
Cuba: las encrucijadas de la reforma económica

Investigadores:

Juan Carlos Guerrero B.
Investigador del Centro de Investigaciones
y Proyectos Especiales (CIPE)
de la Universidad Externado de Colombia
y profesor de la misma Universidad.

Ana Cecilia Mejía S.
Estudiante de octavo semestre
de la Facultad de Finanzas, Gobierno
y Relaciones Internacionales
de la Universidad Externado de Colombia.

Después de casi cinco años del derrumbe definitivo de la ex-Unión Soviética y casi siete de la caída del muro de Berlín, Cuba aún se mantiene como uno de los últimos bastiones del "anacrónico" modelo socialista. Contra todos los pronósticos y libros publicados que, finalizada la Guerra Fría, vaticinaron la *Hora final de Castro*, el líder cubano permanece en el poder, reafirmando su intención política de no arrojar por la borda todas las transformaciones emprendidas por la revolución iniciada a finales de los cincuenta. Hay quienes afirman, aludiendo a la permanencia del régimen comunista de la isla, que la Guerra Fría, al menos en lo que respecta al continente americano, aún no ha terminado.

Desde 1990 Cuba ha emprendido una serie de estrategias tendientes a superar las dificultades económicas que resultaron de la caída del bloque socialista al finalizar la Guerra Fría. Frente a la población, el régimen castrista afirma que el socialismo, sus logros e ideales se mantendrán, a pesar del redireccionamiento del modelo de desarrollo socialista y no son pocos los intelectuales cubanos que creen en la viabilidad de un "socialismo con los colores de Cuba". El objetivo de este capítulo

es determinar hasta qué punto el modelo de desarrollo que se va moldeando con las diferentes medidas económicas tomadas por el gobierno de Castro en los últimos años es simplemente una extensión y complemento del modelo de desarrollo revolucionario y no un tránsito hacia la economía de mercado, donde el Estado cubano perdería su capacidad tradicional de direccionamiento sobre lo económico.

En ese orden de ideas, será preciso en un primer aparte ilustrar las circunstancias que llevaron al agotamiento del modelo socialista de desarrollo cubano y que, acompañadas de una situación económica precaria a finales de los ochenta, obligaron al gobierno de Fidel Castro a emprender una serie de cambios en el modo de gestión de la economía socialista cubana. Posteriormente se demostrará que dichos cambios son más que simples ajustes en el modo de gestión y tienden a constituirse en reformas parciales al socialismo cubano, que, pese a todo, no son suficientes para posibilitar el despegue económico definitivo de la isla o la transición definitiva hacia la economía de mercado.

I. LA APERTURA ECONÓMICA: INDESEABLE, PERO NECESARIA

A. Treinta años de revolución: la construcción del modelo cubano

Es imposible comprender la necesidad que tuvo Fidel Castro de introducir cambios en el modo de gestión del socialismo cubano a partir de 1990 sin antes revisar el agotamiento del modelo económico de desarrollo del régimen socialista en Cuba hasta esa fecha. Como es obvio, dichos cambios no fueron los primeros

en ponerse en práctica en los treinta años que van desde 1959 – fecha de la Revolución Cubana – hasta 1989. En la realidad, el modelo cubano ha sufrido importantes variaciones en materia de política económica (cfr. Cuadro 1). En la práctica la Revolución Cubana ha tenido que pasar por una serie de etapas para la concreción de su propio modelo de desarrollo, que finalmente tuvo pocas divergencias respecto del modelo implementado por la antigua Unión Soviética.

CUADRO 1
PERIODIZACIÓN DE LOS CAMBIOS DE ORIENTACIÓN EN MATERIA
ECONÓMICA ENTRE 1959 Y 1990

El período nacionalista (1959-1962). En estos años se realizaron los cambios estructurales más importantes (reforma agraria, nacionalización de empresas extranjeras y de bancos, estatización del comercio exterior y nacionalización de la enseñanza) y se plantearon objetivos ambiciosos, como la necesidad de emprender un proceso de sustitución de importaciones. Se enfatizó en una industrialización acelerada que permitiera la diversificación de la economía. Sin embargo, el país no se pudo industrializar porque se carecía de las bases materiales y técnicas para hacerlo. Además, se tuvo que afrontar el rompimiento definitivo de las relaciones con Estados Unidos, del cual dependía enormemente la economía cubana. El período culminó con efectos profundamente nocivos sobre la agricultura, que históricamente había sido el sostén de la economía cubana.

El modelo de socialismo autóctono (1963-1970). Es el período en el que se radicaliza el proceso revolucionario cubano, afirmándose la intención de pasar de un sistema capitalista a uno socialista, cambio que ni siquiera el mismo Castro, pese a la radicalidad de sus primeras medidas nacionalistas, contempló en los primeros años de la revolución. A partir de 1963, Cuba adoptó el marxismo-leninismo como marco teórico de su nuevo modelo de desarrollo. Sin embargo, ello no significó la adopción plena del modelo económico soviético. Al contrario, los cubanos quisieron mantener ciertas particularidades. Se hizo un gran énfasis en los aspectos sociales, dejando un poco de lado algunas metas ambiciosas que, en materia económica, se habían planteado al comienzo de la revolución. Frente al bloqueo norteamericano, se desechó la idea de una gran diversificación de la estructura productiva cubana y se volvieron a centrar todas las expectativas económicas en el sector azucarero, con la esperanza de que éste se convirtiera en una fuente de acumulación para la posterior industrialización. Fueron los años en los que se insistió con vehemencia en la necesidad de

crear un "nuevo hombre", cuyo trabajo respondería no sólo a estímulos económicos sino también a estímulos morales. El período culminó con evidentes debilidades organizativas en la gestión económica, con la profundización del carácter monoexportador de la economía cubana y con una grave descalabro económico ante la imposibilidad de alcanzar las metas de la zafra azucarera a partir de 1969-1970.

La asimilación y conversión parcial al modelo de socialismo soviético (1971-1985). Frente a los problemas de gestión económica, en 1971 comenzó un proceso de revisionismo parcial, dirigido a racionalizar el aparato productivo a través de la política económica. En esta etapa se introdujo con fuerza la herramienta de la planificación, hasta el momento aplicada con flexibilidad por los cubanos. Así, se elaboró el primer plan quinquenal con tres objetivos fundamentales: el desarrollo de un ambicioso programa de inversiones industriales, la consolidación y ampliación de la infraestructura económica y la garantía de la base alimentaria nacional. Fue el período de mayores avances en la economía cubana, gracias a dos factores: por una parte, el cambio de las condiciones económicas externas, a partir del compromiso de tratamiento preferencial obtenido por Cuba de sus socios socialistas (Cuba ingresa al CAME en 1972, asumiendo una especialización productiva en la exportación de azúcar y otras materias primas); por otra parte, la introducción de un nuevo sistema de administración económica (Sistema de Dirección y Planificación de la Economía - SDPE), que permitió una tímida descentralización de la responsabilidad administrativa en las empresas y la incorporación de incentivos materiales a los trabajadores, así como algunos criterios de rentabilidad en la gestión económica. En la práctica, la autogestión no se pudo implementar fácilmente y la ineficiencia estatal llevó a la emergencia de un sector privado, sobre todo en el sector servicios (mercado paralelo ilegal) y agrícola (mercado legal gracias a la constitución de los primeros Mercados Libres Campesinos), al cual se canalizaron los excedentes monetarios de una población totalmente empleada y con dinero acumulado, dada la limitada oferta productiva de la economía en años anteriores. Al final del período se hicieron evidentes la proliferación de robos y la malversación en el manejo de ingresos estatales que alimentaban con productos los mercados paralelos.

La redefinición del modelo propio sobre bases nuevas (1985-1990). También se conoce como el período de *Rectificación de Errores y Tendencias Negativas*. Como resultado de una crítica muy fuerte al intento de adaptación del modelo soviético a la realidad cubana y a las corrientes de *Perestroika* y *Glasnost* en voga en la Unión Soviética de Gorbachov, se intentó una rectificación, tendiente a revitalizar el proyecto autocrático de "socialismo cubano", centrado en el desarrollo social. El Estado decidió resumir el control total de la economía, dejó de lado los criterios económicos y de rentabilidad, atizó los prácticas de mercado (se eliminaron los Mercados Libres Campesinos) y volvió a enfatizar en los incentivos morales. Finalmente, no se pudo crear un nuevo sistema de dirección económica y la oferta de productos y servicios cayó en picada. En la práctica, hubo más crítica que nuevas formulaciones y los cambios se limitaron a emprender una reforma al Estado, descentralizando el poder y otorgando mayor participación al poder local.

FUENTE: A partir de la información recabada de Martín de Miranda Pereda, "Cuba ante el reto de los cambios", en *Revista Tricontinental*, número 141, julio-diciembre, 1983 y "Cuba política económica bajo revolución", en *Revista Tricontinental*, N.º 9, septiembre, 1970.

Ahora bien, pese a las variantes de política económica entre 1959 y 1990, en términos generales, a lo largo de la Revolución Cubana se han mantenido como constantes dos objetivos que caracterizan el socialismo cubano: el desarrollo económico y la transformación cualitativa de la sociedad. De allí resulta una vinculación muy estrecha entre la política económica y la política social del modelo cubano, que se traduce en una visión "no economicista" del desarrollo.

En un comienzo, la estrategia de desarrollo cubana se sustentó sobre dos suposiciones básicas. Por un lado, se consideraba que el salto al desarrollo económico sólo podía lograrse disminuyendo la dependencia externa. Por esta razón, inicialmente hubo conciencia de la necesidad de emprender estrategias de desarrollo rural que disminuyeran la dependencia alimenticia de la isla del exterior, y de transformación económica que permitieran diversificar la estructura productiva nacional tan dependiente del azúcar. Para los revolucionarios, todo esto sólo podía hacerse poniendo en práctica un "desarrollismo nacionalista", que explica tanto la política de expropiaciones cubana, cuando Castro todavía no se había declarado comunista, como la inicial insistencia de los cubanos en construir su propio modelo de socialismo, diferente al de los soviéticos.

Por otra parte, los cubanos también creían que la transformación cualitativa de la sociedad únicamente podía lograrse construyendo una "nueva sociedad", basada en nuevos valores éticos, en la activa participación social y en el igualitarismo. Esto suponía, obviamente, procurar una mejor distribución del ingreso, la satisfacción de las necesidades básicas del pueblo cubano y, tal como se dedujo de la posterior aplicación de las

ideas marxistas, la eliminación de las relaciones capitalistas de producción.

En concordancia con los objetivos y suposiciones básicos señalados anteriormente, pero también teniendo en cuenta las circunstancias que en su debido momento limitaron la posibilidad de alcanzar las metas trazadas, paulatinamente durante los treinta primeros años de revolución socialista se fue moldeando un modelo de desarrollo en Cuba de características particulares.

Primero, la socialización de la propiedad privada en Cuba tuvo un carácter parcial. Por una parte, porque la socialización fue sobre todo una "nacionalización" de la gran propiedad de la tierra, de las principales industrias del país, de la banca, del comercio exterior y doméstico y de los servicios. Por otra parte, porque, si bien la nacionalización y confiscación de la propiedad monopolizada por las firmas estadounidenses y los empresarios privados nacionales ligados al proyecto político de Batista fue total, no puede decirse lo mismo de la colectivización de los medios de producción en las áreas rurales. Según las estadísticas de 1989, en aquel momento la estatización de la propiedad rural alcanzaba el 82,3 por ciento del total de las tierras. El 17,7 por ciento restante estaba en manos de pequeños campesinos, que no fueron tocados por ninguna de las dos reformas agrarias emprendidas en los treinta primeros años de la revolución¹.

¹ El Estado realizó, en 1958, una primera reforma agraria no socialista, pero se mantenía la propiedad privada, que buscaba acabar con los latifundios y repartir la tierra entre los campesinos (se expropiaron las propiedades que excedían las 400 hectáreas). A esta reforma le siguió una segunda en 1963, de carácter socialista, que expropió las tierras superiores a 67 hectáreas. Beatriz Díaz y María R. Muñoz, "Biotecnología agrícola y medio ambiente en el



Esos pequeños propietarios privados se agruparon bajo la Organización Nacional de Agricultores Pequeños (ANAP) y han constituido un sector cooperativo importante en Cuba (Cooperativas de Producción Agrropecuaria-CPA).

Segundo, el modelo de desarrollo cubano ha tenido como motor fundamental de la economía la producción y exportación de azúcar. Pese a las críticas formuladas a la extrema dependencia de este sector, la Revolución Cubana no acabó con las grandes empresas capitalistas productoras de azúcar, sino que las transformó en empresas estatales. Las multinacionales del azúcar siguieron funcionando después de la revolución, pero con un nuevo dueño: el Estado cubano. Dado el alto grado de especialización cubano en la producción de azúcar, los dirigentes sabían que no podían acabar de la noche a la mañana con el único sector generador de divisas. Además, la incorporación de los campesinos cubanos, como empleados asalariados, a las nuevas compañías estatales de producción de azúcar fue relativamente fácil porque, una vez realizada la revolución, a diferencia de la ex-URSS y de China, Cuba no tuvo que enfrentar a una mayoría campesina aferrada a la posesión de parcelas individuales y a formas comunitarias tradicionales de producción. En Cuba existía, en cambio, desde mucho antes, un proletariado asalariado y sindicalizado que constituía la mayor parte de la población activa rural, deseoso tan sólo de mejorar sus condiciones de trabajo con las multinacionales del azúcar.

Tercero, Cuba creó un órgano de planificación centralizada de

período especial cubano", en *Cuadernos África-América Latina*, Madrid, SODEPAZ y FLACSO Cuba, N° 16, cuarto trimestre, 1994, p. 78.

la economía (Junta Central de Planificación-JUCEPLAN) que, comparado con el soviético, elaboraba planes a muy corto plazo, especialmente durante los primeros años. La planificación se extendió a la asignación de los factores productivos existentes, la determinación de las inversiones (en especial la social), la realización de algunos planes de sustitución de importaciones y el control de precios² y del comercio exterior³. La planificación de corte soviético se incorporó en Cuba tardíamente. Prueba de ello fue que el primer plan quinquenal cubano se preparó para el período 1976-1980, pues hasta ese momento sólo se habían establecido planes anuales con metas muy generales a 5 y 10 años.

Cuarto, el modelo cubano, al igual que el de los otros países socialistas, se ha caracterizado por un énfasis especial en el desarrollo del capital humano, hecho que se traduce en una fuerte política de inversión social. Los cubanos hicieron grandes esfuerzos para crear sistemas educativos y de salud gratuitos (escuelas, hospitales, universidades...); para brindar opciones laborales a la totalidad de la población (a veces a costa de una gran ineficiencia); para desarrollar una amplia infraestructura del país (electrificación de zonas remotas, construcción de

²El control de los precios se hizo mediante una política de racionamiento en la distribución de productos, que se materializó en el famoso sistema de "la libreta". Allí se incluyen los productos esenciales (alimentos, bebidas no alcohólicas, vestuario, calzado y algunos elementos eléctricos de uso doméstico) que podían ser adquiridos por los cubanos a precios sumamente bajos, incluso muchas veces subsidiados (en especial los provenientes de importaciones como el trigo).

³Para la planificación del comercio exterior se crearon el Banco de Comercio Exterior y el Ministerio de Comercio Exterior, que centralizaron las operaciones de exportación e importación y el movimiento financiero con el resto del mundo. A través de estos organismos se implementó un sistema de control de cambios, con el objetivo de evitar fugas de divisas en importaciones innecesarias, como las de productos de lujo.

carreteras y de viviendas); y para realizar una serie de campañas de alfabetización, medicina preventiva y capacitación técnica y profesional del capital humano⁴.

Por último, pese a su pertenencia al bloque socialista durante la Guerra Fría y el CAME a partir de 1972, la economía cubana mantuvo cierto nivel de relaciones económicas con los países capitalistas, que ascendieron, a finales de los setenta, a un 40 por ciento del total de su intercambio exterior -30 por ciento con países desarrollados y 10 por ciento con países capitalistas subdesarrollados⁵.

A pesar de todas las críticas que hoy se formulan a la opción socialista, totalmente desacreditada frente al "éxito rotundo de las economías de mercado", no puede negarse que Cuba capitalizó varios logros hasta 1990, tanto en materia económica como social.

A nivel económico, según las estadísticas oficiales cubanas, durante los treinta primeros años de revolución (1959-1989), se logró una tasa promedio de crecimiento económico del 4,3 por ciento y del 2,8 por ciento a nivel per cápita⁶, envidiable para muchos países del tercer mundo. El desempleo, que era uno de los principales problemas al momento de la revolución (16,4 por ciento), se eliminó en ese período. El proceso inflacionario fue absolutamente moderado, pues, por ejemplo, en 18 años (de

⁴Mauricio de Miranda Parrondo, "Cuba ante el reto de los cambios", en *Revista Universitas* Jaramana, Cali, julio-diciembre, 1993, p. 55.

⁵Julio Carranza Valdés, "Cuba, los retos de la economía", en Varios Autores, *Dossier*, La Habana, Centro de Estudios sobre América (CEA), 1994, p. 4.

⁶José Bell Lara, "Cuba: perspectivas objetivas para superar el período especial", en *Sistemas* América-América Latina, Madrid, SODEPAZ y FLACSO Cuba, N° 16, cuarto trimestre, 1994, p. 39.

1959-1977), los precios de la mayoría de los productos básicos incorporados en la libreta permanecieron congelados, e incluso algunos disminuyeron. Solamente se dieron alzas moderadas de precios en aquellos productos que no eran considerados necesarios y que no tenían un peso importante en la canasta familiar.

Gracias al apoyo soviético y a grandes esfuerzos nacionales, también se comenzaron a producir y a explotar algunos sectores que hasta el momento no habían jugado ningún papel en la economía cubana, sustentada fundamentalmente en la producción y exportación del azúcar. Los medicamentos, los fertilizantes, los pesticidas, el cemento, el hierro, los productos metálicos, los materiales para la construcción, la fabricación de repuestos para maquinaria agrícola, la construcción, la industria de cuero y textil, la construcción de refrigeradores, la producción de níquel y la pesca son actividades que se desarrollaron durante todo este período revolucionario. Se estima, por ejemplo, que entre 1959 y 1983 se crearon en Cuba 1.100 nuevas industrias. Incluso hay economistas que consideran que el desarrollo industrial en Cuba fue exagerado, ya que este sector representaba en 1988 el 54,5 por ciento de la economía cubana, mientras que el sector servicios alcanzaba el 31,3 por ciento y el agropecuario apenas un 14,2 por ciento⁷.

