

BOLETÍN DE ECONOMÍA

UNIDAD DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS

Vol. IV, Núm. 2

octubre - diciembre 1998

Creando puentes, tercera parte : Cuba ¿Apertura? ¿Un nuevo modelo económico? ¿Integración?

*Jaime Bofill Valdés**
editor

La economía de Cuba es el tema de este Boletín que está también relacionado con las ponencias presentadas en la Quinta Conferencia de Economistas del Caribe en diciembre de 1997 en La Habana, Cuba. En los dos números anteriores se presentaron trabajos relacionados con los retos a los que se enfrenta el Caribe (Véase número de abril-junio 1998), particularmente los de fragmentación y diversidad, que han obstaculizado, hasta cierto punto, la cooperación regional. Además, se discutió cómo la vulnerabilidad de las economías caribeñas ante los cambios globales aumentan los peligros de marginalización de la región y la colocan en lo que Norman Girvan llamó sociedades en riesgo. Una de las estrategias presentadas por varios autores para enfrentar estos retos es la de cooperación e integración regional (números de abril-junio 1998 y julio-septiembre 1998).

La encrucijada en que se encuentra la economía de Cuba fue uno de los temas principales de la Conferencia de Economistas del Caribe. En este número se incluye el trabajo principal presentado por la economista cubana Angela Ferriol de la Junta de Planificación de Cuba. En este trabajo Angela Ferriol explica detalladamente las reformas económicas introducidas en Cuba en la década de los noventa, particularmente, la introducción de mecanismos de mercado en una economía de planificación centralizada, provocado en gran medida por el colapso de sus ingresos externos tradicionales.

La economista Ferriol divide el período bajo análisis en tres etapas: (1) 1989-93, el "shock" externo, (2) 1993-95, las transformaciones estructurales, y (3) 1995-96, los resultados y los reajustes realizados. Además, discute algunos de los principales costos asociados al "shock" externo y las reformas utilizando indicadores macroeconómicos tradicionales del mercado de producción y de empleo (producto bruto, productividad, salarios reales, inflación, empleo, balanza de pagos y pobreza, entre otros). Su argumento principal es que aunque la experiencia cubana reciente ha tenido sus costos sociales, los mismos han sido mucho menores que los de otros países en procesos algo similares. Además, concluye que las medidas introducidas están surtiendo efecto, aunque reconoce que, dadas las características peculiares de la economía cubana y la ausencia de experiencias similares en qué apoyarse, aún les queda camino por recorrer.

Norman Girvan, profesor de la Universidad de las Indias Occidentales en Jamaica, reaccionó a la conferencia de Angela Ferriol con una serie de interesantes interrogantes y planteamientos sobre el proceso de reforma y los costos sociales asociados al proceso. Girvan resume sus inquietudes e interrogantes en un interesante comentario que se publica en este número del Boletín.

En este número:

<i>Jaime Bofill Valdés</i> , Creando puentes, tercera parte : Cuba	1
<i>Gerardo González Núñez</i> , Los cambios económicos en Cuba	4
<i>Angela Ferriol Muruaga</i> , La reforma económica en Cuba en los noventa	8
<i>Norman Girvan</i> , Cuba: structural adjustment with a human face?	20
<i>Evaldo Cabarrouy</i> , Reforma económica en Cuba: comentarios sobre algunos cambios estructurales	23

Creando puentes, tercera parte : Cuba

Sus planteamientos centrales están relacionados con los siguientes temas:

- Los mecanismos y procesos de ajuste no tradicionales que utilizó Cuba para evitar una implosión social ante el descalabro de la economía cubana entre 1989 y 1993.
- Los costos sociales de la reforma introducida para enfrentar la crisis. Particularmente, su interés por las desigualdades que ha introducido la dolarización de ciertos mercados en la economía.
- Las diferencias entre el concepto de pobreza tradicional (restricciones por el lado del ingreso) y el de personas en riesgo de no satisfacer alguna necesidad básica (restricciones por el lado de la oferta de bienes en el país). La relación entre estos conceptos y el proceso de ajuste estructural económico debido al "shock" externo.
- La permanencia o transitoriedad de las reformas instituidas en el "período especial". ¿Son estas reformas parte de una concesión temporera a los mecanismos del mercado, o son parte de un nuevo modelo económico para Cuba?

El presente Boletín también incluye los trabajos de los profesores Gerardo González (Universidad Interamericana de Puerto Rico, Recinto Metropolitano) y Evaldo Cabarrouy (Universidad de Puerto Rico, Recinto de Río Piedras) sobre la economía cubana. Ambos trabajos son una colaboración para el Boletín de Economía y no forman parte de los trabajos presentados en el Congreso de Economistas en Cuba.

El trabajo del profesor González comenta sobre lo que se ha denominado la apertura económica cubana de 1993 y 1994. González discute las tensiones entre las reformas de mercado introducidas y el modelo cubano ortodoxo dominado por el estado. Argumenta que las reformas pueden ser revertidas si las condiciones lo permitiesen, ya que éstas tienen el potencial de modificar la fisonomía actual del sistema económico y social cubano. El profesor González sostiene la necesidad de lograr transformaciones más profundas que lleven implícito el diseño de un nuevo modelo de desarrollo económico para Cuba. Su trabajo analiza uno de los señalamientos planteados por Girvan

sobre la transitoriedad de las medidas introducidas o la posibilidad de que éstas representen las etapas iniciales de un nuevo modelo de desarrollo económico para Cuba.

El trabajo del profesor Evaldo Cabarrouy sigue la misma línea de pensamiento del profesor González referente a la necesidad de que la economía cubana se inserte plenamente en la economía internacional con un modelo dominado por imperativos de competitividad, especialización, tecnología y flexibilidad de adaptación al cambio en los mercados. Además, el trabajo del profesor Cabarrouy analiza detalladamente los cambios ocurridos en la balanza de pagos durante el período de 1989 al 1997. Su análisis sugiere, entre otras cosas, que el cambio en el volumen y en la estructura de la cuenta corriente de la balanza de pagos se inclina hacia un cambio acelerado hacia el sector de los servicios (turismo). Además, plantea que el déficit en la balanza de bienes se ha compensado, en gran medida, por el superávit en la balanza de servicios y la tendencia ascendente de las transferencias privadas (remesas familiares y donaciones).

Finalmente, es importante resaltar dos trabajos publicados recientemente por la Unidad de Investigaciones Económicas (UIE) de la Universidad de Puerto Rico y otro por la Fundación Friedrich Ebert Stiftung (FES) en Jamaica relacionados con el tema bajo discusión en este Boletín.

El profesor Jaime Benson Arias (Departamento de Economía de la Universidad de Puerto Rico) es el autor de uno de los dos trabajos publicados por la UIE sobre Cuba. En su trabajo, publicado en julio de 1998, Benson hace un recuento comparativo de las relaciones de producción de la economía cubana durante el período de 1960-97 con el modo de producción Keynesiano para una economía capitalista. Además, compara los cambios recientes introducidos en la economía cubana con el modelo económico chino y las implicaciones que tiene este tipo de modelo para la clase trabajadora en términos de su calidad y estándar de vida.

El autor del segundo trabajo Omar E. Pérez, Sub-director del Centro de Estudios de la Economía Cubana de la Universidad de La Habana, Cuba, hace un recuento muy detallado sobre el desempeño de la

economía cubana durante el período de 1988-1998. Su trabajo incluye datos para los años 1997 y 1998, lo que permite evaluar con más precisión los resultados recientes de la reforma. Entre sus conclusiones y observaciones finales más importantes se encuentran las siguientes:

- Las proyecciones económicas señalan que se tardaría una década en recuperar los anteriores niveles de producción, que sumado a los ocho años transcurridos, resultaría en dos décadas perdidas.
- En el 1998 un por ciento significativo de las familias cubanas no llegan a cubrir sus gastos con los ingresos que reciben.
- Los eslabonamientos intersectoriales continúan siendo débiles, creando presión para mantener un alto nivel de importaciones.
- Se han realizado avances en materia de precios, saneamiento financiero y la tasa de cambio de dólar.
- Hay que repensar el modelo económico cubano dentro del contexto de su trayectoria político-social de los últimos cuarenta años.

El tema de la apertura de Cuba tiene otra cara de la moneda, como señalara Juan Pablo II en su reciente visita a Cuba en febrero de 1998. Esta otra cara se refiere a la apertura del mundo hacia Cuba. Los recientes desarrollos integracionistas que se manifiestan en la región y en todo el continente americano, pondrán a prueba la retórica de los países americanos sobre Cuba.

La agenda integracionista y de libre comercio sigue a todo vapor su curso con las negociaciones del Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA). Los esfuerzos integracionistas y de cooperación regional fueron uno de los temas centrales de la Conferencia de Economistas del Caribe (Véase los trabajos de Girvan y Ceara Hatton en el Boletín de abril-junio 1998 y los de Serbín, Figueroa y Nurse en el Boletín de julio-septiembre de 1998).

La Oficina del Caribe de la Fundación Friedrich Ebert Stiftung ha publicado recientemente varios trabajos sobre este tema, en especial, sobre los desarrollos recientes de las relaciones entre el Caribe y Centro América en el contenido integracionista del ALCA. Uno de estos informes actualiza los ensayos que Norman Girvan y Miguel Ceara-Hatton presentaron en la Conferencia de Economistas en Cuba. En su ensayo, Norman Girvan describe detalladamente los recientes acontecimientos y acuerdos de integración en la región del Caribe, desde la óptica de los países del CARICOM. Además, presenta una breve discusión del papel que podría desempeñar Cuba en todo este proceso. Argumenta, además, las ventajas que tendría para la región, en términos de sus negociaciones con los bloques que timonean el ALCA, la posible integración de Cuba, República Dominicana, Haití y el CARICOM con la región de Centroamérica.

En síntesis, los trabajos presentados en este Boletín presentan los siguientes planteamientos e interrogantes sobre la economía cubana: ¿reforma con apertura y mercados?, ¿un nuevo modelo económico para Cuba? y ¿la incorporación de Cuba al proceso de integración regional y el ALCA?

Referencias

- Benson Arias, Jaime (1998) *From Statist to State and Market Regulation in a Context of Extensive Capitalist Accumulation: An Alternative Perspective of Cuba's Economic Transition*. Unidad de Investigaciones Económicas, Universidad de Puerto Rico. Conferencias y Foros, Número 46, Río Piedras, Puerto Rico.
- Girvan, Norman (1998) "Caribbean-Central American Relations and the FTAA" en *Caricom Central America and the Free Trade Agreement of the Americas*, Friedrich Ebert Stiftung, Jamaica Office, Jamaica.
- Pérez, Omar E. (1998) *Cuba: La evolución económica reciente. Una valoración*. Unidad de Investigaciones Económicas, Universidad de Puerto Rico. Ensayos y Monografías, Número 94, Río Piedras, Puerto Rico.

Los cambios económicos en Cuba

Gerardo González Nuñez*

A partir de 1993 la economía cubana sufrió cambios en su patrón de funcionamiento. Estos no se refieren al hecho de la crisis, que sin lugar a dudas alteró el entorno económico de la isla, sino a la introducción de elementos de mercado que vino a romper el monopolio casi intocable del Estado en la cadena de producción y distribución.

Este trabajo es una reflexión sobre las características y el impacto de lo que se ha denominado la apertura económica cubana.

¿Mercado vs. Estado?

Desde los inicios de la Revolución, el Estado cubano ejerció una dirección de la economía altamente centralizada bajo el entendido de que solo el nivel central, con una visión nacional de los problemas, podía hacer una valoración de las prioridades para una distribución racional, óptima y programada de los escasos recursos disponibles con vistas a alcanzar las múltiples metas en la esfera del desarrollo económico-social y satisfacer las necesidades territoriales e individuales. Por tal motivo, el Estado concentró importantes prerrogativas y se forjó de amplias capacidades financieras y materiales para garantizar el cumplimiento de los llamados objetivos nacionales: creación de la infraestructura básica, desarrollo de los sectores que constituyen los ejes de acumulación y garantizar la política social igualitaria mediante medidas distributivas y la extensión de los servicios esenciales a todos los ciudadanos.¹

Si bien estas consideraciones se justificaron en determinados momentos históricos, la prevalencia de una visión generalizadora de los problemas trajo consigo la adopción de medidas uniformes que no necesariamente satisfacían los reclamos de los diferentes sectores de la sociedad, a la vez que implicó la subordinación de cada sujeto y ente económico al poder central.

¹ Haroldo Dilla, Gerardo González y Ana Teresa Vicentelli. *Participación popular y desarrollo en los municipios cubanos*. Fondo Editorial Tropykos, Venezuela, 1994.

Con el advenimiento de la crisis, las prerrogativas y capacidades operativas del Estado se limitaron considerablemente ante la dramática escasez de recursos, por lo que los intereses y necesidades de los diferentes sectores sociales dependientes del poder central han sido severamente penalizados. La respuesta a ello fue una apertura selectiva de la economía, caracterizada por un determinado nivel de apertura del mercado y de descentralización empresarial, que ha colocado al mercado en franca competencia con el Estado como mecanismo de redistribución de los recursos y del ingreso y como un ámbito de sobrevivencia. Esto ha propiciado que importantes segmentos de la población disfruten de una relativa liberalización del tutelaje estatal desde el momento que acuden al mercado a buscar aquellas funciones y recursos que el Estado central no puede ejercer y disponer con holgura y que en épocas anteriores le garantizaban un control ilimitado sobre la sociedad.

