



La economía cubana a principios del siglo XXI

Jorge I. Domínguez
Omar Everleny Pérez
Lorena G. Barberia

Editores

EL COLEGIO DE MÉXICO
THE DAVID ROCKEFELLER CENTER FOR LATIN AMERICAN STUDIES,
HARVARD UNIVERSITY

LA ECONOMÍA CUBANA A PRINCIPIOS DEL SIGLO XXI

LA ECONOMÍA CUBANA A PRINCIPIOS DEL SIGLO XXI

Jorge I. Domínguez
Omar Everleny Pérez Villanueva
Lorena G. Barberia
(editores)



EL COLEGIO DE MÉXICO



DAVID ROCKEFELLER CENTER
FOR LATIN AMERICAN STUDIES
HARVARD UNIVERSITY

330.97291

E1944 La economía cubana a principios del siglo XXI / Jorge I. Domínguez, Omar Everleny Pérez Villanueva, Lorena G. Barberia, editores. – 1a ed. – México, D.F. : El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales y David Rockefeller Center for Latin American Studies, Harvard University, 2007. 462 p. : il., gráf., tablas : 22 cm

Incluye referencias bibliográficas.
ISBN 968-12-1287-8

I. Cuba – Condiciones económicas – Siglo XXI. 2 Cuba – Política económica – Siglo XXI. 3 Cuba – Relaciones económicas exteriores – Siglo XXI. I. Domínguez, Jorge I., 1945- , ed. II. Pérez Villanueva, Omar Everleny, coed. III. Barberia, Lorena G., coed.

Primera edición, 2007

D. R. © El Colegio de México, A. C.
Camino al Ajusco 20
Pedregal de Santa Teresa
10740 México, D. F.
www.colmex.mx

D. R. © David Rockefeller Center
for Latin American Studies, Harvard University
1730 Cambridge Street
Cambridge, MA 02138
www.drclas.fas.harvard.edu

ISBN 968-12-1287-8

Impreso en México

Que en el futuro las relaciones de Estados Unidos y Cuba sean tan amistosas, joviales y constructivas como las que hemos tenido todos los que trabajamos en este libro.

ÍNDICE

Prefacio de <i>John H. Coatsworth</i>	11
I. Análisis introductorio: la economía cubana a principios del siglo XXI <i>Jorge I. Domínguez</i>	15
PARTE 1. TEMAS MACROECONÓMICOS	
II. La transición económica de Cuba: éxitos, deficiencias y desafíos <i>Jorge I. Domínguez</i>	35
III. La situación actual de la economía cubana y sus retos futuros <i>Omar Everleny Pérez Villanueva</i>	71
PARTE 2. EL CONTEXTO DE LA ECONOMÍA INTERNACIONAL	
IV. La globalización y los dilemas de las trayectorias económicas de Cuba <i>Pedro Monreal</i>	117
V. Cuba: desafíos de la inserción en el comercio Caribe-Estados Unidos <i>Jorge Mario Sánchez Egozcue</i>	147
VI. El papel de la inversión extranjera directa en el desarrollo económico: la experiencia cubana <i>Omar Everleny Pérez Villanueva</i>	191
• Comentario: Reformas económicas en China y Vietnam: ¿hay lecciones ahí para Cuba? <i>Dwight H. Perkins</i>	229
PARTE 3. POLÍTICA SOCIAL Y BIENESTAR	
VII. Efectos sociales del reajuste económico: igualdad, desigualdad y procesos de complejización en la sociedad cubana <i>Mayra Espina Prieto</i>	239
VIII. Consumo, mercados y dualidad monetaria en Cuba <i>Anicia García Álvarez y Viviana Togores González</i>	279
• Comentario: ¿El final del igualitarismo? La desigualdad económica y el futuro de la política social en Cuba <i>Lorena Barberia, Xavier de Souza Briggs y Miren Uriarte</i>	331

PARTE 4: REDES TRANSNACIONALES Y RESPUESTAS GUBERNAMENTALES
DE CUBA Y ESTADOS UNIDOS

- IX. Normas y redes transnacionales, remesas
y la transformación de Cuba
Susan Eckstein 353
- X. Remesas a Cuba: una evaluación de las medidas políticas
gubernamentales de Cuba y Estados Unidos
Lorena Barberia 391
- Acerca de los autores 457

PREFACIO

John H. Coatsworth

Sólo dos economías en Latinoamérica lograron crecer en la década de los ochenta, terminando la década con un ingreso per capita más alto que al principio. Una de las dos fue Cuba.¹ La economía de Cuba creció, en parte, gracias a la gestión cuidadosa de sus relaciones económicas con el bloque socialista encabezado por la Unión Soviética. Los beneficios de esta estrategia fueron impresionantes: aumentos en los estándares de vida en una sociedad caracterizada por un alto grado de equidad y un acceso universal al empleo, nutrición básica, vivienda, educación y servicios médicos. Cuando la Unión Soviética cayó y el bloque socialista se desintegró, Cuba confrontó una catástrofe económica equivalente a la que hubiera sufrido el resto de Latinoamérica si el gobierno estadounidense hubiera impuesto un embargo económico al comercio y a la inversión en el hemisferio oeste.

Ha pasado más de una década desde que el denominado “periodo especial” comenzó. Este libro analiza el choque extraordinario de los noventa y sus impactos en la productividad cubana y en su sistema de beneficencia social, cómo es que la economía cubana sobrevivió y empezó a recuperarse después de ese choque, y las consecuencias de esta experiencia para la estrategia y el desarrollo de Cuba.

La economía cubana a principios del siglo XXI es el producto de la discusión y el debate entre académicos de Estados Unidos y Cuba

¹ El otro fue Colombia, cuyo “éxito” económico se debe, en parte, a la exportación de sustancias ilegales a Estados Unidos, lo cual significó un alto precio en cuanto al aumento de homicidios por la guerra de las drogas, lo que convirtió al país en uno de los más peligrosos del mundo. Las estimaciones de Maddison, ajustadas considerando la paridad en el poder de compra, harían entrar a Chile y República Dominicana en esta lista por un pequeño margen. Véase Angus Maddison, *The World Economy: Historical Statistics* (París: OCDE, 2003), pp. 144, 147.

con diversos intereses y perspectivas. Su objetivo primordial es reunir información para llevar a cabo un análisis sobre la economía contemporánea de Cuba y compartirla con a los estudiantes, académicos y público en general. Como cualquier trabajo sobre historia o ciencias sociales, busca avanzar en la comprensión de hechos y procesos importantes, enfocar la atención sobre los asuntos clave y contribuir a mejorar la calidad de las discusiones y debates futuros.