Buena parte de los logros económicos señalados anteriormente no pueden desligarse de la transformación social de la isla

⁷ Se considera que la composición por sectores de un país subdesarrollado de ingreso medio es de 21 por ciento para las actividades agropecuarias, 30 por ciento para la industria y 46 para los servicios. Esas mismas participaciones en un país desarrollado son de 3, 35 y 61 por ciento, respectivamente. *Ibid.*, pp. 19 y 20.



durante los años que van de régimen socialista. Un economista cubano dijo alguna vez, con acierto, que "los principales indicadores sociales de Cuba corresponden a los de un país industrializado, siendo un país subdesarrollado". En Cuba uno de cada ocho trabajadores es técnico medio y uno de cada quince es universitario. El índice de científicos e ingenieros es de 1050 por millón de habitantes. Estos indicadores están por encima de cualquier país del tercer mundo y son comparables a los de muchos países desarrollados⁸.

Varios indicadores sociales, como la tasa de mortalidad infantil, la esperanza de vida al nacer, la tasa de alfabetismo y la tasa de cubrimiento de seguridad social, evolucionaron favorablemente (cfr. Cuadro 2). Asimismo, se redujo sustancialmente la inequidad en la distribución del ingreso. Si bien siempre hubo sectores con ingresos más elevados que otros, normalmente quienes devengaban menos recibían un salario en especie que se representa en los servicios gratuitos de atención a la salud, educación, cultura general, física y deportiva e incluso, algunas veces, la vivienda. Tal como lo demuestra el coeficiente Gini, Cuba tiene una de las distribuciones del ingreso más equitativas de América Latina (cfr. Cuadro 2).

⁸ Carranza, *Op. Cit.*, pp. 10-20.

INDICADOR	1980 ¹	1989
Esperanza de vida al nacer (años)	69	73
Tasa de alfabetismo (%)	78,4 ²	96
Nivel medio de escolaridad (años de primaria)	2	5
Mortalidad infantil (por cada mil)	60	11,1
Número de habitantes por médico	1.067	308
Cobertura de la seguridad social (%)	53	100
Coefficiente de Gini	0,55 ³	0,22 ⁴

FUENTE: a partir de datos compilados de Erika Díaz González, "Calidad de vida en Cuba", en Cuadernos Africa Andino Latino, Madrid, SODEPAZ y FLACSO Cuba, N° 16, cuarto trimestre, 1994, p. 22.

¹ Un año antes de la revolución.

² Dato de 1953.

³ Dato de 1983. Un coeficiente de Gini del 0,55 indica que aproximadamente el 50 por ciento de la población recibe el 10,8 por ciento del ingreso total del país, mientras que un 5 por ciento se queda con el 26,5 por ciento del mismo.

⁴ Dato de 1985. Un coeficiente de Gini del 0,22 indica que aproximadamente un 51 por ciento de la población recibe el 22,41 por ciento del ingreso total del país, mientras que un 3 por ciento se queda con el 10,12 por ciento del mismo. Ésta es la distribución del ingreso más equitativa de América Latina.

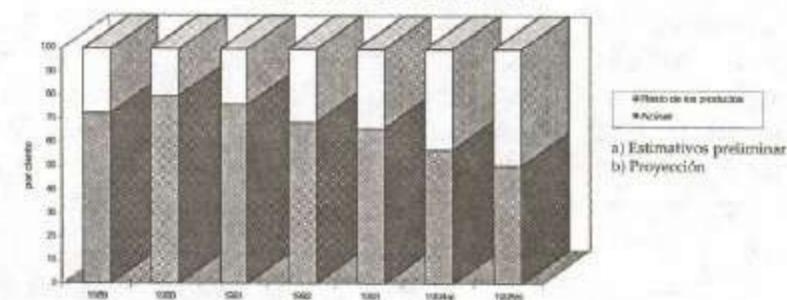
B. El agotamiento del modelo cubano

Si bien todos los logros mencionados fueron importantes, los primeros treinta años de revolución no fueron suficientes para alcanzar todas las metas de desarrollo propuestas al comienzo de la revolución. Por razones estructurales y circunstancias coyunturales de la década de los ochenta, el modelo socialista de desarrollo cubano comenzó a entrar en una fase de agotamiento y senilidad.

Por una parte, con dicho modelo los cuellos de botella en el sector externo se estrecharon y no desaparecieron. Aunque se logró la sustitución de algunas importaciones, diversificando la

estructura productiva cubana, no se consiguió una diversificación significativa de las exportaciones cubanas. En 1989, Cuba seguía dependiendo de dos productos: el azúcar y el níquel (*cf.* Gráfico 1). La escasez permanente de divisas llevó a Cuba a concentrar siempre la mayor parte de sus esfuerzos y recursos en la producción del azúcar. La isla siguió dependiendo de este producto para compensar el desequilibrio permanente en su balanza comercial, el cual no se pudo revertir ni siquiera con las mejores épocas de cosecha⁹. A comienzos de los ochenta, las exportaciones de azúcar representaban el 80 por ciento de las exportaciones totales y no alcanzaban para cubrir todas las necesidades internas de importación, así que hubo que ir limitando y priorizando la asignación de divisas para la importación de productos. Esto produjo grandes problemas de abastecimiento externo y repercutió en la actividad económica interna.

GRÁFICO 1
PARTICIPACIÓN DEL AZÚCAR Y OTROS PRODUCTOS
EN LAS EXPORTACIONES 1989 - 1995



FUENTE: Informe Económico - Año 1994, Banco Nacional de Cuba, La Habana, 1995.

⁹ El "desequilibrio estructural" de la balanza comercial cubana tiene que ver con dos factores: primero, necesidades de importaciones sumamente altas, dado que la isla no sólo ha tenido que importar bienes manufacturados que no produce sino también grandes cantidades de alimentos,

La excesiva dependencia del bloque socialista aumentó la vulnerabilidad cubana frente a los cambios en el entorno internacional y la pretendida reducción de la dependencia externa no se consiguió. Dicho bloque absorbió el 62,3 por ciento de las exportaciones cubanas entre 1960 y 1987, comprando el azúcar a precios superiores a los del mercado mundial. Igualmente, los cubanos se beneficiaron de importantes misiones soviéticas de asistencia técnica al desarrollo, prácticamente sin costo alguno. Los soviéticos también financiaron con préstamos blandos los desequilibrios de la balanza comercial cubana¹⁰. Con exportaciones que crecían menos que las importaciones, poco a poco la deuda cubana se fue acumulando. La ex-Unión Soviética accedió a la renegociación de la parte de la deuda contraída con ella, permitiéndole a Cuba dejar de pagar intereses sobre los préstamos hasta 1986. Era de esperarse, entonces, que la caída del bloque soviético afectara notablemente la economía de la isla y pusiera en entredicho el modelo de desarrollo cubano.

Todas las dificultades en el sector externo reflejaban una problemática interna más compleja y similar a la de otras economías socialistas en transición. El modelo socialista cubano no era un *modelo de desarrollo intensivo*, sino *extensivo*, de manera que los aumentos en la producción se lograban más con base en incrementos de las cantidades utilizadas de factores productivos,

¹⁰ pues pese a su condición de país tropical nunca ha conseguido la autosuficiencia alimentaria, segundo, dada la base exportadora cubana (el azúcar), la isla, como otros países en desarrollo, ha tenido que afrontar un deterioro progresivo en los términos de intercambio.

¹¹ Entre 1969 y 1989 se acumuló un desbalance comercial de 21.588,3 millones de pesos, el cual fue absorbido en más de un 70 por ciento por los créditos otorgados por los entonces países socialistas. De Miramón, *Op. Cit.*, p. 47.



que en una mayor productividad en la utilización de los mismos. Resulta lógico que la aplicación de un modelo extensivo en Cuba fuera mucho más problemática que en la ex-Unión Soviética, dadas las dificultades de abastecimiento externo de la isla, especialmente en el sector energético (petróleo).

Así, los niveles de crecimiento de la economía cubana entre 1975 y 1985 se lograron sobre las bases del modelo extensivo y de la inserción de Cuba en el CAME. Pero, a partir de 1984 y 1985, comenzó a observarse el agotamiento del modelo de crecimiento extensivo: la economía cubana tuvo que invertir una proporción creciente del ingreso para obtener los mismos resultados en la producción. Los cubanos se encontraron entonces frente a una paradoja económica: la inversión aumentaba, pero la productividad disminuía. Entre 1981 y 1985, cada peso invertido produjo 53 centavos de incremento en la producción; en cambio, entre 1986 y 1990, cada peso invertido apenas produjo un incremento de dos centavos en la producción¹¹. Esto era resultado no sólo de los problemas de abastecimiento externo, sino también de la ineficiencia de la economía cubana en muchos renglones.

La ineficiencia del modelo de planificación centralizada ha tenido múltiples explicaciones. En síntesis, casi todas apuntan a señalar dos factores como los importantes: primero, una economía que funciona con base en un plan elaborado por una entidad administrativa —no siempre adecuadamente formulado— tiende a asignar los recursos productivos ineficientemente, debido a la ausencia de criterios de rentabilidad y de un sistema

¹¹ Carranza, *Op. Cit.*, p. 10.

de precios que guían la gestión económica; y segundo, un Estado que se convierte en propietario absoluto de los medios de producción no permite el desarrollo del sentido de "propietarios colectivos" de los productores, ya que éstos no tienen acceso directo ni a las decisiones fundamentales de las empresas, que se manejan centralizadamente, ni a los beneficios de su actividad, que son distribuidos por el Estado en toda la sociedad¹².

Poco a poco se presentó una situación característica de otras economías socialistas, pero de especial gravedad en el caso cubano: la profundización del desequilibrio entre la oferta y demanda de bienes y servicios. El aparato productivo no conseguía poner a disposición de los consumidores una oferta suficiente en términos cuantitativos y cualitativos. La capacidad adquisitiva acumulada de la población, empleada completamente y con incrementos en sus salarios reales gracias a la ausencia de inflación, desbordó la capacidad de oferta del aparato productivo. La carestía, en los mercados oficiales, y la inflación, en los mercados negros, pasaron a ser amenazas permanentes que pesaban sobre la economía.

Por último, no debe dejarse de lado el hecho de que la política de empleo total, confrontada a la incipiente reactivación económica, llevó realmente a un incremento del subempleo. Es decir, la mano de obra estaba empleada totalmente, pero subutilizada, lo que a su vez generó problemas de productividad estructural. A medida que la inversión social permitió la calificación de la mano de obra, se fue dando un desajuste

¹² De Miranda, *Op. Cit.*, p. 65.

cualitativo entre los recursos humanos disponibles y las ofertas de trabajo del aparato productivo. Así, una gran cantidad de técnicos y profesionales han tenido que emplearse en labores que no requieren mayor profesionalización¹³. Asimismo, fuertes desequilibrios financieros comenzaron a presentarse como consecuencia del intento por mantener los niveles de empleo y el programa social, en un contexto de estancamiento de la producción material. Entre 1985 y 1989 una parte del crecimiento de la población económicamente activa (600.000 personas) tuvo que ser absorbida ineficientemente para no incrementar el desempleo. Los salarios más la seguridad social en ese mismo período tuvieron un incremento de 1450 millones de pesos, mientras la oferta de mercancías y servicios solo creció en 465 millones¹⁴. Esto agravó más los problemas de desfase entre la oferta productiva y la demanda de consumo.

C. El redireccionamiento: una necesidad

Si bien los síntomas de agotamiento del modelo cubano se venían sintiendo de tiempo atrás, el final de la década de los ochenta fue el punto de inflexión en el que los cambios en el modo de gestión del modelo socialista cubano se hicieron imprescindibles. A comienzos de los ochenta, la economía cubana entró en un período de fuertes tensiones que se expresaron, en un primer momento, en la desaceleración del crecimiento del producto y en el desarrollo inusitado de

¹³ Para compensar ese exceso de mano de obra calificada, Cuba llegó a convertirse en una fuente de cooperación técnica en el Tercer Mundo, enviando misiones de profesionales al África, países árabes y el Caribe.

¹⁴ Camarza, *Op. Cit.*, p. 10.

"mercados paralelos" que suplían la ineficiencia del Estado. Fue entre 1985 y 1989 que la dirigencia cubana comenzó a pensar en la necesidad de introducir cambios, con el fin de redefinir el modelo de desarrollo socialista cubano sobre bases propias, partiendo de una crítica al modelo soviético (cfr. Cuadro 1).

Sin embargo, mientras la dirigencia hacía esfuerzos por diseñar la nueva estrategia que le daría un aire a su modelo socialista, la economía cubana se siguió deteriorando en la segunda mitad de la década de los ochenta, ya no simplemente desacelerando su ritmo de crecimiento, sino también estancándose y decreciendo¹⁵ (cfr. Cuadro 3). En 1990 el PIB cubano decreció en -2,9 por ciento. A ello contribuyó no sólo la inercia del agotamiento del modelo, sino también otros factores y circunstancias de los ochenta y los noventa, que le impidieron al gobierno cubano trascender las críticas al modelo soviético y proponer una estrategia de cambios por desarrollar en el largo plazo, para consolidar y perfeccionar el modelo de desarrollo revolucionario. Es un error atribuirle toda la responsabilidad de la crisis económica cubana a finales de los ochenta a los factores internos de ineficiencia económica. A diferencia de otros países socialistas, la crisis del modelo socialista en Cuba se reforzó por factores externos, que se derivan del hecho de que la economía cubana ha sido siempre una economía abierta, que funcionó sobre tres pilares básicos: la monoexportación, la multimportación y el monomercado preferencial¹⁶.

¹⁵ En 1988 el PIB cubano creció un 2 por ciento; en 1989, un 0,7 por ciento; y a partir de 1990 comienza a decrecer.

¹⁶ La dependencia de la economía cubana de las relaciones económicas con el exterior se puede

	1980	1985	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
PIB (millones de dólares)	13.219	19.806	19.008	16.976	15.010	12.777	12.868	13.190	13.850
Tasa de crecimiento promedio anual (%)	-	8,4	-0,8	-10,7	-11,6	-14,9	0,7	2,5	5,0
PIB per cápita (dólares)	1.364	1.951	1.777	1.572	1.376	1.160	1.163	1.191	1.229
Tasa de crecimiento promedio anual (%)	-	7,4	-8,9	-11,6	-12,5	-15,7	0,3	2,4	3,2

¹ Estimaciones preliminares

² Plan para 1996

FUENTE: Banco Mundial, *Informe sobre el Desarrollo Mundial 1994* (según datos del Gobierno de Cuba), citado por Economía Cubana, Boletín Informativo, Centro de Investigaciones de la Economía Mundial-CIEM, La Habana, enero-marzo 1996, p. 24.

Durante los ochenta, Cuba sufrió una fuerte caída de sus ingresos en divisas. Por curioso que parezca, la caída de los precios del petróleo tuvo repercusiones importantes en la crisis económica cubana. Cuba no era productor de crudo, pero, según acuerdos establecidos con la ex-Unión Soviética, podía reexportar las cantidades de petróleo obtenidas de los soviéticos que fueran ahorradas. Entre 1983 y 1985 se reexportaron entre 2 y 3 millones de toneladas de petróleo, de los 12 millones que

ilustrar con los siguientes indicadores: la relación entre el volumen del comercio exterior y el producto social global pasó del 22,4 por ciento en 1959 al 50,8 por ciento en 1989; las exportaciones del azúcar sobre el total exportado representaban en 1958 el 80,6 por ciento y en 1989 el 73,2 por ciento, en ambos casos a precios corrientes; antes de la revolución, el 75 por ciento de las exportaciones cubanas iban a los Estados Unidos y el 65 por ciento de las importaciones provenían de ese país; en 1988, el 66,7 por ciento de las exportaciones cubanas se dirigían a la URSS y de ese país provenía el 70,8 por ciento de las importaciones. De Miranda, *Op. Cit.*, p. 47 y Delia Luisa López, "Período Especial y democracia en Cuba", en *Cuadernos África-América Latina*, Madrid, SODEPAZ y FLACSO Cuba, N° 16, cuarto trimestre, 1994, p. 55.

se recibieron. Esta actividad contribuyó con el 40 por ciento de los ingresos obtenidos por el país en moneda libremente convertible. Por esa razón, la caída de los precios del petróleo a partir de 1985 tuvo un impacto negativo en la economía cubana. Además, el problema de divisas se vio agravado por la caída de la producción azucarera, como consecuencia de factores climáticos adversos (huracán Kate en 1985).

Otro factor importante fue la crisis de la deuda cubana en los ochenta. La escasez de divisas sumada al incremento de los niveles de importaciones, como consecuencia del modelo extensivo, generaron una escalada del endeudamiento externo. La crisis de la deuda cubana coincidió con la crisis de la deuda latinoamericana y, por supuesto, Cuba no se libró de los efectos que ésta última produjo en la región. La deuda del país en moneda libremente convertible pasó de 2.800 millones de dólares en 1983, a 6.100 millones en 1987. El crecimiento de la deuda planteó pagos por concepto de servicio de la misma muy altos con relación al nivel de ingresos anuales por exportaciones. En 1986, el gobierno cubano no tuvo más alternativa que solicitar la renegociación de su deuda con el Club de París. Esta gestión no llegó a feliz término y Cuba se vio obligada a declarar moratoria en el pago del servicio, circunstancia que llevó al cierre de los créditos por parte de los acreedores. El nivel de importaciones anuales necesarias para la economía se hizo insostenible y se tuvo que imponer un riguroso manejo de las divisas disponibles. Todo esto fue fatal para la isla y limitó notablemente las posibilidades de ejecución y éxito de una estrategia de cambio en el modo de gestión del modelo económico cubano.

Frente a este problema, Cuba tuvo que mantener reducidas al mínimo posible sus relaciones económicas con los países capitalistas y concentrar la mayor proporción de éstas con los países del CAME, en especial con la URSS. En 1987, el 88,5 por ciento de las relaciones comerciales de la economía cubana se llevaron a cabo con el conjunto de países socialistas (70 por ciento sólo con la ex-Unión Soviética)¹⁷. En otras palabras, Cuba tuvo que apostarle todo a un bloque que, a la vuelta de unos pocos años, se derrumbaría completamente.

Los cambios suscitados en Europa del Este, la disolución del CAME y la desintegración de la Unión Soviética en 1991 privaron a Cuba de un mercado alternativo que había construido durante décadas y de un tipo de relación económica exterior de precios preferenciales, créditos fáciles, ayuda al desarrollo, asesoría técnica y proyectos conjuntos de desarrollo¹⁸. Se

¹⁷ Más específicamente, en ese momento Cuba exportó al bloque socialista el 64 por ciento de su azúcar, el 77 por ciento de su níquel, el 93 por ciento de sus café y cacao y el 100 por ciento de sus piezas y componentes electrónicos. Importaba de ese mismo bloque el 63 por ciento de los alimentos, el 86 por ciento de las materias primas, el 98 por ciento de los combustibles, el 80 por ciento de la maquinaria y equipo y el 74 por ciento de las manufacturas. Eugenio Espinosa Martínez, "La economía cubana en 1989-1995: crisis, reformas y relanzamientos", Cuba, ICAI 90, ponencia presentada en el Taller Internacional "América Latina Hoy", abril 28 de 1995 y Bell Lara, *Op. Cit.*, p. 37.