Entre los elementos de mercado más trascendentales que se introdujeron se encuentran los siguientes:

- Legalización de la tenencia de divisas. Esta es una de las medidas más polémicas por la diferenciación social que ha producido ya que el que posea divisas tiene asegurada la satisfacción de sus necesidades personales a determinada escala. Con la medida se pretende captar las divisas (principalmente dólares norteamericanos) que están en manos de la población y estimular el envío de remesas por parte de la comunidad cubana en el exilio, las cuales serían captadas a través de la oferta de bienes y servicios cobrada en moneda fuerte.
- Ampliación del trabajo por cuenta propia. Se permitió que las personas pudieran realizar actividades privadas en la esfera de los servicios con carácter personal o familiar, aunque no se permite la contratación de mano de obra. La medida significó la pérdida por parte del Estado de su condición de único empleador.
- Creación de las Unidades Básicas de Producción Cooperativa (UBPC). La medida implicó la cooperativización de un buen número de granjas estatales, lo que les confirió un alto grado de

autonomía. Aunque el Estado preservó prerrogativas decisionales de relevancia, la medida significó la ruptura de uno de los paradigmas económicos e ideológicos de la Revolución al reconocer, implícitamente, la ineficacia de la agricultura bajo control casi totalmente estatal. Significó también un cambio en la estructura de la propiedad agrícola del país.

- Reapertura de los mercados agropecuarios. Cerrados durante la ofensiva ideológica del Proceso de Rectificación, volvieron a surgir para jugar un papel relevante en la oferta alimentaria de la población. En los mercados agropecuarios los precios son determinados libremente por la oferta y la demanda y pueden concurrir todo tipo de productores, desde empresas estatales hasta productores individuales.
- Otro conjunto de medidas de orden legal e institucional han sido aplicadas, como por ejemplo, la modificación de la legislación para la inversión extranjera y la descentralización de la esfera bancaria. Estas han contribuido a darle un poco de mayor coherencia al funcionamiento de una economía que ahora se está moviendo en carriles diferentes a los que acostumbraba a moverse diez años atrás.

Impacto de la apertura

Este conjunto de medidas ayudaron a la reactivación económica que se llevó a cabo entre 1994 y 1996, periodo en que la economía pudo detener su caída en espiral. Sin embargo, a partir de los resultados de 1997 se puede inferir que las mismas han comenzado a mostrar signos de agotamiento en sus posibilidades reactivadoras. Ello es debido, en buena medida, a la forma en que la apertura se implementó.

Desde los inicios de la crisis el liderazgo cubano actuó sin reconocer que la misma es en parte el resultado de un agotamiento del modelo económico en funcionamiento, remitiendo todas las causas a factores exógenos. De esta forma confiaron en una recuperación económica basada solamente en la combinación de medidas de ajustes interno y medios políticos e ideológicos. Solo decidieron aplicar algunas transformaciones emprendedoras cuando la crisis llegó

a niveles intolerables y amenazaba con transformarse en una crisis social y política. Rebasado el momento más crítico, el liderazgo no continuó profundizando en la reforma ya introducida lo cual hubiera contribuido a garantizar una recuperación sustentada en bases sólidas.

Ello ha traído como consecuencia que la apertura haya sido limitada, reactiva, no sistémica y sin una lógica coherente, debido a que no responde a un programa estratégico explícitamente formulado y porque fue adoptada sólo cuando la situación económica fue extremadamente crítica, como respuesta a acontecimientos producidos particularmente de carácter político. Es así que la despenalización del uso de las divisas, la expansión del auto empleo y la creación de las UBPC, fueron en respuesta a las manifestaciones de descontento social que se produjeron en la capital en el verano de 1993. La liberalización del mercado agropecuario fue en reacción al incremento de los signos evidentes de descontento social que tuvieron su máxima expresión en los sucesos del 5 de agosto de 1994 y en la crisis de los balseros.

Esta apertura, aunque ha funcionado bajo intensas presiones y obstáculos económicos, administrativos y políticos, reflejo de cierta intención del liderazgo de revertirlas en algún momento, ha implicado una variación cardinal de las reglas de juego que orientaron la conducción de la sociedad y la economía cubana por más de tres décadas. La misma no deja de representar una tendencia con suficiente potencial para modificar la actual fisonomía del sistema económico y social cubano.

Las primeras señales de cambios en el entorno económico y social de la isla se han dado con el surgimiento de nuevos sujetos económicos, como un nuevo tipo de empresario y el trabajador por cuenta propia, que emergen en el contexto de una economía que se ha ido permeando de las características y exigencias de un mercado mundial altamente competitivo y que no podrá prescindir de ellas si su aspiración es lograr una reinserción estable y beneficiosa en el sistema económico internacional.

El nuevo empresario ha surgido en empresas cuya actividad está vinculada más directamente al

mercado mundial o al menos se rigen por las reglas de juego del mismo. Estas empresas cuentan con el beneficio de la inversión extranjera o siendo totalmente estatales, su fuente y su destino productivo lo constituye el mercado exterior. Este nuevo empresario ha surgido en dos subsistemas: uno de ellos son las empresas subordinadas a organismos de la administración central del Estado cuya actividad principal puede ser externa o no. Estas empresas -que pueden ser comercializadoras o productivas o vincular ambas actividades funcionan bajo un régimen de autonomía en su gestión que se ha ido otorgando y ampliando paulatinamente en los últimos años como parte de un proceso no sistémico de descentralización empresarial. El otro subsistema está constituido por empresas que funcionan con estatus de institución privada. Son básicamente corporaciones vinculadas al comercio exterior y a la actividad turística que actúan con absoluta independencia con respecto al Ministerio de Comercio Exterior y a otros organismos estatales. La mayor parte de estas empresas están nucleadas en dos grandes holdings: CIMEX y Cubanacan, S.A.

El contacto que este empresario realiza con el mercado externo le garantiza una prosperidad personal y familiar elevada, el desarrollo de patrones de consumo muy sofisticados, pero además, le provee de una cultura organizacional, tecnológica y empresarial muy novedosa, en comparación con la existente en el resto del conjunto empresarial de la Cuba de hoy. Así como también, le provee mayores cuotas de poder. Ello hace que este empresario adquiera una alta capacidad de convocatoria en diversos sectores de la sociedad civil cubana.²

El trabajador por cuenta propia es el otro sujeto económico. Su ámbito de actuación es el mercado interno y por tal motivo el desarrollo de sus actividades y su nivel de prosperidad está más condicionado por el entorno sistémico en que funciona y los múltiples obstáculos que el propio gobierno les ha creado. Esto ha convertido a la actividad cuentapropista en altamente onerosa hasta el punto que muchos han tenido que abandonarla. En diciembre de

² Haroldo Dilla. "Comunidad, participación y socialismo: reinterpretando el dilema cubano", en: Haroldo Dilla (comp.). *La participación en Cuba y los retos del futuro*, Centro de Estudios sobre América, La Habana, febrero de 1996.

1995 se calculaba que a nivel nacional habían un poco más de 400,000 cuentapropistas (el 10% de la fuerza laboral cubana), de ellos, 210,000 eran legales. En noviembre de 1996 estaban trabajando con autorización 178,850, es decir, 31,150 menos que el año anterior. Presumiblemente, muchos de ellos no hayan abandonado totalmente la actividad, sino que hayan engrosado el contingente de los ilegales (mercado negro).³

Pero más allá de los números, lo cualitativamente nuevo es que los cuentapropistas comienzan a desvincularse progresivamente de gran parte de las ataduras que los unía al Estado cuando era el único empleador. Ahora, su nivel de subsistencia está más en dependencia del mercado y en esa actividad comienzan a desarrollar iniciativas y capacidades organizativas muy propias que hasta el momento estaban adormecidas por el nivel de dependencia y tutelaje que ha caracterizado la relación Estado-Sociedad Civil bajo la Revolución.

Pero no solo del lado de los cuentapropistas se está observando una paulatina autonomización de la sociedad civil en el campo económico. Desde el momento que el Estado cubano comenzó a demostrar incapacidad en la solución de las necesidades más elementales de la población, sectores de la misma han comenzado a organizarse en experiencias comunitarias para enfrentar en conjunto los rigores de la cotidianidad, a través de proyectos que van desde la producción alimentaria hasta la prestación de servicios. Si bien estas experiencias no son aun muy numerosas y están dispersas y sometidas a obstáculos de diversas índoles, no dejan de ser una tendencia propiciatoria de una nueva cultura participativa y organizacional.⁴

Todo ello se desarrolla en el contexto de una economía muy fragmentada. Por un lado, con una zona dolarizada, que es la más dinámica por ser receptora de

³ Intervención de Salvador Mesa, Ministro de Trabajo y Seguridad Social, en la reunión nacional de presidentes provinciales del Poder Popular. *Periódico Granma*, 5 de diciembre de 1996.

⁴ Armando Fernández y Ruben Otazo. "Comunidad, autogestión, participación y medio ambiente", en Haroldo Dilla (comp), *op.cit.*

las inversiones extranjeras y ámbito de actuación de las empresas descentralizadas cubanas, las cuales operan de acuerdo a los dictados del mercado mundial, y por otro lado, está la zona del peso cubano que intenta funcionar bajo los restos del sistema de dirección económica que estuvo predominando durante más de 30 años y que se resiente de su tradicional ineficacia. Ambas zonas están conectadas por la actividad de un incipiente mercado que ha estado funcionando con trabas administrativas y políticas y en un escenario de severa crisis económica, caracterizado fundamentalmente por el desbalance financiero interno-razones suficientes para entender por qué su actuación ha sido muy errática.

En resumen, la crisis continúa su paso sin una visible solución a pesar de los resultados macroeconómicos alcanzados entre 1994 y 1996 y la lectura triunfalista que de los mismos ha hecho tanto el liderazgo cubano como observadores extranjeros, al considerarlos el inicio de la recuperación económica.⁵ A la vez, los nuevos elementos en la fisonomía económica del país pugnan por imponer sus propias reglas del juego frente a un Estado que se niega compartir decididamente la conducción de los asuntos económicos.

Es evidente que a medida que pase el tiempo la crisis económica va dejando huellas indelebles e imponiendo la necesidad de transformaciones más profundas. De la misma forma que un enfermo de cáncer no se puede curar con sedantes, la recuperación no será posible con medidas parciales y sin una visión integral de la economía. Por lo tanto, la recuperación económica es un complejo proceso que debe ser el resultado de un conjunto de medidas y políticas coherentes, de aplicación secuencial que tenga en cuenta las causas estructurales y de inserción que originaron la crisis, que tienda a resolver las desproporciones macroeconómicas existentes y propicie un crecimiento y desarrollo con altos niveles de eficiencia y productividad.⁶ Dicha reestructuración debe llevar implícito el diseño de un nuevo modelo de desarrollo económico que exprese nuevas formas de concebir, conducir y organizar la economía.

* *Profesor de economía en la Universidad Interamericana, Recinto Metropolitano, San Juan, Puerto Rico.*

⁵ Carlos Lage. Intervención en la segunda reunión con los dirigentes de las entidades que operan en divisas. *Periódico Granma*, Cuba, 12 de diciembre de 1996.

⁶ Para una mejor aproximación a las cuestiones de la coherencia, integralidad y secuencialidad de la reestructuración, cfr. Julio Carranza, Luis Gutiérrez y Pedro Monreal. *Cuba: la reestructuración de la economía. Una propuesta para el debate*. Editorial de Ciencias Sociales, Ciudad Habana, 1995.

La reforma económica en Cuba en los noventa

Angela Ferriol Muruaga*

Introducción

La economía cubana se halla inmersa en un proceso de reforma con transformaciones estructurales, cuyos matices y alcances están condicionados por la magnitud de la crisis económica que enfrenta - una de las más profundas de su historia-, la desaparición del campo socialista en Europa y el recrudecimiento del bloqueo económico.

El elemento generalizador del proceso es la introducción gradual y ordenada de mecanismos de mercado, que tratan preservar en lo posible la situación social, especialmente el consenso político, así como el predominio de la propiedad social y la regulación planificada por parte del Estado.

El proceso tiene carácter inédito, aún cuando se tomen de referencia otras experiencias similares, fundamentalmente de igual orientación social y política. Ello determina que surjan interrogantes con relación a la secuencia adecuada en las medidas económicas, las correlaciones pertinentes entre modalidades de gestión autónomas y descentralizadas respecto a nuevas formas de regulación estatal, el efecto social de los cambios implementados, y las acciones compensatorias admisibles hacia grupos desfavorecidos, entre otras. Por ende, resulta pertinente precisar algunas cuestiones acerca de las condiciones de partida de las transformaciones.

La década de los años ochenta fue la etapa de mayor despliegue del modelo de desarrollo económico y social y se obtuvieron resultados económicos y sociales muy favorables. Una particularidad del funcionamiento económico, fue el esquema centralizado de administración de los recursos físicos, con un acentuado predominio de los balances materiales en la toma de decisiones, estructurado bajo un plan implementado por vías administrativas.

La planificación centralizada posibilitó efectuar grandes transformaciones en la economía, tales como los avances en la industrialización, los cambios en la

distribución de los ingresos, la homogeneización de las condiciones de vida en los distintos territorios, entre otras. No obstante, a finales de los años ochenta, el modelo vigente comenzó a dar síntomas de insuficiencias y contradicciones, relacionadas en su mayoría con su limitada eficiencia económica.

Otra característica de esta etapa de los ochenta, se refiere a las relaciones económicas y comerciales desarrolladas con el antiguo campo socialista. Ello propició mercados seguros a las exportaciones cubanas, precios superiores a los del mercado mundial, créditos preferenciales a largo plazo y volúmenes de insumos crecientes.