Desde su fundación en diciembre de 1994, el Centro David Rockefeller ha asignado como alta prioridad el sobreponerse a los muchos obstáculos que impiden la colaboración académica y el intercambio entre individuos e instituciones en Cuba y Estados Unidos de América. Guía de estos esfuerzos ha sido la convicción de que el restablecimiento y ampliación de la cooperación entre los académicos y las comunidades de Estados Unidos y Cuba puede jugar un papel importante en la promoción de cambios pacíficos dentro y entre nuestros dos países. Durante los últimos diez años, el Centro ha dado albergue a más de 50 académicos cubanos que desarrollaron allí sus trabajos por prolongados periodos y colaboraron en campos tan diversos como la preservación de índices y archivos económicos históricos; en medicina tropical, ciencias políticas, administración y salud pública, entre otros. Un número, cada vez más alto de académicos y estudiantes de Harvard han viajado a Cuba con fines de investigación o de otra actividad educativa.

El Centro también ha patrocinado seis conferencias académicas sobre Cuba, incluyendo tópicos tales como la historia de las relaciones culturales entre Estados Unidos y Cuba; el impacto de las recientes reformas relacionadas con el sistema de salud en Latinoamérica y las lecciones derivadas del modelo cubano de salud pública; la historia del ex jardín botánico de Harvard —ahora el bellissimo jardín botánico de Cienfuegos—; las lecciones a aprender del programa cubano de control del dengue; los prospectos presentes y futuros de negocios entre Estados Unidos y Cuba, y los temas relacionados con la pobreza y la política social de Cuba en el contexto de sus referentes en los países en desarrollo y en Estados Unidos. La primera de estas conferencias produjo una publicación conjunta, en colaboración con el Centro Juan Marinello, un volumen de artículos denominado *Culturas encontradas: Cuba y los Estados Unidos* (La Habana, 2001), editado por John H. Coatsworth y Rafael M. Hernández.

Las instituciones académicas y científicas con las cuales el Centro

ha colaborado, incluidos el Centro Juan Marinello, los institutos de investigación de la Universidad de la Habana, el Instituto de Medicina Tropical Pedro Kourí, el Jardín Botánico de Cienfuegos y la Academia de Ciencias de Cuba, han demostrado tener un alto grado de profesionalismo y compromiso para los estándares científicos y educativos internacionales.

Los profesores de Harvard y sus estudiantes se han beneficiado de estos intercambios y colaboraciones, así como muchas otras instituciones de todo Estados Unidos. Hemos aprendido de nuestros colegas cubanos, de los conocimientos que poseen en sus respectivos campos y su pasión por la verdad, de su resistencia para superar los problemas que ha enfrentado su país, de su patriotismo y su extraordinaria calidez y humanismo.

El programa de estudios sobre Cuba del Centro David Rockefeller ha recibido un amplio respaldo de la Fundación John D. y Catherine MacArthur, la Fundación Ford y la Fundación Christopher Reynolds para la colaboración e intercambio académicos con Cuba. Las primeras versiones de muchos de los capítulos en este volumen fueron escritas por académicos cubanos en visitas de investigación a la Universidad de Harvard, lo cual fue posible por el apoyo de la Fundación MacArthur. La Fundación Ford también brindó una ayuda crucial para los talleres sobre pobreza y política social que tuvieron lugar entre abril de 2003 y enero de 2004, organizados de forma conjunta por Xavier de Souza Briggs, de la Universidad de Harvard, y Miren Uriarte, de la Universidad de Massachussets, Boston, con el Centro de Investigaciones Psicológicas y Sociológicas de Cuba (CIPS). Las discusiones entre los participantes de esta reunión dieron lugar a dos capítulos y al comentario de Barberia, Briggs y Uriarte contenidos en este volumen. La traducción y publicación de este volumen (en inglés) fue patrocinada con una beca de la Fundación Christopher Reynolds, la cual, por más de una década, ha sido una patrocinadora fundamental en cuanto a la investigación política basada en las lecciones arrojadas por las reformas económicas de Cuba. La traducción y publicación de la obra (en español) fue patrocinada por la Fundación Ford y es una coedición con El Colegio de México.

Por parte de los editores, también me gustaría dar las gracias a los críticos anónimos de este volumen, cuyos comentarios mejoraron bastante el producto final; a June Carolyn Erlick, por su cuidadosa asesoría en cuestiones de edición en las etapas finales de la preparación

de este manuscrito, y a Yadira Rivera por su asistencia administrativa. Los autores de este volumen también quieren expresar su gratitud a la Universidad de La Habana y a sus centros de investigación —el Centro de Estudios de la Economía Cubana (CEEC), el Centro de Investigaciones sobre la Economía Internacional (CIEI) y el Centro de Estudios sobre Estados Unidos (CESEU)— por los muy valiosos intercambios académicos relacionados con las ciencias sociales que han mantenido por años. Finalmente, debemos agradecer a quienes toman las decisiones políticas y a los funcionarios de los dos gobiernos por la ayuda que han prestado para avanzar en la cooperación académica bilateral, así como a los equipos de los dos países que proporcionaron el apoyo logístico que hace posible que proyectos como el que aquí presentamos se lleven a cabo y den sus frutos.

I

ANÁLISIS INTRODUCTORIO: LA ECONOMÍA CUBANA A PRINCIPIOS DEL SIGLO XXI

Jorge I. Domínguez

- Aproximadamente dos millones de turistas visitan Cuba cada año.
- La diáspora envía mil millones de dólares anuales.
- Las exportaciones por azúcar constituyen el cuarto lugar entre los recursos por divisas.
- Las empresas extranjeras operan casi en todos los sectores de la economía.
- La música en disco compacto y las obras de arte son nuevas exportaciones significativas.

El futuro económico de Cuba ha iniciado. Un visitante extraterrestre que pudiera aterrizar en territorio cubano solamente una vez cada quince años no reconocería la economía cubana de hoy día en comparación con la que había encontrado en su visita previa. Una constante que relaciona el pasado de Cuba con su futuro es la profunda dependencia de sus perspectivas económicas de la economía internacional. Cuba va hacia un cambio polifacético y profundo en su economía. Los sectores dinámicos actuales en la economía cubana operan cada vez más sobre los principios de mercado, aun si el sector empresarial estatal continúa empleando a grandes números de personas. El sector de servicios, no la agricultura ni la manufactura, conduce a la recuperación económica. Sin embargo los cubanos enfrentan una disyuntiva al prepararse para el futuro. Pueden seguir confiando, como lo han hecho en el pasado y en la actualidad, en la explotación intensiva de los recursos del suelo y del subsuelo del país. O pueden construir en las grandes inversiones hechas desde hace varias décadas en el desarrollo del capital humano del país. El trabajo que los cubanos realizan con sus cerebros (servicios vinculados al conocimiento, manufactura y agroempresas) podría generar prosperidad en el futuro.

