios son un múltiplo muy grande de los precios que se encuentran en la economía en peso. Igualmente, incluyen un impuesto del 140%. Los ciudadanos deben comprar alimentos en estas tiendas, puesto que los racionados no alcanzan para el mes. De igual manera, los alimentos producidos en Cuba se venden cada vez más en las tiendas de dólares. Esto representa un gran incremento en la cuenta mensual de comida para muchos cubanos y una alta tasa de inflación.

de 2002 hubo un ligero movimiento oficial en esta dirección.¹¹ Existe una variedad de posibles niveles de “euroización”, algunos de los cuales son benignos y naturales. Sin embargo, una sustitución forzada del dólar por el euro traería un número de consecuencias negativas y podría ser poco sabia.

El primer nivel de euroización conllevaría que el Banco Central mantuviera euros como parte de su portafolio de moneda extranjera. Esto (por supuesto) es normal y natural, pues Cuba ya tuvo en el pasado algunas monedas europeas como parte de su tenencia de moneda extranjera, y simplemente las cambió al euro cuando este último reemplazó a las primeras. Un segundo nivel sería permitir que los turistas realicen sus pagos en euros. La medida puede ser ventajosa para la promoción del turismo europeo. Algunos euros también irán a parar a manos de los ciudadanos cubanos, de tal forma que se les podría permitir su uso en las compras que hagan en las tiendas de dólares. El gobierno de Cuba comenzó permitiendo pagos por parte de los turistas en Varadero en junio de 2002 (Boadle, 2002). Este segundo nivel del uso del euro también parece ser benigno.

Un tercer nivel sería forzar el cambio de dólares a euros. A primera vista esto puede parecer ventajoso para el gobierno de Cuba por una serie de razones, tales como:

- El *monedaje* iría a Europa en vez de a Washington.
- Mediante el cambio drástico y total del dólar al euro, o con la simple amenaza de llevar a cabo esta acción, el gobierno cubano podría esperar debilitar el dólar como moneda internacional, o presionar al gobierno de Estados Unidos
- Un cambio al euro bajaría los costos de transacción para los comerciantes con Europa Occidental y quizás ahorren a Cuba un pequeño porcentaje de costos en transacciones
- El simbolismo de sustituir el dólar norteamericano por el euro sería satisfactorio para el liderazgo cubano. El uso de la moneda norteamericana debe ser altamente irritante para el liderazgo revolucionario. Los líderes cubanos subestiman las debilidades y los fracasos de su forma de administración de la economía local, así como también el impacto que ha producido el término de las relaciones especiales con la antigua Unión Soviética, las cuales se constituyeron en la base del generoso, artificial e insostenible apuntalamiento del aparente éxito de la economía cubana entre

¹¹ El tema de una imposición forzada del uso del euro para reemplazar el dólar se analiza con mayor profundidad en Ritter y Rowe (2002: 111-104).

1970 y 1989. Esto también indica que mientras la mayoría de los otros sectores de la economía y la sociedad cubana pueden ser fuertemente controlados por el gobierno, la escogencia que los ciudadanos cubanos hacen respecto de la circulación de moneda, no pueden serlo.

Una justificación que con frecuencia se menciona para reemplazar el dólar por el euro es que una gran porción de comercio y turismo se realiza con el área europea. En 1998 por ejemplo, cerca del 30% del comercio total se hizo con Canadá y el Hemisferio Occidental, mientras el 36,3% se hizo con Europa Occidental (Rusia, China y Japón fueron también importantes socios comerciales con cerca del 15,6% del total de importaciones y exportaciones de Cuba). Con respecto al turismo, en 1999 el 20,9% de turistas provino de Estados Unidos y Canadá y un 9,2% de regiones latinoamericanas mayores (Argentina, Brasil México y Venezuela), mientras un 41,2% lo hizo desde las grandes fuentes europeas (Cepal 2000b: 38). El argumento es que debido a que no hubo más turistas provenientes de Europa Occidental, los costos de las transacciones para ellos serían reducidos con el uso del euro, de tal forma que los turistas podrían venir en mayores cantidades y/o gastar más.

De otro lado, habría también un número de impactos negativos originados a partir de un cambio total y forzado del dólar al euro. Algunas de estas desventajas serían las siguientes:

- Siempre se presentan costos administrativos cuando para usos domésticos se fuerza una transición a otra moneda corriente.
- Los costos de transacción para turistas que no provinieran de tierras europeas se incrementarían, y con el tiempo trastornarían cualquier posible beneficio para Cuba, proveniente de la estimulación del turismo a los europeos.
- El pago de las remesas familiares que provinieran de la diáspora cubana, especialmente los residentes en Estados Unidos y en el Hemisferio Occidental, podría verse impedido al subirse los costos de transacción, en el caso que fueran forzados a utilizar el euro en vez del dólar.
- Continuaría el monedaje, sólo que ahora se transferiría de Washington a Europa.
- Una imposición forzada del euro ocasionaría costos en el futuro (cuando las relaciones cubano norteamericanas se normalicen), y un salto hacia atrás al dólar sería inevitable debido a factores neoeconómicos, incluyendo costos de transporte.

- La historia de la aceptación del dólar significaría que una forzada adopción del euro simplemente añadiría una tercera moneda al ya complejo sistema monetario cubano.

Finalmente, el mero cambio del dólar al euro no enfoca el asunto principal del sistema de tasa de cambio dual y sus negativas consecuencias. La euroización tendría sólo efectos de maquillaje.

En resumen, una forzada y total euroización como alternativa a la dolarización no sería factible sino a un alto costo. No solamente se mantendría el dualismo en el sistema de moneda y en el sistema de tasa de cambio, sino que la situación se agravaría al añadir una tercera capa de complejidad al sistema monetario y al sistema de cambios.

UNIFICACIÓN DE LOS SISTEMAS MONETARIOS DUALES Y LOS SISTEMAS DE TASA DE CAMBIO

El imperativo monetario central para Cuba en este momento es fortalecer el uso de su moneda dentro de su economía y unificar tanto sus segmentados componentes como los sistemas duales monetarios y de tasa de cambio. Esto significa, primero que todo, que la circulación del peso debe consolidarse localmente, no debido a controles y regulaciones coercitivas, sino a través de medidas que lleven a su adopción como resultado de la libre elección por parte del público. En segundo lugar, si el peso quiere mantener su valor frente a su contraparte, el dólar, debe ser una moneda internacionalmente convertible, con su valor sostenido libremente en los mercados de moneda internacional.

Ésta es una difícil tarea que se ignora en la actualidad, al menos en términos de la puesta en marcha de medidas políticas relevantes. Los costos percibidos a partir de la unificación de la moneda y la tasa de cambio, así como el fortalecimiento del peso, exceden los beneficios percibidos hasta el momento. Una gran variedad de analistas cubanos (cuyos trabajos han sido resumidos por Sánchez) coinciden en afirmar que sería deseable reducir la dolarización mediante el fortalecimiento del uso del peso; pero también concluyen que ésta es una meta irreal bajo las presentes circunstancias (Sánchez, 1999: 18-19). En su Informe Anual de 1999, el Banco Central de Cuba (2000) no hizo mención de las medidas políticas destinadas en especial a la unificación de las tasas de cambio y de los sistemas monetarios (las “dos economías”, la del peso y la del dólar). Sin embargo, hacia el año 2000, el asunto sobre la dualidad monetaria se había convertido aparentemente en el centro de

investigaciones realizadas por equipos de expertos del Banco Central de Cuba y del Ministerio de Finanzas, y posiblemente en muchos otros lugares.

La primera ventaja que tendría un fuerte peso convertible en el contexto de los sistemas monetarios y de tasa de cambio unificados es que permitiría al Banco Central buscar una efectiva política monetaria independiente. Esto sería deseable para contribuir a estabilizar la economía local de cara a las sacudidas internas y externas que se presentan en la demanda agregada. Sin embargo, la medida requeriría también de una economía más orientada al mercado, en la cual se permitiera que las señales de precios operaran de manera más amplia y efectiva; se requeriría también un mercado de bonos, a fin de que la política monetaria en efecto pudiera funcionar. La segunda ventaja sería el hecho de que Cuba capturaría una mayor proporción de monedaje a partir de la creación de su propia circulación de moneda. En tercer lugar, un fortalecimiento del rol del peso, la unificación de las dos tasas de cambio corrientes y de las dos áreas de la economía correspondientes, resolverían los generalizados y profundos problemas que surgen de las deformidades de la estructura general de incentivos.

El fortalecimiento del peso tendría que ser parte de una unificación general de la bifurcación de la economía dólar/peso, la cual no es solamente de carácter monetario sino también institucional, estructural y de comportamiento de los ciudadanos. La unificación de las dos partes de la economía requerirá una gran devaluación de la tasa paritaria oficial dólar/peso, lo cual incrementará el costo de importantes productos importados (por ejemplo, los cereales y otros alimentos comúnmente suministrados a bajo precio a los ciudadanos, a través del sistema de racionamiento). Esto, a su turno, necesitaría una modificación de la estructura de sueldos y salarios, y del sistema de seguridad social, debido a que con precios más altos para los productos importados de primera necesidad, los niveles corrientes de sueldos no permitirían la compra de lo esencial en la canasta familiar para sobrevivir. La dimensión de esta tarea de reconfigurar todo el sistema de precios e ingresos de una manera socialmente equitativa, es inmensa. ¿Qué medidas políticas serían necesarias para unificar realmente tanto los dos sistemas de tasas de cambio como las dos economías de Cuba y alcanzar así un fuerte rol del peso? Un número de áreas de políticas tendrían que incluirse dentro de una estrategia general destinada a unificar las dos tasas de cambio, y establecer el peso como una moneda convertible fuerte. Las áreas relevantes y unos cuantos tipos de política se expo-

nen brevemente en las siguientes líneas. Posteriormente se presenta un detallado plan de acción.

POLÍTICA DE TASA DE CAMBIOS

Consideremos primero la política de tasa de cambios. Un componente deseable y necesario de la estrategia para unificar la economía cubana sería poner en marcha un proceso gradual de devaluación tanto de la tasa oficial como del viejo peso, impulsado por el mercado. La medida también abarcaría el hecho de fijar, al mismo tiempo, precios a la tasa de cambios quasi-oficial. La brecha entre la tasa oficial (1 dólar = 1 peso) y la tasa quasi-oficial (1 dólar = 26 pesos en 2002) se reduciría y se tendría la esperanza de poderse eliminar con el tiempo.

La mecánica de la devaluación de la tasa oficial y la unificación de las tasas (la realmente oficial y la extraoficial) puede ilustrarse con un análisis gráfico del mercado de cambio extranjero de Cuba; es decir, tal como se presenta en el Gráfico, el mercado en dólares desde la perspectiva cubana. En la figura, que constituye un marco de trabajo estándar para un análisis simple del mercado realizado en moneda extranjera, el precio del dólar en pesos (o la tasa de cambio) se encuentra en el eje vertical. El volumen de dólares solicitados y suministrados por Cuba se encuentra en el eje horizontal. El suministro de dólares que se ganarían o se adquirirían en tasas de cambio diferentes está hacia arriba, inclinándose hacia la derecha. Esto muestra que a medida que el valor del dólar se incrementa (o a medida que el valor del peso baja) las exportaciones cubanas de bienes y servicios se vuelven más baratas, de tal forma que el volumen de dólares ganados se incrementa. La demanda de dólares está hacia abajo, inclinándose ligeramente hacia la derecha. Esto muestra que a medida que el valor del dólar descende (y el del peso se incrementa), existe una mayor demanda de importación de bienes y servicios, puesto que tales importaciones serían más baratas.

En este Gráfico, sin ninguna intervención del mercado en moneda extranjera, la tasa de cambio en equilibrio se ubicaría a 5 pesos por dólar, con recepciones de moneda extranjera equivalente a los gastos realizados en esta misma moneda a 7 mil millones. Sin embargo, si la tasa de cambios se tuviera que fijar a paridad (como es el caso real, o sea 1 peso cubano = 1 dólar norteamericano), la moneda extranjera adquirida se muestra a US\$4 mil millones. A la tasa de cambio paritaria, el volumen de moneda extranjera solicitada para la importación de bienes o servicios sería realmen-

te muy grande en ausencia de controles burocráticos a las importaciones, pues tales importaciones serían muy baratas para los ciudadanos cubanos a esa tasa de cambio. En el Gráfico se ilustra el volumen de importaciones, que alcanza los US\$12 mil millones.

Si los 4 mil millones de moneda extranjera se colocaran a disposición del público en general vía subasta, la tasa de cambio determinada por la subasta sería de 10 pesos por dólar. Sin embargo, si se asume que 3 de los 4 millones de moneda extranjera disponible es gastado por el gobierno o agencias autorizadas para la compra de importaciones, el millón restante estaría disponible para el público (a través de giros, compras en turismo por fuera de los circuitos oficiales, etc.). Este escenario no está muy lejos de la realidad. La tasa de cambio para este pequeño mercado estaría determinada por la oferta y la demanda y no por decretos. Es esta tasa de cambio "extraoficial" la que asciende al nivel de 26 pesos por dólar en el 2002, tanto en la realidad como en el gráfico.

Para hacer del peso una moneda convertible y consolidar su lugar en la economía doméstica, las autoridades monetarias cubanas tendrían que realizar dos acciones. En primer lugar, sería necesario permitir que la tasa de cambio se moviera constantemente, aunque de manera lenta, hacia un nivel determinado por el mercado (el equilibrio de 5 pesos por dólar en el Gráfico). Esto en efecto abarca una devaluación gradual de la tasa paritaria oficial para el peso. Pero también es importante notar que con ello se produce una "asignación de precio" de la tasa quasi-oficial (de 26 pesos por dólar a 5 pesos por dólar). En otras palabras, las dos tasas comúnmente existentes convergerían en este ejemplo. En segundo lugar, la moneda extranjera tendría que hacerse disponible al público de manera abierta y en volúmenes crecientes.

Por ejemplo, una devaluación de la tasa oficial de cambio a 3 pesos por dólar incrementaría la moneda extranjera disponible a US\$6 mil millones en el Gráfico, mientras la cantidad total de dólares demandada para la compra de importaciones descendería de 12 mil millones a aproximadamente 8,5 mil millones. Si la cantidad de dólares que se pusiera a disposición del público se incrementara sustancialmente, la tasa de cambio extraoficial por peso "se revalorizaría". Por ejemplo, el precio del dólar descendería en el mercado extraoficial de los 22 pesos originales por el dólar, a cerca de 7.

Con el tiempo, una serie de devaluaciones de la tasa oficial conjuntamente con incrementos en la cantidad de moneda extranjera puesta a disposición del público, conducirían a una convergencia de las tasas de cambio oficial y extraoficial. En el Gráfico esto ocurri-

ría a 5 pesos por dólar, y quizás con US\$7 mil millones de moneda extranjera adquirida y gastada tanto para propósitos contables corrientes como para propósitos contables de capital.

POLÍTICA MONETARIA

Para fortalecer el rol del peso en la economía cubana se requiere que el del dólar se reduzca o se debilite (en realidad, el rol del dólar ha estado ganando terreno constantemente desde 1990 hasta el 2002), y se adopten medidas que incrementen la demanda de la moneda nacional. En el contexto de la ilustración del mercado cubano de moneda extranjera esto implicaría un salto hacia la izquierda de la curva de demanda por dólares, lo cual disminuiría la tasa de cambio del equilibrio. En segundo lugar, también son apropiadas medidas para reducir la oferta de pesos y/o para incrementar la oferta de dólares. Un incremento relativo en la oferta de dólares, por ejemplo, haría saltar la oferta de esta moneda hacia la derecha, y haría también disminuir la tasa de cambio del equilibrio. Conjuntamente, los dos tipos de medida ayudarían a desplazar hacia abajo la tasa de equilibrio determinada por el mercado.

Es importante recordar que con la apertura de mercados agrícolas en 1994, donde los cubanos podían gastar pesos marginales (aunque a altos precios), inmediatamente se logró que el peso se colocara a un precio de cerca de 20 pesos por dólar. Estos pasos, unidos a los intentos de controlar el déficit presupuestal y reducir la cantidad de pesos en circulación, ayudó a prevenir el colapso de esa moneda como reserva de valor y medio de cambio. Permitir ahora usos adicionales al peso tendría un resultado similar.

Una variedad de medidas podrían adoptarse para incrementar la demanda de pesos. Éstas podrían incluir las siguientes:

- Establecer un mercado especial de bonos (Bond Market) para los pesos, pagando una tasa de interés razonable y, por tal razón, absorbiendo más tenencias líquidas de los pesos que provienen de los ciudadanos (además, los ahorros podrían encausarse más efectivamente hacia los préstamos productivos y, por ello, hacia la inversión, lo cual es también un objetivo importante para los administradores de la economía en Cuba).
- Subir las tasas de interés para los depósitos realizados en pesos en el sistema bancario y, consecuentemente, incentivar a los ciudadanos a que conserven los pesos en vez de cambiarlos por dólares.

- Animar a los turistas para que usen y mantengan pesos y dólares (o euros) tanto en las tiendas de dólares como en la economía doméstica. (Esto también exigiría que los turistas pudieran convertir sus dólares de nuevo en pesos a la misma tasa que adquirieron los pesos.)
- Permitir que se use el peso por parte de los ciudadanos cubanos en todas las “tiendas de dólares”, y consecuentemente animarlos a usar pesos en todas o en la mayoría de sus transacciones.
- Exigir que todos los honorarios oficiales, multas e impuestos se paguen en pesos, no en dólares, y con ello una vez más alentar la tenencia de pesos para los ciudadanos o para las transacciones.
- Establecer un mercado abierto para los bienes raíces en el cual las transferencias deban realizarse en pesos, en vez del sistema corriente de permutas o cambios de propiedades realizado con pagos hechos por debajo de la mesa (a menudo en dólares). Un floreciente mercado de bienes raíces absorbería gran cantidad de pesos para realizar transacciones.
- Establecer un mercado abierto para artículos de consumo en el cual los precios deban pagarse en pesos.
- Liberar el sector de la microempresa y exigir que todos los impuestos y el pago de multas se haga en pesos.
- Disminuir el control a los precios en la economía en pesos puede ser apropiado en cierta etapa del proceso de transición hacia una tasa de cambio convertible determinada por el mercado. El incremento de los precios a corto plazo daría usos adicionales al peso e incrementaría su demanda con relación al dólar. Sin embargo, los incrementos de precio son también un riesgo por el hecho de que pueden alimentar el espiral inflacionario. Estos incrementos también afectan los estándares de vida.

Hay un aspecto de la política monetaria que ya ha sido puesto en marcha con cierto éxito. Esta medida fue la reducción del llamado “saliente monetario” del peso (proyección monetaria del peso); es decir, los pesos en circulación que no tienen función monetaria real y que fueron el superávit de las transacciones y de la demanda preventiva de dinero por parte del público. La “liquidez” monetaria se redujo del 66,5% del PIB al 37,5% entre 1993 y 1998 (Cepal 2000a: cuadro 1). Esto se logró con varias medidas fiscales de austeridad (impuestos más altos y precios más altos en los productos del tabaco, por ejemplo), mayores precios para algunos bienes y servicios suministrados por el Estado, subsidios reducidos a las empresas estatales, y límites ajustados a cualquier incremento en la circulación de moneda. Todas estas medidas también incrementaron la demanda de pesos.

Una medida útil para reducir la demanda de pesos que entran al sistema monetario sería reducir los grandes volúmenes de la deuda interempresarial, lo cual comúnmente se suma al volumen del crédito en pesos en el sistema.

También sería válido incrementar la circulación de dólares disponibles en la economía al mismo tiempo que su demanda estuviera disminuyendo (esto llevaría hacia adentro y hacia la derecha la curva de la demanda de dólares en el Gráfico, y con ello se fortalecería la tasa de cambio del equilibrio para el dólar, frente a su contraparte, la tasa de cambio original). En otras palabras, el dólar se debilitaría mientras el peso se fortalecería.

¿Cómo podría doblarse la oferta de dólares disponibles en la economía? Mediante el incremento de importaciones de todo tipo y adaptando las políticas necesarias para expandir las exportaciones. Entre las muchas medidas políticas que serían relevantes para incrementar la disponibilidad de dólares estarían aquéllas para liberar a la pequeña y mediana empresa. Esto permitiría un desarrollo más ágil de los bienes y servicios exportables, así como un mejor desarrollo de la sustitución de importaciones y un florecimiento de exitosos *clusters* de actividades económicas. Estas medidas, a su vez, promocionarían las exportaciones, incrementarían la demanda internacional del peso cubano, harían más abundante el dólar en la economía cubana y fortalecerían la posición del peso.

POLÍTICA FISCAL

La política fiscal ha estado funcionando con considerable éxito en su empeño por mantener los equilibrios básicos fiscales, y debería continuar su curso. En 1999 el déficit fiscal se había reducido al 2,4% del PIB, un nivel bastante aceptable (Banco Central, 2000: 11). Existen aún déficit significativos en algunas empresas estatales que podrían reducirse más adelante, y los ahorros fiscales redireccionarse hacia otros usos tales como medidas de apoyo a los ingresos direccionadas correctamente.

INGRESOS, SEGURIDAD SOCIAL Y PRECIOS

Las tasas de cambio y los sistemas monetarios mencionados tendrían el efecto de incrementar los precios a los consumidores de los bienes importados que ingresan ahora a la tasa de cambio paritaria y que son posibles a través del sistema de racionamiento.

Sin embargo, esos bienes importados disponibles en las tiendas de dólares al precio internacional, más el 140% de impuesto para los alimentos básicos o el 100% para productos electrónicos —y para los cuales la tasa de cambio extraoficial es la tasa relevante— serían en efecto más baratos para los cubanos cuyos ingresos fueran en pesos solamente. Por otro lado, mucha gente que no tiene acceso a los dólares enfrentaría serios incrementos en el costo de vida, ya que los precios de los bienes importados disponibles a través del sistema de razonamiento se incrementarían.

Esto significa que la estructura de sueldos y salarios tendría que ser ajustada al mismo tiempo que se devaluara la tasa oficial del peso. Esto implicaría un rediseño y una gradual modificación por fases de la estructura general de ingresos y precios para permitir que estos últimos se muevan a niveles determinados por el mercado. Esta medida es particularmente peligrosa por la posibilidad de que se desate una espiral inflacionaria provocada por los incrementos de precio y de los ingresos. Para contener esta tendencia se necesitaría una política monetaria y fiscal apropiada.

A medida que las tasas de cambio oficial y extraoficial convergieran, las escalas oficiales de sueldos y salarios recuperarían su poder de compra en términos de moneda extranjera en la economía extraoficial realizada en dólares. Esto significa que quizás los incrementos en la escala nominal de sueldos y salarios no tendrían que ser extremos.

Al tiempo que los ingresos reales —de los que se realicen en la economía en pesos— se recuperaran, se reduciría la desigualdad (inequidad) entre quienes tienen acceso a dólares y los que ganan solamente en pesos. Además, desaparecería el carácter perverso de la estructura general de incentivos, que comúnmente deforma las conductas económicas tanto de la gente como de las empresas. Estos dos impactos en la convergencia de los dos sistemas de cambio y las dos economías serían de inmenso valor desde las perspectivas de la equidad y la eficiencia.

Podría también considerarse un sistema de medidas de apoyo a los que tienen bajos ingresos a través del sistema de racionamiento, en lugar de subsidios universales para todo el mundo, generalmente no dirigidos hacia un público objeto específico.

De manera general, en este proceso sería bastante útil contar con el apoyo tanto de la comunidad internacional como de las instituciones financieras internacionales. Debido a que Cuba no tiene deudas con el Fondo Monetario Internacional (FMI), con el Banco Mundial, ni con el Banco Interamericano de Desarrollo, una buena cantidad de crédito estaría disponible sin condicionamientos, característica de los préstamos que el gobierno cubano ha criticado.

Desafortunadamente, Cuba no es miembro de las instituciones internacionales financieras en este momento y no está clasificado como país elegible para tal ayuda. Con el tiempo, esto cambiará.

Este tipo de políticas sería difícil de poner en marcha y crearía incertidumbre en el pueblo cubano. Habría que ser muy cuidadoso en su implementación y explicación. Sin embargo, los ciudadanos cubanos tienen plena conciencia de las dificultades, irracionalidades e injusticias del sistema actual. Es probable que muchos (o la mayoría de los cubanos) fuesen receptivos a una estrategia bien diseñada y bien ejecutada, que tenga como propósito la unificación de las dos partes de la economía y la restauración del peso al sitio que le corresponde como una moneda convertible fuerte.

CONCLUSIÓN

A pesar de haber sido una actividad delictiva por más de treinta años, los cubanos incrementaron la tenencia y el uso de dólares antes de su legalización en 1993. Después de la despenalización, el rol del dólar se expandió rápidamente. Con relación al viejo peso, el dólar puede ser ahora un componente más significativo en la circulación de moneda en la isla. Acompañando el expandido papel del dólar, ha estado una creciente bifurcación de la economía cubana a partir de los sistemas duales monetarios y de tasa de cambio. Las consecuencias de estos cambios deforman el funcionamiento de la economía cubana profundamente. Entre las consecuencias más serias de estos sistemas duales están:

- Una deformación de la estructura de incentivos y del patrón de distribución de ingresos.
- Un bloqueo a la distribución de las exportaciones y la diversificación.
- Unas irracionalidades económicas penetrantes.
- Pago de monedaje a Estados Unidos.
- La importación de Estados Unidos del nivel real de tasa de cambio para una gran proporción de la economía cubana.

Sin una unificación de las tasas de cambio y del sistema monetario, la economía cubana “vociferará en tres de ocho cilindros”, con un limitado dinamismo económico que continúa dependiendo del turismo y de los giros que provienen de familias radicadas en el exterior.

Insatisfecho con el lugar del dólar en su sistema económico, el gobierno de Cuba ha considerado la sugerencia de cambiarse al

euro y, lo que resulta más importante, consolidar el rol del peso. Un cambio forzado y total al euro para sustituir el dólar provocaría muchos más problemas de los que resolvería.

Un objetivo más ventajoso sería recuperar el peso cubano como fuerte moneda nacional convertible. Esta medida consideraría la unificación de los sistemas monetarios duales y de tasa de cambio. Una variedad de políticas para alcanzar tal unificación comprendería políticas de tasas de cambio, monetarias, fiscales y de seguridad social, ingresos y precios. El diseño de una combinación de medidas económicamente viables y políticamente aceptables para alcanzar el objetivo de unificar los sistemas monetarios y de tasa de cambio no será fácil. En últimas, la unificación se logrará. Sin embargo, en el momento el gobierno cubano no parece moverse en esta dirección de manera concertada. Con el tiempo, sin embargo, se espera que poner la “economía cubana en orden” conducirá a una total rehabilitación del peso cubano, y a la unificación de los sistemas monetarios y de tasa de cambio.

TABLA 2. CUBA: TASAS DE CAMBIO 1990-2000
(PESOS POR DÓLARES)

Año	Tasas de cambio oficiales		Tasa de cambio quasi-oficial (Promedio anual)
	Tasa comercial *	Tasa turística*	
1989	0,74	1,0	5,0
1990	0,74	1,0	7,0
1991	0,74	1,0	20,0
1992	0,74	1,0	35,0
1993	0,74	1,0	78,0
1994	0,74	1,0	95,0
1995		1,0	32,1
1996		1,0	19,2
1997		1,0	23,0
1998		1,0	21,0
1999		1,0	20,0
2000 ^a		1,0	21,0
2001 ^a		1,0	22,0
2002 *		1,0	26,0

a: estimados preliminares.

* Las tasas comerciales y de turismo fueron unificadas a la tasa paritaria de US\$1,00 = 1.00 peso cubano hacia 1995.

Fuente: Cepal, 2000a, tabla A.1, con base en estadísticas suministradas por el Banco Central de Cuba y estimados propios.

TABLA 3. CUBA: BALANZA DE PAGOS (MILLONES DE DÓLARES AMERICANOS)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997 ^b	1998 ^b	1999 ^b	2000	2001
Balace en cuentas corrientes	-1.454	-420	-372	-260	-518	-167	-437	-392	-462	-687	-650
Balanza comercial	-1.138	-215	-371	-308	-639	-419	-746	-757	-747	-837	-830
Balanza mercantil en mercancías	-1.254	-536	-847	-971	-1.374	-1.703	-2.256	-2.689	-2909	-3.173	-3.113
Exportaciones de bienes y servicios	3.563	2.522	1.968	2.542	2.926	3.707	3.974	4.132	4.311	4.798	4.667
Bienes ^e	2.980	1.779	1.137	1.381	1.507	1.866	1.823	1.540	1.456	1.692	1.667
Servicios	584	742	832	1.160	1.419	1.841	2.151	2.592	2.855	3.107	3.000
Importaciones de bienes y servicios	4.702	2.737	2.339	2.849	3.565	4.125	4.720	4.889	5.057	5.635	5.497
Bienes ^e	4.234	2.315	1.984	2.353	2.883	3.569	4.088	4.229	4.365	4.865	4.780
Servicios	468	422	355	497	683	556	632	660	692	770	717
Transferencias corrientes netas	18	43	263	470	646	744	792	813	799	842	850
Giros ^e	...	...	...	...	537	630	670	690	700	740	730
Donaciones ^e	...	...	...	...	109	88	88	47	42	47	70
Otras transferencias ^e	...	...	...	...	...	26	34	76	57	56	50
Servicios de comisionistas	-334	-248	-264	-423	-525	-493	-483	-449	-514	-693	-670
Balace en cuentas de aportación	1.421	419	356	262	596	174	457	409	485	717	740
Inversión directa extranjera	...	...	54	563	5	82	442	207	178	400	n.a.
Balace global	-33	-1	-16	2	78	7	21	17	23	29	90

a: la estadística sobre el comercio extranjero de mercancía puede presentar divergencias si se toman otras fuentes, debido a las diferencias en las fuentes y en las metodologías, especialmente para el periodo comprendido entre 1993 y 1998.

b: estimados preliminares.

c: 1989-1992: exportación de mercancías (sin donaciones). Fuente: ONE, valoración FOB, 1997-1998, Informe económico 1998, Banco Central de Cuba, abril de 1999.

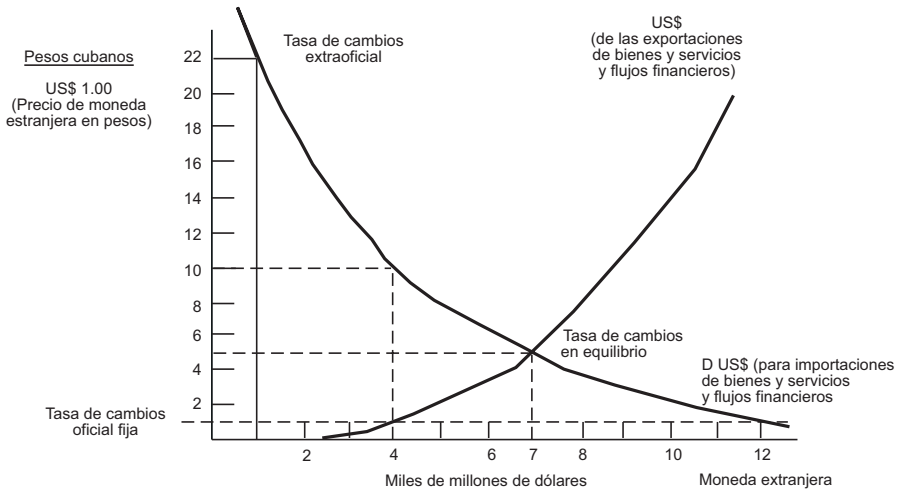
d: 1989-1992: importación de mercancías (sin donaciones). Fuente: ONE, valoración según las condiciones de compra CIF, 1997-1998. Fuente: Informe económico 1998, Banco Central de Cuba, abril de 1999.

e: estimados de ECLAC.

f: incluye errores y omisiones.

Fuente: ECLAC, Cuba: evolución económica durante 2001, cuadro 17, 6 de junio de 2002; Oficina Nacional de Estadísticas (ONE); Banco Central de Cuba; estimados propios.

GRÁFICO 1. LOS MERCADOS CUBANOS DE MONEDA EXTRANJERA
(EXPRESADOS EN DÓLARES)



BIBLIOGRAFÍA

- ÁLVAREZ HERNÁNDEZ, J. E. y N. Chaviano (1998), *La circulación monetaria de la población en Cuba*, La Habana, Instituto de Investigaciones de Finanzas y Precios, documento sin publicar.
- BANCO CENTRAL DE CUBA (2000), *Economic Report, 1999*, La Habana.
- BOADLE, Anthony (2002), "Varadero takes Euro", *Globe and Mail*, June 3, p. B4.
- COMISIÓN DE ASUNTOS CUBANOS (1935), *Problemas de la Nueva Cuba*, Nueva York, Foreign Policy Association.
- CEPAL (2000), *La economía cubana: reformas estructurales y desempeño en los noventa*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- CEPAL (2000), *Cuba: evolución económica durante 1999*, México.
- GUTIÉRREZ URDANETA, Luis, Pedro Monreal y Julio Carranza (1996), "La desmonetización de la economía cubana: una revisión de las alternativas", *Economía y Desarrollo*, Nos. 1 y 2, La Habana. Reproducido en D. Dirmoser y J. Estay, *Economía y reforma económica en Cuba*, Caracas, Nueva Sociedad.
- INTERNATIONAL BANK OF RECONSTRUCTION AND DEVELOPMENT (1951), *Report on Cuba: Findings and Recommendations of an Economic and Technical Mission*, Washington DC.
- MESA-LAGO, Carmelo (1995), "Prospective Dollar Remittances and the Cuban Economy", en Archibald R. M. Ritter and John

- Kirk (eds.), *Cuba in the International System: Normalization and Integration*, London, Macmillan Press.
- RITTER, Archibald R. M. (1995), "The Dual Currency Bifurcation of the Cuban Economy in the 1990s: Causes, Consequences and Cures", *CEPAL Review*, No. 57.
- RITTER, Archibald R. M. and N. Rowe (2002), "Cuba: From 'Dollarization' to 'Euroization' or 'Peso Reconsolidation?'," en *Latin American Politics and Society*, Vol. 44, No. 2, pp. 99-123.
- SÁNCHEZ EGOZCUE, J. M. (1999), *La dualidad monetaria en Cuba: problemas y perspectivas*. Documento sin publicar.
- TRIANA CORDOVÍ, Juan (2000), *La economía cubana en 1999: coyuntura, reflexiones y oportunidades*, La Habana, Centro de Estudios de la Economía Cubana.
- UNITED NATIONS ECONOMIC COMMISSION FOR LATIN AMERICA AND THE CARIBBEAN (UN Eclac) (1997), *The Cuban Economy in the Nineties: Structural Reform and Economic Performance*, Santiago de Chile, Un-Eclac.
- UN-ECLAC (2002), *Cuba: evolución económica durante 2001*, cuadro 17, 6 de junio, Santiago Chile.

Capítulo 4

EL SECTOR EXTERNO DE LA ECONOMÍA SOCIALISTA CUBANA*

Jorge F. Pérez-López

INTRODUCCIÓN

En una de sus frecuentes intervenciones durante la sesión de diciembre de 2001 de la Asamblea Nacional del Poder Popular, Fidel Castro analizó la situación económica del país y los desafíos que se avizoraban. Castro dijo: “La dificultad más importante que enfrentará nuestro país en el 2002 será la de los ingresos en moneda libremente convertible; no es algo nuevo: venimos enfrentando ese déficit durante este último decenio de período especial, pero en estos momentos estamos ante una situación internacional bien distinta...” (citado en Mayoral, López y Varela Pérez, 2001).

Ante la misma Asamblea, el vicepresidente Carlos Lage abundó sobre las limitaciones para el 2002, mencionando las deudas que se contrajeron en años anteriores para financiar importaciones de petróleo a precios elevados y el comportamiento desfavorable de las cinco fuentes principales de ingresos (Mayoral, López y Varela Pérez, 2001).¹ En febrero, la prensa internacional reportó que el Ministerio de Co-

* Este trabajo presenta las opiniones de su autor, quien reconoce y agradece los comentarios detallados a una versión preliminar realizados por Francisco León, Carmelo Mesa-Lago, Mauricio de Miranda y Omar Everleny Pérez Villanueva.

¹ Los periodistas (Mayoral, López y Varela Pérez) mencionan cuatro de las cinco fuentes principales de ingresos: 1) el turismo, afectado por el im-

mercio Exterior había solicitado a los principales acreedores privados que formaran un consorcio para reestructurar (posponer) en forma colectiva centenares de millones de dólares de deuda cuyas obligaciones de pago Cuba incumplía desde octubre de 2001 (Frank, 2002).

El objeto de este trabajo es examinar el desempeño del sector externo de la economía socialista durante los más de cuarenta años de gobierno socialista y sus perspectivas. La primera sección describe a grandes rasgos las relaciones económicas externas de Cuba durante las décadas de los años sesenta, setenta y ochenta, y los cuantiosos recursos que la comunidad socialista proporcionó a Cuba en este período. La segunda analiza el sector externo durante la crisis de los noventa, coincidente con la desaparición del bloque socialista y de las relaciones económicas preferenciales con dichos países. Esta sección también describe brevemente las políticas del gobierno cubano para lidiar con los desbalances del sector externo durante el período especial —particularmente las políticas de atracción de remesas y de inversiones extranjeras, y de estimulación del turismo internacional—, y sus resultados utilizando las estadísticas de la balanza de pagos. La tercera sección examina la situación actual y los desafíos de la balanza de pagos con vista a los cambios en la economía mundial posteriores a los ataques terroristas del 11 de septiembre y el golpe asestado a la isla por el huracán Michelle. El trabajo concluye con una discusión del impacto limitante de la escasez de divisas sobre el desempeño económico y las implicaciones de dichas relaciones para las perspectivas económicas de la isla.

LAS RELACIONES ECONÓMICAS EXTERNAS DE CUBA, 1960-1990²

A mediados de febrero de 1960, el gobierno revolucionario cubano y la Unión Soviética suscribieron un convenio comercial y de pagos así como un acuerdo de crédito comercial. El convenio comer-

pacto que trajo a esa actividad el ataque terrorista contra las torres gemelas de Nueva York; 2) el azúcar, cuyos precios en el mercado mundial están en baja; 3) el níquel, el cual experimenta también una baja de precios en el mercado mundial; y 4) el tabaco, cuya demanda se ha contraído por la crisis económica mundial. La quinta fuente de ingresos —y, quizás la primera o segunda en importancia— serían las remesas familiares recibidas por ciudadanos cubanos. Lage y los periodistas probablemente omitieron esta fuente de ingresos por sus implicaciones políticas.

² Esta sección y la que sigue se basan en Pérez-López (1998 y 2000b). Estas fuentes contienen referencias específicas que sustentan las aseveraciones que se presentan en las dos secciones.

cial y de pagos obligaba a la Unión Soviética a comprar 425.000 toneladas métricas (TM) de azúcar cubano en el año 1960 (por encima de las 575.000 TM que ya había comprado en ese mismo año, para un total de 1 millón de TM); la Unión Soviética también se comprometía a comprar un millón de TM de azúcar en cada uno de los años 1961-1964 y a dedicar dichas importaciones a su consumo interno (o sea, a no reexportar el azúcar cubano). El 20% del valor de las compras de azúcar cubano entre 1961-1964 serían pagados en monedas libremente convertibles o divisas internacionales, y el resto en productos soviéticos como petróleo, trigo, madera en bruto, papel, laminados de acero, productos químicos, maquinaria, etc. El otro acuerdo otorgaba al gobierno de Cuba un crédito de hasta \$100 millones para la compra de productos soviéticos a una tasa de interés del 2,5% anual. Este préstamo sería amortizado mediante entregas de azúcar y otros productos cubanos en un periodo de 12 años.

En los meses siguientes, las relaciones diplomáticas con Estados Unidos empeoraron a pasos agigantados, al tiempo que Cuba expandía sus contactos con los países socialistas y suscribía convenios comerciales con los países de Europa Oriental y con la República Popular China. Cuando en agosto de 1960 el presidente Eisenhower redujo la cuota de importación de azúcar cubano de la segunda mitad de ese año a 400.000 TM (una reducción de 700.000 TM), los países socialistas absorbieron el azúcar rechazado por Estados Unidos. La ruptura de relaciones diplomáticas iniciada por Estados Unidos el 3 de enero de 1961, y la imposición del embargo comercial el 3 de febrero de 1962 sólo formalizaron cambios radicales en los patrones de las relaciones económicas externas de Cuba que ya eran una realidad.

Comenzando 1961, la Unión Soviética asumió el papel de principal socio económico cubano: primer comprador de azúcar, proveedor de petróleo, fuente de asistencia para el desarrollo económico y fiador del gobierno cubano. Las relaciones económicas cubanas con los países socialistas se profundizaron a partir de 1972 cuando Cuba se integró formalmente al Consejo de Ayuda Mutua Económica (CAME), la organización que coordinaba el comercio y las relaciones económicas entre los países socialistas, y comenzó a participar activamente en sus actividades, incluyendo una gama amplia de comisiones sectoriales, proyectos de cooperación científico-técnica e inversiones conjuntas.

Desde 1961 y hasta 1990, el sector externo de la economía cubana estuvo segmentado en dos esferas que tenían muy poco contacto entre sí: las relaciones económicas con los países del bloque socialista, las cuales se llevaban a cabo dentro del marco del CAME, y las relaciones económicas con los países de economía de mercado —

principalmente los países de Europa Occidental, Canadá y Japón, así como algunos países en vías de desarrollo— las cuales se llevaban a cabo siguiendo las prácticas comunes entre entidades comerciales de economías de mercado. Aunque las relaciones comerciales con los países socialistas eran muchísimo más importantes en términos cuantitativos que aquellas con los países de economía de mercado, las últimas eran de gran importancia estratégica ya que ofrecían bienes, servicios y tecnologías que no estaban disponibles dentro del bloque socialista.

LAS RELACIONES ECONÓMICAS CON LOS PAÍSES SOCIALISTAS

Las relaciones económicas entre Cuba y la Unión Soviética y los países socialistas se enmarcaron en una red de tratados bilaterales que sentaron las relaciones comerciales, los términos de pagos, los créditos y la asistencia técnica. Durante el período 1961-1969, por ejemplo, Cuba suscribió más de 400 tratados bilaterales en materia económica con estas naciones. La mayoría del comercio entre Cuba y los países socialistas se llevaba a cabo por medio de tratados que balanceaban bilateralmente los intercambios comerciales —equivalentes a tratados de trueque— basados en la moneda de uno de los dos países o el “rublo transferible”, una moneda artificial cuyo único propósito era servir como unidad de intercambio en las relaciones entre los miembros del CAME. Ya que ni las monedas de los países socialistas ni el rublo transferible podían convertirse a monedas “duras” (p.ej., monedas libremente convertibles como el dólar estadounidense, el dólar canadiense, el marco alemán) para poder adquirir bienes y servicios en mercados internacionales, los países socialistas se esforzaban por balancear de manera bilateral el comercio anualmente. En aquellos casos en que no se lograba este objetivo, las brechas se cubrían con créditos de un país al otro en moneda “blanda” (rublos transferibles).

Desde el principio de los años sesenta, las ventas cubanas de azúcar a la Unión Soviética se hacían a precios que se fijaban de antemano por un período de varios años (generalmente cinco años). En diciembre de 1972, este mecanismo también se extendió a las ventas de níquel. Los precios fijos negociados con la Unión Soviética generalmente estuvieron por encima de los precios del mercado mundial y, por consiguiente, Cuba se benefició considerablemente con este arreglo. Como los precios del azúcar y del níquel en el mercado mundial se dispararon en 1974 y 1975, sobrepasando los precios pactados, Cuba y la Unión Soviética acordaron aumentar el precio base y en 1975 establecieron un nuevo mecanismo que regiría el

precio de las exportaciones futuras de azúcar. El mecanismo adoptado establecía un precio base que sería ajustado anualmente en proporción al aumento de precios de una canasta de bienes que Cuba importaba de la Unión Soviética. El resultado del arreglo fue que el precio de las exportaciones de azúcar cubano a la Unión Soviética consistentemente fue mucho más alto que el del mercado mundial. Cuba también negoció condiciones preferenciales para sus exportaciones de azúcar a Alemania Oriental, Bulgaria, Checoslovaquia, Hungría, Polonia y Rumania.

Además de las ventajas que se derivaban de la venta de azúcar a precios preferenciales, Cuba también se benefició en los años setenta y principios de los ochenta de los mecanismos de determinación de precios en el comercio entre los miembros del CAME, que mantuvieron los precios del petróleo soviético por debajo de los del mercado mundial. Estos mecanismos que fijaban el precio con base en el promedio del mercado mundial en los cinco años anteriores aislaron a Cuba de los choques que sufrieron otros países importadores de petróleo como resultado de los aumentos de precio en el mercado mundial.

LAS RELACIONES ECONÓMICAS CON LAS ECONOMÍAS DE MERCADO

Las relaciones económicas entre Cuba y las economías de mercado se llevaban a cabo de acuerdo con las prácticas comerciales normales y basadas en monedas libremente convertibles. Cuba vendía azúcar y otros productos de exportación a economías de mercado obteniendo divisas internacionales en pago, y utilizaba dichas divisas para financiar importaciones de esos mismos países. En algunas ocasiones, los gobiernos de economías de mercado o instituciones financieras y compañías de estos países otorgaron a Cuba préstamos para financiar importaciones; estos créditos estaban denominados en moneda libremente convertible y sujetos a estrictos calendarios de pago. El hecho de que la moneda cubana, así como las de otros países socialistas, no era libremente convertible a divisas, significaba que Cuba no podía usar el superávit en su comercio con los países socialistas para satisfacer los déficit en la balanza de comercio con las economías de mercado o viceversa. O sea, las cuentas económicas externas de Cuba estaban segmentadas: cuentas denominadas en monedas no convertibles que cubrían la mayoría de las relaciones comerciales y financieras con los países socialistas, y cuentas denominadas en moneda libremente convertible o divisas internacionales que se referían a las relaciones económicas con el resto del mundo.

EL COMERCIO DE BIENES

Entre 1962 y 1974, el intercambio total de bienes —la suma del valor de las exportaciones más el valor de las importaciones— representó en promedio el 24% del producto social global (PSG) de Cuba; entre 1985 y 1989 representó el 50% del PSG, demostrando la ascendente importancia del comercio internacional para la economía cubana y la apertura de la misma a las influencias externas. Desde los años sesenta la Unión Soviética y los países socialistas fueron los socios comerciales prioritarios de Cuba, sobrepasando con creces a los países capitalistas desarrollados y a los países en vías de desarrollo. Durante el período 1983-1989, los países socialistas miembros del CAME (la Unión Soviética, Bulgaria, Checoslovaquia, Alemania Oriental, Hungría, Polonia y Rumania) fueron los receptores del 82,9% de las exportaciones de Cuba y proporcionaron el 82,7% de las importaciones; otros países socialistas (China, Corea del Norte, Vietnam, Mongolia, Albania y Yugoslavia) representaron el 3,9% de las exportaciones y el 3,1% de las importaciones; los países capitalistas el 9,3% de las exportaciones y el 9,9% de las importaciones; y los países en vías de desarrollo el 6,8% de las exportaciones y el 6,5% de las importaciones.

Los déficit del comercio de bienes cubanos se dispararon en los años ochenta, aumentando de \$660 millones en 1980 a \$2 mil millones en 1985 y \$2.700 millones en 1989. Como indican las estadísticas en la Tabla 1, el porcentaje del déficit comercial derivado de las relaciones entre Cuba y la Unión Soviética aumentó sensiblemente en la segunda mitad de los años ochenta, llegando a representar casi el 84% en 1989. Los enormes déficit en el comercio bilateral de bienes entre Cuba y la Unión Soviética se financiaban con préstamos en rublos transferibles que el segundo país rutinariamente otorgaba a Cuba.

LOS SUBSIDIOS DE PRECIOS

Los enormes déficit en el comercio bilateral con la Unión Soviética son sorprendentes tomando en consideración los términos de intercambio favorables para Cuba con respecto a sus principales productos de exportación (el azúcar y el níquel) y de importación (petróleo). La práctica entre los miembros del CAME de fijar los precios en el comercio dentro del bloque por varios años (generalmente cinco años con base en el promedio del mercado mundial para los cinco años anteriores) para evitar las fluctuaciones de precios del mercado mundial, con frecuencia resultaban

en transferencias de un país a otro cuando los precios del comercio entre los miembros del CAME excedían o estaban por debajo de los del mercado mundial. Para el país que se beneficiaba de las divergencias, las transferencias —o subsidios de precios— se entendían como concesiones y no implicaban deudas que habría que pagar en el futuro.

Con respecto a las exportaciones de azúcar cubano, el acuerdo suscrito con la Unión Soviética en 1975, que estableció un precio mínimo muy alto (500 rublos por TM, aproximadamente 30.4 centavos por libra) sujeto a un mecanismo para aumentarlo anualmente con referencia a cambios en los precios de una canasta de productos importados de la Unión Soviética, resultó en enormes beneficios para Cuba. Para 1986, por ejemplo, el precio que se ha reportado para las exportaciones de azúcar cubano a la Unión Soviética fue de 50.6 centavos/libra. De hecho, de las estadísticas de comercio exterior cubanas y soviéticas se puede calcular que el precio promedio de las exportaciones cubanas de azúcar a la Unión Soviética en ese año fue 47.6 centavos/libra, mientras que el del promedio de las importaciones soviéticas de azúcar cubano fue 51.57 centavos/libra (la diferencia entre los dos precios refleja principalmente los costos de fletes). En ese mismo año, el mercado mundial cotizaba el azúcar a 6.05 centavos/libra y el precio promedio de las exportaciones cubanas de azúcar a los países de economías de mercado fue de 6.77 centavos/libra.³ Cuba también se benefició de los precios preferenciales respecto al níquel; durante 1981-1984 los precios de las exportaciones de níquel cubano a la Unión Soviética promediaron más del doble de los del mercado mundial.

Desde 1960, la Unión Soviética se convirtió prácticamente en el proveedor único de petróleo y sus derivados a Cuba. El precio de exportación del petróleo soviético a los países socialistas miembros del CAME, al igual que el de otros bienes, se fijaba por un período de varios años supuestamente para evitar las fluctuaciones desestabilizadoras de los precios en el mercado mundial. En virtud de este mecanismo, Cuba no fue afectada por el tremendo aumento de precios del petróleo de 1973 y 1974 (los precios se cuadruplicaron) relacionados con las restricciones sobre las exportaciones llevadas a cabo por la Organización de los Países Exportadores de Petróleo (OPEP). De hecho, la Unión Soviética mantuvo el precio de 1972 para sus exportaciones de petróleo a

³ Para más detalles sobre los subsidios soviéticos relacionados con el precio preferencial de las importaciones de azúcar cubano, véase Pérez-López (1991), especialmente el capítulo 8.

los países socialistas hasta 1975, cuando comenzó a ajustar los anualmente con referencia a los cambios en el mercado mundial durante los cinco años anteriores. En la segunda mitad de los años setenta y primera mitad de los ochenta, mientras que los precios del petróleo en el mercado mundial estuvieron en alza, Cuba se benefició del comercio petrolero con la Unión Soviética, aunque esto cambió en la segunda mitad de los años ochenta cuando los precios de exportación soviéticos continuaron aumentando a pesar de la caída en los del mercado mundial. Sin embargo, el mecanismo de fijación de precios de las exportaciones de petróleo soviético a Cuba fue altamente beneficioso para la isla durante todo el período 1960-1990.

En la segunda mitad de los setenta comenzó un extrañísimo episodio en el comercio exterior cubano que duró aproximadamente una década.⁴ Vale la pena describirlo en detalle ya que demuestra lo ilógico de las relaciones comerciales entre los países socialistas. De buenas a primeras Cuba se convirtió en un país exportador de petróleo, y este producto desplazó al azúcar como el primer renglón generador de ingresos en monedas libremente convertibles del país.

Como es bien sabido, históricamente Cuba ha sido un país importador de petróleo. En la década de los setenta, la producción nacional de crudo apenas satisfacía el 2,5% del consumo aparente nacional. Ya desde mediados de esta década Cuba había exportado al mercado mundial pequeñas cantidades de derivados del petróleo (nafta y lubricantes) excedentes del proceso de refinación, recibiendo pago en monedas libremente convertibles. Pero de 1977 en adelante Cuba comenzó a exportar petróleo crudo en cantidades que excedían la producción nacional. Se hizo evidente que este petróleo no era de producción doméstica, y de hecho era petróleo soviético el cual Cuba reexportaba —con el visto bueno de la Unión Soviética— como vía para generar ingresos en monedas libremente convertibles.

Las reexportaciones cubanas de petróleo soviético llegaron a unos 3 millones de TM anuales durante 1983-1987, con un valor superior al de las exportaciones de azúcar en monedas libremente convertibles en cada uno de esos años. Estas reexportaciones de petróleo soviético eran extremadamente ventajosas para Cuba ya que la isla adquiría el petróleo soviético a precios subsidiados (precios por debajo del precio del mercado mundial) y los pagaba con azúcar vendida a los soviéticos también a precios subsidiados (precios por encima del mercado mundial). Las reexportaciones de petróleo so-

⁴ Sobre este episodio véase, por ejemplo, Pérez-López (1987).

viético generaron divisas internacionales que Cuba pudo utilizar para financiar importaciones de fuera del bloque socialista.

ASISTENCIA PARA EL DESARROLLO

Los países socialistas también eran la fuente de prácticamente toda la ayuda para el desarrollo recibida por Cuba. Aunque no existen estadísticas sistemáticas sobre la asistencia económica que Cuba recibió durante el período 1960-1990, ciertos datos disponibles indican que ésta fue sustancial, afectó a múltiples sectores de la economía, mayormente se originó en la Unión Soviética, y tomó la forma de préstamos a largo plazo a tasas de interés muy bajas.

Según un economista cubano (Rodríguez, 1992: 55-57), durante el período 1960-1990 la antigua Unión Soviética proporcionó a Cuba créditos para el desarrollo que totalizaron unos \$6.611 millones. En estos créditos fueron características las tasas de interés del 2%, los plazos de amortización de 25 años y las modalidades de pago mediante el suministro de mercancías. Objetivos económicos contruidos con asistencia soviética creaban un 15% de la producción industrial bruta del país a finales de la década de los ochenta y el 95% de la producción de acero; el 100% de laminados; el 80% de fertilizantes nitrogenados; el 100% de las combinadas cañeras; el 60% de estructuras metálicas para la construcción; el 100% de los televisores y radios; el 45% de la energía eléctrica; el 70% de los embalses contruidos; un 20% del azúcar crudo; y el 60% de hilados y tejidos.

Carmelo Mesa-Lago ha estimado que durante el período 1960-1990, el flujo de recursos de la Unión Soviética a Cuba ascendió a más de US\$65.000 millones, de los cuales el 67% fluyó en los 80 (Tabla 2). Casi el 40% de estos recursos (US\$25.700 millones) fueron créditos que deberían ser pagados en el futuro —créditos para financiar déficit en la balanza comercial (27%) y para financiar el desarrollo económico (13%)— mientras que el 60% (US\$39.400 millones) tomó la forma de subsidios de precio que no requerían pago. Aunque como apunta el mismo Mesa-Lago (1993:147-9) estos estimados sufren de ciertas debilidades (por ejemplo, las dificultades en determinar cuál es la tasa de cambio apropiada para convertir los pesos cubanos y rublos soviéticos a dólares estadounidenses para poder hacer las comparaciones) demuestran claramente que el flujo de recursos de la antigua Unión Soviética a Cuba durante el período 1960-1990 fue masivo.

En 1969 la deuda externa cubana en monedas libremente convertibles era relativamente pequeña, unos US\$291 millones. La deuda se disparó en los años setenta, llegando a US\$1.300 millones en 1975 y cerca de US\$3.300 millones en 1979. Durante este período, Cuba obtuvo préstamos de instituciones financieras privadas ansiosas por prestar sus cuantiosos depósitos de “petrodólares”, y de organizaciones gubernamentales que garantizaron las compras cubanas de maquinaria y equipos a entidades comerciales en sus países. Ya en 1982 Cuba solicitó a sus acreedores privados y públicos que renegociaran los términos de pago de la deuda en monedas libremente convertibles. El deterioro de la balanza de pagos en 1985-1986 llevó a Cuba a suspender el pago de dicha deuda a partir del primero de julio de 1986. La deuda, los intereses y los pagos atrasados ascendían a casi US\$6.100 millones en 1987, US\$6.500 millones en 1988 y casi US\$6.200 millones en 1989.

LA CRISIS DE LOS NOVENTA. EL PERÍODO ESPECIAL

Ya desde mediados de los años ochenta, las tensiones entre Cuba y los socios del CAME respecto a sus relaciones económicas eran palpables (Pérez-López, 1991). En 1984, durante una reunión de Ministros de Comercio del CAME celebrada en La Habana, el delegado soviético protestó que ciertos países de la comunidad socialista (refiriéndose a Cuba) no satisfacían las obligaciones que habían contraído con respecto a suministros de mercancías o suministraban mercancías de calidad inferior a la acordada. Fidel Castro respondió al delegado soviético con un *mea culpa*, admitiendo que los suministros de azúcar y otros productos cubanos se habían retrasado (culpando al clima y al embargo norteamericano por dichas demoras) y prometiendo mejorar el cumplimiento de obligaciones en el futuro (*Granma*, 1984). Aprovechándose del *glasnost*, la prensa soviética publicó varios artículos que criticaban al gobierno cubano por el despilfarro de los recursos que recibía de la Unión Soviética (p.ej., Chirkov, 1987; Moiseyev, 1987). Aún más, uno de los elementos centrales de la reestructuración de la economía soviética prevista por Gorbachev en su *perestroika* era la reforma de las relaciones económicas externas, reduciendo significativamente el monopolio del Estado sobre el comercio exterior, y creando compañías independientes para gestionarlo. Como parte de su política de inserción en la economía mundial, la Unión Soviética comenzó a incorporarse a organizaciones económicas multilaterales abandonando implícitamente la comunidad de naciones socialistas.

En la reunión del CAME en enero de 1990, la Unión Soviética propuso que a partir del primero de enero de 1991 las relaciones comerciales entre los miembros de la organización se llevaran a cabo a precios del mercado mundial y basadas en monedas libremente convertibles. Cuba se opuso enérgicamente a esta propuesta, temiendo que eliminaría las relaciones preferenciales que mantenía con el bloque socialista, las cuales resultaban en precios “justos” en sus vínculos comerciales. A pesar de la oposición de Cuba y otros países, la propuesta soviética fue adoptada. Ante el Décimo Sexto Congreso de la Central de Trabajadores de Cuba, a finales de enero de 1990, Fidel Castro se lamentaba:

Durante décadas, nuestros planes, nuestros planes quinquenales y anuales se basaban en la existencia del campo socialista, en la existencia de varios países socialistas en Europa Oriental además de la URSS, con los cuales suscribimos acuerdos, tratados y con los cuales establecimos relaciones económicas extensas. Desarrollamos allí mercados para nuestros productos, fuentes que nos suplían con importantes equipos y otros productos. Hicimos esfuerzos en esa dirección, esfuerzos para integrarnos y complementar nuestras economías. Hoy en día el campo socialista no existe en el sentido político. (...) Tantos desórdenes han ocurrido en esos países [los países socialistas]. Ha habido huelgas y desórdenes y las producciones se han interrumpido. No sabemos si los productos que históricamente y tradicionalmente nos han suministrado seguirán llegando. Me refiero al año 1990. Para el 1991, ¿sobre qué base vamos a establecer el plan quinquenal 1991-1995? ¿Quién va a suscribir los acuerdos para este plan? ¿Qué productos nos van a garantizar? ¿Qué mercados existirán para nuestros productos? ¿Qué precios nos pagarán por nuestra azúcar? ¿Tratarán de pagarnos por nuestra azúcar los precios *dumping* del mercado mundial? (...) no tenemos seguridad de cómo será nuestro comercio para el año 1990 y una gran parte de los productos que consumimos se origina en esa área. No tenemos seguridad para 1990 y no tenemos seguridad ninguna para el periodo 1991-1995.

EL COLAPSO DEL COMERCIO EXTERIOR CON LA COMUNIDAD SOCIALISTA

En 1990 Cuba experimentó serios problemas con los suministros de mercancías de la Unión Soviética y de los países socialistas de Europa Oriental: petróleo, materias primas, alimentos, fertilizantes, maquinaria, equipos y piezas de repuesto. Al mismo tiempo, los mercados socialistas para el azúcar cubano también sufrieron reveses. Por ejemplo, con la reunificación de Alemania, Cuba per-

dió el mercado preferencial de Alemania Oriental donde solía vender entre 250.000 y 300.000 TM de dulce por año.

La falta de combustibles y otros productos importados tuvo efectos negativos en la economía casi inmediatamente. La escasez de combustible ocasionó frecuentes faltas de electricidad (apagones) y la de papel el cierre de varios periódicos y la eliminación de otras publicaciones. En octubre, el ministro de la Industria Ligera reportó que 321 plantas en su sector estaban operando con un horario de solamente 24 horas por semana por falta de materias primas y piezas de repuesto importadas, y otras 26 (6 productoras de artículos de cuero, 10 productoras de tejidos y otras 10 productoras de muebles de madera) habían cerrado por las mismas razones (*El Nuevo Herald*, 1990).

La respuesta inicial del gobierno cubano a la crisis económica fue pasiva. En agosto de 1990, el gobierno decretó una serie de medidas, entre ellas: 1) reducciones drásticas en el consumo de energía; 2) reasignación de recursos de sectores de la economía paralizados por la falta de importaciones hacia el sector agrícola y la producción de alimentos básicos ya que el sector agrícola dependía menos que otros de la importación de productos, y su reanimación podría reducir la dependencia de alimentos importados; 3) uso en la agricultura de métodos de cultivo que emplearan más mano de obra y menos energía importada; y 4) pago de una porción de los salarios a obreros cuyas fuentes de trabajo estaban paralizadas o reasignación de dichos obreros a la agricultura. En septiembre, el presidente Castro anunció formalmente el comienzo del “período especial en tiempo de paz”, ya que la falta de importaciones de combustibles, materias primas, alimentos y piezas de repuesto había creado una situación de emergencia que se parecía a lo que podría haber ocurrido en tiempo de guerra.

El IV Congreso del Partido Comunista de Cuba, celebrado en octubre de 1991, adoptó una estrategia económica para el sector externo con varios elementos: 1) un programa alimentario cuyo objetivo era llegar a la autosuficiencia en la alimentación; 2) medidas para reducir el consumo de combustibles importados, incluyendo el reemplazo de tractores y maquinaria agrícola por tracción animal (bueyes) y de vehículos motorizados por tracción humana (bicicletas), así como la reducción del consumo en la industria (p. ej., en la industria del níquel); 3) una campaña para aumentar las exportaciones que incluía la búsqueda de nuevos mercados para los productos tradicionales (especialmente el azúcar) y el desarrollo de nuevas ramas de exportación que generaran ingresos en monedas libremente convertibles, como los productos

de la industria bioquímica y el turismo; y 4) una campaña para atraer inversiones extranjeras.

Durante el verano de 1993, con la economía en picada, el gobierno cubano reconoció que la estrategia adoptada en 1991 no había sido capaz de revitalizar la economía y a regañadientes comenzó a implementar ciertas reformas para frenar la caída y estabilizar el entorno macroeconómico. Las medidas económicas que más afectaron al sector externo incluyen: 1) la despenalización del uso de monedas libremente convertibles (la llamada “dolarización”); 2) la creación de una nueva moneda, el peso convertible, el cual se esperaba gradualmente desplazaría a las monedas extranjeras libremente convertibles que circulaban en el país; 3) la estimulación de la inversión extranjera y la aprobación de una nueva ley de inversión extranjera y de leyes complementarias normando el establecimiento de zonas francas y parques industriales; y 4) reformas al sector financiero para apoyar a los inversionistas extranjeros en la isla.⁵

LA BALANZA DE PAGOS

La balanza de pagos refleja el conjunto de operaciones de un país con el exterior en el curso de un período determinado, generalmente un año, y muestra su excedente en divisas o bien su endeudamiento en ese período. La balanza de pagos tiene dos grandes partes: 1) la balanza por cuenta corriente, la cual además de los movimientos de mercancías reflejados en la balanza comercial también registra los intercambios de servicios (incluyendo el turismo y los seguros), rentas asociadas con inversiones en el exterior y pagos por transferencias (ayuda económica y remesas de emigrantes); y 2) la balanza por cuenta de capitales, la cual refleja movimientos de capitales a largo plazo (préstamos a largo plazo e inversiones directas en empresas o bienes inmuebles), y a corto plazo (préstamos a corto plazo, movimientos monetarios).

El gobierno revolucionario cubano no publicó estadísticas de la balanza de pagos durante las décadas de los sesenta, setenta y ochenta. Como se ha mencionado, durante este período las relaciones económicas externas de Cuba estaban segmentadas entre aquellas en moneda no convertible (con los países socialistas) y en

⁵ Para más detalles sobre las reformas económicas de los noventa, véase el capítulo de Mauricio de Miranda Parrondo, “Estado y política económica para el desarrollo de la economía cubana en las condiciones de la globalización”, en este volumen.

moneda libremente convertible (con los países de economía de mercado). En los ochenta, Cuba publicó estadísticas de la balanza de pagos en monedas libremente convertibles para justificar su petición de renegociar la deuda en estas monedas. Dichas estadísticas son de escasa utilidad para analizar el conjunto de las relaciones económicas cubanas ya que sólo representan la porción minoritaria de dichas relaciones (Pérez-López, 2000a: 141-2).

Con la desaparición de la comunidad socialista, la totalidad de las relaciones económicas cubanas se realiza en divisas convertibles. Esto quiere decir que las estadísticas de balanza de pagos que Cuba ha comenzado a publicar en los años noventa se refieren al universo de las relaciones económicas externas de Cuba. Según el *Anuario Estadístico de Cuba* (p. ej., ONE, 2001: 125), las estadísticas de balanza de pagos que Cuba publica siguen un esquema aproximado a los principios metodológicos establecidos por el Fondo Monetario Internacional, organización que ha elaborado la metodología internacionalmente aceptada sobre este concepto.

La Tabla 3 presenta las estadísticas de la balanza de pagos de Cuba durante la década de los noventa. También se incluyen en la tabla cifras relativas a 1989, el último año en el cual Cuba mantuvo relaciones económicas preferenciales con la comunidad socialista. El golpe que significó para la economía cubana la desaparición de la comunidad socialista es evidente al comparar la balanza de pagos de 1989 con los años posteriores. Mientras que en 1989 Cuba tuvo entradas de capital de más de \$4.000 millones que financiaron importaciones de bienes que excedieron los \$8.140 millones, para mediados de los noventa las entradas de capital habían caído a \$200-600 millones anuales, y el nivel de importaciones de bienes a menos de la mitad de su nivel en 1989.

Comercio de bienes: en 1989 las exportaciones cubanas de bienes se estimaban en \$5.400 millones. Con la desaparición de la comunidad socialista, el valor de las exportaciones cayó en picada, llegando sólo a \$1.137 millones en 1993, una reducción del 79%. Esta tremenda caída de las exportaciones refleja en parte la desaparición de los mercados preferenciales socialistas para el azúcar cubano, así como la contracción en casi todas las gamas de exportación cubanas durante la crisis económica. Las exportaciones se recuperaron en 1996-1997 cuando sobrepasaron los \$1.800 millones, pero cayeron de nuevo al final de la década. En el año 2000, las exportaciones se valoraron en \$1.692 millones, casi el 69% por debajo de su nivel en 1989.

Las importaciones también se afectaron dramáticamente durante la década de los noventa, ya que faltaron recursos para financiarlas.

En 1993, las importaciones de bienes cayeron a cerca de \$2.000 millones, casi el 76% por debajo de su nivel en 1989. Desde entonces las importaciones se han recuperado parcialmente, llegando a \$4.865 millones en el año 2000. A pesar de este crecimiento de las importaciones, en el año 2000 su nivel todavía estaba un 40% por debajo del correspondiente a 1989.

Durante los primeros años de la década de los noventa, el déficit del comercio de bienes se redujo notablemente ya que había pocas opciones para financiarlo. Así, este déficit se redujo de \$2.740 millones en 1989, a \$536 millones en 1992. Desde entonces, incrementos en otros tipos de ingresos (discutidos en los párrafos que siguen) permitieron que el déficit comercial creciera, prácticamente regresando en 1998 al nivel de 1989 y superándolo en 2000.

Servicios: las exportaciones netas de servicios han sido uno de los aspectos positivos del desempeño del sector externo de la economía cubana durante la década de los noventa. Hay muy poca información del gobierno cubano con respecto a las partidas que dan lugar al valor neto de los servicios, pero cabría suponer que el factor principal del crecimiento de las exportaciones de servicios sea el desempeño de la industria turística, que creció a pasos agigantados en los años noventa. El número de turistas que visitó la isla aumentó de 340 mil en 1990 a 1.774 mil en 2000, mientras que los ingresos brutos generados por el turismo aumentaron de US\$243 millones a US\$1.940 millones durante el mismo período.⁶

Rentas: durante el período 1989-2000, Cuba incurrió en déficit en la cuenta de rentas. Según las notas metodológicas del *Anuario Estadístico*, las transacciones que se muestran en el acápite de rentas incluyen intereses, dividendos, utilidades y remuneraciones. El gobierno cubano no ha ofrecido información sobre el desempeño de los componentes específicos de las rentas. Cabría suponer que durante los años noventa las empresas mixtas que operan en la isla han remitido utilidades y otros pagos a los países de origen de los inversionistas, y estas transacciones se han reflejado en la cuenta de rentas. También es posible que este acápite recoja entradas y salidas de divisas relacionadas con personal cubano empleado en países extranjeros, así como técnicos extranjeros que residen en la isla.