¹⁸ A pesar de la disminución de las relaciones comerciales con el Este, ellas no se cortaron totalmente. Cuba sigue siendo un gran abastecedor de azúcar, níquel y café a los mercados. Sin embargo, hacia el futuro los cambios traerán nuevas reducciones en el intercambio bilateral, ya que probablemente el azúcar cubano se verá desplazado por la producción de azúcar de remolacha en Europa del Este. Además, los ajustes en los niveles de consumo de esta última región, como consecuencia de las reformas neoliberales, podrían disminuir la demanda de otros productos cubanos. En noviembre de 1992 se firmó un acuerdo marco de colaboración económica y comercial con la Federación Rusa, que busca rearticular las relaciones con ese país sobre las bases del mercado mundial, lo cual creó expectativas positivas para Cuba en la medida en que se podría lograr una estabilización de las relaciones con uno de sus principales socios económicos, solo que sin ningún tratamiento preferencial en los precios. En el primer semestre de 1996, el proceso de acercamiento entre Cuba y Rusia continuó, con la visita del ministro de relaciones exteriores ruso a la isla.

estima que, durante los ochenta, las relaciones con los países del CAME significaron ingresos superiores en cerca del 50 por ciento a los que se hubieran obtenido a precios del mercado mundial¹⁹. Cuba tuvo que prescindir de estos recursos abruptamente y sin compensación. Por ejemplo, el total de las importaciones recibidas de la Unión Soviética en 1991 fueron un 70 por ciento inferiores a las de 1989. Los envíos de petróleo, de los que depende tanto Cuba, se redujeron de 13,3 millones de toneladas en 1989 a 10 millones en 1990, 8,6 millones en 1991 y 6,1 millones en 1992²⁰. En términos globales, la capacidad de importación del país bajó de 8.139 millones de dólares en 1989 a 2.236 millones para 1992 (cfr. cuadros 4 y 5)²¹. Es decir que, con la desaparición del CAME y la desintegración de la URSS, Cuba perdió, en tan solo tres años (1989-1992), el 73 por ciento de su capacidad de compra externa. A esto debe sumarse un fuerte deterioro de los términos de intercambio frente al mercado mundial durante el mismo período, como consecuencia de una reducción de los precios de los productos exportados (níquel y azúcar) y un aumento de los precios de los productos importados (leche en polvo, pollo, trigo, petróleo).

¹⁹ Para los cubanos un factor clave ha sido siempre el precio que puedan obtener en el mercado mundial por sus exportaciones de azúcar, ya que ello determina su capacidad importadora. Antes el azúcar era canjeado directamente por petróleo, al precio que éste tuviera en el mercado mundial. A finales de los ochenta, el precio de la libra de azúcar reconocido por la URSS bajó sustancialmente, aunque todavía se mantenía por encima de los precios del mercado mundial. En 1992, Rusia comenzó a comprar el azúcar cubano a precios de mercado. Así, mientras al principio de la revolución con los precios mundiales del azúcar podían adquirirse ocho toneladas de petróleo por toneladas de azúcar, en 1993, con una tonelada de azúcar sólo se podía comprar entre una y 1,5 toneladas de petróleo. De Miranda, *Op. Cit.*, p. 52.

²⁰ Carranza, *Op. Cit.*, p. 7 y Elena Díaz González, "Calidad de vida en Cuba", en *Cuadernos de la América Latina*, Madrid, SOLIMPAZ y FLACSO Cuba, N° 16, cuarto trimestre, 1994, p. 20.

²¹ Bell Lara, *Op. Cit.*, p. 38.

CUADRO 4
COMERCIO EXTERIOR 1989 - 1995
(EN MILLONES DE PESOS)

AÑOS	INTERCAMBIO TOTAL	EXPORTACIONES FOB	IMPORTACIONES CIF	SALDO COMERCIAL
1989	13.539,7	5.399,9	8.139,8	-2.739,9
1990	12.831,4	5.414,9	7.416,5	-2.001,6
1991	7.213,3	2.979,5	4.233,8	-1.254,3
1992	4.094,3	1.779,4	2.314,9	-535,5
1993	3.173,3	1.136,5	2.036,8	-900,3
1994*	3.270,3	1.314,2	1.956,1	-641,9
1995*	3.613,2	1.525,7	2.087,5	-561,8

*Preliminar

*Estimado

FUENTE: Citado por *Informe Económico - Año 1994*, Banco Nacional de Cuba, La Habana, 1995, p. 12.



CIPE
Centro de Investigaciones
y Proyectos Especiales

CUADRO 5
COMERCIO EXTERIOR TENDENCIA 1990 - 1995

AÑOS	EXPORTACIONES		IMPORTACIONES	
	RELACION 1989	RELACION AÑO ANTERIOR	RELACION 1989	RELACION AÑO ANTERIOR
1990	1,00	1,00	0,91	0,91
1991	0,55	0,55	0,52	0,57
1992	0,33	0,60	0,28	0,55
1993	0,21	0,64	0,25	0,88
1994*	0,24	1,16	0,24	0,96
1995*	0,28	1,16	0,26	1,07

*Preliminar

*Estimado

FUENTE: Citado por *Informe Económico - Año 1994*, Banco Nacional de Cuba, La Habana, 1995, p. 13.

Como consecuencia de todo lo anterior, Cuba quedó sumida en una crisis económica sin precedentes. Era preciso encontrar salidas a la crisis financiera, al estrangulamiento externo y a la caída del producto interno bruto. El problema era que, a medida que se profundizaba la crisis, las opciones de respuesta a la misma eran más limitadas.

D. El período especial en tiempos de paz

En 1990, el gobierno cubano decidió redefinir su estrategia de desarrollo económico. Ello ha significado una serie de cambios paulatinos en el modo de gestión de la economía cubana que aún hoy se encuentran en plena ejecución. A finales de los ochenta, la prioridad no era la de elaborar una estrategia de sostenibilidad del modelo cubano, sino de supervivencia del mismo. La nueva etapa, curiosamente denominada "Período especial en tiempos de paz", tiene como objetivos fundamentales: el ajuste de la economía a las nuevas condiciones del contexto internacional (bloqueo económico más desaparición del bloque comunista); la reinserción de Cuba en el mercado mundial sobre nuevas bases; y la reorganización de la economía interna en función de un mayor nivel de eficiencia, todo ello sin abandonar los ideales socialistas (políticas sociales).

Los objetivos económicos están acompañados de objetivos políticos y de seguridad, pues la situación actual también impone serios retos en ese terreno. Por ejemplo, la caída en el nivel de vida de la población ha incrementado la conflictividad socio-política interna, haciendo la construcción del consenso un asunto cada vez más complejo. De otra parte, está el incremento de la agresividad del gobierno de los Estados Unidos en



todos los campos como resultado de la percepción de que ha llegado la hora de extremar el acoso a la Revolución Cubana para liquidarla como experiencia histórica viable²².

Según el gobierno cubano, los cambios en materia económica pretenden *perfeccionar y adaptar* el modelo socialista cubano al proceso de globalización mundial, sobre la base de un desarrollo económico centrado en la construcción de ventajas competitivas en ramas intensivas en conocimiento, el apoyo en ciertas fracciones del capital internacional, el mantenimiento de los logros sociales de la revolución y la presencia de un fuerte control del poder socialista sobre la economía. El objetivo, en últimas, es promover un desarrollo autónomo, sostenido y sustentable de tendencia socialista. Parece, pues, que nuevamente el gobierno cubano anda en búsqueda de un "socialismo posible, a la cubana", que, según él, no se enmarca totalmente ni en el capitalismo ni en el viejo socialismo real. Para ello, se inspiró parcialmente de las experiencias de China y Vietnam, con quienes tiene antiguas relaciones.

En una economía abierta como la cubana, era lógico que las medidas de ajuste y supervivencia económica se centraran en un primer momento sobre el sector exportador. Al fin y al cabo, los cubanos siempre han asociado las dificultades en la generación del excedente económico con la carencia de divisas²³. Por tal razón, la columna vertebral de los cambios en Cuba, y era lógico que fuera así teniendo en cuenta la crisis de financiamiento,

²² Carranza, *Op. Cit.*, p. 13.

²³ Pedro Montreal y Manuel Rúa, "Apertura y reforma de la economía cubana: las transformaciones institucionales (1990-1993)", en *Cuadernos de Nuestra América*, La Habana, Centro de Estudios sobre América (CEA), Vol. XI, N° 21, enero-junio, 1994, p. 127.



fue la apertura al capital extranjero a partir de julio de 1992²⁴. Esta apertura introdujo un nuevo agente en la dinámica económica nacional: el empresario extranjero. Los cubanos desean apoyarse en éste para poder explotar sus potencialidades productivas: una infraestructura industrial considerable para un país de las características de Cuba, una extendida infraestructura física (carreteras), una fuerza de trabajo altamente calificada (sobre todo en ciencias técnicas, naturales y médicas) y un considerable potencial científico-técnico. El país carece, en cambio, de capital, tecnologías avanzadas y mercados internacionales, obstáculos que la política de apertura al capital extranjero pretende superar. La importancia de esta medida es de tal magnitud que se decidió crear un Ministerio de Inversión Extranjera.

El gobierno de Castro insiste en que la apertura al capital extranjero no significa el renacimiento de una burguesía cubana, sino que son los funcionarios, servidores del Estado cubano, los que controlan el proceso, de manera que las ganancias obtenidas sean "atribuidas al Estado en su conjunto para ser destinadas a las diversas obligaciones que éste tiene con el desarrollo económico y la sociedad"²⁵. Por esta razón, hay un férreo control del gobierno sobre el proceso de apertura al capital extranjero. Toda inversión extranjera requiere la aprobación, caso por caso, del Consejo de Ministros o de una comisión especial. En la mayoría de los casos, los inversionistas no pueden contratar, ni pagar sueldos directamente a los

²⁴ Aunque la apertura al capital extranjero se consolió en 1992 con una reforma constitucional, desde 1982 ya se había expedido una ley (Decreto-ley 50) sobre inversión extranjera que sirvió de base para los cambios de los nuevos.

²⁵ López, *Op. Cit.*, p. 69.



trabajadores cubanos, ya que una agencia cubana de contratación les provee la mano de obra y recibe de las empresas extranjeras los salarios de los trabajadores en dólares, para pagarles luego en pesos cubanos una fracción del salario original. El gobierno considera justificado captar los sueldos en dólares de los trabajadores cubanos, ya que esta es la única manera de garantizar la permanencia de los subsidios a la alimentación, la salud y la educación.

Por otra parte, cuando se reguló la inversión extranjera en 1992, se determinó que los inversionistas foráneos podían tener hasta el 49 por ciento de las acciones y sólo en casos muy excepcionales la participación podía llegar al 100 por ciento. Así se garantizaba siempre una participación del Estado cubano en las empresas creadas con capital extranjero²⁶. Asimismo, un principio que se ha tratado de mantener es el de conectar la inversión extranjera con la economía interna, a través de la concesión a las empresas nacionales de la primera opción para abastecer necesidades materiales y de servicio de las empresas con participación foránea. Se mantiene, no obstante, un criterio de competitividad internacional, dejándole a las empresas extranjeras importar todo aquello que no puedan obtener eficientemente en el mercado local. También se les ha permitido despedir trabajadores, la realización sin restricciones de operaciones en divisas

²⁶ No obstante, en septiembre de 1995, una nueva ley flexibilizó la participación al 100 por ciento de los inversionistas extranjeros, permitiéndoles incluso la compra de bienes raíces para la instalación de oficinas. También se autorizó la creación de zonas francas y de plantas de ensamble, al estilo de las maquiladoras mexicanas, donde las empresas extranjeras pueden producir y almacenar bienes para la exportación. Estas zonas francas tienen un régimen especial en los órdenes aduanero, bancario, tributario, laboral, migratorio, de inversión de capitales y de comercio exterior. La nueva ley redujo los trámites burocráticos, exigiéndole a las autoridades cubanas una respuesta en 60 días máximo a toda solicitud de inversión.

y el no pago de impuestos sobre los ingresos brutos, y se han establecido garantías formales como la no expropiación, excepto en casos de interés nacional y con compensaciones.

Las primeras inversiones extranjeras se hicieron en el sector turístico en 1988 y después de 1990 se extendieron a otros sectores²⁷. Hasta julio de 1995, se habían concertado 212 inversiones conjuntas con capitales de más de 50 países, por un total de 2.000 millones de dólares aproximadamente²⁸. De ellas, se estima que cerca del 60 por ciento operan en la industria, el 19 por ciento en el turismo, el 18 por ciento en los servicios y un 3 por ciento en la agricultura (cfr. Cuadro 6)²⁹. Los principales inversionistas extranjeros son españoles, franceses, italianos, canadienses y mexicanos (cfr. Cuadro 7).

La estrategia de apertura al capital extranjero tiene prácticamente un carácter irreversible en Cuba, pues resulta fundamental para el desarrollo del programa de promoción de exportaciones, cuyo objetivo es el de obtener las divisas necesarias para incrementar la capacidad de importación del país. Gracias a ella se han impulsado sectores no tradicionales de exportación como la industria farmacéutica de base biotecnológica³⁰, la

²⁷ La inversión extranjera está prohibida en los sectores de defensa, seguridad nacional, educación y salud pública, aunque se permite el acceso de inversionistas extranjeros a los negocios administrados por las fuerzas armadas.

²⁸ "Cuba revela nueva ley de inversión extranjera", en *El Espectador*. Bogotá, 5 de septiembre de 1995, p. 5B.

²⁹ Bell Lara, *Op. Cit.*, p. 47.

³⁰ Algunos consideran que entre 1995 y el 2000, los niveles de exportación de este sector pueden superar los 1000 millones de dólares. Gracias a la investigación, en 1991 la ingeniería genética cubana obtuvo más de 160 productos. Por supuesto hay retos complejos como la producción a gran escala y la comercialización en mercados altamente especializados y transnacionalizados. Por esa razón, se han construido aceleradamente plantas de producción industrial y establecido

producción de equipos médicos de base microelectrónica y los servicios turísticos³¹. Los cubanos han escogido estos sectores de punta por dos razones fundamentales: requieren una fuerza de trabajo altamente calificada, que Cuba posee como resultado de la inversión en educación en años pasados, y consumen pocos recursos naturales, especialmente energéticos.

CUADRO 6 -
DISTRIBUCIÓN DE LAS PRINCIPALES ASOCIACIONES ECONÓMICAS
POR SECTORES 1988 - 1995

	1988	1990	1991	1992	1993	1994	1995*	TOTAL
Agricultura	-	-	1	1	3	3	2	10
Minería	-	-	1	-	10	17	-	28
Petróleo	-	1	1	11	8	4	-	25
Industria	-	-	5	9	17	12	13	56
Turismo	1	-	-	4	19	16	4	34
Transporte	-	-	-	-	-	1	4	5
Construcción	-	-	2	3	6	10	1	22
Comunicaciones	-	1	-	1	-	1	-	3
Otros	-	-	1	4	7	10	7	29
Total	1	2	11	33	60	74	31	212

* Datos provisionales

FUENTE: Argenteira, Cuba Guía de Negocios, Madrid, 1995, citado por Economía Cubana, Boletín Informativo, CIEM Centro de Investigaciones de la Economía Mundial, La Habana, enero-marzo 1996, p. 27.

acuerdos de comercialización con empresarios extranjeros. Díaz González, *Op. Cit.*, p. 24, y Bell Lara, *Op. Cit.*, p. 41.

³¹ Cuba tiene condiciones muy favorables para el desarrollo del sector turístico, como su clima tropical, las playas y la impactante arquitectura de la Habana. Esta es una rama de rápida recuperación de la inversión, requisito fundamental para el éxito de una política de crecimiento acelerado. Se estima que el turismo podría dejarle a Cuba unos 900 millones de dólares en 1996. Además, el turismo podría impulsar otros sectores de la economía como la construcción y sus insumos. Algunos estiman que incluso podría pensarse en exportar productos como el cemento. Cuba ya posee varias plantas de producción de cemento, tres de ellas con capacidad

CUADRO 7 ORIGEN DE LAS ASOCIACIONES ECONÓMICAS CON CAPITAL EXTRANJERO POR PAÍSES 1988 - 1995								
	1988	1990	1991	1992	1993	1994	1995 ¹	TOTAL
España	1	-	3	9	10	14	10	47
México	-	-	2	3	3	4	1	13
Canadá	-	-	-	2	8	16	-	26
Italia	-	-	-	1	5	4	7	17
Francia	-	1	-	3	5	2	2	13
Países Bajos	-	-	-	1	2	3	3	9
Paraísos fiscales	-	1	3	10	5	12	-	31
Resto de América Latina	-	-	2	3	11	9	4	29
Resto del mundo	-	-	1	1	11	9	4	27
Total	1	2	11	33	60	74	31	212

¹Datos provisionales

FUENTE: Argentiaria, Cuba Guía de Negocios, Madrid, 1995, citado por Economía Cubana, Boletín Informativo, Centro de Investigaciones de la Economía Mundial-CIEM, La Habana, enero-marzo 1994, p. 27.

Como es obvio, Cuba no podrá descuidar sus exportaciones tradicionales (azúcar, tabaco, níquel, cobalto y cítricos), pues ellas –en especial el azúcar– siguen siendo el sector de mayor peso en la economía nacional. Sólo el azúcar representa el 20 por ciento del producto cubano, el 57 por ciento del área cultivable y el 80 por ciento de las exportaciones, y en ese sector se ocupan unos 440 mil trabajadores³². El reto será incrementar los índices

para un millón de toneladas anuales cada una, que podrían encontrar mercados a través de convenios con el capital extranjero. A excepción de México, en el área de la Cuenca del Caribe no hay ningún otro país con una capacidad de producción similar.

³² Elsa Barrera, "Síntesis informativa de la economía cubana en 1994", en varios Autores,

de rendimiento y eficiencia de la producción, pues ha habido momentos en los que Cuba ha tenido que comprar azúcar a otros países para cubrir sus compromisos de exportación afectados por fenómenos climáticos y problemas de eficiencia, así como abrir nuevos mercados. El níquel también seguirá siendo un rubro importante de las exportaciones tradicionales. Cuba posee el 37,3 por ciento de las reservas mundiales de este mineral. Su explotación se vio afectada por las insuficiencias tecnológicas de las plantas montadas en colaboración con la ex-Unión Soviética, pero con la participación de capital extranjero canadiense se pretende modernizar las unidades energéticas de las plantas, para bajar los niveles de consumo de combustible.