ASPECTOS MACROECONÓMICOS Y SOCIALES

A finales de los años ochenta, la economía de Cuba era centralmente planificada y operada, propiedad del estado, estrechamente vinculada a la Unión Soviética y a sus otros socios en el Consejo de Asistencia Mutua Económica (CAME). Gran parte de las transacciones económicas domésticas e internacionales estaba regulada conforme los precios oficiales. No había empresas privadas internacionales invirtiendo en Cuba. La industria del turismo era minúscula. Las relaciones entre los cubanos en la isla y la diáspora eran usualmente tensas y, en ocasiones, hostiles. El azúcar era el verdadero corazón de la economía y era por mucho la fuente más importante de divisas, como lo había sido durante gran parte de la historia del país. Las empresas agroindustriales anclaban la economía doméstica y en sus relaciones internacionales.

El desempeño económico y social en Cuba funcionó de manera razonablemente buena desde el inicio de los años setenta hasta mediados de los años ochenta. La economía creció considerablemente, recuperándose del desempeño turbulento que tuvo en la década posterior a la victoria revolucionaria de enero de 1959. Hacia mediados de los años ochenta, el estándar de vida de los cubanos llegó a ser cómodo, aunque no próspero. Los subsidios soviéticos a sus precios internacionales y otros arreglos económicos interestatales reforzaron los recursos cubanos externos; inversiones masivas en la educación y en el cuidado de la salud crearon una fuerza de trabajo muy capacitada que disfrutaba los estándares de salud de los países del Atlántico norte. La inequidad económica era extremadamente baja; la política se había estabilizado al concluir los años sesenta revolucionarios. El partido comunista de Cuba celebró su primer congreso en 1975; se promulgó una nueva constitución en 1976 y en el mismo año la nueva asamblea nacional (parlamento) sostuvo su primera reunión. En este sistema político de un solo partido, las elecciones locales requieren múltiples candidaturas para la selección de las asambleas municipales según la nueva Constitución. También en 1975, la Organización de los Estados Americanos levantó las sanciones económicas colectivas impuestas sobre Cuba, y en 1977 Estados Unidos y Cuba acordaron intercambiar diplomáticos en “Secciones de interés” en sus ciudades capitales respectivas.

Había muchos problemas pero parecían controlables. La muy alta dependencia económica de la Unión Soviética y sus aliados señalaban

hacia una vulnerabilidad que llegaría a lesionar después de 1990. Sin embargo, en los años setenta muchos creyeron, no sin razón, que seguramente la Unión Soviética podría durar para siempre. Además, desde principios de los años sesenta Cuba había reestructurado su economía casi como si estuviera en pie de guerra con Estados Unidos. Esta “economía de guerra” produjo muchos productos pero a un costo muy elevado y con frecuencia de muy mala calidad como ocurre en todo el mundo en tales circunstancias. De las muchas consecuencias de esta economía de guerra destaca la incapacidad de Cuba de exportar algo más que productos primarios (incluyendo azúcar sin refinar). De la misma manera, cubanos altamente entrenados se capacitaron más en administración que en el manejo de negocios, y en ingeniería mucho más que en economía. El internacionalismo cubano se demostró en forma heroica en los campos de batalla de Angola y en el este de África pero no en los salones de Davos o de la ciudad de Londres.

El colapso de la Unión Soviética y todos los regímenes comunistas europeos entre 1989 y 1991 contribuyó a una contracción súbita y drástica del tamaño de la economía cubana y el valor de su comercio internacional. Omar Everleny Pérez Villanueva hace un reporte en el primer capítulo de la pérdida de 35% del producto interno bruto entre 1989 y 1993 pero también apunta el inicio de una recuperación económica durante la segunda mitad de los años noventa. Sin embargo, la recesión mundial que abrió la primera década del siglo XXI disminuyó el ritmo de la recuperación económica. Entre tanto, la estructura económica había sido transformada. El sector de servicios se volvió predominante. El número de turistas aumentó casi en seis veces desde 1990 hasta el año 2000. El volumen de azúcar sin refinar que se exportó, cayó de 8 100 000 de toneladas métricas en 1990 a 2 200 000 en el año 2003. Al iniciar el nuevo siglo, el gobierno cerró casi la mitad de las centrales azucareras del país. Aparte del sector de servicios, el éxito principal fue la explotación del gas natural y del petróleo cubanos. Cuba no producía gas natural al final de los años ochenta, pero, gracias al auge que inició en el año 1997, la producción alcanzó 586 700 millones de metros cúbicos hacia 2002. Empero, la eficiencia económica siguió siendo problemática. Después de una reducción significativa de los subsidios del gobierno a las empresas desde su punto más alto en 1993, los subsidios globales, en una forma u otra, se mantuvieron altos, casi tres mil millones de pesos al año entre 1996 y 2003. Los salarios reales, y el consumo doméstico perso-

nal más generalmente, también disminuyeron de manera significativa en los inicios de los años noventa, si bien se recuperaron en los años siguientes, aunque más lentamente que la economía en su conjunto, como lo demuestran Viviana Togoeres González y Anicia García Álvarez en su capítulo. Los salarios constituyeron aproximadamente tres cuartas partes del ingreso familiar desde los años sesenta hasta los años ochenta pero apenas más de la mitad en los años noventa. Las remesas internacionales, el empleo por cuenta propia con licencia oficial y las fuentes informales de ingreso, se habían constituido en algo más importante. En 1993, la despenalización de la posesión y uso del dólar creó un mercado doméstico de consumo diferenciado. El acceso a los dólares se convirtió en la clave del consumo doméstico.

En los años setenta y ochenta, los mercados racionados constituían más de la mitad de los bienes de consumo; desde 1990 constituían menos de la mitad. El cambio principal en la estructura de los mercados domésticos del consumo en los años noventa fue el auge de un mercado ilegal o “negro” entre 1990 y 1993 (cuando suministraba casi la mitad de los bienes de consumo) y su posterior contracción, remplazado por varias modalidades de mercados legales en los que la oferta y la demanda fijan los precios. Uno de esos mercados operó en moneda dura, principalmente dólares de Estados Unidos de Norteamérica. En el año 2000, hubo alrededor de 5 500 tiendas minoristas para el mercado doméstico operando en moneda dura. También en el año 2000, los dólares estadounidenses constituían más de la mitad de todas la moneda en circulación.