Transferencias corrientes: en la metodología de la balanza de pagos, las transferencias son transacciones que no tienen

⁶ Para más detalles sobre el desempeño del sector turístico cubano, véase el capítulo de Claes Brundenius, "El turismo como 'locomotora' de crecimiento: reflexiones sobre la nueva estrategia de desarrollo de Cuba", en este volumen.

contrapartida, o sea, que no implican un flujo compensatorio de recursos tales como bienes o servicios. Los componentes principales de las transferencias corrientes son las donaciones y las remesas familiares. Durante el período 1989-1993, las transferencias no tuvieron gran peso en la balanza de pagos. Sin embargo, desde 1994 estas transacciones toman suma importancia y se convierten en una de las fuentes principales de ingresos en monedas libremente convertibles de la isla, llegando hasta alrededor de \$800 millones en 1997-2000. Según la Cepal (2000: 220), las remesas familiares representan alrededor del 85% de las transferencias corrientes.

Capital: la entrada de capital extranjero permite que el país importe bienes y servicios más allá de los que puede financiar con las exportaciones de mercancías y servicios, y transferencias corrientes. En la metodología de la balanza de pagos, el capital se diferencia según su término de vencimiento: el capital con plazo contractual de vencimiento de más de un año o sin plazo de vencimiento determinado se considera como “capital a largo plazo”, mientras que el capital con vencimiento de menos de un año se contabiliza en la categoría de “otra forma de capital”.

Comenzando en 1993 las estadísticas de la balanza de pagos desglosan en términos generales el capital que ha fluido a la isla. Así se puede apreciar, por ejemplo, la importancia del capital a corto plazo, el cual en algunos años fue la fuente principal de entradas de capital de la isla. Esto no es sorprendente ya que desde 1986, cuando dejó de pagar su deuda a entidades privadas y públicas en moneda libremente convertible, Cuba ha tenido grandes dificultades en obtener créditos a largo plazo en los mercados financieros internacionales. Como documentan las estadísticas en la Tabla 4, más del 60% de la deuda cubana en 2000 era en instrumentos de corto plazo: créditos de exportación con seguro de gobiernos, depósitos a corto plazo, créditos para importaciones corrientes y créditos de proveedores.

Dada la dificultad en obtener créditos a largo plazo, las inversiones extranjeras que comienzan a reflejarse en la balanza de pagos en 1993 toman una especial importancia, ya que representan entradas de capital sin plazo de vencimiento y no implican endeudamiento para la isla (aunque sí resultan en salida de moneda convertible en los años futuros en la forma de utilidades o dividendos). Es evidente que la campaña de atraer inversión extranjera ha tenido éxito, pues Cuba logró US\$1.930 millones en inversiones directas durante el período 1993-2000 (aproximadamente US\$240 millones por año).

EL SECTOR EXTERNO EN LA COYUNTURA ACTUAL

De acuerdo con las estadísticas oficiales, la economía cubana creció en un 29.7% entre 1993 y 2000. Aunque el Producto Interno Bruto (PIB) y el PIB per cápita de Cuba en el año 2000 todavía estaban 15,4% y 20,5% por debajo de sus niveles respectivos en 1989 (Pérez-López, 2002), al comienzo de 2001 el gobierno cubano podía congratularse por siete años consecutivos de crecimiento económico positivo y la supervivencia casi milagrosa de un régimen que muchos habían pronosticado caería como un dominó más con el derrumbamiento de la comunidad económica socialista.

LAS EXPECTATIVAS DE 2001

Para el 2001, las metas económicas anunciadas por el liderazgo cubano eran ambiciosas:

- tasa de crecimiento del PIB del 5,0%;
- tasa de crecimiento de las exportaciones del 20% y de las importaciones del 4%;
- dos millones de turistas extranjeros y una tasa de crecimiento del 14% de los ingresos asociados con el turismo;
- producción azucarera de 4 millones de TM;
- una tasa de crecimiento en la producción de níquel de 5,7% y de petróleo de 26%; y
- crecimiento en el sector agrícola no azucarero de 10%.⁷

Ya desde antes de los trágicos actos terroristas del 11 de septiembre, la fuerte desaceleración de la economía mundial había comenzado a afectar las economías de América Latina, incluyendo a la cubana. Entre las causas del desplome económico estuvieron la brusca desaceleración de la demanda de productos latinoamericanos y caribeños por Estados Unidos y otras economías industrializadas, así como la caída de los precios de las materias primas producidas por la región (Cepal, 2001a: 9). Otro factor que también afectó la economía regional fue el desplome del turismo internacional como resultado del debilitamiento de las economías de los principales países emisores de turismo. Durante los primeros ocho meses de 2001, las llegadas de turistas internacionales a las Américas crecieron sola-

⁷ Las metas para el año 2001 han sido tomadas de Mesa-Lago (2001: 12).

mente en 0,3% relativo al año anterior, comparados con un crecimiento medio de llegadas de turistas internacionales durante 1990-2000 de 3,3% (Organización Mundial del Turismo, 2002).

Según las estadísticas de la Organización Mundial del Turismo (OMT), las llegadas de turistas a Cuba de enero a agosto de 2001 aumentaron en 8,8% en comparación con el mismo período en el año anterior. Sin embargo, en el 2000, las llegadas de turistas habían aumentado en un 11,5% en comparación con 1999, y la tasa media de crecimiento anual de llegadas durante 1990-2000 fue del 18,2% (Organización Mundial del Turismo, 2002).

Los precios del mercado mundial del azúcar y el níquel —las principales materias primas exportadas por Cuba— se debilitaron significativamente en el 2001. El precio del azúcar en el mercado mundial, que fluctuó alrededor de los 10 centavos de dólar por libra durante la segunda mitad del 2000 y el primer trimestre del 2001, bajó a 9 centavos de dólar por libra en el segundo trimestre y 8 centavos de dólar por libra en el tercero. El precio del níquel en el mercado mundial bajó de US\$8.638 por TM en el 2000 a US\$6.651 por TM en el primer trimestre del 2001, US\$6.677 en el segundo trimestre y US\$5.495 en el tercero.

Contrarrestando los efectos negativos del desaceleramiento de la economía mundial sobre la economía cubana, el precio del petróleo en el mercado mundial, que se había disparado hasta más de US\$30 por barril en el 2000, bajó a unos US\$25 por barril a mediados de 2001, con la expectativa de que seguiría bajando. La caída en el precio del petróleo tuvo un efecto positivo para la balanza de pagos cubana (una reducción de US\$5 por barril en el precio del petróleo resultaría en una reducción de más de US\$200 millones en el valor de las importaciones cubanas).⁸ Asimismo, los precios del mercado mundial de alimentos básicos como trigo y arroz también se mantuvieron a niveles relativamente bajos en el 2001 (Tabla 5).

LOS EFECTOS DEL 11 DE SEPTIEMBRE

Agudización de la recesión mundial y la industria turística: los ataques terroristas del 11 de septiembre tuvieron repercusiones importantes en la coyuntura económica mundial, agudizando los

⁸ Este estimado se basa en importaciones de 6 millones de TM —el volumen de importaciones para 1999 y 2000 reportado en CEPAL (2001b)— y la equivalencia de 7,2 barriles por TM para las exportaciones cubanas de petróleo.

síntomas de recesión en los países industrializados que ya eran perceptibles desde fines de 2000 o principios de 2001.⁹ Los ataques terroristas asestaron “un golpe terrible” al sector del turismo (OMT, 2002). Antes de los ataques del 11 de septiembre, la Organización Mundial del Turismo había estimado que el turismo mundial crecería 3 ó 4% en 2001 (después de registrar un aumento extraordinario de 7,4% en 2000); en noviembre de 2001, la OMT calculaba que para fin de año se registraría un crecimiento de las llegadas turísticas de sólo 1% (OMT, 2001).

Para la industria turística cubana, los efectos del 11 de septiembre fueron particularmente onerosos ya que se manifestaron en los momentos en que Cuba se preparaba para la temporada alta del turismo, el período del año cuando se recibe el mayor número de turistas extranjeros. En octubre, el ministro del Turismo reconoció que la meta de 2 millones de turistas (crecimiento de 12,7% comparado con 2000) no se cumpliría y revisó el estimado de llegadas de turistas a 1,85-1,9 millones (tasa de crecimiento 5-7%). Además anunció que 26.000 habitaciones turísticas (25%) habían sido cerradas temporalmente por falta de demanda (Hernández Basso, 2001). A principios de noviembre, Fidel Castro (2001) indicó que la meta de llegadas de turistas se había reducido al 3-6%.

El ministro de Turismo Ferradaz reportó que en el 2001 se estancó el turismo, ya que el año cerró solamente con 555 llegadas más que en el 2000 (*El Nuevo Herald*, 2002). Según las estadísticas oficiales cubanas (ONE, 2001: 249 y 252), en el 2000 Cuba recibió 1.774 millones de turistas que generaron ingresos al país de US\$1.948 millones. Asumiendo el mismo nivel de ingreso por turista en el 2000 y el 2001, y considerando que la meta del 2001 para este sector era incrementar los ingresos en un 14%, o sea generar unos US\$2.220 millones, es evidente que los resultados implican un déficit de más de US\$270 millones en la balanza de pagos.

Desaceleración de las remesas: como se indicó en la sección anterior, durante la segunda mitad de los años noventa las remesas familiares se convirtieron en una fuente importante de ingresos para Cuba. Aunque no hay estadísticas respecto al domicilio o las características de la población que envía remesas a la isla, se cree que la mayoría reside en Estados Unidos y más específicamente en el área del sur de la Florida.

⁹ Fidel Castro ha aseverado: “La economía [mundial] venía en picada, todo el mundo sabe que la crisis económica era general ya desde antes del 11 de septiembre, y era en picada la caída, pero los hechos del 11 de septiembre agravaron la situación económica internacional, la hicieron más complicada”. Véase “Un país no puede separarse” (2001).

Aún antes de los ataques del 11 de septiembre, la recesión en Estados Unidos ya había afectado el flujo de remesas de este país a América Latina. Las compañías norteamericanas redujeron sus plantillas de trabajadores para ajustar su producción a la desaceleración en la demanda y el desempleo aumentó. Los ataques del 11 de septiembre fueron un duro golpe para la Florida, donde la industria turística tiene un gran peso. El resultado de estas dos tendencias fue que el desempleo en el sur de la Florida aumentó sensiblemente en el 2001 afectando los ingresos de muchas de las personas que enviaban remesas a América Latina, incluyendo a Cuba.

Una encuesta encargada por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) de migrantes latinoamericanos que trabajan en Estados Unidos, llevada a cabo a fines de noviembre y principios de diciembre de 2001, encontró que la mayoría de los encuestados (56%) enviaba menos dinero a sus países de origen luego de los ataques terroristas del 11 de septiembre. Si bien una mayoría de los encuestados indicó que aún tenían empleo, uno de cada cuatro informó que sus ingresos habían mermado, y 7% afirmó que habían perdido sus puestos de trabajo desde el 11 de septiembre (BID, 2001).

La Cepal (2001a: 72) ha estimado que las transferencias corrientes declinaron a \$750 millones en 2001 (de \$842 millones en 2000) “ante la caída de las remesas familiares”. Sin embargo, la Cepal no ha estimado el valor de las remesas en el 2001.

La importancia de las remesas familiares para el gobierno cubano se hizo evidente en las declaraciones de Fidel Castro el 2 de noviembre —cuando se dirigió a la nación a fin de prepararla para una nueva batalla económica— en las cuales prometió que a pesar de las dificultades económicas que se avizoraban:

1) que las Cadecas [Casas de Cambio] no serán cerradas; 2) que todos los depósitos, sean en pesos cubanos tradicionales, sean en pesos convertibles, sean en dólares, serán respetados de manera absoluta; 3) que las tiendas que venden en divisas, y a las cuales tienen acceso en mayor o menor grado todos los ciudadanos, en dependencia de sus ingresos en una u otra moneda, no serán cerradas; [y] 4) los mercados agropecuarios se mantendrán (Castro, 2001).

Con estas promesas Castro esperaba elevar la confianza de la comunidad en que sus familiares y amigos que reciben remesas podrían continuar usándolas para adquirir bienes y servicios no disponibles en los mercados que operan en moneda nacional.

Controles sobre los movimientos financieros internacionales: uno de los elementos de la campaña global para erradicar el terrorismo internacional es eliminar los movimientos de dinero que permiten a los terroristas operar. Estados Unidos y otros países desarrollados han dado pasos para congelar los activos en sus instituciones financieras de organizaciones que se sospecha tienen afiliaciones con las redes terroristas. Además de estas acciones unilaterales, varias iniciativas multilaterales también están sobre el tapete bajo el auspicio de organizaciones internacionales (FM, 2201 a y b). Aunque ninguna de estas acciones tiene a Cuba en la mira, el fortalecimiento de los mecanismos de supervisión y control sobre los movimientos financieros internacionales podría tener efectos negativos sobre la isla, ya que pudieran afectar ciertas inversiones de origen cuestionable.

Hasta 1995, 31 de las 212 empresas mixtas que se habían establecido en el país (15%) eran con capitales provenientes de “paraísos fiscales” (Conas, 1995), es decir, de países cuyos sistemas financieros carecían de transparencia y donde la identidad de los depositantes se mantenía en secreto por los bancos y las instituciones financieras. Los traficantes de drogas y otros grupos de criminales tienden a utilizar instituciones de los paraísos fiscales para “lavar” fondos obtenidos de sus actividades criminales y poder utilizarlos en actividades legales. Hay ciertos indicios de que algunas inversiones extranjeras en Cuba podrían haberse originado de fuentes ilegales.¹⁰

Retirada rusa de la base de Lourdes: a mediados de octubre de 2001, el presidente de Rusia, Vladimir Putin, anunció el cierre de la base de espionaje electrónico de Lourdes antes del final de año. El hecho de que esta decisión fuera anunciada poco después de los ataques del 11 de septiembre y en los momentos cuando Estados Unidos creaba una coalición para enfrentarse al terrorismo internacional ha hecho pensar a algunos analistas que la motivación rusa fue en parte complacer a Estados Unidos apareciendo como un fuerte aliado. Además del efecto político para Cuba de la retirada unilateral de la base, la decisión también tenía una dimensión financiera ya que se ha reportado que Rusia pagaba a Cuba unos US\$200 millones por año por operar la base en territorio cubano. El economista y diputado a la Asamblea Nacional, Osvaldo Martínez, indicó que la retirada rusa de la base de Lourdes “obviamente tiene un impacto” sobre la economía nacional (*El Nuevo Herald*, 2001).

¹⁰ Véase, p. ej., Reyes (2001: 29A) sobre las actividades del traficante de drogas mexicano Amado Carrillo Fuentes, y Friedman (2000: 169) para alegaciones de actividades de organizaciones criminales rusas en Cuba.

EL HURACÁN MICHELLE

En la tarde del 4 de noviembre el huracán Michelle, un siniestro de gran intensidad calificado como huracán de categoría 4, tocó tierra cerca del pueblo de Sopillar, en la costa sur de la provincia de Matanzas, cerca de la Bahía de Cochinos. Una vez en tierra, Michelle tomó rumbo nordeste y cruzó la isla de sur a norte abandonando tierra firme a la mañana siguiente cerca del pueblo de Corralillo, en la costa norte de las provincias de Matanzas y Villa Clara.

El vicepresidente Carlos Lage (2001), en un reporte detallado de los efectos del siniestro, indicó que Michelle había azotado a la isla con vientos máximos sostenidos de 210 kilómetros por hora y rachas de hasta 250 kilómetros por hora. El huracán, cuyo diámetro de influencia se estimó en unos 500 kilómetros, afectó ocho provincias occidentales (Pinar del Río, La Habana, Ciudad de La Habana, Matanzas, Cienfuegos, Sancti Spiritus, Villa Clara y Ciego de Ávila) y el municipio especial Isla de la Juventud. Las provincias afectadas representan un 45% del territorio nacional y en ellas reside el 53% de la población. Los sectores que sufrieron los daños materiales más sensibles fueron la industria del azúcar, la agricultura no azucarera, la industria, la vivienda y la infraestructura. A mediados de diciembre Fidel Castro reportó que las pérdidas a la nación causadas por el huracán Michelle llegaron a \$1.866 millones, mucho mayores que las que han tenido lugar como resultado de daños causados por otros huracanes que han azotado la isla (*Granma*, 2001).

- Industria azucarera: el huracán Michelle afectó más de 592,680 hectáreas de caña de azúcar, aproximadamente el 54% de la caña de azúcar prevista para corte en la zafra del 2001-2002. Los fuertes vientos del ciclón “acostaron las cañas unas sobre otras, acción que los cubanos donominan ‘encaramar’, y que hace prácticamente imposible la utilización de máquinas en el corte” (*El Nuevo Herald*, 2001). Las pérdidas de la industria azucarera por el huracán se han estimado en \$120 millones (*El Nuevo Herald*, 2001). Fidel Castro ha reportado que las exportaciones de azúcar declinarán en 400.000 TM, con un valor de US\$60 millones (*Granma*, 2001). No hay información sistemática sobre otros daños sufridos por la industria azucarera pero hay reportes de que 99 de 100 centrales azucareras en las ocho provincias afectadas sufrieron daños en los techos (*El Nuevo Herald*, 2001).
- Agricultura no cañera: el huracán dañó las plantaciones de cítricos en la Isla de la Juventud antes de golpear directamente a Jagüey Grande, en la provincia de Matanzas, el área donde se

concentra la mayor producción de cítricos en el país. Michelle también tumbó platanales y dañó otras siembras y equipo agrícola. Las pérdidas del sector agrícola se han estimado en \$260 millones y los costos de reparar los daños causados por el ciclón en \$317 millones (*El Nuevo Herald*, 2001).

- Industria: el huracán dañó 780 instalaciones industriales. Los sistemas de distribución de electricidad y de comunicaciones fueron severamente afectados. Michelle tumbó 125 torres de alto voltage de la red del tendido eléctrico en el centro de la isla, una de las torres principales de retransmisión de microondas que apoya los servicios de televisión y de telefonía, y dos torres del sistema de televisión nacional (Alfonso, 2001: 1A).
- Vivienda: Fidel Castro ha reportado que el huracán dañó 166.515 viviendas, destruyendo totalmente 12,579 de ellas (*Granma*, 2001).
- Infraestructura: unas 500 escuelas y 82 centros de salud fueron dañados por el ciclón (Alfonso, 2001: 1A).

RESULTADOS ECONÓMICOS DE 2001 Y DE 2002

El análisis de los resultados económicos de los últimos años muestra que, en su mayoría, las metas planificadas no fueron logradas. En 2001, por ejemplo:¹¹

- el PIB creció en 3% comparado con la meta de 5%;
- el valor de las exportaciones de bienes y servicios creció en un 2,7% (la meta era de 20% para las exportaciones de bienes) y las importaciones en 0,9% (la meta era 4%);
- la zafra produjo 3.5 millones de TM de azúcar, 500.000 TM o 12,5% por debajo de la meta;
- la producción de petróleo continuó ascendiendo, llegando a 2,9 millones de TM, una nueva marca de producción nacional y 7,5% por arriba de la producción en 2000, pero por debajo del nivel de producción pronosticado de 3,4 millones de TM;
- la producción de níquel también ascendió, estableciendo una nueva marca de producción nacional de 75.000 TM, 5% por encima de la producción en 2001, pero por debajo de la meta de crecimiento de 5,7%;

¹¹ Los datos que siguen provienen principalmente de Varela Pérez (2001); Cepal (2001a); y *Nuevo Herald* (2002).

- las transferencias corrientes declinaron a unos \$750 millones (comparadas con 842 millones en el 2000) como resultado de la caída en las remesas familiares.
- el número de llegadas de turistas fue de 555 más de los 1.774 millones de turistas que vistaron la isla en el 2000 y el 11% por debajo de la meta de 2 millones de turistas en 2001.

Las perspectivas económicas no son prometedoras para el pueblo cubano. La dirigencia del país estableció como meta de crecimiento del PIB para 2002 un 3%, la misma tasa de crecimiento lograda en 2001; sin embargo, el crecimiento real de la economía fue del 1,1%. Como Fidel Castro expresó a la Asamblea Nacional en diciembre de 2001, el país enfrenta una complicada situación con respecto a los ingresos en monedas libremente convertibles. El vicepresidente Carlos Lage ha indicado que las principales limitaciones para el 2002 son las deudas que se contrajeron en años anteriores para financiar importaciones de petróleo a precios elevados, y el comportamiento desfavorable de las cinco fuentes principales de ingresos. Por lo menos con respecto al turismo, la situación continúa siendo crítica. Fidel Castro ha indicado que el número de turistas en enero de 2002 estuvo por debajo del nivel del año anterior (*Granma*, 2001).

LA ESCASEZ DE DIVISAS: NUDO GORDIANO DE LA ECONOMÍA CUBANA

Con una economía pequeña y una base de recursos naturales limitada, Cuba siempre ha dependido del comercio exterior y de los flujos de capital externo para financiar su desarrollo económico. En las décadas de los cuarenta y cincuenta, las exportaciones e importaciones cubanas llegaron a casi el 60% del PIB. Cuba exportaba mayormente productos básicos como azúcar, tabaco y minerales, e importaba artículos de consumo, alimentos, materias primas y bienes de capital (maquinaria y equipo). Cuba prerrevolucionaria tenía pocas restricciones a la entrada del capital extranjero: de hecho el capital extranjero jugó un papel protagónico en la expansión de la industria azucarera y el sistema de producción y distribución de electricidad nacional, el establecimiento del sistema de telefonía, la construcción de los ferrocarriles, el sistema bancario y de seguros, y el desarrollo de la industria minera.

En una sección anterior de este trabajo se han descrito a grandes rasgos los cambios que ocurrieron en las relaciones económicas internacionales de Cuba durante el período revolucionario.

En particular se ha descrito la segmentación de dichas relaciones económicas, con una esfera basada en transacciones en monedas no convertibles (relaciones con los países socialistas) y la otra basada en transacciones en monedas libremente convertibles o divisas internacionales (relaciones con los países de economía de mercado). Con la desaparición del bloque socialista prácticamente todas las relaciones económicas internacionales de Cuba, desde 1990 en adelante, se han basado en monedas libremente convertibles.¹²

Uno de los factores que ha limitado —y continuará limitando— el desempeño económico de Cuba socialista es la escasez de divisas para financiar las importaciones. El Gráfico 1 muestra que durante el periodo 1990-2000 hubo una relación muy estrecha entre el volumen de importaciones y el desenvolvimiento del PIB. El factor determinante del volumen de importaciones es la disponibilidad de divisas. La limitada capacidad de Cuba de exportar bienes y servicios a mercados denominados en monedas libremente convertibles y el poco acceso a fuentes de capital en divisas restringe el financiamiento de las importaciones, creando un nudo gordiano que estrangula el desarrollo económico de la nación.

LA ESCASEZ DE DIVISAS EN EL PERÍODO 1960-1990

Aunque el punto focal de las relaciones económicas internacionales de Cuba pasó de Estados Unidos y los países de economía de mercado a la Unión Soviética y los países socialistas a principios de los años sesenta, la isla mantuvo relaciones con las economías de mercado tan extensivas como se lo permitían sus capacidades de importación en moneda libremente convertible. La Tabla 6 presenta una aproximación de las relaciones comercia-

¹² Posibles excepciones son el comercio —poco significativo— con Corea del Norte (\$10 millones de intercambio total en 2000, menos de 0,2% del total nacional), y quizás parte del intercambio con China (8% del intercambio en 2000) y Vietnam (0,8% del intercambio en 2000). Basado en cifras de ONE (2001: 131). Cuba y Rusia hicieron trueque de azúcar por petróleo por lo menos hasta 1999; para este último año, el protocolo bilateral preveía el intercambio de 1,5 millones de TM de petróleo ruso por 800.000 TM de azúcar cubano. Al parecer el trueque favoreció a Cuba durante los años noventa aunque no es fácil esclarecer el desempeño de los acuerdos ya que parece que ambas partes no cumplieron con sus compromisos. Del 2000 en adelante se suponía que las exportaciones rusas de petróleo se llevaran a cabo enteramente por compañías privadas y el gobierno ruso abandonara el trueque de petróleo por azúcar. Véase Alonso y Galliano (1999: 335-341).

les de Cuba en la esfera de monedas no convertibles y en la de monedas libremente convertibles para ciertos años durante los sesenta, setenta y ochenta. La aproximación se basa en el supuesto de que todas las relaciones comerciales con los países miembros del CAME se transaban en monedas no convertibles mientras que todo el comercio con el resto de los países del mundo se transaba en monedas libremente convertibles. A pesar de que hay excepciones a ambos supuestos (por ejemplo, en ciertos momentos la Unión Soviética compró azúcar cubano a precios del mercado mundial y en monedas libremente convertibles y probablemente cierta parte de las relaciones comerciales con China y Vietnam fueran trueque), dicha aproximación nos dar una idea de las magnitudes relativas de las dos esferas. Así, en 1965 estimamos que más de las tres cuartas partes del comercio exterior de bienes cubano era en monedas no convertibles y que este porcentaje se redujo en 1970 y 1975 cuando llegó solamente a un 60%. En los ochenta, el comercio con el área de monedas no convertible se incrementó hasta llegar a más del 85% en 1985.

Existen numerosos ejemplos de que aún en el apogeo de las relaciones económicas con el bloque socialista, cuando Cuba tuvo la oportunidad de incrementar sus importaciones del área de monedas libremente convertibles lo hizo a veces ignorando los efectos a largo plazo de dichas decisiones. El atractivo de las importaciones de las economías de mercado —productos de tecnología avanzada, de alta calidad y más atractivos que los ofertados dentro del bloque socialista— resultaba irresistible para los planificadores del comercio exterior cubano.

Por ejemplo, en 1973, después de ocho años de precios muy bajos, el precio del azúcar en el mercado mundial se recuperó y el valor de las exportaciones cubanas creció casi en un 50%. El alza de dicho precio continuó y se intensificó en 1974, cuando promedió por encima de los 30 centavos de dólar por libra —en comparación con 2 centavos de dólar por libra cinco años antes— y los ingresos cubanos por exportaciones de azúcar casi se duplicaron. El precio del azúcar en el mercado mundial se mantuvo alto también en 1975, promediando por encima de 20 centavos de dólar. Con el aumento de ingresos en monedas libremente convertibles, Cuba incrementó sensiblemente las importaciones, que en 1974 fueron superiores en 53% a 1973. Las importaciones de las economías de mercado desarrolladas con miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) crecieron todavía más rápidamente, disparándose de US\$277 millones en 1972 a US\$896 millones en 1974 y US\$1.499 millones en 1975. Un porcentaje muy alto de estas importaciones eran bie-

nes de capital (maquinaria y equipo de transporte): 26,2% en 1974 y 39,2% en 1975.¹³

Los ingresos adicionales generados por el alza del precio del azúcar en el mercado internacional también hicieron que el mercado cubano luciera mucho más atractivo para los exportadores y las instituciones extranjeras que buscaban comerciar con la isla. Añádase que a diferencia de otros países importadores de petróleo, la economía cubana estaba al margen de los aumentos de precio del crudo por las relaciones con los países socialistas, y que las instituciones financieras estaban inundadas con depósitos de “petrodólares” que buscaban dónde ser colocados, lo que puede explicar por qué por primera vez Cuba socialista fue capaz de obtener financiamiento del área de monedas libremente convertibles.¹⁴ Con la caída en picada del precio del azúcar en el mercado mundial —a 11,6 centavos de dólar por libra en 1976, 8,7 en 1977 y 7,8 en 1978— Cuba se vio forzada a cancelar o postergar muchas de las compras que tenía programadas, incluso algunas que ya había contratado. El porcentaje de comercio con áreas de moneda convertible bajó de más de 40% en 1975 a cerca de 26% en 1980.

Aún en la primera mitad de los ochenta, quizás el período dorado del desempeño económico cubano —la tasa oficial media de crecimiento anual del Producto Social Global (PSG) durante 1981-1985 fue de 7,3%— la situación de la balanza de pagos en monedas libremente convertibles era tensa. Como indican las estadísticas (Tabla 7), el superávit de 1983 de \$441 millones en la cuenta de bienes se redujo a sólo \$73 millones en 1984 y la cuenta corriente osciló de un superávit de \$263 millones en 1983 a un déficit de \$212 millones en 1984. En ese año Cuba redujo sus reservas de divisas convertibles en 106 millones de pesos para financiar el déficit en la cuenta corriente. Peor aún, los déficits en la cuenta corriente se dispararon en años posteriores, llegando hasta casi \$2.000 millones en 1986 y manteniéndose alrededor de \$900 millones en 1987 y 1988. En 1986 Cuba tuvo que obtener más de \$1.000 millones en financiamiento externo a corto plazo para financiar los déficits de la cuenta corriente. Estos desbalances ocurrieron a pesar de que ya desde 1982 la isla reexportaba en monedas libremente convertibles entre 2 y 3 millones de TM de petróleo soviético por año, llegando

¹³ Basado en estadísticas de exportación de la OCDE, *Statistics of Foreign Trade, Series C*, varios volúmenes, citados en Pérez-López (1990: 333).

¹⁴ Por ejemplo, Argentina otorgó un crédito (garantizado por la nación) a Cuba por US\$1.200 millones para que adquiriera maquinaria y equipo agrícola y de transporte. Este crédito fue la base para la venta de un gran número de automóviles producidos en Argentina por subsidiarias de las compañías automotrices norteamericanas. Véase Mesa-Lago (1978: 122).

hasta 3,5-3,7 millones de TM en 1985-1986 (Pérez-López, 1992: 21). Las reexportaciones de petróleo soviético generaron casi \$574 millones en 1984, \$621 millones en 1985, \$269 millones en 1986 y \$365 millones en 1987 (CEE, 1990: 289).

LA ESCASEZ DE DIVISAS Y EL PERÍODO ESPECIAL

Un anexo al estudio de la economía cubana de la Cepal (2000: 238-48) presenta la aplicación del modelo de restricción de balanza de pagos a Cuba durante el Período Especial.¹⁵ Este modelo permite entender y cuantificar cuán apretado es el nudo gordiano de la escasez de divisas para el desempeño de la economía cubana. El meollo del modelo analítico es 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) (Cepal, 2000: 243).

El modelo consiste en un sistema de ecuaciones que definen la identidad contable de la balanza de pagos en ausencia de capitales externos (o sea, el valor total de las exportaciones debe ser igual al de las importaciones, ambas en la misma moneda), así como la demanda dinámica de exportaciones y la demanda de importaciones (cada una de ellas en términos de ingreso y precios relativos). Simplificando las ecuaciones y manipulándolas algebraicamente, se obtiene la formulación básica de la tasa a largo plazo de la economía cubana en función de la tasa de expansión de las exportaciones en términos reales y de la elasticidad-ingreso de las importaciones.

La Cepal también estima la tasa de crecimiento sostenible de Cuba basada en la elasticidad-ingreso de las importaciones y la tasa de expansión de las exportaciones. Como las exportaciones cubanas son exógenamente determinadas, la Cepal concentra su trabajo en varios intentos de medir la elasticidad-ingreso de las importaciones. Considerando que en 1993-1998 el PIB creció al ritmo medio de 3% y las importaciones al 15,8%, una aproxima-

¹⁵ El anexo, titulado "Crecimiento económico y escasez de divisas" fue elaborado por Juan Carlos Moreno-Brid de la Cepal, según la nota de presentación de dicho libro. Véase también Moreno-Brid (1998). Ambos artículos contienen referencias a las contribuciones teóricas básicas que establecen el modelo de restricción de balanza de pagos.

ción burda de la elasticidad-ingreso de las importaciones es de 5,3; repitiendo el ejercicio para 1994-1998 (o sea, concentrándonos en el período cuando la recuperación económica tomó más fuerza), la elasticidad-ingreso estimada sería de 4,2. Otra alternativa se obtiene estimando por mínimos cuadrados ordinarios la demanda lineal-logarítmica convencional de las importaciones con base en datos anuales 1985-1998. El resultado más satisfactorio es un estimado de la elasticidad-ingreso de 4,11 durante 1985-1998, muy similar al obtenido comparando las tasas de cambio de las importaciones y del PIB. Coeficientes de elasticidad-ingreso de las importaciones de alrededor de 4-5 se ubicarían entre los más elevados de América Latina (Cepal, 2000: 244). Según la Cepal: (2000: 244):

[la alta magnitud de la elasticidad-ingreso de las importaciones] 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 1994-98, es insuficiente para permitir que la tasa de expansión a largo plazo de la economía cubana rebase 2.5 o 3% anual sin incurrir en desequilibrios externos.

Por supuesto, si los ingresos por transferencias corrientes (incluyendo remesas familiares) o los flujos de capital internacional se expandieran, sería factible que la economía cubana sostuviera tasas de crecimiento más elevadas sin provocar desequilibrios en la balanza de pagos.

PERSPECTIVAS A CORTO Y MEDIANO PLAZO

¿Cuáles son las implicaciones de este análisis para el desempeño presente y el futuro inmediato de la economía cubana? ¿Podrá Cuba socialista desatar el nudo gordiano sobre el crecimiento que implica la escasez de divisas?

Del análisis de la Cepal se desprende que para llegar a cierta tasa de crecimiento económico, Cuba necesita una tasa de incremento de importaciones aproximadamente cuatro vez mayor. Las importaciones pueden financiarse con exportaciones de bienes y servicios, rentas, transferencias y/o entradas de capitales. Las perspectivas de incrementos en los ingresos de la nación que pudieran financiar niveles de importaciones suficientemente altos para lograr una tasa de crecimiento satisfactoria no son alentadoras.

Primero, la desaceleración de la economía mundial, agudizada por los efectos de los ataques terroristas del 11 de septiembre, no auguran un buen desempeño para las exportaciones cubanas de bienes. Los precios en el mercado mundial del azúcar y del níquel tienen niveles bajos y las perspectivas de un rebote inmediato en dichos precios parecen remotas. Además, el huracán Michelle afectó la producción azucarera y de cítricos, reduciendo los volúmenes de estos productos disponibles para la exportación.

Segundo, la industria cubana del turismo, la fuente principal de exportaciones de servicios, continúa afectada por la recesión mundial y el golpe de los ataques terroristas del 11 de septiembre. Como se ha indicado, las llegadas de turistas en enero de 2002 fueron inferiores a las del mismo mes en 2001. Con el paso del tiempo, el temor de viajar debería reducirse y la industria del turismo se recuperará. Pero los meses de enero y febrero son vitales para la isla con respecto a la llegada de turistas y las pérdidas que se incurran en este período serán difíciles de compensar. Cuba se ha retrasado en obtener la meta de 2 millones de turistas que se había fijado para 2001. Es difícil predecir cuándo la “locomotora” del turismo podrá retornar a la vía ascendente de llegadas de turistas a la que se había acostumbrado en los años noventa.

Tercero, las remesas familiares también se vieron afectadas en 2002. Ya en 2001, la recesión en Estados Unidos y los efectos del 11 de septiembre redujeron el ingreso de las comunidades asentadas en este país, que regularmente mandan remesas familiares a América Latina y a Cuba. Aunque la economía norteamericana ya se recupera, tomará algún tiempo antes de que los flujos de remesas familiares hagan lo mismo.

Cuarto, no hay evidencia que nos haga pensar que Cuba podrá atraer flujos de capitales suficientemente altos para compensar las tendencias a la baja de las otras fuentes de ingreso de la nación. Es más, como se citó al principio de este trabajo, Cuba ha estado incumpliendo desde octubre de 2001 sus obligaciones de pago con respecto a varios cientos de millones de dólares, y ha solicitado que sus acreedores privados pospongan dichas deudas. Aunque es posible que la inversión extranjera continúe expandiéndose, no parece factible que llegue a cerrar las brechas que se podrían anticipar en la balanza de pagos.

Y quinto, con algunas excepciones (por ejemplo la sustitución de ciertas importaciones básicas de la industria turística como muebles, vegetales, bebidas, carnes, que se obtenían del exterior ya que no había suficiente producción doméstica o la calidad de los productos domésticos era inferior a la demandada por la in-

dustria turística), las perspectivas de la sustitución de importaciones no parecen ofrecer grandes oportunidades, especialmente a corto plazo.

Para concluir, el nudo gordiano de la escasez de divisas continúa ceñido sobre la economía de Cuba socialista. Desatar este nudo necesitaría un conjunto de reformas económicas y políticas que el actual gobierno de la isla ha indicado claramente no estar dispuesto a aceptar, ignorando las posibilidades de crecer y desarrollarse económicamente, concentrado sólo en resistir y continuar en el poder.

BIBLIOGRAFÍA

- ALFONSO, Pablo (2001), "Cuba: el duro azote del huracán", *El Nuevo Herald*, 8 de noviembre, <http://www.elherald.com>
- ALONSO, José F. y Ralph J. Galliano (1999), "Russian Oil-for-Sugar Barter Deals, 1989-1999", en *Cuba in Transition*, Vol. 9, Washington, Association for the Study of the Cuban Economy.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (2001), "Migrantes latinoamericanos en Estados Unidos envían menos dinero a sus países tras ataques del 11 de septiembre", comunicado de prensa, Washington, 17 de diciembre.
- BEKAREVICH, A. (1986), "Cuba y el CAME: el camino de la integración", en Academia de Ciencias de la URSS, *Cuba: 25 años de la construcción del socialismo*, Moscú, Redacción Ciencias Sociales Contemporáneas.
- CARRANZA VALDÉS, Julio (1997), "Las finanzas externas y los límites del crecimiento (Cuba 1996)", en Centro de Estudios de la Economía Cubana, *La economía cubana en 1996: resultados, problemas y perspectivas*, La Habana, Universidad de la Habana.
- CASTRO, Fidel (1990), "16th Workers Federation Congress Closes", *FBIS-LAT-90-020*, 30 de enero, basado en transmisión de Cubavisión.
- CASTRO, Fidel (2001), "Estamos más unidos que nunca y mucho mejor preparados para enfrentar esta situación", *Granma* (4 de noviembre), <http://www.granma.cubaweb.cu/2001/11/04/nacional/articulo16.html>.
- CEPAL (1990), *Anuario estadístico de Cuba 1989*, La Habana, CEE.
- CEPAL (1990), *Estudio económico de América Latina y el Caribe-Cuba 1989*, Santiago, Cepal.
- CEPAL (2000), *La economía cubana: reformas estructurales y desempeño en los noventa*, México, Fondo de Cultura Económica.

- CEPAL (2001^a), *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe, 2001*, Santiago, Cepal.
- CEPAL (2001b), *Cuba: evolución económica durante 2000*, Santiago, Cepal.
- CHIRKOV, V. (1987), "An Uphill Fight", *New Times*, No. 33, Moscú.
- CONSULTORES ASOCIADOS S.A. (Conas) (1995), *Cuba: inversiones y negocios, 1995-1996*, Conas.
- El Nuevo Herald* (1990), "Paralización de la industria ligera", 18 de octubre, p. 3A.
- El Nuevo Herald* (2001), "Adelantan el inicio de la próxima zafra", 21 de noviembre, <http://www.elherald.com>
- El Nuevo Herald* (2001), "Cuba reconoce el fracaso de sus metas para el turismo", 21 de octubre, <http://www.elherald.com>
- El Nuevo Herald* (2001), "El Embajador ruso en La Habana ratifica cierre de base de escucha", 24 de octubre, <http://www.elherald.com>
- El Nuevo Herald* (2001), "Michelle dañó más de la mitad de la caña", 10 de diciembre, <http://www.elherald.com>
- El Nuevo Herald* (2002), "Estancada la entrada de turistas", 20 de marzo, <http://www.elherald.com>
- FM Boletín* (2001), "La Organización de las Naciones Unidas toma medidas para eliminar el terrorismo internacional", 29 de octubre.
- FM Boletín* (2001), "Grupo de los Siete: autoridades económicas anuncian un plan para combatir el financiamiento del terrorismo", 29 de octubre.
- FRANK, Marc (2002), "Caída en ingresos obliga a renegociar la deuda", *El Nuevo Herald*, 23 de febrero, <http://www.elherald.com>
- Friedman, Robert I. (2000), *Red Mafia*, Boston, Little Brown and Co.
- Granma* (1984), "Intervención sobre los puntos I, II y III del orden del día de la XXXIX reunión de la sesión del Consejo de Ayuda Mutua Económica, el 29 de octubre de 1984", 31 de octubre.
- Granma* (2001), "Tenemos soluciones para cada situación", 19 de diciembre, <http://www.granma.cubaweb.cu/2001/11/11/nacional.articulo>.
- Granma* (2001), "Un país no puede separarse de su historia", entrevista con Fidel Castro, 10 de febrero.
- HERNÁNDEZ BASSO, Minerva (2001), "Optimismo ante la temporada alta", *Opciones*, 21 de octubre, <http://www.opciones.cubaweb.cu/en/210/turismo.html>
- LAGE, Carlos (2001), "¡Un pueblo unido puede vencer las mayores adversidades! ¡Lo haremos!", *Granma*, 11 de noviembre, <http://www.granma.cubaweb.cu>
- MAYORAL, María Julia, Félix López y Juan Varela Pérez (2001), "Lidiaremos con éxito contra todas las tempestades", *Granma Digital*, 22 de diciembre, <http://www.granma.cubaweb.cu>

- MELÉNDEZ BACHS, Ernesto (1987), "Relaciones económicas de Cuba con el CAME", *América Latina*, No. 7, Moscú.
- MESA-LAGO, Carmelo (1978), *Cuba in the 1970s: Pragmatism and Institutionalization*. Albuquerque, University of New Mexico Press.
- MESA-LAGO, Carmelo (1993), "The Economic Effect on Cuba of the Downfall of Socialism in the USSR and Eastern Europe", en Mesa-Lago (ed.), *Cuba After the Cold War*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.
- MESA-LAGO, Carmelo (2001), "The Cuban Economy in 1999-2001: Evaluation of Performance and Debate on the Future", en *Cuba in Transition*, Vol. 11, Washington, Association for the Study of the Cuban Economy.
- MOISEYEV, A. (1987), "World of the Eighties: Much Needs to be Done", *Pravda*, Moscú, 5 de agosto.
- MORENO-BRID, Juan Carlos (1998) "México: disponibilidad de divisas y crecimiento económico", *Comercio Exterior*, 48:9, septiembre.
- OFICINA NACIONAL DE ESTADÍSTICAS (ONE) (1997), *Anuario estadístico de Cuba 1996*, La Habana.
- OFICINA NACIONAL DE ESTADÍSTICAS (ONE) (1999), *Anuario estadístico de Cuba 1997*, La Habana.
- OFICINA NACIONAL DE ESTADÍSTICAS (ONE) (2001), *Anuario estadístico de Cuba 2000*, La Habana.
- ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL TURISMO (2001), "El sector del turismo toma medidas para acabar con la crisis", comunicado de prensa, 12 de noviembre, <http://www.world-tourism.org/espanol/newsroom/releases>
- ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL TURISMO (2001), "El turismo acusa el golpe, pero no se hunde", comunicado de prensa, 17 de septiembre, <http://www.world-tourism.org/espanol/newsroom/releases>.
- ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL TURISMO (2001), "El turismo mundial se estanca en 2001", comunicado de prensa, 29 de enero, <http://www.world-tourism.org/espanol/newsroom/releases>.
- PÉREZ-LOPEZ, Jorge F. (1987), "Cuban Oil Reexports: Significance and Prospects", *The Energy Journal*, 9:1.
- PÉREZ-LÓPEZ, Jorge F. (1990), "Cuba's Foreign Economic Relationships", en Georges Fauriol y Eva Loser (eds.), *Cuba: The International Dimension*, New Brunswick, Transaction Publishers.
- PÉREZ-LÓPEZ, Jorge F. (1991a), *The Economics of Cuban Sugar*, Pittsburg, University of Pittsburgh Press.
- PÉREZ-LÓPEZ, Jorge F. (1991b), "Swimming Against the Tide: Implications for Cuba of Soviet and Eastern European Reform

- in Foreign Economic Relations”, *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, 33:2.
- PÉREZ-LÓPEZ, Jorge F. (1992), “Cuba’s Transition to Market-Based Energy Prices”, *The Energy Journal*, 13:4.
- PÉREZ-LÓPEZ, Jorge F. (1998), “The Cuban Economic Crisis of the 1990s and the External Sector”, en *Cuba in Transition*, Vol. 8, Washington, Association for the Study of the Cuban Economy.
- PÉREZ-LÓPEZ, Jorge F. (2000a), “Cuba’s Balance of Payments Statistics”, en *Cuba in Transition*, Vol. 10, Washington, Association for the Cuban Economy.
- PÉREZ-LÓPEZ, Jorge F. (2000b) “El sector externo de la economía”, en Efrén Córdova (ed.), *40 años de revolución: el legado de Castro*, Miami, Ediciones Universal.
- PÉREZ-LÓPEZ, Jorge F. (2002), “La economía cubana en un período especial interminable”, trabajo presentado en una Conferencia sobre Cuba, Centro de Estudios Internacionales, El Colegio de México, 15 de marzo.
- REYES, Gerardo (2001), “Un poderoso narco pagó millones a Cuba”, *El Nuevo Herald*, 10 de diciembre, <http://www.elherald.com>
- RODRÍGUEZ, José Luis (1992), “Las relaciones económicas entre Cuba y la antigua URSS: evaluación y perspectivas”, *Cuadernos del Este* (mayo).
- VARELA PÉREZ, Juan (2001), “Nuestro país puede mostrar hoy una situación económica diferente”, *Granma*, 21 de diciembre, <http://www.granma.cubaweb.cu>
- WORLD BANK, *Commodity Pink Sheet*, <http://www.worldbank.org/prospects/pinksheet>.

ANEXOS

TABLA 1. COMERCIO DE BIENES CON LA UNIÓN SOVIÉTICA Y TOTAL, 1965-1990
(MILLONES DE PESOS)

	1965	1970	1975	1980	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Unión Soviética										
Exportaciones	332.5	529.0	1661.9	2235.5	4481.6	3935.9	3868.7	3683.1	3231.2	3594.6
Importaciones	428.4	690.6	1250.2	2903.7	5418.9	5337.7	5446.0	5364.4	5522.4	5114.4
Déficit	-95.9	-161.6	411.7	-650.2	-937.3	1401.8	1557.3	1681.3	2291.3	1519.8
Total										
Exportaciones	690.6	1049.5	2952.2	3966.7	5991.5	5321.5	5402.1	5512.4	5399.9	5414.9
Importaciones	866.2	1311.0	3113.1	4627.0	8035.0	7596.1	7583.6	7602.9	8139.8	7416.5
Déficit	-175.6	-261.5	-160.9	-660.3	2043.5	2274.6	2181.5	2090.5	2739.9	2001.6
Déficit con la Unión Soviética/Déficit Total (%)	54,6	61,8	--	98,5	45,9	61,6	71,4	80,4	83,6	75,9

Fuente: CEE (1991) y ONE (1999).

TABLA 2. FLUJO DE RECURSOS DE LA UNIÓN SOVIÉTICA A CUBA, 1960-1990 (EN MILLONES DE DÓLARES)

	Préstamos		Subsidios de precio (no reembolsables)		Total
	Déficit comercial	Desarrollo	Total		
1960-70	2083	344	2427	1131	9558
1971-75	1649	749	2398	1143	3541
1976-80	1115	1872	2987	11228	14215
1981-85	4046	2266	6312	15760	22072
1986-90	8205	3400	11605	10128	21733
Total(1960-90)	17098	8631	25279	39390	65119

Fuente: Mesa-Lago (1993: 148).

TABLA 3. BALANZA DE PAGOS, 1989-2000 (EN MILLONES DE PESOS)

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
CUENTA CORRIENTE	-3001	-2545	-1454	-420	-372	-260	-518	-167	-437	-392	-462	-687
Bienes y servicios	-2615	-2076	-1138	-215	-371	-308	-639	-418	-745	-757	-747	-837
Bienes	-2740	-2002	-1254	-536	-847	-971	-1483	-1790	-2265	-2687	-2909	-3173
Exportaciones	5400	5415	2980	1779	1137	1381	1507	1866	1823	1540	1456	1692
Importaciones	8140	7417	4234	2315	1984	2353	2992	3657	4088	4229	4365	4865
Servicios	125	-74	116	320	477	664	845	1372	1519	1932	2163	2337
Renta	-338	-456	-334	-248	-264	-423	-525	-493	-483	-449	-514	-693
Transferencias corrientes	-48	-13	18	43	263	470	646	744	792	813	799	842
CUENTA DE CAPITAL	4122	2621	1421	419	356	262	596	174	457	409	485	717
Capital a largo plazo					118	817	24	308	787	633	210	347
Inversión directa					54	563	5	82	442	206	178	400
Otros					64	254	20	226	345	426	32	-53
Otros capitales					238	-555	572	-134	-330	-223	275	369
VARIACIÓN DE LAS RESERVAS	-1121	24	33	1	16	-2	-79	-8	-21	-17	-23	-29

Fuentes: 1989-1992, Cepal (2000: cuadro A-25, Anexo Estadístico); 1993-1996, ONE (1999: 117); 1997-2000, ONE (2001: 128).

TABLA 4. DEUDA EXTERNA DE CUBA EN MONEDA LIBREMENTE CONVERTIBLE (MILLONES DE PESOS)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Deuda total	8784.7	9082.8	10504.0	10464.5	10145.6	11208.9	11078.0	10961.3
Oficial bilateral	4046.8	3991.7	4549.6	6034.6	5852.9	6247.6	5736.9	5668.9
Préstamos intergubernamentales	40.3	43.6	47.2	1375.7	1512.4	1601.3	1639.9	1836.9
Créditos de ayuda al desarrollo	151.3	164.2	181.3	221.6	208.8	220.3	204.2	254.4
Créditos de exportación con seguro de gobiernos	3855.2	3783.9	4321.1	4437.3	4131.7	4426.0	3892.8	2577.6
Oficial multilateral	438.3	502.5	601.1	561.2	521.0	575.4	16.5	16.9
Instituciones financieras	1867.1	2057.8	2403.0	2640.3	2577.1	2686.5	3456.8	3269.5
Préstamos y depósitos bancarios	2405.5	2501.4	2918.9	2361.3	2297.4	2573.3	3187.1	2942.1
Préstamos bilaterales y consorcios a mediano y largo plazo	2156.4	2253.6	2601.5	1132.6	1116.3	1362.0	1908.7	1701.3
Depósitos a corto plazo	1026.9	1134.7	1221.5	1228.7	1181.1	1211.3	1278.4	1240.8
Créditos para importaciones corrientes	1129.5	1118.9	1380.0	279.0	279.7	133.2	268.9	327.4
Proveedores	249.1	247.8	317.4	1198.9	1168.7	1673.6	1845.2	1984.7
Otros créditos	27.0	29.4	31.4	29.5	25.9	26.8	23.4	21.3

Fuentes: 1993-1995, ONE (1997: 126); 1996-2000, ONE (2001: 129).

TABLA 5. PRECIOS DEL MERCADO MUNDIAL DE PRODUCTOS BÁSICOS RELEVANTES PARA CUBA

	Exportaciones			Importaciones		
	Azúcar (centavos US/libra)	Níquel (US\$/T M)	Naranjas (US\$/TM)	Petróleo (US\$/ barril)	Trigo (US\$/ TM)	Arroz (US\$/ TM)
Promedio anual						
1999	6.31	6011	438.2	18.07	151.3	192.6
2000	8.19	8638	363.2	28.23	147.1	143.5
2001	8.64	5945	609.2	24.35	151.5	134.1
Promedio trimestral						
2000 II	7.10	9423	391.7	26.76	148.0	143.7
2000 III	10.04	8270	386.3	29.84	138.9	143.4
2000 IV	10.24	7444	351.0	29.54	152.5	131.3
2001 I	10.18	6551	437.0	26.07	156.9	131.3
2001 II	9.14	6677	729.4	26.75	152.4	124.4
2001 III	8.18	5495	768.9	26.75	148.0	142.1
2001 IV	7.44	5056	501.4	19.31	148.5	138.5
Promedio mensual						
Junio 2001	9.04	6541	824.0	26.97	152.8	129.8
Julio 2001	8.74	5937	955.4	24.80	152.3	137.2
Agosto 2001	8.11	5521	778.4	25.82	145.8	140.8
Septiembre 2001	7.69	5027	573.4	25.21	145.9	148.3
Octubre 2001	6.79	4825	484.5	20.73	146.3	147.2
Noviembre 2001	7.96	5078	532.9	18.69	148.4	135.0
Diciembre 2001	7.83	5264	486.9	18.52	150.8	134.1
Enero 2002	7.77	6043	609.6	19.15	150.0	142.5
Febrero 2002	6.52	6029	647.6	19.98	147.7	143.7

Azúcar (centavos US\$/libra): precio diario del Acuerdo Internacional del Azúcar, azúcar cruda, fob puertos del Caribe. Conversión de kilogramos a libras de 1kg=2.2041 libras.

Níquel (US\$/TM): Mercado de Metales de Londres (LME), cátodos, 99,8% pureza mínima, precio de la sesión oficial de la mañana, precio de oferta promedio de la semana.

Naranjas (US\$/TT): exportadores mediterráneos, naranjas navel, precio indicativo de importación de la CEE, cif Paris.

Petróleo (US\$/barril): petróleo crudo, precio spot, promedio de precios spot de crudos de Brent, Dubai e Intermedio del Oeste de Texas, ponderados igualmente.

Trigo (US\$/TM): precio de exportación, trigo canadiense No. 1, Western Red Spring, almacenado en St. Lawrence.

Arroz (US\$/TM): precio indicativo de arroz de Tailandia A-1 especial, 100% granos partidos de molida de calidades WR 15%, 20% y 25%, fob Bangkok.

Fuente: World Bank, *Commodity Pink Sheet*.

TABLA 6. APROXIMACIÓN DEL INTERCAMBIO COMERCIAL DE BIENES POR MONEDAS (MILLONES DE PESOS Y PORCENTAJE)

	Intercambio total	Monedas no-convertibles ¹		Monedas libremente convertibles ²	
		Valor	%	Valor	%
1965	1.557	1.196	76,8	361	23,2
1970	2.360	1.694	71,8	666	28,2
1975	6.065	3.607	59,5	2.458	40,5
1980	8.594	6.399	74,5	2.195	25,5
1985	13.888	11.950	86,0	1.938	14,0
1990	12.831	9.854	76,8	2.927	23,2

¹ Intercambio comercial con la Unión Soviética, Alemania Oriental, Bulgaria, Checoslovaquia, Hungría, Polonia y Rumania.

² Intercambio comercial con el resto de los países, incluyendo países desarrollados y en vía de desarrollo así como economías socialistas no miembros del CAME (p. ej., China, Vietnam).

Fuentes: cálculos basados en varios volúmenes del *Anuario Estadístico de Cuba* (CEE y ONE).

TABLA 7. BALANZA DE PAGOS EN MONEDAS LIBREMENTE CONVERTIBLES, 1980-1989 (EN MILLONES DE PESOS)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Cuenta corriente	-46	51	297	263	-212	-506	-1961	-877	-900	62
Bienes	367	285	606	441	73	67	-164	-59	65	-40
Exportaciones	1248	1406	1356	1234	1136	1244	907	965	1113	1384
Importaciones	881	1121	750	793	1063	1177	1071	1024	1048	1424
Servicios	-414	-235	-306	-179	-294	-577	-1798	-816	-985	102
Transferencias	1	1	-2	1	9	4	7	2	--	-1
Cuenta de capital	60	-52	-539	-74	106	554	1841	822	943	-76
Capital a largo plazo	-16	-116	-136	93	138	360	799	610	311	-134
Capital a corto plazo	76	64	-403	-167	-32	194	1042	212	632	58
Variación de las reservas	-14	1	242	-189	106	-48	120	55	-43	14

Nota: por convención metodológica, una variación negativa en las reservas significa un aumento de reservas.

Fuentes: basado en estadísticas del Banco Nacional de Cuba, compiladas y ajustadas por Cepal (1990: 26).

Capítulo 5

LA INSERCIÓN INTERNACIONAL DE CUBA EN UN MUNDO DE CADENAS PRODUCTIVAS GLOBALES: CONSIDERACIONES ACERCA DEL PAPEL DE LAS ESTRUCTURAS GLOBALES Y TERRITORIALES

Pedro Manuel Monreal González

INTRODUCCIÓN

Las vicisitudes experimentadas por la economía de Cuba desde inicios de la década del noventa del siglo XX no se circunscriben a un fenómeno temporal de reinserción internacional del país. La economía cubana —altamente dependiente para su reproducción de las relaciones con el exterior— no sólo se ha enfrentado a un cambio transitorio de socios, mercados, términos de intercambio y condiciones de financiamiento precipitado por la desaparición del campo socialista. La crisis de ajuste por compresión de la primera mitad de aquella década, y los cambios que desde entonces se han producido, son en rigor expresiones de una crisis mayor, aún no superada, del patrón de desarrollo y del modelo de inserción internacional que le acompaña. Expresado de una manera más directa: la solución definitiva del actual *impasse* de la economía cubana requiere, como condición indispensable, de una modificación radical de los actuales patrones de desarrollo y de inserción internacional del país.

Sin embargo, una de las dificultades que parecería entorpecer la comprensión adecuada de ese problema, y el diseño de sus po-

sibles soluciones, es el predominio de enfoques analíticos todavía asentados en la idea del Estado-nación como actor central de los procesos económicos, como escenario primordial de esos procesos y como unidad de análisis fundamental para las estrategias de desarrollo.¹ La dificultad se deriva entonces del hecho de que no se estarían teniendo suficientemente en cuenta otras dimensiones que resultan imprescindibles para comprender la economía contemporánea, en particular para entender las posibilidades de inserción internacional y de desarrollo de un país como Cuba.

El argumento principal de este trabajo consiste en que el planteamiento de soluciones estratégicas al problema del desarrollo de Cuba (y no sólo de sus desbalances de corto y mediano plazo) requiere de un enfoque que complemente el indudable peso que tiene la dimensión analítica representada por el Estado-nación con otras dos dimensiones: las estructuras transnacionales (globales) y las llamadas estructuras subnacionales (locales).

El problema del desarrollo es, casi por definición, un tema fuertemente sesgado por nociones normativas (“lo que debería ser”), y es natural que así sea, pues a fin de cuentas se trataría de alcanzar un futuro prefigurado en el que los valores respecto al tipo de porvenir al que se aspira desempeñan un papel central en el diseño de las estrategias. No obstante, la promoción del desarrollo contemporáneo también debería apoyarse en una base empírica (con implicaciones analíticas) que permitiera orientar de manera racional el diseño de políticas. Es precisamente en este terreno donde estudios recientes han puesto de relieve la importancia que tienen para los procesos de desarrollo las dinámicas, aparentemente contrapuestas pero en el fondo complementarias, de la globalización y del incremento de mecanismos de regulación a nivel local (localización).²

Según algunos autores, esta llamada paradoja “global-local” estaría debilitando, aunque no eliminando, el papel del Estado-nación en el desarrollo. Se habría producido un desplazamiento de las acciones relevantes para el desarrollo desde el nivel estatal-nacional hacia los planos global y local. En síntesis, se plantea

¹ Existe otra noción, también entorpecedora de un buen entendimiento del fenómeno, que destaca la centralidad —casi exclusiva— del mercado (en contraposición con el Estado) en el proceso de desarrollo. Sin embargo, esa perspectiva carece de influencia visible en el pensamiento económico actual de Cuba.

² Hemos utilizado el término de “regulación” como traducción del concepto expresado en idioma inglés como *governance*, usualmente traducido al castellano como “governabilidad”.

que aunque la territorialidad del Estado-nación tradicional (el llamado Estado Westfaliano)³ permanece como un factor importante del proceso de desarrollo, su relevancia se ha reducido respecto al “poder no territorial” (por ejemplo, el de las empresas transnacionales) (Cox, 1996).

Nuestro argumento requiere desde el inicio de una importante precisión: ni la globalización ni la localización significan en modo alguno la irrelevancia del Estado-nación en los procesos contemporáneos de desarrollo. Por el contrario, el Estado mantiene decisivas funciones de alcance local, nacional y global. No obstante, lo que se reclama aquí es que el diseño de estrategias de desarrollo nacionales debe considerar la dimensión del Estado-nación en conjunción —y en pie de igualdad— con otras dimensiones: la global y la local. Se trataría, en suma, de abrir el análisis del desarrollo, y de la inserción internacional, para incluir variables que no se limiten al Estado-nación. El desarrollo no puede ser hoy, y esto debe quedar bien claro, el resultado exclusivo de la voluntad política del Estado-nación. Habría que superar la práctica analítica de concebir al Estado-nación como actor privilegiado, en tanto los planos global y local se asumen meramente como restricciones o catalizadores, según sea el caso, respecto a la acción estatal-nacional.

El desarrollo de este argumento se introduce en la segunda sección del trabajo, que identifica de manera sucinta algunos aspectos fundamentales de los debates teóricos más recientes respecto a la paradoja global-local y sus implicaciones prácticas para el diseño de modelos de inserción internacional y estrategias de desarrollo. La tercera sección aborda la paradoja global-local, pero en un plano analítico diferente, más cercano al funcionamiento concreto de las estructuras productivas involucradas en los procesos de inserción internacional que se supone deben conducir al país hacia el desarrollo. Finalmente se presenta, a modo de conclusiones preliminares, un resumen puntual de algunos de los principales retos conceptuales que deben ser enfrentados en Cuba como parte del debate sobre el diseño de los programas de especialización internacional y de las estrategias de desarrollo.

En modo alguno ha sido propósito de este trabajo abordar de manera exhaustiva un tema tan complejo. Tampoco han existido pretensiones innovadoras en cuanto a la introducción de conceptos radicalmente novedosos. De hecho, la discusión actual

³ En alusión al Tratado de Westfalia (1648) que se asume como el inicio de la era del sistema moderno de relaciones internacionales basado en los vínculos entre Estados-nación soberanos.

en Cuba sobre el tema, a pesar de su apego esencial a un paradigma Estado-céntrico, ha tomado en cuenta, aunque de manera periférica y no suficientemente articulada, la mayoría de los conceptos expresados en este trabajo. Lo que aquí nos hemos propuesto es tratar de organizar mejor los argumentos para contribuir al debate, animados sobre todo por el convencimiento de que el diseño de las políticas no puede depender exclusivamente de inclinaciones teóricas sino que debe estar sustentado en observaciones empíricas de procesos similares en otros países y en el conocimiento que proporciona el entendimiento de los patrones que de esos procesos emergen.

LÓGICAS DEL DESARROLLO: LO TERRITORIAL Y LO FUNCIONAL

En la literatura contemporánea acerca de los problemas que la globalización plantea al desarrollo es frecuente encontrar la noción de que el factor más poderoso del cambio social es la relación dialéctica entre la expansión del mercado y los intentos de intervención política en defensa de la sociedad civil (Hettne, 1999). Esto es, en esencia, una variante enunciativa del planteamiento marxista que ubica el origen primordial del cambio social en la contradicción dialéctica entre las fuerzas productivas y las relaciones sociales de producción.

El argumento resulta útil, más allá de cualquier posible disquisición, sobre todo porque permite colocar el problema del desarrollo en una perspectiva histórica que contribuye a una mejor comprensión de los retos actuales a los que éste se enfrenta. Según este argumento, el desarrollo tendría, de una parte, una lógica funcional (la acumulación impulsada por el mercado) que es en esencia ofensiva y revolucionaria en cuanto a capacidad de transformación social, y de la otra, una lógica territorial (históricamente definida por el Estado-nación) enfocada hacia la construcción y operación de estructuras —territorialmente delimitadas— de control político de las fuerzas del mercado, es decir, un papel defensivo y relativamente conservador, en cuanto a dinámica del cambio social (Hettne, 1999).

Así, desde que el mercantilismo cumplió su función histórica de crear las economías nacionales, el funcionamiento del capitalismo —sin duda un sistema dotado de una altísima capacidad de transformación social— siempre ha requerido de un cierto orden social que asegure el funcionamiento del mercado de acuerdo con criterios políticos. En época reciente se ha planteado que lo nuevo consistiría en que en la era de la globalización el contrapunteo de esas

dos lógicas tiende a ocurrir cada vez más en un espacio transnacional (Hettne, 1999).

Se afirma igualmente que la globalización estaría representando un importante cambio en el proceso de internacionalización que tiende a reforzar la lógica funcional del desarrollo, a la vez que debilita la lógica territorial. De hecho, se discute ampliamente si este cambio en la internacionalización merece un nuevo nombre, y aunque —con excepciones— parece haberse afirmado un fenómeno nuevo, existen sin embargo diferentes opiniones acerca de su naturaleza y hasta de su forma de denominación (Hirst y Thompson, 1996).

Precisamente, el concepto de lo “global” —de reciente incorporación a las ciencias sociales— trata de dar cuenta de fenómenos multifacéticos y muy complejos que se refieren a un proceso de transformación estructural de implicaciones mundiales, que expresa una noción siempre cambiante en cuanto a tiempo y espacio, y que se manifiesta en la intensificación de los nexos económicos, políticos y sociales de un modo tal que han alterado la naturaleza de las interacciones humanas (Bekemans et al., 2000).

Conviene estar prevenidos, sin embargo, frente a “grandes conceptos” como el de globalización, utilizado de manera poco precisa y sobre el cual todavía no se posee un marco explicativo adecuado, en parte porque se ha enfocado simultáneamente desde el punto de vista de diferentes disciplinas que abordan dimensiones distintas que usualmente se contradicen entre sí (Fawcett, Hurrell, 1995). De cualquier modo, el hecho es que globalización ha reemplazado progresivamente el uso de términos como “internacional” e “internacionalización”, y en un tiempo relativamente breve ha capturado la imaginación de analistas, políticos, empresarios y público en general.

Se ha planteado también que las transformaciones recientes avalan la utilización del nuevo concepto por cuanto el término tradicional de “internacionalización” expresa la dispersión internacional de actividades, en tanto que el concepto de “globalización” expresa una cualidad sustancial de los nuevos tiempos: la integración funcional de esas actividades a nivel planetario. La confusión en la utilización cotidiana del concepto de globalización puede ser considerable si se tiene en cuenta que se emplea para identificar procesos que se producen en diferentes esferas de la actividad humana, desde lo económico hasta lo cultural.

En realidad, la mayoría de las veces el concepto se utiliza de manera “ideológica”, en uno u otro sentido, para denotar no tanto

el actual estado de cosas sino, sobre todo, para resaltar determinadas tendencias contemporáneas que contienen la posibilidad latente de un orden preferido. Por esa razón, existen autores que prefieren denominar esto como “globalismo”, es decir, “globalización programática” (Hettne, 1999: 2). Por supuesto que en muchos casos la aproximación teórica a la globalización trata de dar cuenta de los aspectos subjetivos y de los objetivos, pero lo que intentamos advertir aquí es que no existe consenso acerca de ese punto, en parte porque la subjetividad del fenómeno es manipulada frecuentemente con fines ideológicos para hacerla pasar como algo objetivo identificado como “lo inevitable”.

Por eso resulta importante establecer una clara diferencia entre la visión programática (neoliberal) del avance indetenible hacia un mundo sin fronteras, en la que el territorio perdería importancia y la lógica funcional sería lo que predominaría de manera absoluta, y el argumento atendible —por estar avalado por reiteradas observaciones de la realidad— respecto a que en las condiciones actuales lo funcional ha ganado peso relativo en tanto lo territorial (sobre todo a nivel nacional) ha cedido en importancia, en el contexto de las lógicas del desarrollo.

De igual modo resulta conveniente tener presente que lo “global” es diferente de lo “universal”, una distinción que a menudo es pasada por alto en las visiones programáticas de la globalización. Así, mientras que lo universal implicaría valores compartidos por todos, la globalización —tal y como se manifiesta en la práctica conocida— implica una tendencia hacia procesos de homogeneización no necesariamente deseados por todos. En rigor, lo global no expresa en esencia valores compartidos, sino los intereses de algunos actores que son lo suficientemente fuertes como para penetrar y transformar muchas partes del planeta (p. 16).

Más allá de las discusiones acerca de estos conceptos, es evidente que la década de los noventa del siglo XX se caracterizó por grandes transformaciones estructurales. En un período de tiempo relativamente breve se produjo el colapso del llamado “campo socialista” europeo, la contundente apertura a los incentivos de mercado por parte de las principales economías socialistas de Asia (particularmente China y Vietnam), la liberalización de mercados de capital, la desregulación de muchos mercados domésticos previamente protegidos, y la reducción sustancial de los costos de comunicación y del procesamiento de la información, abriendo así nuevos sectores al comercio internacional, facilitando la expansión y reconfiguración de cadenas productivas globales, y sometiendo vastos segmentos de la economía mundial a procesos de reestructuración.