Adicionalmente, la inversión extranjera es definitiva para la solución del problema de carencia de fuentes energéticas fósiles. Aunque el gobierno cubano ha hecho grandes esfuerzos para buscar fuentes alternativas de energía³³, sin lugar a dudas la exploración petrolera concertada a riesgo, que ya realizan varias compañías extranjeras en la plataforma insular de Cuba³⁴, es fundamental para la isla. Hasta ahora se ha encontrado petróleo demasiado pesado, y el país ha logrado producir sólo un petróleo de alta densidad y contenido sulfúrico³⁵. Sin em-

Dossier, La Habana, Centro de Estudios sobre América (CEA), 1995, p. 4.

³³ Las investigaciones van desde la aplicación de emulsionadores de combustibles, hasta el uso de tracción animal en varias actividades agrícolas y la generalización de la bicicleta como medio de transporte individual. Incluso se llegó a pensar en la construcción de una planta nuclear en Juraguá, proyecto que se canceló en 1992, como consecuencia de la disolución de la antigua Unión Soviética. Se habló de su reactivación, con asistencia rusa, en 1996.

³⁴ Canada North West Energy (Canadá), Fortuna Petroleum Inc. (Canadá), British Borneo, Mexpetrol (México), entre otros.

³⁵ La producción de petróleo nacional se duplicó de 526 mil toneladas en 1991 a un millón 280 mil toneladas en 1994, pero aún es insuficiente para cubrir las necesidades de funcionamiento

bargo, no se descarta la posibilidad de descubrir importantes cantidades de hidrocarburos más livianos.

El tiempo demostró que la estrategia de apertura al capital externo había sido correcta pero insuficiente. A partir de 1993, nuevas medidas más radicales tuvieron que ser tomadas en cuenta, para poder enfrentar enormes desequilibrios internos. Una segunda fuente de cambios importantes en la economía cubana fue la puesta en marcha de un programa tendiente a la sustitución de importaciones, con especial énfasis en el agro. Cuba ha hecho grandes esfuerzos para el desarrollo de un plan alimentario que permita aumentar los niveles de producción agropecuaria y sostener así una oferta de alimentos que garantice a la población el balance energético y calórico adecuado. Parece increíble, pero como consecuencia del cultivo de la caña Cuba ha tenido una considerable dependencia externa de los alimentos (cfr. Cuadro 8). Se estima, por ejemplo, que en 1989 el 57 por ciento de las proteínas consumidas y el 51 por ciento de las calorías eran importadas³⁶.

El problema es que la reducción de la importación de algunos insumos para la producción agrícola (fertilizantes, herbicidas, piezas de repuestos y petróleo), ha reducido las posibilidades de despegue del agro. Entonces, para evitar el colapso total del campo, el gobierno ha tenido que tomar medidas que van desde la elevación de los salarios agrícolas hasta la movilización obligatoria de mano de obra al campo; desde la aplicación de

de la economía cubana estimadas en más de 10 millones de toneladas anuales. Espinosa, *Op. Cit.*, p. 4.
³⁶ *Ibid.*, p. 2.

técnicas para incrementar los rendimientos, hasta la exploración de fuentes alternativas de energía como la eólica y el biogas; desde la sustitución de parte de la tracción mecánica con tracción animal hasta el desarrollo de una agricultura orgánica basada en biopreparados, que evite el uso intensivo de fertilizantes, herbicidas y pesticidas petroquímicos; incluso, las Fuerzas Armadas cubanas han tenido que desarrollar labores agrícolas, en granjas integrales militares, donde un "Ejército Juvenil del Trabajo" garantiza el autoabastecimiento alimentario de las tropas y cumple con un plan de producción de apoyo a la economía nacional.

CUADRO 8 ESTRUCTURA DE LAS IMPORTACIONES DE MERCANCIAS POR GRUPOS DE PRODUCTOS 1990 - 1994 (en porcentajes)					
CONCEPTO	1990	1991	1992	1993	1994
Alimentos	12	20	25	26	23
Materias primas	4	3	2	3	2
Combustibles y lubricantes	27	30	36	37	39
Productos químicos	6	7	9	10	7
Maquinarias y equipos	37	31	19	12	6
Otros productos	14	9	9	12	23
TOTAL	100	100	100	100	100

FUENTE: Citado por *Informe Económico - Año 1994*, Banco Nacional de Cuba, La Habana, 1995, p. 14.

Pero ninguna de esas fórmulas ha sido suficiente para solucionar el problema agrario. Por eso, el gobierno cubano tuvo que adoptar una medida, que se constituye en una verdadera *reforma* al modelo cubano: la creación de mercados agrícolas, mediante el desarrollo de formas cooperativas y privadas de

producción. En septiembre de 1993, se realizó lo que algunos cubanos han llamado la *tercera reforma agraria*, al crearse las Unidades Básicas de Producción Cooperativa (UBPC). Con ellas se pretende mejorar la eficiencia del sector agrícola, vinculando los ingresos de los trabajadores a la producción alcanzada y dándoles a ellos poder de gestión sobre las unidades de producción³⁷. Esta nueva modalidad les permite a los campesinos tener la propiedad sobre las ganancias y garantizar el autoabastecimiento familiar. En marzo de 1994, ya se habían constituido 2.446 UBPC, que abarcaban el 63 por ciento de la tierra cultivada del país³⁸.

En septiembre de 1994 hubo que profundizar la reforma, y se crearon los "mercados agropecuarios", que permiten la venta de la producción no contratada por el Estado, a precios fijados por el libre juego de la oferta y la demanda y sin la intermediación comercial estatal. En este mercado participan tanto los productores estatales como los privados (UBPC, CPA y otros privados)³⁹. Un aspecto positivo de esta reforma es que ha conducido a una disminución importante de los precios en el

³⁷ Las UBPC se crearon conservando la estructura de empresas estatales agrícolas. Es decir, el Estado sigue siendo el dueño de las tierras, pero entrega a los campesinos el usufructo de ellas por tiempo indefinido. Entonces, los campesinos son "dueños de la producción", la cual venden a las empresas estatales. Por ejemplo, las UBPC cañeras están vinculadas a los complejos agroindustriales azucareros (CAI) del gobierno y al Ministerio de Azúcar. Las empresas estatales le brindan a las UBPC servicios técnicos (reparación de maquinarias, preparación de suelos, servicios agroquímicos, etc.). El Estado sigue definiendo los objetivos de producción y controlando la comercialización de los productos agrícolas, dándole la gestión de las unidades productivas a los trabajadores. Díaz y Muñoz, *Op. Cit.*, pp. 88-87.

³⁸ *Ibid.*, p. 86.

³⁹ Las CPA son las Cooperativas de Producción Agropecuaria que se conformaron desde los asentamientos campesinos que conservaron la propiedad de sus tierras después de las dos reformas agrarias de la revolución; otros campesinos, que conservaron sus tierras y que no se incorporaron a las cooperativas son productores agropecuarios privados independientes.



mercado negro. Pero el dilema para los dirigentes cubanos es que al parecer la desaparición del mercado negro necesariamente implica la legalización del libre mercado.

Estos dos virajes –la apertura al capital extranjero y la creación de mercados agrícolas– en la forma de conducir la economía en Cuba han sido suficientes para generar una verdadera *economía emergente*, término con el que los especialistas del Instituto Nacional de Investigaciones Económicas (INIE) denominan al sector reformado de la economía cubana en el contexto de la política de apertura económica. Esta economía emergente se ha reforzado gracias a un abanico de mercados negros, que funcionan desde hace mucho tiempo y que a su vez le exigen al gobierno la realización de nuevos cambios. Muchas de ellas han sido medidas reactivas, que no hacen más que "formalizar" situaciones que ya se venían dando de "hecho".

Por ejemplo, la política ocupacional del gobierno cubano ha cambiado. Hoy en día éste reconoce un cierto nivel de desempleo estructural, aunque las desigualdades generadas por este fenómeno han tratado de atenuarse con el sostenimiento del sistema de seguridad social. Sin embargo, como la medida no modifica el impacto de los desequilibrios entre oferta y demanda producidos por un alto nivel de salarios y gasto social en presencia de fuertes reducciones de la producción, el gobierno se ha visto obligado a eliminar los subsidios en los precios de determinados productos y servicios e implantar gradualmente un sistema impositivo⁴⁰, que le permita a la vez recoger circulante

⁴⁰ Para evitar una mayor distorsión de los precios, desde julio de 1992 se estableció como nuevo principio la introducción de los precios reales a los cuales el país exporta e importa las mercancías. Así, los precios mayoristas internos se deben establecer a partir de los precios

y disminuir el déficit del sector público (cfr. Cuadro 9). La introducción de los impuestos en Cuba significa un cambio en la concepción del presupuesto del Estado, ya que, privado éste del manejo de los ingresos totales de la economía, tendría que entrar a manejar su presupuesto a partir de los ingresos provenientes de un sistema de impuestos.

CUADRO 9 DATOS PRESUPUESTARIOS DEL GOBIERNO EL PRESUPUESTO DEL ESTADO 1986 - 1996								
	1986	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996 ¹
Ingresos (millones de pesos)	11.699	14.601	9.175	11.362	9.556	11.891	11.496	12.222
Tasa de crecimiento promedio anual (%)	-	5,0	-37,2	23,8	-15,9	24,4	-3,3	6,3
% respecto del PIB	62,2	76,8	54,0	75,6	74,8	92,4	87,2	88,2
Gastos (millones de pesos)	11.887	16.706	12.332	16.162	14.567	13.297	12.271	12.802
Tasa de crecimiento promedio anual (%)	-	8,9	-26,2	31,1	-9,9	-8,7	-7,7	4,3
% respecto del PIB	63,2	87,9	72,6	107,6	114,0	103,3	93,0	92,4
Déficit	-188	-2.105	-3.157	-4.800	5.100	-1.400	-775	-580
Tasa de crecimiento promedio anual (%)	-	82,9	50,0	52,0	6,3	-72,5	-44,6	-26,2
% respecto del PIB	-1,0	-11,0	-18,6	-31,9	-39,9	-10,9	5,9	-4,2

¹ Plan para 1996.

FUENTE: Datos procedentes del Ministerio de Finanzas de Cuba, citado por Economía Cubana, Boletín Informativo, Centro de Investigaciones de la Economía Mundial-CIEM, La Habana, enero-marzo 1996, p. 25.

externos actualizados. En junio de 1994, se eliminaron también ciertas gratuidades en la educación, la salud pública y la cultura. Por otra parte, desde 1996, los cubanos comenzaron a



Con el objetivo de legalizar los dólares que entraban a Cuba, por cuenta de las remesas enviadas por exiliados cubanos, en agosto de 1993 (Decreto-ley 140) se despenalizó la tenencia de divisas, regulándose su utilización. Esta era una forma de reconocer que existen mercados paralelos, cuya unidad monetaria es el dólar, ya que comprar en ellos con pesos cubanos resultaba imposible⁴¹. El comportamiento de esos mercados negros ha estado relacionado con el deterioro de la cotización del peso cubano en el mercado ilegal de divisas.

Como en los últimos años se ha ido reduciendo aceleradamente la esfera de acción del peso ante la escasez de bienes de consumo y la inexistencia de un mercado de capitales, la circulación en dólares provenientes de diversas fuentes ha determinado una tendencia hacia la depreciación del peso cubano en el mercado clandestino, donde funciona el dólar, para adquirir bienes de toda clase que existen en almacenes exclusivos para turistas y personal diplomático. En el mercado negro que funcionaba clandestinamente en Cuba, un dólar se cotizaba entre 5 y 10 pesos cubanos en 1989; entre 15 y 20 pesos cubanos en 1992; entre 50 y 80 pesos

pagar impuestos sobre los ingresos personales en moneda extranjera (divisas que se devengan de familiares en el exterior), la propiedad de barcos (incluso los botes de remos) y el peaje en algunas rutas que conducen a sitios turísticos. También se discuten impuestos progresivos de acuerdo a los ingresos personales de los trabajadores por cuenta propia, el impuesto al transporte de carga y pasajeros (en Cuba hay un buen número de camioneros y taxis de propiedad privada), el impuesto para los intermediarios de los mercados agropecuarios y el impuesto al alquiler de viviendas y habitaciones. "Cuba reintenta los impuestos", en *El Nacional*, Caracas, 25 de noviembre de 1995, p. 3A.

⁴¹ Aunque el gobierno dice que la inflación en Cuba no existe, los precios en los mercados negros se multiplicaron por cientos. Por ejemplo, en 1993, el salario medio de un obrero cubano, en pesos cubanos, apenas alcanzaba para comprar treinta huevos en el mercado negro. Un par de zapatos podía conseguirse por el equivalente de seis salarios mínimos. De Miranda, *Op. Cit.*, p. 64.

durante 1993. Mientras tanto, la tasa de cambio oficial permanece aún en la paridad de un dólar por un peso cubano⁴².

Resultaba difícil, entonces, que un ciudadano con un salario mensual promedio de 175 pesos cubanos en 1993 (2,20 - 3,00 dólares al cambio negro) pudiera comprar algo en los mercados negros. Sólo aquellos que se dedicaban a actividades ilícitas, tenían familiares en el extranjero o trabajaban en el sector turístico tenían acceso a la divisa norteamericana, cuya tenencia era ilegal. Así, "la inflación del mercado negro estaba en correspondencia con la apreciación del dólar en tal mercado"⁴³. La despenalización de la tenencia de divisas y la libre circulación de la moneda extranjera en Cuba tuvo como fin facilitar la utilización del dólar a los ciudadanos cubanos, con la esperanza de que así bajara su precio en el mercado negro.

Asimismo, en septiembre de 1993, dado el ajuste de las nóminas oficiales del Estado, se tuvo que autorizar el "trabajo por cuenta propia" (Decreto-ley 141) como alternativa para generar empleo. De esta manera, aunque a muchos universitarios y profesionales se les sigue prohibiendo el ejercicio privado de su profesión, se han aprobado casi 160 actividades que pueden ejercerse sin la tutela estatal y que abarcan oficios tan peculiares como "restaurador de muñecas y otros juguetes", "limpiador y reparador de fosas", "peluquero de animales domésticos" o "productor-vendedor de piñatas"⁴⁴. De la misma manera, los

⁴² *Ibid.*, p. 64.

⁴³ *Ibid.*, p. 65.

⁴⁴ "Cubanos podrán reparar juguetes", en *El Espectador*, Bogotá, 14 de junio de 1995, p. 6A.



famosos *paladares* (restaurantes ilegales, es decir, no estatales) tuvieron que ser legalizados como otra de las actividades por cuenta propia. Cada vez es mayor el número de actividades que se ejecutan bajo esta modalidad y así como ocurrió con el sector agropecuario, en octubre de 1994 se aceptó el funcionamiento de "mercados de artículos industriales y artesanales", donde concurren, bajo las reglas de libre oferta y demanda, agentes económicos estatales, que venden los excedentes de la producción contratada por el Estado, y los trabajadores por cuenta propia autorizados por la ley. Esto significa aceptar el funcionamiento de un sector privado, aunque el gobierno argumenta que sólo se autorizan como actividades por cuenta propia aquellas que no impliquen contratación de fuerza de trabajo y, por lo tanto, que no generen relaciones capitalistas de producción.

Del éxito de esta nueva reorientación del desarrollo cubano depende, en últimas, la viabilidad y consolidación del proceso revolucionario cubano iniciado en 1959 y, por supuesto, el futuro de Fidel Castro y sus seguidores. Lo cierto, hasta el momento, es que el proceso de cambios y sus consecuencias son cada vez más confusos. Hay quienes sostienen que este oscuro proceso reformador sólo está conduciendo a sentar las bases para la construcción de un nuevo modelo, que parece alejarse cada vez más del socialismo revolucionario y acercarse al capitalismo triunfante de la postguerra fría. Otros, en cambio, sostienen que no puede vaticinarse el fin del socialismo a partir de ecuaciones deterministas, según las cuales la crisis económica conduce a la crisis política, y estas dos conjugadas llevan al derrumbe total del sistema. Asumir tal posición, aseguran los defensores del socialismo en Cuba, sería "desestimar el hecho

de que la desaparición del socialismo en los países de Europa del Este estuvo precedida por decisiones políticas"; es decir, sería como desconocer "el peso fundamental del factor político como desencadenante de la involución [del socialismo]"⁴⁵.

II. CUBA: ¿ENTRE LA ESPADA Y LA PARED?

A. La reforma de la economía cubana

Pese a todas las dudas que suscita el proceso de adaptación del socialismo cubano a los retos que plantea la globalización capitalista, no cabe duda que "lo que comenzó como una apertura selectiva de la economía cubana se ha ido transformando en una reforma económica parcial"⁴⁶, que no sólo adapta sino también modifica el modelo socialista cubano. Es decir, que lo que comenzó como un cambio en el modo de gestión del modelo socialista se ha ido transformando poco a poco en una verdadera reforma al mismo, sin precedentes en la historia de la revolución⁴⁷. Los cambios económicos en Cuba no

⁴⁵ López, *Op. Cit.*, p. 53.

⁴⁶ Monreal y Rúa, *Op. Cit.*, p. 160.

⁴⁷ "Debe entenderse como reforma económica, la transición relativamente estable de un esquema de organización económica a otro. [...] La transformación institucional constituye el elemento central de las reformas económicas. En realidad, las reformas no representan simplemente transiciones de un modo de gestión económica a otro, sino son esencialmente procesos de construcción y reconstrucción institucionales que abarcan dos grandes esferas de acción, la organizativa y la normativa. Incluso los llamados procesos de 'liberalización económica' son básicamente reformas institucionales, aun cuando las teorías neoclásicas que las inspiran consideran, de manera errónea, al mercado como expresión paradigmática de un orden espontáneo no sujeto a arreglos institucionales. [...] Una institución debe entenderse como una serie de convenciones que regulan relaciones entre individuos o grupos sociales. Esa definición incluye tanto las organizaciones formales como las informales, así como las normas y reglas explícitas e implícitas. Las instituciones son fenómenos sociales determinados históricamente". *Ibid.*, pp. 164-165.

son simplemente modificaciones en la conducción de la política económica. Ellos tienden a modificar las instituciones formales e informales cubanas (transformación institucional) y, por lo tanto, suponen un tipo de transición económica de una estructura a otra diferente.

Por una parte, los cambios económicos conllevaron transformaciones normativas, es decir modificaciones en el marco de las leyes y de las normas administrativas que establecen las condiciones y que regulan el funcionamiento de los diferentes agentes económicos. Por ejemplo, la apertura de capitales, que ya se había reglamentado parcialmente a través de una ley en 1982 (Decreto-ley 50), exigió la modificación de normas constitucionales referentes a la propiedad en julio de 1992. La reforma constitucional introdujo nuevos conceptos en el terreno de la propiedad y la transmisión de ésta, el papel del Estado en la planificación y la gestión económica y el régimen de comercio exterior.