Durante los años noventa, el consumo de calorías y proteínas cayó por debajo de los estándares nutricionales recomendados por la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), si bien esos estándares por lo general se alcanzaron nuevamente al iniciar el nuevo siglo. El consumo de vitaminas y grasas también se mantuvo por debajo de los estándares al inicio de la primera década del siglo. En esta nueva década, los consumidores deben recurrir más que en el pasado a los mercados de comida donde los precios se fijan en forma libre por la oferta y la demanda. Por ejemplo, en La Habana metropolitana los adultos entre 14 y 64 años de edad satisfacían solamente dos quintos de sus necesidades calóricas y una tercera parte de sus necesidades de proteína en los almacenes de alimentos racionados, por tanto, el acceso a divisas hacía la diferencia entre una dieta adecuada y una deficiente. Las importaciones constituyeron casi la

mitad del consumo de comida y uso de energía humanos. El acceso a productos no alimentarios se mantuvo mucho más limitado, y las circunstancias familiares dependieron mucho más del acceso a divisas para hacer compras significativas de productos no alimentarios.

Los efectos sociales de las dificultades económicas fueron drásticos. Antes de 1990, los cubanos habían esperado que la inequidad fuera limitada y en todos los casos se hubiera erradicado la pobreza. En su capítulo, Mayra Espina Prieto denomina a esas expectativas el resultado de la creación de “espacios de igualdad”, es decir, que los medios de distribución se encontraban en manos de y garantizados por, el estado, abarcando a toda la población, permitiendo que los bienes y servicios estuvieran disponibles de manera gratuita o fuesen fácilmente obtenibles, por derecho y de acuerdo con criterios universales y contemplados para asegurar resultados aproximadamente iguales para todos. Hubo una participación extensa de la sociedad, en principio abierta a todos los ciudadanos, privilegiando la resolución de los problemas colectivos sobre los individuales. No obstante, después de 1990, la declinación del papel del estado y la desvinculación del ingreso familiar de los salarios de sus miembros (las remesas transnacionales en dólares y el empleo por cuenta propia generaban otras fuentes de ingresos) abrieron las puertas a la reestratificación social y a una mayor desigualdad. Las familias con ingresos más elevados eran más propensas a recibir remesas que las familias de escasos ingresos. El índice Gini de desigualdad de los ingresos subió de 0.24 en 1986 a 0.38 en 2002. Según estándares mundiales, Cuba es todavía muy igualitaria, pero no en términos de su propia historia desde los años sesenta hasta los ochenta: La desigualdad también se amplió entre las provincias cubanas, las provincias orientales y áreas rurales son más pobres, dada la distribución desigual de los nuevos sectores dinámicos de la economía a lo largo del territorio nacional. La pobreza reapareció con rapidez. En la Cuba urbana donde la mayoría de los cubanos vive, la pobreza había caído por debajo de seis por ciento de la población en 1985, subiendo a casi 15% en 1995 y casi 20% en 2002.

Para afrontar la debacle económica de principios de los años noventa y para hacer frente a los difíciles momentos siguientes para la mayoría de los cubanos, el gobierno adaptó un marco estratégico nuevo para la economía. Varios componentes clave son evidentes en los párrafos previos: la bienvenida de la inversión directa del extran-

jero, el desarrollo del turismo y la despenalización de la posesión y uso del dólar estadounidense. Cada capítulo de este libro atestigua el éxito considerable de esta estrategia económica y reconoce la dedicación notable y consistente de Cuba para sostener su alto compromiso con la educación, la atención de la salud y otros sectores sociales sin desdoro de los problemas descritos arriba.

Sin embargo, ¿cuál podría ser la estrategia económica óptima de Cuba para hacerle frente a este conjunto de problemas macroeconómicos y sociales, en lugar de continuar confiando en una estrategia improvisada en los inicios de los años noventa, para responder a las circunstancias de emergencia de ese momento? La economía de Cuba, como lo apunta Pedro Monreal en su capítulo, ha puesto especial atención en las actividades económicas de uso intensivo de mano obra pero de bajo valor agregado y que depende de la explotación de los recursos naturales. La economía del azúcar y la explotación de las minas de níquel son claros ejemplos de ello. La forma en la que se desarrolló la nueva industria turística desde los años noventa es otro, porque su principal interés es el turismo de playa, canalizando a la mayoría de los trabajadores cubanos para realizar labores de servicio hotelero, gastronómico y chofer. Aun así, un logro cubano importante durante las últimas cuatro décadas del siglo xx fue la inversión masiva y exitosa en la educación. Por ejemplo, el primer estudio internacional comparativo de resultados educacionales estandarizados auspiciado por la UNESCO fijó el promedio de la calificación latinoamericana en 250. La calificación promedio en matemáticas para los alumnos de cuarto grado de Cuba fue de 353, la siguiente más alta en los países latinoamericanos fue para Argentina con 269.¹ Los cubanos de hoy día tienen una esperanza de vida larga y es probable que mueran de las mismas enfermedades que sufren quienes viven en países más desarrollados.

El capital humano en Cuba es potencialmente su principal recurso. Una estrategia económica más efectiva en el largo plazo debe movilizar y volver a entrenar ese gran capital humano porque promete actividades más remunerativas y un estándar más elevado de vida en el largo plazo. La inversión en y de capital humano requiere una

¹ “Task Force on Education, Equity, and Economic Competitiveness in Latin America and the Caribbean”, *Lagging Behind: A Report Card on Education in Latin America* (Washington, D. C.: Partnership for Educational Revitalization in the Americas [PREAL], 2001), 33.

estrategia de sustitución de exportaciones en diversos sectores que podrían cambiar la mezcla de factores de producción, según hace notar Monreal. Cuba ha iniciado el desarrollo de exportaciones de servicios médicos y algunos productos de biotecnología. Sus músicos y artistas han encontrado una nueva demanda internacional para su trabajo. Sus ingenieros de *software* y sus mecánicos habilidosos han hecho que las computadoras del país y los Chevrolet de los años cincuenta funcionen, a pesar de las persistentes sanciones económicas de Estados Unidos. Liberar la creatividad y proveer incentivos para aumentar la productividad de los cubanos es un camino deseable hacia el futuro.

Una mejor estrategia económica también prestaría mayor atención a aspectos microeconómicos cuya importancia surge como resultado de la aplicación de políticas durante los años noventa. El capítulo de Domínguez destaca varias preocupaciones. Las estadísticas del gobierno cubano muestran que los resultados económicos en la agricultura mejoran dependiendo del grado de autonomía de los productores que participan en el mercado: a mayor autonomía en el mercado, mejores resultados económicos. De la misma manera, los ingresos fiscales han aumentado más rápidamente debido a la contribución de impuestos de empresas mixtas y las firmas *quasi*-privadas, no de las estatales. Los impuestos excesivamente elevados han reducido la percepción de impuestos por parte de las actividades privadas de empleo por cuenta propia. Mejores incentivos para los productores privados probablemente producirían mejores resultados económicos.