Acerca de estas transformaciones se ha escrito mucho, tanto sobre las oportunidades que pueden crear para el desarrollo como respecto a los retos que plantean al mismo (Oman, 1994). En general se admite que el aprovechamiento de las oportunidades para el desarrollo que pudiera haber creado la globalización requiere de condiciones específicas que pueden ser establecidas más por excepción que como norma en los países subdesarrollados. Por otra parte, los retos de la globalización se entienden más claramente que las oportunidades, sobre todo porque la globalización es un proceso que no afecta a todos por igual ya que en realidad la economía global no es planetaria; su operación y estructura se limita a determinados segmentos (algunos sectores, países y regiones). En otras palabras, resulta evidente el carácter excluyente de la globalización, un aspecto de ésta que afecta de manera particular a los países subdesarrollados.

Por esa razón es aconsejable examinar, aunque sea de manera muy breve, algunas de las implicaciones que a nuestro juicio la globalización establece en términos del replanteo conceptual que se requiere para poder articular formas de regulación —orientadas hacia el desarrollo— que reflejen las necesidades y realidades del siglo XXI.

La globalización ha planteado importantes retos a la política contemporánea. Para empezar, ha hecho evidente la ineludible trascendencia de la dimensión internacional, un aspecto que siempre se ha considerado en la formulación de las políticas nacionales, pero que en época reciente ha dejado de ser una variable más de esas políticas para convertirse en la matriz de las mismas. Así, políticas que antes parecían sustentables en un contexto nacional dado, de pronto se hacen insostenibles en el nuevo contexto internacional. De hecho, muchos asuntos considerados antes como nacionales son ahora globales, o sujetos a dinámicas territoriales que rebasan el Estado-nación (macrorregiones), o se fundan en los vínculos de partes del Estado-nación con segmentos de otras naciones (microrregiones transfronterizas).

Una serie de acciones de política que tradicionalmente formaron parte de las políticas soberanas del Estado-nación, en cumplimiento de la función de éstos de proporcionar coherencia a los sistemas sociales bajo su jurisdicción territorial, están sujetas hoy a dinámicas globales. La política macroeconómica, los sistemas de impuestos y de redistribución del ingreso, la moneda y la seguridad social, entre otras, ya no están preservadas para el ejercicio exclusivo de las estructuras políticas nacionales.

Esto conduce a una segunda cuestión: el problema de la coordinación de las políticas a nivel internacional, ante la evidente insuficiencia del orden regulatorio y de las instituciones nacionales para diseñar y controlar las políticas que afectan a los ciudadanos de una nación dada. Obviamente existe una notable carencia de modelos satisfactorios de estructuras de regulación global y regional, en buena medida porque la conciencia generalizada respecto a la falta de coordinación de políticas a nivel internacional no es suficiente para vencer el temor y la suspicacia —asentadas en evidencias— respecto a que la nueva regulación pueda ser diseñada y controlada por los poderosos en detrimento de los más débiles. En realidad, en los últimos años —de Seattle a Génova— lo que ha sido cuestionado fuertemente es el supuesto de la naturaleza democrática de las regulaciones globales que han tratado de ser adoptadas en nombre de la globalización.

Por otra parte, la alternativa de tratar de someter las transacciones transnacionales a formas de control territorial crea numerosas tensiones y se hace —para decirlo de manera desapasionada— cada vez menos factible.

La globalización está afectando un orden internacional construido y reajustado durante siglos sobre la base del Estado-nación soberano. La globalización tiene lugar, por tanto, en un contexto histórico que es el resultado de la construcción de Estados (establecimiento de un orden regulatorio bajo la supremacía de un conjunto de instituciones jerárquicamente organizadas) y de la formación de naciones (fortalecimiento de fronteras culturales y solidaridad cultural dentro de un espacio territorial dado).

El mayor nivel de integración que implica la globalización plantea una modificación bastante radical de esas estructuras territoriales diferenciadas y eso tiene múltiples consecuencias. Entre éstas se destaca una tendencia —en apariencia contrapuesta a la globalización— denominada “localización”, y que consiste en que una serie de asuntos dejan de ser tratados a nivel nacional y pasan a ser controlados por sistemas de regulación locales, es decir, estructuras también territoriales, pero de nivel subnacional. Esa usurpación bifurcada de las funciones del Estado-nación (algunas pasan al nivel transnacional y otras al nivel local) está creando uno de los grandes retos de la política contemporánea: el manejo no antagónico sino complementario de tal bifurcación.

El tema reviste una gran importancia para las estrategias de desarrollo y de inserción internacional en la medida en que resulta palpable que el desarrollo no depende solamente de la voluntad de Estados-naciones soberanos, sino que es también una función

de la globalización y de la aparición cada vez más amplia de formas de regulación local.

En el fondo, lo que ha estado ocurriendo es una modificación en los grados de libertad de las acciones de las políticas nacionales. No sólo se trata de que esos grados de libertad se han reducido en muchas esferas —incluyendo las políticas de desarrollo—, sino sobre todo que el solapamiento de sistemas de regulación locales, nacionales, regionales y globales está creando nuevas paradojas y problemas que son muy difíciles de conceptualizar. En suma, en la época actual las estrategias de desarrollo deben ser pensadas y aplicadas en un contexto de cambio social vasto y acelerado, y en presencia de una alta incertidumbre.

En ese contexto, se ha erosionado la utilidad analítica del enfoque tradicional “Estado-céntrico” del cambio social en general y del desarrollo en particular, al punto de que se ha llegado a plantear la necesidad de “trascender el supuesto de que el Estado es la frontera natural o más importante de la acción social” (Gubelkian, 1996: 85).

Del par de tendencias antes apuntadas respecto a la usurpación bifurcada de funciones del Estado-nación, sin duda la globalización ha sido la más divulgada, pero la localización (establecimiento de importantes sistemas de regulación subnacionales) comienza a ser advertida, sobre todo por la creciente importancia que ha ido adquiriendo.

La localización no es en rigor un fenómeno subsidiario, ni opuesto a la globalización; es —entre tantas otras— una forma de manifestación de la globalización; una de las principales vías contemporáneas de manifestación de la lógica territorial, de la imposición de lo político a lo funcional. Después de todo, han sido las propias tecnologías de la globalización y las incertidumbres del proceso las que han creado tanto el deseo como la posibilidad de que las comunidades locales traten de moldear su propio futuro, particularmente en un contexto en que se produce un relativo desvanecimiento del agente que tradicionalmente garantizó la coherencia social a nivel territorial (el Estado-nación).

Llegados a este punto resulta crucial entender que esto no debería ser confundido con una práctica reciente, alentada por el globalismo neoliberal, consistente en el traspaso de funciones desde el nivel estatal nacional hacia las localidades, algo a lo que en general se le ha denominado “devolución”, y que de manera inconsecuente se ha estimulado aún en aquellos casos en los que la trayectoria histórica de los países no es capaz de asegurar una

base adecuada para la regulación local. Conviene tener en cuenta que la globalización llegó en un momento histórico en que la consolidación del Estado-nación era todavía un proceso inconcluso en muchos países subdesarrollados (Sundar, 2001; Evans, 1996; World Bank, 2001).

Hemos denominado “localización” a un aspecto del proceso multidireccional de cambios que se producen en la era de la globalización, consistente en la tendencia hacia la creación de estructuras de regulación local como expresión territorial de la política, en condiciones en que las localidades se insertan directamente en estructuras de acumulación global, y en las que la lógica territorial de la acción política del Estado-nación puede no ser necesariamente el mecanismo más eficaz para tratar de regular lo funcional.

Como consecuencia de esto, una de las principales características de las economías nacionales de hoy no se limita a que éstas se encuentren crecientemente globalizadas, sino que en general se han convertido de manera acelerada en un conjunto —no siempre bien integrado— de entidades locales con perfiles diferenciados y divergentes. Algunas localidades pueden explotar mejor sus ventajas de localización que otras, pero esto no se reduce a una utilización más eficaz de activos físicos (p. ej. recursos naturales), sino también al establecimiento de estructuras de regulación que favorezcan un mejor aprovechamiento de activos no universales como el conocimiento o el llamado capital social.

A fin de cuentas, de lo que se trata es de un problema de especialización productiva, pues para ser competitivas en el largo plazo las entidades locales necesitan especializarse en áreas limitadas en las que tienen o pueden crear ventajas. En condiciones de globalización, la especialización local no es una opción que pueda ser ejercida o no. Es, por el contrario, un imperativo del desarrollo porque la mayoría de las localidades (entidades subnacionales) no disponen de los recursos necesarios para competir globalmente en muchas áreas sino que deben orientar sus perfiles hacia los llamados mercados de “nichos” en los que sí pueden aspirar a lograr competitividad global (Jeffery, 2000).

Es interesante observar que en momentos en que los países (la dimensión Estado-nación) tienen crecientes dificultades para identificar sus ventajas comparativas en mercados globales, las localidades se han convertido de manera creciente en el punto de convergencia de la gestión de estrategias de desarrollo que tratan de dar cuenta de cambios ocurridos en lo funcional que favorecen la inserción de entramados locales en estructuras globales de acu-

mulación, donde el diseño y la operación de los sistemas de regulación política territorial tienden a convertirse en una función de las entidades locales.

Los retos que esto plantea a las estrategias de desarrollo nacionales son inmensos, pues la globalización establece un contexto muy diferente al que en décadas pasadas hacía factible pensar en programas de desarrollo que aprovecharan las diferencias locales a partir del fomento de "polos de desarrollo" que actuaran como líderes en un proceso de transformación coordinado de alcance nacional. En las condiciones actuales, el Estado-nación se enfrenta a dificultades para proveer coherencia social a nivel territorial (la nación), en tanto que las localidades parecen ser entidades más ágiles para aprovechar las ventajas de la globalización y para establecer regulaciones más ajustadas a las necesidades de las personas de esos territorios.

Conviene también abordar otra dimensión territorial, diferente de la local, hacia la que han estado traspasándose funciones regulatorias anteriormente ejercidas por el Estado-nación. Se trata de la dimensión regional derivada de los múltiples procesos de integración que a nivel de regiones, de distinto tipo, han cobrado impulso en la era de la globalización. La discusión que existió hace algunos años acerca de si la globalización y la regionalización eran procesos distintos y contradictorios parece haber sido superada en la medida en que se ha avanzado hacia un consenso que considera que la regionalización es, a la vez, una respuesta y un modificador de la globalización. En otras palabras, la globalización es por su propia naturaleza muy contradictoria y en ella no existen trayectorias lineales, sino múltiples procesos y contra-procesos, siendo precisamente la regionalización uno de los contra-procesos más notables de la globalización (Anderson y O'Dowd, 1999).

Cada vez más se ha reconocido el papel del desarrollo regional en las actuales condiciones. Su relevancia se deriva de la acción simultánea de las tendencias antes descritas hacia la globalización y la localización, un contexto en el que la regionalización aparece como una eficaz solución intermedia. Existe la opinión respecto a que la regionalización hace manejable el reto de la globalización por cuanto establece una compatibilidad entre la homogeneización de espacios, que es inherente a la globalización, y la creación de sistemas de regulación supranacionales que son viables precisamente porque se trata de agrupaciones territoriales relativamente compactas (Mittelman, 1999).

Bajo ciertas condiciones, la regionalización favorece un tipo de especialización que abre espacios al desarrollo de complementa-

riedades e interconexiones entre diversos centros de especialización, lo que redundaría en eficiencias colectivas que asegurarían una mayor competitividad de todos los actores involucrados. Claro está, la regionalización implica, por definición, una reducción de la soberanía nacional y una modificación en ciertas funciones del Estado-nación. Debe producirse lo que se ha denominado la “administración conjunta de soberanía combinada” (*joint management of pooled sovereignty*).⁴

La regionalización, particularmente bajo algunas de sus formas, representa una transformación en el sistema tradicional de relaciones internacionales estructurado alrededor del concepto de soberanía del Estado-nación. De hecho, la regionalización pudiera ser considerada como una manifestación de la desintegración de ese sistema, un proceso en el que “pierde” el Estado-nación, aunque vale aclarar que la regionalización no es la forma más perversa de desvanecimiento del concepto tradicional de soberanía nacional.

Sin duda son mucho más destructivos para la soberanía nacional el auge reciente de los movimientos “etno-nacionalistas” y el éxito ocasional de éstos en el desmembramiento de Estados-naciones, o cuando menos en crear situaciones de inoperatividad del Estado-nación en los casos en que no se llega al extremo de la desintegración nacional. Comparado con esto, la regionalización aparece como una forma benigna de erosión de la soberanía nacional, lo que no significa que sea necesariamente positiva ni aceptable, una percepción que se deriva del hecho de que algunos de los esquemas de regionalización más relevantes son de abierta inspiración neoliberal.

Atención particular merece el caso de las llamadas “microrregiones”, uno de los procesos más interesantes y dinámicos de hoy, consistente en complejos procesos de realineamientos que incluyen localidades de más de un Estado-nación, y que son capaces de establecer enlaces directos con estructuras de acumulación transnacionales. Se trata en esencia de entidades territoriales de cierta forma paralelas al Estado-nación, que en ocasiones son parte de macrorregiones (microrregionalismo cerrado) y en otras operan directamente en el espacio global (microrregionalismo abierto).⁵ Existe la opinión de que las microrregiones están emergiendo como las zonas económicas naturales en un mundo sin fronteras.

⁴ Término acuñado por la Comisión Europea.

⁵ Las microrregiones europeas se corresponden con un esquema de microrregionalismo *cerrado*, en tanto los llamados “triángulos de crecimiento” del sudeste asiático representan casos típicos de microrregionalismo abierto.

En un contexto en que los procesos externos y los domésticos (nacionales) se relacionan de forma tan compleja, las instituciones de regulación —tanto a nivel supra y subnacional, como regional— desempeñarán un importante papel no sólo en asegurar equilibrios entre y dentro de las naciones, sino también en la creación del entorno que haría posible la aplicación exitosa de programas de desarrollo.

Esto no significa en modo alguno —ya lo hemos advertido antes— que el Estado-nación sea ahora irrelevante o impotente a los efectos del desarrollo, sino que las reglas del juego del desarrollo han cambiado radicalmente, y que en ese nuevo contexto el rescate del papel del Estado-nación en el fomento del desarrollo exige la modificación de los paradigmas que hasta hoy le concedían una centralidad abrumadora en las estrategias de desarrollo. Queda pendiente la respuesta a la pregunta acerca de la posibilidad real de diseñar y gestionar, en esas condiciones, una estrategia de desarrollo nacional que implique, entre otras consideraciones, evitar que la nación se convierta en una colección incoherente de entidades subnacionales. No tenemos la respuesta inequívoca a tales cuestiones, pero pensamos que no es posible avanzar en su solución sino se toman en cuenta las modificaciones experimentadas en las lógicas territoriales y funcionales del desarrollo, en particular la relevancia de las estructuras transnacionales y las de regulación territoriales a nivel local y regional.

CADENAS GLOBALES Y *CLUSTERS*. NOTAS ACERCA DE LA IMPORTANCIA DE LA CALIDAD DE LOS VÍNCULOS DE LAS ENTIDADES LOCALES CON LOS ACTORES GLOBALES

La paradoja “global-local”, que ha sido revisada en la sección anterior desde la perspectiva de sus posibles implicaciones para la conceptualización general de modelos de inserción internacional y estrategias de desarrollo, también debe ser evaluada desde la perspectiva del funcionamiento concreto de las estructuras productivas involucradas en los procesos de inserción internacional que se supone pudieran conducir al país hacia el desarrollo. En particular resulta conveniente examinar la manera en que las ciencias sociales contemporáneas han tratado de resolver el reto que plantea el análisis del nexo entre lo global y lo local en las estructuras productivas, tomando como base el desarrollo reciente de un esquema analítico novedoso que combina la teoría de las Cadenas Productivas Globales (CPG) con los estudios sobre *clusters* (Blair y Gereffi, 2001).

Esa propuesta analítica define como problema central de investigación el vínculo —para ser más precisos, la calidad de los vínculos— que existe entre los productores locales y los actores globales en el contexto de redes productivas transnacionales. Es decir, la cuestión central radica en los llamados vínculos externos. Se parte así de la premisa de que el análisis de la dinámica y de la estructura de las industrias globales es una forma útil de entender las consecuencias locales de la globalización para firmas y trabajadores.

La hipótesis clave consiste en que el tipo de firma líder de una cadena —que en consecuencia define y controla las estructuras de regulación de la misma— contribuye de manera decisiva a moldear socialmente los lugares en los que la cadena se localiza, a partir del establecimiento de nexos con los productores locales. Sería, en síntesis, una manera de evaluar la evidencia empírica acerca de la relación entre lo funcional (la cadena productiva que representa una estructura concreta de acumulación) y lo territorial, que pudiera asumir distintos niveles en la medida en que el *cluster* en cuestión, además de sus implicaciones locales directas también pudiera tener consecuencias de alcance nacional o regional.

Ese esquema analítico facilita el estudio de la relación entre los esquemas de inserción internacional y el patrón de desarrollo —una conexión fundamental en el diseño de estrategias de desarrollo—, por cuanto la posibilidad de que *clusters* orientados hacia la exportación puedan ofrecer resultados positivos para el desarrollo dependerá de la modalidad específica de incorporación de las empresas locales del *cluster* a las cadenas globales, de los balances de poder en esas cadenas, y de la manera en que ese poder es ejercido.

De hecho, lo que se sugiere es un replanteo de la unidad de análisis de las estrategias de desarrollo. Si anteriormente la unidad de análisis privilegiada era de tipo territorial (el Estado-nación), ahora se propone adoptar un esquema analítico más complejo que incluye al menos dos unidades de análisis: una unidad de tipo funcional (la cadena productiva global) y otra unidad de análisis que combina cualidades funcionales y territoriales (el *cluster*). El corolario de este replanteo de la unidad de análisis es que el carácter nacional de las estrategias de desarrollo no estaría definido en la actualidad por la escala de la unidad de análisis. Es decir, las estrategias nacionales (garantes de coherencia social a nivel de Estado-nación) solamente serían viables si se parte de considerar el problema del desarrollo desde una perspectiva que considere las unidades de análisis diferenciadas que hoy definen las lógicas funcionales y territoriales del desarrollo.

A continuación se exponen de manera resumida tres aspectos que son útiles para comprender mejor el planteamiento anterior. Primero, la cuestión de las cadenas globales en su dimensión funcional del desarrollo contemporáneo; a continuación, la noción del *cluster* como dimensión que combina lo funcional y lo territorial, es decir, la localización en un espacio determinado de fases específicas de las cadenas globales, y finalmente la consideración de los efectos de la calidad de los nexos entre el *cluster* en la cadena, en particular el tipo de efecto denominado “avance económico” (*industrial upgrading*) que define la posibilidad de los actores domésticos de ascender a través de trayectorias tecnológicas y organizativas, es decir, de impulsar el desarrollo.

LAS CADENAS GLOBALES COMO DIMENSIÓN FUNCIONAL DEL DESARROLLO CONTEMPORÁNEO

Una de las principales características de las transformaciones económicas de las últimas décadas ha sido la integración funcional —en complejos sistemas productivos— de actividades económicas dispersas a nivel internacional. Sería precisamente esa capacidad de integración funcional, y no sólo la dispersión planetaria de las actividades, lo que definiría el capitalismo global (Dicken, 1998).

El debate respecto a ese problema no está concluido, mas nos parecen particularmente relevantes dos corrientes analíticas que tratan de explicar el fenómeno: la llamada “teoría de los sistemas de productos” (Commodity Systems Theory) y la “teoría de las cadenas globales de productos” (Global Commodity Chains Theory).

La teoría de los sistemas de productos surgió a inicios de los noventa como reacción ante la creciente irrelevancia de otros modelos teóricos que no podían explicar satisfactoriamente la marginación de vastas áreas de la economía internacional como parte del proceso de reestructuración global.⁶ Esa teoría hace énfasis en el estudio de la globalización de la producción agropecuaria, en particular la formación y las tendencias de cuatro sistemas globales para la producción y la distribución de productos agropecuarios: el complejo cerealero, el complejo de productos

⁶ El modelo conceptual del “redespliegue industrial” era incapaz de explicar la marginación de vastas áreas de la geografía mundial, particularmente en África.

agrícolas durables, el complejo ganadero y el complejo de frutas y vegetales frescos.⁷

Si la perspectiva de los sistemas de productos resulta importante para analizar el lugar y el potencial que pudieran tener dentro de las estrategias de desarrollo una serie de sectores económicos ya existentes en los países subdesarrollados (asentados en los recursos naturales para la actividad agropecuaria), la teoría de las cadenas globales de productos podría facilitar, por otra parte, el análisis de otros sectores, en particular de las actividades industriales, generalmente consideradas como un elemento clave de las transformaciones económicas que conducen hacia el desarrollo.

El punto de partida de la teoría de las cadenas globales de productos reside en la consideración de que las industrias contemporáneas más dinámicas están organizadas como sistemas de producción y de distribución de alcance global. Por esa razón resulta imprescindible utilizar modelos analíticos que incorporen de manera sistemática la dimensión internacional en los análisis sobre la dinámica de esas industrias.⁸

En esta teoría, las cadenas globales de productos son definidas como los vínculos que existen entre las fases sucesivas de suministro de materias primas, manufactura, distribución y ventas finales que abarcan la fabricación de un producto, y que pueden estar dispersas espacialmente a nivel mundial. En vez de tomar los países individuales como unidad de análisis en el contexto de las estrategias de desarrollo, esa teoría adopta como unidad de análisis las cadenas de productos y a partir de ahí trata de indagar cómo la posición y la movilidad de los países dentro de esas cadenas afecta el desarrollo de un país dado (Gereffi, 1997a).

Debe quedar claro, por tanto, que la teoría de las cadenas globales de productos no se limita a plantear una discusión acerca de la unidad de análisis más apropiada para el diseño de las estrategias de desarrollo de la era global. Lo que trata de establecer esa teoría es, sobre todo, un marco teórico para comprender cómo la acción de factores específicos pudiera conducir hacia el desarrollo a partir del tránsito hacia arriba de los países a través de las posibles

⁷ El resumen aquí presentado sobre la teoría de los sistemas de productos se ha apoyado en el libro compilado por Philip McMichael (1994), uno de los precursores de esa teoría.

⁸ El resumen presentado en este trabajo sobre la teoría de las cadenas globales de productos se ha basado en la obra de Gary Gereffi, en particular del libro titulado *Las cadenas de productos y el capitalismo global*. Cfr. Gary Gereffi y Miguel Korzeniewicz (1997).

trayectorias de aprendizaje tecnológico y organizativo que existen en esas cadenas productivas.

Desde esa perspectiva, el éxito del proceso de desarrollo dependería de cómo las entidades locales (países, gobiernos y empresas) pudiesen ocupar determinadas posiciones, y de cómo pudiesen sacarle partido al funcionamiento de las cadenas globales de productos. Para esa teoría, los diferentes patrones de desarrollo que puedan existir en un momento dado no son un punto de partida para el análisis, sino que deben ser vistos como un resultado del funcionamiento de esas cadenas.

De este modo:

Las firmas y las redes económicas que las conectan son las piezas fundamentales de los sistemas transnacionales de producción en los cuales los países desempeñan una variedad de funciones especializadas que pueden ser cambiantes a través del tiempo. Por supuesto, las firmas no existen en un vacío. Su comportamiento está condicionado por diversos factores que operan en distintos niveles: condiciones económicas globales y geopolíticas; esquemas de integración regional (*de jure* y *de facto*); las políticas económicas de los gobiernos nacionales; el impacto de las instituciones y de las normas culturales nacionales sobre la actividad económica; y las tasas de salario, la calificación, productividad, y grado de organización de la fuerza de trabajo. Por otra parte, los Estados-nación tampoco son actores que flotan libremente. El enfoque de las cadenas globales de productos considera que las perspectivas de desarrollo de los países están condicionadas, en gran medida, por cómo los países son incorporados a las industrias globales (Gereffi, 1997a: 44).

Existen al menos tres aspectos de la teoría de las cadenas globales de productos que deberían ser tomadas en consideración para el análisis de estrategias de desarrollo.

En primer lugar, la clasificación de las cadenas globales de productos en dos grandes grupos. De una parte, las llamadas cadenas impulsadas por el productor (*producer-driven*) y de la otra las cadenas impulsadas por el comprador (*buyer-driven*). Las primeras son típicas de industrias que hacen una utilización intensiva de capital y tecnología (p. ej. la industria automotriz) y en ellas las empresas transnacionales desempeñan un papel central en la coordinación de las redes de producción. En el segundo caso, se trataría de cadenas productivas de industrias con una utilización intensiva de fuerza de trabajo (p. ej. confecciones y calzado). En este caso, las grandes empresas comerciales (p. ej. cadenas de tiendas de ventas minoristas), las empresas con marcas reconocidas (*brand names*), y las compañías de tipo *trading*,

desempeñan el papel central en el establecimiento de redes descentralizadas de producción y de distribución, de manera que a diferencia de las cadenas del primer tipo, las cadenas impulsadas por el comprador están dominadas por el capital comercial estructurado en forma de redes. En términos comparativos las cadenas del segundo tipo son un fenómeno más reciente, menos estudiado y menos comprendido (Gereffi, 1997b).

En segundo lugar, el proceso de aprendizaje para competir con éxito en los mercados mundiales es un procedimiento relativamente continuo y predecible que puede ser favorecido por la inclusión en cadenas globales, aunque debe quedar claro que el éxito logrado en una fase dada no garantiza por sí mismo el avance hacia la siguiente fase.

Finalmente, en la economía mundial pueden definirse seis tipos de exportaciones (*export roles*) que reflejan el movimiento “hacia arriba” en el contexto de las cadenas globales de productos: a) exportaciones de productos básicos; b) operaciones relacionadas con actividades de ensamblaje para la exportación (maquila); c) subcontratación para el suministro de componentes; d) contratos específicos para la producción de bienes terminados, comúnmente denominados manufactura de equipo original (*original equipment manufacturing*, OEM) o también llamados “producción de paquetes completos” (*full-package production*); e) manufactura de equipos de marca original (*original brandname manufacturing*, OBM); y f) manufactura de diseño original (*original design manufacturing*, ODM) (Gereffi, 1997a: 48).

Esta escala de los diferentes tipos de exportaciones debe ser tenida en cuenta en las estrategias de desarrollo. En realidad, en la mayoría de los países coexisten al mismo tiempo varios tipos de exportaciones, es decir, las conexiones entre un país y la economía mundial tienen lugar a diferentes niveles, pero el reto de los países subdesarrollados consiste en poder avanzar en esa escala desde el primero hasta el sexto tipo de exportaciones. La perspectiva de las cadenas de productos globales permite orientar las discusiones acerca de cómo desplazarse en una cadena productiva en trayectorias de aprendizaje tecnológico y organizativo que conduzcan a los tipos más avanzados de exportaciones. Hay países que comenzaron en fases relativamente rudimentarias de una cadena productiva y que se han colocado en la vanguardia tecnológica en la manufactura de marcas originales.

CLUSTERS Y LOCALIZACIÓN DEL DESARROLLO

Los estudios más recientes sobre el tema de los *clusters* desde la perspectiva del desarrollo representan una evolución relativamente acelerada de la investigación social, pues tienen sus antecedentes en el entusiasmo que generó en las décadas del ochenta y del noventa la aplicación del modelo de distritos industriales a los estudios sobre el desarrollo.

En un inicio, el análisis se concentró en indagar si era posible aplicar en los programas de desarrollo la experiencia del tipo weberiano ideal de distritos industriales ampliamente estudiados en regiones como la Emilia-Romagna y la llamada “Tercera Italia”, que explicaban el éxito de estructuras económicas exportadoras especializadas, geográficamente concentradas, gracias a las llamadas economías de aglomeración (Humphrey, 1995).

Los estudios iniciales acerca de la aplicabilidad de ese modelo en países subdesarrollados combinaron el análisis de los distritos industriales con los métodos de manufactura frugal (*lean manufacturing*), y se concentraron en las relaciones tipo redes que se establecían entre las empresas que conformaban el distrito industrial.

Los estudios avanzaron, y en la segunda mitad de los noventa se produjo un cambio que reemplazó la terminología y las especificidades de los estudios sobre los distritos industriales con la introducción del concepto más flexible y abarcador de *cluster*. Esta segunda fase de los análisis se concentró en las llamadas relaciones externas del *cluster*, sobre todo porque los estudios empíricos realizados en países subdesarrollados indicaron con claridad que la manera específica en que las firmas de un *cluster* se relacionan con los actores externos —particularmente la calidad de esas relaciones— tienen implicaciones decisivas para el desempeño del *cluster* y para el desarrollo local (Schmitz y Nadvi, 1999).

Se llegó así a un punto en que ha sido posible avanzar en la propuesta de nuevos esquemas analíticos que combinan el estudio de los *clusters* con la teoría de las cadenas productivas, con la característica de que estos nuevos esquemas analíticos aplican la teoría de las cadenas productivas a los *clusters* y no a firmas individuales. Son estudios orientados hacia la formulación de políticas que, sobre todo, buscan identificar los cambios cualitativos que se producen en las redes de un *cluster* como consecuencia de la inserción en cadenas productivas globales.

La utilización del concepto de *clusters* se ha convertido en un instrumento descriptivo que facilita el análisis de las complejas

relaciones económicas que caracterizan la producción contemporánea. Se ha utilizado de manera particular para el estudio de la economía de regiones dentro de un país, tomando en cuenta que la dinámica económica de muchas regiones y localidades no puede ser explicada adecuadamente con el aparato descriptivo tradicional de la estructura económica. Dada la importancia que tiene la inserción internacional para un país como Cuba, en este trabajo se ha enfocado en particular el tema de los *clusters* exportadores.

Un *cluster* exportador consiste en una agrupación de actividades interdependientes, que se complementan unas con otras, y cuyo resultado final es uno o varios productos o servicios de exportación. La estructura de un *cluster* exportador consiste en tres niveles diferenciados de actividades: a) núcleo del *cluster*; b) actividades de suministro; y c) actividades de infraestructura.

El núcleo del *cluster* incluye las actividades que de manera directa generan productos y servicios para la exportación. No tienen necesariamente que crear productos o servicios completos, también pueden exportar componentes de un producto o etapas de un servicio. Las actividades de suministro —también llamadas industrias de eslabonamientos— incluyen una amplia gama posible de actividades de apoyo al núcleo del *cluster*, en forma de productos y de servicios. De manera convencional solamente se toman como parte de este nivel del *cluster* aquellas actividades que forman parte de los insumos directos del proceso de producción de los bienes y servicios exportables generados por el núcleo del *cluster*. En rigor, son producciones para el mercado interno (no exportan directamente), aunque en ese mercado los compradores son empresas exportadoras y es en ese sentido que los suministradores dependen de la orientación exportadora de la economía. Algunas de estas actividades de suministro pueden servir a más de un *cluster* exportador.

Por la razón convencional antes apuntada no son consideradas como parte del *cluster* otras actividades de apoyo que no forman parte de la cadena productiva que genera las exportaciones, pero que de todos modos tienen importancia para el desarrollo nacional (p. ej. comercio minorista y construcción de viviendas).

Las actividades de infraestructura son fundamentales para el funcionamiento del *cluster* en la medida en que garantizan las condiciones básicas que hacen posible la efectividad de la actividad exportadora. Algunos importantes componentes son la formación de mano de obra calificada, la existencia de sistemas educacionales y científicos, infraestructura física (carreteras, aeropuertos, comunicaciones) y servicios especializados. La misma

infraestructura generalmente sirve a todos o a casi todos los *clusters* exportadores del país.

Es importante considerar que la configuración de los *clusters* es cambiante. El propio desplazamiento “hacia arriba” en las cadenas globales, y la modificación de los tipos exportadores implica una reestructuración del núcleo, lo cual a la vez exige una reconfiguración de las actividades de suministro y cambios en la infraestructura. Como consecuencia de la “reinención” de un *cluster*, nuevas industrias suministradoras pasan a formar parte del mismo mientras que otras salen. De esa manera se transmite el ascenso tecnológico de las industrias exportadoras hacia el resto de la economía.

EL AVANCE ECONÓMICO Y LA DIRECCIÓN DEL DESPLAZAMIENTO HACIA EL DESARROLLO

El estudio de las cadenas globales de productos, también denominadas “redes globales de producción” por otros autores (Ernst et al., 1999), ha comenzado a tener un papel cada vez más relevante en los estudios sobre el desarrollo. Un concepto que aparece asociado a esa perspectiva teórica es el de “avance económico” (*industrial upgrading*), utilizado para representar el desplazamiento “hacia arriba” de firmas, localidades, países y regiones en el contexto de las cadenas globales.

El concepto de “avance económico” (*industrial upgrading*) ha sido utilizado de manera creciente en los estudios sobre el desarrollo. En realidad, se emplea la mayoría de las veces como un concepto alternativo (operacional) al propio concepto de desarrollo, en particular cuando se desea abordar el proceso de desarrollo no atendiendo a toda su complejidad y multiplicidad de planos, sino cuando se trata de hacer énfasis en el incremento de la complejidad de las actividades económicas que debe producirse como parte del proceso de desarrollo.

La utilización del concepto a veces puede causar confusión, tanto por la manera poco precisa de su empleo —derivada de que todavía no existe un consenso teórico respecto al concepto—, como por la alusión a la industria incluida en la codificación del mismo. Sin embargo, pensamos que la utilización adecuada y precisa del concepto puede ser particularmente útil para el diseño de las estrategias de desarrollo.

El concepto de avance económico ha cobrado una creciente aceptación entre los especialistas interesados en la identificación de nuevas fuentes de crecimiento y de desarrollo económico en

condiciones de globalización, y ha sido utilizado como un instrumento analítico para enfocar con mayor precisión las posibles fuentes de crecimiento económico. En particular se emplea como parte de modelos explicativos que tratan de establecer una relación entre la innovación, la especialización y los eslabonamientos productivos de tipo Hirschmann,⁹ así como sus posibles consecuencias para promover crecimiento económico a partir de mejoras inducidas en la productividad.

Estos modelos de avance económico, a su vez, se apoyan en modelos teóricos más generales que hacen énfasis en el conocimiento y la innovación como factores de crecimiento económico, en particular los llamados “modelos de crecimiento endógeno” (Romer, Grossman, Helpman, Aghion y Howitt); las teorías estructuralistas de crecimiento más recientes (Lipse, Bekar y Carlaw), las llamadas tesis evolucionistas (Penrose, Richardson, Nelson y Winter), o los modelos que han tratado en los últimos años de unificar la teoría de crecimiento e innovación con los estudios sobre la historia de los ciclos (Lazonick). El examen detenido de esta relación entre los modelos de avance económico y los modelos teóricos más generales anteriormente mencionados es un tema complejo que rebasa con mucho los objetivos de este trabajo, y por tal motivo solamente ha sido introducido para indicar con más claridad el contexto teórico más amplio en el que debería insertarse la reflexión sobre la política industrial para la reindustrialización mediante la sustitución de exportaciones.

Según algunos autores, el concepto de avance económico abarca distintos niveles de análisis, todos ellos en estrecha relación: características del producto, tipo de actividad económica, cambios intrasectoriales y cambios intersectoriales. De esa manera, el avance económico debería implicar —a nivel de producto— un desplazamiento de la producción de bienes simples a productos más complejos; a nivel de tipos de actividad económica estaría asociado a una evolución desde el ensamblaje hacia la producción de equipos de marca y de diseño original; a nivel de cambios intrasectoriales el avance económico consistiría en el establecimiento de los llamados eslabonamientos “hacia atrás” y “hacia delante”; y en cuanto a los cambios intersectoriales, debería ocurrir una pérdida del peso relativo de las ramas que hacen una utilización in-

⁹ Se trata de los conocidos eslabonamientos productivos “hacia atrás” (*backward linkages*) y “hacia delante” (*forward linkages*) que permiten explicar si el establecimiento y expansión de una actividad dada tienen o no un efecto de expansión sobre otras ramas de la economía nacional, es decir, permiten explicar si se produce una profundización del desarrollo a partir de la formación de una mayor densidad del tejido económico.

tensiva de fuerza de trabajo hacia las ramas y sectores que son intensivas en cuanto a la utilización de capital, tecnología y conocimientos (Gereffi y Tam, 1998).

Otros estudios plantean que las posibilidades de avance económico en los marcos de las redes productivas globales se encuentran condicionadas por los siguientes factores que operan a nivel de esas redes: a) localización de las actividades, b) procesos de especialización productiva, y c) estructuras de regulación (*governance*) de las redes (Ernst, 1999).

En términos de localización, el avance económico de una nación se verá favorecido, de una parte, si la dispersión geográfica de las actividades de las redes globales (sobre todo las actividades de mayor complejidad en la cadena) llegan a ese país, y de la otra, si esa localización conlleva a la formación de *clusters* productivos que pudieran actuar como nodos de las redes.

Por otra parte, la especialización abarca tres aspectos cruciales para el avance económico: a) la especialización sectorial (p. ej. productos homogéneos frente a productos diferenciados); b) los procesos (p. ej. producción masiva frente a producción flexible, así como los diferentes tipos de fases productivas: ensamblaje, producción integrada, diseño, investigación y desarrollo); y c) requerimientos de aprendizaje (refleja la complejidad de la tecnología y de las demandas organizativas) (Ernst, 1999).

Finalmente, se destaca que el avance económico estará fuertemente influenciado por el modo como opera la regulación de las redes productivas globales, considerada como la característica más importante de las redes globales. Ésta consistiría en el grado de control que se ejerce sobre el funcionamiento de toda la red por parte de las llamadas firmas líderes. El avance económico necesita de acceso a información, *know how* y financiamiento, y esto a su vez estará determinado por las decisiones que en términos de asignación de recursos y de distribución del ingreso se adopten dentro de las redes (Ernst, 1999).

La configuración del patrón de esas decisiones no es amorfa ni casual en el contexto de las redes, está determinada por arreglos institucionales en los que algunos de los actores de las redes son los determinantes. Debe quedar claro que una firma líder no es necesariamente una gran empresa transnacional, ni que a nivel de todas las redes predominan unas pocas grandes empresas. Las firmas líderes dentro de una red son aquellas que controlan los activos que permiten el acceso a los niveles más redituables de ingresos. En algunas redes globales ese papel lo desempeñan las

firmas ubicadas “hacia abajo” (más cerca del consumidor) en la cadena productiva (p. ej. la comercialización), en otras cadenas la función de liderazgo es ejercida por firmas colocadas “hacia arriba” en la cadena (p. ej. investigación y desarrollo), mientras que en otras redes las firmas líderes no son ni siquiera las que manufacturan un producto sino un componente crítico de éste (p. ej., el caso de una firma como Intel que suministra los microprocesadores para la industria de la computación). También debe quedar claro que en algunas redes globales el control no es ejercido por un grupo reducido de empresas sino por una diversidad relativamente amplia de actores (Gereffi, 1998).

Probablemente el más conocido de los modelos de avance económico es el desarrollado por el economista alemán Dieter Ernst, que ha sido sintetizado de manera gráfica en una matriz analítica, formalmente llamada “Matriz de especialización-avance económico”, pero que es referida en la literatura especializada como Matriz de Ernst.

El supuesto en el que descansa la matriz, y de hecho el modelo explicativo de Ernst, es la noción de que el avance económico se produce cuando un país mejora su capacidad para la generación de valor, lo cual requiere a su vez el desplazamiento hacia actividades generadoras de mayor valor agregado mediante una modificación en la especialización productiva del país. En otras palabras, en la medida en que un país se concentre más en actividades de mayor complejidad tecnológica y organizativa, que requieren una utilización más intensiva del conocimiento, cabe esperar entonces que ese país se beneficie de un crecimiento sostenido de sus exportaciones y de una mayor retención del valor total de éstas. Como se observa, se trata de un modelo explicativo en el cual la composición ramal de la economía no es neutral al desarrollo sino, por el contrario, es un elemento central como fuente del mismo.

Resulta conveniente esclarecer un importante componente del modelo explicativo de Ernst, al cual su propio autor ha denominado “una perspectiva operacional del avance económico” (*operationalizing industrial upgrading*), y que comienza por la construcción de una clasificación que distingue cuatro formas de avance económico:

1. *Avance económico inter-ramal*. Consiste en la profundización de la estructura ramal de un país a partir del desplazamiento de ésta desde ramas de bajo valor agregado (p. ej. industria ligera) hacia ramas que generan mayor valor agregado (p. ej. industria de maquinaria o ramas de alta tecnología).

2. *Avance económico inter-factorial*. Consiste en un cambio en la intensidad relativa en la utilización de los factores de la producción, cuando se reduce el peso relativo de los factores de dotación o naturales (p. ej., recursos naturales o fuerza de trabajo no calificada), y aumenta la importancia de los llamados “activos introducidos” (p. ej., capital físico, capital humano y capital social).
3. *Avance económico en la demanda*. Se produce cuando hay un desplazamiento en la estructura de consumo, desde las necesidades hacia las conveniencias y de éstas hacia los bienes suntuarios.
4. *Avance económico de actividades funcionales* (en ocasiones también denominado avance económico intra-ramal). Consiste en el cambio que se produce en el peso relativo de diferentes actividades dentro de una cadena de valor dada, y que trae como resultado el predominio de las fases de mayor complejidad de esa cadena, por ejemplo, el desplazamiento desde las actividades de ensamblaje hacia las de manufactura de componentes complejos, o la prestación de servicios de apoyo de alta utilización de conocimientos.

En realidad, hasta hace poco la mayoría de los análisis hacían énfasis en una combinación de las dos primeras formas, distinguiendo por lo general las llamadas industrias en declive (bajos salarios y poca calificación laboral) de las llamadas industrias en ascenso (altos salarios y elevada calificación). Sin embargo, esa dicotomía no resulta convincente para explicar algunos procesos contemporáneos. En primer lugar, porque aún en las industrias de alta tecnología existen actividades de bajos salarios-baja calificación, mientras que en algunas industrias tradicionales como las textiles hay actividades de muy alta complejidad tecnológica caracterizadas por altos salarios-alta calificación. En segundo lugar, en el mundo actual los requerimientos de capacidades y las propias fronteras de muchas ramas se encuentran sometidas a cambios constantes, lo que hace muy difícil enfocar el análisis desde una perspectiva ramal.

Algunos autores (Ernst, Ganiatsos, Mytelka) han planteado por tanto que es más apropiado adoptar como punto de partida la doble condición del avance económico, como proceso de ampliación y de profundización de la especialización productiva de un país. Ambos procesos compartirían la característica común de que requieren la existencia de una fuerte base de conocimiento local, pero se diferencian en otros aspectos.

La especialización en forma de ampliación tiene lugar cuando se produce un movimiento hacia grupos de productos de mayor complejidad, lo cual puede ocurrir tanto dentro de una rama dada como también cuando el desplazamiento rebasa las fronteras de la misma. El primer caso pudiera ilustrarse con el desplazamiento desde el ensamblaje de computadoras hacia la producción de uno de sus componentes, por ejemplo, la fabricación de *displays* de cristal líquido, todo lo cual representaría un ascenso dentro de la rama productora de equipos de computación. Un caso distinto sería el desplazamiento desde la producción de pequeños *displays* de cristal líquido para computadoras hacia la producción de grandes pantallas de cristal líquido para televisores, proceso que involucraría el desplazamiento de una rama hacia otra.

La especialización en forma de *profundización* se produce cuando se generan eslabonamientos productivos hacia atrás o hacia delante cada vez que se produzca un desplazamiento hacia actividades de mayor valor agregado y de mayor intensidad en la utilización de conocimientos.

El tipo de análisis que sugieren los modelos de avance económico como el de Ernst hace énfasis en los llamados factores determinantes de las empresas ya que considera que éstas son el actor principal en el proceso de avance económico, es decir, es la especialización que se produce en éstas (ampliación y profundización) lo que a la larga hace que un país se encamine o no hacia el desarrollo. Por esa razón, estos modelos proponen lo que denominan una recalibración en la metodología de investigación sobre los procesos de especialización productiva, en particular señalan la necesidad de enfocar el problema desde tres niveles complementarios que se encuentran estrechamente vinculados:

- *Análisis micro*: hace énfasis en la organización y el crecimiento de la empresa, incluyendo las redes productivas que existen más allá de los límites de la empresa.
- *Análisis meso*: aborda los procesos a nivel de un sector o de una microrregión (p. ej. distrito industrial).
- *Análisis macro*: estudia el efecto de procesos a nivel micro y meso en datos de nivel macro, por ejemplo, los efectos de los eslabonamientos productivos sobre la productividad total del país.

ALGUNOS RETOS CONCEPTUALES PARA EL DISEÑO DE UNA ESTRATEGIA DE DESARROLLO CUBANA EN LA ERA DE LA GLOBALIZACIÓN: CONCLUSIONES PRELIMINARES

El planteamiento de soluciones estratégicas al problema del desarrollo de Cuba requiere de un nuevo enfoque conceptual que complemente el indudable peso que tiene la dimensión analítica representada por el Estado-nación, con otras dos dimensiones: las estructuras transnacionales (globales) y las llamadas estructuras subnacionales (locales).

En los marcos de la globalización operan fuerzas que tienden a producir un desplazamiento de las acciones relevantes para el desarrollo desde el nivel estatal-nacional hacia los planos global y local, es decir, aunque la lógica territorial del Estado-nación permanece como un factor importante del proceso de desarrollo, su relevancia se ha reducido respecto al poder no territorial (por ejemplo, el de las empresas transnacionales).

El diseño de estrategias de desarrollo nacionales debe considerar por tanto la dimensión del Estado-nación en conjunción —y en pie de igualdad— con otras dimensiones: la global y la local. Se trataría, en suma, de abrir el análisis del desarrollo, y de la inserción internacional, para incluir variables que no se limitan al Estado-nación. El desarrollo no puede ser hoy el resultado exclusivo de la voluntad política del Estado-nación, por muy definida que esté la misma. Habría que superar la práctica analítica de concebir el Estado-nación como actor privilegiado, en tanto los planos global y local se asumen meramente como restricciones o catalizadores, según sea el caso, respecto a la acción estatal-nacional.

La usurpación bifurcada de las funciones del Estado-nación (algunas pasan al nivel transnacional y otras al nivel local) está creando precisamente uno de los grandes retos de la política contemporánea: el manejo no antagónico, sino complementario, de tal bifurcación en función del aprovechamiento de las oportunidades que pudiera haber creado la globalización para el desarrollo.

En particular debe prestarse atención al análisis de la localización, un importante aspecto del proceso multidireccional de cambios que se producen en la era de la globalización, consistente en la tendencia hacia la creación de estructuras de regulación local como expresión territorial de la política, en condiciones en que las localidades se insertan directamente en estructuras de acumulación global y en las que la lógica territorial de la acción política del Estado-nación puede no ser el me-

canismo más eficaz para tratar de regular lo funcional. Esto sería relevante en el caso de Cuba para aquellas localidades que debido a la presencia de importantes activos naturales (p. ej., recursos minerales o potencial turístico) o de activos de otro tipo (p. ej., alto nivel de conocimientos en una actividad dada) ya se han conectado —o tienen el potencial de vincularse— directamente con estructuras económicas transnacionales.

En momentos en que los países (la dimensión Estado-nación) tienen crecientes dificultades para identificar sus ventajas comparativas en mercados globales, las localidades se han convertido de manera creciente en el punto de convergencia de la gestión de estrategias de desarrollo que tratan de dar cuenta de cambios ocurridos en lo funcional que favorecen la inserción de entramados locales en estructuras globales de acumulación, donde el diseño y la operación de los sistemas de regulación política territorial tienden a convertirse en una función de las entidades locales.

Por otra parte, la paradoja global-local también se manifiesta en el fenómeno de la regionalización, un proceso que hace manejable el reto de la globalización por cuanto establece una compatibilidad entre la homogeneización de espacios, que es inherente a la globalización, y la creación de sistemas de regulación supranacionales que son viables porque se trata de agrupaciones territoriales relativamente compactas.

Bajo ciertas condiciones, la regionalización favorece un tipo de especialización que abre espacios al desarrollo de complementariedades e interconexiones entre diversos centros de especialización, lo que redundaría en eficiencias colectivas que asegurarían una mayor competitividad de todos los actores involucrados. Claro está, la regionalización implica, por definición, una reducción de la soberanía nacional y una modificación en ciertas funciones del Estado-nación.

La regionalización representa una transformación en el sistema tradicional de relaciones internacionales estructurado alrededor del concepto tradicional de soberanía del Estado-nación, por lo que debe tenerse en cuenta que uno de los retos conceptuales más importantes pendientes de solución se refiere, precisamente, al concepto de soberanía.

En un plano de análisis más cercano a las estructuras económicas concretas que promueven el desarrollo, resulta imprescindible continuar avanzando en el perfeccionamiento de los esquemas analíticos recientes que combinan la teoría de las cadenas productivas globales (CPG) con los estudios sobre *clusters*.

Esa propuesta analítica define como problema central de investigación el vínculo —para ser más precisos, la calidad de los vínculos— entre los productores locales y los actores globales en el contexto de redes productivas transnacionales. Es decir, la cuestión central radica en los llamados vínculos externos. Se parte así de la premisa de que el análisis de la dinámica y de la estructura de las industrias globales es una forma útil de entender las consecuencias locales de la globalización para firmas y trabajadores.

De hecho, lo que se sugiere es un replanteo de la unidad de análisis de las estrategias de desarrollo. Si la unidad de análisis privilegiada era de tipo territorial (el Estado-nación), ahora se propone adoptar un esquema analítico más complejo que incluye al menos dos unidades de análisis: una de tipo funcional (la cadena productiva global) y otra que combina cualidades funcionales y territoriales (el *cluster*). El corolario de este replanteo es que el carácter nacional de las estrategias de desarrollo no estaría definido en la actualidad por la escala de la unidad de análisis. Es decir, las estrategias nacionales (garantes de coherencia social a nivel de Estado-nación) solamente serían viables si se parte de considerar el problema del desarrollo desde una perspectiva que considere las unidades de análisis diferenciadas que hoy definen las lógicas funcionales y territoriales del desarrollo.

En síntesis, el desarrollo no depende hoy solamente de la voluntad de Estados-naciones soberanos, sino que es también una función de la globalización y de la aparición cada vez más amplia de formas de regulación local.

Está ocurriendo una modificación en los grados de libertad de las acciones de las políticas nacionales, pero no sólo se trata de que esos grados de libertad se han reducido en muchas esferas, incluyendo las políticas de desarrollo, sino sobre todo que el solapamiento de sistemas de regulación a nivel local, nacional, regional y global está creando nuevas paradojas y problemas que son muy difíciles de conceptualizar. En la época actual las estrategias de desarrollo deben ser pensadas y aplicadas en un contexto de cambio social vasto y acelerado, y en presencia de una alta incertidumbre.

En ese contexto, se ha erosionado la utilidad analítica del enfoque tradicional Estado-céntrico del cambio social en general y del desarrollo en particular, al punto de que se ha llegado a plantear la necesidad de “trascender el supuesto de que el Estado es la frontera natural o más importante de la acción social”.

BIBLIOGRAFÍA

- ANDERSON, J. y O'Dowd, L. (1999), "Borders, Border Regions an Territoriality: Contradictory meanings, Changing Significance", *Regional Studies*, Vol. 3, No. 7.
- BLAIR, J. y G. Gereffi (2001), "Local Clusters in Global Chains: The Causes and Consequences of Export Dynamism in Torreon's Blue Jeans Industry", *World Development*, Vol. 21, No. 11.
- BEKEMANS, L., R. Fiorentino y L. van Langenhove (2000), "Reshaping Integration Studies in Social Sciences: Challenges and Perspectives for Research", *Collegium*, Vols. IV-VI, No. 20, Bruges, The College of Europe.
- COX, R. (1996), *Approaches to World Order*, Cambridge, Cambridge University Press.
- DICKEN, P. (1998), *Global Shift: Transforming the World Economy*, New York, Guilford Press.
- DICKEN, Peter (1997), "Transnational Corporations and nation-states", *International Social Science Journal*, No. 151, March, Oxford.
- ERNST, D., M. Borrus, y S. Haggard (comps.), *Rivalry or Riches: International Production Networks in Asia*, London, Routledge.
- ERNST, D. (1999), "Industry Structure, Firm Behavior and Technological Learning. How the Crisis Reshapes Upgrading Options for East Asia's Electronics Industry", en Anthony Bartzokas (comp.), *The Economics of Industrial Structure and Innovation Dynamics*, London, Edward Elgar Press.
- EVANS, P. (1996), "Government action, social capital and development: reviewing the evidence on synergy", *World Development*, Vol. 24, 1996
- FAWCETT, L. y A. Hurrell (comps.), *Regionalism in World Politics. Regional Organization and International Order*, Oxford, Oxford University Press.
- GEREFFI, Gary (1997a), "Contending Paradigms for Cross-Regional Comparison. Development and Commodity Chains in East Asia and Latin America", in Peter Smith (ed.), *Latin America in Comparative Perspective. New Approaches and Analysis*, Boulder, Westview Press.
- GEREFFI, Gary (1997b), "The Organization of Buyer-Driven Global Commodity Chains: How U.S. Retailers Shape Overseas Production Networks", en Gary Gereffi y Miguel Korzeniewicz, *Commodity Chains and Global Capitalism*, Greenwood Press.
- GEREFFI, Gary y Miguel Korzeniewicz (comps.), *Commodity Chains and Global Capitalism*, Greenwood Press, 1997.
- GEREFFI, G. y T. Tam (1998), "Industrial upgrading through organizational chains: Dynamics of rent, learning, and

- mobility in the global economy”, paper presented at the 93rd annual meeting of the American Sociological Association, San Francisco, California, August 21- 25.
- GEREFFI, Gary (1998), “Commodity chains and regional divisions of labor in East Asia”, en E. M. Kim (comp.), *The Four Asian Tigers: Economic development and the global political economy*, San Diego, Academic Press.
- GUBELKIANM COMISION (1996), *Open the Social Sciences. Report of the Gubelkian Commission on the Restructuring of the Social Sciences*, California, Stanford University Press.
- HETTNE, Bjorn (1999), “Globalization and the New Regionalism”, en Bjorn Hettne, Andras Inotai y Osvaldo Sunkel (comps.), *Globalism and the New Regionalism*, Londres, MacMillan Press.
- HIRST, P. y G. Thompson (1996), *Globalization in Question. The International Economy and the Possibilities of Governance*, Cambridge, Polity Press.
- HUMPHREY, J. (1995), “Special Issue on industrial organization and manufacturing competitiveness in developing countries: From models to trajectories”, *World Development*, Vol. 23, No. 1.
- INGHAM, Barbara (1993), “The Meaning of Development: Interactions Between “New” and “Old” Ideas”, *World Development*, Vol. 21, No. 11.
- JEFFERY, C. (2000), “Sub-national Mobilization and European Integration: Does It Make Any Difference?”, *JCMS*, Vol. 38, No. 1, March.
- LEYS, Colin (1996), “The Crisis in Development Theory”, *New Political Economy*, Vol. 1, No. 1, March, Oxfordshire.
- McMICHAEL, Philip (comp.) (1994), *The Global Restructuring of Agro-Food Systems*, Ithaca, Cornell University Press.
- MITTELMAN, James (1999), “Rethinking the New Regionalism in the Context of Globalization”, en Bjorn Hettne, Andras Inotai y Osvaldo Sunkel (comps.), *Globalism and the New Regionalism*, Londres, MacMillan Press.
- OMAN, C. (1994), *Globalization and Regionalization: The Challenge for Developing Countries*, París, Development Centre of OECD.
- SCHMITZ, H. y Nadvi, K. (1999), “Special issue on industrial clusters in developing countries”, *World Development*, Vol. 27 No. 9.
- SUNDAR, Nandini (2001), “Is Devolution Democratization?”, *World Development*, Vol. 29, No. 12.
- WORLD BANK (2001), *World Development Report 2001: Attacking poverty*, Oxford University Press.

Capítulo 6

LAS REFORMAS ECONÓMICAS EN LAS NEGOCIACIONES INTERNACIONALES DE CUBA. LA COYUNTURA ACTUAL

Francisco León

INTRODUCCIÓN

En este trabajo se analizará la vinculación de las reformas económicas con la necesidad de reinserción internacional de una economía pequeña y abierta como la cubana. Volviendo a una tradición de la que el interés por la continuidad de las reformas hizo que algunos analistas se apartaran, concentrándose en su relación con el funcionamiento interno de la economía, y dejando en un segundo plano el esfuerzo gubernamental por mejorar su inserción internacional.

A partir del segundo semestre de 2001 comienza el diálogo político entre la Unión Europea (UE) y Cuba, y los contactos entre las autoridades de Washington y La Habana se hacen más frecuentes. En esta ocasión, a diferencia de lo ocurrido en los años noventa, la UE y Estados Unidos adoptaron una posición similar de intercambio flexible y condicionamiento en el marco de la “Posición común sobre Cuba” y de la ley Helms-Burton, respectivamente.

La importancia de los temas negociados, en particular el ingreso de Cuba al Acuerdo de Cotonou, que daría el acceso al mercado y al financiamiento de mediano y largo plazo de la UE, y la autorización de los viajes turísticos de ciudadanos de Estados Unidos a la isla, que generaría los recursos requeridos para que

Cuba comprara las medicinas y los alimentos cuya prohibición fue derogada por la administración y el Congreso en junio de 2000, abrieron la posibilidad de una nueva etapa de reinserción internacional, obligando a discutir algunas reformas económicas y políticas largamente presionadas desde el exterior y resistidas por la dirigencia socialista.

La coyuntura actual, marcada por la amplitud y el impacto en nuestra región de la crisis mundial, ha llevado a las grandes y pequeñas economías de América Latina y el Caribe (ALC) a dar prioridad y urgencia a las negociaciones con la UE y Estados Unidos, lo cual explica que las negociaciones del gobierno cubano despierten, además, interés regional.

Numerosos especialistas extranjeros contemporáneos han reprochado a los cubanos —desde los patriotas que condujeron la Guerra de Independencia y echaron las bases de la República (1895-1902), hasta los actuales dirigentes socialistas— su inadecuado aprovechamiento de las oportunidades históricas. En tal sentido, A. R. Millet (1968:19) achacó a los patriotas haber optado por la independencia en los comienzos del siglo XX en condiciones que perpetuaban la sociedad colonial, ataban el país al mercado mundial de materias primas, así como a la estrategia de expansión caribeña y las aspiraciones económicas de Estados Unidos. L. Maira (1998:42) criticó por su parte a la dirigencia socialista por descartar las posibilidades de reinserción internacional al final de la guerra fría —con la emergencia de la *perestroika* (1986)— y volver al discurso original de la revolución; y porque con el fin del sistema socialista (1989) y de la Unión Soviética, había retomado su discurso tercermundista.

Existen argumentos a favor y en contra de la posibilidad de que esta vez el gobierno cubano aproveche la oportunidad y uno, o los dos mayores poderes económicos y políticos mundiales, den un voto de confianza a su compromiso de avanzar hacia un régimen de libertades civiles, una economía de mercado y la democracia representativa. La coyuntura abierta desde la visita de la Troika Comunitaria Europea a La Habana (23-24 de agosto de 2001), y la reacción de solidaridad cubana con Estados Unidos tras los acontecimientos del 11 de septiembre, alientan el cambio de posiciones de los principales actores involucrados en las negociaciones e intercambios. Entre estos cambios de parte del gobierno cubano se destacan:

- La firma a fines de 2001 de todas las Convenciones de las Naciones Unidas contra el Terrorismo que, implícitamente, favorece una revisión futura de su posición sobre derechos humanos.

- La urgencia por ampliar el acceso a los mercados financieros y de productos de la UE y Estados Unidos ante la crisis mundial agravada por la vulnerabilidad de la economía a los cambios externos y el revés sufrido en la relación estratégica con Rusia.
- La reiterada referencia a la posibilidad de realizar los cambios económicos y políticos con el presidente Fidel Castro sin esperar a la finalización de su sucesión política.
- El interés mostrado, por vez primera, por el presidente Castro en una mediación externa para poner fin al diferendo Estados Unidos-Cuba.

El objetivo de este trabajo, el análisis de las reformas económicas en las negociaciones UE-Cuba y Estados Unidos-Cuba en la coyuntura actual, será abordado en tres secciones:

La primera analizará la introducción y el desarrollo de los cambios institucionales asociados a la reinserción económica internacional desde la crisis 1989-1992, cuestionando el estancamiento de las reformas.

La segunda contrastará la posición de Cuba y de los potenciales socios comerciales en las negociaciones internacionales y analizará las perspectivas de las mismas.

Finalmente, un post scriptum repasará las propuestas interpretativas anteriores, a la luz de los acontecimientos de marzo a julio de 2002.

REINSERCIÓN INTERNACIONAL Y CAMBIOS ECONÓMICOS DESDE LA CRISIS DE 1988-1993 A NUESTROS DÍAS

EL PROBLEMA

El gobierno surgido del cambio revolucionario en 1959 consolidó la inserción secular del país como exportador azucarero e importador de capital y bienes-salario con la entrada al CAME en 1972; revirtió el comportamiento del sector externo en las primeras seis décadas del siglo, caracterizado por el superávit de la balanza comercial, e inició un período donde sería deficitaria. De acuerdo con Cepal (2000: 64-65), entre 1900 y 1960 el país acumuló un superávit de US\$4.093 millones, y entre 1960 y fines de los ochentas el déficit acumulado alcanzó US\$23.555. La persistencia del déficit externo continuó después de la mayor caída histórica (80%) del co-

mercio exterior entre 1990-1993,¹ prolongándose hasta nuestros días. Mientras ese déficit fue compensado entre 1972-1991 por los créditos de los países del CAME, desde 1992 no ha existido una compensación similar. Para el exministro de Comercio Exterior, Marcelo Fernández F. (2000: 235), ese déficit en las finanzas externas “determina que el ritmo de crecimiento de la economía se encuentre atado a este punto, que resulta el mayor factor de compresión de la economía cubana”.

En los períodos 1959-1972 y entre 1992 y la fecha, la economía experimentó sendas transiciones en su inserción internacional: la primera, de una inserción en el mercado mundial (fundamentalmente el de Estados Unidos) al del CAME, y posteriormente en un proceso inverso. Ambas tuvieron lugar bajo la presión y las limitaciones impuestas por el embargo de Estados Unidos y la drástica caída de las inversiones externas de su principal socio comercial (Estados Unidos y URSS-Rusia, respectivamente). Consecuentemente, dado el alto coeficiente de importación de insumos y bienes de capital para la producción de transables y no transables, y el consumo interno —principalmente de alimentos (Álvarez-1997: 107-109)—, la disponibilidad de bienes-salarios y la oferta exportable se desplomaron, sin recuperar sus niveles previos (años cincuenta y ochenta). Al mismo tiempo, el país buscaba reconstruir sus relaciones comerciales y el aparato productivo a través de un oneroso, dilatado y complejo proceso de reconversión tecnológica del mismo. No obstante estas semejanzas, la segunda transición a la reinserción internacional tuvo lugar en medio del recrudescimiento del embargo de Estados Unidos y la falta de acceso a préstamos de mediano y largo plazo de los países capitalistas, asociado a la cesación de pagos de su deuda externa.² De tal modo, esta segunda transición enfrenta obstáculos muy superiores a la precedente.

LA RESPUESTA CUBANA: ESTRATEGIA EXTERNA

Para la reinserción internacional el gobierno cubano adoptó una estrategia de diversificación de relaciones y la descentralización de su gestión (Álvarez-2000) a empresas de nueva creación. Esta

¹ Durante la gran crisis mundial de 1929-1932 esa caída fue de 70% (CEPAL-2000:66).

² Ella representaba, en 1989, el 71% de las exportaciones y el 31% del PIB. La cesación de pagos tuvo lugar después de que el gobierno pidiera una reprogramación que no fue aceptada por los acreedores (J. L. Rodríguez-1993: 109).

estrategia ha representado un complejo y variado esfuerzo de negociación bilateral, como resultado del cual el número de países con los cuales mantiene relaciones es el más alto de su historia (165), y con ellos había suscrito en 1999: 141 convenios bilaterales, 100 comerciales y 30 de protección recíproca de inversiones (Álvarez-2000: 18-19; Fernández-2000: 246), incluyendo prácticamente la totalidad de los países industrializados con excepción de Estados Unidos.

Dada la difícil situación de la economía cubana y el temor a las represalias de Estados Unidos, esta estrategia respondió inicialmente a la necesidad de garantizar su supervivencia (Fernández 2000: 239), dependiendo más del interés externo que de la posibilidad de opciones. Sin embargo, es posible identificar algunos de los criterios que fueron guiando al gobierno cubano en su implementación (Quiñones, 1999; Rodríguez, 1991 y 1993; Suárez, 1993). Entre éstos:

- El interés en mantener las relaciones con los países del ex-CAME para conservar algunas ventajas adquiridas y el acceso a piezas y repuestos, minimizando el esfuerzo de adaptación a las nuevas reglas de juego.
- Prioridad a los acreedores de la deuda en moneda de libre convertibilidad para generar expectativas sobre las posibilidades de cobro.
- Apertura a países, mercados y productos no tradicionales (turismo, por ejemplo), minimizando, complementariamente, el coeficiente de inversión en esas producciones.
- Aprovechamiento de la cercanía geográfica para su reinserción en América Latina.

La reestructuración de las relaciones comerciales tuvo lugar desde los inicios de los años noventa, acelerada por la desaparición de la Unión Soviética, la crisis económica rusa y la modificación de las reglas de juego del intercambio, ahora regido por los precios del mercado mundial. El dinámico comportamiento de las economías de ALC, Canadá y la UE, unido a su rechazo del embargo de Estados Unidos, favorecieron la concentración del comercio desde mediados de los noventa. En 1996 (Quiñones, 1999: 32-37) la UE representó el 44,4% y América (Canadá y ALC) el 38,8% de sus importaciones y exportaciones. En 1995, Canadá reemplazaba a Rusia como primer socio comercial cubano. No obstante, la composición era muy diferente, pues mientras el intercambio con Rusia —reducido a petróleo por azúcar— obligaba a alcanzar un equilibrio importaciones/exportaciones, en el comercio con la UE

y Canadá las exportaciones sobrepasaban las importaciones y con ALC la relación era inversa.

El financiamiento emerge como el factor determinante de la estructura del comercio exterior. Canadá y los países de la UE ganaron posiciones al proporcionar créditos a las producciones de exportación cubanas y facilitar sus importaciones. El déficit de la balanza comercial de los países de ALC³ fue financiado con ingresos del turismo y las remesas del exterior. Rusia mantuvo sólo un 15% del flujo total con el intercambio de petróleo por azúcar. A la vez, la falta de financiamiento hizo que casi todos los suministros de maquinaria rusa a Cuba (que constituían entre el 70% y el 80% de la infraestructura técnica en varias ramas de la economía) cesaran, al igual que las exportaciones de níquel y cobalto, y disminuyeron las exportaciones de azúcar y cítricos cubanos a Rusia (Gridchina, 1998: 139).

Para regularizar el financiamiento externo, el gobierno flexibilizó la negociación de la deuda externa (Rodríguez, 1993) que en 1989 ascendía a US\$6.100 millones, optando por una solución vía acuerdos bilaterales. Éstos fueron concluidos con Canadá, Japón, los acreedores europeos —el último de los cuales fue Alemania (junio de 2000)— y los latinoamericanos (Brasil, Colombia, Chile, México), a excepción de Argentina y Uruguay. En correspondencia, los créditos a las exportaciones cubanas y de proveedores por parte de sus acreedores de deuda y socios comerciales se incrementaron representando más del 50% de la deuda externa total —exceptuando la del ex-CAME— desde 1995 a la fecha (Cepal, 2000: Anexo Estadístico, cuadro A-43; 2001: 68-69). En cambio, las diferencias sobre el monto y el pago de la deuda con los países del ex-CAME no fueron zanjadas y el comercio recíproco continuó su deterioro.

A comienzos de la presente década, tras años de estabilidad y crecimientos de la economía que permitían elaborar y acordar un programa económico y de pagos, fue planteada la posibilidad de negociar el conjunto de la deuda externa con los países del Club de París. Sin embargo, la entrada de Rusia como miembro de ese Club, y la continuación del diferendo sobre el monto de la deuda bilateral cubana con ese país, emergió como un obstáculo cuya solución requiere un acuerdo bilateral (*The Economist*, 2001). Este escollo, unido a exigencias al gobierno cubano de mayor transparencia sobre la estructura y el monto de la deuda, impi-

³ En 1995 Cuba importaba de México —el más importante socio comercial latinoamericano— \$356 millones y exportaba sólo \$3,5 millones (Cepal, 2000: Anexo Estadístico, cuadros A 33 y 34).

dieron concretar una renegociación, por lo que su economía continúa excluida del acceso a los préstamos de mediano y largo plazo para realizar la transformación requerida por la reinserción internacional y la gestión adecuada de los créditos a corto plazo para producciones de exportación, y para viabilizar las importaciones.