El artículo 14 de la nueva Constitución limita la extensión de la propiedad socialista y abre la posibilidad legal del ejercicio privado de diversas actividades económicas. Además, elimina el carácter "irreversible" que la Constitución anterior le confería a la propiedad socialista. El artículo 15 faculta al Consejo de Ministros o a su Comité Ejecutivo para la aprobación de la transmisión parcial o total de objetivos económicos estatales a personas jurídicas que los destinen a los fines del desarrollo del país. En el artículo 23 de la Constitución se le dan garantías plenas a la inversión extranjera, reconociendo la propiedad de las empresas mixtas. [...] Aunque en el nuevo texto constitucional se

reitera el papel de la planificación para el desarrollo del país, se establece la concesión de una mayor independencia y flexibilidad para el funcionamiento de las empresas y el manejo del patrimonio de éstas. De hecho, pudiera plantearse que la reforma constitucional de 1992 sienta las bases para el inicio de una nueva fase de las transformaciones institucionales de tipo normativo que, en lo económico, están caracterizadas por una orientación cada vez mayor hacia la regulación mercantil⁴⁸.

Tal como lo demuestran los decretos sobre despenalización de divisas, trabajo por cuenta propia, creación de mercados agropecuarios e industriales, posteriores a la reforma constitucional de 1992, hay una tendencia a realizar modificaciones jurídicas que ya no se limitan sólo al ámbito del mercado externo (comercio exterior, turismo e inversión extranjera) sino que tienen consecuencias potenciales para el desarrollo de un mercado interno de orientación mercantil, que, en muchos casos, ya venía funcionando ilegalmente. En otras palabras, las normas jurídicas ya sentaron la base para la orientación al mercado de la gestión económica, no sólo de las empresas involucradas en la apertura externa sino también de agentes económicos internos.

Entonces, las transformaciones normativas han llevado a verdaderas transformaciones organizativas, es decir, a cambios en el tipo y funcionamiento de los agentes económicos, así como en la estructura estatal cubana. Una nueva forma de hacer negocios y de gerenciar, basada en el *marketing*, la competencia,

⁴⁸ *Ibid.*, p. 173.

la necesidad de ser rentables y la creación de ventajas comparativas comienza a tener una presencia creciente en la economía cubana; nuevos agentes, como el empresario extranjero o las sociedades mercantiles de carácter anónimo, están apareciendo en el escenario cubano⁴⁹; una infraestructura comercial y financiera comienza a desarrollarse más o menos con rapidez; las instituciones estatales cubanas modifican sus estilos y funciones de trabajo a medida que la estructura económica se modifica⁵⁰. Buena parte de las transformaciones institucionales (normativas y organizativas) tienen, entonces, una orientación hacia el mercado, pero coexisten con un sistema planificado heredado de la experiencia socialista.

La apertura económica que ha tenido lugar en Cuba representa una reforma parcial con orientación mercantil, que coexiste con un sistema económico diseñado bajo la denominación de Sistema de Dirección y Planificación de la Economía, que todavía está vigente en muchos sectores de la economía cubana. Esa coexistencia de propuestas económicas contradictorias determina la presencia actual en Cuba de un *sistema económico dual*⁵¹.

Ahora bien, la reforma económica parcial es capaz de generar, en su propia evolución, tendencias que pudieran transformarla

⁴⁹ Otro actor importante en la economía cubana, de reciente aparición, son las Organizaciones No Gubernamentales, que ejecutan proyectos, apoyadas por pequeños capitales extranjeros, para la solución de problemas de carácter socioeconómico.

⁵⁰ Al respecto vale la pena recordar una vez más la creación del Ministerio de Inversión Extranjera y el Decreto-ley 147, de abril de 1994, que ordena la reorganización y reducción de los organismos de la Administración Central del Estado, de tal forma que de 50 entidades han quedado 32.

⁵¹ Monreal y Rúa, *Op. Cit.*, p. 159.

en una reforma económica más amplia, capaz de superar la actual naturaleza dual del sistema económico cubano. Sobre todo porque la oscilación permanente entre la economía socialista, a la cual el régimen dice no renunciar, y la economía de mercado plantea serias encrucijadas económicas, que derivan en problemas para el gobierno cubano y cuya resolución determinará la evolución próxima no sólo de la economía sino también de la política en el país.

Uno de los cuellos de botella que resulta de la superposición de los dos modelos de desarrollo económico, el de mercado y el socialista, es el asunto de la liquidez acumulada. El problema es que el exceso de liquidez monetaria no se está repartiendo equilibradamente entre la población, sino que se concentra en pequeños grupos como el de los especuladores del mercado negro. Esta distribución desigual del circulante dificulta la toma de medidas económicas de choque, como la reducción del gasto social, ya que ellas golpearían a la población cuyos ingresos dependen de su salario, principalmente a los sectores de menores ingresos. Ni siquiera un gobierno como el de Castro, que de todas formas necesita conservar un cierto grado de legitimidad interna para poder compensar su ilegitimidad externa, puede tomar fácilmente este tipo de decisiones.

Por otra parte, la imposibilidad de acceso al crédito externo para financiar el desajuste en la balanza comercial (*cfr.* Cuadros 4 y 10) y en las cuentas fiscales (*cfr.* Cuadro 9) exigirá la realización de ajustes necesarios en la inversión bruta, en el consumo social y en el consumo personal. Es decir, el gobierno tendrá que mermar inversiones y servicios sociales, que son irrenunciables para muchos sectores de la población. Esto

pondrá en jaque algunas conquistas sociales de la revolución: salud, educación, cultura y seguridad social. Por ejemplo, el gobierno ya ha tenido que disminuir la oferta de servicios como el transporte⁵², las cuotas de alimentos⁵³, la oferta de bienes industriales como ropa y calzado, las entregas de combustibles domésticos y el suministro de electricidad. Se ha creado también un sistema impositivo y se han eliminado los subsidios en los precios de muchos productos de consumo. Hasta ahora la política ha sido la de repartir de manera equitativa los efectos de la crisis sobre el consumo de las personas. Sin embargo, en el largo plazo, este igualitarismo puede tener efectos nocivos sobre la productividad del trabajo y la disciplina laboral. Además, resulta contradictorio pedirle a la población la distribución equitativa de los costos, pero no de los beneficios. Aparentemente el gobierno cubano sabe que existe un gran dilema: por una parte, la justicia social no se logra espontáneamente, sino que requiere de un proyecto político que la asuma y defienda; pero al mismo tiempo, la justicia social tampoco puede garantizarse de manera sostenida en condiciones de crisis económica prolongada. En ese sentido, la dirigencia no tiene la pretensión ingenua de que las reformas de mercado generen por sí mismas el bienestar general y sabe que la superación de la crisis requiere de acciones que implican la creación de diferencias sociales⁵⁴.

⁵² Sólo en la ciudad de la Habana disminuyeron los viajes diarios de 30 mil a 6.500. Esto se debe a las fallas mecánicas de buses viejos y a la imposibilidad de sustituir sus piezas. También se presentan problemas como la escasez de combustible y de monedas.

⁵³ El "período especial en tiempos de paz" significó la concentración en la distribución racionalizada de la producción alimentaria. Algunos productos como la leche se volvieron deficitarios, reservándose sólo para ancianos, niños y enfermos. Se estima que el ingreso calórico diario disminuyó aproximadamente en 14 por ciento.

⁵⁴ Minnesl y Rus, *Op. Cit.*, p.179.

CUADRO 10 BALANZA DE PAGOS 1993-1996 (VALORES EN MILLONES DE PESOS)				
	1993	1994	1995*	1996*
Exportaciones de mercancías y servicios ¹	1.550	2.259	2.510	3.252
Exportaciones (FOB)	1.157	1.316		
Servicios no factoriales	332	932		
Servicios factoriales	22	11		
Importaciones de mercancías y servicios ²	2.625	2.915	3.527	4.056
Importaciones (según condición de compra)	1.584	2.002		
Servicios no factoriales	255	479		
Servicios factoriales	586	436		
Transferencias corrientes (netas)	269	575		
Resultado corriente	-372	-81		
Capital a largo plazo (neto)	118	817		
Inversión directa	54	563		
Créditos	64	254		
Créditos capitales (neto)	238	-734		
Variación en reservas	16	7		
Revalorización de reservas y pasivos	-584	-617		

Las importaciones y exportaciones incluyen direcciones.

¹Informe sobre el Plan Económico y Social para 1994, Gaceta, 27/12/93.

²Plan Económico y Social para 1996.

CUADRO: Banco Nacional de Cuba, Informe Anual 1994, citado por Carranza, *Boletín Informativo, Centro de Investigaciones de la Economía Mundial-CIEM, La Habana, enero-marzo 1995*, p. 25.

En ese sentido, las reformas plantean un serio desafío a los valores revolucionarios de solidaridad e igualdad. Por ejemplo, la implementación de políticas para incentivar el turismo internacional ha desarrollado una industria de placer para visitantes extranjeros, en el mismo momento y lugar donde se está convocando a la población a niveles cada vez más

deprimidos de consumo. El desarrollo de una industria turística que tiene acceso a una oferta de bienes y servicios a la cual no tiene acceso la población nacional es una cuestión que origina tensiones políticas y sociales. Frente a estos dualismos, muchos cubanos han comenzado a creer en la *ética del lucro individual*, prestándose para todo tipo de actividades, desde el mercado negro de bienes y servicios hasta la prostitución, que hoy vuelve a ser un problema en Cuba⁵⁵. Cada vez más existe la necesidad de asumir la presencia de una economía informal, cuyo crecimiento ha sido notable como consecuencia de la escasez de productos. Se estima que para 1990 circulaban por el mercado negro 2.000 millones de pesos, mientras que la circulación del mercado oficial minorista era de 7.000 millones de pesos⁵⁶. La única manera de combatir el mercado negro es legalizándolo, es decir, dándole reconocimiento formal. Pero ello, a su vez, significa dejar que entre en funcionamiento una economía de mercado, tal como ocurrió no sólo con los mercados agrícolas sino también con los *paladares*. Así, a medida que se ponen en marcha las reformas, el Estado cubano comienza a perder el control sobre la economía, pasando a ser cada vez más un "Estado-gendarme" y no un "Estado-omnipotente".

B. Factores condicionantes de las reformas en Cuba

Muchos son los cuestionamientos sobre la posibilidad de éxito del proceso reformador en Cuba. El gobierno cubano parece

⁵⁵ En Cuba ya existe una nueva clase social, llamada *los mandos*, que constituyen los nuevos ricos cubanos, que hacen gala de su riqueza en los lugares públicos. Para el gobierno cubano, *los mandos* son criminales que se dedican a negocios ilícitos, obteniendo un lucro considerable a costas del resto de la sociedad. Por esa razón, desde mayo de 1994, se promulgó un decreto que autoriza la confiscación de los bienes obtenidos ilegalmente.

⁵⁶ Carranza, *Op. Cit.*, p. 25.

optimista y ha revelado que los inversionistas extranjeros siguen llegando Cuba atraídos por el enorme potencial de la isla. Incluso, las pocas cifras reveladas hasta el momento⁵⁷ reflejan una recuperación paulatina de la economía cubana. Tras cuatro años en que la economía se redujo en más de un 40 por ciento⁵⁸, en 1994 el país registró un crecimiento del 0,7 por ciento, en 1995 del 2,5 por ciento y se estima que en 1996 podría alcanzar el 5 por ciento (cfr. Cuadro 3). Según un informe del gobierno cubano, en 1994 el déficit en cuenta corriente se redujo a 81,3 millones de pesos, desde los 371,6 millones de pesos en 1993. La mejora fue resultado de un aumento en las exportaciones y de las transferencias corrientes netas, en su mayor parte donaciones y remesas (cfr. Cuadro 10). El déficit comercial se redujo de 641 millones de pesos en 1994 a 561 millones de pesos en 1995⁵⁹. Los ingresos por turismo en 1995 se calcularon en 985 millones de pesos, frente a los 850 millones de pesos de 1994. Los desequilibrios en las finanzas internas también comenzaron a corregirse, pues el déficit presupuestario, que representaba el 7,3 por ciento del PIB, se redujo de 5.500 millones de pesos en 1993 a 1.400 millones en 1994⁶⁰.

⁵⁷ Los funcionarios cubanos aceptan que han tenido una política restrictiva en el manejo de la información económica, justificada por el hecho de que Cuba está sometida a un bloqueo económico y a una proyección negativa por parte de los medios de comunicación. Los cubanos temen que al compartir públicamente los datos económicos, se opaquen los logros que también se han tenido, desacreditando al sistema, o se someta a presión a los inversionistas que crean en Cuba. Conferencia de prensa ofrecida por Carlos Lago, Vicepresidente del Consejo de Estado y Secretario del Comité Ejecutivo del Consejo de Ministros, en la jornada inaugural de la XI Feria Internacional de La Habana, en Varadero, Dossier, La Habana, Centro de Estudios sobre América (CEA), 1995, p. 98.

⁵⁸ En 1990 el PIB decreció un -2,9 por ciento; en 1991, un -10,7 por ciento; en 1992, un -11,6 por ciento; y en 1993, un -14,9 por ciento.

⁵⁹ Las exportaciones pasaron de 1310 millones de pesos en 1994 a 1530 millones de pesos en 1995; las importaciones de 1960 millones de pesos a 2050 millones de pesos respectivamente. "Cuba publica datos sobre mejoría económica", en *El Nacional*, Caracas, diciembre 2 de 1995, p. 5A.

Sin embargo, las cifras no lo son todo y varios problemas aún no se resuelven, como la situación de penuria económica en la que viven muchos habitantes de la isla. Además, Cuba sigue viviendo una especie de *crisis asimétrica*, en la que algunos sectores crecen con gran dinamismo (turismo y biotecnología), otros apenas recuperan los niveles de producción anteriores a 1989 (níquel, minería, cítricos, tabaco) y también hay sectores que se mantienen estancados (azúcar)⁶¹. No se sabe aún si los logros en el frente exterior puedan revertir, ellos solos, la crisis económica interna. Pese a todas las reformas que ha emprendido el gobierno de Fidel Castro para superar la difícil situación económica de su país, una serie de factores económicos y políticos condicionarán el éxito y el curso de los intentos cubanos por reinsertarse en la economía internacional: el bloqueo norteamericano, las talanqueras estructurales al desarrollo y la renegociación de la deuda externa cubana.

1. El bloqueo a Cuba

Es un hecho innegable que el bloqueo norteamericano afecta toda posibilidad de respuesta del gobierno cubano a la crisis económica de su país, especialmente después de la caída del bloque soviético, que era el único socio comercial sobre el cual las medidas norteamericanas carecían de efecto. Con cierta razón, los economistas cubanos señalan que "antes de la

⁶⁰ Para 1995 se esperaba reducir el déficit en un 40 o 50 por ciento más, disminuyendo los gastos en subsidios a las empresas, los gastos en defensa y los subsidios a los gobiernos municipales. En cambio, los gastos sociales en educación, salud, vivienda, ciencia y tecnología aumentarían. Espinosa, *Op. Cit.*, pp. 11 y 13.

⁶¹ La producción azucarera en 1990 fue de 8,4 millones de toneladas y en 1994 pasó a 4 millones de toneladas. En 1995, apenas alcanzó los 3,3 millones de toneladas y para 1996 se estima una leve recuperación con una producción de 4,5 millones de toneladas. Espinosa, *Op. Cit.*, p. 5 y "Cuba publica datos sobre mejoría económica", *Op. Cit.*, p. 6A.

desaparición del CAME y la URSS, el bloqueo accionaba sobre el 15 por ciento de la economía cubana, mientras que ahora lo hace sobre el 100 por ciento"⁶².

Aunque el bloqueo comenzó después de la Revolución Cubana con la supresión de la cuota azucarera y del abastecimiento de petróleo, una vez que Castro decidió racionalizar algunas compañías norteamericanas, sus efectos se han sentido con mayor agudeza ahora y no antes. Primero, porque, como ya se señaló, el bloqueo norteamericano fue compensado durante la Guerra Fría mediante intensas relaciones comerciales con el bloque soviético. Y segundo, porque a comienzos de los setenta la distensión entre los dos bloques de la Guerra Fría permitió un acercamiento moderado entre Estados Unidos y Cuba, que dio inicio en 1975 a un comercio indirecto de subsidiarias de empresas de los Estados Unidos en terceros países con Cuba⁶³. Así, si en 1970 el comercio de Cuba con Occidente era sólo de 678 millones de dólares, para 1975 había ascendido a 3 mil millones, lo que representaba el 33 por ciento de las exportaciones y el 49 por ciento de las importaciones cubanas⁶⁴.

Pero a finales de los setenta y comienzos de los ochenta, la segunda Guerra Fría recrudeció la hostilidad norteamericana:

⁶² López, *Op. Cit.*, p. 56.

⁶³ En esa fecha, el gobierno norteamericano de James Carter emendó las regulaciones para el control de los bienes cubanos y se autorizó el comercio de subsidiarias norteamericanas en terceros países con Cuba. Incluso, en 1977 se establecieron oficinas en ambos países con representación oficial. Esta política de acercamiento a Cuba fue el resultado de conversaciones secretas que a su interioridad sostuvieron los gobiernos de Nixon y Gerald Ford con el gobierno de Castro.

⁶⁴ Soraya Castro y Luis René Ferrández Tablo, "Estados Unidos: la política económica de la confrontación", en *Cuadernos de Nuestra América*, La Habana, Centro de Estudios sobre América (CEA), Vol. XI, N° 21, enero-junio, 1994, p. 126.



Con el gobierno de Ronald Reagan el bloqueo se intensificó limitando las posibilidades de comercio entre Cuba y las subsidiarias norteamericanas instaladas en terceros países⁶⁵.

El bloqueo, que lleva más de 30 años, se recrudeció aún más en octubre de 1992, con la *Cuba Democracy Act* (Ley para la Democracia Cubana) o iniciativa de Ley Torricelli, que intenta quitarle a Cuba toda posibilidad de rearticulación de sus relaciones económicas externas, una vez que ella ya no tiene el apoyo de su socio principal de la Guerra Fría. La ley contempla la posibilidad de sanciones económicas a los países que den asistencia a Cuba, la prohibición de comerciar con Cuba a las subsidiarias de empresas norteamericanas en terceros países, y la prohibición de que arriben a puertos norteamericanos barcos de cualquier bandera que hayan tocado puertos cubanos en un término de seis meses.

Esta ley le ha hecho mucho daño a Cuba, ya que identificó como asistencia prácticas comerciales comunes como los créditos comerciales; entorpeció el comercio cubano con las subsidiarias norteamericanas en terceros países, fundamental para Cuba en la postguerra fría⁶⁶; y limitó las opciones de transporte de los productos cubanos al exterior, considerando que en 1992 Cuba

⁶⁵ Por ejemplo, una subsidiaria podía comerciar con Cuba siempre y cuando tuviera personalidad jurídica propia, no exportara mercancías estratégicas, no transfiriera datos técnicos estadísticos, no financiara sus operaciones en dólares o cuentas en dólares, ninguna persona (física o natural) norteamericana participara en las transacciones, etc. *Ibid.*, p. 128.