El sistema cubano de múltiples tasas de cambio distorsiona gravemente los precios relativos, la rentabilidad de las empresas y los incentivos para trabajar. Es uno de los factores que contribuyó a la bancarrota *de facto* de la industria azucarera. La unificación de la tasa de cambio podría establecer una base más sólida en el largo plazo para el crecimiento económico. Más aún, la política gubernamental que rige la concesión de licencias a firmas extranjeras para que se asocien con empresas estatales cubanas en el sector del turismo ha creado oligopolios que reducen las ganancias que Cuba de otra manera obtendría al beneficiarse de la gran competencia entre las grandes firmas turísticas internacionales. Cuba también podría ahorrarse estas rentas oligopólicas y mejorar su desempeño económico si se liberalizaran las regulaciones de empleo por cuenta propia para

permitir el crecimiento de pequeños negocios. Finalmente, reglamentos oficiales permiten la persistencia de medidas que funcionan como barreras para mayores flujos de inversión internacional; la tolerancia de la “cadena de impagos” (firmas que no pagan a sus proveedores con prontitud) socava la capacidad de desarrollo del país.

EL CONTEXTO INTERNACIONAL Y TRANSNACIONAL

La estrategia económica de Cuba para los años noventa forjó los cimientos de su cambiante estrategia económica gracias a su apertura hacia el mundo más allá de las fronteras del país. Este elemento de estrategia nacional seguirá siendo un componente clave para el futuro. Sus elementos fundamentales fueron la bienvenida a la inversión directa extranjera, la búsqueda de la reactivación y diversificación de su comercio internacional, la administración defensiva de las finanzas internacionales del país y el estímulo a las remesas transnacionales.

Hacia 2002 más de 400 firmas internacionales operaban en asociación con empresas estatales cubanas. Tal como lo muestra Pérez Villanueva en su segundo capítulo, el número de estas empresas mixtas ha aumentado de manera estable desde 1990; el flujo anual de inversión directa extranjera, por el contrario, ha sido muy errático. Hacia 2002 las empresas mixtas operando en Cuba aportaban casi la mitad de las exportaciones de bienes del país; y eran especialmente importantes en la minería, el petróleo, el gas natural, las telecomunicaciones, el ron y el turismo. Sherritt Internacional por sí sola producía 40% del petróleo cubano.

De 1989 a 1992, las exportaciones de bienes cubanos se desplomaron de más de cinco mil millones de dólares a menos de dos mil millones. En los siguientes diez años, como lo muestra Pérez Villanueva en su primer capítulo, las exportaciones oscilaron dentro de un estrecho margen, manteniéndose comúnmente por debajo de los dos mil millones de dólares estadounidenses. Sin embargo, esto ocultó la restructuración de las exportaciones cubanas. El valor de las exportaciones de azúcar declinó en forma marcada mientras que aumentó extraordinariamente la exportación de níquel después de 1995; la exportación de productos de tabaco también aumentó. Aparecieron nuevas líneas de exportaciones de bienes pero su contribución global al valor de las exportaciones siguió siendo modesta. Las importaciones

crecieron mucho más rápidamente que las exportaciones en respuesta en parte a la reactivación económica de la segunda mitad de los años noventa, y el déficit de comercio se amplió por tanto.

El turismo, las remesas y ciertas donaciones internacionales se volvieron particularmente importantes a la luz del déficit de comercio en bienes. La balanza de pagos en cuenta corriente se mantuvo en déficit en los años a partir de 1990; y éste ha tendido a empeorar, como lo menciona Pérez Villanueva en su primer capítulo. El financiamiento de este déficit es muy difícil porque Cuba interrumpió el pago de su deuda en divisas en 1986, de tal manera que se le cerraron los mercados crediticios internacionales en el mediano y el largo plazo, dependiendo en gran medida del crédito a corto plazo otorgado por sus proveedores.

El futuro del comercio internacional de Cuba, como lo menciona Jorge Mario Sánchez Egozcue en su capítulo, muestra características comunes a lo largo del Caribe. Los mercados domésticos son pequeños, para detrimento de empresas activas sólo en tales mercados, lo que hizo que las estrategias de sustitución de importaciones difícilmente fueran eficientes. La agricultura está en declinación y la manufactura y los servicios se han vuelto más importantes. El comercio internacional está fuertemente orientado hacia Norteamérica a lo largo del Caribe; aun el comercio de Cuba con Estados Unidos y Canadá aumentó desde 1990. En la primera parte del siglo XXI, Estados Unidos de Norteamérica se volvió el primer proveedor internacional de alimentos a Cuba. El sector externo es fundamental para las perspectivas de crecimiento económico del Caribe.

En dos aspectos, según Sánchez Egozcue muestra, Cuba ya está bien posicionada para desarrollar su sector externo. Depende poco de la recaudación de impuestos aduanales para financiar al gobierno central; redujo sus impuestos aduanales de manera sistemática durante los años noventa. Y, como se ha notado, posee recursos en capital humano impresionantes. Sin embargo, Cuba está mal posicionada para participar en los mercados internacionales porque carece de acceso a los mercados internacionales de crédito de mediano y largo plazo, continúa confiando en extensas y profundas regulaciones económicas incluyendo barreras no arancelarias, muestra baja productividad laboral, depende desmesuradamente de tecnologías industriales obsoletas, exporta productos de calidad inferior a la mediana por estándares internacionales, y carece de experiencia adecuada de mercadeo. Por

estas razones, menciona en su análisis, el comercio internacional de Cuba posiblemente no crecerá mucho aun si Estados Unidos levanta su embargo comercial;² un probable resultado puede ser desviar su comercio hacia Estados Unidos en vez de generar un crecimiento neto de su comercio. Por otro lado, el desempeño de la economía cubana desde la mitad de los años noventa mejoró un poco en estas dimensiones, excepto en el acceso a los mercados de capital internacional.

El futuro del financiamiento de las perspectivas de desarrollo de Cuba puede ser menos severo que lo que sugieren los párrafos precedentes gracias al marcado incremento de los vínculos transnacionales entre personas que viven en la isla y en el extranjero. Al inicio del siglo, la diáspora cubana remitió aproximadamente mil millones de dólares estadounidenses (según el cálculo medio en el capítulo de Togores y García), la mayoría de cubano americanos, constituyendo la segunda fuente más importante (después del turismo) de captación de divisas. Este hecho destaca tres cambios importantes.