La carencia de préstamos a largo y mediano plazo se trató de subsanar recurriendo a la inversión extranjera directa, autorizada desde 1982, pero que operaría efectivamente a partir de 1989 con la constitución de la primera empresa de turismo asociando al Estado cubano con empresarios españoles y mexicanos.⁴ Pero la mala experiencia de tardanzas en el cobro de deudas de las empresas extranjeras que habían financiado inversiones en Cuba en los años setenta y ochenta hicieron fracasar las primeras misiones cubanas, particularmente orientadas a países europeos y Japón (Jenkins, 1993: 326-328). Estas resistencias explican los magros resultados iniciales: en 1990, el número de empresas era de dos. Tales resultados fueron revertidos con el atractivo de la alta rentabilidad y las condiciones generadas por la renegociación bilateral y los acuerdos de protección de inversiones. En 1999 se habían constituido 374 empresas y al finalizar 2001 éstas eran 405 (Cepal, 2001b). De acuerdo con el Ministerio de Inversión Extranjera y Colaboración Económica (MINVEC) (Lee, 2002) las inversiones totalizaron US\$5.400 millones comprometidos, la mitad de los cuales estarían ya desembolsados (Cepal, 2001b). Esta inyección de capital externo permitió duplicar la Inversión Bruta Anual, del 5% en 1995 al 10% en 1999 (Mesa-Lago, 2001: Tabla 1).

Finalmente, los ingresos brutos del turismo y las remesas familiares complementaron los proporcionados por las exportaciones y las obligaciones respaldadas en créditos externos a corto plazo. El flujo turístico, particularmente entre 1994-1999 —cuando llegó a crecer al 21% anual—, logró superar las previsiones de comienzos de la década con la llegada de casi 1,8 millones de turistas en el 2000 e ingresos brutos superiores a los 2.500 millones de dólares (Caballero y González, 2001: tablas 5 y 6). El ingreso bruto del turismo superó el de las exportaciones azucareras desde el bienio final de los noventa. A diferencia de los servicios turísticos, la producción azucarera es realizada a costos superio-

⁴ De acuerdo con Gareth Jenkins (1993: 328-329), en 1988 existían además diez empresas mixtas en la comercialización externa, entre ellas tres holandesas en la venta de hojas de tabaco y cigarrillos, níquel y otros metales.

res a su precio en el mercado mundial, contribuyendo a reducir la escasez de divisas, y sirve de garantía para conseguir créditos externos de corto plazo. Las remesas familiares, por su parte, constituyen un ingreso neto que permite equilibrar las cuentas externas desde fines de los noventa cuando fueron estimadas en US\$800 millones y, a pesar de la crisis económica en Estados Unidos, aportaron US\$750 millones en 2001 (Cepal, 2001b).

LA RESPUESTA CUBANA: REFORMAS ECONÓMICAS EN EL CAMPO DE LA INVERSIÓN EXTRANJERA Y LAS EMPRESAS MIXTAS

En las postrimerías de la existencia del CAME (1988), el gobierno cubano mantuvo una posición de apertura a los países capitalistas. Sin embargo, a diferencia de lo ocurrido en los setenta y ochenta, no fue motivada por el aprovechamiento de un ciclo de bajo costo del crédito y uno favorable de precios del azúcar para comprar plantas industriales y sustituir importaciones. El objetivo fue reinsertarse en los mercados internacionales ajustando la economía a sus condiciones de competitividad y productividad (Hernández-Maltó, 1994:43). Las difíciles condiciones que se avizoraban —y que finalmente sobrepasarían los peores augurios— fueron suficientes para convencer esta vez a los opositores a la inversión extranjera directa para poner en plena operación la Ley 50, flexibilizar su aplicación y complementarla con una modificación constitucional de manera que, como declarara el presidente de la Cámara Cubana del Comercio, Carlos Martínez Salsamendi (1994: 121) “la apertura se hiciera con mayor velocidad y abarcar a todos los sectores susceptibles de recibir capital del exterior”.

El manejo flexible de la Ley 50 para aumentar los flujos de inversión extranjera directa mediante la creación de empresas mixtas ilustra el accionar en este campo. Inicialmente (1988) la idea estuvo limitada a un tipo de empresa y de países: las plantas industriales con baja capacidad instalada utilizada (debido a la falta de piezas de repuesto, mal manejo y problemas de comercialización) que fueron compradas en los setenta y ochenta a España, Francia, la República Federal Alemana y Japón. La novedad fue asociarse con empresas capitalistas para aumentar la eficiencia, competitividad para exportar a los mercados mundiales, y hacerlo en pleno “Proceso de rectificación de errores y tendencias negativas”, cuyo objetivo declarado era erradicar los rebrotes de capitalismo. La mayor inversión extranjera directa resultaba una solución para importar repuestos y suplir la falta de experiencia de los gerentes

nacionales.⁵ Sin embargo, los socios externos en el campo de la industria no encontraron atractivas las condiciones cubanas del momento, aunque apreciaron —con reparos— la modalidad de asociación propuesta. En cambio, la apertura al turismo y a la comercialización de tabacos (Knights Brothers of London) fue exitosa para enfrentar la falta de divisas. En turismo aumentando los flujos de los países capitalistas para compensar y superar ampliamente los antes provenientes de los países del CAME y, con el tabaco procurando una mejor comercialización externa (Jenkins, 1994: 327-328).⁶

Las empresas turísticas extranjeras, encabezadas por las españolas, fueron atraídas por el mercado en expansión compitiendo con Cubanacán (1987) y Gaviota (1988) creadas en concesiones y con hoteles transferidos por el entonces Instituto Nacional del Turismo. La atracción del mercado cubano fue importante también para firmas con experiencia en el Caribe, como la jamaicana Superclubs, y para las interesadas en el flujo turístico de sus países de origen, comenzando por las canadienses. Ellas abrieron el camino que seguirían otras empresas de la zona como las mexicanas y, sobre todo, las de los países emisores de turismo como Alemania, Francia e Italia. En 1993 el número de llegadas estimadas bordeaba los 600.000 turistas y permitió prever un millón y medio y una entrada bruta de mil millones de dólares para fines de la década (Rodríguez, 1993: 110).

La flexibilidad en el trato con las empresas mixtas, y la activa participación de Cubanacán y Gaviota, muestran que el gobierno cubano reforzó su estrategia de diversificación anticipando las pérdidas por el cambio en las reglas de juego y la caída del comercio con los países de Europa central y oriental. La búsqueda de socios extranjeros se expandió a sectores donde la presencia de la Unión Soviética era la contraparte prácticamente exclusiva dentro del ex CAME, como la prospección y producción de petróleo. Así, el sentido de oportunidad y alta propensión al riesgo del nuevo dueño de la empresa canadiense Sherrit, Ian Delaney, y el interés de las autoridades cubanas se reforzaron para que en 1991, un año después de que comprara esa empresa en crisis, entrara en el mercado cubano. En marzo de

⁵ La única empresa *joint venture* orientada al mercado interno, con contraparte externa canadiense, trató (1988) de producir cajas para huevos reciclando papel periódico pero fue un fracaso (Kirk y McKenna, 1997: 159).

⁶ El turismo de países capitalistas comenzó a tener importancia a fines de los setenta, llegando en 1980 a 78 mil —principalmente cubano norteamericanos y canadienses—, y en 1986 casi duplicaron, al sumarse alemanes occidentales, españoles, italianos, argentinos y mexicanos, más que duplicándose las llegadas (340.000) en 1990.

1992, a dos meses de la desaparición de la Unión Soviética, la Canadá Northwest Energy abría sus oficinas en la isla y comenzaba sus operaciones petroleras.

La crisis de 1992-1994, lejos de alejar a los inversionistas y empresarios extranjeros, los atrajo, sea por las utilidades en el sector turístico o por las expectativas de un cambio en el funcionamiento de la economía (Cepal, 1997). El Decreto-Ley 140, de 13 de agosto de 1993, autorizando la libre circulación de divisas, inició las reformas orientadas a ampliar la apertura externa y garantizar la estabilidad y las condiciones de crecimiento de la economía, provocando una reacción que caracterizará esos empresarios: el aprovechamiento de las oportunidades generadas por los cambios en las reglas de juego y la gestión económica, y la continuidad en la presión sobre el gobierno cubano para superar los restantes problemas.

A. von Gleich hizo entonces un inventario de los principales problemas de los socios extranjeros:

- Larga duración de los trámites relacionados con la creación y funcionamiento de las empresas.
- Imposibilidad de actuar directamente en el mercado interno y de adquirir terrenos en lugar de arrendarlos.
- Insuficiente protección de marcas y patentes.
- Carencia de zonas francas y parques industriales.
- Falta de convenios de protección de inversiones dificultando la obtención de garantías de sus gobiernos y, consiguientemente, de créditos comerciales para sus operaciones.
- Necesidad de aumentar la competencia entre las empresas estableciendo reglas uniformes, transparencia de los acuerdos empresa extranjera-Estado, y reducción de la discrecionalidad de las autoridades para seleccionar socios externos introduciendo un sistema de licitaciones abiertas.

El enfrentamiento de estos problemas tuvo un hito importante con la aprobación de una nueva ley de inversiones extranjeras, la cual autorizó las inversiones foráneas en todos los sectores, con la excepción de los servicios de salud, educación y las instituciones armadas, y generó un marco institucional más adecuado que fue ampliado posteriormente.

Ocho años después de realizado ese inventario de problemas, es posible constatar avances en su superación parcial o total, destacando la continuidad del proceso de flexibilización de la inversión y la actividad empresarial extranjera. En particular:

- La reducción del tiempo de tramitación ha constituido una meta constante del gobierno, inversionistas y empresarios. En 2001, la simplificación de la negociación y autorización redujo el tiempo de 60 días contemplados en la ley a 39. Adicionalmente, las pequeñas y medianas empresas recurrieron aún más a producciones cooperadas⁷ y contratos de administración, para ahorrar trámites. En 2001 se concluyeron 198 de las primeras y 17 de los últimos (Lee, 2002).
- El establecimiento de convenios de protección de inversiones con 69 países, de acuerdo con el Minvec (Lee, 2002), que comenzaron a ser complementados (2000) con siete convenios para evitar la doble imposición fiscal al finalizar 2001. Ambos tipos de contratos son habituales para las empresas extranjeras operando en los mercados de capitales, aún vedados al gobierno cubano. Este tipo de empresas está aumentando su presencia en Cuba.
- Las zonas francas y parques industriales, denominadas zonas libres, fueron autorizados en junio de 1996 para facilitar las exportaciones e importaciones de empresas operando en divisas. En 2000 había tres: Mariel y Wajay, administradas por Almacenes Universales S. A., Valle de Berroa, por Cimex, y una propuesta en Cienfuegos. La legislación que regula las zonas libres es similar a la del resto de la Cuenca del Caribe, pero el número de concesiones es mayor. Así, las empresas pueden vender hasta un 25% en el mercado local y están exentas de impuestos de importación al incorporar 50% del valor en insumos nacionales (Wilmore, 2000). El desarrollo de las zonas libres ha sido lento, en parte por el impacto negativo de la crisis económica en México y la Cuenca del Caribe. Sin embargo, ya está facilitando la actividad de empresas importadoras y productoras para el mercado interno en divisas, así como la realización de operaciones novedosas, al permitir servir de depósito a mercancías para la distribución de carga en la Cuenca del Caribe por las Navieras Acinox y Margolf.
- Una creciente transparencia en la asociación entre el gobierno y las empresas,⁸ y el logro de más competitividad en los sectores de turismo y energía, donde hay más empresas. La Ley de Inver-

⁷ Esta modalidad reduce los trámites de constitución de empresas y la parte extranjera no paga impuestos —al existir solo la cubana—, ni el 25% de la mano de obra, que está a cargo de la última.

⁸ Un buen precedente son las exposiciones como la del ministro de la Industria Básica, Marcos Portal (abril, 2001) sobre acuerdos empresariales durante el Encuentro de Negocios, organizado por Consultores Asociados y el Club Habana (Molina, 2001).

sión Extranjera (1995) fue un paso definitivo al establecer tres modalidades de asociación: empresa mixta, contrato de asociación internacional y empresa de capital totalmente extranjero, y fijar las causas de expropiación, aceptando el recurso a dirimir las divergencias por indemnizaciones en tribunales internacionales.

- La apertura del mercado interno a las producciones de las empresas extranjeras se extendió desde fines de los noventa y tiene tres modalidades: combinación de consumo interno (50%) y exportación (50%); sustitución de importaciones; y la sustitución de importaciones, primero, para luego exportar. Las experiencias benefician empresas con capitales alemanes (gas industrial, electricidad), canadienses (papel sanitario, papel y cartulina, papel blanco, producción de electricidad), españoles (cemento), italianos (vidrio), franceses (pintura), y portugueses (ampolletas, bulbos y artículos para la industria turística).
- Autorizando en 1999 la propiedad total de la empresa por el capital extranjero (Souza, 2000: 52).

No obstante los avances, las empresas extranjeras continúan resintiendo la falta de acceso directo al mercado de trabajo y presionan por superarlo. Ellas pueden seleccionar entre los trabajadores ofrecidos por el Estado, pero no fijar su remuneración, un aspecto en el que inciden sólo marginalmente a través, por ejemplo, de la entrega mensual de una bolsa de productos. Igualmente, la falta de acceso a la propiedad de los terrenos sigue siendo un punto de conflicto. Las empresas necesitan establecer el propietario anterior para evitar riesgos de sanciones de la ley Helms-Burton y pasar la comprobación gubernamental del comprador, lo cual demora su entrada en operación. En este último caso, al constatar que los verdaderos dueños no eran los ocupantes, se revirtió (2000) la compra de departamentos y se paralizó la inversión en construcción de viviendas, confiscándose más de 1.400 departamentos (Vicent, 2001).

EL CAMPO DE LAS ACTIVIDADES ECONÓMICAS DE LAS EMPRESAS ESTATALES, COOPERATIVAS Y PRIVADAS, Y DE LAS PERSONAS

Revirtiendo el “Proceso de rectificación de errores y tendencias negativas”, el gobierno reaccionó a la crisis y la desestabilización económica de 1992-1994 con un conjunto de cambios institucionales, a través de leyes, decretos-leyes y prácticas, que desarrollaron las actividades mercantiles. En este trabajo se

presentan dichos cambios, utilizando estudios existentes⁹ y profundizando sólo en aquéllos relacionados con la reinserción internacional de la economía.

Los cambios ocurridos entre 1994-1997 estuvieron apoyados en las reformas constitucionales (1992) que incorporaron las nuevas formas de propiedad, eliminaron el monopolio estatal del comercio exterior, y dieron un papel más flexible a la planificación. Ellos constituyeron un conjunto articulado que reformó la economía, en particular: ampliando la libertad económica de las personas, las empresas y los mercados de bienes y servicios; autorizando la recepción del exterior, la tenencia y la circulación de divisas en la población; y descentralizando servicios y empresas públicas. La inversión extranjera y el turismo, las empresas mixtas y los hogares beneficiarios de las remesas familiares del exterior, comenzaron a operar con relativa autonomía de la planificación que continuó como rectora del resto de las actividades económicas. Esta diferencia fue reforzada al operar en divisas las actividades vinculadas a estas áreas y el resto en moneda nacional, conformándose una economía dual (Monreal y Rúa, 1995: 36).

La estabilidad pasó a depender de la capacidad de concertación de las autoridades con los principales actores, y de lograr los equilibrios macroeconómicos básicos. Las actividades transables constituyen el motor de la economía dado su aporte en divisas y la atracción de inversión externa. En ese contexto, los principales instrumentos de la conducción económica fueron las políticas fiscal, monetaria y cambiaria, con el control del déficit fiscal respondiendo, principalmente, a la reinserción internacional (Álvarez-1997: 121), y a mantener dentro de márgenes aceptables la equidad en la distribución del ingreso y el acceso a los alimentos y al empleo (Rodríguez, 2001: 289).

La reforma de la actividad de las empresas estatales, cooperativas y privadas, y la ampliación de la libertad económica de las mismas tuvo un signo contrario a la de las empresas mixtas y la inversión extranjera al tratar de conciliar el incremento de la eficiencia con la equidad social. Esta conciliación ha sido difícil de lograr, por los altos niveles de equidad alcanzados hasta la crisis de 1989-1994 y el cese de las transferencias externas que lo facilitaban. Como se argumentará a continuación, la captación de recursos ha primado sobre la equidad social y ésta sobre la extensión de la libertad económica de las personas, las empresas y los mercados.

⁹ Ver en particular Carranza (1997), Carriazo (1997), Cepal (2000), Díaz Vázquez (1988), Font (1997), González (1997 a, b y c), Mesa-Lago (1994) y Monreal (1995).

Así, mientras el saldo de la cuenta de capitales en 1993 es casi siete veces menor al de 1989 (15%), sólo el 60% de los ingresos de los hogares proviene de la actividad económica y el índice de concentración del ingreso (Gini) aumentó de 0,25 en 1989 a 0,38 en 1996-1998. La desigualdad entre hogares dependió de tener o no una fuente de ingresos en divisas y de las diferencias de ingresos entre trabajadores asalariados en actividades transables y no transables, y entre éstos y los autónomos o “cuenta propistas” (Ferriol, 2001:15-16).

Estos cambios ocurrieron paralelamente a la recuperación del crecimiento (1995-2001), superior a 4% anual; al déficit fiscal y la inflación (2000-2001) controlados en 2-2, 5% del PIB y 0,5-1%, respectivamente, y al déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos cubierto estrechamente con ayuda de las remesas familiares del exterior (Cepal, 2001b). Sin embargo, tanto la estabilidad y el crecimiento, como el incremento sostenido de los flujos externos, se han obtenido con incentivos a la eficiencia exportadora y a la inversión extranjera directa que, como veremos, a menudo introducen o acentúan la influencia de factores de desigualdad.¹⁰ A continuación se analizarán las reformas desde el ángulo de la eficiencia y de la equidad.

EN MATERIA DE EFICIENCIA

- Continuó el proceso de descentralización

Mientras las empresas mixtas fueron dominando los sectores requeridos de mayores inversiones, como la minería, los hidrocarburos y, parcialmente, el turismo, la descentralización transformaba los sectores productivos que se mantienen bajo control estatal. Estos últimos, constituidos anteriormente por bloques de corporaciones y empresas manejadas de manera centralizada por sus respectivos ministerios, dieron paso a grupos y empresas individuales con relativa autonomía. Particularmente desde 1993, la descentralización avanzó en turismo, pesca e industria básica, pero es débil en otros sectores y recién llega a la industria azucarera. En esta última, en enero de 2002 se anunció la reorganización y descentralización en siete corporaciones y docenas de compañías. En contraste con el resto de las actividades, el comercio exterior pasó de una docena de operadores en 1993, a

¹⁰ La Oficina Nacional de Estadística (1999:33), con datos del balance de ingresos y gastos de la población, estimó que los ingresos monetarios no derivados del trabajo, que eran de 16,7% (1990), aumentaron a 33,4% (1998).

405 al cierre de 2001; en el sector azucarero, sólo en enero de 2002 se constituyó la Compañía Internacional de Azúcar Cubano terminando con el monopolio mantenido por Cuba Azúcar por varias décadas (Franc, 2002).

- El perfeccionamiento empresarial

El complemento a la descentralización para aumentar la eficiencia de las empresas estatales es el Sistema de Perfeccionamiento Empresarial establecido en 1997. No obstante, su avance fue lento con sólo 154 empresas incorporadas en febrero 2001 y, gracias a un aceleramiento en el proceso, en septiembre eran 154. El secretario del Consejo de Ministros y jefe del equipo económico, Carlos Lage, al clausurar el Cuarto Encuentro de Directores de Empresas incorporadas a este proceso informaba que: “762 empresas de las 1.510 autorizadas para iniciar los pasos del proceso cuentan con el aval de contabilidad (50%); 623 de las 762 culminaron el diagnóstico (82%) y 319 han entregado sus expedientes al Grupo Ejecutivo de Perfeccionamiento Empresarial (GEPE) para su evaluación, de las cuales se han aprobado en esta instancia 266 (83%)” (Lee, 2001).

- Cooperativas agrícolas

Las Unidades Básicas de Producción Cooperativa (UBPC) son una de las nuevas formas de propiedad creadas con las reformas y la médula central de la reforma agraria. El esfuerzo por aumentar su eficiencia, al menos eliminando la necesidad de subsidiarlas, ha sido constante y creciente. A pesar de ello, de acuerdo con José Luis Rodríguez, ministro de Economía y Planificación, en febrero del presente año 30% de las UBPC a las que se había entregado la tierra y vendido los medios de producción no eran rentables (Pagés, 2002).

- El complemento/competencia de las empresas y actividades privadas

La autorización de las actividades por cuenta propia, incluyendo pequeñas empresas que contratan mano de obra familiar, respondió a la necesidad de crear empleos y aumentar la oferta de bienes y, sobre todo, de servicios a la población. La limitación y posterior reducción del número de trabajadores autónomos y pequeñas empresas respondió a la preocupación por su contribución a la desigualdad con la proliferación de “nuevos ricos” o “macetas”¹¹ y su asociación a actividades “ilícitas”, en especial al

¹¹ Por lucrar al amparo de la protección estatal, como las plantas en macetas lo están del medio exterior.

robo de insumos y productos de propiedad estatal, convirtiendo en desleal la competencia con las empresas estatales, que se hizo muy fuerte en algunos casos como el de los paladares y los albergues en casas particulares. Esta disminución fue conseguida mediante el incremento de la carga impositiva y la vuelta a la vigilancia y acción represiva, como ocurrió a fines de los ochenta y comienzos de los noventa (*Granma*, 1991).

- Incentivos y controles a la exportación, importación y producción de transables

Para maximizar las exportaciones y abaratar los costos de los insumos y bienes de capital importados, a partir de 1990 la tarifa arancelaria bajó de 17,7% a 10,7% promedio desde 1996. A su vez, buscando equidad, el recurso a importaciones para abaratar los bienes de consumo de la población primó sobre el de sustitución de importaciones. Al respecto, se procedió —por ejemplo— a importar la carne de ave, suspendiéndose la producción de pollos (Pagés, 2002).

Desde mediados de los noventa el gobierno optó por la continuidad en las preferencias en las exportaciones e importaciones de los principales socios comerciales (Canadá, España, Francia, México) y, en cambio, su intervención fue errática con los socios menores (Cepal, 2000: Anexo Estadístico, cuadros A 33 y 34). La obtención de créditos de mediano y largo plazo a las exportaciones e importaciones es el criterio que determina esas preferencias comerciales.

La intervención en el comercio exterior se manifiesta en la asignación de las cuotas de divisas a empresas estatales que no pueden autofinanciar sus importaciones y en los incentivos laborales a las producciones de exportación y sustitutivas de importaciones. En 2000, unos 2 millones de trabajadores eran beneficiarios de estos estímulos (Ferriol, 2001:16).

Las autoridades están satisfechas con el avance logrado en la sustitución de importaciones, la contribución del recurso a las importaciones y la regulación de los precios internos. A fines de 2001, la oferta de productos nacionales a las Tiendas Recaudadoras de Divisas alcanzó un 56% y las ventas a las actividades turísticas el 66% (Varela, 2001).

EN MATERIA DE EQUIDAD

- La regulación de los movimientos y de las remuneraciones de los trabajadores.

El mercado de trabajo es prácticamente inexistente. Los movimientos de mano de obra, la fijación de las remuneraciones y demás condiciones laborales están a cargo del Estado. Éste controla la entrada de la población activa, y los movimientos entre puestos de trabajo asalariados y entre éstos y los que se realizan por cuenta propia, así como la autorización del trabajo fuera del país. Las secuelas de la crisis y la posterior transformación productiva han llevado también a proteger a las centenas de miles de trabajadores en empresas estatales y en la administración pública, regulando el ingreso a la enseñanza media y universitaria. En síntesis, al determinar el acceso al trabajo y las diferencias de ingresos laborales, el Estado asume buena parte de la responsabilidad por el aumento de la inequidad y la pobreza.

Teóricamente, las diferencias de ingresos laborales se habrían mantenido con las reformas, continuando con un salario mínimo de 100 pesos, cuya diferencia con el máximo no debe exceder 4,5 veces. En la práctica, la diferencia entre asalariados en actividades transables y no transables fue estimada en 1996 en 1,8 veces; sin embargo, su ingreso laboral promedio era de 3,3 veces (Ferriol, 2001: 13), lo cual se explica por los estímulos extrasalariales que, como se mencionó, usan los empresarios extranjeros, además de aquellos establecidos por el gobierno que en 2000 beneficiaban a 1.158 mil trabajadores mediante divisas (pesos convertibles), a 1.461 mil con alimentos, a 1.990 mil con ropa y calzado y 700 mil con productos de aseo (Rodríguez, 2000 y Minep, 2001).

Estos estímulos, sin embargo, han resuelto la falta de mano de obra, la baja productividad y el ausentismo laboral en el sector estatal y la migración a la economía sumergida. Además, el impacto distributivo de este factor se agrava al recibir trabajadores y no trabajadores educación y salud gratuitas y subsidios generales vía libreta de racionamiento, transporte público y en los espectáculos deportivos y culturales, aún en circunstancias en que los asalariados en actividades transables y los cuenta propistas, que sólo suman 1/3 de la población activa, además de percibir mejores ingresos laborales concentran los que suponen las remesas familiares (Ferriol, 2001: 16).

La posibilidad de corregir vía fiscal esas diferencias fue minimizada, en el caso de los asalariados, al ser rechazada en la consulta a través de la Central de Trabajadores de Cuba (CTC) en enero de 1994. Tampoco han tenido éxito iniciativas, inclusive de la Unión de Jóvenes Comunistas, para excluir a los receptores de remesas de las gratuidades y subsidios.

- La regulación del mercado de bienes

Los mercados de bienes de consumo, parcialmente liberados antes de la crisis, ampliaron su cobertura tanto en productos como hacia la población al reintroducirse los mercados libres agropecuarios y aumentar el acceso a las tiendas en divisas con la dolarización y los estímulos en pesos convertibles. En las tiendas, la intervención del Estado en la fijación de precios y volúmenes ofrecidos es directa y le permite, mediante el sobreprecio, gravar a los grupos con mayores ingresos laborales y acceso a divisas, utilizando lo recaudado, entre otros, en la compra de productos como la leche para distribuir entre la población vulnerable, mayoritariamente ancianos y niños de hasta tres años. A su vez, en los mercados libres campesinos la regulación se logra mediante la competencia de empresas estatales, las Unidades Básicas de Producción Cooperativa (UBPC) y los pequeños productores privados.

El Estado también regula las transacciones entre las empresas estatales, las UBPC y los pequeños productores, y empresas privadas, empresas mixtas y tiendas operando en divisas, vía precios, impuestos o excluyendo de las mismas a algunas empresas. Adicionalmente, el control de la especulación en la economía sumergida cumple esas funciones y es apoyado popularmente en aquellas actividades con efectos más negativos para la población, como la venta de medicamentos (Mayoral, López y Varela, 2001).

- Intervenciones asistenciales

La proporción de personas en nivel de riesgo o pobreza¹² se duplicó entre 1988-1996 alcanzando 14% de la población urbana, sin que se cuente con información sobre la evolución posterior. La atención de esta población ha aumentado en diversidad e impacto en el gasto fiscal, e incluye: los suplementos alimentarios a personas en riesgo, la creación de empleos municipales en las zonas deprimidas, la autorización a jubilados para desempeñar actividades por cuenta propia (León, 1999), y el incremento del número de salas cuna y la educación preescolar.

Esta rápida revisión permite entender cómo “en el contexto interno, la diferenciación entre los ingresos y el consumo de las diferentes capas de la población y, en sentido más preciso, entre la retribución monetaria asociada al empleo y los niveles de vida

¹² Las autoridades sostienen que una familia puede tener un ingreso que no le permita satisfacer los requerimientos mínimos, lo cual la definiría como pobre en otros países, pero tiene acceso a gratuidades (educación, salud) y subsidios que la colocan en una posición diferente a esos pobres. Por esto prefieren hablar de población en nivel de riesgo.

que sustenta, parece ser la cuestión que más presión ejerce sobre el escenario sociopolítico cubano en la actualidad” (Fernández, 2000: 244).

POSICIÓN DE LOS ACTORES QUE PARTICIPAN EN LAS NEGOCIACIONES INTERNACIONALES

LA POSICIÓN CUBANA

La experiencia de la crisis de la deuda externa latinoamericana y la cesación de pagos de su deuda con los países capitalistas (1986) mostraron a las autoridades cubanas la dificultad de la reinserción internacional en tales condiciones. Los casos exitosos (Chile y México) evidenciaban la necesidad de apoyar la normalización de los flujos financieros externos combinando préstamos, preferiblemente de mediano y largo plazo, con inversiones extranjeras directas (Edwards y Larrain, 1989), préstamos de los que Cuba dispuso desde su inserción en el bloque socialista y la relación con la URSS,¹³ y a los cuales se puso punto final con la desaparición de ese Estado y la crisis económica rusa.

La reducción de los flujos externos en 1991 agravó la situación posterior a la cesación de pagos y, para enfrentarla, comenzó inmediatamente (1991) la negociación de la deuda con Colombia y México, pagando mediante descuentos (25-50%) del valor de las exportaciones y la transferencia de la propiedad de activos de empresas. En 1992, la recurrencia a esta fórmula de pago fue respaldada por una resolución del Congreso del PCC. Las reacciones positivas no se hicieron esperar y comenzaron por las autoridades y medios de negocios de países capitalistas, generándose la expectativa de poder comenzar negociaciones de la deuda con países miembros del Club de París (Rodríguez, 1997: 294-296).

La prioridad concedida a los países de la UE, al dar por segura la continuidad del embargo de Estados Unidos, resultó acertada. Japón estaba muy lejos y era más renuente a experimentar con fórmulas alternativas de pago de la deuda externa (Rodríguez, 1993), y los países latinoamericanos fueron vistos como competidores por flujos externos. El entonces recién nombrado presidente de la Cámara Cubana de Comercio, Carlos Martínez Salsamendi, hizo un detallado inventario de las contribuciones que esperaban en una

¹³ Los préstamos de la Unión Soviética a Cuba tenían plazos de 12-25 años y tasas de interés del 2-4% anual (Rodríguez, 1997:289).

reunión oficiosa de autoridades y especialistas UE-Cuba (1993),¹⁴ parte de las cuales fueron obtenidas, en particular:

- Participación en el proceso de apertura —de la cual ya habían comenzado a dar los primeros pasos—, lograda en comercio e inversiones.
- Igualdad de trato que a los países latinoamericanos. No se logró, pues la Posición Común aprobada a iniciativa española impidió firmar el Acuerdo de Cooperación (Consejo UE-1997).
- Búsqueda de soluciones a la reestructuración de la deuda, concedida por los países acreedores miembros de la UE, pero sin concluir en negociaciones en el Club de París.
- Apoyo a la renovación de seguros de crédito a la exportación, obtenido de los países miembros pero no de la Comunidad.
- Acceso a financiamiento de la Comunidad, en particular de programas European Community Investment Partners-ECIP, que fue rechazado.
- Acceso a mercados de países de la UE. Acuerdos bilaterales pero no con CEE/UE en el marco de la Convención de Lomé y, posteriormente, el Acuerdo de Cotonou (junio de 2000) con los países de África, Caribe y Pacífico (ACP).

El gobierno cubano entendió la necesidad “de ajustar el sistema socialista a las nuevas condiciones en que debe desarrollarse” (Lage, 1994: 20), aceptando trabajar al ritmo y condiciones de las instituciones externas bajo el apremio de la crisis y las carencias de la población, y confiando en el deseo declarado del Parlamento Europeo (15-9, 1993) de que “la intensificación del diálogo entre la UE y Cuba conduzca a la celebración de un acuerdo general de cooperación económica y comercial” (Goldstein, 1994: 146).

A pesar del fracaso de la firma del Acuerdo de Cooperación, estos resultados mostraron la capacidad de los negociadores cubanos para obviar bilateralmente muchas de las limitaciones derivadas de ese hecho; particularmente, en la obtención de créditos a proveedores y de inversiones. Sin embargo, la falta de financiamiento de mediano y largo plazo dificultaría la transformación y expansión de la oferta exportable para competir internacionalmente. En esas condi-

¹⁴ En el taller “Cuba en los 90: su reinserción en la economía internacional y el papel de Europa” (Madrid 6-9 de diciembre, 1993), organizado a iniciativa del presidente de la delegación del Parlamento Europeo y la Comisión-UE, por el Centro de Estudios de Europa (La Habana) y el Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas (Irela).

ciones no fue posible negociar la deuda con el conjunto de los países acreedores y desbloquear el acceso a préstamos de mediano y largo plazo, y continuaron los problemas financieros para desarrollar la estrategia exportadora y superar la falta de oferta exportable.

Como se mostrará a continuación, la posición cubana respondió a algunas constantes que influyeron, positiva o negativamente, en el avance de la reinsertión. En particular, la difícil adaptación a negociar como “pequeña economía”, el supuesto de continuidad de las relaciones con Rusia y la prioridad dada a la normalización de las relaciones con Estados Unidos.

- La dificultad para aceptar y adaptarse a ser una “pequeña economía,¹⁵ no integrada en bloques regionales”.

Las autoridades económicas no ocultaron la gravedad de la crisis y la necesidad de buscar mercados e inversiones con otros productos y socios, minimizar los requerimientos de inversión y buscar nuevas fuentes de financiamiento (Lage, 1994; y Rodríguez, 1991 y 1993). La reducción a una pequeña economía fue vista como temporal, tardando en aceptar pérdidas y sobreestimando el dinamismo de algunos sectores, la inversión extranjera directa y las posibilidades de éxito en las negociaciones internacionales. En consecuencia, mantuvieron la continuidad de la producción exportadora de azúcar y no dieron por perdidos los proyectos concebidos durante la pertenencia al CAME.

Mucho tiempo después, el discurso oficial aún reflejaba la convicción de ser una tierra de oportunidades de negocios, ofreciéndola a los potenciales socios regionales en la Cumbre Iberoamericana de Guadalajara, y a los medios de negocios canadienses, europeos y japoneses, y advirtiendo a los de Estados Unidos del riesgo de llegar tarde a ellas.

- La confianza en la continuidad en las relaciones con Rusia

Las autoridades económicas apostaron a la continuidad de los lazos históricos de solidaridad y a la conveniencia de las relaciones comerciales con Rusia y sus antiguos Estados miembros (Rodríguez, 1993: 111). Esa apreciación inicial resultó correcta respecto a la dirigencia rusa, aunque conoce un *impasse* (octubre de 2001) de muy difícil superación.

En tres ocasiones (1992, 1997 y 2000) Rusia y Cuba intentaron recuperar las inversiones en la isla en beneficio mutuo y res-

¹⁵ Los especialistas se han demorado en reconocer a Cuba como pequeña economía al no sobrepasar un límite poblacional de 10 millones (Escaith, 2001).

tablecieron el intercambio de azúcar y petróleo a precios de mercado mundial (Gridchina, 1998; *Granma*, 2001a y b). Aunque ambos mostraron voluntad de respetar los acuerdos, el contexto internacional hizo difícil su cumplimiento. En 1992 la profundidad de las crisis rusa y cubana fueron suficientes para limitar su implementación. En 1997 ambas partes vieron la ruptura de las negociaciones UE-Cuba, con la adopción de la Posición Común europea, como una oportunidad para relanzar sus relaciones comerciales, pero los requerimientos financieros fueron muy superiores a las posibilidades rusas. Ya en el año 2000 ambos coincidían en la necesidad de redefinir sus alianzas internacionales. Pero mientras Estados Unidos y la UE reconocían la importancia del realineamiento internacional de Rusia y lo estimulaban, Cuba tenía que aprovechar las limitadas oportunidades que se le ofrecían (UE) o crearlas contra “viento y marea”. En especial con Estados Unidos, enfrascado en la campaña internacional contra el terrorismo. Hasta el final, durante la visita del presidente Putin a Cuba (diciembre de 2000), ambas partes insistieron en un acuerdo que, a poco andar, sucumbió a las diferencias, culminando en la ruptura de octubre de 2001 con el anuncio de la retirada de las tropas y el cierre el 1° de enero de 2002 de la estación de Lourdes.

- La prioridad de la normalización de las relaciones con Estados Unidos

Las autoridades en Estados Unidos apostaron por la caída del régimen cubano al fin de la guerra fría y del bloque socialista y, posteriormente, como consecuencia del recrudecimiento del embargo en 1992 y 1996. No obstante, el liderazgo cubano reconoció el papel dominante de su enemigo en el orden internacional emergente y la necesidad de normalizar las relaciones con un vecino geográficamente cercano y determinante de su reinserción internacional. Su posición, en consecuencia, combinó el refuerzo de su lugar en la política interna y la reinserción progresiva en la economía de Estados Unidos con la diversificación de sus relaciones internacionales para mantener su poder de negociación bilateral con tan poderoso vecino.

La normalización ha sido esquiva, pero pocos dudan de la oportunidad con que la dirigencia cubana comenzó a deslindar su posición de la de los movimientos definidos como “terroristas” (fines de los noventa), abrió el diálogo con la UE, e insistió en el contacto con Estados Unidos después del 11 de septiembre.

Desde 1994 pueden distinguirse tres momentos en la posición cubana (León, 1998a y b, 2001, b y c):

En el primero (1994-1997) dio prioridad a la negociación con la UE y creyó llegar exitosamente a firmar el Acuerdo de Cooperación en 1997. No obstante el fracaso en concluirlo, aprovechó el rechazo de la UE a la ley Helms-Burton y la neutralización de sus efectos sobre las empresas en la isla con la presentación y el fallo favorable del caso en la OMC, para ampliar el comercio, el turismo y la atracción de inversiones de Canadá, los países miembros de la UE y los latinoamericanos.

En el segundo (1997-2000):

- Continuó avanzando en el plano bilateral con los países miembros de la CEE/UE (Irela: 2000).
- Buscó fórmulas de integración comercial¹⁶ y la incorporación a Aladi, utilizando sus acuerdos tipo para ampliar el comercio con ALC.
- Reintentó la continuidad de las relaciones comerciales con los antiguos miembros del CAME y de la Unión Soviética.
- Avanzó en la normalización de las relaciones con Estados Unidos con la derogación del embargo de alimentos y medicinas (junio de 2000), y los viajes de turismo ilegales de ciudadanos norteamericanos. Y, tuvo expectativas de continuar progresando en los meses finales de la Administración Clinton (Aguilar, 2000: 78-79).
- Concretó relaciones bilaterales estratégicas, en especial con Venezuela que la incluyó en un programa caribeño de financiamiento y abastecimiento de petróleo, logrando un intercambio comercial por US\$912 millones, que convirtió a ese país en el primer socio comercial de la isla en 2000-2001 (*El Universal*, 2001).

Finalmente desde 2001, cuando la crisis económica mundial y la campaña contra el terrorismo limitaron las posibilidades de continuar la estrategia de diversificación de relaciones internacionales, en particular:

- Con Rusia, el cierre de la estación de Lourdes y el duro intercambio de notas entre ambos gobiernos influyeron en la reducción de

¹⁶ Las restricciones derivadas de la exclusión de Cuba de los acuerdos de integración comercial, y políticas regionales como la Iniciativa Estados Unidos para el Caribe, fueron consideradas tempranamente por los especialistas cubanos (González, 1997: 232-233). El gobierno solicitó estudios al Sistema Económico Latinoamericano (Sela) sobre posibilidades de integración al Mercosur y en el Caribe (Sela, 1997). La integración al primero fue planteada por el ministro de Relaciones Exteriores, Felipe Pérez-Roque, durante su visita a Brasil en 2000 (*El Mercurio*, 2000).

los flujos comerciales¹⁷ y de cooperación, y alejaron la posibilidad de alcanzar un acuerdo sobre el monto y pago de la deuda.

- Los vínculos comerciales con ALC se redujeron con los países suramericanos desde la crisis asiática (1998) y con los de la Cuenca del Caribe —con la excepción de Venezuela— con la de la economía de Estados Unidos y el Nafta. La preferencia de los países latinoamericanos por los acuerdos de libre comercio con la UE y el ALCA, o bilaterales con Estados Unidos —como Centroamérica y Chile— crea una perspectiva menos favorable a las relaciones económicas con la región. No obstante, es previsible que continúen: el apoyo de los países del Caribe a las negociaciones UE-Cuba sobre el ingreso al Acuerdo de Cotonou; las gestiones de normalización de las relaciones con México; y los planes de inversión e interés de importantes empresas latinoamericanas, como Petrobras, en la isla.

Con Venezuela las relaciones han entrado en un período difícil por los problemas de gobernabilidad que enfrenta el presidente Hugo Chávez, el agravamiento de la recesión económica y el impacto regional del conflicto colombiano.

- El interés compartido con China por incrementar las relaciones comerciales al ritmo de los años noventa, será negativamente influido por su incorporación a la OMC (2001) y su interés por incrementar el comercio y la inversión con las potencias económicas y las economías emergentes.
- Los desarrollos de la campaña contra el terrorismo y la crisis del Medio Oriente reducen las posibilidades de apoyo de algunos países islámicos, como en la década pasada. No obstante, Cuba e Irán anunciaron la ampliación de su colaboración económica bilateral (enero 13-17).

En un contexto como el descrito, la reiterada oposición del gobierno cubano a los condicionamientos prevalecientes en las negociaciones internacionales, que considera injerencias en su política interna (mayo, 2002), lejos de conducir a un punto muerto han dado paso a una posición más constructiva y pragmática, en especial con la UE y Estados Unidos. En especial, la aprobación de las Convenciones de las Naciones Unidas sobre el terrorismo representa un cambio en la posición cubana sobre la compatibilidad de los valores universales con el respeto a la diversidad, e influye en la aceptación de avanzar hacia un régimen de libertades civiles y democrático.

¹⁷ Gracias al acuerdo con Venezuela las compras cubanas de repuestos y bienes de capital a Rusia habían reemplazado las importaciones de petróleo como el mayor ítem de las importaciones.

LA POSICIÓN DE LOS ACTORES EXTERNOS

En la década pasada, la mayoría de los actores externos esperaba un cambio hacia la economía de mercado y la democracia representativa en Cuba, similar a los que tenían lugar en Europa centro-oriental y en Rusia. Las reformas económicas de 1993-1997 fueron asociadas a un cambio que, al menos, condujera a una economía socialista de mercado como en China y Vietnam. A la vez ellos aceptaban, e incluso algunos preferían, que los cambios en garantía de una transición ordenada se produjeran bajo la conducción del presidente Fidel Castro y el Partido Comunista de Cuba (PCC). En cambio, China y Vietnam, que permanecieron socialistas, intercambiaron con Cuba experiencias sobre sus reformas y mantuvieron relaciones comerciales solidarias. La oposición al fin del socialismo en la isla provenía, en la mayoría de los países, de actores cuya influencia en la política exterior era marginal.

En cambio, Estados Unidos intentaba que la dirigencia cubana, por la razón o la fuerza, aceptara el cambio —que consideraba inevitable— al modelo establecido en la ley Helms-Burton, pero sin identificar en el régimen ningún líder capaz de encabezarlo, como sucedió en Rusia y los países de la Europa centro-oriental, y también con dudas sobre la capacidad de los sectores “reformistas”. Adicionalmente, eventos como la “crisis de los balseiros” (1994) y la continuidad del flujo de emigración ilegal, reforzaron la adopción de medidas para evitar éxodos similares ante la profundización de la crisis económica, o en caso de producirse un final caótico del actual régimen.

LOS ACTORES EUROPEOS

La CEE y Cuba establecieron relaciones (septiembre de 1988) y en marzo de 1989 el gobierno cubano introdujo una propuesta indicando su interés en el diálogo y definiendo los campos de intercambio de su preferencia. El contexto y tenor de las relaciones mudaría con el orden internacional. En 1992, el Parlamento Europeo reiteró su interés en el diálogo CEE-Cuba y la oposición al embargo de Estados Unidos, pero vinculando la cooperación al respeto de los derechos humanos y al inicio de reformas hacia una economía de mercado y la democratización. Esta combinación diálogo/condicionamiento de las relaciones tuvo su contrapunto en la de los países miembros y, combinadas, han jugado y juegan un papel importante en los cambios en Cuba.

Los actores de los países miembros de la UE comenzaron o redoblaron sus actividades en la isla, y la asociación de oposición de los gobiernos al embargo de Estados Unidos y de apoyo a las reformas económicas adoptadas por el gobierno cubano en 1994-1997, garantizaron la continuidad de los empresarios y organismos de cooperación no gubernamentales. El jefe de gobierno español y su ministro de Economía y Hacienda, los socialistas González y Solchaga respectivamente, brindaron apoyo a las autoridades cubanas en la implementación de las reformas, logrando desarrollar la idea de cambios económicos con continuidad de la conducción política y dieron ayuda técnica para enfrentar el desafío estabilización/apertura externa con control socialista de la economía. Gobiernos y empresarios europeos fueron referentes y un acicate para canadienses y latinoamericanos quienes, de conjunto, conformarían un frente de cooperación crítica del gobierno cubano.

La actividad de la Comisión y los actores nacionales de la UE, así como de los participantes en el frente de cooperación crítica no ha sido lineal, sino que han intercambiado papeles entre ellos en las relaciones con la contraparte cubana. Así, la idea del condicionamiento político fue liderada por el comisario Marín y el presidente Aznar, ambos españoles, durante la elaboración y aprobación de la Posición Común CEE y la negociación en 1997 del Acuerdo de Cooperación con el gobierno cubano. Posteriormente, bajo el impulso del Parlamento, la presidencia belga ejercida por el ministro L. Michel y los comisionados Patten y Solana, tendría el papel de relanzar el diálogo político con el gobierno cubano en 2001.

Entre ambos momentos de liderazgo europeo, Canadá, con una larga historia de autonomía en las relaciones con la isla, asumió la promoción y conducción del diálogo con las autoridades cubanas, pasando posteriormente (1998) a un papel de crítica y condicionamiento.

Los empresarios y demás actores nacionales europeos, aun en los períodos de distanciamiento de sus respectivos gobiernos, continuaron sus actividades, complementadas por la creciente simpatía y solidaridad con la población cubana generada por el flujo de turistas.

LOS ACTORES LATINOAMERICANOS

La posición latinoamericana ante la crisis cubana (1989-1993) fue consistente con la adoptada en el Proceso de Paz de Centroamérica y las intervenciones de Estados Unidos en Granada, Nica-

ragua y Panamá durante los años noventa: dejar a los propios actores la responsabilidad en la transición democrática y oponerse a soluciones impuestas unilateralmente por Estados Unidos sirviendo de garantes internacionales, si fuera preciso. A través del Grupo de Río (GR) dieron a conocer reiteradamente su condena al embargo unilateral de Estados Unidos, e instaron al gobierno cubano a unirse al consenso regional sobre el respeto a los derechos humanos y la democracia, lo cual fue visto como una injerencia interna y rechazado por éste (1996). Finalmente, rompiendo la tradición desde los comienzos de las reuniones del GR, Cuba dejó de asistir (1997) como observador a la reunión efectuada en Cochabamba.

La conducta latinoamericana coincidió con la europea, lo cual era de esperarse atendiendo a las relaciones birregionales —CEE y el GR— iniciadas a fines de los ochenta. Este vínculo con la CEE, luego UE-ALC, tuvo gran influencia en la reactivación del interés regional por la integración económica y especialmente en la inclusión de cláusulas democráticas condicionando la aceptación y permanencia como miembros a la práctica de la democracia representativa o el buen gobierno.

La existencia de la cláusula democrática y las diferencias de modelos económicos entre Cuba y los países integrantes del Mercosur llevó a concluir que el costo para la isla era superior a los potenciales beneficios comerciales de ingresar al mismo (Sela, 1997). La simpatía del gobierno cubano hacia la creación del Área de Libre Comercio de Sur América, lanzada en la reunión de Brasilia (2000), quedó así en una expresión de deseos, pues el instrumento para crearla —Mercosur— mientras tiene a Bolivia y Chile como países asociados, acepta considerar la candidatura de Venezuela y ha iniciado conversaciones con la Comunidad Andina de Naciones (CAN), no muestra interés por el ingreso de Cuba.

En cambio, la apertura e interés del Caricom por integrar a Cuba en el Caribe, que comenzó en los ochenta al establecer una comisión de negociación, y el interés manifiesto por lograr su ingreso pleno desde los noventa, permitieron a Cuba adherirse, desde su creación (1994), a la Asociación de Estados del Caribe (AEC).

Las relaciones con el Caricom y la pertenencia a la AEC favorecieron el apoyo de los países del Caribe que son miembros de países de África, el Caribe y el Pacífico (ACP) para el ingreso de Cuba (diciembre de 2000), y permitieron ejercer presión sobre la UE para que aceptara su participación en el Acuerdo de Cotonou.

Las relaciones birregionales UE-ALC no son, sin embargo, factor de exclusión de Cuba. En efecto, obviando que no es miembro del GR, Cuba fue admitida a la primera Cumbre birregional en Río de

Janeiro (2000), y nuevamente en la de Madrid (mayo 2002). Al firmar los documentos de consenso de esas Cumbres el gobierno cubano legitima la aplicación de esos principios. Así, los votos conjuntos de latinoamericanos y europeos en la Comisión de Derechos Humanos de Ginebra (abril de 2002) lograron el nombramiento de un observador especial para informar sobre la situación en Cuba.

No obstante las coincidencias, existen patrones específicos de conducta de los actores en los países europeos y en los latinoamericanos, en especial una mayor concordancia gobiernos-empresarios, como pudo observarse en el caso mexicano, que pasó del diálogo hasta el final del gobierno del presidente Salinas de Gortari, al condicionamiento con el presidente Zedillo. Y, desde su elección, el presidente Fox y los empresarios anunciaron una nueva etapa de diálogo político y activa participación empresarial en Cuba, así como una mayor influencia en la política interna de los movimientos políticos y sociales solidarios con las posiciones cubanas.

Finalmente, entre los actores latinoamericanos el nuevo milenio ha comenzado con un reforzamiento de las posiciones regionales en el marco de un nuevo patrón de relaciones OEA-GR marcado por el reforzamiento mutuo, como se aprecia en el proceso de aprobación de la cláusula democrática en la Asamblea de la OEA en Lima, Perú (septiembre de 2001) y en los acuerdos de la Cumbre del GR en Santiago de Chile. Los consensos sobre derechos humanos y democracia facilitan que, como sucedió en abril en la Comisión de Derechos Humanos de la ONU en Ginebra, o en la Cumbre del GR en Costa Rica, se traduzcan en votaciones adversas al gobierno cubano y de respaldo a la continuidad democrática en Venezuela, respectivamente.

LA POSICIÓN DE LOS ACTORES DE ESTADOS UNIDOS

La posición de los distintos actores en Estados Unidos es bien conocida. Las administraciones que se han sucedido en Washington han coincidido en la pretensión de determinar la forma de reinsertión internacional cubana y alinear a sus aliados, particularmente los del triángulo Atlántico-Europa y América Latina y Caribe, a sus políticas (Grabendorff y Roett, 1984), tratando de mantener las diferencias con CEE/UE, ALC y Canadá dentro de márgenes discretos, aunque no siempre han logrado hacerlo con éxito. Sea porque, como hemos visto, los otros miembros del triángulo han resistido a sus presiones, o porque han contribuido a dar argumentos a quienes tratan de asimilar las diferencias de los actores europeos y latinoamericanos en el conflicto Washington-La Habana.

En la década pasada las posiciones coincidentes de CEE/UE y ALC de colaboración crítica a las reformas y la reinserción internacional cubana correspondieron al recrudecimiento de las presiones de Estados Unidos por cambiar el régimen y el sistema económico (Grabendorff, 2001). En 1997, UE-LAC/Estados Unidos trocaron papeles y la segunda administración Clinton favoreció la inserción cubana en la economía de este país, dando facilidades para el envío de remesas, las comunicaciones telefónicas y los viajes directos, que culminaron con la suspensión del embargo de alimentos y medicamentos en junio de 2000. En esa perspectiva, la coincidencia en una posición UE de diálogo político y frecuentes contactos Washington-La Habana en los últimos meses, constituye un cambio importante del patrón observado.

EL IMPACTO EN LAS NEGOCIACIONES

Esta diversidad de posiciones de los actores externos se manifiesta en sus intervenciones en las negociaciones con el gobierno cubano. Por su importancia, se han seleccionado dos de los temas de la negociación: la reestructuración de la deuda y el acceso al financiamiento externo, y la ampliación del acceso a los mercados nacional y externo.

- Reestructuración de la deuda y financiamiento externo

La deuda externa cubana tiene tres componentes que, ordenados por el momento de su aparición, son: la originada en las expropiaciones realizadas en el primer trienio del gobierno surgido de la revolución de 1959; la contraída en el mercado libre, o en moneda de libre convertibilidad, con países capitalistas y socialistas como China; y la contraída en con el ex-CAME. Las tres han sido reconocidas, pero sólo de la segunda se tiene un monto conocido y aceptado por las partes. Las deudas con Estados Unidos y con los países del ex-CAME están sujetas a la determinación de un monto aceptable por las partes en negociaciones bilaterales, y la del mercado libre se intenta nuevamente negociar, como en el pasado (años ochenta), entre Cuba y los acreedores, países miembros del Club de París.

El poder de negociación de Estados Unidos estriba en la importancia de la normalización de relaciones que, en lo económico, darían acceso a Cuba al mercado del vecino del norte, levantarían el veto a su reingreso y normal operación en los organismos financieros internacionales, le permitirían participar en las negociaciones del ALCA y, eventualmente, ser incorporada a los beneficios

de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe. Pero, en el *impasse* de esas relaciones, Cuba es sujeto de un embargo económico y las sanciones estipuladas en la ley Helms-Burton, que afectan a empresas extranjeras que operen con bienes expropiados e imponen en el ámbito internacional limitaciones al transporte marítimo y riesgos a las operaciones del Estado y las empresas estatales cubanas. La reinserción cubana en la economía de Estados Unidos ha estado restringida al flujo de remesas familiares y donaciones de particulares, los viajes aéreos y, recientemente, a la compra de alimentos y medicinas.

Los países miembros del Club de París han ido restableciendo sus relaciones comerciales con la isla, renegociando bilateralmente su deuda, buscando posicionar sus empresas y participar en el comercio mediante inversiones y créditos de corto plazo. En particular, en el negocio turístico y en algunas empresas o producciones de exportación competitivas (tabaco, ron, níquel), y más recientemente en las telecomunicaciones, la actividad aeroportuaria y la energía. El acceso a préstamos de mediano y largo plazo, sin embargo, está supeeditado a que se logre un acuerdo con los países miembros del Club de París en cuanto a la deuda estatal y, eventualmente, con los bancos privados en los atrasos de los pagos de créditos de corto plazo.

El valor de la deuda contraída en el mercado libre fue estimado a fines de 2001 en unos US\$11 mil millones, que representaba 2,3 veces el total de las exportaciones de bienes y servicios. El gobierno continúa conversaciones para negociar US\$3.500 millones con los países miembros del Club de París (Cepal, 2001a: 168), que no ha logrado concretar desde mediados de 2001 (*The Economist*, 2001).

El poder de negociación de Rusia está vinculado, principalmente, al intercambio de azúcar por bienes de capital para las empresas estatales, los suministros de armas y equipo a las Fuerzas Armadas, y el potencial de asociación para continuar algunos de los proyectos de inversión paralizados, y para aumentar la eficiencia y competitividad de algunas empresas estatales. El diferendo sobre la deuda externa, que incluye la de todos los exmiembros de la URSS, ha encontrado en el acuerdo entre Alemania y Cuba (2000) sobre la deuda de la ex-RDA un precedente para estimar el valor actual de la moneda de cuenta de la época en que fue contraída; pero, a la vez, el ingreso de Rusia en el Club de París aumenta el costo-oportunidad para llegar a un entendimiento bilateral por ser una condición para una renegociación.

La reestructuración de la deuda con los miembros del Club de París exigirá acordar un calendario de pagos y un programa económico. Los desembolsos anuales, la viabilidad de recaudarlos y su

consistencia con el resto del programa económico, obligarán a incrementar la recaudación fiscal y la correspondiente reforma, incluyendo la de seguridad social, para mantener en niveles aceptables el déficit. El gobierno cubano no puede esperar otras facilidades que los recursos financieros que faciliten la ejecución del programa, en especial el fiscal y algunos sociales. O sea, la renegociación no le dará acceso a préstamos de mediano y largo plazo que pueda transferir a las empresas del sector estatal.

El acceso a esos préstamos será a través de los organismos financieros privados, hasta que el país participe de acuerdos como el de Cotonou y el de Cooperación con la UE, e ingrese al Fondo Monetario Internacional (FMI), al Banco Mundial (BM) y al Banco Interamericano de Desarrollo (BID). En las actuales circunstancias, los beneficiarios de la reestructuración de la deuda, a través del acceso a los préstamos de mediano y largo plazo, serán los bancos y las empresas, privados, mixtos y estatales. Y el Estado será liberado de la carga del financiamiento deficitario de las empresas estatales y otras como las UBPC. En contrapartida, las empresas tendrán que ajustarse a las reglas y prácticas del sistema financiero nacional e internacional privado, en el cual presionarán por ampliar su participación los bancos extranjeros ahora presentes como representaciones y limitados a operaciones de comercio internacional.

- Ampliación del acceso a mercados externos e interno, y de la presencia de las empresas extranjeras

La exagerada relación deuda/exportaciones hace que la viabilidad del programa económico en una reestructuración de la deuda dependa de la ampliación del acceso al mercado y favorecerá el de las exportaciones —en particular el de la UE, al participar Cuba del Acuerdo de Cotonou—, a la vez que de la expansión del mercado interno, parte de lo cual provendría del incremento del flujo turístico europeo y, eventualmente, del de Estados Unidos, así como del incremento de la demanda de la población cubana con el mejoramiento del ingreso y la demanda de los hogares. Esta última condición exigirá, como en 1994-1995, una revaluación del peso cubano y la progresiva eliminación de la actual segmentación o funcionamiento dual de los mercados.

En ese contexto, las empresas extranjeras presionarán por continuar accediendo al mercado interno; entrarán en producciones de exportación donde no están presentes y existan perspectivas en el mercado de la UE, como la azucarera; y ampliarán las concesiones en servicios públicos de los aeropuertos a otras obras de infraestructura vial, portuaria y de agua potable.

Los empresarios extranjeros presionarán, igualmente, por reformas que les permitan operar, como es usual, mediante la subcontratación de empresas pequeñas y medianas (Pymes). Las experiencias en el sector turismo han permitido identificar las trabas institucionales y los factores capaces de favorecer su eliminación. En especial, el acceso a financiamiento de corto y mediano plazo de las Pymes se facilita asociado a la subcontratación.

REFORMAS ECONÓMICAS Y NEGOCIACIONES INTERNACIONALES

El gobierno cubano, en un contexto internacional de crisis económica y la campaña contra el terrorismo, ha decidido reabrir el diálogo político con la UE, aspira a acceder al Acuerdo de Cooperación y, como miembro de los países ACP, lograr el ingreso al Acuerdo de Cotonou. A la vez, a pesar del conflicto y la presión constante durante la administración del presidente Bush, ha abierto contactos en ámbitos de interés y posible cooperación como el control de drogas, la inmigración ilegal y el intercambio de información sobre actividades “terroristas”, y reforzado las relaciones con los actores favorables al fin del embargo económico y la autorización de los viajes de turismo a la isla.

El diálogo y las negociaciones favorecen un cambio estructural positivo de la reinserción internacional cubana mediante el acceso al mercado y fuentes de financiamiento de la UE para facilitar la transición de las economías ACP a la competencia en el mercado mundial, y los ingresos del turismo de Estados Unidos. Cuba contaría con un mayor flujo financiero externo y podría incrementar la formación bruta de capital, doblando el 10% alcanzado a fines de los años noventa, transformar e incrementar sus exportaciones, poner fin a mediano plazo al mercado dual (González, 1997), y ampliar la actividad de las empresas extranjeras en el mercado interno. Para ello, el gobierno requeriría afectar el funcionamiento económico y ello dependerá de la flexibilidad de los países acreedores de la deuda externa y del correspondiente esfuerzo interno para diseñar y aplicar un completo programa para superar la crítica situación de las finanzas externas del país (García, 1999), o sea, supone comenzar la segunda generación de reformas económicas (Fernández, 2000).

El Acuerdo de Cotonou entre la UE y los países ACP, concluido en Benin el 23 de junio de 2000, proporciona beneficios de cooperación, facilidades de acceso al mercado y una ayuda financiera de 22 mil millones de euros durante siete años a los países ACP para apoyar su reinserción competitiva en el mercado mundial. En materia de acceso al mercado, las negociaciones UE-Mercosur, y los

acuerdos OMC-Qatar, confirman que los beneficios comerciales del Tratado de Lomé serían reemplazados por otros más favorables a los productos agrícolas. La importancia para Cuba es que sus exportaciones azucareras, al eliminar gradualmente la UE los subsidios actuales, podrían ser beneficiadas, incluso en forma anticipada, con inversiones azucareras como las francesas en Brasil desde 2001.

Cotonou será desarrollado mediante Acuerdos Regionalizados de Participación Económica, uno de éstos para el Caribe. Como el diálogo UE-Cuba comenzó el 30 de noviembre de 2001 y la negociación regionalizada lo haría en septiembre de 2002, si Cuba hubiera sido aceptada en el Acuerdo, habría tenido tiempo para ampliar la negociación regional, abriendo la posibilidad de que Canadá, Colombia, México y Venezuela —ya presentes en el Caribe y Cuba— se asocien con la UE para crear un mercado ampliado al que, a pesar de la ley Helms-Burton, Cuba tendría acceso. Así aumentaría el atractivo para inversiones extranjeras directas en las pequeñas economías del Caribe, como Cuba, y se alistaría un escenario adecuado para la transformación productiva y las reformas económicas,¹⁸ facilitando su posterior integración al del Nafta y a las pequeñas economías de la Cuenca del Caribe. Como se sabe, en dos ocasiones Cuba ha retirado su solicitud de acceso al Acuerdo de Cotonú, ante su rechazo a la llamada exigencia democrática de la Unión Europea (León, 2002a y b).

De su parte, la autorización de viajes de turismo de Estados Unidos a Cuba incrementaría el flujo a mediano plazo entre 1,7-2 millones de visitantes (Aguilar, 2000), duplicando el actual. Esta inyección de nuevos visitantes llegaría en un momento de saturación del ritmo de crecimiento; sin ella, la tasa anual 1994-1999 (21%) caería a la mitad en 2000-2005 (Caballero y González, 2001: 79). Esta recuperación del crecimiento anual de los noventa sería partiendo de casi 2 millones de visitantes y con 65% del consumo del turismo de origen nacional.

Las negociaciones y los contactos en curso dan a UE-Estados Unidos una oportunidad excepcional para influir en los cambios en Cuba a corto y mediano plazo, aprovechando los pasos dados en los últimos meses. Esta vez, las reformas planteadas por seguidores y opositores del régimen buscarían enfrentar el principal desafío político: las fallas de eficiencia económica y de equidad. Mas la mejor disposición al cambio en los actores no garantiza la superación de sus diferencias en la modalidad de transición a la de-

¹⁸ En este escenario, experiencias de integración como la tabacalera en la Cuenca del Caribe, incluyendo a Cuba, realizada por la firma franco-española Altadis desde 2000, pueden repetirse (Shanken-2001).

mocracia. En ese contexto, e mostrarán en la esfera económica, las confluencias entre los requerimientos externos y los cambios en curso en la isla. Se observan entre:

- La construcción del sistema financiero nacional (Banco Central, 2000) y las condiciones de acreedores de la deuda y los bancos y empresarios interesados en trabajar en Cuba.
- Los requerimientos del Sistema de Perfeccionamiento Empresarial a las empresas estatales, y los habituales para la aprobación de proyectos de préstamo bancario en economías de mercado. Al tener que obtener sus préstamos a través del sistema financiero nacional, aumentaría el interés y el esfuerzo de las empresas estatales y las UBPC por ajustarse a esas exigencias, emergiendo un escenario favorable para superar los problemas entre las empresas y los ministerios sectoriales que entraban su funcionamiento autónomo.
- La posición favorable de las autoridades y de los empresarios extranjeros a la ampliación de la participación de empresas mixtas y privadas extranjeras en el mercado interno. Y, dado que es más probable obtener el acceso al mercado de la UE que la autorización del turismo masivo de Estados Unidos, es mayor la necesidad de apoyarse en ambos mercados —externo e interno— para desarrollar empresas eficientes y competitivas internacionalmente.
- La mejora de la infraestructura vial, portuaria y de servicios básicos es un prerrequisito para incrementar el bienestar de la población y el éxito de una ampliación de la oferta exportable, y para desarrollar un turismo abierto a fin de incrementar el flujo europeo y captar el de Estados Unidos.
- La recuperación actual, respecto de los noventa, de la inversión en educación superior y técnica, el énfasis en maximizar las ventajas de formación de recursos humanos y la exigencia de los empresarios extranjeros de reemplazar la asignación estatal y centralizada de la mano de obra y las remuneraciones laborales por el progresivo funcionamiento del mercado de trabajo.
- La introducción de mecanismos de sobreprecio en las tiendas en divisas para influir en la distribución del ingreso puede facilitar la posterior introducción de impuestos a los bienes de consumo, y contribuir a aumentar la recaudación fiscal, como sería requerido en un programa de pago de la deuda externa.

Una lectura complementaria es la de las diferencias entre el gobierno cubano y los actores internos. Algunos de los puntos del debate que comienza son:

- La inserción aceptable en una economía globalizada es tema de conferencias, como la organizada anualmente por la Asociación de Economistas de Cuba con apoyo del Diálogo Interamericano. La última (febrero de 2002) acogió el debate entre economistas nacionales, de la Academia norteamericana y del Banco Mundial, y contó nuevamente con la participación del presidente Fidel Castro.
- La aprobación de una ley de quiebras, que es un requerimiento para el traspaso del control estatal directo de la asignación de los créditos a las instituciones financieras que emerjan al volverse al acceso a préstamos externos de mediano y largo plazo como consecuencia de la reestructuración de la deuda.
- La reforma fiscal, que planteará la conciliación de eficiencia y equidad, y decidirá la forma de recaudación, es decir, el cambio de la actual captación directa de las ganancias de las empresas a un mecanismo impositivo, y la distribución de la carga fiscal entre hogares y empresas, y entre las diferentes categorías de trabajadores.
- La relación entre el Sistema de Perfeccionamiento Empresarial y el financiero requerirá definir mejor los límites de la propiedad estatal en la economía y la autonomía de las empresas nacionales del Estado central.
- Finalmente, el funcionamiento del mercado de trabajo. Éste pondría sobre el tapete el resistido fin de la responsabilidad directa del Estado por el bienestar y la equidad en la población, porque aún cuando continúe la gratuidad y provisión estatal de la educación y la salud, los ingresos laborales aumentarían más que los distribuidos directamente por el Estado a la población. Así podría hacerse realidad el deseo de quemar las libretas de racionamiento en la Plaza de la Revolución.

El debate de estos puntos no es nuevo, pero sí el hacerlo ante la necesidad de tomar decisiones. Resta esperar que éstas, como las reformas de los años noventa, vuelvan a ser objeto de una consulta política informada que involucre al conjunto de la población, sobre todo porque estas consultas tendrán lugar en la década final del proceso de sucesión política de la dirigencia histórica, bajo la presión interna y externa por lograr avances en el campo de las libertades civiles y la democracia representativa.

POST SCRÍPTUM

El período más reciente ha estado plagado de acontecimientos que, no pocos, interpretan como una nueva oportunidad perdida

para el gobierno cubano y, peor aún, para la población, lo cual hacía conveniente incorporar esta breve revisión de sus principales conclusiones a la luz de lo acontecido.

Durante estos meses, el impacto de la crisis económica mundial en la vulnerable inserción internacional cubana continuó y se agravó; las presiones por alinear al gobierno cubano con la campaña internacional contra el terrorismo, especialmente provenientes de la administración de Estados Unidos, se hicieron más fuertes y frecuentes; el condicionamiento político de la UE y de ALC persistió, y la oportunidad de avanzar en la reinserción internacional fue más apremiante y contó con el apoyo de destacadas autoridades y personalidades.

A pesar de los signos de recuperación en Estados Unidos, Japón y UE, continuaron los impactos negativos de la crisis en la seguridad y la economía, especialmente en actividades como el turismo internacional, el envío de remesas familiares desde países desarrollados y el precio internacional de las materias primas (*commodities*), aumentando la vulnerabilidad de Cuba. La desfavorable relación exportaciones/deuda de corto plazo no pudo ser compensada, como de costumbre, recurriendo a los ingresos del turismo y las remesas familiares, debido a la caída de éstos, por lo que las autoridades pidieron la creación de un consorcio de bancos, en su mayoría europeos, para renegociar esa deuda, dejaron de pagar y, en contrapartida, de beneficiarse de las condiciones favorables otorgadas por algunos países, como el caso de Venezuela con el abastecimiento y financiamiento de petróleo.

Al calor de los incidentes de espionaje y contrainteligencia cubanos en su territorio la Administración de Estados Unidos aumentó las presiones por alinear al gobierno cubano a su política de seguridad, a la vez que mantuvo la apertura a contactos y cooperación mutua en temas de interés común como el control de la migración ilegal y el tráfico de drogas. Cuba continúa en la lista de naciones acusadas de terrorismo y, en particular, es acusada de poner en peligro la seguridad de Estados Unidos por ser capaz de producir armas biológicas de destrucción masiva.