⁶⁶ De 1980 a 1991 el Departamento del Tesoro había otorgado un total de 2.712 licencias y se había comendado por un valor de 1.108 millones de dólares. En 1991, las exportaciones anuales de subsidiarias de corporaciones norteamericanas a Cuba alcanzó los 503 millones de dólares y en 1992 ese mismo rubro alcanzó los 407 millones de dólares. Una vez que entró en vigencia la Ley Torricelli, la cifra descendió a los 92 millones de dólares. *Ibid.*, p. 131.

sólo transportó con su propia flota alrededor del 20 por ciento de su comercio.

A partir de entonces se cuestiona el embargo comercial estadounidense hacia Cuba, pues se considera que la situación geopolítica que le dio origen ya no existe⁶⁷. Cuba ha dejado de apoyar los movimientos insurgentes en el extranjero; sus tropas salieron de Angola, Etiopía, Somalia y otros países africanos y no interviene en las naciones de América Latina y el Caribe, con las cuales mantiene relaciones diplomáticas normales. En ese sentido, ya no representa más una amenaza para Estados Unidos o cualquiera de sus vecinos en el hemisferio. Muchos cubanos sostienen que la política de Estados Unidos de prolongado aislamiento económico y político, y la reciente intensificación del embargo, no corresponden con las circunstancias actuales.

Sin embargo, para justificar el embargo, Estados Unidos pasó "del racionamiento de la amenaza al de la reinstauración de la democracia". Aunque hay quienes consideran que el embargo ha tenido precisamente el efecto contrario, ya que ha intensificado la intransigencia gubernamental cubana, permitiéndole al gobierno de Cuba despertar sentimientos de solidaridad nacional, al revivir imágenes de un pequeño y heroico país que se enfrenta a un Goliath hostil.

⁶⁷ Hay que tener en cuenta además que durante la Guerra Fría Estados Unidos sostuvo relaciones comerciales con todos los países socialistas europeos sin excluir la URSS, aunque ese intercambio se mantuviera regulado en los marcos de un órgano multilateral designado para evitar el tránsito de tecnología avanzada que pudiera ser empleada con fines militares (el llamado COCOM).



Desde 1992, muchos países estiman que Estados Unidos debería adoptar una política de acercamiento a Cuba para solucionar directamente los problemas pendientes con el gobierno cubano e ir atenuando gradualmente el bloqueo, a cambio de que Fidel Castro emprenda cambios políticos⁶⁸. Incluso muchos empresarios norteamericanos piensan que su país está perdiendo oportunidades comerciales y de negocios, que sí están aprovechando otros países industrializados y en desarrollo (un argumento de este tipo fue el que llevó al levantamiento del embargo a Vietnam en 1994)⁶⁹.

En 1995, se consideró que Castro había demostrado disposición para entablar conversaciones con el gobierno de Estados Unidos, ya que públicamente se había ofrecido para analizar bilateralmente cuestiones como las demandas de expropiación presentadas por ciudadanos estadounidenses, la compensación de empresas de esa nacionalidad, los casos de los *marielitos*, la cooperación en la lucha contra las drogas y en proyectos ecológicos y meteorológicos. El mismo Bill Clinton parecía muy

⁶⁸ Muchos países, en diferentes foros, empezando por el de la ONU, se han pronunciado a favor de que se levante el embargo, a cambio de que Castro haga concesiones graduales. Se considera que el embargo, lejos de alentar las reformas políticas o económicas en la isla, previene justamente lo contrario. Incluso muchos editoriales de importantes periódicos como el *Washington Post*, *The New York Times*, *The Angeles Times* y *The Wall Street Journal* se han pronunciado a favor del levantamiento del embargo. Rubén Borrás, "El embargo económico estadounidense a Cuba", en *Comercio Exterior*, México, Vol. 44, N° 11, octubre, 1994, pp. 1004-1005.

⁶⁹ Especialmente algunos congresistas y grupos de presión que representan a estados con una alta incidencia del sector agropecuario, ven que sus intereses económicos no coinciden con el mantenimiento del bloqueo según estudios de la Universidad John Hopkins, Estados Unidos podría llegar a captar entre el 20 y el 30 por ciento del comercio total cubano (Dennis Rich y Michael Kaplowitz, "New Opportunities for US-Cuban Trade", Programa de Estudios Cubanos, School of Advanced International Studies, Universidad John Hopkins, Washington D.C., mayo de 1992). Para muchos la política de bloqueo norteamericana entra en contradicción con la necesidad que tienen los Estados Unidos de pasar de la "geopolítica" a la "geoeconomía".

favorable al acercamiento con Cuba, aunque la tendencia en el Congreso norteamericano fuera la contraria⁷⁰.

Pero en septiembre de 1995, la Cámara de Representantes de Estados Unidos aprobó con amplia mayoría una ley que refuerza el cerco económico contra Cuba y que busca limitar las inversiones extranjeras a la isla (Ley de Solidaridad Democrática y Libertad Cubana). Esta ley, mejor conocida como la Ley Helms-Burton (apellidos de los congresistas republicanos que han tomado la iniciativa, el senador Jesse Helms y el representante Dan Burton), consiste fundamentalmente en permitirle a los ciudadanos estadounidenses y cubano-estadounidenses presentar demandas en Estados Unidos contra empresas que se beneficien de expropiaciones en Cuba, lo que obligaría al gobierno de Washington a rechazar las visas de entrada a los ejecutivos de dichas compañías y a sus familias⁷¹.

⁷⁰ De hecho el acercamiento entre Washington y la Habana comenzó a darse el 9 de septiembre de 1994 con la suscripción de un convenio migratorio, que buscaba evitar el exodo riesgoso e incontrolado de cubanos al Estado de Florida. A partir del convenio, Clinton puso fin al trato preferencial de los inmigrantes cubanos que buscaban ingresar al país ilegalmente, devolviéndolos a las autoridades cubanas todo inmigrante ilegal. Este acuerdo fue rechazado por la comunidad cubano-norteamericana anti-castrista. Luego, en julio de 1995, se negoció un acuerdo para limitar la entrada de cubanos a Estados Unidos y, en octubre de 1995, Clinton consideró el levantamiento a las restricciones en los viajes de ciudadanos norteamericanos a Cuba, el reestablecimiento del correo directo con la isla, la apertura de oficinas en la Habana de los principales medios de comunicación norteamericanos, la promoción de donaciones a ONG instaladas en Cuba y la autorización de envíos de fondos en dólares a los familiares de los cubanos norteamericanos a través de la Western Union.

⁷¹ Las principales medidas tomadas en la ley son las siguientes: los estadounidenses—nativos e naturalizados—podrán iniciar juicios contra quienes “trafican” con sus propiedades confiscadas en Cuba tras la revolución de 1959; Estados Unidos negará visas a empresarios extranjeros que compren, arrienden y obtengan beneficios de propiedades confiscadas a estadounidenses en Cuba; se revisarán en ley todos los decretos que existen sobre el embargo, impidiendo que sean levantados por el Presidente; Estados Unidos se opone al ingreso de Cuba al Fondo Monetario Internacional y al Banco Mundial; se fiscalizará la importación de azúcar para evitar la triangulación desde terceros países; el gobierno de transición en Cuba recibirá apoyo sólo cuando compense a los estadounidenses que sufrieron expropiaciones; el



La ley, controvertida y rechazada dentro y fuera de los Estados Unidos, entró en vigor en mayo de 1996 como represalia al derribamiento de dos aviones civiles de la organización cubano-americana *Hermanos al rescate*, por parte de aviones cazas cubanos⁷².

Así, pese a todo, el embargo se mantiene. Para muchos simplemente porque Cuba no es para los Estados Unidos un problema de política externa sino interna: el electorado cubano estadounidense ha hecho donativos para las campañas políticas de los últimos cinco gobiernos, y el tema es un punto muy sensible especialmente en el Congreso y durante los períodos de campañas electorales estadounidenses.

Aunque la diplomacia cubana ha podido romper con su tradicional aislamiento político en el sistema internacional⁷³,

apoyo económico a las ex-repúblicas soviéticas quedará condicionado a que éstas comercien con Cuba sólo a precios de mercado; se insta al Presidente a buscar un embargo internacional contra Cuba en la ONU; y se autoriza al Presidente a adoptar iniciativas en favor del retorno de la democracia en Cuba. “Revolución a Estados Unidos en la OEA”, en *El Tiempo*, Bogotá, 5 de junio de 1996, p. 12A.

⁷² Desde julio de 1995, el gobierno cubano venía advirtiendo a los grupos de exiliados de Miami que no toleraría una violación más de su espacio aéreo o de sus aguas territoriales. Un piloto desertor de *Hermanos al Rescate* afirmó que las actividades de esta organización sobrepasaban el carácter meramente humanitario y que desarrollaban toda una serie de actos provocadores y terroristas contra la isla. Por ejemplo, denunció misiones en 1990 para obtener información sobre tramos de carreteras en la provincia de Cienfuegos, a fin de colocar cargas explosivas en torres de alta tensión e interrumpir el fluido eléctrico, así como programas de entrenamiento para introducir armas antipersonales a la isla. “Clinton ordenó represalias contra Cuba”, *El Comercio*, Caracas, 2 de abril de 1996, p. 5A.

⁷³ En el último período de sesiones de la ONU, la resolución de la Asamblea General contra el bloqueo económico arrojó un resultado récord en favor de Cuba: 117 votos a favor, 3 en contra (Estados Unidos, Israel y Uzbekistán) y 38 abstenciones. El derribamiento de los aviones de la organización anticastista *Hermanos al Rescate* no tuvo tampoco la reacción en contra de Cuba que los Estados Unidos esperaban, ya que en el ambiente quedó la sensación de que los cubanos actuaron por efecto delriterado acoso de este grupo, que contaba con la actitud complaciente

especialmente en la región americana⁷⁴, el bloqueo norteamericano sigue siendo un elemento de disuasión para muchos países interesados en comerciar con Cuba (cfr. Cuadro 11). Son pocos los que se atreven a establecer relaciones más profundas con Castro, que vayan más allá de la simple cordialidad diplomática. Colombia, por ejemplo, quiso venderle a Cuba petróleo crudo, a cambio de refinar en la isla su propio crudo y reimportar los derivados, pero su delicada relación con Estados Unidos la obligó a abandonar el proyecto. La cementera mexicana CEMEX también tuvo que renunciar a sus negocios con Cuba, ante la posibilidad de que le fueran embargadas sus propiedades en Estados Unidos. Solamente países como Francia, Reino Unido, España, Canadá y México se han atrevido a desafiar la política comercial de Estados Unidos hacia la isla⁷⁵.

de las autoridades norteamericanas. "Jaque al nuevo intervencionismo", en *El Espectador*, Bogotá, 9 de junio de 1996, p. 1E.

⁷⁴ En la XXVI Asamblea General de la OEA, en junio de 1996, todos los países miembros de la organización -excepto Estados Unidos y Dominica, que estaba ausente-, aprobaron un proyecto de resolución que pidió al Comité Jurídico Interamericano un pronunciamiento sobre la validez conforme al derecho internacional de la Ley Helms-Burton, por considerarla una disposición reglamentaria cuyos efectos extraterritoriales violan la soberanía de los Estados. Aunque el pronunciamiento de dicho Comité no es de carácter vinculante, el hecho sí es un precedente de enfrentamiento regional con Estados Unidos por su política hacia Cuba.

⁷⁵ Canadá, México y la Unión Europea estudian la posibilidad de impugnar la Ley ante organismos internacionales (Organización Mundial del Comercio) con el argumento de que es un intento ilegal por parte de Estados Unidos de extender la autoridad de sus leyes más allá de sus fronteras. Además, esos países discuten la posibilidad de impulsar una "ley espejo", que permita hacer contrademandas por daños y perjuicios en sus respectivos países, y los canadienses afirman que impulsarán una ley que prohíba a los demandantes confiscar activos canadienses para satisfacer sus reclamos. Asimismo se ha pensado en tomar medidas como cambiar los requisitos de entrada de directivos de empresas norteamericanas en Europa y la creación de una "lista negra" de empresas estadounidenses que estén en la Ley Helms-Burton para reclamar daños a empresas europeas. Hasta ahora las compañías que podrían verse afectadas por la reciente medida norteamericana son la Sherritt International, firma de minería y petróleo canadiense; Cemex S.A., la cementera mexicana; el Grupo Domos de México, que tiene una participación en la telefonía estatal cubana, así como la firma italiana Società Finanziaria Telefonica; la cadena hotelera española Sol Meliá; la firma de refrescos y licores francesa Groupe Pernod-Ricard; y la firma israelí BM, que tiene negocios de frutas cítricas en la isla.

CUADRO 11
COMERCIO DE CUBA POR PRINCIPALES SOCIOS COMERCIALES 1992-1994
(VALORES EN MILLONES DE DÓLARES Y % DEL TOTAL)

	1992		1993		1994		
	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%	
EXPORTACIONES	Unión Europea	301	26,2	273	26,0	305	27,1
	Canadá	212	18,3	132	11,4	142	11,5
	E.E.U.U.						
	Japón	104	8,9	46	4,0	57	4,6
	América Latina	54	4,6	37	3,2	37	3,0
	Mundo	1.161	100,0	1.102	100,0	1.235	100,0
IMPORTACIONES	Unión Europea	640	40,7	615	35,0	760	37,4
	Canadá	105	6,5	115	6,6	65	3,1
	E.E.U.U.	1	0,1	3	0,2	5	0,2
	Japón	20	1,3	20	1,2	25	1,2
	América Latina	330	20,9	411	4,0	456	22,4
	Mundo	1.573	100,0	1.733	100,0	2.002	100,0

FUENTE: ITC, *Director of Trade Statistics 1994*, edición por Consorcio Cubero, Telejornal Informativo, Centro de Investigaciones de la Economía Mundial (CIEM), La Habana, enero-marzo 1996, p. 25.

La presión de la Unión Europea sobre Estados Unidos ha sido fuerte. El gobierno de Clinton sabe que las medidas contra Cuba son fundamentales para obtener los votos de los exiliados cubanos en Florida y New Jersey, de manera que para suavizar las tensiones con Europa dijo que la Ley Helms-Burton no pretende impedir la inversión en Cuba, sino evitar que se invierta en propiedades que pertenecen a ciudadanos estadounidenses. Sin embargo, el peligro inminente de una polémica comercial con Europa, en julio de 1996, llevó a Clinton

a posponer por seis meses la entrada en vigor de la cláusula de la Ley que permite a los ciudadanos estadounidenses emprender demandas contra compañías que operen en propiedades confiscadas por el gobierno de Castro.

Lo cierto es que el bloqueo estadounidense le ha significado enormes costos económicos a Cuba, pues limita las posibilidades del país de llevar a cabo un intercambio con áreas geográficas más cercanas y diversas. En 1992 para importar un millón de toneladas de alimentos se gastaron 23 dólares más por tonelada en fletes, debido a la necesidad de adquirir los productos en mercados distantes. Algunas veces, Cuba tiene que comprar productos a precios que están por encima de los internacionales y/o vender los suyos con descuentos, para compensar los riesgos que conlleva comerciar con un país enemigo de Estados Unidos (el azúcar cubano, por ejemplo, a veces se vende con descuento en el mercado mundial porque no se puede ofrecer en la Bolsa de Nueva York). Este es un lujo que no debería darse un país con carencia permanente de divisas.

Según los estimativos del Instituto Nacional de Investigaciones Económicas de Cuba, el bloqueo ha tenido durante más de tres décadas de existencia un costo directo total para el país de 30.000 millones de dólares⁷⁶. Así, no hay reforma económica que prospere. Desafortunadamente, las relaciones entre Cuba y

⁷⁶ Exactamente el mismo costo del bloqueo (30.000 millones de dólares) se estimó en un estudio realizado por Kirby Jones y Donna Rich de la Universidad John Hopkins, tomando como punto de partida las pérdidas de los empresarios norteamericanos al no poder comerciar con Cuba. Ellos calcularon que solo en productos químicos, gums y medicinas, Estados Unidos dejó de percibir entre 300 y 400 millones de dólares anuales. Según los cálculos oficiales del gobierno cubano, el costo del bloqueo entre 1959 y 1992 fue de 41 mil millones de dólares. Castro y Fernández, *Op. Cit.*, p. 131 y Espinosa, *Op. Cit.*, p. 2.



Estados Unidos seguirán tensas, por lo menos hasta que se resuelva el problema de la nacionalización de las propiedades norteamericanas en Cuba y la congelación de los bienes cubanos en los Estados Unidos⁷⁷, controversia que se hace más compleja con la aplicación de Ley Helms-Burton.

2. Las talanqueras estructurales al desarrollo

Sería demasiado simple atribuirle a la política norteamericana toda la responsabilidad de las dificultades cubanas en la esfera económica. Aun sin el bloqueo, hay serios problemas estructurales que impiden el rápido desarrollo económico de la isla. Tal como lo afirmó alguna vez Juan Noyola, un economista mexicano que por su conocimiento de la isla mereció toda la confianza de Castro, Cuba siempre ha estado enfrentada a una situación de "condicionamiento estructural de las políticas económicas"⁷⁸; es decir, frente a los argumentos de muchos que

⁷⁷ En el momento de la nacionalización, Cuba propuso que las empresas norteamericanas fueran incentivadas mediante bonos al 2 por ciento anual, que vencerían en un plazo de 50 años, con un fondo constituido con la cuarta parte del valor de las compras de azúcar que superaran los 3 millones de toneladas, y a condición de que el precio del azúcar no fuera menor a 5,40 centavos de dólar la libra. En 1963, el gobierno norteamericano no aceptó la propuesta de Castro y congeló todos los bienes cubanos que se encontraban en el país. Actualmente, las propiedades cubanas, tanto estatales como privadas, están bloqueadas. La congelación impone una prohibición total de transferencia o transacción de cualquier tipo con Cuba. En 1964 el Congreso norteamericano autorizó a la Comisión de Relaciones Internacionales a determinar los montos de las reclamaciones contra el gobierno de Cuba (aproximadamente 2.000 millones de dólares a precios de los años sesenta) y dio su visto bueno para la adjudicación y venta de los bienes cubanos congelados, con el fin de satisfacer las reclamaciones validadas. La disparidad entre la suma de los bienes congelados y las reclamaciones por expropiación constituye un rasgo distintivo en las relaciones entre Cuba y Estados Unidos. *Ibid.*, pp. 105-107.

⁷⁸ Juan F. Noyola, *La economía cubana en los primeros años de la revolución y otros ensayos*, México, Siglo XXI Editores, 1973, p. 45. Las talanqueras estructurales que se desarrollan en este aparte no son más que un desarrollo sistemático de algunas de las ideas expresadas por Noyola en sus ensayos.

critican el hecho de que el país no haya diversificado más su producción, manteniendo como eje la industria azucarera, hay que reconocer que hubo circunstancias estructurales históricas que condicionaron las diferentes opciones de política económica.