El modelo de política social de Cuba se diseñó teniendo como premisas generales el acceso universal y el aseguramiento de las necesidades básicas de las personas. Un principio esencial del mismo es que ningún miembro de la sociedad quedara desamparado. Naturalmente, estos propósitos se aplicaban en correspondencia con las disponibilidades materiales y financieras existentes.

Este modelo de política social considera que la totalidad de las familias tenga garantizado un nivel de alimentación a precios bajos, en magnitud acorde a las disponibilidades totales de productos alimenticios y teniendo en cuenta los requerimientos nutricionales de grupos como los niños, los ancianos, las gestantes y los enfermos crónicos. Además, garantiza la opción de recibir gratuitamente servicios médicos de cualquier grado de complejidad, educación gratuita, incluida la enseñanza de nivel superior; y la protección de un sistema de Seguridad y Asistencia Social que abarque a la totalidad de la población, con subsidios por enfermedad, incapacidad, vejez o muerte de trabajadores, así como pensiones por necesidad de las familias u otros grupos en desventaja como los incapacitados, y los menores sin amparo filial, entre otros. En realidad, los aspectos económicos y sociales del desarrollo se manejaron como una unidad integrada, velando por la viabilidad sociopolítica.

En el período entre 1976 y 1985, la economía cubana incrementó un 5,3 por ciento promedio anual, lo que constituyó un desempeño excepcional en el contexto latinoamericano. Sin embargo, en el último

lustro de los ochenta, desde el punto de vista funcional, la economía mostraba algunos de los síntomas de una economía limitada por la oferta, según las descripciones en los estudios de Kornai para las economías socialistas. Entre éstas se destacan: mercado en succión, excesos de inventarios, mal uso de recursos junto con el síndrome de escasez, costos resistentes a la baja e inflación reprimida en el mercado de bienes de consumo, entre otros.

En materia social, se habían mejorado las condiciones de vida. La seguridad alimentaria y la eliminación de la desnutrición como fenómeno social eran un hecho, se reportaba una escolaridad de la población mayor de 15 años de 8 grados de enseñanza, la esperanza de vida al nacer llegó a 75 años y existía un virtual pleno empleo.

En equidad, los resultados eran muy amplios. La desigualdad social en los ingresos se había reducido hasta niveles que permitían hablar de homogeneización social, se reportaba una amplia incorporación de la mujer a las actividades sociales y la equiparación territorial de los indicadores sociales era elevada.

La desaparición del campo socialista constituyó el detonante principal para la entrada del país en una nueva fase, pues no debe perderse de vista que el 85 por ciento del intercambio comercial cubano dependía de esta área. Esa fue, en síntesis la antesala de las reformas económicas en Cuba. A continuación, se estudia el período de reforma, tomando como pivote principal para los juicios valorativos, sus resultados en términos de costo social.

La Reforma

En la etapa 1989-1996, es posible distinguir tres períodos bien delimitados. En el primero, entre 1990 y 1993, ocurre el shock externo con una caída de las importaciones del orden del 70%. Es una etapa de profundas restricciones de la oferta y donde las medidas económicas que se implementan se dirigen a reinsertar el país en el comercio internacional y a vincular las actividades exportadoras al circuito de la divisa.

En lo interno, las decisiones que se adoptan tienen el propósito de preservar en lo posible la equidad, repartiendo el impacto del ajuste lo más equitativamente posible en la población.

Medidas económicas y sociales principales por etapas

1989-1993 Shock externo Baja de 70% en importaciones	1993-1995 Transformaciones estructurales	1995-1996 Resultados y reajustes
Apertura capital extranjero	Despenalización de la tenencia de divisas. Creación de mercados	Reestructuración del sistema bancario
Desarrollo del turismo	Cambios organizativos en la agricultura y en la entrega de tierras	Apertura de casas de cambio
Desarrollo de bienes transables	Apertura a la economía no estatal	Ley tributaria
Medidas sociales	Aumentos de precios	
Alimentos racionados	Eliminación de gratuidades	
Priorizar salud y educación	Ley tributaria	

En esa primera etapa, se decidió abrir la economía a las inversiones con capital extranjero, con el objetivo de acceder a financiamiento internacional, tecnologías y mercados. Se centraron esfuerzos en actividades capaces de generar nuevos ingresos en divisas, como el turismo, la biotecnología y la industria farmacéutica y se enfatizaron los programas de producción de alimentos. Además, se adoptaron un grupo de acciones de carácter social que consistieron básicamente en:

- Pasar al sistema de distribución racionada la casi totalidad de los alimentos existentes. Con ello se pretendió evitar la exclusión social en el acceso a los escasos productos alimenticios disponibles.
- Mantener al máximo posible los logros en los sectores salud y educación, bajo la lógica de que la reducción de las importaciones afectarían los recursos materiales requeridos para estos servicios, pero no por ello se debía reducir el aporte humano. Por el contrario, tratar de compensar en parte las limitaciones materiales con una mayor contribución profesional del médico y del educador.
- Mantener el empleo y los salarios nominales de los trabajadores estatales -95% del total de la mano de obra al comenzar el ajuste.
- Cumplimentar los compromisos del gobierno en materia de transferencias monetarias a la población por concepto de jubilaciones, pensiones y asistencia social.

En la etapa entre 1993 y 1995, se produjeron los cambios estructurales principales que han conformado la reforma hasta 1997, encaminados a estimular las fuerzas productivas y la búsqueda de ingresos por vías alternativas. Resultan de especial interés:

- La despenalización de la tenencia y circulación de divisas y la formación de mercados que funcionan en esta moneda.
- Cambios organizativos en la agricultura, con el paso de empresas estatales a cooperativas y entrega de tierras a familias en usufructo.

- La apertura a la economía no estatal y la creación de mercados formales de libre formación de precios.
- El paquete de medidas para el saneamiento de las finanzas internas, con aumentos de precios a bienes de consumo no básicos, eliminación de gratuidades y la implantación gradual de una nueva Ley Tributaria.
- Reorganización de los Organismos de Administración Estatal.

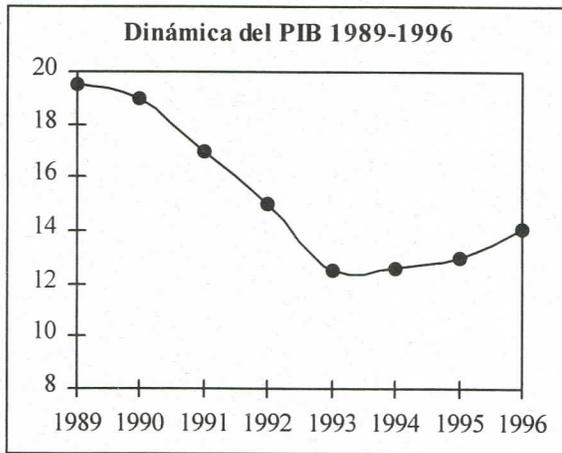
A partir de 1995, se ha establecido una fase de observación de los resultados y ajustes en la transformación económica. Lo más significativo resulta ser que se inicia la reforma del sistema financiero-bancario, con el paso del sistema de banco único al sistema de banca comercial con un banco central.

Resulta significativo que el instrumento tradicional de transmisión de este tipo de shock, por la vía de una devaluación monetaria, a fin de reducir la demanda agregada para ajustar la economía a la contracción de las importaciones y el producto, no fue aplicado. En realidad, debido al modelo económico existente, no existían las articulaciones para realizar la transmisión por esa vía -cuestiones como tipo de cambio o tasa de interés no desempeñaban papel alguno en el funcionamiento económico-. Por otra parte, ese camino resultaba contradictorio con el enfoque de equidad adoptado desde un inicio.

Otro aspecto que distingue el proceso cubano de otros ejecutados, es el tratamiento de la esfera laboral. Se decidió proteger la seguridad del empleo y los ingresos nominales de la gran mayoría de los trabajadores. Esto permitió un alto grado de consenso político y social para afrontar las consecuencias de la crisis, aunque al prolongarse en el tiempo no dejó de tener algunas implicaciones económicas y sociales adversas: descenso de la productividad laboral, tendencias inflacionarias y disminución de las tasas de actividad económica de los jóvenes.

La dinámica de la economía, entre 1989 y 1996, mostró el comportamiento que se observa en los siguientes cuadros.

Cuadro 1



Luego de una profunda contracción económica hasta 1993, de algo más del 34 por ciento del producto, comienza un proceso moderado de recuperación (Cuadro 1). El ajuste por el lado de la oferta, se manifestó en una caída de la tasa de inversión, y una contracción de la oferta de bienes y servicios de consumo en proporción similar a la caída del producto por habitante (Cuadro 2).

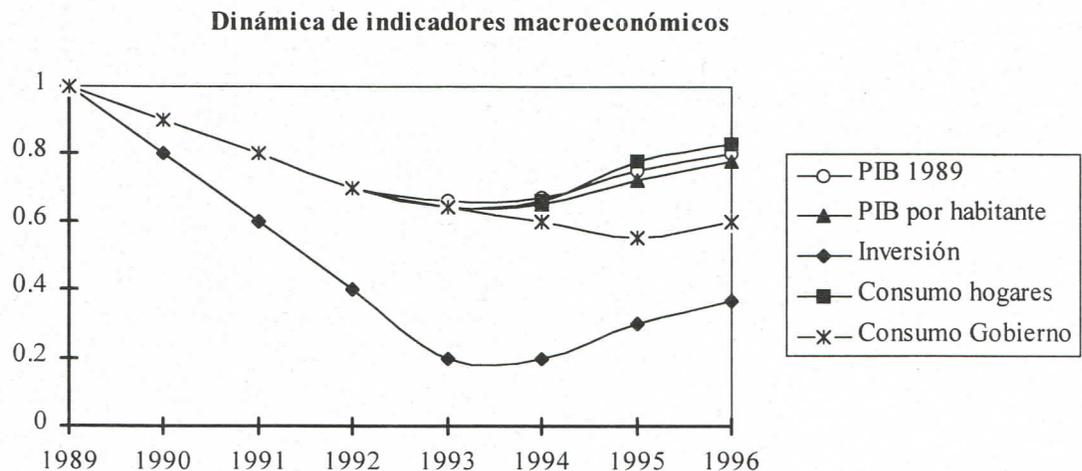
Obsérvese en el Cuadro 2 que a partir de 1994, se reanuda el proceso inversionista con una ligera recuperación de la tasa de inversión en 1995 y 1996. También, se logra un incremento importante en el consumo de los hogares, aunque con grandes transformaciones en cuanto a la composición de la oferta por tipos de mercados.

El número de empleados prácticamente se estabiliza en la fase contractiva y aunque parezca paradójico decrece en el período recuperativo, mientras el salario real se deprime sustancialmente hasta 1993, para luego observarse su recuperación (Cuadro 3).

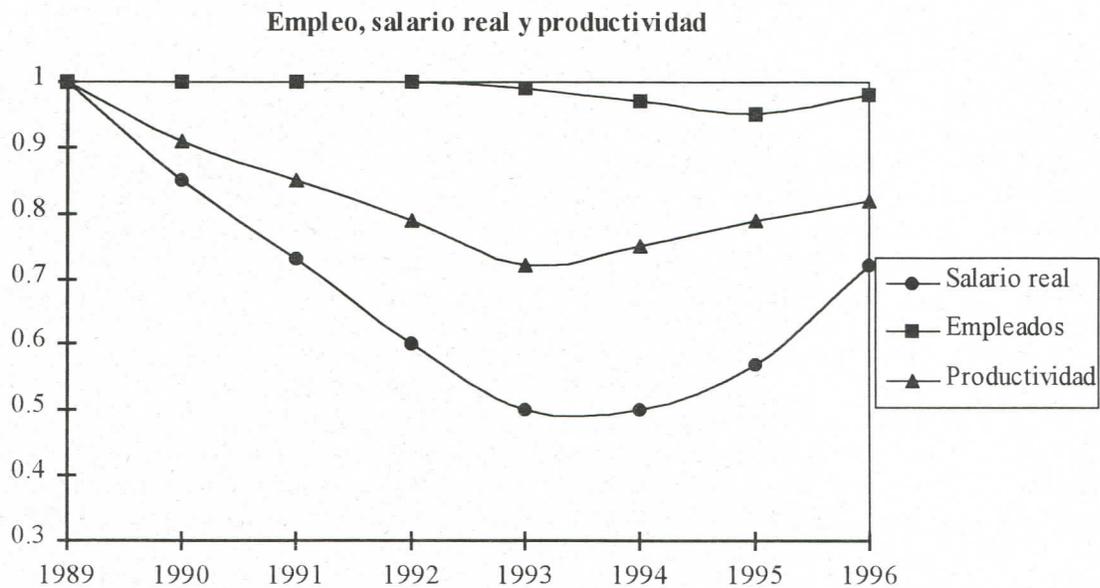
Para comprender mejor lo acaecido, es necesario precisar lo ocurrido en el mercado de trabajo, profundizar en el proceso inflacionario y en la nueva composición de los mercados de bienes.