Consistentes con su condicionamiento político para lograr cambios en Cuba, europeos y latinoamericanos han aprobado esta vez en la Comisión de Derechos Humanos en Ginebra una propuesta justificando y nombrando un Alto Comisionado encargado de informar sobre los derechos humanos en la isla. La revitalización de la capacidad de lograr consensos regionales de los latinoamericanos y la proximidad de la Cumbre EU-ALC en Madrid, fueron factores que favorecieron esta acción birregional.

Las visitas a Cuba del presidente de México, Vicente Fox, y del expresidente Jimmy Carter, muestran cómo actores internacionales de esa talla reconocían la oportunidad de avanzar hacia una reinserción internacional de Cuba y su disposición de contribuir a ella dentro de los límites de sus capacidades, además del compromiso con su visión del orden internacional, en particular con el respeto de los derechos humanos y la institucionalidad democrática.

El gobierno cubano ha reiterado su rechazo a “negociar bajo amenazas” y a la intervención en asuntos que considera de política interna, reaccionando con fuerza contra los gobiernos que apoyaron el voto de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas en Ginebra —particularmente el mexicano—, y lanzando un llamamiento a suscribir el Proyecto de Modificación Constitucional que establece la imposibilidad de cambiar el sistema socialista. Ello explica por qué muchos interpretan estas reacciones como un rechazo a la oportunidad de negociación internacional con la UE, y a acelerar la normalización de las relaciones con Estados Unidos.

Sin embargo, es de esperar que el gobierno cubano continuará enfrentando su difícil coyuntura económica con cambios pragmáticos. Los argumentos pueden ser los siguientes:

- Cuba se mantiene como un desafío pendiente para los promotores del cambio hacia la democracia y la economía de mercado, atribuyéndosele una importancia exagerada como factor de política interna en Estados Unidos.
- En lo que resta de 2002, las presidencias UE de España y Dinamarca no parecen propicias para continuar el diálogo comenzado en 2001, mientras en Estados Unidos, hasta producirse las elecciones de algunos gobernadores y la renovación parcial del Congreso, no emergerá la nueva correlación de fuerzas políticas que pudiera tratar de avanzar en la normalización progresiva de las relaciones, mediante la aprobación de las autorizaciones de viajes turísticos.
- La experiencia de Venezuela y del proceso electoral en Brasil muestran que aun si aumenta el número de gobiernos con simpatías hacia el régimen de La Habana, éstos no podrán convertirlas en apoyo económico fuera de las reglas generales ni arriesgarse a dar con sus coincidencias de posiciones un pretexto a su oposición interna y a los esfuerzos de desestabilización desde el exterior.

- El gobierno cubano mantiene en suspenso su respuesta a la propuesta del expresidente Carter de permitir la labor del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y de la Cruz Roja en las prisiones de la isla, y la oferta de inspección externa de sus laboratorios biotecnológicos. O sea, no ha rechazado la mediación internacional desarrollada durante esa visita.

No obstante, al adoptar esta estrategia de dilatar en el tiempo la oportunidad de avanzar en la reinserción internacional está corriendo riesgos importantes, pues el escenario internacional en 2003 puede, igualmente, ser aún más adverso al gobierno cubano; e, incluso, la importancia del país puede trocarse en indiferencia, como la que padeció Argentina en 2002. Políticamente, aun con la atención internacional y exposición interna alcanzada, la oposición política y el Proyecto Varela están lejos de tener una capacidad de movilización popular a corto plazo, como la venezolana o la argentina; pero el gobierno puede estar incubando una bomba de tiempo. Finalmente, al haberse reducido aún más sus posibilidades de diversificar sus relaciones comerciales, el gobierno cubano no tendrá otra opción que introducir reformas económicas bajo la presión de los inversionistas y empresarios extranjeros, y conciliar así eficiencia económica y equidad social.

BIBLIOGRAFÍA

- AGUILAR TRUJILLO, Alejandro (2000), "Un escenario hipotético en la normalización de las relaciones económicas Cuba-Estados Unidos", *Cuba: investigación económica*, año 6, No. 1, enero-marzo.
- ÁLAMOS, Pilar, Mauricio Font, José Augusto Guilhon y Francisco León (1998), *Integración económica y democratización: América Latina y Cuba*, Santiago de Chile, Instituto de Relaciones Internacionales, Colección Estudios Internacionales.
- ÁLVAREZ, Elena (1997), "La apertura externa", en D. Dirmoser y J. Estay, *Economía y reforma económica*, Caracas, Nueva Sociedad.
- ÁLVAREZ, Elena (2000), "Descentralización y diversificación en la economía cubana: nuevas bases para la cooperación internacional", *Cuba: investigación económica*, Año 6, No. 1, enero-marzo.
- BANCO CENTRAL DE CUBA (2000), *El sistema bancario y financiero*, cuarta edición, La Habana.
- BARRERAS FERRÁN, Ramón (2001), "El momento exige soluciones definitivas en las UBPC", *Granma*, 19 de diciembre.
- CABALLERO, Pilar y Lionel R. González (2001), "La investigación de la demanda turística y sus previsiones. Un método de análi-

- sis tendencial hasta el 2005”, en *Cuba; investigación económica*, año 7, No. 2, abril-junio.
- CARRANZA, Julio (1997), “Los cambios económicos en Cuba: problemas y desafíos” en D. Dirmoser y J. Estay, *Economía y reforma económica*, Caracas, Nueva Sociedad.
- CARRANZA, Julio, Luis Gutiérrez Urdaneta, Pedro Monreal González (1999), “La petite et moyenne entreprise à Cuba: le point de vue de trois économistes cubains”, *Cahiers des Amériques Latines*, 31/32.
- CARRIAZO, George (1997), “Los cambios en la economía cubana”, en D. Dirmoser y J. Estay, *Economía y reforma económica*, Caracas, Nueva Sociedad.
- CELARE (1997), América Latina-Unión Europea. Documentación de base 1996, Santiago de Chile, noviembre.
- CENTENO, Miguel Ángel y Mauricio Font (1997), *Toward a New Cuba. Legacies of a Revolution*, Boulder, Colorado, Lynne Rienner Publishers, Inc.
- CEPAL (1997), “La inversión extranjera en Cuba. Aspectos recientes”, en D. Dirmoser y J. Estay, *Economía y reforma económica*, Caracas, Nueva Sociedad.
- CEPAL (2000), *La economía cubana. Reformas estructurales y desempeño en los noventa*, México, Cepal, Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo y Fondo de Cultura Económica.
- CEPAL (2001a), *Estudio económico de América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, septiembre.
- CEPAL (2001b), *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, diciembre.
- CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA (1997), “Posición Común del Consejo en relación a Cuba”, en Celare, América Latina-Unión Europea, Documentación de base 1996, Santiago de Chile.
- CUENCA GARCÍA, Eduardo (coord.) (1998), *Enfoque sobre la reciente economía cubana*, Madrid, Agualarga Editores.
- DE SOUZA FERNÁNDEZ, George Ney (2000), “Investimentos estrangeiros em Cuba: Razones e oportunidades”, *Política externa* Vol. 8, No. 4, marco-maio, São Paulo.
- DÍAZ VÁZQUEZ, Julio (1989), “Cuba: ajuste en el modelo económico”, en E. Cuenca, *Enfoque sobre la reciente economía cubana*, Madrid, Agualarga Editores.
- DIRMOSER, Dietmar y Jaime Estay (1997), *Economía y reforma económica*, Caracas, Nueva Sociedad.
- EDWARDS, Sebastián y Felipe Larrain (eds.) (1989), *Debt, Adjustment and Recovery. Latin America's Prospects for Growth and Development*, Cambridge, UK, Basil and Blackwell.
- El Universal* (Caracas) (2001), “Comercio en cifras”, septiembre 24.

- El Mercurio* (Santiago de Chile) (2000), *The Wall Street Journal Americas section*, diciembre, B7.
- ESCAITH, Hubert (2001), "Les petites économies d'Amérique Latine et des Caraïbes: Croissance, ouverture commerciale et relations inter-régionales", serie *Temas de Coyuntura*, Santiago, CEPAL, No 14, marzo.
- FERNÁNDEZ F., Marcelo (2002), "Cuba: recuperación económica y apertura. Nuevas reflexiones sobre el período especial", *Revista Bimestre Cubana*, No. 12, enero junio, Época III.
- FERRIOL MURUAGA, Ángela (2001), Reforma económica cubana e impactos sociales. Ponencia presentada en el Congreso de Latinoamericanistas y Caribólogos, Moscú, 25-29 de junio.
- FONT, Mauricio (1997), "Crisis and Reform in Cuba", en M. A. Centeno y M. Font, *Toward a New Cuba. Legacies of a Revolution*, Boulder, Colorado, Lyme Rienner Publishers Inc.
- FRANC, Marc (2002), "Cuba Sugar Ministry has new Trading Firm. Sources", Reuters, enero 4.
- GARCÍA R., Mercedes (1999), "La deuda externa en monedas libremente convertibles: situación actual y perspectivas", La Habana, Universidad de La Habana, Centro de Investigaciones de la Economía Internacional, septiembre.
- GOLDSTEIN, Mendel (1994), "La perspectiva europea", en Irela, *Cuba: apertura económica y relaciones con Europa*, Madrid, Comisión Europea.
- GONZÁLEZ GUTIÉRREZ, Alfredo (1997a), "La economía cubana en 1994 y los escenarios para 1995", en D. Dirmoser y J. Estay, *Economía y reforma económica*, Caracas, Nueva Sociedad.
- GONZÁLEZ G., Alfredo (1997b), "Economía emergente: logros, dificultades y perspectivas. La economía sumergida en Cuba", en D. Dirmoser y J. Estay, *Economía y reforma económica*, Caracas, Nueva Sociedad.
- GONZÁLEZ G., Alfredo (1997c), "Economía y sociedad. Los retos del modelo económico", *Temas*, No. 11.
- GRABENDORFF, Wolf y Riordan Roett (1984), *América Latina, Europa Occidental y Estados Unidos: ¿un nuevo Triángulo Atlántico?*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano-GEL.
- GRABENDORFF, Wolf (2001), "A view from the European Union: The Search for a Cuba Policy", en Washington: Congressional Program-The Aspen Institute, Congressional Program-Second Conference- U.S. Policy Toward Cuba, January 12-16.
- GRABENDORFF, Wolf y Reimund Seidelman (eds.) (2002), *The European Union and Latin America: Bi-regionalism in a Changing Global System* (en prensa).
- GRANMA (1991), "No hay preguntas sin respuesta", 26 de mayo, 11-12.

- GRANMA (2001a), “Declaración Oficial del Gobierno de la República de Cuba”, octubre 18.
- GRANMA (2001b), Editorial “Párrafo Infame”, octubre 27.
- GRIDCHINA, Olga V. (1998), “Cuba-Rusia: ¿reanimación de las relaciones económicas?”, en E. Cuenca, *Enfoque sobre la reciente economía cubana*, Madrid, Agualarga Editores.
- HAKIM, Peter (2001), Memoradum in Oxford Analytica, April.
- HEINE, Jorge (comp.) (1993), “Enfrentando los cambios globales”, en *Anuario de políticas exteriores latinoamericanas 1991-1992*, Santiago de Chile, Prospel.
- HENNESSY, Alistair y George Lambie (eds.) (1993), *The Fractured Blockade. West European-Cuban Relations During the Revolution*, London, McMillan, Warwick University Caribbean Studies.
- HERNÁNDEZ-MALTÓ, José Pedro (1994), “Las vías para la reinserción de Cuba en la economía internacional y la experiencia europea”, en Irela, *Cuba: apertura económica y relaciones con Europa*, Madrid, Comisión Europea.
- ILPES (2001), *Seminario de alto nivel sobre las funciones básicas de la planificación. Compendio de experiencias exitosas*, La Habana, 16-17 de noviembre de 2000, Santiago de Chile, Cepal/ILPES.
- IRELA (1994), *Cuba: apertura económica y relaciones con Europa*, Madrid, Comisión Europea.
- IRELA (2000), Revision of European Policy on Cuba? Perceptions and interest of EU members states, Madrid, April 18.
- JENKINS, Gareth (1993), “Western Europe and Cuba’s development in the 1980s and 1990s”, en A. Hennessy y G. Lambie, *The Fractured Blockade. West European-Cuban Relations During Revolution*, London, McMillan, Warwick University Caribbean Studies.
- LAGE, Carlos (1994), “Las estrategias frente a la situación económica actual”, en Irela, *Cuba: apertura económica y relaciones con Europa*, Madrid, Economía Europea.
- LEE, Susana (2001), “Las empresas en perfeccionamiento tienen que mejorar siempre”, *Granma*, 21 de septiembre.
- LEE, Susana (2002), “Destacan avance en la gestión de la inversión extranjera y la colaboración económica en el 2001”, *Granma*, 21 de enero.
- LEÓN, Francisco (1998a), “Alca-Cuba: participación o marginación”, en Francisco Rojas (ed.), *Globalización, América Latina y la diplomacia de las Cumbres*, Santiago de Chile, Flacso.
- LEÓN, Francisco (1998b), “Los actores internacionales en la crisis cubana”, Carta Internacional, Año VI, noviembre, São Paulo.
- LEÓN, Francisco (1999), Cuba: formación de recursos humanos y empleo. ¿Qué hacer después del Período Especial. Ponencia

- presentada en "The Cuban Economy: Problems, Policies, Perspectives", International Symposium organized by Universidad de La Habana y Carleton University, Ottawa, september 28-30.
- LEÓN, Francisco (2001a), "Foreign Direct Investment and Labor relations in Cuba today: Challenges of an upgrading strategy", Looking Ahead (National Policy Association-Washington), Special Issue on the Current State of Foreign Investment and Workers Rights in Cuba, Vol. XXII, No. 2, January.
- LEÓN, Francisco (2001b), "Cuba, Regional Reinsertion challenges. The European Factor", en Pedro Monreal (ed.), *Development Prospects in Cuba: An Agenda in the Making*, London, Institute of Latin American Studies (en prensa).
- LEÓN, Francisco (2002a), "The Caribbean Basin, the European Union and Latin America. Global change and bi-regional responses", en W. Grabendorff y R. Seidelman (eds.), *The European Union and Latin America: Biregionalism in Changing Global System* (en prensa).
- LEÓN, Francisco (2002b), "Cuba's Global Reinsertion at a Turning Point. EU-LAC Biregional Role", en W. Grabendorff y R. Seidelman (eds.), *The European Union and Latin America: Biregionalism in Changing Global System* (en prensa).
- MAIRA, Luis (1998), "Oportunidades y determinantes de la participación de Cuba en la integración latinoamericana", en P. Álamos, M. Font, J. A. Guilhon y F. León, *Integración económica y democratización: América Latina y Cuba*, Santiago de Chile, Instituto de Relaciones Internacionales.
- MARTÍNEZ SALSAMENDI, Carlos (1994), "Posibilidades para la reinsertión de Cuba en la economía internacional y el papel de Europa", en Irela, *Cuba: apertura económica y relaciones con Europa*, Madrid, Comisión Europea.
- MINISTERIO DE ECONOMÍA Y PLANIFICACIÓN (2000), Plan Económico y Social, 2001, La Habana, Minep.
- MAYO, José (2002), "Entrevista al Ministro de Gobierno Ricardo Cabrisas. La isla está preparada para enfrentar la crisis económica internacional", *Granma*, 8 de enero.
- MAYORAL, María Julia, Félix López y Juan Varela Pérez (2001), "Lidiaremos con éxito contra todas las tempestades", *Granma*, 22 de diciembre.
- MESA-LAGO, Carmelo (1994), *Are Economic Reforms Propelling Cuba to the Market?* Miami, Florida, North South Center.
- MESA-LAGO, Carmelo (2001), *The Cuban Economy in 1999-2001: Evaluation of Performance an debate on the Future*, ASCE, Eleventh Annual Meeting Miami, August 2-4.

- MILLET, Allan R. (1968), *The Politics of Intervention: The Military Occupation of Cuba, 1906-1908*. Ohio, The Ohio State University. A publication of the Mershon Center for Education in National Security.
- MONREAL, Pedro y Manuel Rúa del Llano (1995), “‘Apertura’ and Reform of the Cuban Economy: The institutional framework”, en A. Ritter y John Kirk (eds.), *Cuba in the International System. Normalization and Integration*, New York, McMillan Press.
- OFICINA NACIONAL DE ESTADÍSTICA (1999), *Cuba en cifras 1998*, La Habana, agosto.
- PAGÉS, Raisa (2002), “El reto del sector agropecuario: disminuir los más de 600 millones anuales de importación de alimentos”, *Granma*, 1° de febrero.
- QUINÓNEZ, Nancy (1999), “Cuba: patrón de comercio con los países de la Aladi”, en *Cuba: investigación económica*, año 5, No. 3, julio-septiembre.
- REGUEIRO, Lourdes (2000), “América Latina: integración en los umbrales del siglo XXI”, *Cuadernos de Nuestra América*, Vol. XIII, No. 25, enero-junio.
- RITTER, Archibald y John Kirk (eds.) (1995), *Cuba in the International System. Normalization and Integration*, New York, McMillan Press.
- RODRÍGUEZ, José L. (1991), “Changes in Eastern Europe and Cuba-US relations”, en J. Tulchin y R. Hernández, *Cuba and the United States. Will the cold Ward in the Caribbean End?*, Boulder, Colorado, Lynne Rienner Publishers Inc.
- RODRÍGUEZ, José L. (1993), “Economic relations between Western Europe and Cuba since 1959”, en A. Hennessy y G. Lambie, *The Fractured Blokdale. West European-Cuba Relations During the Revolution*, London, McMillan.
- RODRÍGUEZ, José L. (1997), “La deuda externa cubana: una evaluación actual”, en D. Dirmoser y J. Estay, *Economía y reforma económica*, Caracas, Nueva Sociedad.
- RODRÍGUEZ, José L. (2001a), “La experiencia exitosa de la planificación en Cuba”, en ILPES, Seminario de alto nivel sobre las funciones básicas de la planificación, La Habana, 16-17 de noviembre de 2000.
- RODRÍGUEZ, José L. (2000), Informe sobre los resultados económicos del 2000, La Habana.
- ROJAS, Francisco (ed.) (1998), *Globalización, América Latina y la Diplomacia de las Cumbres*, Santiago de Chile, Flacso, Chile.
- SHANKEN, Marvin R. (2001), “The decline of Cuban Cigars”, in *Cigar Aficionado*, May/June.
- SISTEMA ECONÓMICO LATINOAMERICANO (Sela) (1997), “Elementos para el análisis de las oportunidades y retos que implica la vincu-

- lación con el Mercado Común del Sur (Mercosur)", Caracas, Serie de Estudios sobre Desarrollo, julio.
- SUÁREZ, Luis (1993), "Cuba: Continuidad y cambio", en J. Heine, *Anuario de políticas exteriores latinoamericanas 1991-1992*, Santiago de Chile, Prospel.
- The Economist* (2001), "Cuba's debt Slippery, shapeless and slow to be repaid. Fidel Castro wants a special deal from its creditors", London, Weekly edition, May 19-25.
- TULCHIN, Joseph y Rafael Hernández (eds.) (1991), *Cuba and the United States. Will the Cold War in the Caribbean End?*, Boulder, Colorado, Lynne Rienner Publishers Inc., Woodrow Wilson Center, Current Studies on Latin America.
- VARELA PÉREZ, Juan (2001), "Nuestro país puede mostrar hoy una situación económica diferente", *Granma*, 21 de diciembre.
- VICENT, Mauricio (2001), "Cuba confisca por 'enriquecimiento indebido' cientos de casas a nacionales y extranjeros", *El País*, España, agosto 6.
- WILLMORE, Larry (2000), *Export Processing Zones in Cuba*, New York, United Nations, DESA, Discussion Paper No. 12.

Capítulo 7

EL TURISMO COMO “LOCOMOTORA” DE CRECIMIENTO: REFLEXIONES SOBRE LA NUEVA ESTRATEGIA DE DESARROLLO DE CUBA

Claes Brundenius

INTRODUCCIÓN

El presente documento muestra lo que parece emerger como una nueva estrategia de desarrollo en Cuba, basada en la utilización de la boyante industria del turismo como “locomotora” de crecimiento para la reindustrialización (Figueras, 2001a). El texto examina los instrumentos de esta nueva estrategia, la forma como está concebida para que cumpla su cometido, la manera como en realidad está trabajando, y hasta qué punto en esta fase se puede percibir algún impacto de la estrategia en el cambio estructural y los patrones de crecimiento en la economía cubana. La estrategia se ha fijado como meta tanto el mejoramiento de la industria local, como la sustitución de las importaciones.

Pero, ¿cuál es la razón para que la estrategia se enfoque hacia el turismo? En primer lugar, debido a que si no se regula, el turismo como industria tiende a requerir enormes cantidades de importaciones, convirtiéndose por ello en el sector donde deberían presentarse muchas posibilidades de sustitución de importación, con lo cual se facilita la reestructuración y el mejoramiento de la industria local. En segundo lugar, en virtud de que el turismo se considera un área donde Cuba debería tener no sólo claras ventajas competitivas (sol, arena y salsa), sino en la cual se deberían, además, desarrollar segmentos como el turismo de salud, el turismo ecológico y el turismo histórico y cultural.

Sin lugar a dudas, la industria del turismo ha sido hasta ahora todo un éxito en Cuba. El número de visitantes foráneos a la isla se incrementó de 370.000 en 1990 a 1'774.000 en el año 2000 (ver Tabla 1), aunque la cantidad de visitantes permaneció prácticamente estancada en el año 2001 debido al descenso que mundialmente sufrió la actividad viajera después de los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001 en Nueva York. En términos de generación de moneda corriente proveniente de visitantes foráneos, el turismo es hoy el renglón de mayor producción de dinero en la industria cubana; su contribución a la balanza de pagos se incrementó del 4% en 1990 al 43% en el año 2000. El ingreso bruto proveniente del turismo se estimó en US\$1.9 miles de millones en el año 2000, comparado con un total de US\$1.5 miles de millones que provenían de la exportación de bienes (principalmente de azúcar y níquel) en el mismo año.

TABLA 1. INDICADORES DE LA INDUSTRIA CUBANA DE TURISMO, 1990-2001

	Turistas Miles	Habitaciones Miles	Ingreso bruto US\$ millones	Ingreso por turista US\$	Ventas locales %
2001	1 775	37.2	1 900	1 070	65
2000	1 774	34.7	1 948	1 098	61
1999	1 603	32.3	1 901	1 186	53
1998	1 416	30.9	1 759	1 242	49
1997	1 170	27.4	1 515	1 295	*
1996	1 004	26.9	1 333	1 328	*
1995	746	24.2	1 100	1 475	*
1994	619	23.3	850	1 373	*
1993	546	22.1	720	1 319	*
1992	461	18.7	550	1 193	*
1991	424	16.6	402	948	*
1990	340	12.9	243	715	12**

* No hay datos disponibles.

**Cifra estimada en la investigación de Figueras (2001b).

*** Ventas locales en moneda corriente extranjera a la industria del turismo como parte de los bienes y servicios totales consumidos por la industria y el turismo.

Fuentes: ONE (2000); Figueras 2001; García y Pérez 2001; Marín (2002).

Las inversiones brutas en la industria del turismo dan cuenta de casi el 20% de todas estas inversiones acometidas en Cuba durante la década de los años noventa (Figueras, 2001b). El número de empleados en el sector se estima de 100 a 150.000 (dependiendo de los métodos de conteo), y se cree que unos 200.000

adicionales trabajan de manera indirecta para esta industria. Otro estudio basado en el análisis de *input-output* —especialmente adaptado para el análisis de los efectos asociados que provienen del turismo— indica que 100 nuevos empleos en la industria del sector crean 138 empleos indirectos en firmas que entregan bienes y servicios a los hoteles, empresas de suministros y empresas de entretenimiento (García y Pérez Mok, 2001; y Figueras, 2001a).

El desarrollo del turismo internacional era visto al comienzo de la crisis como una solución temporal a la difícil y creciente brecha en la moneda corriente en las cuentas extranjeras lo cual, conjuntamente con una serie de otros alarmantes desajustes económicos mayores, condujo a lo que se llamó en Cuba el Período Especial. No obstante, ahora resulta claro que cada vez más el turismo juega un papel determinante en la estrategia de desarrollo a largo plazo. La industria del turismo tiene efectos asociados a muchos otros sectores en la economía cubana, y mediante la sustitución de las importaciones muchas plantas han sido modernizadas y desarrolladas. Nuevos y más eficientes sistemas de producción y de administración se han implementado a menudo en colaboración con socios extranjeros, como ocurre en el caso de las *joint ventures* (empresas en o con cuentas de participación). Las compañías que han sido mejoradas suministran bienes no solamente al sector del turismo como tal, sino también a las denominadas “tiendas de recuperación de divisas” (TRD), donde la mayor parte de clientes son cubanos que tienen acceso a los dólares, que es la moneda de cambio usada en las mismas.

¿UNA ESTRATEGIA DE INDUSTRIALIZACIÓN DE SUSTITUCIÓN DE IMPORTACIONES (ISI) DE NUEVO TIPO?

Hasta cuando irrumpió la crisis económica a comienzos de la década de los noventa, la mayor parte del modelo de crecimiento de Cuba estaba condicionada por el suministro de capital y bienes intermedios que provenían del CAME, especialmente de la Unión Soviética. La idea era establecer una industria doméstica local basada en la maquinaria y la tecnología soviéticas. Después de la caída de la Unión Soviética y la terminación de los acuerdos preferenciales de comercio esta industrialización de sustitución de importaciones colapsó.

Cuando se inició el *boom* del turismo a principios de los años noventa, existían muy pocas compañías locales capaces de suministrar a la rápida y creciente industria del turismo bienes y servi-

cios con estándares internacionales. Así, una abrumadora parte de las entradas al sector tenía que importarse. Se estima que en 1990 solamente el 12% de los bienes y servicios consumidos por la industria y el turismo procedía de productores locales.

Esta situación era bastante notoria para cualquier persona que permaneciera en Cuba en un hotel de cuatro o cinco estrellas a comienzos o hacia mediados de los años noventa. Prácticamente todo parecía importarse, desde las cobijas de las camas, las toallas de los baños, los muebles, las camas, los colchones de las alcobas. En los restaurantes gran parte del menú también era importado; era el caso de la cerveza, el vino, el agua mineral y los ingredientes básicos para muchos platos típicos que servían en los restaurantes. Se importaba incluso la ropa de trabajo del personal de servicio. La infraestructura también era bastante débil. Los equipos de cocina, el amoblado general de restaurantes y los elevadores tenían que importarse; lo mismo ocurría con los equipos de televisión y de teléfonos para las habitaciones. Cuba estaba sufriendo su peor crisis; de igual manera, los sistemas de transporte y de telecomunicaciones estaban colapsando.

Como se dijo, a comienzos de 1990 la industria del turismo era vista como una solución temporal; es decir, se esperaba que estuviera vigente sólo por el tiempo que durara la difícil situación económica (el denominado Período Especial en Tiempo de Paz). En declaraciones dadas el 26 de julio de 1990, Fidel Castro expresó la situación en los siguientes términos: “Nosotros trabajamos para desarrollar el turismo con el objetivo de incrementar nuestras entradas en moneda corriente convertible con el propósito de satisfacer muchas de las necesidades del país y especialmente en momentos como los actuales”.

Resultaba claro entonces que las entradas generadas por el turismo se utilizarían, ante todo, para compensar la fuerte caída en las ganancias provenientes de las exportaciones después del colapso del campo socialista, y servirían como colchón o cojín temporal, con lo cual se facilitarían las importaciones necesarias mínimas para el país en general (no mucho menos para el consumo). Gradualmente esta situación temporal ha sido transformada y convertida en una estrategia de desarrollo a largo plazo para alcanzar no sólo la recuperación económica, sino también para introducir cambios estructurales significativos en la economía (hasta cierto punto, cambios significativos en el sistema económico), y en la modernización y mejoramiento tecnológico de la industria local así como de los servicios; todo, basado en la estrategia ISI de un nuevo tipo.

La nueva estrategia ISI parece estar basada en los siguientes principios:

1. En la parte central de esta estrategia se encuentran las casas matrices o corporaciones que colocan los suministros o abastecen el mercado de dólares en Cuba con bienes y servicios (tanto importados como producidos localmente). En su mayoría estas compañías son nuevas, mientras que otras son bastante antiguas (es el caso de Cimex). Estas corporaciones están autorizadas para cumplir amplias funciones y responsabilidades, al tiempo que son relativamente independientes de la interferencia que puede provenir del gobierno.
2. Las industrias locales están siendo mejoradas y modernizadas a fin de ponerlas a competir y, en últimas, sustituir las importaciones. A las industrias locales mejoradas se les anima para que entreguen bienes competitivos de alta calidad, tanto al sector del turismo como a las tiendas de recuperación de divisas (TRD) y, como consecuencia de lo anterior, encontrar mercados de exportación. El propósito principal de este empeño es colaborar con las compañías extranjeras. Esta colaboración puede tomar la forma de *joint ventures*, de empresas asociativas de contratos de administración y de los llamados acuerdos productivos de cooperación.

Los acuerdos joint venture implican la creación de una compañía compartida (50%-50%, ó 51%-49%) entre un socio cubano y un socio extranjero. Como regla general, el socio cubano ofrece la tierra y el socio extranjero cuida la inversión del capital. En el año 2000 existían 20 acuerdos de este tipo en el negocio de hoteles en Cuba. Estos hoteles disponían de unas 3.540 habitaciones (cerca del 20% del total) con otras 9.560 en construcción. La mayor parte de los *joint venture* se realizaba con empresas españolas (es el caso de los hoteles Sol Meliá, Grupo Riu, Iberostar), y con compañías francesas (Accor y Club Med), alemanas (LTI), italianas (como el Ventatur), canadienses (Life Hotel) y holandesas (Golden Tulip). Se estimaba que los acuerdos *joint venture* abarcarían el 20% de toda la capacidad de habitaciones hacia el año 2005 (Figueras, 2001 b).

Los contratos de administración. En el año 2000 existían 17 cadenas hoteleras internacionales que tenían contratos de administración y de mercadeo con sus contrapartes cubanas, con 54 hoteles y cerca de 17.000 habitaciones (cerca del 48% de toda la planta disponible para el turismo internacional). Los contratos de administración tenían una validez de entre cinco y siete años, pero podían ser prolongados si los socios así lo deseaban (y las condiciones contractuales podían ser modificadas en tal caso). Un importante principio para el socio extranjero es el derecho de nom-

brar tres personas; vale decir director, el administrador de mercado, y no menos de un chef de cocina.

Los acuerdos de producción cooperada son un fenómeno relativamente nuevo (la ley se aprobó más o menos hacia finales de diciembre del año 2000). Tal como ocurre con los acuerdos *joint venture*, el principal objetivo de este nuevo tipo de colaboración es obtener capital, tecnología moderna y, como se sabe, sustituir las importaciones; en últimas, ser competitivos en el mercado global. Los acuerdos de producción cooperada pueden tomar muchas formas. El socio extranjero (denominado el inversionista) suministra al socio cubano (una planta textil local, por ejemplo) materia prima o tecnología y el *know-how* (conocimiento para realizar bien una tarea determinada) a cambio de una suma fija por período producido. El socio foráneo puede también optar por comprar el producto terminado para ser exportado. Existen muchas ventajas para el inversionista con este tipo de acuerdos. El inversionista no tiene que pagar el alto costo de la mano de obra que el socio cubano carga a las *joint venture* (como se estipuló en la ley de inversión de 1995). Otro beneficio es que el inversionista no tiene que pagar impuestos puesto que la compañía permanece todo el tiempo en Cuba. Un aspecto negativo es que éstos son acuerdos que tienden a ser de menor tamaño durante un período limitado de tiempo en donde el inversionista tiene poco o casi ningún control administrativo.

LAS CORPORACIONES

Las corporaciones (como comúnmente se les denomina) actúan básicamente como grandes empresas matrices, operando principalmente en la economía del mercado de dólares (sobre todo a nivel local, pero operando cada vez más en el exterior —con importaciones y exportaciones— y creciendo como operadores de turismo). En términos generales, el mercado de dólar puede definirse como: el sector del turismo y las tiendas locales de venta al por menor (principalmente las TRD).

Cubanacán S.A. es la corporación cubana más importante en el sector del turismo. Ésta tenía en el año 2000 unas entradas brutas de US\$297 millones, con una parte del mercado correspondiente al 27% (Tabla 2). El grupo Cubanacán tiene hoy nueve oficinas sucursales en Europa, Canadá y Latinoamérica, y 15 compañías que administran 55 hoteles (de los cuales muchos son *joint ventures*), también administran 52 restaurantes, y tres “marinas”, 13 centros de buceo, 38 centros de salud y hoteles espe-

cializados en turismo de la salud. Esta corporación también tiene una agencia de viajes y una agencia de transportes con alquiler de carros y taxis. Cubanacán administra la mayor parte de los hoteles de cinco estrellas de Cuba (8, de 13 existentes) y es el socio más importante en los contratos de *joint venture* (ver Tabla 3). Tiene además 26 *joint venture* y contratos de administración. Todos los hoteles de cinco estrellas están en cooperación con cadenas de hoteles extranjeras. El socio más importante es el Sol Meliá (España), especialmente después de su adquisición de los hoteles Tryp (España) en 1999, los cuales tenían cuatro hoteles bajo contratos de administración en la Isla. Cubanacán también tiene filiales de salud y de turismo que ofrecen servicios médicos en cirugías, ortopedias, cardiología, oncología, restauraciones neurológicas y otras áreas especializadas.

TABLA 2. ACCIONES DEL MERCADO PARA GRANDES UNIDADES DE TURISMO (OPERACIONES HECHAS EN MONEDA EXTRANJERA)

	1995		2000	
	US\$ millón	Porcentajes	US\$ millón	Porcentajes
Cubanacán	186.3	33,1	296.8	27,0
Gran Caribe	115.6	20,5	208.3	18,9
Gaviota	30.9	5,5	106.6	9,7
<i>Joint Ventures</i>	54.0	9,6	93.8	8,5
Habaguanex	11.3	2,0	60.9	5,5
Rumbos	31.7	5,6	59.6	5,4
Caracol	53.4	9,5	52.4	5,1
Horizontes	45.5	8,1	51.3	4,8
Islazul	8.8	1,6	31.3	2,8
Otros	25.9	4,5	139.1	12,6
Total	563.4	100,0	1 100.1	100,0

Fuente: elaborada por el autor a partir de información suministrada por Mintur.

Gran Caribe S.A. es el segundo actor más importante en el negocio del turismo, aunque sus intereses están casi totalmente centrados en el negocio hotelero. En el año 2000 tenía una entrada de aproximadamente US\$208 millones, con una participación en el mercado del 19%. Posee 40 hoteles, con 9000 habitaciones, de los cuales 3 son hoteles cinco estrellas y 25 de cuatro estrellas; de éstos, 14 se encuentran bajo la figura de *joint venture* o de acuerdos de administración con cadenas de hoteles extranjeras. Posee también los hoteles clásicos como el Hotel Nacional, el Presidente, el Habana Riviera y el Habana Libre.

TABLA 3. HOTELES PARA EL TURISMO INTERNACIONAL, POR CATEGORÍA Y TIPO DE ADMINISTRACIÓN PARA EL AÑO 2000

Propietario	Hotel de una estrella	Hotel de dos estrellas	Hotel de tres estrellas	Hotel de cuatro estrellas	Hoteles de cinco estrellas
Cubanacán	Ninguno	2	11 de su propiedad más 3 en contratos JV y otros contratos de administración: el Qalton, el Golden Tulip y el Life Hotel	9 de su propiedad más 12 con JV y/o contratos de administración: Qualton Raytur Hotel y SPA Delta Superclub (4) LTI (3) Sol Meliá	8 de los cuales todos son bajo la modalidad de JV y/o contratos de administración: Hoteles Tryp /Sol Meliá (7) y el Golden Tulip (1)
Gran Caribe	Ninguno	Ninguno	7 de su propiedad más 3 con JV y/o contratos de administración: el Venta Club Accor Going One	12 de su propiedad más 13 con JV y/o contratos de administración: Hoteles Tryp/Sol Meliá (3) Venta Club Raytur Iberostar (2) Grupo Riu (2) Accor (3) Super Club	2 de su propiedad más contratos de administración: Sol Meliá
Gaviota	1	5	7 de su propiedad más un contrato de administración: Accor	4 de su propiedad más 7 con contratos de administración: Sol Meliá (5) LTI Club Med	contrato de administración: Sol Meliá
Habaguanex	Ninguno	Ninguno	Ninguno	3 de su propiedad	1 de su propiedad
Horizontes	1	17	28	Ninguno	Ninguno
Islazul	13	21	10	1	Ninguno
Cubamar	3	1	1	Ninguno	Ninguno
Otras	Ninguno	Ninguno	Ninguno	3	Ninguno
Total	18	46	71	64	13

Fuente: elaborada por el autor con base en el Directorio Turístico de Cuba 2000, y otras fuentes oficiales.

Gaviota S.A., con 27 hoteles en 2001 (incluyendo 4 hoteles de cinco estrellas y 12 de cuatro estrellas) es la compañía matriz o corporación que más rápidamente se está expandiendo en el turismo en Cuba. Es un caso bastante peculiar, puesto que es manejada por el Ministerio de las Fuerzas Armadas Revolucionarias (Minfar). Gaviota tenía el 10% de participación en el mercado en el año 2000.

Habaguanex S.A. fue constituido en 1994 como una dependencia de la Oficina del Historiador de la Ciudad, la cual a su vez había sido creada un año antes para hacerse responsable de la restauración de la vieja Habana (declarada como Patrimonio Mundial por la Unesco). Habaguanex está, sin embargo, creciendo y desplazándose hacia el negocio de los hoteles en la vieja Habana.

Sus entradas brutas se han incrementado de US\$11.3 millones a US\$60.9 millones en el año 2000. En el 2001 poseía 11 hoteles, de los cuales uno era de cinco estrellas, y 5 eran de cuatro estrellas; se encuentra involucrada en la reconstrucción de los viejos hoteles clásicos cubanos en la vieja Habana; es el caso del Telégrafo, el Park View, O’Farril y el Santander. Recientemente firmó un acuerdo *joint venture* con una compañía China para la construcción de un hotel de 250 habitaciones en la esquina del Prado y del Malecón (ver información de *Granma* 29 de marzo de 2001).

Horizontes S.A. e Islazul S.A. son pequeños grupos que administran hoteles de una, dos o tres estrellas en Cuba. Muchos de estos hoteles son viejos, pero usualmente (y hasta cierto punto) han sido renovados; son hoteles que pertenecen a la vieja data cubana. Sin embargo, son importantes en número, ascendiendo a un total de 90. Horizontes S.A. tiene 44 establecimientos con 7.000 habitaciones aproximadamente.

El Ministerio de Turismo (Mintur) tiene una agencia de financiación, denominada Finatur, que trabaja como un banco de desarrollo. Ella redirecciona las ganancias en moneda extranjera para el desarrollo de proyectos que tienen como meta incrementar los dividendos del turismo. Uno de estos proyectos es la construcción de 50 casas “sombras” alrededor de toda la isla para facilitar que ésta se convierta en productora de legumbres durante todo el año. Finatur también direcciona los proyectos de inversión de capital hacia el sector manufacturero, especialmente en la industria ligera.

Pero no es solamente la industria del turismo la que trabaja con exportaciones locales. También el rápido y creciente mercado de almacenes de ventas al detal (TRD), como las pizzerías y las cafeterías, principalmente abiertas para el creciente número de cubanos que tiene acceso a los dólares. Los grupos matrices más importantes son el grupo Cimex (la corporación más grande en Cuba) que tiene 29 compañías, incluyendo una cadena de pequeñas y grandes tiendas bajo la modalidad de *joint venture*. También tiene estaciones de gasolina, agencias de bienes raíces, operadores turísticos y bancos de finanzas internacionales, así como negocios en las zonas francas, negocios de importación y asociaciones con fabricantes y consumidores de bienes (ver *Granma*, No. 10, enero de 2001). Sus ventas en dólares en la economía nacional pasaron de US\$260 millones en 1995 a US\$640 millones en el año 2000.

Las corporaciones son todas de propiedad del Estado, pero actúan como unidades independientes, de la misma forma como ocurre con las compañías estatales en las economías de mercado. Aunque la

intención del gobierno es utilizar la industria del turismo para reindustrializarse y mejorar sus industrias locales, comúnmente se reclama que esto no se lleva a cabo en la forma como se realiza en la ISI tradicional, mediante la protección y el favorecimiento de la industria local (Figueras, 2001a). Aunque existen diferentes puntos de vista sobre este asunto, por lo menos un observador reconocido en Estados Unidos parece confirmar el reclamo.

Cimex y todas las entidades mencionadas operan sin control y supervisión del gobierno, como cualquier firma del sector privado en cualquier otro país del mundo. Ellas toman préstamos de los mercados financieros internacionales por cuenta propia y son auditadas por firmas de contabilidad occidental que tienen amplio liderazgo, y la flexibilidad para desarrollar o emprender cualquier contrato de negocios que deseen. Pero tienen un solo accionista: el gobierno de Cuba. Si alcanzan sus propias metas de ganancias y operan con márgenes de ganancias aceptables, de todas maneras siguen operando. En caso contrario, los empleados son despedidos, se introduce una nueva administración y se hacen nuevos cambios. ¿Qué podría ser más capitalista que esto? (Kirby, 2000).

INDUSTRIAL UPGRADING Y CADENAS PRODUCTIVAS

Uno de los problemas sistémicos con el modelo de crecimiento de Cuba antes de 1989 radicaba en que, tal como ocurría con los modelos socialistas de acumulación, éste se había basado en el llamado crecimiento extensivo, determinado por el crecimiento proporcional de las *factor inputs*. Esto brinda poco espacio para las innovaciones endógenas y los cambios tecnológicos en el modelo que permitiría un uso más eficiente de los factores de producción. El crecimiento extensivo ha estado entonces asociado con el lento crecimiento de la productividad en Cuba. Durante la segunda mitad de los años ochenta, la productividad laboral era incluso negativa (-3.9%), lo cual ilustra la saturación del modelo extensivo.¹ El cambio a un modelo de crecimiento intensivo² se tornó entonces en una necesidad para Cuba, incluso antes de que se presentara la crisis real a comienzos de la década anterior. Sin embargo, la crisis podría ser una excelente oportunidad para cambiar el rumbo hacia la búsqueda de un modelo de crecimiento

¹ Para una discusión sobre este tema ver Brundenius (2002).

² Un modelo de crecimiento intensivo es equivalente al crecimiento de la productividad de los factores en terminología occidental, ver Kornai János (1992).

intensivo mucho más dinámico y de una productividad sostenida que requiere que la economía avance (Porter, 1990: 6).

No existe consenso sobre la mejor manera de aproximarse al tema del avance económico (*industrial upgrading*). Hay muchos y variados tipos de *upgrade*; al que usualmente más se refieren los expertos es el que se interpreta como los cambios intersectoriales en el sector de la exportación, con una economía que se mueve de exportaciones de bienes de consumo básico a sectores más complejos, tales como la electrónica, los automóviles y la tecnología de la información (la economía de los “Tigres del Pacífico”). Sin embargo, el mejoramiento también puede verse como un salto o cambio intrasectorial a partir del montaje intensivo de labores orientadas hacia la exportación en las Zonas de Procesamiento de Exportación (EPZ), basado casi exclusivamente en entradas importadas, el cual a su vez debe moverse hacia formas más integradas de manufactura. Los proveedores locales gradualmente tendrán mayor importancia en este proceso. El *upgrade* puede ser visto como un desplazamiento o un movimiento que va mucho más allá de los nichos de valor agregado, asociados con los EPZ.

De igual forma, está relacionado con los cambios tecnológicos y la innovación, esenciales para un crecimiento de productividad total, al igual que para el mejoramiento ecológico y ambiental. El aprendizaje tecnológico y organizacional es un aspecto importante del mejoramiento. El aprendizaje, así como la capacidad para aprender, es esencial atendiendo a que los prerrequisitos para la competitividad cambian con el tiempo. En la economía global, un alto sector de crecimiento hoy puede ser una trampa de crecimiento mañana, lo cual puede llevar a un crecimiento empobrecedor (Bhagwati, 1996). La industria del azúcar en Cuba podía ser un caso típico.³

El acceso al capital humano y la fuerza laboral altamente calificada son condición necesaria pero no suficiente para que una nación sea capaz de mejorar y sea competitiva. Cuba posee una gran cantidad de estas competencias, pero un asunto de importancia es cómo se utilizan (Brundenius, 2001b y 2002b).

El parque industrial en Cuba es viejo y obsoleto, y el crecimiento acelerado depende de las inversiones cada vez mayores en nuevas

³ El concepto de “crecimiento empobrecedor”, desarrollado por Bhagwati y otros, sugiere que el crecimiento continuo (en volumen) de algunos sectores en países desarrollados podría actualmente ser autodestructivo, argumentando que el crecimiento basado en las exportaciones en países en desarrollo podría empeorar sus términos de intercambio y podría arribarse a la paradoja de que éstos han empeorado después de un *boom* de exportaciones en términos de volumen.

plantas, maquinaria y equipo, y en la productividad incrementada, algo que sólo puede lograrse a través del mejoramiento tecnológico, la innovación y el uso eficiente de la fuerza de trabajo altamente calificada. En Cuba, el influjo de la Inversión Extranjera Directa (IED) se considera un importante medio en este empeño, aunque no como una alternativa sino más bien como un complemento a la acumulación de capital doméstico.

En el contexto cubano, el mejoramiento industrial significa mejoramiento tecnológico, incluyendo la adaptación de un nuevo aprendizaje organizacional. Para Gary Gereffi, el *industrial upgrading* involucra el aprendizaje organizacional para mejorar las posiciones de las firmas o las naciones en el comercio internacional, así como las redes de producción.⁴ Es más, la participación en las redes de productos de consumo global es un paso necesario para el mejoramiento industrial, puesto que ella coloca a las firmas y economías en curvas de aprendizaje potencialmente dinámicas. Sin ninguna duda, esto también es parte de la estrategia de avance en Cuba (y el ejemplo del níquel es un caso típico), aunque la estrategia cubana es mucho más compleja que eso. También consiste en un mejoramiento tecnológico de las industrias locales que están produciendo bienes para el mercado local, en una especie de política de sustitución de importaciones adoptada nuevamente.

La estrategia consiste en utilizar los sectores de la economía del dólar (especialmente en las tiendas y en el sector del turismo) como incentivos para mejorar las industrias de proveedores locales, puesto que estas últimas tienen que competir con las importaciones. Hasta cierto punto esta política ha sido exitosa: las ventas realizadas por proveedores locales en la economía del dólar se han incrementado de manera constante desde la puesta en marcha de la legislación de tenencia de dinero corriente, que se incrementó del 25% de ventas totales en 1996 al 61% en el año 2000 (Rodríguez, 2000). La interrogante que aún queda por resolver es si estas nuevas rutas son el resultado de un mejoramiento exitoso, o son más bien (por lo menos hasta cierto punto) el resultado de políticas explícitas de sustitución de importaciones (barreras tarifarias y no tarifarias).

⁴ *Industrial upgrading* puede también ser vista como una estrategia gubernamental para apoyar el avance tecnológico de industrias de alta tecnología, ver p. ej. Chiung-Wen Hsu and Hsueh-Chiao Chiang (2001).

EL TURISMO COMO CADENA PRODUCTIVA

La teoría de las cadenas productivas se convierte en una interesante herramienta para analizar las formas y los métodos como los países, las industrias, las sucursales o las firmas encausan o mejoran la cadena del valor. Sin embargo, de esta teoría se habla más que todo en el contexto de las cadenas de producción que se ubican dentro de la industria de fabricación, las cuales o bien son dirigidas hacia el comprador (es el caso de las industrias de textil) o bien se dirigen hacia el productor (por ejemplo las industrias de automóviles). A la primera categoría pertenecen generalmente industrias de bienes de consumo que provienen de un trabajo intensivo, donde tanto los distribuidores al detal (detallistas) como los nombres de las marcas juegan un papel importante en la colocación y en el establecimiento de las redes de producción descentralizadas. La segunda categoría es característica de las industrias intensivas en tecnología y en capital, en las que las grandes corporaciones transnacionales juegan un papel de liderazgo. No obstante, hasta el momento la industria de los servicios ha sido descuidada de manera notoria.

La teoría, sin embargo, podría extenderse a la industria del turismo, como se ha hecho en un estudio pionero realizado por Clancy (1998a y b). Aunque el estudio se limita al análisis de las cadenas de valor en las aerolíneas y en las filiales hoteleras, su enfoque —sin ninguna duda— podía extenderse a la industria del turismo como un todo. En un paquete turístico global como el que se discutió en líneas anteriores, hay diferentes segmentos que pueden ser apropiados por diversos actores, desde los operadores de *tour* hasta las aerolíneas, los gerentes de hoteles y los servicios locales ofrecidos a los turistas.

EL INDUSTRIAL UPGRADING Y LA COLABORACIÓN EXTRANJERA

Como regla general, el *industrial upgrading* en Cuba se realiza en cooperación con socios extranjeros, bien sea bajo la forma de *joint ventures*, bajo la forma de contratos de administración, de contratos de riesgo o cualquier otro tipo de arreglo. Según datos oficiales, las acciones totales de la IED en Cuba ascendieron a cerca de mil millones de dólares hacia finales del año 2001, con una cantidad comprometida de US\$5.4 miles de millones (*Granma*, enero 18 de 2002). La mayor parte de estas acciones de IED se han invertido en las telecomunicaciones (37%) y en la minería (20%), mientras que a primera vista (y de manera sorpresiva) el turismo da cuenta

de solamente un 11% del total invertido hacia el año 1999. Debe tenerse en cuenta, sin embargo, que los anteriores estimados de las acciones no son datos oficiales del gobierno cubano (por ser información clasificada) sino datos basados en fuentes norteamericanas (www.cubatrade.org). No obstante, la información podría ser real, pues la mayor parte de la colaboración extranjera en los negocios de hoteles en Cuba se ha realizado hasta la fecha bajo la figura de contratos de administración, y éstos no son registrados dentro de las estadísticas cubanas de IED.

La minería, la exploración del petróleo y las telecomunicaciones son ejemplos donde la tecnología foránea y la capacidad intelectual se han convertido en instrumentos básicos para el mejoramiento tecnológico en Cuba. Sin embargo, la industria del turismo es también un factor importante en este contexto, no solamente en la construcción y administración de los hoteles, sino por la gran importancia de las compañías extranjeras en el mejoramiento tecnológico de muchas de las industrias que suministran bienes al turismo, como se mencionó en líneas anteriores.

Suchel-Camacho S.A. se estableció como una *joint venture* en 1995 entre Suchel, un viejo fabricante de jabón y de perfumes cubanos en 1958, y Camacho S.A., una de las más famosas compañías de cosméticos de España. La fábrica está bastante relacionada con la industria del turismo, siendo a la vez la principal empresa que suministra jabón, shampoo y lociones de manos a los hoteles. También está incrementándose rápidamente, expandiendo el mercado de cosméticos en las TRD. Sus ventas al mercado local se incrementaron de US\$14.6 millones en el año 1996 a US\$27.8 millones en el 2000. Últimamente la compañía ha intentado penetrar en algunos mercados de cosméticos en el Caribe y en Latinoamérica (www.suchel.cubaweb.cu).

En algunos campos los productos cubanos están altamente posicionados en el mercado internacional (y de esta manera también entre los turistas que visitan a Cuba). Es el caso, por ejemplo, del ron y el tabaco. Havana Club Internacional S.A. es una *joint venture* con una compañía francesa denominada Pernod Ricard. Desde la creación de la *joint venture* en 1994 las ventas de la Havana Club se han incrementado cinco veces. Antes de la crisis cubana el ron era principalmente exportado a los países socialistas.

Los cigarros cubanos son otro ejemplo del ascenso de exportaciones exitosas realizadas en colaboración con socios extranjeros. En 1999 el SOE cubano Habanos S.A. vendió el 50% de sus acciones a Altadis, una fusión franco-española de Tabacalera (España) y Seita (Francia). La *joint venture* aparentemente ha tenido gran

éxito, alcanzando entradas brutas reportadas de US\$260 millones en 2001, un 6% de lo cual se explicaba por el mercado de dólares en Cuba (*Caribbean News*, 5 de marzo de 2002).

La diversidad de intereses que tiene en Cuba la compañía Sherritt International es un caso interesante. Desde su llegada a la isla hacia el año 1990, la compañía se ha diversificado en sectores que están indirecta o directamente relacionados con la industria del turismo (es el caso de la telefonía celular, la industria de alimentos y últimamente la industria hotelera y de suministros). Su acción total comenzó en 1994 con la formación de una compañía *joint venture* 50%-50% que también podía servir como modelo para otros países en vías de desarrollo. El acuerdo *joint venture* se firmó entre Sherritt y la Compañía General de Níquel Cubana SOE S.A., lo cual resultó en una subsidiaria conjunta de su propiedad: una mina con una planta de procesamiento en Moa, Cuba; una planta de refinería en Alberta, Canadá; y una firma o compañía de ventas y mercadeo en las Bahamas. Esto ha significado no solamente el desarrollo o mejoramiento tecnológico (y ambiental) de sus instalaciones en Cuba, sino que al gobierno cubano le ha permitido tomar parte en su capacidad de refinería y acceder a los mercados del níquel por fuera de Estados Unidos (Pérez, 2001). Desde 1994 la planta de Moa ha doblado sus resultados, gracias a la modernización que se llevó a cabo conjuntamente con Sherritt. La mayor parte de los administradores de la planta son cubanos (entrenados con técnicas modernas de administración), y otros 30 profesionales cubanos están instalados en la base de Alberta, en Canadá (*Business Week*, marzo 1997).

Uno de los problemas para la compañía Sherritt es que el contrato cae bajo la figura llamada “traficando con firmas que son propiedad de Estados Unidos” consignada en la ley Helms-Burton. La compañía está bajo constante amenaza de ser demandada ante la Corte de Estados Unidos y ni a sus ejecutivos, ni a las familias de los mismos, se les permite estar en dicho país. Pero en lugar de ceder a las presiones estadounidenses, la Compañía Sherritt ha venido expandiendo sus actividades en Cuba también en nuevas áreas como el petróleo, el gas, las telecomunicaciones y el turismo, convirtiéndose en el más grande inversionista en el país. Se estima que Sherritt da cuenta de más del 80% de las inversiones del gobierno canadiense en la isla (ver globalexchange.org, 11 de octubre de 2000). Recientemente la Sherritt ha firmado un contrato con una cadena española (Sol Meliá) para construir 14 hoteles de lujo en Cuba (*Cuba Business Journal*).

EL IMPACTO DEL TURISMO EN LA ECONOMÍA CUBANA

Llegamos ahora a una pregunta central: ¿cuáles son los efectos de las inversiones hechas en el turismo cubano? Investigadores como Holan y Phillips han argumentado que el compromiso de Cuba de hacer del turismo una máquina de crecimiento presenta “un alto riesgo para que decaigan las compensaciones o las entradas” (Holan y Phillips 1997). Los autores han examinado lo que llaman grietas o fugas en las ganancias en dinero corriente en la industria del turismo en Cuba. Bajo esta figura (fugas) ellos quieren significar la brecha que existe entre la tendencia del número de visitantes y las ganancias en dinero corriente (ver Tabla 1). Por ello, un decremento del ingreso por turista podría ser una medida que incremente estas fugas o que disminuya las recompensas. El argumento es que Cuba podía estar apuntando, de manera exagerada, a metas cuantitativas, tales como el número de arribos (el caso de haberse fijado la meta de tener 7 millones de turistas hacia el 2005, como fue el caso hace algunos años), en vez de examinar las maneras y los medios de incrementar los gastos que los turistas van hacer en la isla mientras permanezcan en ésta.

Una nueva mirada a la Tabla 1 tiende a confirmar la preocupación de los autores. Sus análisis terminan en 1995, tiempo en el cual las fugas tendieron a detenerse. Después de 1995, la entrada per cápita por turista ha decrecido de manera constante año tras año y en el año 2000 estuvo al mismo nivel que en el año 1992; es decir, justo cuando el *boom* del turismo comenzó. No está clara la razón por la cual estas fugas crecen, pero es un hecho que si el nivel de ingreso por turista en 1995 se hubiera mantenido, entonces las entradas brutas en dinero corriente hubiesen sido de US\$2.6 mil millones en el año 2000, en lugar del US\$1.8 mil millones, una diferencia de US\$800 millones. La fuga podría ocurrir en virtud de que la estadía de los visitantes se ha reducido. Esto se deduce por el hecho de que el promedio de estadía en la isla descendió de 10 días en 1993 a 7.8 días en 1999 (Crespo y Suddaby, 2000). El fenómeno de la fuga de dinero podía también ser el resultado de que los turistas están gastando menos dinero durante su visita. Esto podría deberse a que hasta la fecha los visitantes no encuentran mucho qué hacer en Cuba (actividades en las que podría gastarse dinero).

Una explicación complementaria podría ser la aparición de la nueva tendencia entre los operadores de turismo. Ahora se usa el concepto *hoteles todo incluido* (y *tours* de paquetes). Esto puede desalentar a los turistas para que hagan gastos por fuera de los hoteles. Otro factor que indudablemente ha tenido impacto en las

entradas en dólares es la tasa de cambio. El aumento del precio del dólar contra el euro efectivamente ha jugado un papel determinante en el estancamiento de las entradas del turismo, calculándose en dólares. De todas maneras, cualquiera que sea la razón, la fuga aparente es, sin lugar a dudas, un área de preocupación entre las autoridades que manejan el turismo en Cuba.

Sin embargo, el éxito también puede medirse en otros términos, dependiendo de cómo se mire el fenómeno. De acuerdo con los datos oficiales, la participación local de las entregas a la industria del turismo se incrementó del 12% en 1990 al 65% en el 2001, y la participación nacional en las ventas de las TRD se incrementó del 29% en 1996 al 51% en el año 2000. A primera vista estas participaciones son impresionantes, especialmente por el hecho de haberse incrementado en un período tan corto. Pero no está claro cómo se calculan —por ejemplo—, o hasta qué punto las importaciones de materia prima para las industrias locales son deducidas o no.

El mercado del dólar en Cuba es especialmente importante para mejorar la industria ligera, integrada por más de 100 compañías, y que entregó bienes valuados en US\$135 millones en el año 2001. Se esperaba que la cifra se incrementara a US\$198 millones en las TRD en el año 2002. Al mismo tiempo, las ventas al sector del turismo se estancaron en el año 2001 quedando en un nivel aproximado de US\$46 millones (*El Economista de Cuba*, febrero de 2002).

La industria de bebidas es un caso muy particular. Hacia el año 2000 esta industria tenía 16 contratos *joint venture*. En 1996 se creó la compañía Coralsa, como socio *joint venture* y de otros tipos de transferencias de tecnología con compañías extranjeras, con el propósito de encontrar mercados, tecnología y financiación para el mejoramiento de la industria de alimentos y bebidas (Pérez, 2001). La mayor parte de las industrias locales que han sido mejoradas está principalmente orientada hacia el mercado doméstico (el sector del turismo y las TRD), pero también tienen puesta su mirada hacia la realización de nuevos mercados de exportación (especialmente en el Caribe y Mercosur).

El sector de la industria cubana que ha sido tecnológicamente modernizado entrega, en consecuencia, más del 60% de los bienes consumidos por la industria del turismo. Es una cifra bastante grande si se compara con otros sitios de destino del turismo en el Caribe. Sin embargo, resulta difícil saber con seguridad qué cantidad del ingreso de dólares realmente permanece en el país, incluso si es cierto el hecho de que las industrias locales aportan una parte creciente de los bienes solicitados por las sucursales de

hoteles. No aparece claro hasta qué punto estas industrias, a su vez, están dependiendo de entradas importadas: en otras palabras, qué cantidad del valor agregado es producido en Cuba. Para darse cuenta del fenómeno sería necesario tener acceso a la matriz *input-output* para la economía cubana. La última matriz de este tipo fue construida en 1987, y es de poca relevancia hoy.

El trabajo sobre una nueva matriz *input-output* que cubra todas las actividades no ha sido priorizado en La Habana hasta el momento (aparentemente en las esferas económicas). En lugar de esto, el Ministerio del Turismo (conjuntamente con la Oficina Nacional de Estadísticas) está trabajando en las llamadas cuentas satélites; es decir, una matriz *input-output* que relaciona la industria y el turismo por sí misma. Esta matriz, que facilitaría un monitoreo del impacto de la locomotora de crecimiento, no ha sido publicada. Una probable razón es que el resultado es todavía muy vacilante (incluso contradictorio y difícil de interpretar) debido a las complicaciones que tienen que ver con una economía bifurcada, que se presenta en una proporción paritaria (1:1) entre el dinero norteamericano y el peso cubano en las cuentas nacionales, mientras que la proporción del mercado paralelo es de \$26 por dólar. Cubanacán, por ejemplo, hace la mayoría de sus ventas en moneda extranjera, pero utiliza pesos para hacer compras a la industria local y de servicios. La industria local, por su parte, importa materia prima y otros materiales sobre la base de un promedio paritario (1:1), pero paga a sus trabajadores en pesos cubanos. No obstante, si el trabajador desea cambiar pesos por dólares para comprar en las TRD tiene que acudir al mercado paralelo oficial y pagar \$26 por dólar, y así sucesivamente. Es una economía muy difícil de interpretar, especialmente cuando se trata de evaluar (al menos con algún tipo de precisión) el impacto de la máquina de crecimiento en la reestructuración económica y en los patrones de crecimiento.

Sin embargo, es posible hacer algunas indagaciones en aspectos como la generación de ingresos provenientes del turismo internacional en Cuba. La Tabla 4 muestra estimados bastante generales acerca de la distribución del ingreso bruto en moneda corriente (Tabla 1, tercera columna), atendiendo a diferentes categorías y actividades en Cuba, en 1995 y en 2000.

TABLA 4. DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO BRUTO EN MONEDA EXTRANJERA POR ACTIVIDADES RELACIONADAS CON EL TURISMO

	1995		2000	
	US\$ millones	Porcentaje	US\$ millones	Porcentaje
Unidades de turismo (cf. Tabla 2)	563	51,2	1 100	56,5
Cubana de Aviación	123	11,2	192	9,9
Actividades de aeropuerto	*	*	182	9,3
Actividades culturales	*	*	160	8,2
Sector privado	*	*	290**	14,9
Otros	414	37,6	24	1,2
Total	1 100	100,0	1 948	100,0

* Datos separados no disponibles pero incluidos en la categoría de “otros”.

** Estimado de acomodaciones privadas y de restaurantes privados (paladares).

Fuente: ONE. Anuario Estadístico de Cuba 2000, Tabla XII: 11; datos oficiales suministrados por el Ministerio de Turismo y el Ministerio de Economía y Planificación.

ALGUNOS PELIGROS DE LA NUEVA ESTRATEGIA DE DESARROLLO

Aunque utilizar el turismo como locomotora de desarrollo, es decir, como un trampolín para mejorar las industrias locales (en sus inicios mediante la sustitución de importaciones, pero con una mirada a largo plazo para que sea competitiva con nuevos productos en el mercado internacional) podría llegar a ser una muy hábil estrategia en el contexto cubano, existen —no obstante— muchos peligros. En sentido estricto, centrarse en el turismo como factor clave de una nueva estrategia de desarrollo no sólo está relacionado con el hecho de capturar mayores participaciones en la entrega de bienes y servicios a la industria del turismo misma. La mayor parte de los segmentos en un paquete turístico típico a Cuba (o cualquier otro paquete turístico en este mismo aspecto) es apropiada por otros “jugadores” que se encuentran por fuera de Cuba. Se ha estimado⁵ que del total de gastos realizados por un turista típico en un paquete turístico a Cuba, los operadores del *tour* (TO) obtienen el 20%, las aerolíneas el 40% y la cantidad restante, el 40%, se gasta en Cuba (lo que es equivalente al ingreso bruto en la Tabla 1).

Los grandes ganadores parecen ser los operadores del *tour*. El problema radica en que, de un momento a otro, pueden decidir cambiar los lugares de destino, pues rara vez hacen compromisos de plazo. Probablemente las decisiones son racionales a partir de

⁵ Estimaciones de Miguel Figueras, asesor del Ministerio de Turismo de Cuba.

sus propios puntos de vista, pero de igual modo podrían parecer irracionales y a veces convertirse en una especie de “dinosaurios” para los destinos abandonados. A pesar de todo, aún así es posible capturar nuevos segmentos. La aerolínea nacional (la empresa Cubana de Aviación) puede tratar de competir con las aerolíneas internacionales, y las agencias de turismo nacional pueden tratar de competir con los grandes operadores de *tour*. Pero ésta es una competencia cuesta arriba, costosa y riesgosa.

El gran riesgo de apoyarse demasiado en la actividad turística en una estrategia de desarrollo lo constituyen los turistas mismos. En otras palabras, existe el gran peligro de que el número de visitantes pueda estancarse, incluso decrecer. Por otro lado, el número de visitantes podría incrementarse dramáticamente si el gobierno norteamericano levanta el embargo, pero podría también estancarse o decrecer como resultado de eventos internacionales inesperados, tales como los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos.

EL SECTOR MANUFACTURERO: ¿A QUÉ RITMO ESTÁ RECUPERÁNDOSE Y HASTA QUÉ PUNTO EXISTEN CAMBIOS ESTRUCTURALES EN LA ECONOMÍA CUBANA COMO RESULTADO DE UNA NUEVA ESTRATEGIA DE DESARROLLO?

La industria manufacturera de Cuba tiene la necesidad de mejorar tanto tecnológica, como económicamente; y también parece que las actividades industriales se están recuperando. Sin embargo, la pregunta es ¿a qué ritmo? Un problema con las estadísticas macroeconómicas de Cuba es que (además de los precios corrientes) muchas variables se explican por una constante de precios fijada en 1981, lo cual podría distorsionar la visión de la realidad. Es el caso, por ejemplo, de la cifras del crecimiento industrial. La referencia usual a las series sugiere que las actividades industriales y manufactureras (que incluyen la minería, electricidad y la industria del azúcar) se habían recuperado de sus crisis hacia el año 2000 (Tabla 5).

Sin embargo, si se utiliza una nueva serie (por ejemplo la serie fijada para los precios en 1995), entonces las actividades industrial y manufacturera se encuentran bien lejos de su objetivo. Hacia el año 2000 las actividades industriales se habían recuperado únicamente el 54% del nivel que tuvieron en 1989, y las actividades industriales el 47% del mismo nivel. La principal razón para este crudo contraste entre las dos series —la de 1995 y la de 1991—

es que “la cubeta” es mucho más profunda cuando se mide utilizando los precios de 1995, con una industria manufacturera cayendo a un nivel del 32% (1993), comparado con el 64% si se mide en los precios de 1981. Esto significa una diferencia de más de 30 puntos porcentuales. Las diferencias son también marcadas (aunque no tan grandes) —en la fase de recuperación— con la tasa de crecimiento del sector manufacturero del 5,2% entre 1993 y el año 2000 (medido en precios de 1995), comparado con la tasa de crecimiento del 6,4% (a precios de 1981).

Ahora, se podría argumentar que estas diferencias no significan mucho, puesto que la recuperación no es sólo una cuestión de tasas de crecimiento cuantitativo, sino más bien cuestión de calidad y de contenido. Incluso si de hecho Cuba había recuperado el nivel de su precrisis industrial en el año 2000, esto no significa que la situación se presente en la misma forma como ocurrió en 1989. La estructura de la industria es bien distinta. Muchas industrias obsoletas ya están inactivas o simplemente han desaparecido, mientras que de otro lado algunas partes de la industria han sido económica y tecnológicamente mejoradas. Ésta es probablemente la razón por la cual no es buen idea utilizar el índice de precios de 1981, y además porque que con este índice se tiende a sobrevalorar tanto las industrias viejas como las obsoletas, así como las tecnologías mismas.

TABLA 5. ÍNDICES INDUSTRIALES CUBANOS EN 1981. ÍNDICES DE PRECIOS DE 1995 (1989=100)

	Precios de 1981		Precios de 1995	
	Toda la industria	Manufacturera	Toda la industria	Manufacturera
1989	100.0	100.0	100.0	100.0
1990	95.0	95.0	92.9	88.6
1991	86.2	85.9	69.9	63.2
1992	73.2	71.8	52.0	40.9
1993	64.7	63.5	39.1	32.2
1994	69.4	68.4	39.7	32.8
1995	74.9	72.8	41.2	36.5
1996	80.8	78.5	46.9	39.9
1997	87.1	85.0	48.2	41.7
1998	89.7	87.8	45.9	41.4
1999	95.4	94.0	49.1	42.9
2000	100.2	98.1	53.5	46.6

Fuente: elaborada con información que aparece en los Anuarios Estadísticos de Cuba 1996 y 1999; más las nuevas fechas que se basan en datos oficiales.