En primer lugar, Cuba ha tenido siempre una enorme dificultad para desarrollar la agricultura, tan necesaria para el abastecimiento de alimentos en el mercado interno, ya que carece de una tradición agrícola que sí tuvieron otros países latinoamericanos. Ello parece extraño, considerando su condición de país tropical, apto para un sinnúmero de cultivos. Sin embargo hay explicaciones históricas a esta paradoja.

En su calidad de colonia española, Cuba tuvo un *status* completamente diferente al de las demás colonias americanas. En Cuba no hubo grandes asentamientos de colonizadores ni se desarrollaron las plantaciones de cultivos tropicales. Ni siquiera los cultivos para los que estaba mejor dotada la economía cubana, desde el punto de vista de recursos naturales, como la caña de azúcar, tuvieron una gran significación durante la colonización. Cuba fue, en cambio, un asentamiento español de importancia estratégica y comercial. Era "la colonia de paso"; es decir, el punto obligado de entrada y salida de las colonias americanas, por donde pasaban todas las mercancías y se controlaban las grandes vías de comunicación. Por esa razón no hubo en Cuba una particular preocupación para propender por el desarrollo de una actividad productiva. Al contrario, lo que floreció fue una gran arquitectura militar, necesaria para proteger la entrada al imperio español, y una gran actividad comercial.

El desarrollo agrícola cubano fue tardío. Sólo comenzó a darse

con la independencia de Haití, uno de los grandes productores de azúcar del momento, que terminó liquidando la agricultura colonial después de las luchas de independencia. Fue en ese momento cuando muchos franceses emigraron a Cuba para plantar la caña de azúcar. Esto significa que aun en el siglo XIX los cubanos mantenían una fuerte tradición de importación de alimentos.

Además, pese a sus enormes ventajas naturales para el cultivo de productos tropicales, la isla no resultaba atractiva para el desarrollo de la agricultura de plantación colonial, que sí se desarrolló en países como Haití y Brasil, México y Perú. Fundamentalmente porque nunca fue un centro de poblamiento. Los españoles no se asentaron en masa allí, ya que no encontraron grandes riquezas de oro y plata, y Cuba tampoco contaba con una gran reserva de mano de obra indígena, como sí la tenían Perú o México. Como es lógico esto también influyó en el desarrollo tardío del agro.

Lo que determinó la orientación de Cuba como un país de agricultura colonial, de producción de artículos tropicales para el consumo de un gran mercado industrial fue el desarrollo norteamericano en la segunda mitad del siglo XIX. La gran potencia emergente se convirtió en un gran mercado para los productos cubanos, sobre todo considerando que Cuba era el país tropical y latinoamericano más cercano a Estados Unidos⁷⁹. En ese momento, la economía cubana dejó de ser una economía

⁷⁹ Incluso más que México, ya que las distancias que había que recorrer de los centros de producción mexicanos a los mercados de consumo norteamericanos del Este era mucho más largas que las rutas cubanas. *Ibid.*, p. 34.

de autosubsistencia y directamente se transformó en una economía de tipo capitalista inserta en la economía mundial como exportadora de azúcar. En Cuba no hubo agricultura de tipo feudal y la industria azucarera funcionó directamente según las normas capitalistas. La agricultura cubana del azúcar era mecanizada y no se apoyó en la abundancia de mano de obra, de la cual carecía Cuba, sobre todo después de la guerra de independencia. Después de que se eliminó la esclavitud, el trabajo asalariado ha sido la forma dominante de relación de trabajo y no la servidumbre de los latifundios coloniales españoles típicos. Por lo tanto, el latifundismo en Cuba no tuvo un origen feudal, como en el resto de Latinoamérica, sino que se derivó de una agricultura de plantación hacia el mercado externo que se desarrolló tardíamente⁸⁹.

Ahora bien, cuando se desarrolló la industria azucarera en Cuba había un exceso de demanda en el mercado mundial. Esto generó una gran bonanza, que desestimuló el desarrollo de otras actividades agrícolas. Fue una especie de enfermedad holandesa que duró hasta 1920. En ese año, Cuba llegó a tener el nivel de exportaciones per cápita más alto del mundo (casi 400 dólares), superando a países como Inglaterra, y su ingreso per cápita llegó a ser superior al de muchos países de Europa Occidental⁹⁰. Esa época, conocida como la *danza de los millones*, le hizo pensar a los cubanos que podrían vivir del azúcar para siempre. Fue así como el desarrollo de la industria azucarera no disminuyó la necesidad cubana de importar alimentos. Al contrario, el azúcar dio lo suficiente como para importar no sólo

⁸⁹ *Ibid.*, p. 32.

⁹⁰ *Ibid.*, p. 40.



arroz, grasas, trigo, carnes, huevos, hortalizas, etc., sino todo tipo de artículos de lujo.

Por otra parte, la historia económica, hasta el momento en que Castro llegó al poder, demuestra que en Cuba nunca se dieron las circunstancias favorables para emprender un proceso de sustitución de importaciones, como el que sí se dio en otros países latinoamericanos durante los años veinte, cuarenta y/o cincuenta. Después de la primera posguerra la producción de azúcar para el mercado mundial fue la actividad que sedujo a Cuba, sobre todo porque para esa época ya existía una planta de producción instalada que abastecía al mercado norteamericano desde el siglo XIX. No había, pues, ningún incentivo para realizar esfuerzos mayores en el desarrollo de otras actividades industriales.

Pero también cabe anotar que en la primera mitad del siglo XX no surgió una clase media burguesa e industrial cubana, capaz de convertirse en la impulsora del proceso de sustitución de importaciones. La industria azucarera había sembrado las semillas para la conformación de esta clase, mediante el desarrollo de sectores comerciales y bancarios incipientes, pero desafortunadamente el colapso de los precios del azúcar en 1920 dejó en la ruina a los medianos empresarios, cuyas propiedades pasaron a manos de los acreedores extranjeros, fundamentalmente banqueros estadounidenses⁹¹. Así Estados Unidos, se aseguró el monopolio de la producción de azúcar y de la economía de la isla.

⁹¹ *Ibid.*, p. 70.

La única alternativa que tuvieron los cubanos para comenzar el proceso de sustitución de importaciones fueron los años treinta de la depresión económica mundial. Sin embargo la opción se desechó. En vez de asumir posiciones proteccionistas como el resto del mundo, Cuba decidió bajar las pocas barreras arancelarias que existían, con el objetivo de obtener una medida recíproca en el mercado norteamericano que había colocado una fuerte protección a la importación de azúcar. Una vez más decidieron apostarle al azúcar y no a la diversificación.

Pero la sustitución de importaciones tuvo que enfrentar otro problema. El colapso azucarero de 1920 dio al traste con la conformación de un sistema bancario nacional. Para 1930, Cuba no tenía un sistema monetario propio, sino que estaba integrada, como muchos países antes de la Primera Guerra Mundial, dentro del sistema de patrón oro⁸³. La conformación del sistema monetario cubano tardó 20 años más. Bajo esas circunstancias era muy difícil que Cuba adoptara medidas parecidas a las que tomaron otros países, como la devaluación de la moneda para incentivar ciertas exportaciones (no se podía devaluar un peso que no existía, mucho menos en ausencia de una autoridad monetaria). A este impase operacional debe añadirse la reticencia de los gobiernos cubanos a subir los aranceles para proteger sectores internos, ya que ello hubiera subido los precios de los alimentos y disminuido el salario real. Esta medida, a todas luces impopular, no la quiso asumir ningún gobernante.

Finalmente, además de los factores históricos señalados, que explican por qué Cuba ha tardado tanto en diversificar su

⁸³ *Ibid.*, p. 65.



estructura productiva, este país ha tenido que enfrentar un obstáculo más para el desarrollo industrial: la carencia de recursos energéticos importantes. Cuba no tiene carbón, ni petróleo de fácil refinación y es pobre en recursos hidráulicos para la generación de energía. El combustible sigue siendo hoy, especialmente después de la caída de la Unión Soviética, uno de los puntos críticos de la economía cubana. La caída en el abastecimiento de petróleo, de más de 13 millones de toneladas en 1989 a menos de 7 en 1992, ha impuesto la necesidad de parar o reducir importantes producciones de cemento y papel, así como el uso de automóviles y el servicio de transporte público, debido a su alto nivel de consumo energético. Por el momento, el único recurso energético abundante en Cuba es la energía solar.

Se han rescatado algunos problemas históricos del desarrollo en Cuba –que economistas como Noyola ya habían detectado con anterioridad–, con el objetivo de esbozar la hipótesis de que ellos siguen estando presentes parcialmente en la economía cubana actual. No es gratuito que Cuba, país de independencia reciente e implementación tardía de la sustitución de importaciones en América Latina, sea hoy uno de los países de la región con mayores dificultades para lograr la diversificación de su producción, pese a estar dotada de recursos naturales aptos para el desarrollo agrícola y de recursos humanos de una alta calificación. Todos los limitantes estructurales al desarrollo mencionados son elementos importantes al momento de evaluar la capacidad de la isla para superar su crítica situación económica.

3. La renegociación de la deuda externa cubana

Ante la declaratoria de moratoria en el pago de la deuda a finales de los ochenta, los créditos externos a Cuba se cancelaron. Desde entonces, el gobierno cubano ha emprendido renegociaciones flexibles de su deuda externa, utilizando mecanismos como el pago en especie, el pago a partir de dividendos en empresas mixtas en las que participan los acreedores, en virtud de acuerdos de capitalización de la deuda (*swaps*)⁸⁴. Sin embargo, la escasez de divisas y la necesidad de recursos para financiar un déficit fiscal interno, que no puede reducirse con nuevas disminuciones en el gasto social y en los subsidios –a menos que Castro decida enfrentar una fuerte oposición interna–, presionan al gobierno cubano para buscar la reapertura del crédito externo.

En junio de 1995, después de casi diez años de estar por fuera de los mercados internacionales de crédito, Cuba comenzó a estudiar la posibilidad de reestructurar su deuda externa con Occidente, que ascendía en diciembre de 1995 a 9.162 millones de dólares (*cf.* Cuadro 12 y Gráfico 2)⁸⁵. Varios contactos informales entre funcionarios cubanos y representantes del Club de París se han llevado a cabo en ese sentido. Estados

⁸⁴ Es francesa la inversión que hizo el Grupo Domos de México en el sistema telefónico cubano, que fue financiada en parte con papeles de préstamo cubanos que fueron intercambiados por una participación accionaria en la compañía.

⁸⁵ Cuba también tiene grandes obligaciones con Rusia. Las estimaciones de la deuda con este país fluctúan entre los 6.000 millones de dólares y los 34.000 millones. La gran mayoría de los analistas cree que esta deuda no se pagará jamás porque una gran parte de ella llegó a Cuba como subsidio. Además la estimación de la deuda es más compleja, ya que la moneda cubrenio en que fue nominada ya no existe y su equivalente monetario se ha depreciado considerablemente frente al dólar. Thomas T. Vogel, "Cuba plantea al Club de París la reestructuración de su deuda", en *El Tiempo*, Bogotá, 26 de junio de 1995, p. 11 y Espinosa, *Op. Cit.*, p. 12.

Unidos se niega a participar en las conversaciones, pero el hecho carece de importancia ya que la gran mayoría de la deuda no está denominada en dólares, sino en marcos alemanes, francos suizos y yenes (*cf.* Gráficos 3 y 4)⁸⁶.

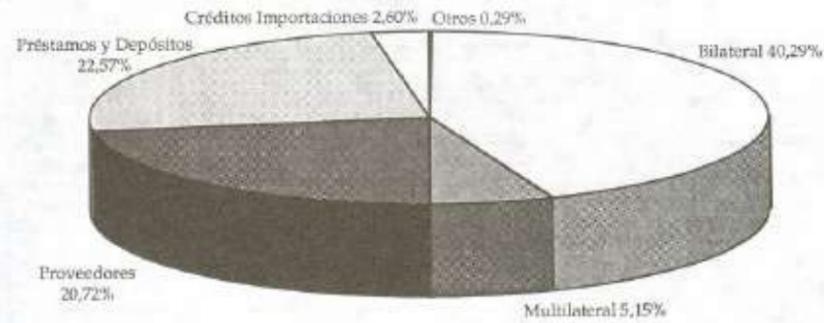
	1990	1994	1995
DEUDA TOTAL	8.785	9.083	9.162
Oficina bilateral	4.047	3.992	4.029
Préstamos intergubernamentales	40	41	44
Créditos de ayuda al desarrollo	251	164	169
Créditos a la exportación con seguro de gobierno	3.856	1.787	1.814
Oficina multilateral	438	503	515
Proveedores	1.867	2.058	2.072
Instituciones financieras	2.406	2.501	2.517
Préstamos y depósitos bancarios	2.156	2.254	2.257
Créditos para importaciones corrientes	249	248	260
Deposito a corto plazo	1.130	1.119	1.119
Préstamos bilaterales y comerciales a medio/largo plazo	1.027	1.135	1.138
Otros créditos	27	29	29

⁸⁶ Estimación preliminar.

FUENTE: Banco Nacional de Cuba, *Informe Anual 1996* citado por Eusebio Cabrer, *Boletín Informativo*, Centro de Investigaciones de la Economía Mundial-CIEM, La Habana, enero-marzo 1995, p. 38.

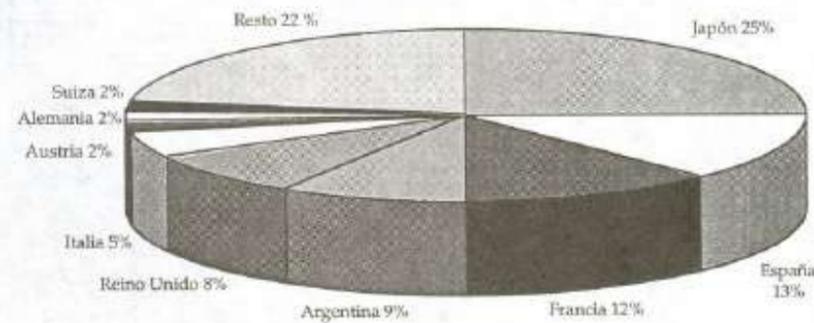
⁸⁶ Se estima que Cuba debe al Club de París (grupo informal de los gobiernos acreedores) unos 2.900 millones de dólares, al Club de Londres (grandes bancos comerciales con problemas de morosidad en distintos países del mundo) unos 1.100 millones de dólares y unos 1.400 millones de dólares en distintos créditos comerciales. *Ibid.*

GRAFICO 2
ESTRUCTURA DE LA DEUDA CUBANA
A DICIEMBRE DE 1995



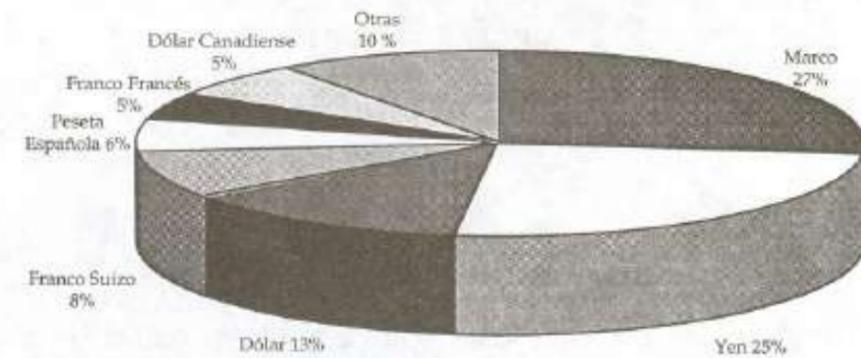
FUENTE: Informe Económico - Año 1994, Banco Nacional de Cuba, La Habana, 1995, p. 28.

GRAFICO 3
DEUDA EXTERNA DE CUBA EN MONEDA LIBREMENTE CONVERTIBLE
POR PAISES
(AL 31 DE DICIEMBRE DE 1994)



FUENTE: Informe Económico - Año 1994, Banco Nacional de Cuba, La Habana, 1995, p. 27.

GRAFICO 4
ESTRUCTURA MONETARIA DE LA DEUDA EXTERNA DE CUBA
EN MONEDA LIBREMENTE CONVERTIBLE
(AL 31 DE DICIEMBRE DE 1994)



FUENTE: Informe Económico - Año 1994, Banco Nacional de Cuba, La Habana, 1995, p. 27.

A comienzos de los ochenta Cuba ya había refinanciado la mayor parte de su deuda con el Club de Londres. Pero a finales de esa misma década dejó de pagar muchas de esas obligaciones. Como es ilegal negociar deuda cubana en Estados Unidos, la mayoría de las transacciones se llevan a cabo en Londres o en Madrid, donde la deuda más popular es la del Club de Londres⁸⁷.

Los cuestionamientos ya comienzan a surgir, especialmente después de contactos informales entre funcionarios cubanos y del FMI, pues Cuba, que se preciaba de haber emprendido una apertura económica no condicionada por los organismos de crédito multilateral, podría en el futuro verse abocada a las

⁸⁷ En junio de 1995 la deuda cubana del Club de Londres, denominada comúnmente como *Credit Lyonnais Cuba* (banco que ayudó a organizar la refinanciación de una gran parte de la deuda en los ochenta), se cotizaba a 17 centavos sobre el dólar. *Ibid.*

exigencias de la banca mundial. No obstante, por el momento, el gobierno cubano insiste en que sus aproximaciones a la banca mundial no significan que Cuba vaya a plegarse a los dictámenes de la comunidad financiera internacional. Por eso, las negociaciones hasta ahora son lentas y cautelosas. Habrá que ver lo que el futuro depare, pero de continuar la necesidad de acceso al crédito externo, el curso de las reformas económicas podría alterarse, al menos sutilmente.

III. CONCLUSIONES

Considerando la compleja situación económica de Cuba, no hay duda que el subdesarrollo cubano no se explica por medio de una relación causal unilineal entre democracia y desarrollo. Aunque los sectores más conservadores de Estados Unidos y muchos exiliados cubanos culpen a Fidel Castro de la crisis económica de la isla, no hay nada que demuestre que la realización de cambios políticos pueda eliminar los problemas económicos. Es cierto que la salida negociada de Castro podría contribuir a desmontar el embargo y, así, muchos inversionistas extranjeros, que hoy se encuentran a la expectativa, entrarían inmediatamente a la isla. Pero de ninguna manera este cambio significaría la solución a toda la problemática económica cubana. Como se demostró con anterioridad, independientemente de quién esté en el poder, Cuba afronta muchos problemas estructurales históricos cuya superación no se hará recorriendo un camino lineal y ascendente hacia el desarrollo. El precedente de Nicaragua ayuda a comprender la situación. Mientras los sandinistas permanecieron en el poder, Estados Unidos le prometió a este país una cuantiosa ayuda siempre y cuando se le diera la espalda al gobierno de turno. Después de la lección de



Violeta Chamorro, Nicaragua dejó de tener interés estratégico y nadie recordó las promesas realizadas. Lo mismo podría ocurrirle a Cuba.