Entre 1989 y 1993, aunque creció moderadamente la población en edad de trabajar, y la disponibilidad de empleo casi se estabilizó -gracias a la medida de mantener a los trabajadores estatales en sus empleos con independencia de la magnitud de la contracción económica- la difícil coyuntura económica se manifestó en un crecimiento de la

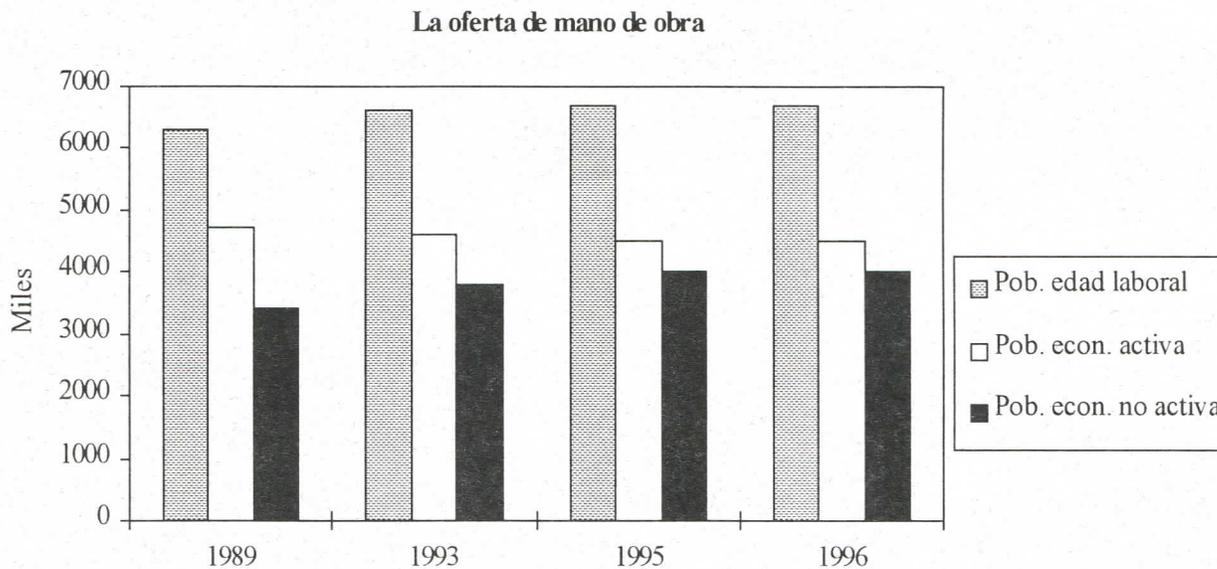
Cuadro 2



Cuadro 3



Cuadro 4



población no activa económicamente, como expresión del desestímulo de grupos poblacionales a la obtención de empleos formales. La desocupación, lejos de

aumentar, siguió sin constituir un problema. Ya en 1996, se retoma la tendencia al crecimiento de la oferta de trabajadores (Cuadro 4).

Lo más significativo en el comportamiento de la ocupación resultó ser su descenso entre 1993 y 1995, así como el espacio que se brindó a la participación no estatal (Cuadro 5). El descenso de los ocupados se asocia al inicio de los procesos de reorganización del Estado, y de redimensionamiento empresarial acometidos en las actividades de transporte, construcciones, pesca, mecánica ligera, entre otras. El aumento del peso de las actividades no estatales fueron el resultado de las medidas económicas dirigidas a la apertura externa, la cooperativización en las empresas estatales agrícolas y la reglamentación de las actividades por cuenta propia.

De esta forma, el ajuste en el mercado de empleo, inicialmente se pospone en el tiempo y posteriormente ha ido transcurriendo con gradualidad, en una situación económica algo más favorable.

Otro aspecto interesante resulta ser el comportamiento de la inflación, elemento que ha sido muy crítico en otros procesos de reforma y causante de buena parte del costo social (Cuadro 6).

En la etapa contractiva, el proceso inflacionario agudo que presumiblemente vendría asociado a ella se localizó en la economía sumergida, donde los precios -

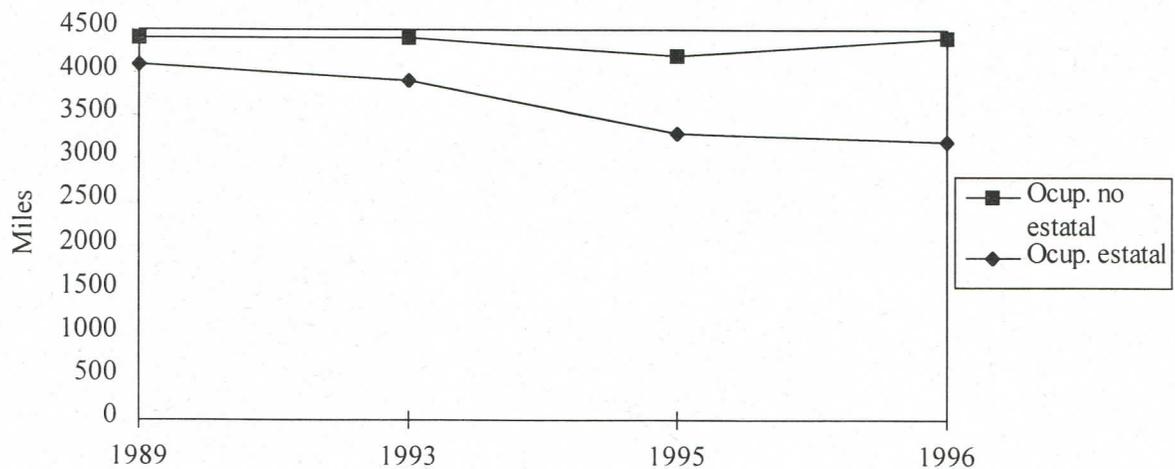
estimados conservadoramente- se multiplicaron en algo más de nueve veces. Para el conjunto de los mercados, el IPC creció en un 81 por ciento, magnitud que puede evaluarse de moderada, tomando en consideración el monto en que se redujo la economía y la decisión de preservar los ingresos laborales de casi la totalidad de los empleados.

En ese resultado influye decisivamente, la decisión de preservar en lo posible la oferta del mercado normado y a precios fijos del Estado. La oferta de bienes y servicios por vía de este mercado, aunque decreció en un 37 por ciento hasta 1993, mantuvo su preponderancia en el total del consumo (58 por ciento en 1993).

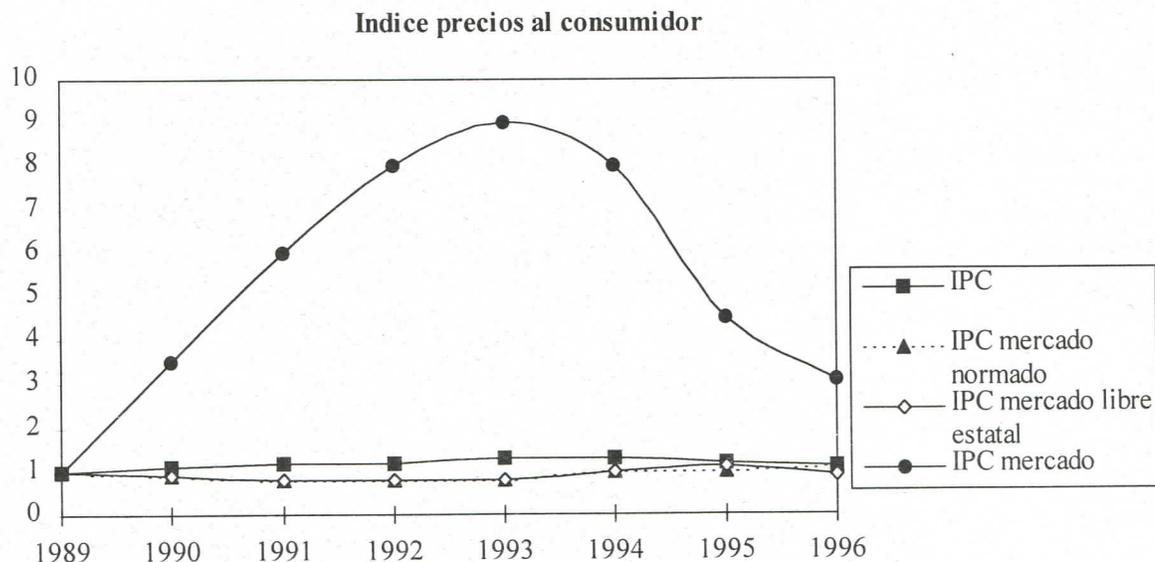
A partir de 1993, se logró que la medida de elevar precios a productos no básicos, que representó un crecimiento de los precios de la oferta estatal de un 44 por ciento, se compensara con un descenso de un 40 por ciento de los precios en los mercados de libre formación de precios y de una reducción en un 75 por ciento de la tasa de cambio en el mercado informal, lo cual originó una fuerte redistribución de ingresos en las familias, la cual se explicará posteriormente.

Cuadro 5

La ocupación



Cuadro 6



Resulta consustancial a lo anterior la dinámica y composición de la oferta de bienes y servicios para el consumo.

A partir de 1993 se ha ido conformando un mercado en el país compuesto por 4 franjas:

- Una parte funciona en moneda nacional a precios fijos. Incluye los alimentos racionados, bebidas, cigarros, productos médicos, electricidad, gas y agua, transporte, comunicaciones, servicios de alimentación ligera, servicios personales y de recreación.
- Otra parte funciona también en moneda nacional, pero a precios libres. Se ofertan alimentos, bebidas, cigarros, artículos de higiene y limpieza, textiles y confecciones, calzado, muebles, transporte, servicios personales, artesanía, entre otros.
- La tercera parte es el mercado formal en divisas que oferta alimentos, bebidas, cigarros, productos de limpieza, confecciones, calzado, ferretería, muebles, artesanía, efectos electrodomésticos, servicios de alimentación de toda categoría, transporte, comunicaciones, y servicios de hotelería y recreación.

- La cuarta parte es un mercado informal que funciona en moneda nacional y en divisas.

Cabe señalar, la dinámica de la moderada recuperación y el papel que están jugando los nuevos mercados, en especial el de divisas, que aún considerando la tasa de cambio oficial de un peso por dólar, representó un incremento sustancial en el consumo de los hogares por esta sola vía. En 1996, los mercados más dinámicos resultaron ser el mercado libre y el de divisas, y crece también aunque más moderadamente, el mercado informal y el de trabajadores por cuenta propia.

Los ingresos, total y por fuente de procedencia, y los gastos de los hogares tuvieron el siguiente comportamiento que se muestra en el Cuadro 7.

Los ingresos de los hogares se incrementan con moderación en la contracción económica, derivado de un crecimiento de casi cuatro veces de los ingresos de las familias vinculadas a la economía sumergida y la política de mantener los ingresos nominales de los empleados estatales y ampliar la protección por medio de la asistencia y la seguridad social.

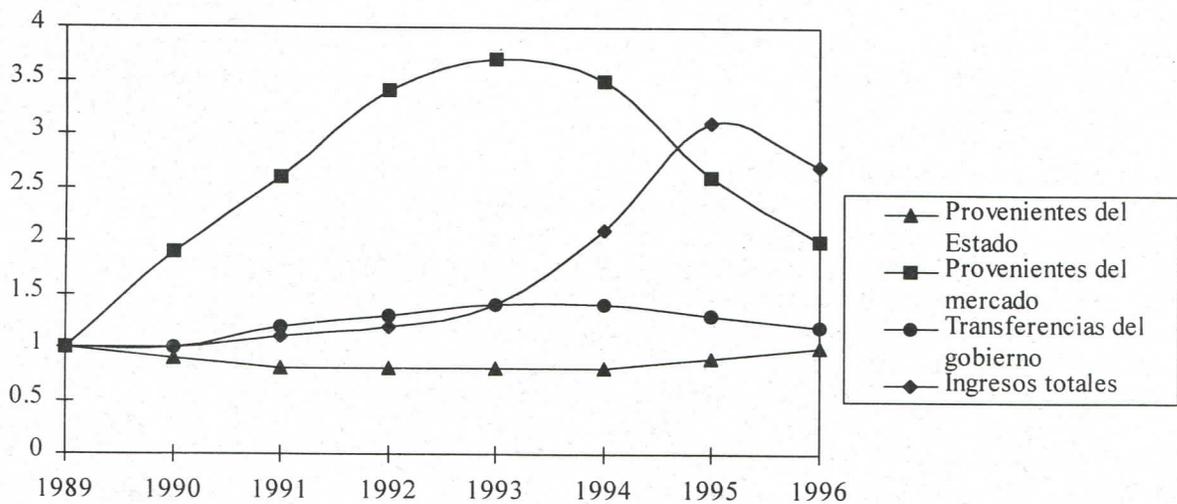
Entre 1993 y 1995, la incorporación del dólar en la economía se refleja como un gran incremento de los ingresos nominales -a la tasa de cambio predominante en el mercado no oficial de la divisa-, lo que ocurre cuando los ingresos provenientes del funcionamiento de los mercados toman una tendencia decreciente con la disminución de los precios, tal como se explicó anteriormente. Este elemento, unido a que el dólar en la red de tiendas estatales creadas en esta moneda tiene contrapartida prácticamente ilimitada, explica el hecho de que el incremento significativo de los ingresos nominales tuviera lugar junto con un importante proceso desinflacionario.

Un aspecto crucial durante toda la reforma resulta ser la situación financiera del gobierno y el déficit de divisas para el funcionamiento de la economía.

Uno de los principales problemas que la reforma pretendió resolver, fue el agudo déficit fiscal, el que llegó a niveles inmanejables en 1993, lo cual fue uno de los factores que impulsaron las reformas estructurales a partir de ese año. Puede observarse que uno de los resultados macroeconómicos que se obtuvieron fue precisamente la virtual eliminación del déficit presupuestario (Cuadro 9).