Primero, las relaciones interpersonales entre aquellos que se llaman a sí mismos cubanos pero viven en orillas opuestas del Estrecho de la Florida, han mejorado, en algunos casos de forma drástica. El capítulo de Susan Eckstein recuerda las fuertes sanciones formales e informales que una vez impidieron que los cubanos que viven en Cuba y Estados Unidos sostuvieran vínculos que sólo en fechas recientes se han fortalecido, y documenta la transformación sociológica extraordinaria ya en marcha, que amplía y profundiza las relaciones transnacionales interpersonales. Esto implica que se está dando un cambio social y político muy importante, que puede facilitar en el largo plazo un futuro cubano más pacífico y próspero. Segundo, las remesas estimulan una economía descentralizada de mercado orientada al consumidor y basado en su demanda, que contrasta en forma aguda con la economía centralizada y la austeridad de consumo que han caracterizado a Cuba en el pasado. Eckstein también señala la diseminación de las normas del consumo en Cuba contemporánea como una dimensión inherente de este proceso social transnacional. El efecto del flujo de los fondos y el cambio en las normas afectan los patrones de la estratificación social en Cuba, y amplían la desigual-

² Ésta es la terminología que se utiliza en Estados Unidos para referirse al conjunto de políticas contra Cuba.

dad, incluyendo la racial porque es mucho menos probable que los no blancos reciban remesas, y provee para un nuevo comportamiento moldeado por el mercado. En el largo plazo, la financiación del consumo y, en algún momento, de la inversión requerirá cada vez más la movilización de estos recursos monetarios privados.

Tercero, el auge de las remesas sólo pudo desarrollarse gracias a la autorización y el apoyo activo de los gobiernos de Cuba y Estados Unidos, que cooperaron de manera indirecta para que surgiera y se sostuviera. Los cambios en la política cubana y estadounidense con respecto a las remesas han sido impresionantes, como lo indica Lorena Barberia en su capítulo. En 1979 el gobierno cubano cambió su política y empezó a permitir a los cubano americanos regresar a Cuba para visitar a sus familias. Surgieron las remesas, aunque limitadas durante los años ochenta por los requerimientos de control rígidos del gobierno cubano. Empero, en el contexto de duro sufrimiento económico del país y sus ciudadanos, en 1993 el gobierno cubano decidió despenalizar la posesión y el uso de divisas, lo que destrabó un torrente de remesas. Los bancos estatales crearon cuentas de ahorros con pago de intereses en dólares. Las empresas del estado y las empresas mixtas abrieron miles de tiendas al menudeo que comercian en dólares. Las casas de cambio del gobierno facilitaron la compraventa de pesos y dólares. El gobierno autorizó el empleo por cuenta propia, cuya financiación provino en gran parte de los dólares de la diáspora. Las remesas se mantuvieron exentas de impuestos y excluidas de declaraciones de impuestos.

Por su parte, como lo muestra Barberia, al inicio de 1977 el gobierno de Estados Unidos eximió las remesas de la prohibición de transacciones económicas con Cuba (aunque la prohibición se reimpuso entre 1994 y 1998), e intentó, en cambio, regular su flujo. No obstante, la política de Estados Unidos sobre las remesas se mantuvo por lo general muy restrictiva, hasta 1998. La administración del presidente Bush confirmó las políticas de remesas de Estados Unidos de Norteamérica; liberalizó ligeramente las políticas sobre las remesas a Cuba en 2001, y fortaleció en algo esas regulaciones en 2004, pero la tolerancia de este gobierno sobre las remesas ha persistido. También ha autorizado a varios intermediarios financieros, notablemente Western Union, para participar en este negocio. En resumen, si bien las motivaciones difieren, los gobiernos cubano y norteamericano cooperan para facilitar el flujo de remesas privadas, abriendo así un capítulo

importante para el presente y el futuro del consumo y de la inversión en Cuba y las perspectivas para un futuro de mayor cooperación.

LA MISIÓN DEL LIBRO

Este libro explora cuatro grandes temas. Su primera parte enfoca las principales cuestiones macroeconómicas. Domínguez revisa los éxitos importantes en políticas económicas y sociales aun durante la crisis de los inicios de los años noventa. Después, analiza las consecuencias adversas de problemas del pasado que persisten, los efectos sin resolver del colapso del apoyo soviético y especialmente los indeseados efectos negativos de algunas de las políticas que en otros aspectos fueron exitosas. En algunos casos sugiere cómo cambios en política económica pueden hacerle frente a algunos de estos retos.

El primero de los dos capítulos de Omar Everleny Pérez Villanueva presenta un amplio estudio empírico de las características macroeconómicas más sobresalientes de Cuba. Revisa la evolución de los indicadores macroeconómicos clave, inversión, consumo, ingreso personal e ingresos y egresos del presupuesto, desempeño de los sectores de agricultura y servicios, y tendencias en exportaciones e importaciones internacionales, financiamiento y deuda. Este trabajo altamente informativo sienta los cimientos de los siguientes capítulos.

La segunda sección del libro analiza el contexto económico internacional. Pedro Monreal destaca la estrategia de desarrollo económico de Cuba y sus cambios a lo largo del tiempo, señalando sus raíces históricas en la exportación de productos primarios y, durante la segunda mitad del siglo xx, también en la sustitución de las importaciones. Evalúa la adaptación de Cuba frente a la crisis económica de los años noventa, indicando que continúa exportando bienes y servicios de escaso valor agregado, con un persistente estímulo a la industrialización mediante la sustitución de importaciones. Señala que Cuba debería adoptar una estrategia de reindustrialización mediante la sustitución de las exportaciones, o sea, transformar e invertir su capital humano para generar exportaciones de alto valor agregado.

Jorge Mario Sánchez Egozcue compara a Cuba con las economías de la cuenca del Caribe y evalúa las perspectivas de comercio internacional para Cuba. Analiza los factores comunes a todas las economías del Caribe para comprender sus oportunidades comparativas, así

como los limitantes para sus relaciones económicas internacionales. Considera las ventajas comparativas de Cuba con sus desventajas en este contexto específico internacional. Muestra que Cuba puede ser capaz de seguir la estrategia que recomienda Monreal pero que sigue muy lejos de poder aplicarla. Sus conclusiones acerca de las perspectivas para el crecimiento del comercio internacional de Cuba son sobrias porque muestra los serios impedimentos para tal crecimiento en la misma economía cubana, aun si Estados Unidos de Norteamérica fuese a levantar su embargo comercial.

El segundo capítulo de Omar Everleny Pérez Villanueva en este libro examina el impacto de la inversión directa extranjera sobre la economía cubana. Describe el contexto empírico internacional y comparativo para comprender el papel de tal inversión en el desarrollo económico. Explora los patrones de inversión directa externa en Cuba, incluyendo el número de firmas, el efecto de la inversión sobre la formación bruta de capital y las exportaciones, y la incidencia de tal inversión a lo largo de múltiples y diversos sectores económicos.

Dwight Perkins cierra este segmento comentando las posibles lecciones para Cuba de reformas económicas implantadas en otros dos países comunistas, es decir, China y Vietnam. Remarca la exitosa respuesta de Vietnam frente al colapso de la Unión Soviética, que por muchos años notablemente subsidió las importaciones de Vietnam, a pesar del continuo embargo de Estados Unidos de Norteamérica. Perkins anota el efecto saludable de liberar los mercados rurales para la mayoría de los productos agrícolas así como de la liberación del mercado de tipo de cambio que permitió que flotara la moneda hasta que las exportaciones de Vietnam llegaran a ser internacionalmente competitivas. Perkins hace un breve resumen de la lección de China y Vietnam para Cuba: “si usted va a construir una economía moderna y competitiva en los sectores de industria y servicios, no lo puede hacer a medias o con trucos”.