Con base en el índice de precios de 1995, es posible estimar cambios estructurales en la industria cubana después de 1998 (Tabla 6). Los datos muestran que la industria del azúcar mantiene su relativa fuerza, a pesar de que ha caído casi a la mitad en términos reales. Las mercancías del consumidor también mantienen su participación relativa, mientras que la participación de los bienes intermedios se está incrementando. Los cambios más dramáticos se han visto en la industria de mercancías de capital, que prácticamente ha desaparecido, con un nivel de sólo un 15% en el año 2000 en relación con 1989. En 1980 hubo un importante desarrollo en la industria de bienes de capital encaminados hacia el suministro de maquinaria y equipo a la agricultura (sobre todo para la industria de la caña de azúcar) (Brundenius, 1987).

Otra forma de analizar los cambios estructurales en la economía cubana es medir, por ejemplo, el peso que tiene el sector manufacturero en relación con otros sectores en el Producto Interno Bruto. Por ello podría ser interesante comparar el tamaño del sector manufacturero con el del comercio (que incluye hoteles, restaurantes y otras actividades relacionadas con el turismo). Este análisis se hace en la Tabla 6. Sin embargo, el resultado es bastante contradictorio y difícil de interpretar, puesto que los datos arrojados dependen en gran medida de la base de precios que se utilice. Como se mencionó, un gran problema para interpretar el desarrollo de la economía cubana en los años noventa ha sido no solamente la transición de un modelo nacional a otro, sino el uso de un precio viejo de *benchmark* (índice de precios de 1981), lo cual tiende a distorsionar las tasas reales de crecimiento (tanto la negativa como la positiva).

Recientemente el gobierno cubano dio a conocer informaciones acerca del Producto Interno Bruto (medido en precios establecidos para 1997), describiéndolo por amplios sectores. Sin embargo, los datos referentes a las ramas del sector manufacturero no se han mostrado todavía. Las nuevas series sólo se refieren a los años 2000 y 2001, y por ello no ha sido posible (hasta el momento) analizar los datos anteriores al año 2000, utilizando los precios de 1997. Es una lástima, puesto que el ejercicio quizá podría ofrecer algunas luces acerca de la inobjetable revelación de que (con los precios nuevos de 1997) la participación de la industria manufacturera en el Producto Interno Bruto es sustancialmente más pequeña, si se analiza a partir de la nueva serie de precios (ver Tabla 7) que si se mide utilizando los precios corrientes establecidos para 1981. No se sabe con claridad (hasta este punto) cuáles son las razones detrás de tan marcada diferencia, aunque se sugiere que la razón más importante es la forma como los impuestos al

TABLA 6. CAMBIOS ESTRUCTURALES EN LA INDUSTRIA CUBANA DESPUÉS DE 1989 (ÍNDICE DE PRECIOS DE 1995)

	1989		1993		1997		2000		2000/1999	
	Millones de pesos	Porcentaje	Millones de pesos	Porcentaje	Millones de pesos	Porcentaje	Millones de pesos	Porcentaje	Porcentaje	Porcentaje
Industria del azúcar	1932	16.5	1078	23.5	1092	19.3	1018	16.2		52.7
Bienes de consumo	4189	35.8	1655	36.1	1954	34.6	2207	35.2		52.7
Bienes intermedios	4349	37.1	1720	37.6	2402	42.5	2850	45.5		65.5
Bienes de capital	1244	10.6	127	2.8	198	3.5	192	3.1		15.4
Total	11714	100.0	4580	100.0	5646	100.0	6267	100.0		53.5

Fuente: elaborada a partir de datos tomados del *Anuario Estadístico de Cuba 2000* (Tabla VIII.4) y las últimas fechas que se basan en los datos oficiales. El punto de referencia (*benchmark*) para la serie es la participación sectorial en 1989, en precios de 1995.

valor agregado son ubicados en el nuevo sistema.⁶ Tal como se muestra en la Tabla 7, hacia el año 2000 la participación de la manufactura estaba justo en el 17,9 %, cuando se medía con el índice de precios de 1997, comparado con casi el doble (37,2 %), medida en precios corrientes (o 29% en precios de 1981).

El aspecto de menor incidencia es la participación del sector comercial, la cual se situaba alrededor del 21 o el 22% cuando se medía en precios corrientes de 1981, cifra que se incrementa sustancialmente al 28% cuando se mide utilizando la escala de precios de 1997. De confiar en estos nuevos datos, podría parecer que la industria manufacturera de Cuba ha estado recuperándose a una tasa mucho menor que la sugerida en los datos publicados hasta la fecha (basados en los precios corrientes en 1981). Los nuevos datos tienden a confirmar una más lenta recuperación de las manufacturas si se utiliza el índice de precios (1995) que se discutió en líneas anteriores. Este índice está sólo disponible para el sector manufacturero y por tal razón no puede ser comparado con otros sectores, desafortunadamente.

TABLA 7. PARTICIPACIÓN DE LA MANUFACTURA Y EL COMERCIO EN EL PIB CUBANO UTILIZANDO DIFERENTES ÍNDICES DE PRECIOS (PORCENTAJES)

	1989	1997	2000	2001
<i>Manufacturera</i>				
Precios corrientes	n.d.	36,6	37,2	n.d.
Precios 1981	25,0	28,5	29,0	n.d.
Precios 1997	n.d.	n.d.	17,9	17,4
<i>Comercio*</i>				
Precios corrientes	n.d.	21,1	20,9	n.d.
Precios 1981	26,3	21,8	21,4	n.d.
Precios 1997	n.d.	n.d.	28,0	27,9

* Incluye los hoteles y restaurantes.

Fuente: elaborada por el autor a partir de los datos que aparecen en ONE (1996), ONE (2000) y ONE (2002).

Con toda esta confusión, con las cifras contradictorias, es difícil determinar hasta qué punto la nueva estrategia de desarrollo cubano basada en el turismo como una locomotora ha tenido un impacto en la recuperación y en el crecimiento sostenido del sector manufacturero. Sin embargo, resulta claro que ha tenido un gran impacto. Ha habido un importante crecimiento, especialmente en

⁶ De acuerdo con explicaciones oficiales los impuestos (a precios de 1997) son atribuidos al sector donde ellos actualmente recaudan.

las industrias ligera y, sobre todo, la de materiales de la construcción, así como en los equipos de telecomunicaciones (Tabla 8). La industria textil, sin embargo, ha experimentado una tasa negativa. La rápida recuperación de las ramas relacionadas con los equipos de comunicación debería verse a la luz del bajo nivel de 1994 (8,4% en relación con 1989), lo cual sugiere que la rama relacionada con los equipos de comunicaciones fue virtualmente reconstruida y mejorada desde las cenizas, como ocurrió con las anteriores.

TABLA 8. DESCENSO DE LA RECUPERACIÓN DE ALGUNAS RAMAS DE LA INDUSTRIA MANUFACTURERA (ÍNDICE DE PRECIOS DE 1995)

	1989=100		Tasa de recuperación (1994-2000)*	Crecimiento de la productividad**
	1994	2000		
Comida	44.6	53.7	3.1	2.6
Bebidas	55.5	81.1	6.5	5.9
Tabaco	67.6	86.2	4.1	0.0
Textiles	22.6	19.5	-2.4	6.6
Cuero y calzado	30.3	47.1	7.6	9.4
Ropa	13.6	22.5	8.8	11.5
Materiales para la construcción	18.5	29.2	7.9	14.7
Equipo de transporte	11.9	16.1	5.2	3.0
Equipo de comunicación	8.4	62.8	39.8	48.3
Total en manufactura ***	32.8	46.3	5.9	6.6

* La tasa anual de crecimiento 1994-2000.

** 1994-2000.

** El porcentaje promedio de la industria manufacturera, excluyendo la industria del azúcar.

Fuente: elaborado por el autor a partir de datos que aparecen en el *Anuario Estadístico de Cuba 2000*, Tabla VIII.1, y otros datos oficiales.

CONCLUSIONES

Con todo lo extraño que pueda parecer, Cuba ha tenido éxito en realizar algunos avances significativos en la reestructuración y transformación de su economía; después de la caída del campo soviético en la Europa del Este, y después de una profunda recesión ha sabido mantener la economía en una trayectoria de crecimiento positiva (aunque modesta) después de 1995. El rápido cambio al turismo como locomotora de desarrollo en una nueva estrategia, ha sido sin ninguna duda un instrumento importante en el éxito de este empeño. Sin embargo, al respecto todavía exis-

ten preguntas que no han sido resueltas sobre su viabilidad y especialmente sobre su sostenibilidad a largo plazo. Desastres internacionales inesperados (los ataques terroristas a Estados Unidos y sus repercusiones negativas en la economía global) son eventos sobre los cuales Cuba tiene poca o casi ninguna influencia. Tal como ocurre con casi todas las mercancías de exportación, el turismo es muy vulnerable a la subidas y bajadas de la economía global. De acuerdo con los estimados preliminares, las llegadas de turistas a Cuba fueron considerablemente menores en el primer trimestre de 2002, comparado con el primer trimestre de 2001, y el ingreso bruto que se obtenía por concepto de turismo descendió en 2001 con relación al año inmediatamente anterior.

Sin embargo, tarde o temprano las llegadas internacionales a Cuba comenzarán a crecer nuevamente y de igual forma los ingresos provenientes del turismo. Pero no parece muy probable que los escenarios de crecimiento del pasado puedan mantenerse. Incluso un pequeño escenario clave de 3 millones de turistas hacia el año 2005, que hasta hace poco parecía muy realista, podría ser difícil de alcanzar. La situación podría llevar a presionar la economía cubana, especialmente si gran parte de los esfuerzos de desarrollo continúan siendo condicionados por el futuro crecimiento del turismo. Sin embargo, el panorama (los escenarios) podría cambiar dramáticamente si se revirtiera la situación en términos de la política norteamericana hacia Cuba. La finalización del embargo de Estados Unidos y el levantamiento de las sanciones a la isla podrían llevar a un rápido crecimiento de los visitantes norteamericanos. Si esto ocurre dentro de un futuro cercano, indudablemente tendrá un efecto muy benéfico sobre la economía cubana, aunque podría tener también sus implicaciones políticas.

BIBLIOGRAFÍA

- BHAGWATI, Jagdish (1969), "Optimal Policies and Immiserizing Growth", *American Economic Review*, Vol. 59, December.
- BHAGWATI, Jagdish (1996), "Immiserizing Growth", *Political economy and international economics*, June.
- BRUNDENIUS, Claes (2002a), "Whither the Cuban Economy after Recovery? The Reform Process, Upgrading Strategies and the Question of Transition", *Journal of Latin American Studies*, No. 2.
- BRUNDENIUS, Claes (2002b), "Upgrading and the Role of Human Capital in Cuba", en Pedro Monreal (ed.), *Development Prospects in Cuba: Issues of an Agenda*, London, Institute of Latin American Studies.

- BRUNDENIUS, Claes (2001a), “Social Consequences of Economic Restructuring and Reforms in Cuba: Current Trends and Future Prospects”, paper presented at the Conference on *Exclusion and Engagement: Social Policy in Latin America*, at Institute of Latin American Studies, London, 22-23 March.
- BRUNDENIUS, Claes y Pedro Monreal (2001b), “The Future of the Cuban Model: A Longer View”, en Claes Brundenius and John Weeks (eds.), *Globalization and Third World Socialism: Cuba and Vietnam*, London, Palgrave.
- BRUNDENIUS, Claes (1987), “Development and Prospects of Capital Goods Production in Revolutionary Cuba”, *World Development*, Vol. 15, No. 1.
- CANEC (1996), *El turismo en Cuba y su perspectiva hasta el año 2000*, La Habana, Consultoría de la Asociación Nacional de Economistas en Cuba.
- CARRANZA, J., L. Gutiérrez y P. Monreal (1946), *Cuba Restructuring the Economy – A Contribution to the Debate*, London, Institute of Latin American Studies, University of London.
- CEE (1990), *Anuario estadístico de Cuba 1989*, La Habana, Comité Estatal de Estadísticas.
- CEPAL (2000), *La economía cubana. Reformas estructurales y desempeño en los noventa*, 2da. Edición, México.
- CLANCY, Michael (1998a), “Commodity Chains, Services and Development: Theory and Preliminary Evidence from the Tourism Industry”, *Review of International Political Economy*, No. 5:1, Spring.
- CLANCY, Michael (1998b), “Tourism and Development – Evidence from Mexico”, *Annals of Tourism Research*, Vol. 26, No. 1.
- CRESPO, Nicolás and Charles Suddaby (2000), “A Comparison of Cuba’s Tourism Industry with the Dominican Republic and Cancún”, en *Cuba in Transition*, Vol. 9, Association for the Study of the Cuban Economy, Florida.
- CRESPO, Nicolás (1998), “Back to the Future: Cuban Tourism in the Year 2007”, en *Cuba in Transition*, Vol. 7, Association for the Study of the Cuban Economy, Florida.
- CRESPO, Nicolás and Santos Negrón Díaz (1997), “Cuban Tourism in 2007: Economic Impact”, en *Cuba in Transition*, Vol. 6, Association for the Study of the Cuban Economy, Florida.
- ESPINO, María Dolores (2000), “Cuban Tourism During the Special Period”, en *Cuba in Transition*, Vol. 9, Association for the Study of the Cuban Economy, Florida.
- ESPINO, María Dolores (1991), “International Tourism in Cuba: An Economic Development Strategy?” en *Cuba in Transition*, Vol. 1, Association for the Study of the Cuban Economy, Florida.
- FIGUERAS, Miguel (2001), El turismo internacional y la formación de clusters productivos en la economía cubana, paper

- presented to XXIII LASA Congress, Washington, D.C., 6-8 September.
- FIGUERAS, Miguel (2001), 'International Tourism in the Cuban Economy', paper presented to *Symposium on Tourism Services*, World Trade Organization, Geneva, 22-23 February.
- GARCÍA, Alfredo and M. Pérez Mok (2001), "La importancia del turismo en el desarrollo futuro de la economía cubana", documento presentado al XXIII LASA Congress, Washington D.C., 6-8 de septiembre.
- GARCÍA, Alfredo (2000), "Globalización y turismo: impactos sobre el sector líder de la economía cubana", en *Cuba: investigación económica*, No.4, La Habana, Instituto Nacional de Investigaciones Económicas.
- GARCÍA, Alfredo (1998), "Impacto económico del turismo en Cuba", *Cuba: investigación económica*, No.4, La Habana, Instituto Nacional de Investigaciones Económicas.
- GARCÍA, Alfredo, Gustavo Selva, Gladys Alfonso, Alina Álvarez y Pilar Caballero (1998), "Evolución del turismo en la década de los 90", *Cuba: investigación económica*, No. 3, La Habana, Instituto Nacional de Investigaciones Económicas.
- GEREFFI, Gary (1999), "International trade and industrial upgrading in the apparel commodity chain", *Journal of International Economics*, Vol. 48.
- GEREFFI, Gary (1999), "Industrial Upgrading in the Apparel Commodity Chain: What can Mexico Learn from East Asia?", paper presented at the international conference on Business Transformation and Social Change in East Asia, Taichung, Taiwan.
- GODÍNEZ, F. B. (1995), "Cuba's Tourism Industry: Sol Melia as a Case Study", en *Cuba in Transition*, Vol. 6, Association for the Study of the Cuban Economy, Florida.
- GUTIÉRREZ, Orlando (2000), "Cuba, turismo y desarrollo económico", en Juan Triana (ed.), *La economía cubana, coyuntura, reflexiones y oportunidades*, La Habana, Centro de Estudios de la Economía Cubana.
- HOLAN, Pablo Martin y Nelson Phillips (1997), "Sun, Sand, and Hard Currency. Tourism in Cuba", *Annals of Tourism Research*, Vol. 24, No. 4.
- JENSEN, Camilla (2001), "Tourism Systems and Economic Upgrading. Cuba's New Development Strategy in the 1990s", Centre for East European Studies, Copenhagen Business School (a project description).
- KIRBY, Jones (2000), Testimony Presented before the United States International Trade Commission at Hearings on The Economic Impact of U.S. Sanctions with Respect to Cuba, Washington D.C., 20, September.

- KORNAI, Janos (1992), *The Socialist System. The Political Economy of Communism*, Oxford, Clarendon Press.
- MARÍN, Aleida (2002), *Desarrollo del turismo en Cuba*, La Habana, CIDTUR.
- MESA-LAGO, Carmelo (2001), "The Cuban Economy in 1999-2001: Evaluation of Performance and Debate on Future", in *Cuba in Transition*, Vol. 11, Washington D.C.
- MESA-LAGO, Carmelo (2000), *Market, Socialist, and Mixed Economies: Comparative Policy and Performance of Chile, Cuba and Costa Rica*, Baltimore and London, The John Hopkins University Press.
- MINTUR (1999), "Turismo y desarrollo: las recientes experiencias cubanas y sus proyecciones al futuro", La Habana, Ministerio de Turismo.
- ONE (1998), *Anuario Estadístico de Cuba 1996*, La Habana, Oficina Nacional de Estadísticas.
- ONE (2001), *Anuario Estadístico de Cuba 2000*, La Habana, Oficina Nacional de Estadísticas.
- ONE (2002), *Panorama económico y social. Cuba 2001*, La Habana, Oficina Nacional de Estadísticas.
- PÉREZ, Omar Everleny (2001), "La inversión extranjera directa en Cuba: evolución y perspectivas", documento presentado al XXIII LASA Congress, 6-8 September, Washington D.C.
- PÉREZ-LÓPEZ, J. F. (2000), "Foreign Investment in Cuba in the Second Half of the 1990s", Proceedings from the International Symposium *The Cuban Economy: Problems, Policies, Perspectives*, Sept. 28-30, 1999, Carleton University.
- PORTER, Michael (1990), *The Competitive Advantage of Nations*, London, MacMillan Press.
- RODRÍGUEZ, José-Luis (2000), "Informe sobre los resultados económicos del 2000", *Granma*, 23 de diciembre de 2000.

Capítulo 8

EL DESARROLLO CUBANO ANTE EL RETO DE LAS NUEVAS TECNOLOGÍAS DE INFORMACIÓN Y COMUNICACIÓN (NTIC)

Bert Hoffmann

INTRODUCCIÓN

CUBA EN LOS NOVENTA: DE LA SOBREVIVENCIA AL DESARROLLO Y AL RETO DE LAS NTIC

En los años noventa los países en vías de desarrollo tuvieron que enfrentar una serie de nuevas realidades generalmente asociadas con la palabra “globalización”. Una de esas fue el vertiginoso desarrollo de las nuevas tecnologías de información y comunicación (NTIC). Aunque la dinámica de innovación y difusión ha tenido —y sigue teniendo— su epicentro en los países del Norte, y más notablemente en Estados Unidos, este fenómeno alcanza todos los países del globo y cambia no sólo las modalidades de comunicación, sino también las coordenadas de la interacción y organización social y política (Castells, 2000).

Para Cuba, al inicio de la década de los noventa otro elemento de la llamada globalización tuvo una urgencia mucho más inmediata: la desaparición de la Unión Soviética y del campo socialista. Dada la dimensión de ese reto, no es de sorprender que la temática de las NTIC no tuvo prioridad para las decisiones políticas y económicas de La Habana. No obstante, esto cambió en la medida en que Cuba logró cierta estabilización y reactivación económica.

Dicho de otra forma: en la medida en que para el sistema socialista cubano el imperativo de “sobrevivir” dio paso a las cuestiones de “progreso” y “desarrollo” (Brundenius y Monreal, 1998), también la cuestión de las NTIC adquirió una importancia cada vez mayor.

No obstante, el reto político es evidente, dado que el monopolio sobre los medios de comunicación es un pilar del sistema político, tal como lo define la Constitución cubana en su artículo 53:

Se reconoce a los ciudadanos libertad de palabra y prensa conforme a los fines de la sociedad socialista. Las condiciones materiales para su ejercicio están dadas por el hecho de que la prensa, la radio, la televisión, el cine y otros medios de difusión masiva son de propiedad estatal o social y no pueden ser objeto, en ningún caso, de propiedad privada, lo que asegura su uso al servicio exclusivo del pueblo trabajador y del interés de la sociedad.

Y eso, ¿cómo se logra en el caso de Internet?

Abundan los pronósticos enfáticos sobre el impacto democratizador de las NTIC. El entonces presidente de Estados Unidos, Bill Clinton, formuló esa creencia ampliamente compartida de esta forma: “In the new century liberty will spread by cell phones and cable modem” (Clinton, 2000). Y al retornar de una visita a Cuba a fines de los noventa, Hans-Olaf Henkel, presidente de la Cámara de Industria Alemana y antes de eso jefe de la sucursal alemana de IBM, sentenció: “¡Internet tumbará a Castro!” (entrevista del autor, 7 de octubre de 1999, en Berlín). También en la discusión académica se debate si las NTIC, por su capacidad de superar fácilmente fronteras nacionales y su estructura pluralista, son portadoras de un potencial democratizador frente a cualquier forma de gobierno no pluralista (Hill y Hughes, 1996; Kedzie, 1997; Ferdinand, 2000). Esta problemática se complica en el caso cubano por el hecho de que el gobierno estadounidense en 1992, con la llamada ley Torricelli, adoptó una política que explícitamente declara que ve en una mayor comunicación entre la población en la isla y el exterior un instrumento para lograr un cambio del sistema político.

Así, no es de sorprender que las nuevas tecnologías de información y el Internet fueran percibidos por el gobierno cubano como una potencial amenaza política. Por otro lado, la modernización empresarial y la reinserción en la economía mundial hicieron indispensable un uso más activo de las NTIC. Esa contradicción —que Kedzie (1997) y Boas (2000:57) llaman el “Dictator’s Dilemma”— gana mayor importancia en el caso cubano, si bien es cierto que una de las más importantes ventajas comparativas del país reside en el alto nivel educacional de su población.

Ante esta situación, en 1996 el gobierno cubano finalmente decidió conectarse a Internet, y luego adoptó una reformulación más general de su política hacia las NTIC, la cual encontró su punto más emblemático en la creación de un nuevo Ministerio de la Informática y las Comunicaciones (MIC) en el año 2000. Castells, en su análisis del fracaso de la *perestroika* de Gorbachov y de la caída de la Unión Soviética, argumenta: “Soviet statism failed in its attempt [of restructuring], to the point of collapsing the whole system, to a large extent because of the incapacity of statism to assimilate and use the principles of informationalism embodied in new information technologies” (Castells, 2000: 13). ¿Puede el socialismo cubano afrontar este reto con más éxito?

El presente texto discute tanto las posibilidades como los problemas que las NTIC representan para Cuba. Para eso, al cabo de esta introducción, se esboza primero el desarrollo de las telecomunicaciones en Cuba; se analiza el proceso de la decisión política de conectar el país a Internet; se presentan algunas claves de las estructuras políticas en el sector de las NTIC en Cuba y, después, la compleja cuestión del acceso a Internet para los usuarios cubanos. Finalmente, se analizan algunas importantes áreas de uso de las NTIC, antes de concluir con unas notas finales sobre la relación entre cambio tecnológico y estructuras político-sociales en Cuba.

Este estudio se basa en un proyecto de investigación más amplio sobre el uso y la regulación de las NTIC en cinco países latinoamericanos, llevado a cabo por el Instituto de Estudios Iberoamericanos en Hamburgo, Alemania.¹

EL DESARROLLO DE LAS TELECOMUNICACIONES EN CUBA

LAS TELECOMUNICACIONES COMO SECTOR NO PRIORIZADO EN EL DESARROLLO SOCIALISTA

Antes de la revolución Cuba era un país líder de América Latina en la introducción y la difusión de nuevas tecnologías en los medios masivos de comunicación y telecomunicaciones. Lideró el continente tanto en lo referente al número de televisores por habitantes (uno por 25) y periódicos (una edición por ocho habitantes) (Pérez,

¹ En esta investigación, que fue posible gracias al apoyo de la Fundación Volkswagen, los otros países escogidos fueron: Argentina, Costa Rica, México y Perú. El autor agradece a todos los que de una forma u otra han contribuido a la realización de este proyecto. Para más información ver la página web del proyecto: www.rrz.uni-hamburg.de/IIK/nikt/s_nikt.html

1995:296) como en teléfonos per cápita (uno por 38 habitantes). No obstante, ese desarrollo fue caracterizado por las enormes disparidades sociales del capitalismo cubano dependiente, y en buena medida fue limitada a las clases medias y altas urbanas. Mientras, de las casas rurales sólo el 9% tenían electricidad (Pérez, 1995:302).

La telefonía en Cuba estuvo en manos de una empresa extranjera, la Cuban Telephone Company, una sucursal de ITT, la cual después de 1959 fue expropiada. A la apropiación por el Estado revolucionario siguió la reorientación de sus funciones conforme los objetivos del desarrollo socialista. Uno de los logros de la revolución ha sido la extensión de los servicios públicos a todo el país. Para ello, sectores como la electricidad y los medios masivos de comunicación recibieron una alta prioridad para extender su cobertura a la casi totalidad de la población de la isla. También la red de correos fue expandida, hasta llegar a 790 oficinas de correos en el país (CEDISAC/Prensa Latina, 1997).

En contraste, el teléfono no fue identificado como sector prioritario. Tal como en los países socialistas de Europa del Este, el Estado apoyó a la comunicación “one-to-many” como la radio, la televisión y la prensa gráfica, donde el emisor fueron las instituciones oficiales y el receptor la población en general, mientras que vio como secundario la extensión de la comunicación horizontal “one-to-many” del teléfono. La Tabla 1 demuestra que aún cuando en los 35 años transcurridos entre 1959 y 1994 hubo un crecimiento del número de líneas en servicio de un promedio del 3% anual, eso resultaba poco comparado con el crecimiento demográfico. Lo que sí se logró fue la atenuación de las disparidades geográficas. Eso fue posible por inversiones en las ciudades y pueblos de las provincias, por un lado, y por un notable decrecimiento en el número de teléfonos per cápita en la capital, por otro. Es importante añadir que las tarifas de servicios telefónicos en Cuba siempre fueron muy bajas.

TABLA 1. DESARROLLO DE LAS TELECOMUNICACIONES EN CUBA, 1959-1994

Año	1959	1994
Número de líneas en servicio	170.000	349.471
de éstos en Ciudad de La Habana	73%	45%
Teléfonos por 100 habitantes		
- Todo el país	2,44	3,18
- En Ciudad de La Habana	14,42	7,16
- En el resto del país	0,7	2,1

Fuente: Press, 1998 y cálculos propios.

También en la calidad de las comunicaciones telefónicas había graves problemas. Se estima que hasta principios de los noventa, alrededor del 40% de la infraestructura técnica era de fabricación norteamericana de antes de la revolución (Press, 1996a:12). Esa infraestructura quedó anticuada y sin repuestos auténticos, y además mostró problemas de compatibilidad con la nueva tecnología importada del CAME. Las consecuencias eran frecuentes defectos, conexiones incorrectas, cruces o caídas de línea y una mala calidad acústica. La profunda crisis económica después de 1989-1990 agravó los problemas aún más.²

Prácticamente todos los datos demuestran que en los 35 años desde 1959 hasta 1994 el desarrollo de las telecomunicaciones en Cuba quedó muy por debajo de los demás países de América Latina y del Caribe. En definitiva, en Cuba las telecomunicaciones no eran vistas como un instrumento importante para el desarrollo nacional, y sólo tenían alta prioridad en aspectos de defensa y seguridad. Es significativo que el Ministerio de las Comunicaciones (MINCOM) siempre fue dirigido por un militar, desde el triunfo de la revolución hasta el año 2000. Un teléfono para hogares particulares era visto como un privilegio extraordinario. No era un servicio comercializado que se podía comprar por una suma de dinero; las instituciones oficiales distribuían los pocos teléfonos conforme el “mérito” social de los aspirantes o sus necesidades laborales (p. ej. en el caso de médicos).

LAS TELECOMUNICACIONES EN LA POLÍTICA DE ESTADOS UNIDOS HACIA CUBA

Después de la revolución, no sólo fue expropiada la compañía telefónica en la isla, sino también el tráfico telefónico internacional fue afectado directamente, cuando el gobierno de Estados Unidos —como parte de sus sanciones económicas contra Cuba— prohibió a las empresas estadounidenses cualquier modernización o expansión de las líneas entre los dos países. AT&T pudo continuar usando el cable submarino existente, aunque ese fue siendo cada vez más obsoleto. Además, Estados Unidos decretó que la parte de los ingresos por las llamadas internacionales que correspondería a Cuba no podía ser pagada a la empresa de la isla, sino a una cuenta bloqueada en Estados Unidos (Altet Casas, 2001: 16).

² El número de teléfonos públicos en función, por ejemplo, cayó de 10.003 en el año 1992 a sólo 5.814 dos años después (datos del Ministerio de Comunicaciones, citado en Press, 1996a: 9); Press (1996b) contiene estadísticas más amplias.

Esa situación no cambió sustancialmente hasta el año 1992, cuando el Congreso de Estados Unidos aprobó la llamada ley Torricelli (nombre oficial: Cuban Democracy Act). Esa ley contiene dos aspectos. El primero reforzó la política de sanciones comerciales hacia la isla; el segundo, el llamado “Track Two” (“carril dos”), proclama favorecer la democratización de Cuba a través de una política activa de fomento de contactos y comunicaciones con la isla. Eso abarca explícitamente el levantamiento de las sanciones sobre la comunicación telefónica y postal. El artículo 1705 de la ley dice:

Telecommunications services between the United States and Cuba shall be permitted. (...) Telecommunications facilities are authorized in such quantity and of such quality as may be necessary to provide efficient and adequate telecommunications services between the United States and Cuba. (...) The United States Postal Service shall take such actions as are necessary to provide direct mail service to and from Cuba, including, in the absence of common carrier service between the two countries, the use of charter service providers.

Es de notar que las inversiones estadounidenses en empresas del sector en Cuba siguen prohibidas.

Políticamente, en muchas ocasiones el gobierno cubano ha atacado ese “carril dos” como un “arma de subversión ideológica” en la guerra de Estados Unidos contra la isla (cf. p. ej. Castro 1996); no obstante, no puso obstáculos al restablecimiento de las comunicaciones telefónicas entre ambos países. Finalmente, en octubre de 1994, la Federal Communications Commission de Estados Unidos dio luz verde para los acuerdos que Cuba había negociado con un número de empresas telefónicas estadounidenses sobre la repartición de los ingresos de las llamadas, y el 25 de noviembre de 1994 se reabrió oficialmente la comunicación telefónica directa entre ambos países.

MODERNIZACIÓN DE LAS TELECOMUNICACIONES CON CAPITAL EXTRANJERO

El imperativo de la reintegración en la economía mundial capitalista exigió de Cuba una profunda reestructuración de su aparato productivo y la apertura a empresas extranjeras. Con esto, Cuba sintió con fuerza la necesidad de modernizar su sistema de telecomunicaciones, una enorme tarea dado el atraso de la infraestructura existente. Al mismo tiempo, con la fuerte contracción de la economía cubana a principios de los noventa la isla no estaba

en condiciones de financiar un proyecto de tal magnitud con recursos propios. Así, en 1993 el gobierno cubano decidió convertir la empresa estatal de telecomunicaciones en una empresa mixta con capital extranjero. La ley Torricelli, aprobada por el Congreso estadounidense en el año anterior, fue de importancia fundamental para la viabilidad de esa iniciativa: son las llamadas internacionales a Estados Unidos, donde una gran comunidad de emigrados cubanos genera fuertes ingresos en divisas y dan un notable atractivo al mercado cubano para un inversionista extranjero.

En agosto de 1994, con el Decreto-Ley 190 se crea, en condición de monopolio para la telefonía fija, la nueva compañía telefónica de Cuba —la Empresa de Telecomunicaciones de Cuba, S.A. (ETECSA)— como sociedad anónima y empresa mixta. El socio extranjero en aquel momento era el grupo Domos de México que adquiere oficialmente el 49% de ETECSA, mientras por la parte cubana el Ministerio de Comunicaciones (MINCOM) mantiene el 51%. Pero desde el inicio Domos no pudo, o no quiso, invertir el monto de capital acordado, y en abril de 1995 vendió un 25% de las acciones en ETECSA a la *Societa Finanziaria Telefonica*, una filial de la empresa estatal italiana de telecomunicaciones STET. Finalmente Domos vendió todas sus acciones. Desde febrero de 1997 STET mantiene el 29,29% de ETECSA, el Ministerio de Comunicaciones de Cuba sigue con el 51%, y el resto está en manos de un consorcio de bancos no especificados (Press, 1998). De acuerdo con otras fuentes, estas acciones fueron recompradas por el gobierno cubano a través de bancos y empresas paraestatales de cubanos residentes en el exterior.

Con la entrada de STET se produce una notable dinámica modernizadora. Desde fines de 1994 hasta fines de 1999 la cantidad de líneas en servicio subió de 349.471 a 433.762,³ un incremento de 24% que, dado el bajo crecimiento demográfico, se traduce en un casi igual crecimiento en el índice de teléfonos per cápita. Si éste a finales de 2000 llegó a 4.15 teléfonos por 100 habitantes, hay que notar que todavía es muy bajo; en América Latina, sólo Haití (0,80) y Nicaragua (2,98) tienen indicadores más bajos (ITU, 2000:88). También se inició el cambio tecnológico hacia líneas digitales, llegando a un porcentaje de líneas digitalizadas de 44,25% (MIC, 2001).

En este proceso modernizador hay una clara inclinación a favorecer empresas e instituciones oficiales. Pero también se hicieron

³ Datos de Marrero (2000), presidente de ETECSA; nótese la diferencia entre “líneas en servicio” (1999: 433.762) y el total de “líneas instaladas” (1999: 566, 153).

cambios visibles en la vida cotidiana. Por primera vez desde hace muchos años, en 1996 se editó una nueva guía telefónica. Y cuando en 1999 ETECSA anunció el plan de instalar 41.000 líneas residenciales en La Habana, suscitó una demanda inmediata mayor al número previsto (Peters, 2001: 5). Pero todavía el acceso al teléfono no está regido por criterios económicos; al lado de ETECSA son las organizaciones de masas (los Comités de Defensa, sindicatos, etc.) las que deciden sobre las aplicaciones con base en el supuesto “mérito” o las necesidades laborales de los aplicantes.

Para los próximos años el presidente de ETECSA, Rafael Marrero, presenta un plan ambicioso que prevé para el 2004: alcanzar más de un millón de líneas en servicio nacionalmente y una densidad de 9.4 líneas principales por cada 100 habitantes; lograr una digitalización de 84% de las líneas (de 92% en la capital); elevar el número de teléfonos públicos en servicio a 50.000, entre otras (Marrero, 2000). Aun si esas cifras no son datos firmes, sino planes, ellas muestran que, en contraste con el pasado, el gobierno cubano da una alta prioridad a la expansión de las telecomunicaciones y lo percibe como un sector estratégico para el desarrollo. Una condición necesaria para poder realizar este proceso modernizador fue la alianza con una empresa capitalista grande.

EL LARGO CAMINO A INTERNET: ANÁLISIS DEL PROCESO POLÍTICO

TECNOLOGÍAS DE COMPUTADORAS Y REDES DE DATOS: EL DESARROLLO CUBANO EN EL MARCO DEL MUNDO SOCIALISTA

En contraste con el sector de telecomunicaciones, el gobierno cubano tenía grandes esperanzas en la tecnología informática. Ya en 1964 el Ministerio de Industria, entonces encabezado por el Che Guevara, inauguró un departamento de automatización. En 1969 se fundó el Centro de Investigaciones Digitales (CID) en la Universidad de La Habana, donde en 1970 se construyó la primera computadora cubana, la llamada “CID-201” (Valdés, 1997: 1).

El acercamiento más estrecho con la Unión Soviética, que caracterizó los años setenta en Cuba, también se hizo sentir en el sector informático. En acuerdos bilaterales en 1973 y 1976 la URSS se comprometió a apoyar a Cuba en la creación de una industria informática, y en 1978 entró en servicio la primera planta de ensamblaje de computadoras en la isla. En 1980, el II Congreso del Partido Comunista de Cuba subrayó la necesidad de fomentar al

desarrollo de las tecnologías informáticas, y en 1982 se creó el Centro Nacional de Intercambio Automatizado de Información, (CENIAI), con sede en el edificio del Capitolio de La Habana. Desde entonces (CENIAI) es la institución central para las redes de datos nacionales e internacionales.

En 1983 se estableció la primera conexión internacional por satélite, que dio acceso a Cuba a alrededor de 50 bancos de datos soviéticos (Valdés, 1997: 1). Cuba se conectó a la red soviética (VNIIPAS) basada en tecnología X.25, pero no existían conexiones entre instituciones dentro de Cuba, hasta que en 1988 empezó a operar la primera red cubana de computadores, ofreciendo transferencia de datos, correo electrónico y acceso a un número de bancos de datos.

EL PRIMER PASO: CONEXIÓN INTERNACIONAL A TRAVÉS DE CORREO ELECTRÓNICO

Ya antes del derrumbe del campo socialista, en el año 1988 empezaron los primeros contactos entre académicos norteamericanos y representantes del Partido Comunista de Cuba discutiendo las posibilidades para dar a Cuba acceso a las redes mundiales, como señala Nelson Valdés (1997:3), profesor de sociología en la University of New Mexico y uno de los principales actores en esta iniciativa. También jugó un rol central una de las más importantes ONG progresistas en materia de redes, la Association for Progressive Communication, (APC) (www.apc.org). En abril de 1991 el Departamento Ideológico del PCC, entonces liderado por Carlos Aldana, dio luz verde para el establecimiento de una llamada conexión UUCP desde el CENIAI en La Habana a la filial de APC en Toronto, Canadá, que empezó a funcionar en enero de 1992.

Una conexión UUCP (Unix to Unix Communication Protocol) se diferencia fundamentalmente de una conexión a través del Internet Protocol (IP o también TCP/IP), en que es una comunicación tipo “store and forward” (“acumular y mandar”). Sólo permite el intercambio de datos de forma asincrónica, al estilo del correo electrónico, pero no para aplicaciones interactivas tal como la búsqueda en servidores Gopher o el navegar en el World Wide Web.⁴

⁴ No obstante, usuarios cubanos desarrollaron una serie de prácticas para recibir el contenido de páginas web específicos a través de correos electrónicos, de listas de correos o comunicación personal. Un ejemplo es el Latin America Network Information Center (LANIC) de la Universidad de Texas (www.lanic.utexas.edu), una de las instituciones centrales acerca

En la práctica eso significó que, una vez al día, se establecía una conexión entre Canadá y Cuba a través de una llamada de larga distancia; en un lapso de unos diez minutos ambos, la filial de la APC en Toronto y el CENIAI en La Habana, mandaban todos los correos electrónicos que habían acumulado a lo largo del día (Valdés, 1997:4). Después CENIAI los enviaba a las respectivas direcciones en las redes cubanas, y APC Toronto enviaba los correos electrónicos cubanos al mundo a través de Internet. Comparado con el pleno acceso a Internet y la correspondencia electrónica al instante esa forma de conexión fue rudimentaria. No obstante, la posibilidad de tener correo electrónico marcó un cambio enorme para los usuarios cubanos.

LA CONEXIÓN A INTERNET COMO CONFLICTO POLÍTICO

Los técnicos cubanos eran conscientes de las limitaciones técnicas de la conexión UUCP, y desde el año 1991-1992 el CENIAI empezó a experimentar internamente con redes basadas en el Internet Protocol (IP). Ya en 1993 propusieron a las autoridades establecer una conexión internacional tipo IP con acceso completo a internet. Pero su realización no iba a ser una cuestión técnica, sino política.

El llamado “carril dos” de la ley Torricelli de 1992, con su declarada intención de lograr un cambio político en la isla promoviendo los contactos a través de telecomunicaciones y redes informáticas jugó un papel central. Fue con ese trasfondo que dominaron aquellos sectores en el gobierno cubano que veían el acceso a Internet mucho más como un problema que como una posibilidad para el país. Escribe Valdés (1997:5):

Interpreting the bill's telecommunications section as signaling a program of penetration and subversion, the Havana government put the brakes on further networking with the west. The use of E-Mail continued to grow, but movement toward other forms of connectivity (especially those involving real-time interaction) became much more problematic. Whereas establishment of the APC E-Mail link had required only a moderately simple decision by a single party

de América Latina en Internet. Para estar adaptado a los diferentes niveles tecnológicos de muchos usuarios latinoamericanos, al lado de su página web, LANIC estableció también un servidor de correo electrónico, y comenta Carolyn Palaima de LANIC: “A lot of Cuban scholars came this way, so they had E-Mail access to many of the texts we put on the web” (ponencia en el XXII Congreso de la Latin American Studies Association [LASA] en Miami, Florida, del 16 al 18 de marzo 2000).

official, the new political climate dictated that the move to a full Internet connection could take place only when the highest authorities in Cuba so decided.

En 1993 un incidente complicó la situación aún más. Un representante de la Sección de Intereses de Estados Unidos en La Habana obtuvo una cuenta en una de las redes cubanas, TinoRed, y puso declaraciones políticas del gobierno estadounidense (Valdés, Rivera, 1999: 145). La cuenta fue retirada de inmediato, pero el daño político fue notable. Al mismo tiempo, el tema de la conexión UUCP entre Canadá y Cuba fue “descubierto” por los medios estadounidenses, y tal publicidad motivó a individuos a usar esa conexión para acciones contra el gobierno cubano. Steve Cisler, de la empresa estadounidense *Apple*, invitado a La Habana a una conferencia de bibliotecarios en el verano de 1994 (Cisler, 1994), relata que una persona con la dirección “abajofidel@aol.com” había mandado un correo electrónico con acusaciones contra el gobierno a todos los buzones de la TinoRed cubana: “a bad way of promoting international connectivity”, como constata Cisler.

En enero de 1995 InterNIC, la organización para el registro de redes asociadas a Internet (con sede en Estados Unidos), decidió dar a CENIAI una dirección Internet “Class B”, o sea, el permiso para establecer una plena conexión a Internet como servidor nacional (Valdés, 1997:6). Con eso la decisión quedó definitivamente en manos del gobierno cubano, y subió el tono en los sectores que enfatizaron los peligros políticos. El 5 de agosto de 1995 Fidel Castro habló del tema: “... se habla ya de las autopistas de la información, cuestiones nuevas que servirán para calzar, a través de la propaganda y a través de la influencia sobre la mentalidad humana, este orden económico que quieren imponerle al mundo...” (citado en Sánchez Villaverde, 1996: 39). El teniente coronel Ricardo Sánchez Villaverde jefe de la cátedra de automatización del Instituto Tecnológico Militar ‘José Martí’, escribe:

No hay país, por desarrollado que sea, que esté a salvo del propósito hegemónico de Estados Unidos en esta invasión sui géneris que no llevan a cabo los marines, sino la información que se mueve por los satélites, las fibras ópticas y las ondas hertzianas (...) La posición de nuestro partido siempre ha sido clara: la esencia de estos fenómenos es y será política (1996: 40).

Dada esa coyuntura, los que abogaban a favor de una conexión a Internet no podían argumentar solamente beneficios en cuanto a perspectivas de uso y ahorro de costos, tenían que enfatizar que sí

era factible el control político-ideológico de las nuevas tecnologías. Para eso fue crucial que no existiera —como muchas veces se supone de forma simplista— una constelación de “reformistas” civiles contra “duros” de los sectores militares y de seguridad; por ejemplo, el Ministerio de Comunicaciones, liderado por un militar, se pronunció a favor del acceso a Internet (Valdés, 1997:6). Y finalmente hay que resaltar una persona, cuya voz sin duda fue de gran peso: Ramiro Valdés, un histórico comandante de la revolución, quien ya antes de 1959 había luchado al lado de Fidel Castro, y quien por muchos años había sido miembro del Buró Político del PCC y ministro del Interior. Después de dejar este último cargo en los años ochenta, Ramiro Valdés fue presidente del llamado “Grupo de la Electrónica”, un gran *holding* de importantes empresas estatales y sociedades anónimas paraestatales, bajo el techo del Ministerio de la Industria Sidero-Mecánica (SIME). En esa posición, Ramiro Valdés fue de facto el “hombre fuerte” del sector, aún sin tener cargos públicos. Éste se pronunció a favor del acceso a Internet, lo que vio como una decisión estratégica para el desarrollo del país, argumentando que los riesgos políticos y militares serían controlables.⁵

El contexto político general tuvo gran importancia durante los años 1995-1996. Hay que subrayar tres factores: primero, ya había pasado el peor momento de la crisis; el imperativo de “sobrevivir”, que dominaba los primeros años de los noventa, empezó a dar lugar a una óptica de “retomar el desarrollo”. Segundo, la experiencia china; en 1993 el mayor país comunista estableció una conexión IP a Internet, y esa experiencia mostró que, por lo menos en el corto y mediano plazo, una conexión de este tipo sí puede ser compatible con un sistema político monopartidista. Tercero, el cambio en la política cubana de cómo contrarrestar los percibidos peligros de “subversión interna”; si la ley Torricelli pretendía fomentar las comunicaciones para fortalecer la sociedad civil en Cuba, el gobierno optó por aceptar las comunicaciones, pero cerrar los espacios para la sociedad civil: en marzo de 1996 Raúl Castro leyó el “Informe del Buró Político al V Pleno del Comité Central del Partido Comunista de Cuba”, arremetiendo en un lenguaje durísimo contra el dinámico debate acerca de la reforma de este momento en la isla, que tenía en su centro la exigencia de una mayor pluralidad y autonomía para las organizaciones sociales dentro del sistema socialista.⁶

⁵ Información de un dirigente del sector en una conversación en la conferencia “Informática 2000” en La Habana, mayo de 2000.

⁶ Fundamental para la discusión en Cuba había sido la publicación de Hernández (1994) y los libros editados por Dilla (1995 y 1996); desde prin-

Este Informe prácticamente coincidió con la aceptación de la conexión IP a Internet por parte de las autoridades cubanas, y existe —aún cuando el “Informe” no mencione la temática de las nuevas tecnologías— una fuerte lógica política entre abrirse a Internet sólo después de haber mostrado mano dura contra un discurso de reforma percibida como “subversión ideológica” y “quintacolumnista”. Vale notar que en el mismo V Pleno del Comité Central, después del discurso de Raúl Castro, Carlos Lage sobre la política económica (Lage 1996), enfatizando los beneficios y la importancia de las nuevas tecnologías de información y comunicación:

Se está produciendo un cambio extraordinario en la computación, en la informática, lo que hasta hace unos años se hablaba como autopista de la información, interconexión de las computadoras no es ya una idea de futuro, no es ya un sueño, es una realidad que tiene cada vez más una incidencia práctica en la economía de los países. Para referirme sólo a un aspecto de esa evolución, lo que tiene que ver con el correo electrónico: un télex puede costar 12 dólares, ese mismo mensaje 75 centavos en fax, tres centavos en INTERNET [mayúsculas en el original]. Es decir, los costos y acceso a la información, fruto de la extensión de las nuevas técnicas de computación, de lo que se ha avanzado en la informática a nivel mundial, van teniendo una importancia cada vez mayor (...) (Lage, 1996: 9).

Ya en abril de 1996 el director de CENIAI, Jesús Martínez, anunció que se estaba trabajando concretamente en el establecimiento de una conexión IP de Cuba (Press, 1996:50). En junio, el Consejo de Ministros aprobó el Decreto-Ley 209 sobre el “Acceso desde la República de Cuba a redes informáticas de alcance global”, creando como institución superior para la administración y regulación del sector una Comisión Interministerial presidida por el Ministerio de la Industria Sidero-Mecánica (SIME).⁷ Además, el Decreto-Ley 209 postula la necesidad de controlar y censurar el contenido de la información que entre al país a través de las redes al afirmar que es obligación del Estado “asegurar que la información que se

cipios de 1995 el debate se cristalizó en la revista *Temas*, editada por Rafael Hernández; para la economía, la publicación clave era Carranza, Gutiérrez, Monreal (1995); un panorama del debate se encuentra en Hoffmann (1996).

⁷ El Decreto fue publicado en: *Gaceta Oficial* No. 27 del 13 de septiembre de 1996. Cf. también Valdés, Rivera (1999:147f.), Press (1998b) y www.cubanic.cu/documentos. Aparte del SIME, la Comisión Interministerial se compone del Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente (CITMA), el Ministerio de las Comunicaciones (MINCOM), el Ministerio de Justicia (MINJUS), el Ministerio del Interior (MININT) y el Ministerio de las Fuerzas Armadas Revolucionarias (MINFAR).

difunda sea fidedigna, y la que se obtenga esté en correspondencia con nuestra ética y no afecte ni a los principios ni a la seguridad del país” (Press, 1996), por cierto una descripción potencialmente muy amplia.

El 9 de septiembre de 1996 el director de CENIAI podía anunciar en un correo electrónico al Foro de Redes Latinoamericanas y del Caribe: “Queridos amigos, después de tantos días, años, de sacrificio y desvelo, tengo la gran satisfacción de comunicarles que nuestra querida Cuba, nuestro caimán antillano ha podido ser conectado a Internet como habíamos deseado” (Martínez, 1996). Es de remarcar que esa primera conexión IP a 64 kps no se realizó a través de Canadá, sino directamente con la empresa Sprint en Estados Unidos. Esa posibilidad fue abierta por la ley Torricelli, pero sigue siendo notable el hecho de que en un tema políticamente tan sensible el gobierno cubano optara por realizar su conexión a Internet a través de Estados Unidos.

La adhesión oficial de Cuba a Internet tuvo lugar el 11 de octubre de 1996; en febrero de 1997 finalmente se cerró la conexión UUCP y se trasladó la administración del dominio “.cu” —ese reducto de la soberanía nacional en el espacio virtual— de Toronto a La Habana.

LA ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA: DE LA CONEXIÓN A INTERNET A LA CREACIÓN DEL MINISTERIO DE LA INFORMÁTICA Y LAS COMUNICACIONES (MIC)

El Decreto-Ley 209 de 1996 formula la concepción fundamental acerca del uso de las NTIC en la Cuba socialista al sostener que el acceso a las redes informáticas debe ser “en función de los intereses de Cuba, priorizando en la conexión a las personas jurídicas e instituciones de mayor relevancia para la vida y el desarrollo del país” (*Gaceta Oficial*, 1996). La contraparte es que el uso individual por los ciudadanos queda relegado a un segundo plano. Todos los programas y planes de desarrollo de las NTIC en Cuba son concebidos bajo esas premisas.

En 1997, los planes se concretaron en los llamados Lineamientos Estratégicos para la Informatización de la Sociedad Cubana (SIME, 1997), esencialmente un llamado a hacer un activo uso de las NTIC al servicio del proyecto socialista esbozando un programa de acción en las diferentes áreas de la sociedad. El cambio en la actitud política se refleja hasta en las palabras; si en 1995, el ya citado teniente coronel Sánchez Villaverde tituló una publicación

suya: “La informatización de la sociedad: un arma de guerra del carril II” [de la ley Torricelli estadounidense] (Sánchez Villaverde, 1995), ahora esa misma frase: “la informatización de la sociedad” se escoge como la principal consigna de la política gubernamental en materia de las NTIC.

El V Congreso del Partido Comunista en 1998 reafirma este curso. La Resolución Económica dice:

El país debe encaminarse resueltamente a la modernización informática mediante un programa integral que involucre a las organizaciones que deben proveer los recursos materiales, financieros e intelectuales y a las entidades económicas, políticas y sociales que deben traducirlos en más y mejores productos y servicios. La industria de los servicios informáticos deberá asegurar la modernidad de su base técnica y organizativa, y la elevación constante del nivel científico-técnico de sus especialistas con vistas a garantizar esos propósitos (PCC 1998:10).

Como consecuencia, en marzo de 1999 se formula una Política Nacional de Información que retoma las ideas de los Lineamientos Estratégicos y del programa para la Informatización de la Sociedad (IDICT, 2001), y en junio de 1999 el Comandante de la Revolución Ramiro Valdés, hombre fuerte del sector, proclama:

Este fin de siglo, en particular, está marcado por una convergencia tecnológica de industrias hasta hace poco independientes. Esta convergencia que experimentan la Electrónica, la Informática y las Telecomunicaciones, tiene su mayor exponente en el vertiginoso crecimiento alcanzado por Internet (...) las denominadas Tecnologías de la Información constituyen el núcleo central de una transformación multidimensional que experimentan la economía y la sociedad (Valdés Menéndez, 1999:5f).

Con ese énfasis en “la convergencia tecnológica” Ramiro Valdés ya adelanta lo que el 12 de enero de 2000, con el Decreto-Ley 204, llega a formalizarse institucionalmente: la creación del nuevo Ministerio de la Informática y las Comunicaciones (MIC).

El nuevo Ministerio se crea por la fusión del anterior Ministerio de Comunicaciones (MINCOM) con partes del Ministerio de la Industria Sidero-Mecánica (SIME). En el caso de Cuba eso no significa solamente el traslado de las estructuras ministeriales administrativas, sino también de las empresas estatales o mixtas “pertenecientes” al Ministerio. Así, para el número de empleados directos del nuevo Ministerio se da una cifra de 185 personas, mientras el número de empleados en todas las instituciones y empresas adscritas

al Ministerio asciende a 39.072 (Linares, 2001). Sus ingresos en divisas son, según las cifras oficiales, alrededor de US\$500 millones por año.

Una importante señal pública fue que como nuevo ministro del recién creado MIC no se nombrara al anterior ministro de comunicaciones u otro dirigente del MINCOM, sino a quien hasta la fecha había sido Ministro del SIME, Ignacio González Planas. Con eso, por primera vez desde la revolución, el ministerio encargado de las comunicaciones es dirigido por un funcionario civil. Ese cambio también fue subrayado en la fachada del edificio: la consigna “En la guerra como en la paz mantendremos las comunicaciones”, que antes decoraba el edificio, fue sustituido por un sobrio Ministerio de la Informática y las Comunicaciones. Vale notar que con el SIME también fue trasladado al MIC el Grupo de la Electrónica, presidido por Ramiro Valdés. Su posición como figura clave detrás de las cortinas no ha sufrido con la creación del MIC, más bien todo lo contrario.

La creación del MIC fue precedida por una serie de viajes de altos funcionarios y técnicos a la República Popular China, donde ya se había establecido un homólogo Ministerio de la Informática y las Comunicaciones. El nuevo ministro cubano, González Planas, no esconde el rol de modelo que eso ha tenido para el gobierno de la isla: “(...) tomamos un poco en cuenta la experiencia china, que es el otro lugar donde el Estado juega el papel que juega aquí, sobre todo en la regulación de estos temas. Hace dos años, los chinos hicieron un nuevo Ministerio, nos trasladaron sus experiencias y criterios de la necesidad de cohesionar esta fuerza (...)” (González Planas, 2000:6).

Dice la nota de anuncio de la creación del MIC: “Se ha decidido que estas actividades, que hasta la fecha se encontraban distribuidas entre varios organismos, sean integradas en un único ministerio con el objetivo de impulsar su desarrollo armónico en el país” (citado en Gil Morell, 2000: 5). Pero en la realidad no se da tal centralización de competencias en el MIC. Esto no sólo es así en el caso del MININT y del MINFAR, que mantienen su autoridad sobre aspectos de seguridad, o del MINJUS que queda con la máxima autoridad para cuestiones jurídicas, también se mantiene la anterior estructura del Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente (CITMA). A éste siguen perteneciendo nada menos que, entre otros, el CENIAL, la institución más central del país en cuanto a redes informáticas, y Cuba-NIC, el centro encargado de la administración de los dominios para sitios web cubanos.

Así, la creación del MIC de alguna forma reconfirma la división de trabajo de la Comisión Interministerial creada cuatro años an-

tes, con delimitaciones de las competencias no siempre claras o por lo menos no transparentes, en línea con la práctica de Fidel Castro de cultivar estructuras paralelas y competencias informales como una forma efectiva de “checks and balances” internos en el sistema político.

EL ACCESO A INTERNET Y SUS LIMITACIONES

ALGUNOS DATOS SOBRE LOS USUARIOS DE LAS NTIC EN CUBA

Los datos sobre los usuarios en Cuba resultan un rompecabezas complejo; y eso no sólo porque las instituciones oficiales suministran éstos de forma discontinua o bastante limitada, sino porque siempre queda abierta la discusión sobre qué significa “usuario”. Conforme a los datos oficiales⁸ se presenta la siguiente Tabla:

TABLA 2. USUARIOS DE LAS NTIC EN CUBA, 1997-2000

Año	1997	1998	1999	2000
Usuarios	7.500	25.000	34.800	60.000

Esos datos sobre usuarios están más o menos en línea con otros que miden las cuentas de correo electrónico en el país: 25.500 a fines de 1998 (Martínez, 1999:1), 35.170 en junio 2000 (Grogg, 2000) y un poco más de 60.000 en marzo 2001 (MIC, 2001; Snow, 2001). Con base en las cifras oficiales, se calcula un índice de 0,54 usuarios por 100 habitantes en el año 2000, indicador bajo comparado con los otros países del continente.

No obstante, esos datos no distinguen si un usuario tiene acceso propio o compartido, si tiene pleno acceso a Internet (World Wide Web, etc.) o sólo a ciertas redes nacionales, o a funciones de correo electrónico, etc. Debe destacarse que en 1997, más de un año después de la conexión del país a Internet, en un artículo en el órgano oficial del Partido Comunista, *Granma*, se lee: “Ya hoy existen alrededor de 700 clientes, 100 de ellos con acceso pleno a internet” (Valencia, 1997: 8) (y nótese que para el mismo año, 1997, la cifra de usuarios asciende a 7.500). Otra cifra proviene del jefe

⁸ Cifras de la ITU citadas en Altet Casas (2001:17); el dato para 2000: www.nua.com/surveys/how_many_online/s_america.html. Para los *hosts* de Internet las cifras oficiales dan un crecimiento de 51 (1997) a 80 (1998) y a 169 (1999).

de CENIAI, Jesús Martínez (1999:1), quien dice que para fines de 1998 había en la isla 22.000 computadoras con acceso a redes nacionales, pero sólo una entre diez de ellas —o sea 2.000 en una isla de 11 millones de habitantes— también tuvo acceso al World Wide Web. Hasta junio de 2000 el número de computadoras con acceso al WWW creció a 3.625 (Grogg, 2000).

PROVEEDORES DE SERVICIOS DE INTERNET Y POSIBILIDADES TÉCNICAS DE CONTROL

En Cuba hoy coexisten cuatro proveedores de servicios de Internet (Internet Service Provider, ISP), aún todos como empresas estatales: CENIAI, hoy bajo el nombre de CENIAInternet e integrado en la empresa CITMATEL, adscrita al Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente; Infocom, el ISP de la compañía telefónica ETECSA, pertenecientes al Ministerio de la Informática y las Telecomunicaciones (MIC); Teledatos, operado por el Grupo de la Electrónica del Turismo (GET), perteneciente anteriormente al Ministerio de la Industria Sidero-Mecánica (SIME) y transferido al MIC; y Columbus, el ISP de Copextel S.A., una empresa del ya mencionado Grupo de la Electrónica, fundada como sociedad anónima en 1985 principalmente para la importación de productos de alta tecnología y que también fue trasladada del SIME al MIC en el 2000. Los servicios de todos esos ISP se dirigen a instituciones o empresas oficiales o extranjeras en el país, no a ciudadanos individuales. Incluso si ellos tuvieran las divisas para pagar el servicio, sería imposible recibir el aval oficial necesario para tener acceso a Internet.

Como empresas estatales, todos los ISP cubanos quedan bajo el control directo del gobierno, condición esencial para controlar técnicamente el flujo de datos. Con el Decreto-Ley 209 el gobierno se ha reservado el derecho de censurar los contenidos de Internet que lleguen a difundirse en Cuba. Ha sido tema de mucha especulación —y de poco “hard facts”— cómo se realiza esa función de vigilancia y/o censura.

Técnicamente, el correo electrónico no presenta ningún problema con las cuentas en los servidores cubanos oficiales. No se sabe si, o en qué medida, se realiza; pero parece ser una práctica relativamente común entre usuarios cubanos, incluso de los que tienen una dirección electrónica oficial, también mantener una cuenta en un servidor *free mail* tipo hotmail o yahoo, cuyos contenidos no están guardados en los servidores de los ISP cubanos.

De otro lado, se sabe que el gobierno cubano tiene ciertos sitios web bloqueados técnicamente. Según un artículo de *El Nuevo Herald* de octubre de 2000:

Algunos sitios de la red no pueden ser vistos directamente en Cuba porque el régimen bloquea su acceso. Esto es lo que sucede, por ejemplo, con muchas de las páginas electrónicas de la oposición y de la prensa independiente que se publican en el exterior. Para poder ver estas páginas en Cuba hay que usar un enlace a través de otro sitio en la Web. “Hay una computadora central a través de la cual pasa todo el tráfico con Internet”, explicó a *El Nuevo Herald* un técnico cubano. “El bloqueo funciona utilizando el nombre del Web (URL), la dirección de conexión (IP) o incluso con el contenido del texto, en el que aparezcan varias palabras claves preseleccionadas, aunque esto último es ya más complejo”.⁹

Aun cuando existen las posibilidades técnicas para censurar Internet a través de cortafuegos (*firewalls*) y *web proxies*, esto, hoy por hoy, no parece ser la práctica dominante en Cuba. En las dos estadias del autor en la isla, en mayo de 2000 y abril de 2001, se hicieron pruebas al respecto con una serie de páginas políticamente “complicadas”¹⁰ en diferentes computadoras conectadas a la red, y sin excepción aparecieron en la pantalla sin problemas. Todo indica que la preocupación principal del gobierno no gira tanto en torno al control del contenido de la red, sino del acceso a la misma.

LA LIMITACIÓN DEL ACCESO: EL ARGUMENTO OFICIAL

Uno de los primeros textos sobre la conexión cubana a Internet se publicó en el periódico del PCC, *Granma*, bajo el título enfático “Internet - Como la Imprenta para el Medioevo” (Valencia, 1997: 8). Explícitamente se refiere a la negativa del acceso para ciudadanos individuales: “Sólo se le ha permitido a empresas e instituciones necesitadas de ese servicio disfrutar de él, no así a los particulares.” Y como explicación, el periódico cita a Nicolás Garriga, director del Instituto de Información Científica y Técnica (IDICT), diciendo: “La

⁹ Alfonso (2000). Véase también Hernández Castillo (1999:156) quien cita el caso de CubaNet y de *El Nuevo Herald* como sitios web bloqueados por lo menos temporalmente.

¹⁰ Esos sitios web incluían CubaNet (www.cubanet.org), que publica artículos de los periodistas disidentes de la isla; el periódico *El Nuevo Herald* de Miami (www.elherald.com); el sitio web de la Fundación Nacional Cubano-Americana (www.canfnet.org); y el periódico virtual *Encuentro en la red* (www.cubaencuentro.com), fundado por Jesús Díaz en Madrid.

intención es extender el servicio a otras provincias —hasta ahora se concentra en la capital—, pero es necesario ampliar el canal actual de 64 kilobytes por segundo, que ya está provocando el bloqueo o demora del flujo informativo. La línea no da abasto para conectar, además, a los particulares” (Valencia, 1997).

El argumento de que las limitaciones del acceso se deben meramente a los limitados recursos financieros y tecnológicos del país se ha repetido en muchas ocasiones, y por cierto no carece de cierta lógica. Obviamente, para un país como Cuba sí existen fuertes restricciones financieras y técnicas para la extensión y difusión de las NTIC. Y en términos de desarrollo también es plausible una estrategia de concentrar los escasos recursos para usos vistos como prioritarios para el país. Pero lo que resta credibilidad a la argumentación oficial es cuando niega que también existan —aparte de los limitados recursos disponibles— consideraciones de orden político para la limitación del acceso a la población. Por ejemplo, interrogado sobre si las autoridades están limitando el acceso a Internet como una forma de prevenir que la población pueda leer propaganda antigubernamental, Melchor Gil Morel, viceministro de Informática y Telecomunicaciones, respondió: “No le tenemos miedo a la información contrarrevolucionaria. La información contrarrevolucionaria se basa en mentiras” (citado en Snow, 2001). Esto, simplemente, no corresponde a la política de medios del país en general, que tanto en su Constitución escrita como en su práctica política sí insiste en el monopolio estatal sobre los medios masivos de comunicación y en no dar espacios públicos a la “información contrarrevolucionaria”. Para tomar un ejemplo notorio: si el gobierno cubano cada año dedica cuantiosas sumas para bloquear los señales de las emisoras estadounidenses dirigidas a Cuba, Radio y TV Martí, ¿cómo no le puede disturbar si los mismos programas entran al país por página web (<http://www.ibb.gov/marti>)?

Es de notar que una consecuencia del énfasis que las autoridades ponen sobre las limitaciones técnicas “en esta etapa” es que crea cierta expectativa social en cuanto al futuro. En la medida en que va avanzado la infraestructura técnica, también la promesa implícita de un “acceso para todos” adquiere más relevancia.

ACCESO EN EMPRESAS E INSTITUCIONES PÚBLICAS

Actualmente, la forma dominante de acceder a Internet en Cuba es a través de una computadora en la empresa o institución en la cual se trabaja. Allí, como regla, los usuarios deben firmar una

declaración de que no van a buscar contenidos que violen las leyes nacionales, que sean racistas, pornográficos o “anticubanos”, traduciéndose en antigubernamental con un amplio margen de interpretación.

En muchos casos, las computadoras con acceso a la red no están en oficinas unipersonales con puerta cerrada, así que existe un primer nivel de control social a través de los superiores o colegas. Además, para obtener acceso a Internet, una institución tiene que nombrar una persona responsable de la seguridad informática. Ella periódicamente recibe copias de la memoria *proxy* del sistema, donde quedan registrados los pasos de todos los usuarios (identificado por su señal de entrada) en la web y los sitios que han visitado (llamado “hit-parade” en la jerga interna). Si esos pasos se salen de los caminos debidos, es responsabilidad de la dirección de la empresa o institución amonestar o sancionar a los usuarios. Pero ya el hecho de saber que los sitios que se visitan, quedan registrados lleva a un fuerte autodisciplinamiento. Esta prevención general viene acompañada por una disuasión a través de sanciones ejemplares en casos específicos. Se conoce el caso de un centro de investigación en La Habana al que le fue suspendido el acceso a Internet por medio año, después de que se detectaron usos indebidos realizados con las señas del centro.

Los márgenes de tolerancia son variables. Por ejemplo, en no pocas instituciones con acceso a Internet se ha ido aceptando de facto que los empleados chequeen sus cuentas en servidores como hotmail o yahoo, aun si oficialmente no están permitidas. El cambio en la actitud de las autoridades se puede ilustrar con un ejemplo concreto: la Facultad de Literatura de la Universidad de La Habana. En 1999 creó un problema administrativo serio el hecho que una estudiante citaba fuentes de Internet en su tesis de diploma; en esta misma facultad, dos años después, había una sala con unas 20 computadoras con acceso pleno a Internet. En presencia de un supervisor los estudiantes mandaban correos electrónicos y navegaban por el World Wide Web, abriendo páginas como *El País* o CNN sin esconderlo. Pero también tenían cierta conciencia de que no todos los usos serían tolerados y que no sería aconsejable buscar páginas políticamente “complicadas”.¹¹

¹¹ Este párrafo se basa en una visita personal a la facultad de Literatura de la Universidad de La Habana y conversaciones con estudiantes, abril de 2001.

¿HAY TELECENTROS EN CUBA? ACERCA DE LOS “CAFÉ INTERNET”, “JOVEN CLUB” Y EL “NUEVO CORREO”

Hay una discusión acerca de si en Cuba hay “café Internet” o “telecentros”, como se han dado en llamar centros colectivos y públicos que ofrecen servicios de Internet a la población. Ciertamente hay servicios tipo “café Internet” para extranjeros, el más conocido está en el edificio del Capitolio en La Habana, pero también en un número creciente de hoteles internacionales. Los precios son muy altos (US\$5 por una hora de uso en el Capitolio), y la forma de acceder los cubanos consiste principalmente en acompañar a un extranjero y pedirle chequear su cuenta de correo. Aunque esto muchas veces se tolera, no se puede hablar de un servicio de Internet para cubanos.

Es diferente el caso de la sala de Internet estrenada en la sede de la Unión Nacional de Escritores y Artistas (UNEAC) en La Habana en noviembre de 2000, en un modelo que también se va aplicando a otras asociaciones oficiales. En el caso de la UNEAC, se pusieron cinco computadoras con pleno acceso al World Wide Web, a las que todos los miembros de la asociación pueden acceder ,pero sólo éstos. Aunque efectivamente se expande el número de cubanos que tienen acceso a Internet, una sala como ésta se acerca más al tipo de acceso intra-institucional descrito anteriormente que a un telecentro para uso público.

En la asociación latinoamericana de telecentros (www.telecentros.org), Cuba está representada por los Joven Club de Computación y Electrónica (JCCE, o brevemente JC). Fundados por iniciativa de Fidel Castro en 1987 para introducir a niños y jóvenes a las nuevas tecnologías, los Joven Club son organizados como una actividad de la Unión de Jóvenes Comunistas (UJC). En los años noventa los Joven Club habían sufrido fuertemente por la crisis económica, pero en los últimos años se ha lanzado un ambicioso programa para reactivarlos. Su cifra ha ascendido a 300 en todo el país y han recibido sustanciales recursos para actualizar su equipamiento técnico. Como regla, un típico Joven Club consiste de una sala con ocho computadoras, con el número doble de asientos, y un pequeño laboratorio electrónico. Desde su fundación, más de 250.000 personas han pasado por alguna de sus actividades educacionales. En los Joven Club se han desarrollado aplicaciones de software para empresas e instituciones oficiales, y mantienen una red de alcance nacional, llamada “TinoRed”, que también sirve como red de la UJC (www.jcce.org.cu).