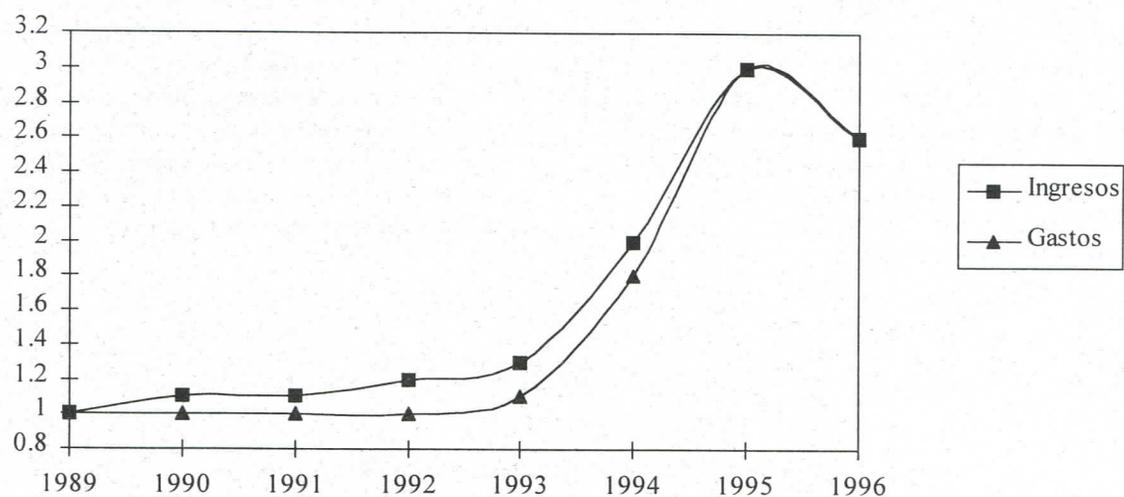
Cuadro 7

Dinámica de ingresos de hogares según fuente



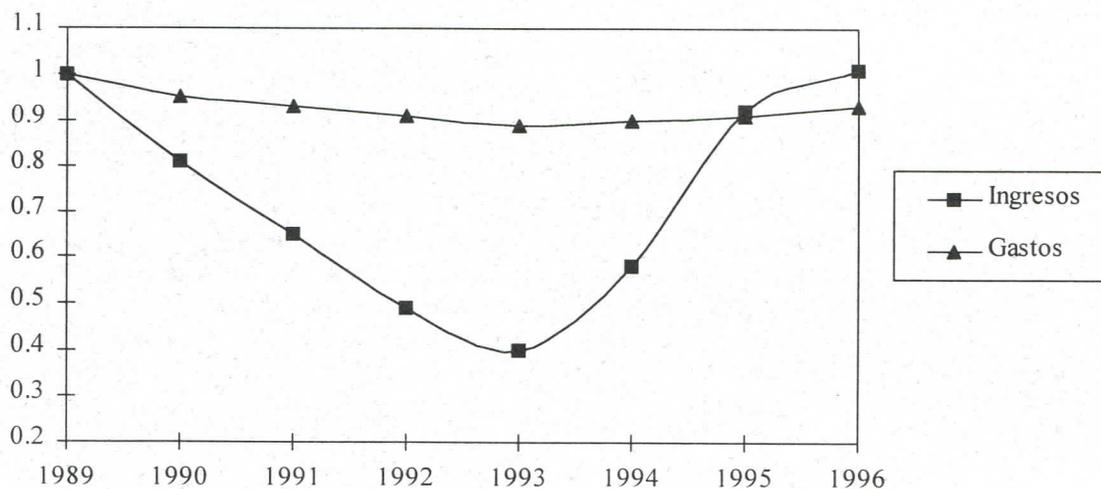
Cuadro 8

Dinámica de los ingresos y gastos de los hogares



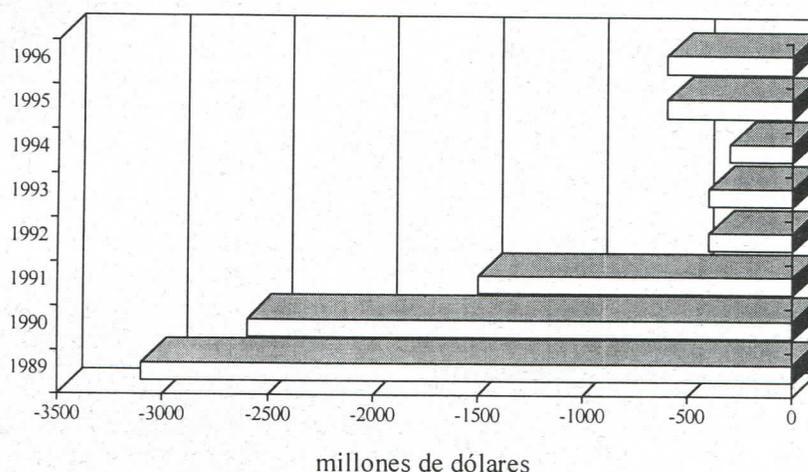
Cuadro 9

Ingresos y gastos del Gobierno



Cuadro 10

Saldo cuenta corriente



Al examinar los datos del sector externo se nota que aunque el déficit en cuenta corriente ha disminuido considerablemente, el mismo presenta este problema permaneciendo como uno de los asuntos pendientes más importantes (Cuadro 10).

Para llegar a conclusiones es de utilidad evaluar el costo social de la reforma. Una de las principales consecuencias de las reformas acometidas en los ochenta en Latinoamérica y posteriormente en Europa del Este, ha sido los elevados niveles de pobreza que sufre la población.

En el caso de Cuba, el primer elemento a señalar es que por el modelo de política social implantado, aún cuando en un momento determinado puedan existir carencias de mayor o menor alcance, la pobreza asociada a marginalidad o a la falta de acceso a derechos humanos esenciales como la salud, no se observa.

Es por ello que en Cuba, no es coherente hablar de pobreza, sino de personas en riesgo de no satisfacer alguna necesidad básica y que por ello deben ser protegidas por la política social. Las diferencias principales entre una persona en riesgo en Cuba y un

pobre latinoamericano se encuentran en las esferas de la alimentación, la salud, la educación y la vivienda.

Lo que distingue un pobre de una persona en riesgo en materia de alimentación, es que el primero no tiene ninguna garantía de alimentarse, mientras del segundo se conoce que puede no satisfacer todas sus necesidades pero tiene garantizada la satisfacción de una parte dada de las de alimentación a precios bajos y en correspondencia con las disponibilidades totales de bienes alimenticios.

Además, en el caso concreto de Cuba, las personas clasificadas como en riesgo de no satisfacer alguna necesidad básica tienen acceso a servicios y bienes tales como:

a) Atención permanente de un médico en la comunidad con funciones preventivas y curativas (servicios primarios), y la opción de ser remitido para recibir servicios especializados disponibles en el país. Esto incluye la realización de diagnósticos complejos como la detección de malformaciones congénitas en las gestantes, o la detección de enfermedades con la tomografía axial computarizada, o tratamientos costosos como los de diálisis, trasplantes y otros.

La reforma económica en Cuba en los noventa

b) Atención médica mensual de la gestante y del menor de un año, incluyendo cualquier tipo de servicio que requiera.

c) Atención estomatológica, incluyendo servicios de ortodoncia y otros especializados.

d) Educación básica de 9 años de estudios y garantía de poder continuar su formación para estar mejor preparado para obtener un empleo.

e) Estudios de nivel superior totalmente gratuitos.

f) Ser propietario de su vivienda, a través de un sistema de pago ventajoso.

Todas esas oportunidades se reflejan posteriormente en indicadores de salud y educación

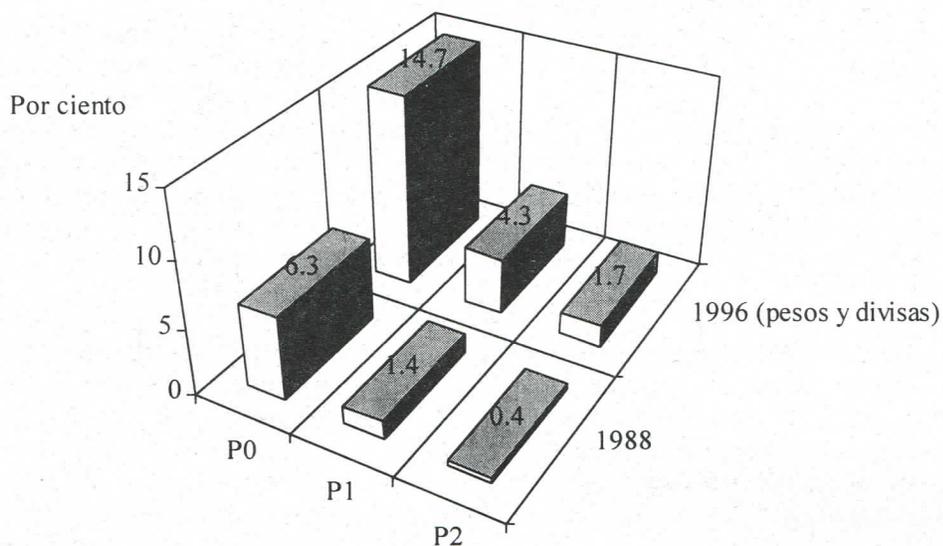
muy favorables, y que comparan con el mundo desarrollado.

No obstante, la difícil situación de la economía y el proceso de reforma no ha dejado de tener un cierto reflejo en cuanto a un aumento de la población en riesgo (Cuadro 11).*

Como se observa, para 1996 se estimó que el 14 por ciento de la población urbana se encontraba en situación de riesgo, lo que comparado con los porcentajes de población pobre que se están reportando en la región puede catalogarse de muy bajo. No obstante, esos niveles más que duplican los que se reportaban en 1988, constatándose que el proceso no deja de tener su costo social, aunque más moderado que lo previsible según la experiencia internacional.

Cuadro 11

Población en riesgo Cuba Zona urbana



* Estos tres índices se refieren a una clase de medidas aditivas de pobreza desarrolladas por Foster, Greer y Thorbecke (1984). P0 expresa la proporción de la población con ingresos por debajo de la línea de pobreza; P1 mide la brecha entre los ingresos medios de los pobres y la línea de pobreza, mientras que P2 es sensible a la distribución de los ingresos entre los pobres.

Conclusiones

Cuba ha tenido que abordar dos procesos de ajustes importantes de forma simultánea. En primer lugar, la adaptación de la economía a una brusca contracción de los ingresos externos. En segundo lugar, la introducción de mecanismos de mercado en una economía centralizada.

Estos dos procesos de transformaciones económicas han tenido que ser llevados a cabo en condiciones de un fuerte recrudecimiento del bloqueo impuesto a la isla y que tuvo su expresión más conocida en las llamadas leyes Torricelli y Helm-Burton.

Los antecedentes internacionales respecto a estos tipos de reforma muestran, por lo general, muy elevados costos sociales.

En el caso de Cuba los mecanismos de ajuste y adaptación aplicados partieron de la premisa de dar continuidad al modelo de equidad social, aún en las condiciones extremas que resultó necesario afrontar.

Estas transformaciones no han dejado de tener determinados costos sociales según fue explicado en el trabajo, pero los mismos han estado alejados en magnitud y alcance de los que muestran la experiencia internacional para procesos similares.

Lo anterior demuestra que los instrumentos tradicionales recomendados por los organismos monetarios internacionales como son la devaluación generalizada, las privatizaciones, la reducción de los derechos de los trabajadores y la apertura indiscriminada

al capital internacional no constituyen recetas inexorables.

El proceso de transformación económica anteriormente descrito está aún lejos de haberse completado, pero ya se manifiestan síntomas innegables de recuperación de la economía. Esto sirve de aliento para continuar por el camino trazado en cuanto al logro de una mayor eficiencia y competitividad de nuestra economía junto con la preservación de nuestros logros sociales.

Bibliografía

Ferriol Muruaga, Angela. "Gestión estratégica del Estado, regulación y mercado: la experiencia de Cuba". Ponencia cubana a la XVIII Reunión de la Mesa Directiva del ILPES.

Ferriol Muruaga, Angela y Quintana Mendoza, Didio. *Pobreza en condiciones de reforma económica. Cuba: una alternativa*. Trabajos elaborados en el marco del Proyecto Efecto de Políticas Económicas y Sociales sobre los niveles de Pobreza. PNUD.

González Gutiérrez, Alfredo. "El camino cubano". Intervención en el VI Congreso de Economistas de América Latina y el Caribe.

González Gutiérrez, Alfredo. *Modelos económicos socialistas: Escenarios para Cuba en los años noventa*. INIE. Mayo de 1993.

**Economista de la Junta de Planificación de Cuba.*

**Cuba: structural adjustment
with a human face?**

Norman Girvan*

Angela's paper helps to answer a question that has always intrigued me: how did Cuba, a relatively small, trade-dependent economy, manage to survive an external shock of the magnitude that occurred after the collapse of the Soviet Union, without a social implosion? Her data show that between 1989 and 1993 imports fell by roughly 70%, GDP by 34% and real wages by 50%. It is impossible to imagine this happening in most Caribbean societies that I know without a total breakdown in social order.

Reforms

The paper divides the period since 1989 into three parts: (i) 1989-1993, "external shock", (ii) 1993-1995, "structural transformations", and (iii) 1995-1996, "results and readjustments". It indicates that the maintenance of social consensus was a conscious priority in the 1989-1993 period. The policy was to maintain nominal employment and nominal wages in the state sector, which embraced almost the whole economy. Hence people still had "a job" to go to, even if they often had little actual work to do; and they still took home their pay packet, even if it was worth far less. Rationing was extended to cover all basic foodstuffs. Supplies were inadequate—about 63% of nutritional requirements, on average—but what was available was equitably distributed, at least in principle.

Very importantly, the policy of providing universal access of the population to educational and health care services was maintained, subject to supply availability. Angela's paper makes a crucial distinction between the *material* component of these services, which inevitably contracted, and the *human* component, which remained in place. So that schools, hospitals and clinics remained open and teachers, doctors and nurses by and large remained at their stations, even if school books and medicines went into short supply.