Algunas veces se sostiene que el problema es que el gobierno castrista no permite la aceleración de las reformas que pueden consolidar el desarrollo de la economía de mercado y, en cambio, se empeña en defender el "anacrónico" modelo socialista. Sin embargo, no son pocos los que argumentan que no necesariamente a mayor democracia, mayor desarrollo y que la evidencia empírica no es contundente en comprobar que exista un refuerzo mutuo entre la democracia política y la economía de mercado. Existe, incluso, la tesis de una aparente lógica contradictoria entre los procesos de liberalización económica y apertura política, en el sentido de que la reforma económica —que requiere la transformación de las estructuras estatales— no puede llevarse a cabo sin una determinada concentración del poder en manos de sus promotores. Bajo esa lógica, hay, por el contrario, un supuesto efecto de debilitamiento mutuo entre los procesos de apertura política y de liberalización económica: en tanto que la primera le abre espacios políticos a los oponentes de la segunda y que la segunda genera una serie de costos sociales que actúan en contra de la estabilidad necesaria para la primera. Por lo tanto, apertura política y liberalización económica pueden tener implicaciones políticas complementarias, pero como procesos pueden también tener lógicas contradictorias, de manera que la idea de que la concentración de poder político no es favorable a las reformas de mercado es una conclusión ideológica, pero sin bases científicas o empíricas⁸⁸.

⁸⁸ Morreal y Ruz, *Op. Cit.*, pp. 163-164.

Además, si bien ya desde 1986 se vienen realizando serias críticas al Sistema de Dirección y Planificación de la economía, el problema es que hasta el momento ninguna experiencia socialista ha encontrado el camino para pasar del *modelo de crecimiento extensivo* al *modelo de crecimiento intensivo* sin acabar con el socialismo (ni siquiera el experimento de *Perestroika*, que terminó generando el caos en la economía de la ex-Unión Soviética). Si bien la tarea de redefinir el sistema de dirección económica es fundamental, lo urgente no ha dejado tiempo para lo importante y esta discusión ha pasado a un segundo plano. Así, a pesar de la consolidación de la apertura en 1993, en Cuba la reforma económica de orientación mercantil tiene un alcance parcial, ya que coexiste con una planificación económica vigente en muchos sectores de la economía.

Aun suponiendo que la economía de mercado sea la solución para los problemas del subdesarrollo cubano —suposición bastante cuestionada por la experiencia de otros países subdesarrollados que actualmente aplican las políticas neoliberales—, no debe olvidarse que la transición hacia la economía de mercado no es automática ni lineal. El reemplazo de las viejas estructuras económicas por unas nuevas no se da de inmediato, pues de ser así no tendría sentido hablar de un “proceso de transición”. Formal y jurídicamente pueden consignarse cambios tendientes a la liberalización de la economía, pero los tejidos sociales no cambian de la noche a la mañana, y a Cuba le tomará un buen tiempo solucionar la dualidad que se presenta entre la economía de mercado y la economía socialista.

El curso de las reformas no tendrá una secuencia lineal. Mientras

la transición ocurre, los promotores de la misma dispondrán de información limitada y no podrán conocer todos los efectos de sus políticas de cambio. Asimismo, habrá un complejo proceso de aprendizaje de los distintos agentes económicos y políticos acerca de las nuevas estructuras económicas en formación. Pueden presentarse también contradicciones entre determinados compromisos políticos que favorecen el inicio de las reformas, pero que posteriormente son susceptibles de convertirse en factores de rigidez durante el curso posterior de la transición.

La transición económica en la isla es mucho más compleja de lo que se supone y puede tomar muchos rumbos antes de que se defina la estructura final de la economía cubana. “No parecen existir fundamentos para descartar, ni afirmar a priori, que una reforma general de la economía cubana pudiera orientarse totalmente hacia el mercado”⁸⁹. Y en el caso cubano, la transición es cada vez más confusa, pues paulatinamente se ha tenido que abandonar la estrategia de reforma que tomaba a la estructura económica inicial (el modelo socialista), como punto de referencia para la política de transformación institucional. Es decir, en un comienzo, los formuladores de política hicieron énfasis en la modificación de la estructura inicial, partiendo de ella para definir los aspectos que deseaban cambiar y las acciones políticas necesarias para lograrlo. Pero, en la medida en que los cambios no han producido todos los efectos deseados, cada vez se va aceptando que no basta con la modificación del modelo socialista y que hay que tratar de definir el tipo de estructura

⁸⁹ *Ibid.*, p. 160.

económica final que se quiere crear. El problema es que, hasta tanto no se aclaren las metas de la transición, será difícil formular medidas que apunten, claramente y sin contradicciones, hacia una estructura económica final específica. Tal como lo afirman algunos economistas cubanos, "la conceptualización de la reforma parcial de la economía cubana se encuentra retrasada en relación con su avance real", sobre todo porque "la necesidad fue la madre de la reforma, pero la apertura económica gradual ha actuado como el padre de la misma"⁴⁰.

De todas formas, mientras los dualismos permanezcan, las dificultades también lo harán. Ya se observa cómo la presencia de capitales extranjeros desata una nueva dinámica en la economía cubana que arrastra serios riesgos. El principal de ellos es que el sector estatal pierde importancia en su función de rector de la actividad económica, lo que genera una situación de caos económico, que puede prolongarse hasta tanto no se resuelva el dilema economía de mercado-economía socialista. Nadie sabe dónde pueda terminar ese "movimiento pendular", que algunos comparan con el modelo chino y que el mismo Fidel Castro parece querer imitar, como se deduce de su visita a China a finales de 1995.

La reforma económica general, y no parcial, impulsada por la tecnocracia política podría ser una salida al dilema, aunque la transición puede concretarse también por otros caminos⁴¹. La experiencia de otros países socialistas (Unión Soviética o China)

⁴⁰ *Ibid.*, p. 179.

⁴¹ La reforma es un caso particular de transición económica, que se pone la transición.

ha demostrado que el éxito de las reformas económicas no depende tanto del diseño técnico de éstas, como de la evolución del contexto más general en que se desenvuelven, sobre todo del político. Un factor clave en la preservación de un entorno político adecuado es el tipo de transformación institucional que se produzca, ya que ello determina en alto grado la calidad de la reconstrucción estatal necesaria para mantener las bases sociales del poder político, lo que exige la formulación de una estrategia política para la reforma.

Aún no se sabe el papel legitimador que pueden haber jugado todos los cambios económicos en la permanencia de Fidel Castro en el poder, después del derrumbe de la Unión Soviética. Para algunos, lo lógico es que ellos hubieran apresurado su caída, tal como le ocurrió en su momento a Gorbachov; por lo tanto, la conclusión es que Castro sólo se ha mantenido en el poder a fuerza de limitar la democracia. Otros, en cambio, consideran que Castro todavía tiene un gran apoyo popular, especialmente debido al nacionalismo que provocan las presiones estadounidenses, gracias a las cuales el líder cubano puede justificar la crisis económica. Sin embargo, habrá que esperar a que se completen los resultados de la nueva dinámica económica, que sin duda alguna incidirán en el desencadenamiento de cambios políticos importantes.

La reforma económica, bien sea parcial o general, representa el inicio de una renovación de las bases económicas del proyecto político existente en Cuba, aunque esa idea no parezca haber

relativamente "estable y controlada" de un esquema de organización económica a otro. *Ibid.*, p. 161.

predominado en los momentos iniciales de articulación de una respuesta a la crisis⁹². Tal como lo afirman dos economistas cubanos, que plantean una línea interesante de investigación futura para el caso cubano:

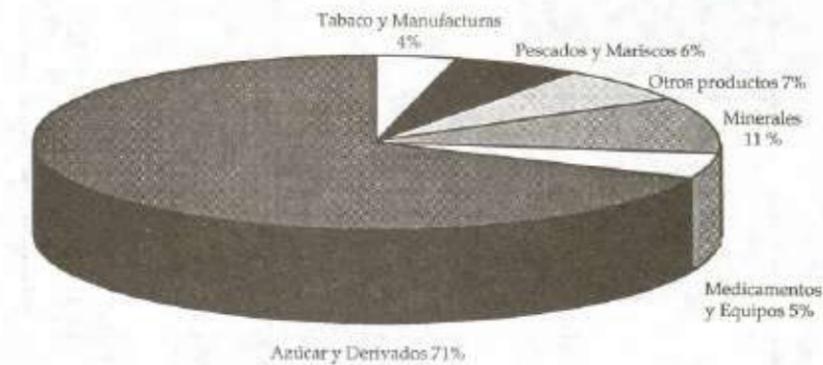
La modificación de la estructura del Estado por la vía de las transformaciones institucionales determina una de las consecuencias más importantes de las reformas económicas, es decir, su impacto en el proceso de dominación política. De modo que toda reforma económica es, en principio, un programa de consolidación o de refundación del poder político. Por esa razón ninguna reforma económica puede explicarse como un proceso "tecnocrático". Las reformas económicas son programas económicos "subóptimos", precisamente por su propia condición de procesos políticos. El hecho cierto de que en ocasiones las reformas económicas han terminado minando las bases del poder político de los sectores que las promovieron, parece explicarse no tanto por errores de diseño técnico de las reformas, ni por una vocación de suicidio político de sus promotores, sino por la propia complejidad en la implementación de los procesos de transformación social que, como ellas mismas, depende en alto grado del contexto político en el que se desarrollan⁹³.

⁹² Desde la perspectiva política cubana, el consenso para la realización de las reformas se ha logrado gracias a dos factores: por un lado, los formuladores de política tienen la convicción de poder emprender un proceso de reformas institucionales controlado y, por otra parte, existe la idea de que la concentración del poder político es compatible con las reformas económicas de orientación mercantil, pues se cree que los cambios profundos, en plazos breves, requieren dosis extraordinarias de poder. Entonces, los dirigentes cubanos perciben una compatibilidad entre la concentración del poder político y las reformas económicas orientadas hacia el mercado. *Ibid.*, p. 179.

⁹³ *Ibid.*, p. 166.

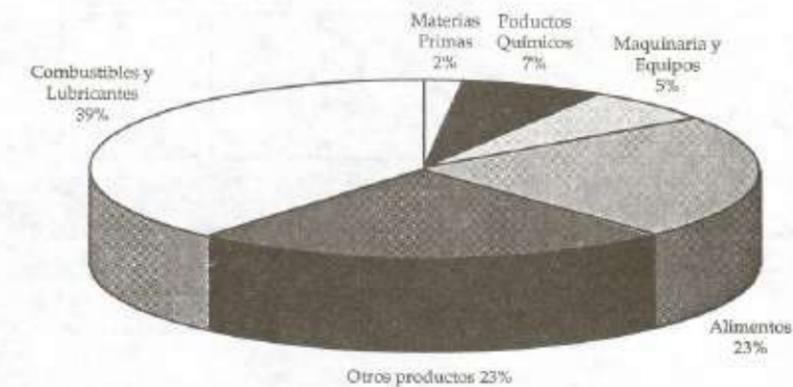
GRAFICOS Y CUADROS ANEXOS

GRAFICO 5
ESTRUCTURA DE LAS EXPORTACIONES CUBANAS (FOBP)
A SEPTIEMBRE DE 1994



FUENTE: Informe Económico - Año 1994, Banco Nacional de Cuba, La Habana, 1995, p. 14.

GRAFICO 6
ESTRUCTURA DE LAS IMPORTACIONES CUBANAS A DICIEMBRE DE 1994



FUENTE: Informe Económico - Año 1994, Banco Nacional de Cuba, La Habana, 1995, p. 14.

CUADRO 33 INDICADORES DE CUBA*		
	UNIDAD DE MEDIDA	DATO
GENERALES		
Superficie	Km ²	110.861
Índice de Desarrollo Humano		0.666 ⁷
DEMOGRAFIA		
Población ²	miles	11.040 ³
Densidad	hab./km ²	99,6 ³
Crecimiento promedio anual, 1984	%	0,8 ⁴
Índice de Fecundidad (ISF)	%	1,8 ⁴
Mortalidad Infantil, 1994	%	12 ⁴
Esperanza de Vida, 1994	años	73 ⁴
Población Urbana, 1993	%	75,5
CULTURA		
Analfabetismo	%	6,5 ⁵
Escolarización (12 a 17 años)	%	73,7 ⁶
Escolarización (3 ^{er} grado)	%	19,4 ⁶
Televisores	% hab.	162 ¹
Bibliotecas Públicas		1.017 ²
Número de Médicos	% hab.	4,35 ¹
FUERZAS ARMADAS		
Ejército	miles de hombres	85
Marina	miles de hombres	6
Aviación	miles de hombres	15

* Los datos corresponden, en general, a 1994.

¹ Dato de 1992.

² Último censo realizado en 1981.

³ Dato de 1995.

⁴ Promedio entre 1990 y 1995.

⁵ Dato de 1991.

FUENTE: L'État de Monde, annuaire économique et géopolitique mondial, Paris, La Découverte, 1995.

BIBLIOGRAFÍA

LIBROS Y ENSAYOS

L'État de Monde, annuaire économique et géopolitique mondial, Paris, La Découverte, 1995.

Alonso, Aurelio. "Las reformas y la introducción de la lógica de mercado en el sistema económico. Apreciaciones sobre los efectos sociales", en Varios Autores, *Dossier*, La Habana, Centro de Estudios sobre América (CEA), 1994.

Barrera, Elsa. "Síntesis informativa de la economía cubana en 1994", en en varios autores, *Dossier*, La Habana, Centro de Estudios sobre América (CEA), 1995.

Carranza Valdés, Julio. "Cuba: los retos de la economía", en varios autores, *Dossier*, La Habana, Centro de Estudios sobre América (CEA), 1994.

García, Tania. "El mercado informal en divisas en Cuba", en varios autores, *Dossier*, La Habana, Centro de Estudios sobre América (CEA), 1995.

González, Gerardo. "Los dilemas de la economía cubana más allá del corto plazo", en varios autores, *Dossier*, La Habana, Centro de Estudios sobre América (CEA), 1994.

Noyola, Juan F. *La economía cubana en los primeros años de la revolución y otros ensayos*, México, Siglo XXI Editores, 1978.

ARTICULOS DE REVISTAS:

Ashby, Timothy. "Cuba: en el camino de la reforma", en *Reforma Económica Hoy*, Washington, Center for International Private Enterprise, N° 2, 1994, pp. 14-18 y 32.

Bell Lara, José. "Cuba: perspectivas objetivas para superar el período especial", en *Cuadernos Africa-América Latina*, Madrid, SODEPAZ y FLACSO Cuba, N° 16, cuarto trimestre, 1994, pp. 33-51.

Berrios, Rubén. "El embargo económico estadounidense a Cuba", en *Comercio Exterior*, México, Vol. 41, N° 11, octubre, 1994, pp. 1004-1007.

Castro, Soraya y Luis René Fernández Tabío. "Estados Unidos: la política económica de la confrontación", en *Cuadernos de Nuestra América*, La Habana, Centro de Estudios sobre América (CEA), Vol. XI, N° 21, enero-junio, 1994, pp. 124-138.

De Miranda Parrondo, Mauricio. "Cuba ante el reto de los cambios", en *Revista Universitas Xaveriana*, Cali, julio-diciembre, 1993, pp. 41-73.

Díaz, Beatriz y Marta R. Muñoz. "Biotecnología agrícola y medio ambiente en el período especial cubano", en *Cuadernos Africa-América Latina*, Madrid, SODEPAZ y FLACSO Cuba, N° 16, cuarto trimestre, 1994, pp. 77-90.

Díaz González, Elna. "Calidad de vida en Cuba", en *Cuadernos Africa-América Latina*, Madrid, SODEPAZ y FLACSO Cuba, N° 16, cuarto trimestre, 1994, pp. 13-33.

López, Delia Luisa. "Período Especial y democracia en Cuba", en *Cuadernos Africa-América Latina*, Madrid, SODEPAZ y FLACSO Cuba, N° 16, cuarto trimestre, 1994, pp. 53-76.



Martínez, Osvaldo. "Cuba: experiencias en desarrollo humano", en *Comercio Exterior*, México, Vol. 41, N° 6, junio, 1991.

Monreal, Pedro y Manuel Rúa del Hano. "Apertura y reforma de la economía cubana: las transformaciones institucionales (1990-1993)", en *Cuadernos de Nuestra América*, La Habana, Centro de Estudios sobre América (CEA), Vol. XI, N° 21, enero-junio, 1994, pp. 159-181.

Tarazona, Jaime. "El otoño del patriarca", en *Latinoamérica Internacional*, N° 6, 1993.

"Cuba: política económica bajo la revolución", en *Economía de América Latina*, N° 9, septiembre, 1978.

DOCUMENTOS

Repinosa, Martínez, Eugenio. "La economía cubana en 1989-1995: crisis, reformas y relanzamientos", Cuba, FLACSO, ponencia presentada en el Taller Internacional "América Latina Hoy", abril 28 de 1995.

Prensa:

"Castro takes one more step toward capitalism", en *The Economist*, septiembre 9, 1995.

"Clinton ordenó represalias contra Cuba", *El Nacional*, Caracas, 2 de abril de 1996, p. 6A.

"Cuba publica datos sobre mejoría económica", en *El Nacional*, Caracas, diciembre 3 de 1995, p. 6A.

"Cuba reinventa los impuestos", en *El Nacional*, Caracas, 26 de noviembre de 1995, p. A6.

"Cuba revela nueva ley de inversión extranjera", en *El Espectador*, Bogotá, 5 de septiembre de 1995, p. 5B.

"Cubanos podrán reparar juguetes", en *El Espectador*, Bogotá, 14 de junio de 1995, p. 6A.

"Jaque al nuevo intervencionismo", en *El Espectador*, Bogotá, 9 de junio de 1996, p. 1E.

"Revolución a Estados Unidos en la OEA", en *El Tiempo*, Bogotá, 5 de junio de 1996, p. 12A.

Tomás, Angel. "Se vende isla", en *Cambio 16*, septiembre 18, 1995.

Vogel, Thomas T. "Cuba plantea al Club de París la reestructuración de su deuda", en *El Tiempo*, Bogotá, 26 de junio de 1995, p. 1B.

"Cubanos podrán reparar juguetes", en *El Espectador*, Bogotá, 14 de junio de 1995, p. 6A.

"Jaque al nuevo intervencionismo", en *El Espectador*, Bogotá, 9 de junio de 1996, p. 1E.

"Revolución a Estados Unidos en la OEA", en *El Tiempo*, Bogotá, 5 de junio de 1996, p. 12A.

Tomás, Angel. "Se vende isla", en *Cambio 16*, septiembre 18, 1995.

Vogel, Thomas T. "Cuba plantea al Club de París la reestructuración de su deuda", en *El Tiempo*, Bogotá, 26 de junio de 1995, p. 1B.