No obstante, la identificación de los Joven Club como telecentros parece dudosa. Boas (1998) los describe como “walk-in centers for relatively unstructured computer use as well as a number of computer classes”, pero esto no corresponde con la autopercepción de la organización, que se enorgullece por el hecho de que se hace un trabajo estructurado, con énfasis en clases de aprendizaje, no en el uso personal para fines individuales. La respuesta que el director nacional de los Joven Club, Pedro Martínez Piñón, dio a la pregunta de una periodista acerca de cómo un interesado puede llegar al Joven Club, es la siguiente:

Existen varias vías para llegar a un Joven Club, pero las más adecuadas son por medio de la Organización de Pioneros José Martí y también por la UJC. El pionero habla con su guía y éste con los compañeros del municipio del JC, después de hacer ambos una coordinación al respecto. No es recomendable que los niños acudan solos al JC, ya que se ha comprobado que no se da seguimiento a la actividad y por ello se condiciona a que asistan con su profesor, guía de Pioneros o alguien responsable (citado en Márquez, 1999: 4).

En los últimos dos años, en parte de los Joven Club se ha notado una tendencia a una actitud más abierta. No obstante, entrar, escribir un correo electrónico a un amigo en Berlín o a la tía en Miami, pagar por el servicio y salir, lo que sería lo más normal del mundo para una institución tipo telecentro, en definitiva no se percibe como un uso adecuado de los Joven Club cubanos.

Esto confirma el programa oficial para la “Informatización de la Sociedad” que prevé otra respuesta para el uso de las NTIC por la población en general: el proyecto Nuevo Correo basado en las oficinas de Correos de Cuba en todo el país. Según el ministro del MIC: “El correo puede perfectamente desarrollar un sistema de correo electrónico ubicado en la red nacional de la red pública de comunicaciones, que permita que desde Guantánamo un profesor que quiera comunicarse con La Habana o con Nueva York, lo haga, (...) que tenga la posibilidad de tener un buzón electrónico como hay la posibilidad de tener un apartado postal (...)” (González, 2000: 6).

El proyecto Nuevo Correo prevé que las oficinas de correos ofrezcan una serie de servicios de base electrónica a los ciudadanos, los cuales deben incluir: transmisión, recepción e impresión de correo electrónico; buzón electrónico; digitalización de documentos e imágenes (*scanner*); acceso a bases de datos asociadas, y navegación Intranet (cf. Martínez, 2000). Vale destacar este último punto: los planes formulados como parte de la informatización de la sociedad no prevén que en las oficinas de correos la población

pueda navegar por Internet y el World Wide Web, sino que sólo tenga acceso a una Intranet cubana, lo que Carlos Lage en un discurso programático llamó la “Cubanet” (Lage, 2000: 7), o sea, a las redes nacionales conectadas entre sí, pero sin salir del ámbito nacional. Conforme con la argumentación descrita anteriormente de que el único problema son las limitaciones técnicas, el ministro del MIC dijo en una entrevista que los correos iban a dar “el acceso a la Intranet nacional, posteriormente a Internet cuando haya conectividad suficiente”. Por el momento, esos planes son del futuro. Todavía la versión del Nuevo Correo con servicios de Intranet está en la fase piloto, y habrá que esperar qué prioridad y seguimiento se dará al proyecto.

ACCESO MÁS ALLÁ DE LAS ESTRUCTURAS OFICIALES

Como con casi todo, en Cuba también en cuanto al acceso a Internet hay más caminos que sólo los previstos oficialmente. Existe un mercado informal o negro para conseguir acceso a Internet, que tiene su fuente en cuentas de acceso legales, cuyo dueño vende la clave (y la configuración de acceso) para que otra persona la use en horas fuera del trabajo de su institución. Otra fuente son cuentas que administradores de redes establecieron de forma clandestina para así obtener un ingreso adicional. Todas esas maniobras implican un riesgo considerable, ya que con la extensión de las NTIC también se han reforzado los controles contra tales desviaciones. Como consecuencia, los precios en el mercado negro son altos. Se han encontrado diferentes tarifas, entre \$10 y \$60 al mes, pero con el poder de compra de los salarios cubanos, cualquiera de estos precios tiene que ser considerado como muy alto. También se encontraron casos de subcontratación de lo obtenido en el mercado negro, es decir que una persona que adquiere por US\$20 al mes el permiso de entrar en Internet desde las 8 de la noche a las 8 de la mañana vende a otro en US\$10.00 la mitad del tiempo y presta el servicio de correos electrónicos por el precio de un dólar por mensaje. También hay que notar que muchas veces ni por altos precios es posible conseguir acceso a Internet por una de esas vías, porque además de dinero hay que tener contactos confiables.

Lo que más frecuentemente se da como uso particular es que las personas usen la cuenta de su trabajo para entrar a la red desde su casa lo cual, según el estimado de una fuente, podrían ser alrededor de 4.000 personas en todo el país (CNI en Línea; 29.12.2000; <http://www.cnienlinea.com>). No obstante, también para esto el muy bajo número de computadoras o módems particulares en la isla es

ya de por sí una limitante crucial para una extensión mayor. Incluso si se parte de estimados altos, y si se considera que cada cuenta así “privatizada” puede ser usada por parientes y amigos, se constata que la incidencia social de esas formas de acceso a Internet sigue siendo baja y, aún si puede haber efectos multiplicadores relevantes, en definitiva queda muy lejos de que sea un medio masivo de comunicación o información en Cuba.

ÁREAS DE USO DE LAS NTIC

Hoy en Cuba existen decenas de Wide Area Networks (WAN), redes de alcance nacional para diferentes sectores, y un sinnúmero de Local Area Networks (LAN) como redes intrainstitucionales o intraempresariales. Desde ese amplio espectro de usos, en el marco de este texto sólo se escogerán algunos por su especial relevancia para la temática política y de desarrollo: el uso de la red para la presentación hacia afuera y su uso en el sistema de salud y de educación. Finalmente se discutirán los usos de las NTIC por fuerzas “más allá del.cu”, o sea de la oposición o del exilio.

INTERNET COMO PLATAFORMA DE PRESENTACIÓN HACIA FUERA

La posibilidad de que el gobierno y las instituciones en Cuba tengan en Internet una plataforma para dar a conocer al mundo sus puntos de vista siempre ha sido un argumento político importante en Cuba. Hoy existen más de 200 sitios web cubanos en Internet con más de 16.000 páginas y una frecuencia de más de 10 millones de *hits* al mes (MIC, 2001). Prácticamente todos los periódicos cubanos, también los provinciales, tienen una edición digital, y tanto los últimos discursos del comandante en jefe como las declaraciones del Ministerio de Relaciones Exteriores se transmiten rápidamente a través de Internet al mundo. El gobierno cubano tiene su propio sitio web en www.cubagob.cu; hay sitios web dedicados a la memoria del Che Guevara (www.che.islagrande.cu), otro listando las actividades y acusaciones contra las sanciones económicas de Estados Unidos (www.cubavsbloqueo.cu), etc.

Cuando en la segunda mitad de los noventa el gobierno cubano decidió intensificar el “trabajo ideológico”, eso reforzó la importancia dada al uso de las NTIC. Es ilustrador el ya mencionado texto del teniente coronel Sánchez Villaverde, que cita a Fidel Castro diciendo: “Es importante ganar la opinión pública dentro y

fuera del país, y resulta decisivo evitar que nos desunan, nos socaven (...)”, y continúa:

En este sentido es importante el empleo que se puede hacer de las posibilidades que brindan las NTI, en particular, en la red Internet. Nuevas circunstancias imponen la búsqueda de nuevos medios de lucha. Y en este campo, también estamos en el deber de enfrentarnos al enemigo, que ya ha situado información tergiversada de nuestra realidad en esa y otras redes de computación. Hay, sin duda, un elemento de cierta equiparación que tenemos que aprovechar, al ser mucho menor la dependencia de circunstancias materiales, como el papel para revistas o la base técnica para la producción y difusión de programas de TV. Ahí, podemos divulgar nuestras verdades, que son firmes (...) (Sánchez, 1996: 49).

De hecho, ya antes de conectarse a Internet Cuba había utilizado este medio para la presentación hacia afuera. En 1995 una empresa mixta entre el estatal Grupo de la Electrónica para el Turismo (GET) y una empresa canadiense estableció la página web www.cubaweb.cu como el primer portal oficial de Cuba. Más allá de sus funciones de portal, Cubaweb también sirve como principal servidor de Cuba fuera de la isla al mantener “espejos” para más de 150 sitios web cubanos. Si por ejemplo alguien en Estados Unidos o Europa busca el periódico *Granma* en la Web, marca la dirección www.granma.cubaweb.cu y —a pesar de que tenga las letras “.cu” al final indicando el dominio nacional cubano— ve una página web situada físicamente en un servidor en Canadá, una copia continuamente actualizada de su “servidor madre” en La Habana. La ventaja en usar estos “servidores espejo” reside en que por un lado ayudan a reducir el tráfico de datos hacia la isla, y por el otro sirven al usuario internacional ya que el servidor en Canadá está conectado con un alto ancho de banda a las redes estadounidenses y mundiales.

LAS NTIC EN EL SECTOR SALUD: LA EXPERIENCIA DE “INFOMED”

El sector de la salud, una de las históricas conquistas de la revolución, ha recibido especial atención en el uso de las nuevas tecnologías de información y comunicación, concretizada en la red InfoMed establecida por el Centro Nacional de Información de Ciencias Médicas del Ministerio de Salud Pública (MINSAP). Las circunstancias de la creación de InfoMed son notables: la epidemia de una enfermedad antes prácticamente desconocida en Cuba, cuando a fines de 1992 en sólo pocas semanas más de 50.000 cubanos se enfermaron con la neuritis óptica, causada

—como se sabe hoy— en buena medida por la falta de vitamina B debido a la crisis alimentaria del país después del derrumbe de los países socialistas europeos. Según Pedro Urra González, director de InfoMed, y Jardines Méndez, viceministro de Salud Pública: “Una epidemia nacional en medio de una crisis fue el momento de surgimiento en Cuba. Tal vez sea la única vez que la historia de la telemática en salud haya comenzado así” (Urra y Jardines, 2000: 40). Hecho posible a través de un financiamiento de emergencia de US\$250.000 por el Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas (PNUD), InfoMed surgió como una red nacional de correo electrónico y un sistema de *bulletin-board* para la vigilancia epidemiológica y el intercambio rápido de las experiencias en el tratamiento de los enfermos.

Otro problema al cual InfoMed respondió prácticamente desde su inicio fue el fuerte recorte en sus suscripciones a revistas médicas extranjeras, que las instituciones cubanas tuvieron que hacer a principios de los noventa. InfoMed contribuía a aliviar esa situación proveyendo al sector con textos e informaciones buscados de forma electrónica. Surgida así, InfoMed hoy es una amplia y moderna red de datos que conecta las mayores instituciones y unos 20.000 trabajadores del sector. El sitio web (www.infomed.sld.cu) ofrece un portal que da acceso a revistas internacionales y bibliotecas virtuales, bancos de datos nacionales, y a Medline de la National Library of Medicine en Estados Unidos; publica un servicio informativo diario y mantiene una Universidad Virtual Médica Cubana (www.uvirtual.sld.cu) que ofrece cursos de especialización para estudiantes y personal médico.

InfoMed está enmarcado dentro de un sector priorizado del desarrollo cubano y cuenta con un personal bien calificado, lo cual crea un ambiente muy propicio para una integración eficiente de las NTIC. Sin duda, InfoMed ofrece un servicio extraordinario, y probablemente hay pocas naciones latinoamericanas donde el sector de salud pública cuente con recursos informáticos de un nivel parecido. Es de resaltar que en 2001 InfoMed llegó a estar entre los finalistas del “Premio Betinho” a iniciativas con un uso social ejemplar de las NTIC, otorgado por la Association for Progressive Communications (APC) (www.apc.org/english/betinho/2001/bet_finalists.shtml). No obstante, los críticos insisten en que los resultados podrían ser mucho mejores si, además de los buenos servicios ofrecidos por InfoMed como red nacional, los médicos cubanos tuvieran también acceso a toda la información de la World Wide Web, a la cual hoy no pueden acceder.¹²

¹² Conversación con usuarios cubanos.

Un problema particular surge de una iniciativa cubana de comercio electrónico que ofrece una forma de remesa familiar en especies: en las estatales Tiendas Universo se pueden comprar productos en línea desde el extranjero que después la empresa entrega al domicilio de los destinatarios en la isla (<http://209.205.18.180>); una oferta similar tiene la cadena de Ópticas Miramar del Grupo Cubanacán que —como dice en su sitio web dirigido a lectores en el extranjero— “se complace en poner a su disposición esta nueva opción, mediante la cual Ud. puede facilitarle los servicios de óptica a sus amigos y familiares en Cuba. Ejecutando el pago *online* en este sitio (...) la persona beneficiaria podrá recibir en Cuba los servicios de consulta y los artículos especificados” (<http://209.205.18.197>). Esto toca un punto sensible: como los servicios de salud gratuitos son una de las principales conquistas sociales de la revolución, y un importante elemento en su discurso legitimador, el gobierno ha rechazado crear un mercado paralelo en divisas para productos o servicios médicos. Ahora, la oferta de Ópticas Miramar de alguna forma sí lo es.

LAS NTIC EN EL SISTEMA EDUCATIVO Y CIENTÍFICO

En el año 2001, de acuerdo con los datos oficiales, todas las universidades del país tenían intranets locales y acceso a Internet, aunque en la mayoría de los casos con conexiones lentas de 64 ó 128 kbps; todas las carreras tienen incluido en sus planes de estudio la adquisición de habilidades de empleo de las NTIC y el acceso a redes informáticas (Altet Casas, 2001:19). En total, en las universidades había 5.000 computadoras en el 2000, de las cuales 3.000 estaban conectadas a una red de datos (Lage, 2000:4). En un número de facultades ya se han establecido, y en otras están planificadas, salas de computadoras donde los estudiantes pueden usar las redes, incluyendo la World Wide Web.

En una serie de actos públicos en 2001, Fidel Castro dio altísima prioridad a la integración de las nuevas tecnologías en el sector educativo cubano. Por ejemplo, en su discurso conmemorativo del aniversario 40 de la proclamación del carácter socialista de la revolución, el 16 de abril del 2001, dijo: “Trescientos Joven Club de computación ya están funcionando y 20.000 computadoras se están distribuyendo ya en las escuelas secundarias y de nivel medio superior. Los conocimientos de computación se masificarán y serán impartidos desde el preescolar hasta el último curso de nivel universitario” http://www.cubaminrex.cu/informacion/discfidel_12y23.htm). Más allá de los discursos, de hecho se ha

podido notar un proceso de inversiones importantes para la actualización tecnológica del sistema educativo cubano. Dada la difícil situación de divisas del país, y el hecho de que el sistema educativo sigue basándose en la gratuidad, este esfuerzo sin duda merece respeto.

Si es una ventaja fundamental que en Cuba la integración de las NTIC en las escuelas se desarrolla en el marco de un sistema de cobertura universal basado en amplias estructuras estatales, tampoco escapa a los puntos débiles del sistema. Así, si los desniveles entre los salarios de los educadores cubanos, pagados en pesos, y los altos niveles de los precios en los mercados (legalizados o no) y en los sectores dolarizados han llevado a problemas de motivación del personal calificado y a una sustancial “fuga de cerebros” hacia otros sectores de la economía —lo cual se ha traducido en cierta disminución de la calidad de la enseñanza—, es de suponer que también se hará sentir en la introducción de las NTIC. Incluso la fuerte baja de ingresos externos de la economía cubana después del 11 de septiembre muy probablemente afectará los planes inversionistas del Estado, dado que un punto neurálgico en la introducción de las NTIC en la educación siempre está en los gastos corrientes para mantener actualizados el hardware, el software y el *know-how* del personal.

MÁS ALLÁ DEL DOMINIO “.CU”: USOS POR LA OPOSICIÓN, EL EXILIO Y LOS ACTORES EXTRANJEROS

En la World Wide Web, la soberanía nacional tiene su línea demarcatoria en los dominios de primer nivel (Top-Level-Domain) dados a cada país, en el caso de Cuba “cu”. Más allá del “.cu” termina la capacidad administrativa del Estado cubano y su posibilidad de trasladar el monopolio de los medios a las estructuras de Internet. Por ello, fuera del dominio “.cu” existen cientos de sitios web dedicados a temáticas cubanas, entre ellas no pocas con un contenido político explícitamente anti-gubernamental. Así, grupos de oposición en la isla encontraron una plataforma mundialmente visible para autopresentarse y publicar sus posiciones.¹³

El desarrollo más importante al respecto fue el surgimiento en los años noventa de los llamados “periodistas independientes”, de claro carácter antigubernamental. Sin posibilidades de publicar

¹³ Ver, por ejemplo, los sitios web de la Corriente Socialista Democrática Cubana (www.corriente.org) o el Movimiento Cristiano de Liberación (<http://64.21.33.164/mcl/mcl.html>).

en los medios de la isla, ha sido Internet quien les dio un medio de publicación internacional continua. Hoy en día hay una docena de tales agencias sumando alrededor de 100 periodistas (Reporters sans Frontières, 2001b); como regla, transmiten sus textos leyéndolos por teléfono a sus socios en Miami, quienes los transcriben y los colocan en la página web que han montado para ello. Así es como la “vieja” tecnología de comunicación, el teléfono —y concretamente el restablecimiento de las comunicaciones telefónicas entre Cuba y Estados Unidos por la ley Torricelli—, juega un rol esencial en el uso de la nueva tecnología de Internet.

El sitio web más visitado de los periodistas independientes es mantenido por la organización CubaNet (www.cubanet.org) con sede en Miami, que no representa una agencia específica sino que sirve como una plataforma a todas ellas.¹⁴ Su origen se remonta a un grupo de discusión del Usenet acerca de Cuba (soc.culture.cuba), en el cual uno de los posteriores fundadores de CubaNet comenzó a insertar artículos de prensa. Es de resaltar que la fundación de CubaNet no se realizó hasta cumplirse tres condiciones: primero, que Internet se popularizó suficientemente en Estados Unidos y en el mundo; segundo, cuando en Cuba aparecieron los primeros periodistas disidentes con el propósito de mantenerse en la isla y escribir desde allí para un público internacional (en eso fue central la persona del periodista y poeta Raúl Rivero); y tercero, cuando hubo financiamiento para el proyecto que, entre gastos para el personal, alquiler de las oficinas, el equipo técnico y el valor de las llamadas telefónicas a Cuba conllevaba costos considerables. Desde 1995, CubaNet ha recibido más de medio millón de dólares de apoyo de organizaciones estadounidenses trabajando con fondos oficiales, entre ellos el National Endowment for Democracy (NED) y la Agencia de Desarrollo, US-AID.¹⁵

Políticamente, el gobierno cubano interpreta cualquier proceso de oposición dentro del país como parte del conflicto externo entre Cuba y Estados Unidos. Al mismo tiempo hay fuertes intereses en Estados Unidos que también promueven una polarización en Cuba, reduciendo los espacios para posiciones cubanas distantes e independientes de ambos bandos.¹⁶ Al prevalecer dicha polarización política, si un proyecto como CubaNet se basa tan fuerte-

¹⁴ Entrevista con Rosa Berre, vicepresidenta de CubaNet, Miami, 20 marzo de 2000.

¹⁵ De acuerdo con los datos suministrados por Rosa Berre; cf. también www.ned.org/grants/grants.html.

¹⁶ En términos de política general, esa argumentación se desarrolla más detenidamente en Hoffmann (2001).

mente en el apoyo financiero de instituciones estadounidenses asociadas a la política gubernamental, para el gobierno cubano resulta fácil atacarlo con un discurso en el que la oposición interna sea vista como “anti-cubana” y a sueldo del gobierno estadounidense.

Más allá de los periodistas independientes en la isla, el proyecto periodístico más ambicioso en Internet es el diario virtual Encuentro en la Red fundado por el escritor Jesús Díaz en el exilio madrileño. Ese “Diario Independiente de Asuntos Cubanos”, como dice su subtítulo, nació como una suerte de hermana menor de la revista de cultura y política *Encuentro de la cultura cubana* dirigida por Díaz hasta su repentino fallecimiento en 2002, y su ejecución tecnológica es de alto nivel (de hecho, el diario se puede entender como el núcleo para establecer un portal “de asuntos cubanos” mucho más amplio). Como en el caso de CubaNet, también Encuentro en la Red requiere considerables recursos financieros que provienen principalmente de fundaciones norteamericanas como la Ford Foundation y la National Endowment for Democracy. Las autoridades oficiales de Cuba ven esto como una confirmación de su tesis de que este proyecto de oposición no es independiente, sino “al servicio del enemigo”.

Pero el problema más inminente para todas estas iniciativas consiste en llegar hasta el lector cubano. En entrevista con el autor, Rosa Berre, vicepresidenta de CubaNet, también lo percibe así: “Este es el gran problema al cual no vemos solución de corto o mediano plazo: que el público natural no tiene acceso a los trabajos de los periodistas independientes”.¹⁷ Criticando la política del gobierno cubano de limitar y controlar el acceso a Internet, escribe José Alberto Hernández Castillo, el Presidente de CubaNet: “CubaNet, on the contrary, sees the individual subscriber, without the controlling ties of government, as the catalyst for these needed changes” (Hernández, 1999: 155). En la práctica, ese catalizador no existe. La considerable resonancia internacional de los periodistas independientes contrasta con su poca incidencia social directa en Cuba.

No obstante estas limitaciones, hay indicios de que Encuentro en la Red se ha convertido en un punto de referencia dentro de la intelectualidad cubana, aunque en la mayoría de los casos la lectura será más bien irregular y no cotidiana como sería el uso “clásico” de un diario. Para mejorar esta situación, Encuentro en la Red ha establecido el servicio de recibir una versión básica del periódico diariamente como envío de correo electrónico. En abril

¹⁷ Entrevista en Miami, 20 marzo de 2000.

de 2002 contó con alrededor de 200 receptores de este servicio en la isla, número que espera aumentar en el futuro.

La misma problemática de llegar al público cubano se presenta para otros sitios web del exilio, del gobierno estadounidense o de otros actores del extranjero. La poderosa Fundación Nacional Cubano-Americana evita ese problema en la medida en que su página web se dirige más al público norteamericano y del exilio cubano que al de la isla, promoviendo un cabildeo a favor de una intransigente política estadounidense hacia Cuba (www.canfnet.org). En contraste, Radio y TV Martí ofrecen sus programas radiales y televisivos también en formato digitalizado para descargar de Internet (www.ibb.gov/marti) en un servicio al parecer dirigido al público cubano, pero que por las razones ya mencionadas no encontrará muchos usuarios en la isla.

En Cuba, más allá del periodismo independiente, surgieron en los noventa otras iniciativas independientes (es decir, de oposición política) que han adquirido presencia pública internacional a través de Internet, en especial bibliotecas, sindicatos, asociaciones profesionales o de corte académico y cooperativas agropecuarias. Como el contenido real que está detrás de la presentación en la web es difícil de comprobar, el gobierno ha empezado a llamarlos peyorativamente “ciber-disidentes”. Pero aunque en muchos casos puede ser cierto que su incidencia social actual es baja, no se debe subestimar ni el efecto hacia afuera ni hacia el futuro. Rosa Berre, de CubaNet, describe los periodistas independientes como “el germen de la prensa poscastrista”, y de hecho éstas y otras iniciativas se pueden entender como contra-instituciones virtuales a la espera. Aún si lo que producen hoy resulta, visto desde el lector en la isla, una suerte de eternos “números de prueba” que no llegan a los quioscos, sí se establecen rutinas y estructuras de un trabajo profesional; y si en algún momento se produjera una apertura o cambio político, esos profesionales podrían convertirse rápidamente en un reto a las instituciones establecidas.

NOTAS FINALES

Como ley suprema para la relación entre cambio tecnológico y cambio social, el historiador Melvin Kranzberg ha formulado la ya clásica frase: “Technology is neither good nor bad, nor is it neutral” (Kranzberg, 1985:50). A las nuevas tecnologías de información y comunicación se les ha atribuido, muchas veces en forma enfática, poderes democratizadores en el sentido de promover un sistema liberal y pluralista. No obstante, los pronósticos de que

“Internet tumbará a Castro” se han quedado en el aire, y no hay indicios de que se vayan a cumplir en el futuro cercano. Supuestos que parten de un simple determinismo tecnológico no sobreviven la confrontación con una realidad que es mucho más compleja.

No obstante, el análisis del desarrollo cubano reciente también demuestra —tal como apunta Kranzberg— que la tecnología tampoco es neutral. El difícil proceso de decisión en el liderazgo cubano acerca de la conexión del país a Internet es una muestra de la alta relevancia del dilema de que por un lado, una apertura hacia las NTIC implica una pérdida potencial de control político, y que por el otro lado los imperativos económicos y de desarrollo obligan al país a un uso expandido de esas mismas tecnologías. Esa situación se complica por el hecho de que Estados Unidos enmarca esa y otras formas de comunicación explícitamente en su estrategia de conflicto con el gobierno cubano y ve en ellas agentes para lograr un cambio del sistema político. Pero no es ni la tecnología, ni un mayor nivel de información o comunicación, lo que produce cambios políticos, sino siempre la actuación de actores concretos, su articulación y organización. Aunque sí es cierto que un nivel más elevado de información y comunicación pueda favorecer la actuación de los actores sociales, no existe un automatismo en este sentido. El gobierno cubano, paralelamente a una gradual apertura hacia las NTIC, ha puesto frenos contra una dinámica social que podría promover mayores niveles de pluralidad y autonomía de la sociedad civil, aún si éstas fueran concebidas dentro del marco del socialismo y como una revitalización del proyecto revolucionario.

Políticamente, la combinación entre una restricción de espacios sociales y una expansión en el uso de las NTIC ha resultado ser viable para el gobierno de la isla. En cuanto al desarrollo, la conversión del monopolio estatal de telecomunicaciones en una empresa mixta ha sido crucial para la modernización de las atrasadas estructuras del sector. La política activa hacia las NTIC adoptada en la segunda parte de los noventa ha significado un cambio necesario para las perspectivas de desarrollo del país. Una integración dinámica de las NTIC es un elemento crucial tanto para los sectores económicos abiertos a la competencia mundial, como también lo es para el sistema educativo, si Cuba quiere mantener el alto nivel de su población en este terreno, lo que podría ser uno de los activos más importantes para la estrategia de desarrollo del país.

En contraste con otros países del Tercer Mundo, Cuba persigue una política de concentración de los recursos en instituciones y empresas percibidas como prioritarias por el liderazgo político. En cuanto al desarrollo, eso conlleva ciertas ventajas; el caso mencio-

nada del uso de las NTIC en el sector médico es un ejemplo de lo que se puede lograr con ello. También la concentración en instituciones públicas podría facilitar una difusión amplia a través de todos los segmentos de la sociedad; no obstante, al mismo tiempo se combina con una política de difusión restringida para todos, dado que se percibe como obligación del Estado censurar Internet para evitar que se difundan contenidos no deseados, trazando una estrategia que limita el acceso a las redes internacionales y prácticamente evita el acceso particular y en privacidad. Para el autor no queda duda de que con eso también se pierde un potencial dinámico que podría contribuir de forma importante al desarrollo del país. Además, esa política contrasta fuertemente con lo que ha llegado a ser una suerte de consenso entre los activistas progresistas en la materia tal como lo define, por ejemplo, la Carta sobre Derechos en Internet de la Association for Progressive Communication (APC), que se opone a todo intento de censura del debate político y social (APC, 2001). Dada esa disyuntiva, para algunos el uso social de las NTIC en Cuba es ejemplar, mientras otros catalogan al país como uno de “los enemigos de Internet” (Reporters sans Frontières, 2001a).

Las NTIC de por sí no van a producir ningún cambio político, pero sí siguen representando un reto complejo para el sistema socialista cubano. De hecho, la frase programática de Carlos Lage, respecto a que se esté impulsando la informatización “aprovechando sus extraordinarios beneficios y previendo sus efectos negativos” (Lage, 2000:7) no responde a la cuestión de qué hacer si esos intereses entran en conflicto. Así, lo más probable para el futuro parece ser que este balance entre la lógica del desarrollo económico y social, para el cual la extensión de las NTIC como una fuerza productiva de máxima importancia resulta esencial, y la lógica política, para la cual con una difusión de las NTIC crecen los problemas de control y de erosión del monopolio medial del Estado socialista, no se va a resolver ni para un lado ni para otro de forma definitiva, sino que siempre será motivo de conflictos. Seis años después de la conexión a Internet, su uso sigue siendo un dilema para el país.

En el balance dependerá de la perspectiva. Si se mira en retrospectiva la profunda crisis del país después de 1989, cuando muchos sólo veían la alternativa entre un cambio de sistema radical o una dramática caída económica sin fin, ya resulta un logro nada despreciable del gobierno el simple hecho de que una década después haya que discutir los problemas de la integración de alta tecnología en el sistema económico y social. Pero si los avances hechos en Cuba en los últimos años parecen cambios sustanciales comparados con la situación de cinco o seis años atrás, ellos en definitiva no parecen exageradamente rápidos si se mira el ritmo de la

introducción de las NTIC a nivel global. Esto recuerda el episodio en el famoso libro de Lewis Carroll cuando Alicia se pone a correr a alta velocidad al lado de la Reina, sorprendida finalmente de que a pesar de ello se quedó en el mismo lugar. Dice Alicia: “Well, in *our* country you’d generally get to somewhere else —if you ran very fast for a long time, as we’ve been doing”. Y responde la Reina, anticipando la dinámica de la globalización acelerada del tercer milenio: “A slow sort of country! Now, *here*, you see, it takes all the running you can do, to keep in the same place. If you want to get somewhere else, you must run at least twice as fast as that!” (Carroll, 1984: 42).

BIBLIOGRAFÍA

- ALFONSO, Pablo (2000), “Cuba tiende la cortina de hierro por la Internet”, *El Nuevo Herald*, Miami, 9.10.2000.
- ALTET CASAS, Vilma Isabel (2001), Las tecnologías de la información y las comunicaciones como factores de éxito en la nueva economía — América Latina en el contexto global. Ponencia presentada en el XXIII Congreso Internacional de la Asociación de Estudios Latinoamericanos, LASA, Washington D.C., 6-8 de septiembre.
- APC (2001), Carta de APC sobre Derechos en Internet, Borrador No. 4, abril; <http://www.apc.org/espanol/rights/lac/carta.htm>.
- ARQUILLA, John (1994), *A Decision-Modelling Perspective on U.S.-Cuba Relations*, Santa Mónica, RAND.
- BOAS, Taylor C. (1998), “www.cubalibre.cu? The Internet and its Prospects for a Democratic Society in Cuba”, *Stanford Journal of International Relations* (1)1, Summer-Fall, URL, <http://www.stanford.edu/group/sjir/issues/1.1/www.cubalibre.cu/body.html>
- BOAS, Taylor C. (2000), “The Dictator's Dilemma? The Internet and U.S. Policy toward Cuba”, *The Washington Quarterly* (23) 3, Summer: 57-67.
- BRUNDENIUS, Claes y Pedro Monreal (1998), The Future of the Cuban Economic Model: The Longer View. Paper presented to workshop on “Globalization, Changing Paradigms and Development Options in the Third World: Cuba and Vietnam”, Copenhagen: Centre for Development Research, 11-13, June, mimeo.
- CARRANZA, Julio, Pedro Monreal y Luis Gutiérrez (1995), *La reestructuración de la economía cubana. Una propuesta para el debate*, La Habana, Editorial Ciencias Sociales [auch 1997 bei Nueva Sociedad, Caracas].

- CARROLL, Lewis [1872], *Alice through the looking-glass*, London, Penguin, 1984.
- CASTELLS, Manuel (2000), *The Rise of the Network Society. The Information Age: Economy, Society, Culture*, Vol. I, new and revised edition (1st edition 1996), Oxford, U.K., Blackwell.
- CASTRO, Raúl (1996), Informe del Buró Político en el V Pleno del Comité Central del Partido, 23 de marzo, *Granma Internacional*, 10 de marzo de 1996:4-8.
- CEDISAC/PRENSA LATINA (1997), Todo de Cuba. CD-Rom, La Habana, Cedisac.
- CISLER, Steve (1994), Our LAN in Havana: Networking with People and Computers in Cuba, URL: <http://www.geo.unipr.it/~davide/cuba/computer/LAN-trip.html>
- CLINTON, Bill (2000), America Has a Profound Stake in what Happens in China [Transcript: President Clinton on U.S.-China Trade Relations], The White House, Office of the Press Secretary, March 8, URL: <http://usinfo.state.gov/regional/ea/uschina/clint308.htm>
- DILLA, Haroldo (comp.) (1995), *La democracia en Cuba y el diferendo con los Estados Unidos*, La Habana, Ediciones CEA, Centro de Estudios sobre América.
- DILLA, Haroldo (comp.) (1996), *La participación en Cuba y los retos del futuro*, La Habana, Ediciones CEA, Centro de Estudios sobre América.
- DRAKE, William J., Shanthi Kalathil y Taylor C. Boas (2000), Dictatorships in the Digital Age: Some Considerations on the Internet in China and Cuba, The Carnegie Endowment for International Peace, URL: http://www.cisp.org/imp/october_2000/10_00drake.htm
- FERDINAND, Peter (ed.) (2000), *The Internet, Democracy and Democratization*, London, Frank Cass.
- Gaceta Oficial* (1996), Decreto 209: del acceso desde la República de Cuba a redes informática de alcance global, *Gaceta Oficial*, No. 27, 13 de septiembre de 1996.
- GIL MORELL, Melchor (2000), "Nueva realidad informática cubana", *Metánica* (6) 1, Revista de la Industria Cubana Siderúrgica y Mecánica, La Habana, enero-abril: 5-7.
- GONZÁLEZ PLANAS, Ignacio (2000), "La conectividad es clave", Entrevista, *Giga* No. 3, La revista cubana de computación 4-7.
- GONZÁLEZ, Edward (1996), *Cuba - Clearing Perilous Waters?*, Santa Mónica, RAND.
- GONZÁLEZ, Edward y David Ronfeldt (1992), *Cuba Adrift in a Postcommunist World*, Santa Mónica, RAND.
- GONZÁLEZ, Edward y David Ronfeldt (1994), *Storm Warnings for Cuba*, Santa Mónica, RAND.

- GROGG, Patricia (2000), Kuba: Internetzugang für alle — Regierung fördert kollektive Nutzung; ips-Meldung vom 20.10.2000.
- HERNÁNDEZ, Rafael (1994), “La sociedad civil y sus alrededores”, *La Gaceta de Cuba*, No. 1, La Habana, UNEAC, Unión Nacional de Escritores y Artistas de Cuba.
- HERNÁNDEZ Castillo, José Alberto (1999), “Comments on The Political Economy of the Internet in Cuba”, en Valdés y Rivera, *Association for the Study of the Cuban Economy (ASCE), Cuba in Transition*, Vol. 9:155-156, URL: <http://www.lanic.utexas.edu/la/cb/cuba/asce/cuba9/castillo.pdf>
- HILL, Kevin A. y John E. Hughes (1996), *Cyberpolitics. Citizen Activism in the Age of the Internet*, Lanham, Rowman & Littlefield.
- HOFFMANN, Bert (1996), “Cuba - La reforma desde adentro que no fue”, en *Notas* No. 9, Frankfurt, Vervuert: 48-65; reproducido en *Encuentro de la Cultura Cubana* 10, Madrid, 1998: 71-84.
- HOFFMANN, Bert (2001), “Transformation and Continuity in Cuba”, en *Review of Radical Political Economics*, Vol. 33, No. 1, pp. 1-20, Elsevier.
- INSTITUTO DE INFORMACIÓN CIENTÍFICA Y TECNOLÓGICA (IDICT) (2001), La política nacional de información en Cuba, Online-Dokument URL: <http://www.idict.cu/asuntos/politica.htm>
- IGLESIAS, Carlos (2000), *Cuba: virtualidad real*, La Habana, World Data Service, WDS-0359, 16.10.2000.
- INTERNATIONAL TELECOMMUNICATIONS UNION (ITU) (2000), *Americas Telecommunications Indicators*, Genf, ITU.
- KEDZIE, Christopher R. (1997), *Communication and Democracy. Coincident Revolutions and the Emergent Dictator's Dilemma*, Santa Mónica, RAND.
- KRANZBERG, Melvin (1985), “The Information Age: Evolution or Revolution?”, en Bruce R. Guile Hrsg., *Information, Technologies and Social Transformation*, Washington D.C., National Academy of Engineering.
- LAGE, Carlos (1996), Mientras mayores sean las dificultades mayor será el estímulo a nuestra inteligencia y a nuestro trabajo. Intervención de Carlos Lage en el V Pleno del Comité Central del Partido Comunista de Cuba, el día 23 de marzo de 1996, en *Granma Internacional*, 10 de abril de 9-12.
- LAGE, Carlos (2000), Discurso de Carlos Lage, La Habana, Informática 2000, mimeo.
- LINARES, Ramón (2001), Objetivos, funciones y estructura del MIC. Ponencia en la primera Reunión Nacional de Informatización de la Sociedad, 29-30 de septiembre de 2000.
- MÁRQUEZ GONZÁLEZ, Norma (1999), Joven Club: un apoyo a la cultura informática, en: GiGA, La Habana, 3:4-5.

- MARRERO, Rafael (2000), Estado actual y perspectivas de las telecomunicaciones. Ponencia en la primera Reunión Nacional de Informatización de la Sociedad, 29-30 de septiembre de 2000.
- MARTÍNEZ TRUJILLO, Carlos (2000), Perspectivas del correo como soporte de nuevos servicios para el ciudadano. Ponencia en la primera Reunión Nacional de Informatización de la Sociedad, 29-30 de septiembre de 2000.
- MARTÍNEZ, Jesús (1996) [correo electrónico sin título], reproducido en Institut für Iberoamerika-Kunde, Hamburg. Hrsg.. Lateinamerika. Analysen-Daten-Dokumentation 43: Die Neuen Informations- und Kommunikationstechnologien. NIKT) in Lateinamerika: 135.
- MARTÍNEZ, Jesús (1999), "The Net in Cuba", *Matrix News* (9) 1, Jan., URL: <http://www.matrix.net/publications/mn/mn0901.html>
- MINISTERIO DE LA INFORMÁTICA Y LAS COMUNICACIONES (SIME) (2001), Tecnologías de la información y las comunicaciones — estrategia cubana. Presentación en un centro científico en La Habana.
- MINISTERIO DE LA INDUSTRIA SIDEROMECÁNICA Y ELECTRÓNICA (SIME) (1997), *Lineamientos estratégicos para la informatización de la sociedad cubana*, La Habana, SIME.
- PARTIDO COMUNISTA DE CUBA (PCC) (1998), Resolución Económica del V Congreso del Partido Comunista de Cuba, en *Granma Internacional*, 22 de febrero: 5-12.
- PÉREZ Jr., Louis A. (1995), *Cuba. Between Reform and Revolution*, 2nd Edition, New York-Oxford, Oxford University Press.
- PETERS, Philip (2001), Cuba goes digital, Lexington Institute, Noviembre, 2001. www.lexingtoninstitute.org/cuba/pdf/Cuba:telecom.pdf
- PRESS, Larry (1996a), Cuban Telecommunication Infrastructure and Investment. Paper presented at the Conference of the Association for the Study of the Cuban Economy, Miami/Fl., August, <http://som.csudh.edu/fac/lpress/devnat/nations/cuba/asce.htm>
- PRESS, Larry (1996b), *Cuban Telecommunications, Computer Networking, and U.S. Policy Implications*, Santa Mónica, RAND.
- PRESS, Larry (1998), "The Internet in Cuba", en The MOSAIC Group. Hrsg., *The Global Diffusion of the Internet Project. An Initial Inductive Study*, March, URL: <http://som.csudh.edu/cis/lpress/devnat/nations/cuba/cubasy.htm>
- PUERTO, Roberto del (2000), Estrategia de informatización del país. Ponencia en la primera Reunión Nacional de Informatización de la Sociedad, 29-30 de septiembre.
- REPORTERS SANS FRONTIÈRES (2001a), The enemies of the Internet, URL: <http://www.rsf.fr>

- REPORTERS SANS FRONTIÈRES (2001b), Acoso, exilio, encarcelamiento. Un centenar de periodistas independientes frente al Estado, URL: <http://www.rsf.fr>
- RONDA, Alejandro (2000), Seguridad de las redes informáticas. Ponencia en la primera Reunión Nacional de Informatización de la Sociedad, 29-30 de septiembre de 2000.
- SÁNCHEZ VILLAVERDE, Ricardo (1995), *La informatización de la sociedad: un arma de guerra del carril II*, La Habana, CID FAR.
- SÁNCHEZ VILLAVERDE, Ricardo (1996), "Las nuevas tecnologías de la información - un análisis político", en *Cuba Socialista*, La Habana, pp. 39-51.
- SNOW, Anita (2001), Government Blames Cubans' Limited Web Access on Poor Networks, 4 de marzo de 2001.
- URRA GONZÁLEZ, Pedro y Baudilio Jardines Méndez (2000), *Salud para todos: ¿Reto Internet?*, en *Metánica*, revista de la industria cubana siderúrgica y mecánica, La Habana, enero-abril, 37-41.
- VALDÉS, Nelson (1997), "Cuba, the Internet, and U.S. Policy", *Cuba Briefing Paper*, Series No. 13, Washington D.C., Georgetown University, Center for Latin American Studies, The Caribbean Project.
- VALDÉS, Nelson y Mario A. Rivera (1999), "The Political Economy of the Internet in Cuba", in Association for the Study of the Cuban Economy, ASCE, *Cuba in Transition*, Vol. 9: 141-154; URL: <http://www.lanic.utexas.edu/la/cb/cuba/asce/cuba9/valdes.pdf>
- VALDÉS MENÉNDEZ, Ramiro (1999), Efectos en la sociedad de la integración de las telecomunicaciones y la telemática. Conferencia dictada por el comandante de la revolución.
- VALDÉS MENÉNDEZ, Ramiro (1999) II Taller Internacional "Electrónica' 99", durante el evento "Metánica 99"; Palacio de las Convenciones, julio 15 de 1999, en *Giga* No. 5, La revista cubana de computación, 4-9.
- VALENCIA ALMEIDA, Marelys (1997), "Internet. Como la imprenta para el medioevo", en *Granma Internacional*, 21 de diciembre, 8-9.

Capítulo 9

LA GLOBALIZACIÓN Y LA SEGURIDAD SOCIAL EN CUBA: DIAGNÓSTICO Y NECESIDAD DE REFORMAS

Carmelo Mesa-Lago

INTRODUCCIÓN

GLOBALIZACIÓN Y SEGURIDAD SOCIAL

La globalización ha tenido un impacto en la competencia internacional por incrementar la eficiencia y reducir los costos laborales de las empresas. El costo del trabajo incluye los salarios, los beneficios marginales y la seguridad social. En un sentido amplio, y de acuerdo con la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la seguridad social incluye: 1) los seguros sociales de pensiones (vejez, invalidez y muerte o sobrevivientes), enfermedad y maternidad (atención médico-hospitalaria y prestaciones monetarias o subsidios), riesgos ocupacionales (atención médico-hospitalaria-rehabilitadora por accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, y prestaciones monetarias), y desempleo (prestaciones monetarias); 2) las asignaciones familiares; 3) la atención a la salud pública, y 4) la asistencia social.

El costo de la seguridad social en América Latina fluctúa entre menos de 1% del PIB en los países menos desarrollados, hasta 15 y 18% del PIB en los más desarrollados, mientras que en algunos países industrializados de Europa absorbe entre 24 y 30% del PIB. Usualmente, a más desarrollado un país, mayores sus costos de

seguridad social y viceversa, con algunas excepciones como Estados Unidos y Japón, donde la seguridad social no está tan desarrollada como en Europa. Como porcentaje de la nómina salarial, la seguridad social toma entre 30 y 45% en países como Uruguay, Argentina, Costa Rica y Brasil. Debido a ello la seguridad social, aunque tiene múltiples y notables efectos beneficiosos, encarece los costos de producción y puede convertirse en obstáculo a la competencia: los países con los costos más altos suelen ser menos competitivos que los que tienen costos muy bajos, salvo que los primeros logren compensar dicha desventaja con incrementos en la productividad. La OIT, establecida en 1919, ha luchado desde entonces para conseguir eliminar dicha “desventaja” en los países con sistemas avanzados de seguridad social, mediante acuerdos internacionales para establecer normas mínimas de seguridad social en todo el mundo.

Desde el decenio de los ochenta, y particularmente en los noventa, como parte del proceso de globalización se ha manifestado una tendencia a reducir los costos laborales mediante la “flexibilización del trabajo”, lo cual implica hacer menos rígida la legislación laboral para reducir algunos costos incluyendo la seguridad social. Esto ha facilitado la expansión de la contratación a tiempo parcial y la subcontratación, las cuales tienen la desventaja de que por esas vías los empleados carecen de protección social. Como resultado, en algunos países (incluyendo los latinoamericanos) se observa una reducción de la cobertura de pensiones, que es el componente más costoso de la seguridad social. Otra vía para recortar los costos ha sido la implantación de reformas estructurales de pensiones que han eliminado la cotización del empleador, como en Chile, Bolivia y Perú. Si bien estas medidas pueden reducir los costos laborales, provocan también la desprotección social de la fuerza de trabajo.

Estemos o no de acuerdo con la globalización, lo cierto es que ésta se ha extendido a pesar de la creciente preocupación y protesta en muchos países. Más aún, es muy difícil para los países sustraerse o protegerse contra dicho proceso debido a las repercusiones negativas en cuanto a la competencia en las exportaciones, así como por la inversión de capital foráneo, el cual busca países donde la mano de obra es más barata. Cuba es un caso interesante, pues bajo la revolución y hasta el decenio de los noventa, se extendió considerablemente la protección social y ello fue posible en parte por la generosa ayuda económica y los subsidios de precios sufragados por la URSS y otros países socialistas. Además, el comercio exterior de la isla con los países de economía de mercado era minúsculo (13% en 1989) y no había inversión extranje-

ra, por lo cual Cuba estaba “protegida” del proceso de globalización. En el decenio de los noventa, con la desaparición de la URSS y sus aliados en Europa Oriental, así como del CAME, se desplomó el comercio de Cuba con dichos países, a la par que desaparecieron la ayuda económica y los subsidios de precios. Estos problemas, combinados con fallas de la política económica doméstica y el endurecimiento del embargo de Estados Unidos, generaron una severa crisis que dio lugar al “Período Especial en Tiempos de Paz”. La crisis forzó una serie de reformas internas de mercado, la reinserción de Cuba en el mercado mundial, el comercio con países de mercado y el estímulo a la inversión externa, con todo lo cual se abrió un flanco a la globalización.

A pesar de las vicisitudes sufridas durante la crisis, el gobierno hizo un esfuerzo para tratar de mantener la red de protección social, incluyendo a la seguridad social (Mesa-Lago, 2002). Pero la caída en picada del PIB durante la crisis, mientras que el costo de dicha protección social aumentó, provocó un porcentaje creciente de la segunda sobre el primero, creando preocupación sobre cómo continuar financiando la seguridad social, y abriendo un debate incipiente sobre su reforma. Si bien Cuba rechaza la globalización y se ha convertido en uno de los países líderes en la batalla contra la misma, no puede sustraerse por completo de sus efectos.

VISIÓN GENERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN CUBA Y SUS TENDENCIAS

En Cuba, la expresión “seguridad social” se circunscribe a los seguros sociales de pensiones y las prestaciones monetarias por enfermedad común, maternidad y riesgos ocupacionales (subsidios en sustitución del salario), mientras que la asistencia social se separa de la seguridad (seguro) social, y la atención de salud se administra y provee por el sistema nacional de salud, el cual atiende tanto los riesgos comunes como los derivados del trabajo (no se incluye oficialmente la atención de salud dentro de la seguridad social). No existen asignaciones familiares, aunque sí un programa de círculos infantiles. Tampoco hay un seguro de desempleo en el sentido convencional, pero desde el decenio de los noventa comenzó a pagarse una compensación a los trabajadores cuyas empresas cerraron por la crisis. A los efectos de este estudio se usará el término seguridad social como se emplea en Cuba.

La Ley 74 de 1979 regula el sistema de seguridad social y asistencia social con la estructura siguiente: el gobierno cobra las cotizaciones de seguridad social, pero éstas no van a un fondo o

reserva, sino que nutren los ingresos fiscales. Por otra parte, los gastos de seguridad y asistencia social, así como los de salud, se cubren con asignaciones presupuestarias a los ministerios centrales a cargo de dichos programas. El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) administra tres programas: 1) pensiones de vejez, invalidez y muerte (VIM), 2) asistencia social, y 3) colocación de trabajadores sin empleo y compensación por desempleo; también supervisa el pago de los subsidios por enfermedad, maternidad y riesgos ocupacionales. El Ministerio de Salud Pública (Minsap) administra el sistema nacional de salud, totalmente financiado por el presupuesto del Estado y gratuito; ofrece atención de salud preventiva, curativa (médico, hospitalaria, rehabilitadora, odontológica y medicamentos), tanto para enfermedades y accidentes comunes como los derivados de riesgos ocupacionales, así como maternidad; además, opera o supervisa instituciones asistenciales (asilos de ancianos y minusválidos). Las empresas estatales y mixtas son responsables de la concesión y el pago de las licencias por enfermedad, maternidad y riesgos ocupacionales (subsidios), con cargo a una cotización salarial que ellas administran. El Ministerio de las Fuerzas Armadas (Minfar) y el Ministerio del Interior (Minin) administran las pensiones y prestaciones monetarias de sus empleados, con cargo a sus propios presupuestos; el Minfar también opera hospitales propios. Los Órganos Locales de Poder Popular (OPP) gestionan ciertas pensiones menores y todas las prestaciones asistenciales (Enriquez, 1997; Lugo y Peñate, 1998; Gobierno, 2000).

A fines de los ochenta, la seguridad y asistencia social cubanas se colocaban en el primer o segundo lugar de América Latina y del campo socialista en cuanto a su cobertura poblacional y gratuidad, entre otras. Pero la crisis de los noventa, que alcanzó su punto más álgido en el año 1993, generó en ese año una serie de reformas económicas que se profundizaron en 1994-1995, si bien su ritmo de avance disminuyó a partir de 1996. Las reformas detuvieron la caída en el PIB y fomentaron la recuperación económica pero, en 2000, el PIB a precios constantes todavía se encontraba 15 puntos porcentuales por debajo del nivel de 1989 (basado en ONE, 1998; BCC, 2001). La crisis ha tenido un efecto adverso en la seguridad social, aunque el gobierno ha tomado una serie de medidas para evitar un deterioro mayor y continuar garantizando los servicios esenciales a la población.

La Tabla 1 exhibe la distribución de los gastos de seguridad social (pensiones VIM y subsidios), asistencia social y salud, en el período de 15 años entre 1986 y 2000; sólo se excluye la compensación por desempleo por falta de información. El monto de cada

uno de los tres componentes del gasto se duplicó en el período, pero el gasto más importante fue el de seguridad social (49% del total en 2000), seguido por salud (46%) y, por último, la asistencia social (sólo 5%). Sin embargo, la proporción del gasto de seguridad social en el gasto total alcanzó su punto más alto en 1996 y después ha descendido, mientras que lo opuesto ha ocurrido en salud. El gasto total subió en 108%, mientras que el gasto per cápita lo hizo en 88%.

Las cifras anteriores son nominales; la inflación en Cuba fue muy baja en 1980-1991 (una de las dos más bajas en América Latina), pero se disparó en 1992-1994; luego descendió notablemente en 1995-2000. El referido gasto per cápita, ajustado con el deflactor del PSG en 1986-1989 (el gasto real) aumentó en 1986-1989; al ajustarlo al IPC disminuyó de \$136 a \$36 en 1990-1993 y aumentó a \$96 en 1998, pero aún por debajo del nivel de 1990 (deflactor del PSG de Mesa-Lago 1998b; IPC de Togores, 1999; no hay IPC después de 1998).

TABLA 1. COMPOSICIÓN DE LOS GASTOS TOTALES DE SEGURIDAD Y ASISTENCIA SOCIAL MÁS SALUD EN EL PRESUPUESTO DEL ESTADO Y COMO PORCENTAJES DEL PIB, 1986-2000 (EN MILLONES DE PESOS CORRIENTES)

Años	Seguridad Social	Asistencia Social	Salud Pública	Total ^a	Per Cápita (Pesos)	Gasto del PIB en %			
						SS	AS	Salud	Total
1986	897	88	770	1.755	173	4,6	0,5	3,9	9,0
1987	961	93	810	1.864	178	5,0	0,5	4,2	9,7
1988	1.032	97	873	2.002	191	5,1	0,5	4,3	9,9
1989	1.094	101	905	2.100	198	5,3	0,5	4,3	10,1
1990	1.164	96	937	2.197	205	5,6	0,5	4,5	10,6
1991	1.226	88	925	2.239	207	7,0	0,5	5,3	12,8
1992	1.348	98	938	2.384	219	8,2	0,6	5,7	14,5
1993	1.452	94	1.077	2.623	239	8,7	0,6	6,5	15,8
1994	1.532	94	1.061	2.687	245	7,5	0,5	5,2	13,2
1995	1.594	119	1.108	2.821	256	6,9	0,6	4,8	12,3
1996	1.630	128	1.190	2.948	267	6,7	0,5	4,9	12,1
1997	1.636	135	1.265	3.036	273	6,6	0,5	5,1	12,2
1998	1.705	145	1.345	3.195	287	6,6	0,6	5,2	12,4
1999	1.786	158	1.553	3.496	312	7,0	0,6	6,1	13,7
2000	1.786	179	1.684	3.649	325	6,5	0,6	6,1	13,2

a: excluye subsidios por licencias de enfermedad común, maternidad y riesgos de trabajo, así como la compensación por desempleo.

Fuente: elaborada por el autor con base en MFP (2000, cuadros A.13 y A.14) y ONE (2001); gastos per cápita estimados por el autor con base en serie de población de ONE (2001).

Hay inconsistencias en las series estadísticas de seguridad social que se publican en Cuba, y sería conveniente homologarlas o

explicar la razón de dichas diferencias. No obstante, las tres últimas columnas de la Tabla 1 estiman el gasto total como porcentaje del PIB, el cual aumentó de 9% a 15,8% entre 1986-1993 (debido a la caída del PIB mientras que continuó creciendo el referido gasto), aunque luego descendió (con la recuperación gradual del PIB) y se estancó en alrededor del 12,2% en 1995-1998 (indicando que el gasto ascendió al mismo ritmo del PIB) y, por último, exhibió un aumento a 13,7% en 1999 y 13,2% en 2000 (más rápido que el PIB). En 1986-2000 el porcentaje del gasto de la seguridad social en el PIB aumentó de 4,6% a 6,5% y el de salud de 3,9% a 6,1%, mientras que el de asistencia social estuvo casi estancado en 0,5% a 0,6%.

Este capítulo se concentra en las prestaciones monetarias de la seguridad social (así como de la asistencia social) —especialmente en las pensiones VIM—, apunta sus ventajas dentro del contexto latinoamericano antes de la crisis de los noventa, identifica y analiza sus problemas actuales y futuros, y ofrece sugerencias para una posible reforma que enfrente dichos problemas y apunte a mejorar el programa en el futuro.

PENSIONES, SUBSIDIOS Y ASISTENCIA SOCIAL

El programa de seguridad social en Cuba ofrece exclusivamente prestaciones monetarias, las cuales se dividen en dos grupos: a largo y corto plazo. Las de largo plazo incluyen las pensiones VIM y las rentas vitalicias pagadas a sectores de la población como antiguos propietarios de granjas y edificios urbanos, miembros de cooperativas de producción agropecuaria (incorporados a la seguridad social en 1967 y 1991). Las prestaciones de corto plazo incluyen: subsidios por enfermedad o accidente (comunes u ocupacionales) y maternidad, que incapacitan al trabajador temporalmente; pensiones por invalidez parcial que disminuyen la capacidad del trabajador, y otras prestaciones, tales como subvenciones a trabajadores tomando cursos, subsidios a trabajadores enfermos con tuberculosis, etc. El programa de asistencia social protege a las siguientes personas en estado de necesidad: los ancianos, discapacitados, madres solas, parientes dependientes de asegurados fallecidos, pensionados con prestaciones bajas, trabajadores que al llegar a la edad de retiro no tienen derecho a pensión y otros, mediante prestaciones monetarias (pensiones, subsidios temporales, reducción del alquiler de vivienda) y en especie (alimentación, medicamentos fuera del hospital), así como internamiento en asilos (ONE, 1999, 2000; Gobierno, 2000; Peñate, 2000b).

Las pensiones VIM constituyen la mayoría del gasto total de prestaciones monetarias (86% en 2000, exhibiendo una tendencia ascendente) y su monto nominal se incrementó en 97% en 1986-2000. Los subsidios representaron 9,5% del gasto en 2000 y aumentaron sólo 15% en el período (el menor aumento y mostrando una tendencia declinante). Y las otras pensiones tomaron 1,4% (proporción que estuvo estancada en el período) y su monto creció 42% en el período. Por el contrario, el componente de la asistencia social descendió de 3,4% del gasto total en 1986 a 2,1% en 1993-1994 (el punto peor de la crisis) y luego aumentó, pero en 2000 era 2,8%, inferior a la proporción anterior a la crisis. Mientras el monto de las pensiones y los subsidios aumentó durante el peor momento de la crisis, la asistencia social disminuyó.

En 1990, el programa de pensiones VIM absorbió 84% del gasto y la mayoría fue por vejez (43%), seguido por muerte (21%) e invalidez (20%); los subsidios tomaron cerca del 15% del gasto (10% por enfermedad, 4% por maternidad y 1% por riesgos ocupacionales), y poco más de 1% se destinó a otras pensiones (OIT, 1999b). Esto nos indica que las pensiones por vejez son el componente más costoso, no sólo dentro de VIM, sino también dentro de la seguridad social, mientras que las licencias por enfermedad son el componente más gravoso dentro de los subsidios. El peso de estas prestaciones se tendrá en cuenta en el análisis posterior de cómo reducir el gasto.

EVALUACIÓN DEL PROGRAMA Y ANÁLISIS DE SUS PROBLEMAS ACTUALES Y FUTUROS

A fines del decenio de los ochenta, el programa de prestaciones monetarias de Cuba (especialmente pensiones VIM y subsidios) era probablemente el más liberal y generoso en América Latina y en el campo socialista: 1) otorgaba cobertura obligatoria y universal a la fuerza laboral asalariada y cooperativa y, aunque sólo la ofrecía voluntariamente a los trabajadores por cuenta propia, familiares sin remuneración y campesinos dueños de granjas pequeñas, estos tres últimos grupos eran muy pequeños (muy inferiores en su tamaño al resto de la región); 2) el programa era unificado y sus condiciones de adquisición de derechos eran uniformes, con la excepción de las fuerzas armadas y la seguridad interna; 3) las edades de retiro eran muy bajas y los requisitos y condiciones para los subsidios muy liberales; 4) los trabajadores asalariados no pagaban cotización sobre el salario y sólo cotizaban las empresas (virtualmente todas estatales), mientras que el Estado cubría el déficit, y 5) aun-

que el monto de las pensiones era magro, era complementado por una red de protección social muy amplia (Mesa-Lago, 1997). Pero varias de estas ventajas llevaban la semilla de problemas potenciales que luego brotaron. En el decenio de los noventa, algunas de dichas ventajas se convirtieron en desventajas, la crisis y las reformas implantadas erosionaron otras, y la dinámica demográfica agravó la situación. A continuación se analizan los problemas actuales y futuros que enfrenta la seguridad social cubana.

DISMINUCIÓN DE LA COBERTURA DE LA FUERZA LABORAL (PEA)

No se publican estadísticas de cobertura de la seguridad social en Cuba y esto hace imposible medir de manera precisa el impacto adverso de la crisis y de las reformas del decenio pasado en dicha cobertura, no obstante hay alguna información disponible que permite hacer estimados gruesos. La fuerza laboral (PEA) en el sector estatal y la tasa de participación han disminuido, mientras que han aumentado los trabajadores por cuenta propia, los campesinos independientes, los trabajadores familiares sin remuneración (por ejemplo, los pequeños restaurantes familiares o paladares), los desempleados, los subempleados y el sector informal (todos los cuales o bien tienen cobertura legal opcional o no están cubiertos). Debido a estas dos tendencias, debe haber caído la cobertura del programa. El autor estimó la cobertura de la PEA en 90% en 1989 (Mesa-Lago, 1997) y la OIT (1999a) ha dado cifras de la PEA y los asegurados, las cuales indican una disminución a 65,7% en 1997. Se ha estimado también que el número de trabajadores empleados en empresas cotizantes a la seguridad social disminuyó de 4,3 a 3,1 millones en 1993-1996 (Cepal, 1997).

En 1989, el sector laboral no estatal era sólo 6% de la PEA ocupada (incluyendo 0,6% por cuenta propia), pero en 2000 aumentó a 25% (y a 3% por cuenta propia) (CEE, 1991; Cepal, 2001a). Parte del sector no estatal está cubierto por la seguridad social (los empleados por empresas mixtas, sociedades mercantiles, empresas privadas nacionales, cooperativas y organizaciones de masas), pero otra parte no está cubierta o tiene cobertura muy baja. La afiliación voluntaria de los trabajadores por cuenta propia es muy gravosa (10% del ingreso declarado) lo cual es un obstáculo serio a su afiliación; además, el grupo de estos trabajadores registrado ha declinado en años recientes debido a las obligaciones e impuestos que debe pagar, los cuales incentivan el paso a la informalidad. El creciente sector informal (cuenta propistas no registrados, paladares y taxistas ilegales, los envueltos en el mercado negro, etc.) carece de protección. La tasa de desempleo abierto era 6% en

1988, aumentó a 7,9% en 1995 y se redujo a 5,8% en 2000, además, el desempleo “equivalente” (subempleo) aumentó de 7,9% en 1989 a 34% en 1993, aunque declinó a 25% en 1998; esta serie se discontinuó en 1999 (Cepal, 1998, 2000; BCC, 2001). De acuerdo con la Resolución No. 6 de 1994 del MTSS, los trabajadores “disponibles” quedan cubiertos por el programa de seguridad social durante el máximo de dos años en que reciben compensación por desempleo; este grupo representaba el 7% de la PEA en 1997 (OIT, 1999a).

LIBERALIDAD EN LAS CONDICIONES DE ADQUISICIÓN DE DERECHOS Y FÓRMULAS DE CÁLCULO

Las condiciones de adquisición de derechos muy liberales o generosas en Cuba constituyen una ventaja para los asegurados y beneficiarios y en dicho país y en relación con la gran mayoría del resto de la región, en este sentido son laudables, pero financieramente representan un costo muy alto que contribuye notablemente al déficit del programa y lo hacen insostenible en el largo plazo.

La pensión de vejez es el componente más costoso del gasto de seguridad social (43%). Las edades de retiro por vejez en el programa general de pensiones VIM en Cuba son 55 para la mujer y 60 para el hombre, entre las más bajas de América Latina; se requieren, además, 25 años de trabajo. (También se otorga una pensión “extraordinaria”, reducida, a los 60 años para la mujer y 65 para el hombre, con 15 años de trabajo, a los trabajadores que se incorporaron tarde a la fuerza laboral.) En 1986-1990 las edades de retiro en Cuba fueron reducidas en algunos casos, y en 1991 se facilitó la jubilación a los trabajadores que no podían documentar los años de servicios necesarios. Países más atrasados socialmente que Cuba tienen edades de retiro muy superiores, por ejemplo, 65 años para ambos sexos en Bolivia, México y Perú, 65 para los hombres y 60 para las mujeres en Honduras y Brasil, y 60 para las mujeres en Guatemala, Nicaragua y República Dominicana (ver la Tabla 2). Países con niveles sociales más similares a los de Cuba también tienen edades superiores, por ejemplo, 65/60 en Argentina y Chile, 62/60 en Costa Rica y 60 para las mujeres en Uruguay.

Si se toma la esperanza de vida a la edad de retiro (dos últimas columnas de la Tabla 2), Cuba tiene el periodo más largo de jubilación en la región: 19,5 años el hombre y 25,7 años la mujer. Los países comparables a Cuba, en cuanto a la estructura por edad de la población y esperanza de vida, tienen periodos menores, por ejemplo, 13,5/21,3 en Argentina, 17,5/22,4 en Costa Rica, 14,5/21,8 en Chile, y 16,8/25 en Uruguay. La diferencia de 6 años en

la pensión promedio de la mujer (debido a la edad más baja de retiro y mayor esperanza de vida) se justifica en Cuba por el trabajo adicional que ellas desempeñan en el hogar, pero es extremadamente costosa.

TABLA 2. EDADES DE RETIRO EN CUBA, COMPARADAS CON EL RESTO DE AMÉRICA LATINA, 2000

Países	Edades de retiro		Esperanza de vida al año de retiro	
	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer
Argentina	65	60	13,5	21,3
Bolivia	65	65	12,1	16,8
Brasil	65	60	15,3	20,2
Colombia	62	57	16,2	21,7
Costa Rica	62	60	17,5	22,4
CUBA	60	55	19,5	25,7
Chile	65	60	14,5	21,8
El Salvador	60	55	18,1	23,9
Guatemala	60	60	17,8	19,9
Honduras	65	60	15,3	20,8
México	65	65	15,6	17,4
Nicaragua	60	60	18,3	20,5
Panamá	62	57	17,0	22,3
Perú	65	65	13,0	14,5
Rep. Dominicana	60	60	18,5	20,7
Uruguay	60	60	16,8	25,0
Venezuela	60	55	17,7	24,6

Fuente: Mesa-Lago y Bertranou (1998), y legislación posterior; esperanza de vida en Cuba de ONE (2001).

El cálculo de la pensión en Cuba también es más generoso que en la mayoría de América Latina. Los de años de salario que se toman en Cuba para estimar el salario promedio (base) son los 5 mejores en los últimos 10 años (lo cual incrementa el monto del salario base, porque el salario tiende a aumentar con los años de servicio), mientras que son los últimos 20 años en Colombia, y los últimos 10 en Argentina, El Salvador Haití y Uruguay (mientras mayor sea el número de años que se toman para calcular el promedio, menor es el monto del salario base). La tasa mínima de reemplazo que se aplica al salario base para calcular la pensión en Cuba es de 50%; sólo hay cinco países con una tasa mayor y cuatro con una tasa igual, de manera que 10 países tienen tasas inferiores a la de Cuba. La tasa máxima de reemplazo es de 90% en

Cuba, superior a la de todos los países excepto en cinco. Por lo contrario, el número de años de trabajo (de cotización por el empleador) requerido en Cuba es 25; sólo tres países exigen un período mayor y tres igual, de manera que 14 requieren un período menor (todas las comparaciones de esta sección se basan en USSA, 1997; Mesa-Lago y Bertranou, 1998).

El régimen especial para las fuerzas armadas cubanas tiene condiciones más generosas que en el sistema general de seguridad social, pues otorga pensiones por antigüedad, es decir, permite el retiro con 25 años de servicio y cualquier edad; también se concede una pensión con 50 años de edad y 25 de servicios combinados en los sectores civil y militar. Por ejemplo, si se entra al servicio a los 17 años es posible retirarse a los 43, o sea, en este supuesto se requerirían 17 años menos a los hombres que en el programa general de VIM y 12 años menos a las mujeres. Tomando la esperanza de vida promedio al tiempo del retiro, un militar hombre prestaría servicio por 25 años y estaría retirado 37 años, de manera que el período de jubilación sería 12 años superior al de trabajo, esto sin tener en cuenta la pensión a los sobrevivientes. Además, el cálculo de la pensión utiliza como salario base el último mes de salario (en VIM el salario base es el promedio de 5 años de salario), y un año de servicio se puede contar como dos o tres años bajo ciertas circunstancias. Por último, las pensiones de las fuerzas armadas pueden percibirse sin reducción cuando el pensionado está empleado en el sector civil (Donate-Armada, 1995). Debido a condiciones tan generosas, el costo proporcional de este programa debe ser superior al del programa general de VIM (comparando el número de asegurados y pensionados en ambos).

Las condiciones de adquisición de los subsidios son también liberales en el contexto regional. El de enfermedad es el más costoso (absorbe el 10% del gasto de seguridad social) y Cuba está entre los cuatro países en la región que sólo requieren la condición de empleado para recibir el subsidio; además, la tasa máxima de reemplazo es la quinta más alta. En maternidad, Cuba es el único país que sólo requiere el empleo como condición para recibir el subsidio, la tasa de reemplazo es del 100% (igual que en nueve países, en el resto desciende hasta 50%) y se paga hasta 20 semanas, el período más largo entre los 20 países latinoamericanos.