This may have given people the feeling that the Government was somehow "keeping faith" with the

population, and that the education and health care workers were doing the best with what was available.

The sense of fairness in the distribution of the burden of adjustment is what is often lacking when demand compression is effected mainly through devaluation, price liberalization and reliance on market mechanisms a situation which often leads to a breakdown of social consensus. In the currently fashionable jargon, the Cubans had developed a stock of "social capital" represented by the systems of rationing and of universal provision of basic necessities, on which they were able to draw in the initial period of adjustment to external shock.

Costs

The costs of this policy, as is evident from the paper, were steep falls in the unit labour productivity and the real wages of the employed labor force. Labour force participation also fell as young people withdrew from job-seeking in the knowledge that very few new jobs were becoming available. And the national rate of investment fell from 24% of GDP in 1989 to 6% by 1993.

However, Angela's claim that devaluation was not used as an adjustment mechanism in the Cuban case is true only in the formal sense. Her data show there was a massive *de facto* devaluation of the Cuban peso in the informal market up to 1993, which underlay the fall in real wages. The crucial point is that the effects of this were limited to nonessentials i.e. goods outside of the basket of basic goods provided at fixed prices through the ration system. The reforms of 1993 and after also legalised a large part of the informal market in both peso goods and in dollar goods. The remaining informal market in both peso and dollar goods formed a smaller, fourth segment of the consumer market which is monitored statistically, if not officially sanctioned.

This pragmatic policy evidently preserved flexibility as to where the overall weighted average rate of exchange would eventually settle. It paid off insofar as the price of the dollar on the free market fell by 75% from its peak price on the informal market in 1993. A formal devaluation would have raised difficult questions of where to fix the rate of impact on the cost

of basic necessities, of irreversibility, and of sustainability of the new rate in the face of continuing uncertainty.

After 1993 state employment fell as were allowed to lay off workers as part of a programme to eliminate enterprise subsidies and close the huge public sector deficit. Non-state employment grew with the legalization of self-employment and the cooperativisation of state farms. We recognise here some of the more familiar features of structural adjustment programmes elsewhere.

One gathers that the state regained some of the market share it had lost to the informal market by freeing up the prices of a substantial portion of the goods it supplies, as well as by the measures to legalise the informal market in dollars. One can interpret this as a legalization of many of the survival strategies which the population had developed in the first phase of adjustment as a matter of necessity. The results are evident in the stabilization of the exchange rate and hence decline in prices on the dollar and informal markets after 1993, in the positive rates of growth recorded in 1994-1997, and in the closure of the public sector deficit by 1996.

The most dramatic development has been the 17% per annum rate of growth in tourism, and its displacement of sugar as the single biggest foreign exchange earner. Presumably, all these developments suggest that there is light at the end of the proverbial tunnel for the population, and have also helped to maintain a minimum degree of social consensus.

Inequality

Angela's paper glosses over the problems of inequality associated with the legalization of the dollar market. We know from casual observation and conversation that a waiter or taxi driver can earn, in a couple of days, the equivalent of the monthly salary of a medical doctor or engineer. And we know that this is not good for morale and the sense of justice in the adjustment process.

Cuban economists have told me, in private conversation, that an estimated 50% of the population have access to dollars. But even if this is so the access

is evidently highly unequal. It would be good to have estimates of the personal or household distribution of income taking into account the "dollar effect". Even if, as is claimed, this is an acceptable price to be paid for getting dollars into the official system to finance the importation of food and medicines and other essentials, the data are important so that the social and economic consequences can be continuously analysed.

Poverty

One of the most notable points of the paper is the distinction which it draws between the condition of "poverty" and that of being "at risk" of lack of access to essential goods and services, which is claimed to be the relevant category in the Cuban case. It is worth quoting Angela at some length on this point.

"In the Cuban case, the first point to note is that as a result of the model of social policy that has been implemented, although supply inadequacies of greater or lesser degree can exist at specific points in time, poverty associated with marginality or lack of access to essential human rights such as health, is not observed."

"Hence in Cuba it is not coherent to speak of poverty, but rather of persons at risk of not satisfying some basic necessity and who for that reason ought to be protected by social policy. The principal differences between a person at risk in Cuba and a Latinamerican in poverty are in the areas of food supply, health, education and housing."

"What distinguishes a person in poverty from a person at risk in the area of food supply is that the former has no guarantee of meeting his food requirements, while the latter may not be able to satisfy all his necessities, but is guaranteed the satisfaction of a part of them at low prices and in accordance with the total availability of food items. (Ferriol 1997: my translation)."

However it has never been claimed that a person "in poverty" is not in a position to satisfy any of their food and other basic necessities, only that they cannot satisfy all of them at existing prices on their current income. In both cases only a part of basic necessities may be satisfied, but in the first this is due to inadequacy of income while in the second it is due to inadequacy of supply. Does the difference matter?

The answer may turn on the meaning and implications of "guaranteed access" (subject to supply availability) and of being "at risk". The argument in the paper is that as long as supplies are available, the

Cuba: structural adjustment with a human face?

Cuban population is guaranteed, as of right, a package of basic necessities in food, education, health care, and housing. This is effected not through the market but essentially by administrative means. The social cost of adjustment is represented by the increase in the proportion of the urban population "at risk" of not accessing all of this package, from 6.3% in 1988 to 14.7% in 1996. Finally, Angela argued in her verbal presentation that even if this figure is taken as a proxy for "poverty" in Cuba, it is far lower than in most, if not all, Latinamerican and Caribbean countries which have been structurally adjusted. It is these data and arguments which, if valid, could form the basis of a claim that Cuba has managed a process of severe structural adjustment with "a human face".

Other questions

Finally, there are some questions that seem to me to arise out of Angela's paper which are not addressed at all. One, which I have already mentioned, has to do with the extent and impact of income inequalities associated with differential access to dollars since the legalization of the market. Secondly, I would want to know if the use of the term "special period" implies that the reforms instituted are regarded as a temporary compromise/concession to the "market", or are regarded as a stage in the transition to a new model of development, and if so how can the new model be characterized.

Third is the old question of the role of material incentives, which has surfaced again in a new form. In effect, the survival strategies of the population and the subsequent legalization of self-employment and of "free markets" through the reform process have legitimized the pursuit of material self-interest as a form of economic behaviour. At the same time, appeals to socialist morality and for disinterested, voluntaristic behaviour remain an important element in the system (for example in the speech of Fidel to the recent Party Congress when he talks about the need to raise production in the sugar industry). If you like, there seems to be an unarticulated tension between the competing paradigms of *homo oeconomicus* or "economic man" (which admittedly does not exist anywhere in the real world) and "socialist man", (which probably does not exist anywhere either).

Associated with this is the possible contradiction between the emerging role of market mechanisms in resource allocation vis à vis that of the more traditional mechanisms of command and popular mobilization—similar in style to a military campaign—which have been marked features of the Cuban brand of a centrally planned economy.

One would guess that these contradictions will intensify as the reform process proceeds. There will therefore be a need to work out an explicit mix of the two sets of principles of economic behaviour and resource allocation so as to manage the process as smoothly as possible. At the same time it could be observed that Cuba has no ready-made model applicable to its own peculiar history and circumstances on which to draw, that it is for that reason on a kind of social and national "learning curve", and that it is far easier for us to carry out postfacto analysis of mistakes than it is to formulate up-front prescriptions that are certain to work.

My final question refers to the implications of the new insertion into the global economy which Cuba is now pursuing, for innovation and competitiveness at the enterprise level. My guess is that in the old system of trading relationships with the Soviet Union and other East European countries, exporting enterprises focused on meeting contractual supply commitments, with costs, product quality, and product innovation relegated to secondary concerns.

The new insertion requires a radically different culture of competitiveness among enterprises, marked by flexibility, innovation, close attention to quality, meeting customer needs, after-sales service, and in general continuous learning. How will Cuban enterprises effect this culture change? Some successes have apparently been recorded in the hotel industry. Are there lessons from this sector which can be applied in manufacturing and other activities? As you can see, Angela's paper has served to stimulate many questions and observations.

* Professor and Director of the Consortium Graduate School of Social Sciences. University of the West Indies, Mona, Jamaica. A comment on *La reforma económica en Cuba en los noventa* ("Economic Reforms in Cuba in the 1990s") by Dra. Angela Ferriol Muruaga presented at the 5th Conference of Caribbean Economists, Havana, December 2, 1997.

**Reforma económica en Cuba:
Comentarios sobre algunos cambios estructurales**

*Evaldo A. Cabarrouy**

A fines de los años ochenta, la abrupta disolución de los singulares nexos de asociación con los países del Consejo de Ayuda Mutua Económica (CAME), así como el recrudecimiento del embargo estadounidense y la marginación de los mercados financieros internacionales, forzaron a las autoridades cubanas a reformar de raíz su economía y muchas de las normas orientadoras de su vida social. Entre 1989 y 1993, el producto bruto se contrajo más del 30 por ciento; los resultados ineludibles fueron el extremo racionamiento de la oferta de insumos esenciales (divisas, energéticos, alimentos), la desocupación de hombres e instalaciones por la insuficiencia de demanda (externa), la escalada de precios, y la acumulación de excedentes líquidos. Asimismo, la escasez de divisas determinó una merma considerable en la producción e incluso en las exportaciones por falta de insumos importados.

Antes de la crisis de 1989, la estructura y el comportamiento de la economía cubana se regían por planes económicos a largo plazo negociados con los países del CAME que pretendían aprovechar complementariedad de clima y de recursos. El ingreso de Cuba al Consejo de Ayuda Mutua Económica no sólo determinó una división internacional del trabajo para Cuba, sino que también creó un doble mecanismo de protección comercial y financiero frente a las fluctuaciones de la economía internacional y las fallas estructurales internas. De tal modo, los países miembros del CAME constituyeron un mercado seguro para la Isla ajeno a las fluctuaciones de los precios del azúcar y el petróleo. La inserción de Cuba en el CAME, bajo condiciones preferenciales junto con los masivos subsidios soviéticos, hicieron posible elevar a niveles artificiales los índices de crecimiento de la Isla durante el período de 1976 a 1985. Sin embargo, los singulares nexos con los países del CAME trajeron también ciertas desventajas tales como la incorporación de tecnologías atrasadas y dispendiosas de energía, el alejamiento físico de los mercados extranjeros, la separación funcional de las corrientes más dinámicas del comercio mundial y el lento desarrollo de las

capacidades competitivas del país (García y López: 1997).

Apertura y Reforma Económica. El período especial¹

En el bienio 1990-1991 el gobierno cubano inició un proceso de apertura económica que tuvo lugar en las áreas de turismo internacional, en la reorientación del comercio exterior hacia países capitalistas y en la apertura a la inversión extranjera. En efecto, el agudo estrangulamiento externo exigió dar prioridad inmediata a los renglones donde existían capacidades productivas asociadas a ventajas comparativas de vieja data (azúcar, níquel, tabaco) y a recobrar vocaciones de relación externa, como el turismo, que había sido abandonado. En 1993, ante el continuo desempeño económico adverso, el gobierno cubano introdujo reformas que modificaron profundamente el funcionamiento de la economía. Entre las medidas más importantes puestas en marcha en ese año se destacan las de diversificación de las formas de propiedad al otorgar mayor realce a las cooperativas, el trabajo por cuenta propia y las asociaciones económicas con entidades extranjeras.

Durante 1993, se adoptaron también medidas de política económica tendientes a profundizar el proceso de apertura iniciado en el bienio 1990-1991, principalmente en materia de inversión extranjera. En este sentido, se despenalizó la tenencia privada de divisas y se autorizó la apertura de cuentas bancarias en moneda extranjeras, así como la circulación de moneda convertible. Asimismo, se incrementó la captación de ingresos públicos en divisas, apoyándose en la apertura de tiendas estatales con creciente abastecimiento de productos importados para su venta en moneda extranjera. La nueva política económica se profundizó en 1994 mediante una mayor apertura a la inversión extranjera y al turismo, la creación del mercado agropecuario y el redimensionamiento del Estado. Se procuró, al mismo tiempo, sanear las cuentas fiscales, dar mayor autonomía a la gestión de las empresas públicas y evitar los daños a la equidad social

¹ Se denomina como Período Especial en Tiempo de Paz a la fase de emergencia económica subsecuente a la ruptura de los vínculos con el CAME.

alcanzada en las últimas tres décadas. En general, la finalidad perseguida con estas acciones era la de adecuar el papel del Estado para que se crearan nuevos espacios regidos por los mecanismos del mercado en el proceso de asignación de recursos (Comisión Económica para América Latina y el Caribe: 1995, pp. 197-204). Estas medidas de liberalización, desregulación y de redimensionamiento del Estado, establecieron nuevas bases de funcionamiento productivo en el sector externo y en el comportamiento de la economía cubana en general.

El sector externo

Un hecho relevante de la reforma estructural iniciada en 1993, radica en que durante los años noventa, el sector externo experimentó un cambio acelerado hacia los servicios (turismo) y transferencias unilaterales (remesas familiares) como principales fuentes de ingresos en divisas (Véase el Cuadro 1). A finales de la década de los ochenta, las exportaciones

de bienes dominadas por el azúcar, significaban alrededor del 90 por ciento del total de los ingresos de divisas, en tanto que los servicios representaban sólo un 10 por ciento y las transferencias netas eran de escasa importancia. Entre 1990 y 1993, el volumen de bienes exportados disminuyó 47 por ciento, lo que significó una caída de 65 por ciento en el poder de compra de las exportaciones. No debe soslayarse que la merma más importante ocurrió en el valor de las exportaciones de azúcar, que disminuyó cerca del 83 por ciento entre 1990 y 1993 y representó más del 50 por ciento de la pérdida total de los ingresos externos. Asimismo, debe subrayarse que entre 1990 y 1992, la cantidad de azúcar exportada se redujo sólo 15 por ciento, mientras su valor se desplomó casi 72 por ciento, lo que reflejó un fuerte deterioro de los términos de intercambio. El efecto acumulado de la falta de insumos importados para la industria azucarera determinó que en 1993 el volumen colocado en el exterior fuera 40 por ciento inferior al del año precedente (Comisión Económica para América Latina y el Caribe: 1997, p. 149).