La tercera sección de este libro estudia la política social y de bienestar. Mayra Espina Prieto explora el enfoque cubano de la política social y la reducción de la pobreza, mencionadas anteriormente, indicando su notable éxito y efectividad durante muchos años y las dificultades encontradas en los años noventa. Describe la ampliación de la desigualdad en el ingreso; una quinta parte de la población de Cuba queda sumida en la pobreza. También examina el impacto de las nuevas políticas económicas de Cuba, lanzadas en los años noventa, sobre

las diferencias interprovinciales en el ingreso y el bienestar social, encontrando que las provincias orientales son las más desaventajadas. Tales diferencias territoriales no son nuevas en la historia cubana pero han resurgido con renovada fuerza: son altas las perspectivas de que las desigualdades territoriales se amplíen más. Finalmente, Espina estudia las múltiples transformaciones de la estructura de clases sociales de Cuba a lo largo del tiempo, concluyendo con una evaluación de las nuevas formas de estratificación asociadas con la reintroducción en gran escala de varias formas de una propiedad no estatal a partir de 1990.

Viviana Togores y Anicia García documentan cambios en el ingreso y el consumo personal, presentando gran cantidad de datos. Este trabajo destaca claramente el efecto del fenómeno macroeconómico en los seres humanos. Se describe acuciosamente el sufrimiento derivado de la declinación de consumo de alimentos y la reaparición de un déficit nutritivo significativo a la vez que se examina la oferta de otros bienes. Analizan los autores en detalle las formas y consecuencias de la segmentación del mercado (ilegal, racionado, empleo por cuenta propia, paralelo, campesino, en dólar, agrícola, industrial y estatal) desde principios de los años ochenta, indicando cambios drásticos en su composición durante un periodo relativamente corto de tiempo en el que los ingresos familiares se ajustan a las circunstancias cambiantes.

Esta sección cierra con un comentario de Lorena Barberia, Xavier de Souza Briggs y Miren Uriarte en el que proponen que Cuba cambie su modelo de política social. Hacen hincapié en que la política social puede retener su carácter universal, cualquier persona que lo requiera recibirá asistencia, pero sin proveer asistencia estandarizada a toda persona. Los cubanos con ingresos elevados no necesitan recibir alimentos subsidiados; los recursos que subsidian a los nuevos ricos de Cuba deben reasignarse a través de una estrategia enfocada a ayudar a los nuevos pobres de Cuba. La focalización de la asistencia social puede ser particularmente eficaz para enfrentar los problemas de pobreza y disparidad territoriales que Espina y Togores-García describen muy bien en sus capítulos.

El segmento final del libro trata del estudio de las redes transnacionales y las respuestas respectivas de los gobiernos de Estados Unidos de Norteamérica y de Cuba. Además de cambios notables en su economía y su sociedad durante los años noventa, Cuba también presencié una transformación de las relaciones entre la mayoría de su pueblo y muchos de los cubanos en la diáspora. El capítulo de Susan

Eckstein traza los obstáculos formales e informales que han incidido sobre las relaciones transnacionales entre las personas de origen cubano en ambas márgenes del Estrecho de la Florida y la erosión de esas barreras desde el inicio de los años noventa. Describe los cambios drásticos tanto en Cuba y como en la diáspora cubana en Estados Unidos, a medida que miembros de esas dos comunidades ajustan sus comportamientos para establecer contactos con la normalidad permisible por las políticas de los gobiernos respectivos. Describe el cambio normativo en ambas partes y la transnacionalización y transformación de la estratificación social de Cuba.

Lorena Barberia reseña los cambios en la política de los gobiernos de Cuba y de Estados Unidos que afectan las remesas de la diáspora cubana. Nos da un detallado repaso histórico de las prohibiciones mutuas por parte de ambos gobiernos, así como de la más reciente autorización parcial de esas remesas. Explora el crecimiento de una nueva arquitectura financiera en Cuba que ha venido a depender del flujo de las remesas, y también el efecto de tales flujos sobre políticas cubanas, como la liberación de los mercados de consumo, reformas bancarias, oportunidades de inversión, y cambios en la política fiscal. Describe los variados y frecuentemente inútiles intentos del gobierno de Estados Unidos de regular el flujo de remesas. Una señal del poder político de las remesas es que ni los gobiernos de Estados Unidos ni el cubano prohibieron las remesas cuando se deterioraron sus relaciones políticas en 2003-2004.

Todos estos capítulos estudian la Cuba que verdaderamente existe. Éste no es un libro acerca de lo que puede ocurrir para generar un cambio en el régimen político de Cuba, ni una fantasía sobre lo que ocurriría si tal cambio político se realizará. Existen fuertes fundamentos académicos que justifican el estudio del mundo tal como lo conocemos. Éste es el propósito del presente volumen, si bien permitiendo a los autores que lo deseen, proponer sugerencias acerca de posibles cambios de política económica o social en el contexto de las circunstancias políticas vigentes en Cuba.

CONCLUSIONES

Cuba enfrenta tremendos retos en los años por venir. Es improbable que recupere el nivel que su producto interno bruto per cápita obtu-

vo en 1985 antes del fin del primer decenio de este siglo; aquél fue el final del último periodo cuando su economía logró un periodo relativamente largo de crecimiento sostenido. La estrategia macroeconómica de Cuba debe sobrepasar la recuperación económica en busca de un crecimiento sostenido, movilizándolo más eficazmente su capital humano. El retorno económico para Cuba de su gran inversión en educación, cuidado de la salud y otros componentes del capital humano sigue siendo sorprendentemente limitado. Sobre la base de los recursos de su pueblo, Cuba debe adoptar una estrategia económica que movilice el conocimiento humano, sustituyendo el esfuerzo mental por el mero esfuerzo físico como factor clave de producción y exportación.

Las dificultades económicas, a su vez, generan dificultades sociales e impiden su resolución. El gobierno cubano se ha adaptado bien en diversos aspectos a las circunstancias cambiantes del país; en particular ha sido impresionante su esfuerzo para sostener una red de protección social para la mayoría de los cubanos. A su vez, los cubanos se han adaptado aún mejor, reinventando sus destrezas y sus actividades económicas y en números crecientes construyendo o reconstruyendo sus vínculos con amigos y parientes en la diáspora cubana como instrumento para construir su capital financiero y social. Pero las políticas sociales igualitarias de Cuba enfrentan los retos que Lorena Barberia, Xavier de Souza Briggs y Miren Uriarte identifican en su capítulo: cómo sostener las políticas sociales de amplia cobertura en ausencia relativa de crecimiento económico y cómo salir de programas sociales estandarizados e iguales para todos, conforme un criterio de acceso universal, hacia programas sociales con el mismo criterio de acceso universal pero que se dirijan a las personas más pobres, reconociendo la importancia y legitimidad de diferencias según las necesidades de las personas en la distribución de servicios sociales.