DETERIORO DEL VALOR REAL DE LAS PRESTACIONES Y DE LOS BENEFICIOS COMPLEMENTARIOS

Las condiciones liberales analizadas en la sección anterior generaban pensiones modestas porque estaban relacionadas con sa-

larios moderados y no se ajustaban periódicamente al costo de la vida. Sin embargo, dos factores positivos apuntalaban y mejoraban el poder adquisitivo de dichas pensiones. La inflación en Cuba era muy baja (salvo en 1981) y en algunos años hubo deflación, debido al control de precios por el Estado, por lo que el valor real de la pensión se mantuvo estancado hasta fines del decenio de los ochenta. Además, existía una red de protección social complementaria muy amplia que incluía el suministro mensual de alimentos a precios subsidiados (también vestido y otros bienes), servicios gratuitos de salud y educación, tarifas de servicios públicos bajas (transporte, electricidad, agua), y vivienda propia o a un alquiler muy bajo (eximido para el sector de muy bajo ingreso). Esta situación propicia sufrió un revés en el decenio de los noventa (CIEM, 2000).

La inflación aumentó a 4,9% en 1990 y saltó a 25,7% en 1994, pero bajó con rapidez a partir de 1996, y en 1998 era de 2,9%, mientras que se reportó deflación en 1999-2000 (Cepal, 1997, 1999; ONE, 2000; Mesa-Lago, 2001c). El impacto de la inflación en la pensión fue muy adverso, como puede apreciarse en la Tabla 3. La pensión promedio nominal anual aumentó 20% en 1989-1998 (de \$973 a \$1.168), pero la pensión real (ajustada a la inflación o IPC) cayó de \$674 a \$164 en 1989-1993 y, aunque aumentó a \$400 en 1996, bajó a \$392 en 1998, 41% por debajo del nivel de 1989 (no se puede calcular 1999-2000 por falta del IPC). La pensión mínima real debe haberse deteriorado afectando a los pensionados de ingresos más bajos. La pensión de asistencia social era de \$480 anuales, alrededor del 40% de la pensión media nominal, y debe haberse reducido en términos reales a \$165, afectando al grupo no asegurado y sin recursos. Además, mientras el gasto nominal de seguridad social (pensiones VIM y subsidios) continuó aumentando o se mantuvo durante la crisis, el gasto nominal en la asistencia social disminuyó (tanto en términos absolutos como en proporción al gasto total) cuando era más necesario. La proporción del gasto total de asistencia social sobre el PIB fue sólo de 0,6%, y limitado a prestaciones monetarias fue de 0,2%, este último contrastado con 6,8% en seguridad social (ver Tabla 1).

La red de protección social complementaria también se ha deteriorado. Las cuotas de racionamiento que antes garantizaban una canasta básica mensual alimenticia a un precio subsidiado, actualmente cubren apenas diez días. La tenencia de dólares es imprescindible para comprar los alimentos necesarios fuera del racionamiento, ya sea en las tiendas de divisas del Estado o en el mercado negro; en los mercados libres agropecuarios se paga con pesos, pero a precios muy superiores a los del racionamiento; todos estos precios están fuera del alcance de los pensionados. El

acceso (diferenciado y sesgado) a las remesas en divisas del exterior o a otras fuentes de divisas es fundamental para cubrir dichas carencias. Debido a su condición y necesidades, los pensionados se han visto relativamente más afectados que el resto de la población por la escasez de medicinas y las dificultades del transporte público (Mesa-Lago 1998b).

TABLA 3. PENSIÓN PROMEDIO ANUAL, NOMINAL Y REAL, DE LA SEGURIDAD SOCIAL, 1989-1998

Años	Gasto en pensiones (millones de pesos corrientes)	Número de pensionados (miles)	Pensión promedio per cápita nominal anual (pesos)	Índice de precios al consumidor (IPC)	Pensión promedio per cápita real anual (pesos)
1989	1.043	1.072	973	1,4436	674
1990	1.121	1.133	989	1,5086	656
1991	1.173	1.174	999	1,8302	546
1992	1.286	1.218	1.056	3,5146	300
1993	1.377	1.273	1.082	6,5779	164
1994	1.445	1.311	1.102	5,5748	197
1995	1.504	1.352	1.112	2,9402	378
1996	1.533	1.355	1.131	2,8226	400
1997	1.535	1.356	1.158	2,9045	399
1998	1.593	1.364	1.168	2,9830	392

Fuente: gasto en pensiones y número de pensionados en 1989, de cuadro 2 y CCE (1991), y en 1990-1998 de Peñate (2000b); IPC de Togoeres (su serie termina en 1998 y no es posible calcularla para 1999-2000); pensión media real calculada por el autor.

El Informe sobre Desarrollo Humano de 1999, resume así la situación:

La década de los 90 se ha caracterizado por una discreta tendencia al crecimiento de la pensión nominal y una *considerable caída de la real*, con la consecuente pérdida del poder adquisitivo de los pensionados. Los ingresos por concepto de pensiones representan, aproximadamente, el 70% del total de ingresos de los núcleos integrados sólo por pensionados. Resulta obvia la deducción de que, en la actualidad, los pensionados dependen, o bien de fuentes alternativas de ingresos (una minoría), o bien de ayuda familiar, para satisfacer las necesidades básicas (CIEM, 2000: 76; énfasis agregado).

Un experto cubano concuerda con estos puntos si bien reduce la importancia de la caída en la pensión real: "No obstante el cre-

cimiento del valor nominal de las pensiones, en la práctica se produce *una tendencia moderada a la disminución del poder adquisitivo* de estas prestaciones, como consecuencia de la evolución de los precios al consumidor y el costo de vida” (Peñate, 2000b; énfasis agregado). La CEPAL afirma:

En el contexto de la crisis, la mayor participación de los gastos de seguridad social en el producto no es sinónima de alivio permanente a la pobreza. El creciente número de retirados (...) con beneficios que financian contribuciones de empresas estatales, cuya producción y salarios se han deteriorado, se traduce en niveles de beneficios bajos (...) La productividad media de los trabajadores contribuyentes debería duplicarse para mantener los beneficios de 1995 ya deteriorados (Cepal, 1997: 203, 206).

Además, “los actuales beneficios son muy inferiores a los ingresos reales que indirectamente aportaron los actuales retirados durante su vida activa” (Cepal, 2000: 271).

INCREMENTO DEL DÉFICIT, EL COSTO FISCAL Y LA CARGA SOBRE EL PIB

En 1962 se eximió a los trabajadores asegurados del pago de cotización, la cual se fijó en 10% de la nómina a pagar por las empresas, que virtualmente eran estatales hasta el decenio de los noventa (Gobierno, 2000). Dicha cotización fue aumentada al 14% en 1993, dividida en 12% para pensiones IVM y 2% para prestaciones a corto plazo (subsídios); esta última la retiene y administra la empresa, la cual puede quedarse con el remanente después de pagar los subsidios (Peñate, 2000a). La cotización para pensiones VIM en los dos países latinoamericanos con una composición por edad y nivel social similares a los de la isla es más del doble que el 12% cargado en Cuba: 27% en Argentina y Uruguay. En los antiguos países socialistas de Europa Oriental el rango de la cotización de las empresas en 1990 fluctuaba de 26 a 53%, y la mayoría imponía una cotización al trabajador; el promedio de la cotización total era de 44%, o sea, más de cuatro veces la de Cuba en aquella época. En las antiguas repúblicas de la URSS, la cotización total promedio era 34% en 1996, dos y media veces la de Cuba, y el trabajador cotizaba entre 1 y 2,5% (Mesa-Lago, 1997, 1998a; Pérez, 1998). En Cuba, una cotización mucho más baja y condiciones de adquisición de derechos más liberales han conducido a un déficit sustancial y creciente.

La crisis de los noventa agravó la situación anterior porque redujo tanto el número de empresas cotizantes como la masa sala-

rial, por lo cual la recaudación por cotizaciones mermó considerablemente (Cepal, 1997). Así, se ha estimado que la proporción de empresas que cotizaban a la seguridad social bajó de 90% a menos del 70% entre 1991-1997 (León, 2000). Más aún, el salario real se contrajo entre 1989-1993 en 75% (de \$131 a \$33 mensuales) y, aunque aumentó en 1994-1998 (a \$73 mensuales), en este último año todavía estaba un 44% por debajo del nivel de 1989 (Togores, 1999), lo cual contribuyó al deterioro de la recaudación real. La contracción del ingreso real de la seguridad social ha impedido un ajuste adecuado de las prestaciones monetarias.

La Tabla 4 muestra los ingresos y gastos de la seguridad social (pensiones de VIM, otras pensiones y subsidios) y el déficit financiero o contable. Entre 1986-2000 los ingresos fueron considerablemente inferiores a los gastos, provocando un déficit que creció 2,6 veces en 15 años, de \$233 a \$605 millones. El Estado financió dicho déficit, que aumentó del 26% del gasto presupuestario total en 1986 a 50% en 1992, en medio de la crisis, debido al estancamiento del ingreso (por cierre de empresas o paralización/caída de su producción) y gastos crecientes. En el año 2000 el déficit descendió a 34% según los ingresos aumentaron con la recuperación. La carga del déficit sobre el PIB aumentó de 1,3 a 2,2% entre 1986-2000. El cenit ocurrió en 1992 (4,5%) debido a la brusca caída del PIB mientras que el gasto continuó en ascenso. Con la gradual recuperación económica y el incremento de la cotización en 1993, el porcentaje déficit/PIB declinó en 1993-2000, pero en este último año casi duplicaba el porcentaje de 1986. En 2001, el PIB creció 3% comparado con 6,2% en 1999 y 5,6% en 2000 (ONE, 2001), por lo que el déficit/PIB probablemente aumentará.

Un estudio realizado en 1995 midió el costo de las pensiones de las fuerzas armadas y la seguridad interna: su costo como porcentaje del salario anual fluctuaba entre 63 y 118% (ésta sería la cotización necesaria para financiar dichas pensiones), y el costo anual fluctuaba entre \$340 y \$637 millones (Donate-Armada, 1995).

El déficit fiscal global saltó de 7,3 al 33,5% del PIB entre 1989-1993, pero con las reformas introducidas a partir de 1993 se redujo a 2,4% en 2000 y 2,7% en 2001 (ONE, 2001; BCC, 2001). Por el contrario, el déficit de la seguridad social creció (si bien con un descenso proporcional en los últimos años) y constituye la causa principal del déficit global, que es imposible de eliminar si no se reduce el déficit de la seguridad social (Sabourín, 1999). La Cepal considera que el financiamiento del déficit por el Estado “puede llegar a constituirse en obstáculo para la estabilidad y el crecimiento de la economía [porque] desplaza recursos de la inversión o la infraestructura [y] la menor formación de capital limita las

perspectivas del crecimiento, el empleo y los salarios”, por lo que concluye que hay “necesidad de reconsiderar el sistema de pensiones y el conjunto de redes de seguridad social” (Cepal, 1997: 201-203).

TABLA 4. ESTIMADOS DEL DÉFICIT FINANCIERO DE LA SEGURIDAD SOCIAL, SU CARGA FISCAL Y SOBRE EL PIB Y LA COTIZACIÓN ANUAL NECESARIA PARA ELIMINAR EL DÉFICIT, 1986-2000 (EN MILLONES DE PESOS CORRIENTES)

Años	Ingresos	Gastos	Balance (Déficit)	% del Gasto cubierto por Estado	PIB	Déficit/ PIB (%)	Tasa de reparto puro (%) ^a
1986	664	897	-233	26,0	18.360	1,3	13,5
1987	609	961	-352	36,6	n.d.	n.d.	15,8
1988	647	1.032	-385	37,3	n.d.	n.d.	16,0
1989	676	1.094	-418	38,2	19.263	2,2	16,2
1990	691	1.164	-473	40,6	19.645	2,4	16,8
1991	666	1.226	-560	45,6	16.248	3,4	18,4
1992	673	1.348	-675	50,1	14.905	4,5	19,9
1993	925	1.452	-527	36,3	15.094	3,5	18,8
1994	881	1.532	-651	42,5	19.198	3,5	20,9
1995	898	1.594	-696	43,7	21.737	3,2	21,3
1996	959	1.630	-671	41,2	22.815	2,9	20,3
1997	1.071	1.636	-565	34,5	22.952	2,5	18,3
1998	1.025	1.705	-680	39,9	23.901	2,8	20,0
1999	1.115	1.786	-671	37,5	25.503	2,6	19,2
2000	1.181	1.786	-605	33,9	27.635	2,2	18,2

a: cálculo de la cotización salarial necesaria para eliminar el déficit contable en cada año, basado en la cotización de 10% en 1986-1992 y 12% en 1993-2000.

Fuente: gastos e ingresos de MFP (2000) y ONE (2001); PIB de Mesa-Lago (1998b), ONE (1998, 1999 y 2001); cálculos del autor.

En Cuba hay opiniones diversas sobre el déficit financiero de la seguridad social. El Informe sobre Desarrollo Humano de 1999, elaborado por el CIEM, destaca la importancia del déficit aunque no utiliza este término: “Se observa una diferencia negativa creciente entre la contribución y el pago de la seguridad social, debido a que el ritmo de crecimiento de la contribución al presupuesto estatal es menor que el del pago a sus beneficiarios, por lo cual el Estado debe asumir la diferencia. Al Estado se le presenta el reto de rediseñar un sistema de seguridad social...” (CIEM, 2000: 75). El Ministro de Economía y Planificación, José Luis Rodríguez, apoyó la reforma tributaria de 1994 que restituyó la cotización del trabajador a la seguridad social con el fin de hacer frente al déficit. Por el contrario, el asesor del MTSS, Orlando Peñate, considera que el

déficit de la seguridad social es una ficción, ya que ésta es un servicio público, como la educación y la salud, pero no se alega que existe un déficit similar en estos dos servicios. La única diferencia es que la seguridad social recibe ingresos por cotización, en adición a los aportes del presupuesto estatal, pero “se le castiga” por tener cotizaciones insuficientes. No obstante, reconoce que el aporte estatal al financiamiento de las pensiones creció de 25,8% en el decenio de los ochenta a 38% en el de los noventa (Peñate 2000a, 2000b).

CRECIENTE DESEQUILIBRIO ACTUARIAL

El sistema de seguridad social cubano es de reparto puro anual, no existe un fondo de pensiones (por lo que no hay capitalización) y no mantiene una reserva de contingencia. El Estado cobra la cotización y sus ingresos nutren al fisco, y cada año se asigna en el presupuesto estatal la suma necesaria para sufragar todas las pensiones VIM y otras prestaciones monetarias. En los países en que existe una reserva, ésta se invierte en instrumentos financieros y su rendimiento se añade a aquélla para ayudar a financiar las pensiones en el largo plazo. La única fuente de financiamiento de las pensiones VIM en Cuba es, por tanto, la cotización del 12% sobre la nómina salarial que, se ha visto, es insuficiente para pagar las pensiones actuales y, mucho menos, para financiar las futuras.

La última columna de la Tabla 4 estima cual sería la tasa de reparto puro o cotización necesaria para eliminar el déficit financiero anual en 1986-2000. El cálculo se hizo con base en una cotización del 10% entre 1986-1992, y del 12% a partir de 1993: la tasa referida subió de 13,5 a 21,3% entre 1986-1995, disminuyó a 18,3% en 1997, creció a 20% en 1998 y declinó a 18,2% en 2000. El promedio de la tasa en 1994-2000 fue de 19,7%, o sea, 7,7 puntos mayor que la cotización actual del 12%. El aumento de la cotización en 2 puntos porcentuales en 1993 redujo el déficit sólo en ese año, pero luego continuó creciendo, aunque disminuyó algo en 1997 y 1999-2000. Si no se aumenta la cotización y/o se cambian las condiciones de adquisición de derechos y la fórmula de cálculo de la pensión (por ejemplo, se aumenta la edad de retiro), el déficit crecerá y cada vez será mayor la tasa de reparto puro. La OIT (1999a) hizo proyecciones del costo de las pensiones de VIM entre 1997-2020, estimando una tasa de reparto puro en ascenso constante de 14,3 a 19,8%; en 1997 la tasa era 2,3 puntos mayor que la cotización vigente del 12% y en 2020 será 7,8 puntos mayor.

Los cálculos anteriores se refieren al desequilibrio contable o financiero anual y a la tasa de reparto puro, pero un cálculo del

desequilibrio actuarial determina el valor presente de todas las obligaciones futuras (gastos de pensiones en curso de pago y las que generen los actuales asegurados activos) y lo contrasta con los ingresos futuros (por cotizaciones sobre los salarios) a fin de calcular el “déficit implícito” del programa. Tanto dicho déficit como la tasa o cotización necesaria para cubrirlo son muy superiores al déficit contable y a la tasa de reparto pura (véase Mesa-Lago, 2000). El citado estudio de la OIT no hace dicho cálculo, pero hay una proyección actuarial del costo de la pensión de *vejez sólo* (algo más de la mitad de todas las pensiones de VIM) para 1991-2010. La tasa o cotización sobre el salario en 2010 se estimó, de acuerdo con tres escenarios, en 30, 41 y 98%. Recuérdese que esta tasa es sólo para financiar el valor futuro de las obligaciones de la pensión por vejez, excluyendo las pensiones de invalidez y muerte, por lo que la tasa total sería superior. Las tasas más bajas (30 y 41%) se deben a hipótesis que usan una tasa de interés real y la creación de un fondo para financiar en parte las obligaciones futuras, elementos que no existen en el VIM cubano. De ahí que la tasa del 98% es la más realista y será casi igual al salario en 2010. Bajo las condiciones actuales, un trabajador que entra al sistema, labora 40 años y vive 20 años como pensionado, requeriría una cotización anual de 32,5% sobre su salario (en vez de 12%) durante toda su vida activa, para acumular una suma equivalente al costo de la pensión. El valor presente del costo de la pensión futura de vejez, sin reforma del programa actual, en 1995 equivaldría a ocho veces el PIB de ese año y, proyectado a 2010, equivaldría a casi nueve veces el PIB de 1998 (Donate-Armada, 1994).

FACTORES DEMOGRÁFICOS ADVERSOS

Los cambios en la natalidad han tenido y tendrán un impacto en el déficit de la seguridad social. Al principio del decenio de los sesenta se dio un incremento considerable de la natalidad (explosión demográfica o *baby boom*) y ello llevó más tarde a un aumento del número de trabajadores cuyos empleadores cotizaban a la seguridad social, mientras que el número de pensionados era relativamente bajo. Pero luego la natalidad decreció considerable y consistentemente (agravada por la emigración en algunas etapas), por lo cual ocurrió el efecto contrario: el número de trabajadores se redujo mientras que el número de pensionados creció (Mesa-Lago, 2002). La OIT advierte: “El problema se volverá más agudo después de 2010 cuando habrá más gente que salga que entre en la fuerza laboral. Y empeorará en el decenio siguiente (2020-2030) cuando los *baby boomers* de los 60 estarán arribando a la edad de retiro” (OIT, 1999a:10).

El agravamiento del déficit de la seguridad social en el futuro será resultado de tres factores interconectados: el envejecimiento de la población, el aumento de la esperanza de vida y la disminución de la relación activos por un pasivo (A/P: número de trabajadores asegurados cuyos empleadores cotizan por un pensionado). La población de Cuba ha venido envejeciendo debido a tres causas: a) el declive de la tasa global de fecundidad de 3,7 a 1,6 en 1970-1998; b) la caída notable de la tasa de crecimiento de la población de 2,6 a 0,33% en 1962-2000, la última era la más baja de la región, y c) el aumento en la esperanza de vida resultante de las mejores condiciones de salud, de 70 a 74,8 años entre 1970-1998. Mientras que en 1960 el porcentaje de la población en edad de retiro (hombres 60+ y mujeres 55+) era de 9,8%, en 2000 aumentó a 15,9% y en 2010 alcanzará 19,3%. La población total mayor de 60 años se proyecta a 18,5 % en 2015, 25% en 2025 y 32% en 2050, y estos porcentajes deben ser mayores si se añade a las mujeres entre 55 y 60 años (Benítez, 2001; ONE, 2001; OIT, 1999a). CEPAL (2001) proyecta que la población de 65 y más años en 2020 será 23,2% de la población total, un porcentaje más alto que el proyectado para Uruguay (21,6%) y Argentina (17,7%). Celade (1999) estima que, en el primer cuarto del siglo XXI, Cuba tendrá la población más envejecida de América Latina.

Hasta el decenio de los ochenta la dinámica demográfica había sido favorable, porque el sector de la población en edad productiva estaba en expansión (15-54 las mujeres y 15-59 los hombres). Pero la transición demográfica ha revertido esa situación: el grupo en edad productiva disminuirá de 65,2 a 59% de la población total en 1990-2025, mientras que el grupo en edad de retiro (55+ las mujeres y 60+ los hombres) crecerá con rapidez, impulsado por las bajas edades de retiro (la edad promedio de la población aumentará de 32,1 a 43,8 años en 1990-2025 según Benítez [2001], otros cálculos por la OIT [1999a]). Esto significa que cada vez habrá un grupo menor de trabajadores para financiar a un grupo mayor de pensionados. En 1960, la relación del grupo en edad productiva con respecto al grupo en edad de retiro (EP/ER) era de 5,7 por uno, pero en 2000 dicha relación se había reducido a 3,8 por uno y se proyecta que bajará a 3,1 por uno en 2010 y 2,4 por uno en 2025 (Mesa-Lago, 1997; Benítez, 2001).

La relación activo/pasivo (A/P) dentro de la seguridad social es más baja que la relación EP/ER, porque el número de asegurados es inferior a la población en edad productiva. Más aún, se ha reducido el número de trabajadores cubiertos cuyos empleadores cotizan. No hay series históricas publicadas de los números de asegurados y pensionados (de estos últimos sólo en 1990-1998,

ver Tabla 3), sólo estimados externos en años aislados que difieren considerablemente, por lo cual no es posible calcular con precisión la relación A/P. La Tabla 5 muestra los estimados del autor: la relación A/P descendió constantemente de 6,6 por uno en 1970 a 2,5 a uno en 1998. Actualmente sólo hay un país en América Latina (Uruguay) que tiene una relación A/P inferior, y dentro de uno o dos decenios Cuba tendrá la más baja (Mesa-Lago y Bertranou, 1998). De acuerdo con Cepal (2000), la distribución porcentual de las pensiones en 1998 era: 53% por vejez, 20% por invalidez y 27% por sobrevivientes; en el decenio de los noventa el número de pensiones por vejez casi se triplicó y esa proporción crecerá en los próximos 25 años.

TABLA 5. RELACIÓN TRABAJADORES ACTIVOS POR UN PASIVO (PENSIONADO), 1970-1998 (EN MILES)

Años	Trabajadores activos^a	Pasivos^b	Activos por un pasivo
1970	2.379	363	6,6
1981	2.821	671	4,2
1989	3.875	1.072	3,6
1994	3.718	1.311	2,8
1996	3.506	1.355	2,6
1998	3.461	1.364	2,5

a: excluye a trabajadores por cuenta propia, la mayoría de los cuales no está asegurado, y las Fuerzas Armadas y la Seguridad Interna; incluye trabajadores asalariados privados, parte de los cuales probablemente no está asegurado.

b: pensionados VIM, excluye asistencia social.

Fuente: activos basados en ONE (1991, 1996, 1998, 2000); pasivos 1970 y 1981 de Mesa-Lago (2002a, 1989-1998 del cuadro 3); A/P calculado por el autor.

SUGERENCIAS PARA LA REFORMA

La situación descrita se agravará con el tiempo y es necesario y urgente realizar una reforma integral de la seguridad y la asistencia social; mientras más se demore dicha reforma, será más costosa financiera y socialmente. Advierte al respecto la Cepal: “la generosidad del actual sistema, su debilitada fuente primaria de financiamiento y las tendencias demográficas, justifican dar prioridad a la reforma de seguridad social” (Cepal, 1997, 206). Para reducir el déficit de la seguridad social es esencial incrementar su ingreso y reducir el gasto (o una combinación de ambas medidas); además, la reforma debe aumentar la cobertura y mejorar el

nivel de las prestaciones. Se recomienda que la reforma se haga de manera integral, es decir, que se evite introducir cambios parciales pues es necesario atacar varios frentes de una manera coordinada y simultánea, aunque algunas medidas deberían tomarse antes de que otras sean factibles. Por ejemplo, no se puede mejorar el nivel real de las prestaciones, sino se incrementa el ingreso y se cambian las condiciones de adquisición liberales.

Por varios años, el tema de la seguridad social y su reforma ha sido objeto de estudio y discusión en Cuba en varias instituciones: Ministerio de Finanzas y Precios (MFP), Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), Ministerio de Economía y Planificación (MEP), Instituto Nacional de Investigaciones Económicas (INIE), Centro de Investigaciones de la Economía Mundial (CIEM) y Facultad de Economía de la Universidad de La Habana (Enríquez, 1997; Ferriol, 1997; Lugo y Peñate, 1998; Sabourin, 1999; Tabares, et al., 1999; Marquetti, 2000; Peñate, 2000b). Un borrador de anteproyecto de ley de reforma de seguridad social ha sido trabajado desde 1994 por un grupo integrado por funcionarios del MEP, MF, MTSS y la Central de Trabajadores de Cuba (CTC); se espera discutir dicho anteproyecto con los trabajadores y someterlo después a la Asamblea Nacional (Peñate, 2000a). No se pudo conseguir una copia de dicho borrador, pero se obtuvo información de sus aspectos esenciales. En esta sección se analizan ocho sugerencias de reforma.

1. *Entorno macroeconómico favorable y perfeccionamiento empresarial*

La reforma de la seguridad y la asistencia social debería basarse en la mejoría de aspectos macroeconómicos tales como: el crecimiento del PIB a tasas adecuadas y sostenidas, la continuidad de la estabilidad financiera, la creación de empleo productivo y reducción del desempleo abierto y el subempleo, el incremento del salario real, entre otros. Para ello habría que continuar y profundizar las reformas económicas iniciadas en el decenio pasado. Esto ayudaría a aumentar la cobertura de la fuerza laboral, el ingreso por cotizaciones y el monto de las prestaciones, y reduciría el déficit del programa. Pero esta mejoría no resolvería los problemas de fondo arriba explicados y requeriría una serie de cambios que se describen en las secciones siguientes.

El anteproyecto de ley de reforma de seguridad social conecta su aprobación e implantación progresiva con el Sistema de Perfeccionamiento Empresarial. Regulado por el Decreto-Ley 187 de 1999, el Sistema se inició ese año. Su objetivo es incrementar el uso eficiente de los recursos disponibles, descentralizar las decisiones de

los planificadores centrales otorgando mayor autoridad y autonomía en la gestión de las empresas (en la administración de recursos materiales, financieros y laborales), y ofrecer incentivos a los trabajadores más productivos, para lo cual deberán contar con una contabilidad adecuada y garantía de sus mercados (Cepal, 1999; BCC, 2000). En las empresas que hayan alcanzado el perfeccionamiento se aplicará una nueva escala salarial, y el aumento de salario permitirá establecer una cotización al trabajador para la seguridad social (Peñate, 2000a). Pero el sistema es complejo, debe ser aplicado en más de 3.000 empresas y por ello avanza lentamente, de manera que la seguridad social no se podrá reformar hasta que se haya desarrollado dicho sistema. Se planeaba que éste estaría implantado en todas las empresas a fines de 2001, pero a fines de dicho año sólo 300 empresas habían aprobado su establecimiento (Marquetti, 2000; Carranza, 2001; Ferriol, 2001; Cepal, 2001b).

2. Cambios en la organización, administración y estadísticas

Debería crearse un Instituto Cubano de Seguridad Social (ICSS), idealmente de carácter autónomo y descentralizado, que se encargue de la administración de los programas de seguridad social, compile y publique estadísticas, establezca y lleve las cuentas individuales en el nuevo programa de pensiones VIM, conduzca estudios actuariales periódicos, reciba la recaudación de cotizaciones y las deposite en un fondo o reserva, invierta dichos recursos, tramite las solicitudes y otorgue las pensiones, y conduzca labores de inspección y reclamación de cotizaciones no pagadas. En cuanto a la asistencia social, ésta podría ser administrada por el ICSS, aunque separada de la seguridad social, o encargarse a una dependencia estatal, pero con la necesaria coordinación con el ICSS. Los subsidios de enfermedad, maternidad y riesgos del trabajo podrían ser supervisados por el ICSS pero continuarían siendo administrados por las empresas. El Estado seguiría a cargo del diseño de políticas de seguridad social, recaudación de las cotizaciones, financiamiento del déficit de los programas antiguos y supervisión del sistema. El MTSS jugaría un papel en varias de las funciones estatales. Otra alternativa sería dejar al MTSS todos los programas actuales y encargar al ICSS sólo la administración del nuevo programa de pensiones VIM.

Todas las pensiones en curso de pago y aquellas de los asegurados que ya hayan adquirido sus derechos, bajo los actuales programas de prestaciones a largo plazo (pensiones VIM fuerzas armadas y seguridad interna, otras pensiones y rentas) serían absorbidas por el Estado, el cual continuaría financiándolas y pagándolas con cargo al presupuesto. El tema de la cotización se

tratará en los numerales 6 y 7. Para los asegurados actuales y los que se incorporen en el futuro se crearía un nuevo programa de pensiones VIM, con las características que se explican en las secciones siguientes.

La aplicación del principio de igualdad de la seguridad social llevaría a la homologación de las condiciones de adquisición y cotizaciones del nuevo programa de pensiones VIM, lo que implicaría la incorporación de los regímenes de las fuerzas armadas y la seguridad interna. Si debido a las peculiaridades de éstos se requiriesen ciertas condiciones diversas, éstas deberían minimizarse y hacerlo dentro del programa general como un régimen especial.

Para administrar el nuevo programa y conocer la situación del antiguo, el ICSS debería compilar estadísticas tales como: a) número de asegurados, tipo de ocupación y su salario o ingreso; b) número de empleadores, nómina salarial y pagos (para detectar la mora); c) número de pensionados por tipo de riesgos (VIM), monto nominal y real de las pensiones; d) número de beneficiarios de asistencia social y monto de su pensión, y e) subsidios y su monto. Sería necesario también normalizar la publicación de estadísticas sobre seguridad y asistencia social.

3. *Extensión de la cobertura de la fuerza laboral*

El nuevo programa de VIM debería ser diseñado para incorporar no sólo al sector formal de la economía (estatal, cooperativo, empresas mixtas, etc.), sino también a la creciente fuerza laboral independiente: trabajadores independientes o por cuenta propia en las actividades autorizadas, propietarios de granjas pequeñas y sus ayudantes asalariados, usufructuarios de tierras (destinadas al cultivo del tabaco, café y cacao), pescadores privados, artistas plásticos y artesanos, así como los trabajadores informales y un posible futuro sector de empleados en microempresas privadas. Hay que hacer un serio esfuerzo para incorporar a este sector en expansión pues, si llega a quedar sin protección de la seguridad social, en el futuro puede convertirse en carga para el Estado y aumentar el costo de la asistencia social. A favor de dicha incorporación también se alega que sus cotizaciones contribuirían a fortalecer el equilibrio financiero de IVM (Peñate, 2000b). La composición de este sector en cuanto al ingreso, es variada, e incluye un grupo de alto ingreso que mediante su ahorro individual podría en el futuro asegurar su protección, pero también comprende un grupo de bajo ingreso, con ninguna o muy escasa capacidad de ahorro, para el cual el Estado debería crear una previsión obligatoria.

Actualmente, los trabajadores por cuenta propia tienen cobertura voluntaria en VIM y deben pagar el 10% de su ingreso declarado para la seguridad social. El carácter opcional de la incorporación de este grupo es típico en América Latina, con la excepción de Argentina, Brasil, Costa Rica y Uruguay, donde la cobertura es obligatoria. También es normal que el trabajador por cuenta propia pague un porcentaje de cotización muy superior al del trabajador asalariado (entre dos y tres veces) porque carece de empleador, pero el caso de Cuba es único porque ningún trabajador ha pagado cotización desde 1963 a la fecha. La experiencia regional indica, sin embargo, que la voluntariedad y una cotización muy pesada, unidas a otras peculiaridades del trabajo por cuenta propia (las dificultades para inscribirse, pagar puntualmente, etc.), son obstáculos casi insalvables para su incorporación. Peñate (2002) recomienda que se incorpore a estos trabajadores y que su cotización sea equivalente a la suma que en el futuro pagará el trabajador asalariado más su empleador, sin embargo, dicha contribución sería una fuerte barrera a su afiliación. Cepal (2000) sugiere que se mantenga la cobertura de la seguridad social de un trabajador asalariado que pasa a ser independiente. Debería considerarse también la obligatoriedad de la cobertura para este sector y la introducción de una pensión actuarialmente balanceada con la cotización que se le fije. Además, sería conveniente aliviar la carga impositiva que tiene dicho grupo, a fin de que dedique parte de tales recursos al pago de su cotización, pues lo poco que el Estado obtiene por este impuesto produce incentivos para la informalidad (perdiéndose del todo su aportación), y el ahorro obligatorio reduciría un potencial costo fiscal asistencial en el futuro (Mesa-Lago, 1999, 2001a).

El creciente grupo de campesinos independientes dedicados a esta actividad tiene un régimen especial voluntario, pero éste debería hacerse obligatorio, con algunas características similares a las descritas en el párrafo anterior, e incorporar a los ayudantes de dichos campesinos.

4. Modificación de las condiciones de adquisición de derechos

El aumento de la edad de retiro es quizás la medida más importante para reducir el costo de las pensiones de vejez y disminuir considerablemente su déficit. Las proyecciones actuariales presentadas anteriormente estimaron que con el aumento de la edad de retiro a 65 años se reduciría la tasa de cotización necesaria entre 8 y 35 puntos porcentuales en 2010 (Donate-Armada, 1994). El anteproyecto de ley de reforma de la seguridad social contempla un incremento gradual de la actual edad de retiro a cinco años

(de 55 la mujer y 60 el hombre a 60 y 65 respectivamente) de acuerdo con la fecha de nacimiento del asegurado, en un período de 20 años. Suponiendo que la reforma se aprobara en 2002, se aumentarían tres meses por año en la edad de retiro de manera que las edades de 60/65 se completarían en 2022 (Peñate, 2000b).

Este aumento de cinco años es modesto en vista de que la esperanza de vida promedio de un jubilado en Cuba es la más alta de la región, y el período de 20 años para el aumento es demasiado largo, por ello esta reforma, aunque bien orientada, no reduciría mucho el déficit. Lo ideal sería aumentar gradualmente la edad a 65 años para ambos sexos, en un período de 10 años para la mujer y 5 para el hombre (a razón de un año anual). Aún con dicho incremento, las referidas esperanzas de vida serían de 21 años para la mujer y 14 años para el hombre. La diferencia de 7 años más de goce de la pensión en favor de la mujer sería una compensación por el trabajo extra que ella hace en el hogar; además, el problema de que el hombre no comparta adecuadamente con su pareja la labor hogareña, debería ser resuelto con la educación para un cambio de actitud de aquél, en vez de cargárselo a la seguridad social.

Si el aumento de la edad de retiro a los 65 años para ambos sexos no fuera política y socialmente factible, podrían elevarse las edades a 60 años para la mujer y 65 para el hombre, como se contempla en el anteproyecto, pero reduciendo el período de aumento gradual de la edad de retiro, de 20 años a 10 ó 5 años. Estos aumentos reducirían el costo y el déficit aunque, obviamente, mucho menos que con el aumento a 65 años para ambos sexos. Otra alternativa sería aumentar la edad mínima de retiro a 60/65 (permitiendo un retiro anticipado), pero fijar la edad normal de retiro en 65 años para ambos sexos. A los que se retirasen a los 60/65 se les reduciría el monto de la pensión de manera proporcional con un cálculo actuarial, o sea, que la pensión normal se recibiría a la edad de 65 para ambos sexos, pero se reduciría en un porcentaje por cada año de retiro anticipado.

Además, en la fórmula de cálculo de la pensión deberían considerarse las siguientes modificaciones: los años que se toman para el cálculo del salario base aumentarían de los mejores 5 en los últimos 10 años, a los últimos 20 años pero ajustándolos anualmente a la inflación, esto se haría gradualmente en un período de 15 años, de manera que se iría aumentando un año anual. Este cambio beneficiaría a los trabajadores manuales cuyo salario tiende a disminuir en los últimos años de su vida activa, y evitaría el impacto azaroso de la inflación. La tasa máxima de reemplazo podría reducirse a un 80 ó 70%, pero este cambio debería hacerse con base en un estudio actuarial que determine el costo del nue-

vo programa de pensiones VIM. El número de años de trabajo requerido se mantendría en 25.

Si no se aplica el principio de igualdad, y los programas de pensiones de las fuerzas armadas y la seguridad interna se mantienen separados del nuevo programa VIM, habría que revisar las condiciones de adquisición y fórmula de cálculo de aquéllos, así como fijarles cotizaciones adecuadas con base en un estudio actuarial para reducir su déficit y el costo fiscal.

5. Mejora en el nivel de las prestaciones

Todo incremento en el nivel de las prestaciones tendría que basarse en las reformas de las condiciones de adquisición y fórmula de cálculo (discutidas en la sección anterior), así como del régimen de financiamiento (a analizar en la próximas tres secciones) las cuales reducirían el déficit; el entorno macroeconómico favorable es también importante. El anteproyecto de ley de reforma contempla el incremento de la pensión mínima y el ajuste de las pensiones al aumento del costo de la vida, pero estas medidas están supeditadas al aumento de los salarios en las empresas incorporadas al sistema de perfeccionamiento, el establecimiento de la cotización del trabajador y el cambio en la edad de retiro (Peñate, 2000).

El nuevo programa de pensiones VIM debería: a) asegurar una pensión mínima que satisfaga las necesidades esenciales (basado en un paquete básico); b) relacionar el monto de las pensiones con el ingreso y la cotización (con el fin de proveer un incentivo a la afiliación y al aporte puntual); c) establecer una pensión máxima razonable (con fines de solidaridad, pero cuidando no crear un desincentivo), y d) ajustar el monto de las pensiones al costo de la vida (por ejemplo, con relación al IPC). El objetivo fundamental de este programa debe ser la previsión social y no la redistribución del ingreso, salvo en un elemento necesario de solidaridad dentro del sector asegurado; por ejemplo, parte de la cotización del grupo asegurado de más alto ingreso se transferiría al grupo asegurado de menor ingreso a través de la pensión mínima garantizada, y también habría una transferencia intergeneracional. Por último, debería ejercerse un control fuerte en el otorgamiento de las pensiones por invalidez a fin de evitar posibles abusos.

Las pensiones en curso de pago y las que se otorguen a los que ya tienen adquiridos sus derechos, deberían: aumentar su mínimo —el cual es muy bajo— y ajustarse al incremento del costo de la vida en la medida que sea posible y con especial atención a las más bajas. Estas dos medidas reducirían en el largo plazo las dife-

rencias entre estas pensiones y tenderían a uniformarlas alrededor del mínimo, pero el objetivo aquí no es tanto de previsión social como de cubrir las necesidades básicas de este grupo. Si no se ajustan las pensiones (aún las más altas) al incremento del costo de vida, éstas irán perdiendo su poder adquisitivo. Sobre esto recomienda Peñate (2002b: 102): “en la medida que la recuperación económica del país lo permita, deberá establecerse un mecanismo de revalorización periódica de las pensiones con el propósito de mantener su poder adquisitivo”.

En el pasado, las pensiones VIM han sido financiadas fundamentalmente con subsidios fiscales y cotizaciones de empresas estatales, sin cotización del trabajador. Pudiera argumentarse que dicha cotización era en realidad parte del salario del trabajador, pero aún así el deterioro del salario real fue considerable en el decenio de los noventa. Por otra parte, la erosión de la red de protección social complementaria ha hecho más difícil la situación de los pensionados y deberían concedérsele cuotas extra de alimentos y medicinas, así como acceso con descuento a ciertos productos que se venden en divisas.

Las pensiones de asistencia social deberían tener dos funciones: evitar la pobreza extrema y redistribuir el ingreso. Estas pensiones siempre han sido financiadas por el Estado, pero ya se ha visto que la asignación presupuestaria a las mismas disminuyó en el peor momento de la crisis, y no ha aumentado significativamente con la recuperación. Las reformas económicas han afectado y afectarán a un sector vulnerable de la población que debe ser protegido en sus necesidades más esenciales a través de la asistencia social, pero la pensión asistencial debería ser inferior a la pensión de seguridad social y estar sometida a una prueba periódica de ingreso del beneficiario. No se aconseja una pensión uniforme universal, sin prueba de ingreso y para todos los pensionados, tanto los del programa VIM antiguo como los asistenciales, pues el grueso de los pensionados está en el primer grupo y tiene expectativas de una pensión superior a la del segundo grupo (Mesa-Lago, 2001a).

Habría también que introducir cambios en los subsidios: a) reducir la tasa máxima de reemplazo del subsidio por enfermedad de 90 a 70%, tratando de evitar la simulación de enfermedad y disminuir el costo de dicho subsidio (que toma 10% del gasto); b) disminuir el subsidio por maternidad a un máximo de 16 semanas o bajar su tasa de reemplazo de 100% a 90%, y c) estudiar si las empresas deben quedarse con el remanente de la cotización del 2% que queda después de pagar los subsidios (remanente que aumentaría con las dos medidas anteriores); sería mejor establecer un fondo o transferir el excedente para el pago de las pensiones de VIM.

6. Reintroducción de la cotización del trabajador y fijación de la cotización global

La Ley 73 de 1994 creó un nuevo sistema tributario que estableció una cotización del trabajador asegurado para la seguridad social. Tres causas del cambio de política fueron: 1) parte de las ganancias de las empresas ya no va al Estado pero se apropia por los inversionistas extranjeros por lo que hay una reducción de la renta fiscal; 2) el incremento de los trabajadores independientes, y 3) la conveniencia de que el aporte del trabajador lo haga sentir responsable de su seguridad social (Peñate, 2002b). No obstante, se pospuso la implantación de la cotización del trabajador debido a la crisis económica, porque ésta reduciría el salario y porque previamente hay que educar al trabajador sobre la necesidad de dicho aporte. En 1999 comenzó la regulación de la referida cotización en las empresas incorporadas al Sistema de Perfeccionamiento Empresarial, medida que se irá extendiendo con la inserción de nuevas empresas a dicho sistema (BCC, 2000), pero ya se ha notado la lentitud con que éste avanza, lo cual constituye un obstáculo serio.

El anteproyecto de ley de reforma contempla una cotización del 5% sobre el salario para los trabajadores en las empresas bajo el Sistema de Perfeccionamiento, a la cual se añadiría la cotización de las empresas, también sobre la nómina, y un aporte estatal. Contrariamente, se argumenta que deberían considerarse otras alternativas a la cotización salarial, como impuestos al valor agregado (IVA) o al ingreso de las personas. Se aduce que esto evitaría que una reducción del nivel de empleo afectase al financiamiento de la seguridad social, además que distribuiría la carga entre toda la población (Peñate, 2000a, 2000b). Sabourin (2002) cree que la cotización del trabajador no es factible política y socialmente debido a los bajos salarios.

La cotización del trabajador debería establecerse lo antes posible, tanto para reducir el déficit de VIM como para crear un nuevo programa en que el asegurado reciba pensiones mejores que las actuales. Habría que explicar estas razones a los trabajadores a fin de que comprendan la necesidad de dicha cotización y cómo les favorecerá en el largo plazo. La cuantía y el destino de la cotización del trabajador y del empleador dependerán del modelo de reforma de pensiones VIM que se escoja (ver sección siguiente) y del estudio actuarial que debe realizarse.

Sin embargo, pudieran darse varios estimados gruesos de la cotización requerida del trabajador (asumiendo que no se incrementa la del empleador) para eliminar el déficit contable anual (tasa de repar-

to puro), con base en las estimaciones que aparecen en este estudio. Según la OIT, en 2000 la cotización vigente era de 12% y la requerida era de 15%, por lo que el trabajador tendría que cotizar 3%. Según los estimados del autor, entre 1994-2000 la cotización vigente del 12% tendría que ser elevada al 19,7% y el trabajador tendría que cotizar 7,7% si el Estado no contribuyese. Pero la tasa de reparto puro iría aumentando; por ejemplo, de acuerdo con la OIT, se requeriría casi 20% en 2020, por lo que el trabajador tendría que cotizar 8% (en vez del 3% estimado para 2000) y la tasa seguiría ascendiendo. Es posible también incrementar la cotización del empleador y/o mantener un aporte fiscal y/o crear un fondo de pensiones que genere un rendimiento el cual ayude a financiar las pensiones futuras (este último elemento se analizará en la sección 8).

7. Selección del modelo adecuado para la reforma de pensiones

En trabajos previos, el autor ha analizado las reformas estructurales de pensiones implantadas en once países de América Latina y las ha dividido en tres modelos: a) *sustitutivo* (el cual comenzó en Chile en 1981 y se extendió a Bolivia, El Salvador y México en los noventa, Nicaragua y la República Dominicana en 2001), en este modelo se cierra el antiguo programa de seguridad social, usualmente de reparto y administrado públicamente, y se reemplaza con un programa nuevo, basado en la capitalización plena e individual (en adelante CPI) y administrado por corporaciones privadas (en México de carácter múltiple, es decir, públicas, privadas o mixtas), las cotizaciones se depositan en cuentas individuales de los asegurados y se invierten en el mercado de valores, añadiendo el rendimiento de la inversión a dichas cuentas; b) *paralelo* (Perú y Colombia), modelo en el cual se mantiene el antiguo programa (reformado en Colombia) y se crea un nuevo programa CPI (con administración privada en Perú, pero múltiple en Colombia), y ambos compiten entre sí por los asegurados (con más libertad en Colombia), y c) *mixto* (Argentina y Uruguay en los noventa y Costa Rica en 2001) en que se mantiene y reforma el antiguo programa público, convirtiéndolo en un primer pilar que paga una pensión básica, y se integra con un segundo pilar que es un programa nuevo de CPI (con administración múltiple) el cual paga una pensión complementaria. La mitad de los países eliminó la cotización del empleador, pero la otra mitad la mantuvo (Colombia la incrementó), y la mayoría de los países aumentó la cotización del trabajador (Mesa-Lago, 1998a, 2001b; Cruz-Saco y Mesa-Lago, 1998; Gutiérrez, 2000). Además, se han introducido algunas reformas no estructurales (en las que se mantiene y refuerza el programa de seguridad social) y otros países los están estudiando (por ejemplo, Panamá).

Contrario a los supuestos sobre los efectos beneficiosos de las reformas estructurales de pensiones (Banco Mundial, 1994), dichas reformas han tenido resultados adversos en América Latina: a) caída en la cobertura de la fuerza de trabajo, en parte debida al incremento de la cotización del trabajador y problemas relacionados con la flexibilización y terciarización del mercado laboral; b) alta morosidad, aproximadamente la mitad de los afiliados al programa no son cotizantes activos; c) alto rendimiento real de la inversión (especialmente en Argentina y Chile), pero con oscilaciones y tendencia declinante desde 1995 (la recesión mundial y la severa crisis en la Argentina resultaron en ese país en una tasa de rendimiento negativa en 2001, la cual se agravó en 2002); d) acumulación creciente del fondo de pensiones de CPI, el cual ha llegado a 53% del PIB en Chile (con 20 años de operación de la reforma), pero 2% a 5% en el resto de los países; e) alto costo fiscal, especialmente en Chile, donde dicho costo anual ha sido superior a la acumulación de capital en el CPI, resultando en un balance neto negativo al menos durante los primeros 15 años de operación del programa, y (f) deficiencias en la competencia que han provocado altos costos de administración (Mesa-Lago, 1998a, 2001b).

No se ha podido obtener información sobre Cuba respecto al debate acerca de los modelos alternativos de reforma de pensiones, aunque sí sobre diversas posiciones en cuanto a la creación de un fondo de pensiones y su inversión (ver sección siguiente). En cuanto a dicho debate en el extranjero, un estudio sugiere un modelo sustitutivo para Cuba, pero sin entrar en detalles sobre el mismo. Propone dividir la actual masa de asegurados por edad: los de más de 45 años se quedarían en el programa antiguo y los menores de 45 entrarían a un programa nuevo de CPI; las cotizaciones para financiar el programa antiguo podrían imponerse sólo a los que se quedan en dicho programa (el cual necesitaría de un subsidio fiscal) o a toda la fuerza laboral. Con respecto al programa de CPI sólo se sugieren que pudieran seguir el modelo chileno o el de "Fondos de Previsión" aplicado en algunos países asiáticos (Donate-Armada, 1994). Otra propuesta, tampoco elaborada, es establecer un modelo mixto, con el componente de CPI manejado por corporaciones privadas como en Chile, Bolivia, El Salvador y Perú, en lugar de múltiples como en Argentina, Colombia, Costa Rica, México y Uruguay (Buttari, 1994). En un trabajo anterior, el autor apuntó dos opciones, sin desarrollarlas: una reforma no estructural y un modelo mixto (Mesa-Lago, 1997). En cualquier caso, la viabilidad de un modelo de CPI (ya sea total como en el sustitutivo o complementario como en el mixto) está conectada con la creación de un sistema financiero y mercado de capitales (Pérez, 1998), que se discute en la sección siguiente.

En opinión del autor, ninguno de los tres modelos de reforma estructural (el sustitutivo, el paralelo y el mixto) es actualmente adecuado para Cuba, tanto por los problemas encontrados en esos modelos como por las características de dicho país. En particular, la deuda implícita previsional cubana es probablemente la mayor entre todas las estimadas en América Latina (véase Mesa-Lago, 2000), por lo que el cierre del programa actual y su sustitución por uno de CPI sería costosísimo y el país no estaría en condiciones de afrontarlo. Por ello se recomienda, al menos en una primera etapa, una reforma no estructural para establecer el nuevo programa de VIM, con las características siguientes: a) cubriría a los actuales asegurados de VIM que no hayan adquirido el derecho al retiro, así como a nuevos asegurados, y diseñaría regímenes especiales para facilitar la incorporación de los grupos fuera del sector formal asalariado; b) la cotización se dedicaría por entero al nuevo programa, a fin de financiar las pensiones de trabajadores asegurados de edad relativamente alta que no tendrán tiempo suficiente para “pagar” sus pensiones, a más de las pensiones de los trabajadores más jóvenes (el Estado sería totalmente responsable del pago de las pensiones en curso de pago y no debería dedicarse parte de la cotización para subsidiar dichas pensiones porque esto comprometería aún más la estabilidad del programa nuevo); c) la cotización se depositaría en una reserva o fondo el cual se invertiría, y su rendimiento o retorno del capital revertiría al fondo; d) tendría condiciones homólogas para todos los asegurados, pero los asegurados jóvenes al tiempo de la reforma, y los nuevos entrantes al programa cotizarían más tiempo y, obviamente, recibirían pensiones más altas que los asegurados ya mayores al tiempo de la reforma, y e) el porcentaje de cotización de trabajadores asegurados y empleadores, así como las condiciones y prestaciones específicas, se determinarían por un estudio actuarial.

Es aconsejable establecer un programa voluntario de pensiones complementarias como opción a grupos de relativamente alto ingreso en Cuba. Este tipo de programa es común en países industrializados (Europa Occidental, Estados Unidos, Canadá, Australia) y también se está desarrollando en algunos países de América Latina como Brasil. Los programas mixtos de Argentina, Costa Rica y Uruguay sólo se diferencian en que sus componentes complementarios son obligatorios; además, en todas las reformas en los once países existe un programa voluntario de ahorro adicional. El programa complementario sería estrictamente de CPI, o sea, el fondo acumulado en la cuenta individual del asegurado o ahorrista no podría usarse para subsidiar ningún otro programa de pensiones (ya sea el antiguo o el nuevo). Al tiempo de retiro (la misma edad

del programa básico) el asegurado recibiría la suma acumulada en su cuenta individual o una renta vitalicia que se calcularía actuarialmente. En principio este programa sería administrado por el ICSS pero, más adelante, podría serlo por compañías aseguradoras de carácter múltiple. A la inversión de este fondo deben aplicarse los comentarios anteriores.

En agosto de 1998, la Empresa Nacional de Seguros (apoyada por la Asociación Nacional de Economistas de Cuba), ofreció a ciudadanos y residentes, entre 17 y 65 años de edad, un seguro de vida (que cubre invalidez y sobrevivientes, pero no vejez) con una prima sobre los salarios; la prestación a pagar tendrá un máximo de \$50.000 o aproximadamente US\$2.500 al cambio en las casas de cambio en ese año (Reuters, 21 de agosto de 1998). Esto indica que en Cuba se ha introducido un programa de ahorro voluntario con capitalización individual aunque también podría considerarse un seguro de vida; pero sea uno u otro, permitiría un plan complementario individual al actual programa de pensiones VIM. En el futuro, si el nuevo programa de VIM se consolida y el programa de pensiones complementarias se afianza y tiene éxito, podría considerarse un cambio hacia el modelo mixto, cuyo primer pilar sería el programa VIM nuevo y el segundo pilar las pensiones complementarias, pero con carácter obligatorio.

8. Establecimiento de un fondo de pensiones y posibilidades de inversión

Peñate asevera que el régimen de capitalización era incompatible con la decisión de la revolución de universalizar la cobertura a todos los trabajadores asalariados estatales, reconociéndoles los servicios prestados sin cotización, aunque la mitad no habían aportado. Además, se opone a la creación de un fondo de pensiones en el futuro (siquiera una reserva) argumentando que sería ficticio, ya que el Estado invertiría los recursos que recaudase e igualmente sería el Estado el que invirtiese el fondo o reserva de pensiones (Peñate, 2000a, 2000b; Sabourin 2002 mantiene una posición similar). Por el contrario, una economista considera que se deberían “rediseñar los sistemas de seguridad social a fin de incentivar el ahorro, fomentar fuentes de financiamiento de largo plazo y comenzar a desarrollar paulatinamente los mercados financieros y de capital”, empezando con los empleados del sector emergente generador de divisas (Tabares et al., 1999: 31).

Un problema ya apuntado es dónde invertir el fondo de pensión, puesto que no existe un mercado de capitales en Cuba (el rendimiento del fondo es esencial para ayudar a financiar el costo de las

pensiones futuras y reducir la cotización). Las autoridades cubanas consideran que la creación de entidades intermediarias de crédito extrabancario, como las bolsas de valores, serán la última fase de la reforma económica, cuando ya se haya consolidado la reestructuración de la banca central, la comercial y el conjunto financiero. Este proceso avanza con lentitud, y el financiamiento del déficit presupuestario aún no ha recurrido a la emisión de bonos o letras de Tesorería transferibles entre el sector privado no bancario; transferibilidad que ha sido la base de sustentación de las bolsas de valores de más reciente creación en América Latina. Tampoco existen acciones empresariales de propiedad privada transables en el mercado. Pero en 1998 se dieron dos pasos en esa dirección: la adquisición por el Banco Popular de Ahorro de \$3.000 millones en títulos de la deuda pública, y la autorización del Banco Central a los bancos para emitir certificados de depósitos en pesos convertibles a plazos de 6 a 36 meses, negociables en el mercado (Cepal, 2000).

El Equipo de Estudios sobre Economía Cubana de la Facultad de Economía de la Universidad de La Habana recomienda desarrollar paulatinamente mercados de capitales que fomenten fuentes de financiamiento a largo plazo, y en los que la seguridad social puede jugar un papel importante. Con ese fin convendría diseñar una cartera de instrumentos con carácter relativamente forzoso, aunque con cierta flexibilidad en cuanto a su composición, por ejemplo: depósitos a plazos fijos, bonos públicos, derechos de compras con acuerdos de pago preestablecidos mediante la entrega de bienes duraderos, intermedios o de capital. "El acceso a dichos mercados en principio deberá abrirse para toda la población y el sector privado", pero condicionado y hasta que se hayan solucionado los desequilibrios (Tabares et al, 1999: 27-28).

El fondo de pensiones podría invertirse en los referidos instrumentos y el Estado podría emitir una serie de bonos de seguridad social e invertir parte del fondo en los mismos. En varios países de la región que han hecho la reforma estructural, alrededor de la mitad del fondo está invertido en deuda pública y parte de ella es la generada por la reforma previsional, especialmente en México, El Salvador, Bolivia y Uruguay (AIOS, 1999). Este tipo de inversión constituiría un alivio al déficit generado por las pensiones en curso de pago y parte de las que ocurrirían en el nuevo programa, pero no contribuiría significativamente al proceso de desarrollo económico en Cuba. Además, los referidos bonos estatales tendrían que pagar un interés adecuado al efecto de financiar parte del costo de las pensiones futuras, pues si el Estado pagase un interés bajo, entonces el monto de la pensión sería inferior. Otra alternativa es que en el futuro comience a desarrollarse un mercado de valores (como ha

ocurrido en otros países socialistas como China y Vietnam), y que parte del fondo de pensiones se invierta en el mismo. Esta opción podría tener un impacto positivo en el desarrollo del país.

CONCLUSIÓN

La reforma de la seguridad social cubana no estará exenta de sacrificios, pero mejoraría la situación financiera, social y económica del país en el mediano y, especialmente, en el largo plazo. Si no se acomete la reforma de manera integral y urgente, el déficit continuará creciendo y se acelerará por la dinámica demográfica, generando una carga fiscal mayor, un impacto adverso en el balance presupuestario, y la sustracción de recursos necesarios para la inversión y el desarrollo. Más aún, la cobertura de la fuerza laboral seguirá disminuyendo y el nivel real de las prestaciones continuará deteriorándose.

Mientras más se demore la imprescindible reforma, mayor será su costo fiscal, económico y social. De no cambiarse la situación: a) la tasa de reparto puro, de acuerdo con la proyección de la OIT, tendría que aumentarse al menos en 8 puntos porcentuales en 2020 y seguiría creciendo cada año; b) con base en la proyección de la OIT, el Estado tendría que subsidiar el 40% del costo de las pensiones de VIM en 2020, mientras que según el estimado del autor, el subsidio fiscal para toda la seguridad social ya ascendía a 35-40% en 1998-2000, y c) la cotización equivalente al valor presente de las obligaciones futuras de sólo la pensión de vejez sería casi igual al salario en 2010. El deseo de mantener una edad de retiro más temprana, así como otras condiciones liberales de adquisición, constituyen una quimera, pues no son financiables a largo plazo y provocarían una erosión cada vez peor del nivel real de las prestaciones.

Las medidas sugeridas en este estudio tendrían efectos beneficiosos, especialmente a largo plazo: la extensión de la cobertura de la fuerza laboral, la reducción del déficit de la seguridad social, el apuntalamiento financiero-actuarial del programa, la mejoría del nivel de las pensiones, y la creación de un fondo que, si se invirtiese adecuadamente, coadyuvaría al desarrollo económico.

El autor está consciente, sin embargo, de que sus recomendaciones técnicas tienen implicaciones sociales y este tema ha sido analizado en dos de sus trabajos recientes (Mesa-Lago, 1999; Mesa-Lago y Müller, 2002). De ahí que, en sus asesorías en casi todos los países latinoamericanos, haya recomendado la discusión pública

de la reforma previsional, como condición esencial para promover su entendimiento y consenso. Esta labor de educación y debate, especialmente con los trabajadores, es también necesaria en Cuba para facilitar la reforma.

BIBLIOGRAFÍA

- ASOCIACIÓN INTERNACIONAL DE ORGANISMOS DE SUPERVISIÓN DE FONDOS DE PENSIONES (AIOS) (1999), *Boletín estadístico*, Buenos Aires, 2do. semestre.
- BANCO CENTRAL DE CUBA (BCC) (1999, 2000, 2001), *Informe económico 1998, 1999, 2000*, La Habana.
- BANCO MUNDIAL (1994), *La crisis de la vejez*, Washington D.C., Banco Mundial.
- BENÍTEZ PÉREZ, María Elena (2001), “La política social y la vejez en Cuba: algunas reflexiones”, VI Conferencia de Actuarios y Financistas a Nivel Internacional, México, CISS, 3-5 de septiembre.
- BUTTARI, Juan J. (1994), “The Labor Market and Retirement Pensions in Cuba During the Transition”, en *Cuba in Transition*, Miami, ASCE, Vol. 4.
- CARRANZA VALDÉS, Julio (2001), “La economía cubana: un balance breve de una década crítica”, Universidad de Londres, Instituto de Estudios Latinoamericanos, Taller “Enfrentando los retos de la economía globalizada”, 25-26 de enero.
- CENTRO DE INVESTIGACIONES DE LA ECONOMÍA MUNDIAL (CIEM) (2000), *Investigación sobre el desarrollo humano y equidad en Cuba 1999*, La Habana, PNUD.
- CENTRO LATINOAMERICANO DE DEMOGRAFÍA (CELADE) (1999), *Encuentro sobre personas de edad*, Santiago, Conferencia Internacional, 8-10 de septiembre.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL) (1997), *La economía cubana: reformas estructurales y desempeño en los noventa*, 1ra. edición, México, Fondo de Cultura Económica.
- CEPAL (1998, 2001a), *Cuba: evolución económica durante 1997, 2000*, México.
- CEPAL (1999), “Cuba: rasgos generales de la evolución reciente”, *Estudio económico de América Latina y el Caribe: 1998-1999*, Santiago, septiembre.
- CEPAL (2000), *La economía cubana: reformas estructurales y desempeño en los noventa*, 2da. edición, México, Fondo de Cultura Económica.
- CEPAL (2001b), *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe 2001*, Santiago, diciembre.

- COMITÉ ESTATAL DE ESTADÍSTICAS (CEE) (1991), *Anuario estadístico de Cuba 1989*, La Habana.
- CRUZ-SACO, María Amparo y Carmelo Mesa-Lago (1998), *Do Options Exist? The Reform of Pension and Health Care Systems in Latin America*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.
- DONATE-ARMADA, Ricardo A. (1994), "Cuban Social Security: A Preliminary Actuarial Analysis of Law No. 24 of Social Security", en *Cuba in Transition*, Miami, ASCE, Vol. 4: 155-173.
- DONATE-ARMADA, Ricardo A. (1995), "Preliminary Analysis of Retirement Programs for Personnel in the Ministry of the Armed Forces and Ministry of Interior", en *Cuba in Transition*, Miami, ASCE, Vol. 5: 448-457.
- ENRÍQUEZ CHARLES, Marcia (1997), "El sistema de seguridad social en Cuba", *Seguridad social* (CISS), No. 187, marzo-abril.
- FERRIOL, Ángela (1997), "Política social cubana: situación y transformaciones", *Temas* 11, septiembre.
- FERRIOL, Ángela (2001), "Reforma económica cubana e impactos sociales", trabajo presentado en el Congreso de Latinoamericanistas y Caribeólogos, Moscú, 25-29 de junio.
- GOBIERNO DE CUBA (2000) http://www.cubagov.cu/des_soc/asis_soc.htm.
- GUTIÉRREZ URDANETA, Luis (2000), "La reforma de los sistemas de pensiones en América Latina", en *La reforma de los sistemas de pensiones en América Latina: la alternativa cubana*, L. Gutiérrez y O. Peñate (comps.), La Habana, Editorial de Ciencias Sociales: 1-65.
- LEÓN, Francisco (2000), "Cuba: seguridad social, ahorro e inversión y la descentralización de la gestión económica", Madrid, IRELA, mayo.
- LUGO MACHADO, Ismael y Orlando Peñate Rivero (1998), "La seguridad social en Cuba: retos y perspectivas", *Seguridad social* (CISS), No. 212, mayo-junio.
- MARQUETTI NODARSE, Hiram (2000), "La Seguridad Social en Cuba en el Período Especial: diagnóstico y sugerencias políticas en pensiones, salud y empleo", en Lothar Witte (ed.), *Seguridad Social en Cuba: diagnóstico, retos y perspectivas*, Caracas, Nueva Sociedad.
- MARQUETTI NODARSE, Hiram (1993), Comentarios y entrevista, Santo Domingo, 11 de julio, notas del autor.
- MESA-LAGO, Carmelo (1993), "La seguridad social en Cuba, en el Período Especial: diagnóstico y sugerencias de políticas en pensiones, salud y empleo", en Lothar Witte (ed.), *Seguridad Social en Cuba: diagnóstico, retos y perspectivas*, Caracas, Nueva Sociedad.

- MESA-LAGO, Carmelo (1997), "La seguridad social y la pobreza en Cuba", en *La seguridad social en América Latina: seis experiencias diferentes*, Buenos Aires, Ciedla: 51-110.
- MESA-LAGO, Carmelo (1998a), "La reforma estructural de pensiones en América Latina: tipología, comprobación de presupuestos y enseñanzas", en *Pensiones en América Latina: dos décadas de reforma*, Alejandro Bonilla y Alfredo Conte-Grand (comps.), Ginebra-Lima, Organización Internacional del Trabajo.
- MESA-LAGO, Carmelo (1998b), "Hacia una evaluación de la situación económica y social en la transición cubana de los años noventa", *América Latina Hoy*, No. 11, Madrid.
- MESA-LAGO, Carmelo (1999), "La política y la reforma de las pensiones en América Latina", *Nueva Sociedad*, No. 160: 133-150.
- MESA-LAGO, Carmelo (2000), *Estudio comparativo de los costos fiscales en la transición de ocho reformas de pensiones en América Latina*, Santiago de Chile, Cepal, Serie Financiamiento del Desarrollo, No. 93, marzo.
- MESA-LAGO, Carmelo (2001a), "Social Assistance on Pensions and Health Care for the Poor in Latin America and the Caribbean", en, *Shielding the Poor: Social Protection in the Developing World*, Nora Lustig (comp.), Washington, D.C., Brookings Institution and Inter-American Development Bank.
- MESA-LAGO, Carmelo (2001b), "La reforma estructural de las pensiones de seguridad social en América Latina: modelos, características, resultados y lecciones", *Revista Internacional de Seguridad Social* No. 54: 4, octubre-diciembre: 77-103.
- MESA-LAGO, Carmelo (2001c), "The Cuban Economy in 1999-2001: Evaluation of Performance and Debate on the Future", en *Cuba in Transition*, Washington D.C., ASCE, Vol. 11.
- MESA-LAGO, Carmelo (2002), *Buscando un modelo económico en América Latina: ¿mercado, socialista o mixto? Chile, Cuba y Costa Rica*, Caracas, Nueva Sociedad.
- MESA-LAGO, Carmelo y Fabio Bertranou (1998), *Manual de economía de la seguridad social en América Latina*, Montevideo, ClaeH.
- MESA-LAGO, Carmelo y Katharina Müller (2002), "The Politics of Pension Reform in Latin America", *Journal of Latin American Studies*, en prensa.
- MINISTERIO DE FINANZAS Y PRECIOS (MFP) (2000), Estadísticas, La Habana.
- MINISTERIO DEL TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL (MTSS) (2000), *Balance anual 1999*, resumen publicado en *Trabajadores*, 13 de marzo, p. 3.
- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT) (1995), *El costo de la seguridad social: 1987-1989*, Ginebra.
- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT) (1999a), *Cuba Technical Note: Application of the ILO Pension Model to the Social Security System in Cuba*, Geneva, Social Security Department, agosto.

- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT) (1999b), <http://www.ilo.org/public/english/110secso/cssinder.htm>
- OFICINA NACIONAL DE ESTADÍSTICAS (ONE) (1998, 1999, 2000, 2001), *Anuario Estadístico de Cuba 1996, 1997, 1999, 2000*, La Habana.
- PEÑATE RIVERO, Orlando (2000a), Entrevista durante el Seminario Internacional sobre Reforma de la Seguridad Social, Buenos Aires, 17 noviembre, notas del autor.
- PEÑATE RIVERO, Orlando (2000b), “La alternativa cubana”, en Luis Gutiérrez Urdaneta y O. Peñate (comps.), *La reforma de los sistemas de pensiones en América Latina: la alternativa cubana*, La Habana, Editorial de Ciencias Sociales.
- PÉREZ, Lorenzo L. (1998), “The Pension System of Cuba: The Current Situation and Implications of International Pension Reform Experiences for Addressing Cuba’s Problems”, en *Cuba in Transition*, Miami, ASCE, Vol. 8: 520-534.
- SABOURIN, Cristina (1999), “Social Security in Cuba: A Macroeconomic Approach”, Ottawa, Carleton University, Conference on Cuba, septiembre 30, notas del autor.
- SABOURIN, Cristina (2002), “El sistema de seguridad social en Cuba”, Miami-Florida International University, Cuban Research Institute, 4th Conference on Cuban and Cuban American Studies, marzo 7, notas del autor.
- TABARES, Lourdes, Vilma Hidalgo de los Santos y Pavel Vidal (1999), “Cuba: desequilibrios monetarios y política económica”, International Symposium: The Cuban Economy, Problems, Policies, Perspectives, La Habana, Universidad de La Habana, Facultad de Economía, septiembre.
- TOGORES GONZÁLEZ, Viviana (1999), “Cuba: efectos sociales de la crisis y el ajuste económico en los 90s”, *Balance de la economía cubana a finales de los 90s*, La Habana, Universidad de La Habana, CEEC, marzo: 82-112.
- US SOCIAL SECURITY ADMINISTRATION (US-SSA) (1997), *Social Security Programs Throughout the World*, Washington, D.C., Office of Research and Statistics.