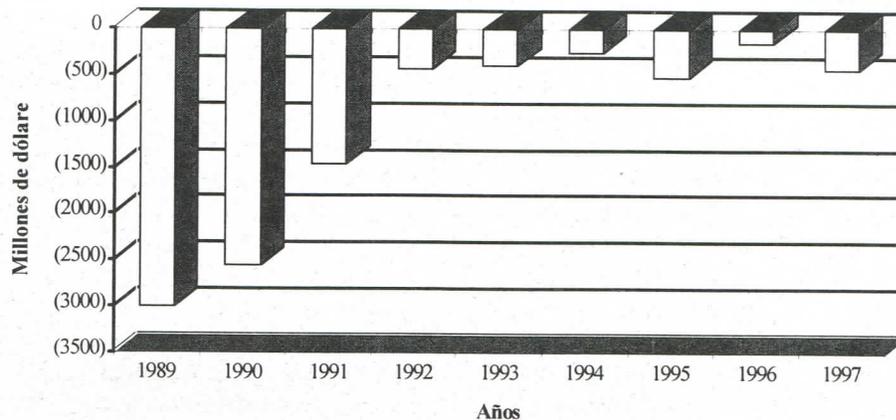
Cuadro 1
Cuba: Balanza de Pagos
(Millones de dólares)

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997a/
Balance en cuenta corriente	(3,001)	(2,546)	(1,455)	(420)	(387)	(241)	(518)	(137)	(428)
Balance comercial	(2,615)	(2,077)	(1,139)	(215)	(381)	(211)	(639)	(390)	(878)
Exportaciones	5,993	5,940	3,563	2,522	1,992	2,197	2,926	3,690	4,018
Bienes	5,392	5,415	2,980	1,779	1,137	1,315	1,507	1,850	1,861
Servicios	601	525	583	743	855	882	1,419	1,840	2,157
Importaciones	8,608	8,017	4,702	2,737	2,373	2,408	3,565	4,080	4,896
Bienes	8,124	7,417	4,233	2,315	2,037	2,111	2,992	3,610	4,332
Servicios	484	600	469	422	336	297	573	470	564
Transferencias corrientes	(48)	(13)	18	43	255	310	646	745	750
Servicio de factores	(338)	(456)	(334)	(248)	(261)	(340)	(525)	(492)	(300)
Balance en cuenta de capital	4,122	2,621	1,421	419	404	240	596	145	438
Balance global	1,121	75	(34)	(1)	17	(1)	78	8	10

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

Gráfica 1

Cuba: Balance en Cuenta Corriente



Aunque los efectos de la crisis no se reflejaron plenamente sino hasta 1991, en los años subsiguientes la disminución del valor unitario de las exportaciones y la desaparición del financiamiento externo provocaron el colapso del volumen de las importaciones, que sumó casi 70 por ciento entre 1989 y 1992. Entre 1989 y 1993, las compras externas de bienes declinaron anualmente a una tasa media del 29 por ciento. Los mayores descensos se registraron en las importaciones de insumos intermedios, maquinaria y equipos de transporte (85 por ciento cada uno) y en combustibles (más de 70 por ciento). Estos tres rubros representaron casi el 60 por ciento de la disminución total en el valor de las compras externas. De hecho, las importaciones de bienes y servicios disminuyeron más que las exportaciones: 3,315 millones de dólares entre 1990 y 1991, y 2,329 millones de dólares entre 1991 y 1993, frente a decrementos de 2,377 y 1,571 millones de ventas externas. Esto permitió reducir de forma recesiva el saldo de la balanza comercial de 2,077 millones de dólares en 1990 a 381 millones en 1993 (Véase el Cuadro 1).

En 1994 se nota una ligera recuperación en el balance comercial a causa de una disminución de la brecha comercial de bienes propiciado por una mejora en la relación de los términos de intercambio, en

particular debido al aumento en los precios internacionales de productos tradicionales como el azúcar y el níquel, y a la baja del petróleo. El valor del intercambio comercial de bienes aumentó gracias al efecto neto de un crecimiento en las exportaciones de 15.6 por ciento y una aumento en las importaciones de sólo 4 por ciento. La brecha comercial de bienes declinó, así, de 900 millones de dólares en 1993 a 796 millones en 1994. Sin embargo, durante 1995 se volvió ampliar la brecha comercial de bienes como resultado de un crecimiento más acelerado de las importaciones (42 por ciento) que de las exportaciones (15 por ciento). Cabe destacar que aunque durante este año se notó un aumento en el valor las exportaciones de azúcar a consecuencia de la alza en sus cotizaciones internacionales, ya que mermó el volumen vendido, el peso relativo del azúcar representó 50 por ciento en 1995 frente al 73 por ciento seis años antes.

Durante 1996 el déficit comercial de bienes se incrementó a consecuencia del mayor crecimiento de las importaciones (21 por ciento) respecto de las exportaciones (23 por ciento). El valor de las ventas de azúcar y níquel subió 35 y 27 por ciento respectivamente a causa de mayores volúmenes vendidos, ya que en ambos casos retrocedió la cotización internacional. Se expandió también el valor

de las exportaciones de tabaco, cítricos, productos de la pesca, acero, mieles, ron, chatarra y cemento. El sensible aumento en el valor de las importaciones de bienes se explica principalmente por el incremento en los volúmenes de petróleo y alimentos adquiridos en el exterior a mayores precios. En 1997, el crecimiento en el déficit comercial de bienes fue motivado por el deterioro en la relación de precios de intercambio, así como por un incremento mayor en el volumen de importaciones que en el de exportaciones. El estancamiento del valor de las ventas externas de bienes (0.6 por ciento) se explica, de un lado, por la exportación de níquel que elevó su volumen pero disminuyó su precio, y del otro, por el menor volumen de azúcar vendido también a cotizaciones inferiores. En el alza en el valor de las importaciones (20 por ciento) influyeron tanto el incremento en el volumen comprado como el descenso de los precios internacionales. Durante 1997 se expandieron las compras de petróleo y alimentos. Para 1998 se puede esperar un mayor déficit en el balance comercial de bienes en virtud del continuo bajo desempeño de la industria azucarera, demora y encarecimiento de préstamos externos y a la reducción de las cotizaciones internacionales de los principales bienes de exportación (azúcar y níquel).

Por otro lado, vale la pena señalar que la balanza de servicios mostró un superávit durante casi todo el período 1989-1997 gracias al turismo reciente y las telecomunicaciones internacionales. En efecto, los ingresos no factoriales casi se cuadruplicaron, en tanto que los egresos por concepto de servicios (fletes y seguros, entre otros) siguieron creciendo a un ritmo bajo, de manera que el saldo de la balanza de servicios ascendió de 117 millones a 1,593 millones de dólares. Durante el mismo período, los saldos factoriales evolucionaron en sentido opuesto. Los pagos netos de servicios de factores ascendieron de 338 en 1989 a unos 525 millones de dólares en 1995 a causa de la repatriación de utilidades de inversiones extranjeras y el pago de intereses por concepto de la deuda externa. En cambio, en el bienio 1996-1997 hubo menores pagos de servicio a factores aún cuando se había reanudado parcialmente el servicio de la deuda externa de corto plazo. Al mismo tiempo, las transferencias unilaterales privadas (remesas familiares y de donaciones) se convirtieron en una de las más importantes fuentes de financiamiento externo, y se

duplicaron anualmente entre 1991 y 1996, y acusaron un nuevo ascenso en 1997.

Por su parte, el saldo positivo del balance de cuenta de capital apenas permitió financiar la brecha en la cuenta corriente de la balanza de pagos durante el período 1991-1996. El flujo de fondos neto de la cuenta de capital disminuyó de 1,421 millones de dólares en 1991 a sólo 145 millones en 1996. En 1997 se observaron entradas de capital por concepto de inversión extranjera directa, principalmente en los sectores de comunicaciones e inmobiliaria, así como por préstamos bancarios y comerciales. Pero a pesar de estos datos positivos la brecha en la cuenta corriente de la balanza de pagos creció a causa del aumento en el déficit comercial de bienes y servicios. Sin embargo, desde 1992 a pesar de las fluctuaciones en el déficit del balance comercial, el saldo negativo de la cuenta corriente se mantuvo a un nivel promedio de alrededor de 355 millones de dólares merced un crecimiento significativo de las transferencias corrientes y mayores ingresos por servicios no factoriales (Véase la Gráfica 1).

El mejor desempeño de los servicios y transferencias corrientes han significado un cambio radical en el volumen y estructura del saldo en cuenta corriente. El déficit en la balanza de bienes se ha compensado en gran medida por el superávit en la balanza de servicios y la tendencia ascendente de las transferencias unilaterales privadas (remesas familiares y donaciones). Aunque pudiera alegarse que este cambio en la estructura de los ingresos externos se debe al desplome de las exportaciones azucareras; sin embargo, un hecho relevante de esta coyuntura radica en que durante los años noventa el turismo se convirtió en el sector más dinámico de la economía cubana. A partir de 1994, los ingresos brutos en divisas generados por esta actividad desplazaron a la industria azucarera de su tradicional primer lugar. En 1996, el turismo representó el 35 por ciento de las exportaciones de bienes y servicios. Para 1998 el flujo de turismo internacional se incrementó 1,180,000 visitantes, que aportaron ingresos brutos por 1,546 millones de dólares (Véase el Cuadro 2 y la Gráfica 2). A ello contribuyó la ampliación de la infraestructura hotelera (el número de habitaciones pasó de 26,878 en 1996 a unas 29,000 en el año siguiente). De igual manera, a partir de las medidas de legalización de las tenencias de divisas a

mediados de 1993, las remesas familiares han ganado importancia creciente en el sector externo de la economía cubana, constituyéndose en la segunda fuente de ingresos netos de monedas convertibles. Se estima que en 1995 ingresaron 600 millones de dólares, cantidad que habría llegado a 800 millones en 1996, a pesar de las restricciones del gobierno estadounidense que limita el envío de remesas de los cubanos residentes en su territorio (Comisión Económica para América Latina y el Caribe: 1997, p. 172).

El cambio en el volumen y estructura de la cuenta corriente de la balanza de pagos sugiere que el sector externo cubano está experimentando un cambio

acelerado hacia los servicios. El turismo, siendo el sector más dinámico de la economía cubana, ha desempeñado un papel clave en este comportamiento. Sin embargo, su contribución neta a la economía sigue siendo una fracción del aporte de la industria azucarera por la debilidad de sus eslabonamientos con el resto de la economía. Pese al creciente flujo de turistas y de remesas familiares, el punto de estrangulamiento de la economía cubana radica todavía en la escasez de divisas, asociada en lo fundamental al desplome de la producción azucarera. La industria del azúcar sigue ocupando un lugar prominente en la actividad manufacturera, tanto por su significativa aportación al producto interno bruto, al empleo y a la generación de divisas, como a su efecto de arrastre sobre numerosas ramas de la economía.

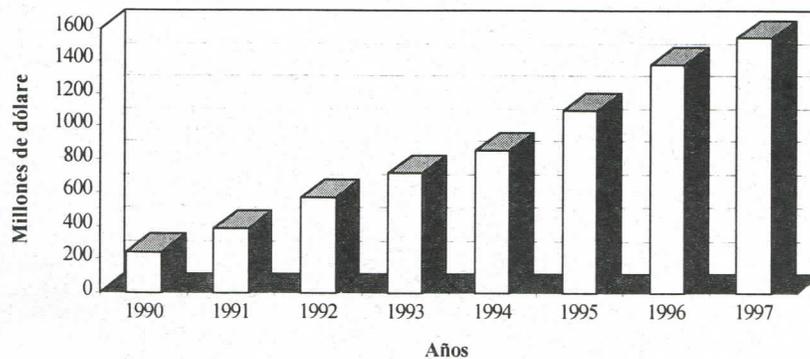
Cuadro 2
Cuba: indicadores seleccionados de la actividad turística

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997a/
Visitantes b/	340	424	461	546	619	742	1004	1180
Existencia de habitaciones b/	12.9	16.6	18.7	22.1	23.3	24.2	26.9	29.0
Nivel ocupacional c/	39.7	43.0	42.0	43.8	46.0	52.6	55.9	57.0
Ingresos brutos d/	243.4	387.4	567.0	720.0	850.0	1100.0	1380.0	1545.6

Fuentes: CEPAL, sobre la base de una combinación de cifras oficiales de la Oficina Nacional de Estadísticas y no oficiales.
a/ Estimaciones oficiales b/ Disponibles para el turismo internacional (en miles) c/ Porcentajes d/ Millones de dólares.

Gráfica 2

Cuba: Ingresos brutos de la actividad turística



El sector informal

A partir del decenio de los noventa comenzó a perfilarse un nuevo estilo en la organización estatal. El Estado se redimensionó mediante una simplificación de la estructura del gobierno central, el cual, a su vez, otorgó mayor autonomía a la gestión de las empresas estatales y a los gobiernos locales. La nueva organización de las oficinas públicas estuvo acompañada de una reducción sustancial de la plantilla de empleo del gobierno central. Aunque el Estado continuaría interviniendo decisivamente en la economía, asumiría un papel menos protagónico teniendo en cuenta el objetivo de diversificar las relaciones de propiedad y crear nuevos espacios a los mecanismos del mercado en el proceso de asignación de recursos. En este panorama, una de las acciones más importantes de la liberalización económica fue la desincorporación de la mayor parte de las tierras estatales mediante la creación de Unidades Básicas de Producción Cooperativa (UPBC), proceso que se inició en 1993 y concluyó en 1994. Consecuente con esta medida, en octubre de 1994, se formalizó la creación de los "mercados agropecuarios", donde los precios se fijan libremente en correspondencia con la oferta y demanda de los productos.² Los campesinos pueden participar en dichos mercados o recurrir a un representante comercial, con lo que de hecho se reconoce el papel de los intermediarios en el proceso de comercialización agrícola.

También a partir de septiembre de 1993 se comienza a aplicar una política de ampliación del ejercicio legal del trabajo por cuenta propia. En un inicio, el trabajo por cuenta propia estaba presente en actividades vinculadas a las necesidades familiares y personales, a la reparación de la vivienda, a la transportación y a otras, como la artesanal, por mencionar algunas. Las reglamentaciones aprobadas incrementaron el número de actividades que podían ejercerse y de personas legalmente autorizadas para realizarlas. En 1993, la legislación autorizaba a ejercer el trabajo por cuenta propia, tanto a trabajadores vinculados laboralmente, como a los jubilados, las

² Los únicos productos excluidos de esas transacciones son los derivados de la ganadería vacuna (carne, leche y quesos) y la papa.

amas de casa y las personas con capacidad disminuida. Aunque inicialmente se prohibió a los profesionales universitarios ejercer el empleo por cuenta propia, en 1995 se produjo una flexibilización de esta norma que les permite registrarse como trabajadores por cuenta propia en cualquier actividad u oficio de los que aparecen en el cuerpo legal vigente.³

En febrero de 1997, con 157 actividades permitidas, el número de trabajadores por cuenta propia inscritos en la Oficina Nacional de Administración Tributaria habían alcanzado la cifra de 171, 861 personas, donde aproximadamente un 75 por ciento de ellos estaban concentrados en un total de 20 actividades. Entre las actividades más representativas cabe señalar las de elaboración y venta de alimentos y bebidas que incluyen tanto la venta ambulante como la de pequeños restaurantes —conocidos en Cuba como "paladares". Le siguen en importancia las actividades que se ocupan de la transportación y el apoyo a ésta, tales como choferes de alquiler, transporte por tracción animal, y las labores vinculadas con el mantenimiento y la reparación de éstos y de otros medios de transporte. Le siguen en importancia las actividades relacionadas con la ayuda familiar y servicios personales como los de peluquería y barbería, y la reparación de calzado.

En lo relacionado al empleo, en los años noventa, la crisis y el cambio estructural han disminuido el empleo en el sector público y lo han acrecentado en las actividades no estatales (Véase el Cuadro 3). Antes de 1989 el sector no estatal tenía una participación mínima en el total de empleo. Sin embargo, la desincorporación de las tierras ha condicionado un aumento del peso relativo de los cooperativistas en la ocupación total del país. Asimismo, ha crecido el autoempleo privado, se estima que en 1996 cerca del 24 por ciento del empleo correspondió a actividades no estatales. De éstos, los trabajadores por cuenta propia registrados representaban el 8 por ciento del total de ocupados en el país, sin contar a quienes lo hacen a tiempo parcial o de manera informal, ni a los empleados en los sectores descentralizados del comercio exterior. Se estima que

³ No obstante, el centro de trabajo del profesional debe autorizar a éste para ejercer la actividad por cuenta propia.

si se toma en consideración que por cada trabajador registrado pueden existir dos no registrados, la proporción del sector informal urbano podría alcanzar el 11 por ciento de la ocupación total (Quintana Mendoza: 1997, p. 114). Con respecto al tipo de solicitante de los permisos otorgados por concepto de trabajo por cuenta propia se puede señalar que, aunque los trabajadores sin vínculo laboral han sido los predominantes con 60 por ciento del total de solicitudes, la participación de los jubilados fue de alrededor de 24 por ciento, mientras que la de los

trabajadores con vínculo laboral que realizan alguna actividad en el sector informal como una segunda opción, fue de 16 por ciento (Véase el Cuadro 4).

En tales circunstancias, en la medida en que la economía se descentralizaba y se diversificaban las formas de propiedad, al permitirse la formación de mercados agropecuarios, de cooperativas y pequeñas empresas individuales o familiares (trabajo por cuenta propia), emerge poco a poco una "segunda economía" o sector informal que marca el inicio de una sociedad

Cuadro 3

**Cuba: Estructura del empleo
(Porcentajes)**

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997a/
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Estatad	94.7	94.5	94.2	93.6	92.1	82.6	78.8	76.1	77.0
No Estadad	5.3	5.5	5.8	6.4	7.9	17.4	21.2	23.9	23.0
Cooperativas y UBPC	1.5	1.4	1.4	1.4	1.4	7.7	10.2	10.4
Campeinos privados	2.8	3.0	3.0	3.0	3.3	3.9	4.1	4.1
Cuenta propia	0.6	0.7	0.9	1.4	2.4	4.9	5.4	8.0
Otros	0.4	0.5	0.6	0.7	0.9	1.4	1.5	1.4

Fuente: CEPAL, sobre la base de una combinación de cifras oficiales de la Oficina Nacional de Estadísticas (ONE) y no oficiales.
a/ Cifras estimadas.

Cuadro 4

Cuba: Permisos otorgados por concepto de trabajo por cuenta propia, según sexo y tipo de solicitantes, 1997

	Sexo			Tipo de Solicitante			
	Hombres	Mujeres	Total	Sin vínculo laboral	Jubilados	Con vínculo laboral	Total
Número de Permisos	128168	43693	171861	104095	40952	26814	171861
Estructura Porcentual	74.6	25.4	100.0	60.6	23.8	15.6	100.0

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras del Instituto de Investigaciones Económicas de Cuba (INIE).

civil asentada en la expansión de las actividades privadas. Al mismo tiempo, estas medidas de liberalización y desregulación facilitaron operaciones comerciales que anteriormente eran consideradas ilegales, mejorando así la satisfacción de importantes necesidades básicas, sobre todo la alimentación. En términos productivos, señala la CEPAL, "la liberalización de actividades ha alentado de manera incuestionable la producción y ha resultado socialmente benéfica por cuanto tiende a diversificar las fuentes de ingreso y a volver más tolerables los sacrificios de la crisis" (Comisión Económica para América Latina y el Caribe: 1997, p. 17-18). Aún así, existen todavía numerosas restricciones limitativas a la expansión de las actividades de la "segunda economía". Entre otras, cabría señalar las siguientes: impedimento a contratar trabajadores asalariados en las actividades por cuenta propia; acotamiento de los campos a elegir en el trabajo por cuenta propia; limitaciones al trabajo de empleados públicos en su tiempo libre; restricciones a la realización de transacciones entre el sector de empresas estatales y el sector privado emergente; pago de impuestos elevados y limitaciones de acceso al crédito o a insumos estratégicos.

Observaciones finales

Las reformas emprendidas en Cuba redujeron el ámbito de acción y la capacidad reguladora de la planificación centralizada y dieron lugar a que surgieran actividades económicas fuera de la esfera estatal. Sin duda, la multiplicación de actores económicos han resultado funcionales a la remodelación estructural de la economía. No obstante, las reformas emprendidas alrededor de 1993, aunque en muchos aspectos exitosas, apenas han iniciado el camino de la transformación real de las estructuras productivas, las institucionales y el de la identificación de las nuevas formas de inserción productiva en la economía internacional. El país necesita saltar de un modo de desarrollo basado en la planificación central con excesiva regulación, a otro dominado por imperativos de competitividad, especialización, tecnología y flexibilidad de adaptación al cambio en los mercados. Así lo exigen no sólo los logros de una inserción exitosa en los mercados mundiales, sino también la utilización eficiente de una fuerza de trabajo abundante en mano de obra calificada.

Es evidente que la reconstrucción parcial del sector exportador, a pesar del recrudescimiento del embargo estadounidense, y en general la legalización de la segunda economía, se han constituido en vía parcial de escape a los efectos productivos y más nocivos de la crisis. Aún así, los estándares de vida han declinado y flaquea la producción destinada al mercado interno, que no alcanza a absorber por entero la demanda de la población. Por tanto, para proseguir las reformas emprendidas, el gobierno podría adoptar una política de suprimir gradualmente las trabas al desarrollo de la segunda economía, a fin de ampliar los eslabonamientos con el sector exportador y abrir a la población accesos cada vez más amplios al sector modernizado de la producción. Como señala la CEPAL, "sellar el desarrollo y reprimir, en vez de guiar la expansión de la "segunda economía" frente a salidas alternas inexistentes o limitadas, podría provocar estallidos sociales, expresados en mercados negros y corrupción generalizada" (Comisión Económica para América Latina y el Caribe: 1997, p. 20). En síntesis, al limitar los procesos de liberalización de la segunda economía, el precio a pagar pudiera ser la reducción de los impulsos innovadores al crecimiento y la prolongación excesiva de la transición estructural de los sistemas productivo y social.

Referencias

- Álvarez González, Elena. "Un comentario sobre algunas tendencias actuales en el sector externo cubano." *Economía Cubana / Boletín Informativo*, no. 34 (Abril-Mayo-Junio 1998): 9-12.
- Banco Nacional de Cuba. *Informe Económico 1996*. La Habana, Mayo, 1997.
- Cabarrouy, Evaldo. "Crisis y reformas económicas en Cuba." *Ceteris Paribus* 5, no. 1 (Abril 1995): 9-23.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. "Cuba." En *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 1994-1995*, 197-204. Santiago de Chile: Naciones Unidas, 1995.
- _____. "Cuba." En *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 1995-1996*, 195-203. Santiago de Chile: Naciones Unidas, 1996.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe
La economía cubana. Reformas estructurales y desempeño en los noventa. México: Fondo de Cultura Económica, 1997.

_____. "*Cuba. Evolución económica durante 1997.* LC/MEX/R/647. México: Naciones Unidas, 29 de abril de 1998.

Dirmoser, Dietmar, y Jaime Estay, coordinadores.
Economía y reforma económica en Cuba. Caracas: Fundación Friedrich Ebert - Oficina para el Caribe, Editorial Nueva Sociedad, 1997.

García Reyes, Miguel, y María Guadalupe López de Llergo y Cornejo. *Cuba después de la era soviética.* México: Centro de Estudios Internacionales, El Colegio de México, 1997.

Pérez-López, Jorge F. "Cuba's second economy and the market transition". En *Toward a new Cuba?: legacies of a revolution*, editado por Miguel Angel Centeno y Mauricio Font, 171-86. Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers, 1997.

Pérez-López, Jorge F. y Matías F, Travieso-Díaz, III, eds. *Perspectives on Cuban economic reforms.* Special Studies No. 30. Center for Latin American Studies. Tempe, AZ: Arizona State University, 1998.

Quintana Mendoza, Didio. "El sector informal urbano en Cuba: Algunos elementos para su caracterización." *Cuba: Investigación Económica* 3, no. 2 (Abril-Junio 1997): 101-20.

* *Profesor de Finanzas en la Facultad de Administración de Empresas de la Universidad de Puerto Rico.*

NOTA DEL EDITOR

Al comienzo del año académico (1998-99) el profesor Jaime L. del Valle Caballero, director de la Unidad de Investigaciones Económicas y miembro de la Junta Editora del Boletín se acogió a una sabática. Durante el primer semestre asumió la dirección de la Unidad de Investigaciones, el profesor Jaime Benson Arias y el profesor Ramón Cao García, durante el segundo semestre del año 1998-99. Además, deseo aprovechar la oportunidad para agradecer al profesor Jaime L. del Valle Caballero el respaldo que me brindó en mis labores de editor del Boletín durante los tres años que compartimos responsabilidades en la Junta Editora. El profesor del Valle compartió conmigo su idea sobre el proyecto del Boletín y me brindó plena libertad para su desarrollo y dirección. Finalmente, aprovecho también la oportunidad para exhortarlos una vez más, a que nos hagan llegar sus comentarios sobre el Boletín y para invitarlos a colaborar con sus artículos en los próximos números.

El Boletín de Economía es una publicación trimestral de la Unidad de Investigaciones del Departamento de Economía, Universidad de Puerto Rico, Recinto de Río Piedras. Los artículos son responsabilidad del autor por lo que no representan necesariamente las opiniones o posiciones de la Unidad de Investigaciones.

Unidad de Investigaciones Económicas
Departamento de Economía
Universidad de Puerto Rico
Recinto de Río Piedras
Apartado 23345
San Juan, Puerto Rico 00931-3345
Tel (787) 764-0000 Ext. 2451/ 2458
Fax (787) 763-5599
economia@upracd.upr.clu.edu

Junta Editora

Jaime Bofill Valdés
Jaime Benson Arias
Ramón J. Cao García

Colaboradores

Gerardo González Núñez
Angela Ferriol Muruaga
Norman Girvan
Evaldo Cabarrouy

Diseño Gráfico y Base de Datos

Maribel Rodríguez Rivera
Miguel A. Valentín
Wilkins Román

El Recinto de Río Piedras de la Universidad de Puerto Rico es un Patrono con Igualdad de Oportunidades en el Empleo. No se discrimina en contra de ningún miembro del personal universitario o en contra de aspirante a empleo, por razón de raza, color, orientación sexual, sexo, nacimiento, edad, impedimento físico o mental, origen o condición social, ni por ideas políticas o religiosas.