Los cubanos han empezado también a reconstruir los vínculos que puedan reunir a una nación cubana dividida, gracias a que un número creciente de cubanos en la diáspora intenta asistir a sus parientes en Cuba no sólo para sobrevivir sino también para construir vidas más productivas. Empero, las políticas gubernamentales también deben modificarse para que se logren los plenos beneficios de estos nuevos lazos transnacionales.

Sin embargo, el futuro económico de Cuba ya ha empezado, conjuntamente con cambios importantes para su sociedad. Quizás el ele-

mento más notable de los cambios que han ocurrido es que ya existen muchas más formas diversas que antes de 1990 para que los cubanos participen en su economía y su sociedad. De esta diversidad surgen tanto la creatividad como el crecimiento pero también la desigualdad. Cómo estas ganancias y pérdidas son ponderadas, mezcladas, moldeadas, y distorsionadas es la clave para conocer el futuro que estamos por conocer.

Parte 1
Temas macroeconómicos

II

LA TRANSICIÓN ECONÓMICA DE CUBA: ÉXITOS, DEFICIENCIAS Y DESAFÍOS

Jorge I. Domínguez

La transición económica de Cuba comenzó formalmente el 23 de junio de 1990, cuando el Buró Político del Partido Comunista de Cuba declaró: “La sólida estabilidad del país, junto con políticas inteligentes, atrae la confianza de los inversionistas extranjeros, y abre el camino a la cooperación mediante empresas mixtas. Esto no choca con nuestro sistema socialista; más bien significa un uso más acelerado de los recursos potenciales”.¹ Días antes en la playa más importante de Cuba, Varadero, el presidente Fidel Castro inauguró públicamente el primer hotel construido conjuntamente por un inversionista extranjero y una empresa estatal cubana desde que el gobierno cubano expropiara todas las empresas turísticas de propiedad extranjera en 1960. Los socios foráneos aportaban los fondos, la experiencia administrativa y las habilidades de mercadotecnia de las que carecían las empresas cubanas, dijo. Titubeando, agregó: “Nosotros no sabemos administrar un hotel, manejar el turismo, y (no sé si debo emplear o no la palabra), cómo sacar la mayor cantidad de dinero del turismo, cómo explotarlo”.²

La decisión de dar la bienvenida a la inversión extranjera descartó una de las piedras angulares de la economía política del socialismo cubano, construido sobre la expropiación de la propiedad extranjera. La promoción del turismo internacional fue otro cambio. A pesar de recibir algo de turismo nuevo o remanente de los países del bloque soviético, de Canadá y de otros orígenes internacionales entre 1960 y 1990, parte de la justificación ética del poder revolucionario en 1959 y 1960 fue la extirpación de la imagen de Cuba como el bur-

¹ *Granma Weekly Review*, 1 de julio de 1990, p. 1.

² *Ibid.*, 27 de mayo de 1990, pp. 2-3.

del del Caribe. El turismo internacional se desplomó en las décadas que siguieron.

Las decisiones de reforma económica de 1990 fueron inteligentes y necesarias. Fueron esenciales para asegurar la supervivencia política del régimen socialista. Fueron el prelude de otras reformas económicas que el gobierno cubano adoptó en los años que siguieron. Respondieron a los vastos cambios ya en marcha en la Unión Soviética y al colapso de los regímenes hasta entonces comunistas en Europa Oriental. Anticiparon el colapso de la misma Unión Soviética, dieciocho meses más tarde. Marcaron un cambio público en la estrategia económica mientras que reafirmaban la fidelidad al sistema político socialista y a un conjunto de valores asociados a él (la propiedad de y operación por el estado de la mayoría de los medios de producción, planeación y toma de decisiones centralizadas, gobierno de un partido único, educación y servicios de salud gratuitos y proporcionados por el estado, y el abastecimiento por el estado de alimentos subvencionados, transporte, alojamiento y pensiones, entre otros objetivos).

El paquete de reformas económicas vigente en Cuba para mediados de los años noventa distinguió la ruta que su gobierno siguió del conjunto de políticas que provocó la caída de los partidos comunistas que gobernaban en Europa a fines de los años ochenta. Al contrario de lo sucedido con las experiencias europeas, el Partido Comunista de Cuba (PCC) y sus líderes tuvieron éxito: permanecieron en el poder. Reactivaron la economía del país después de una recesión, más corta (cuatro años) que la de Asia central ex soviética (seis años), y sostuvieron aspectos clave del bienestar social. Por otro lado, el PCC y sus líderes se quedaron cortos en comparación con sus similares de China y Vietnam; ninguno de estos dos países, todavía comunistas, sufrió una recesión profunda.

Los cambios económicos de los años noventa en Cuba exigen una nueva reforma para lograr que la isla se impulse por la ruta del crecimiento sostenido. El presente capítulo trata este tema a la luz de las experiencias comparativas de otros países comunistas o poscomunistas. La premisa de partida es que las etapas iniciales de la transición económica cubana tuvieron éxito de diversas maneras. La calamidad financiera forzó al gobierno a emprender una serie de reformas pragmáticas para hacer frente al infortunio económico. Pero las políticas adoptadas crearon nuevos problemas y no lograron atender otros. La primera ola de reformas económicas fue insuficiente para colocar la

economía sobre el camino de crecimiento sostenido en el marco del sistema político actual de Cuba.

LA CRISIS

La crisis fue severa (Tabla 2.1). Durante la segunda mitad de los años ochenta, la economía quedó estancada. El producto interno bruto (PIB) no creció mientras que las exportaciones y las importaciones se debilitaron. Entre 1990 y 1993 el comercio se desplomó. La caída fue súbita y drástica. El PIB perdió casi 30% de su valor en ese corto lapso. En 1994 la economía tocó fondo, creciendo modestamente durante el resto de la década. En la segunda mitad de los años noventa, las importaciones se recuperaron en cierto grado pero las exportaciones en realidad declinaron (Tablas 2.1 y 2.2). Apareció un déficit comercial que, aunque no era grande conforme los estándares internacionales, fue problemático porque el acceso de Cuba a los mercados de capital internacionales para obtener nuevos fondos está limitado básicamente a los créditos de sus proveedores. La tasa de inflación fue baja en la segunda mitad de los años ochenta y moderada de 1990 a 1993. Sin embargo, hubo un salto inflacionario entre 1993 y 1994, mientras que la tasa inflacionaria desaceleraba, si bien aún alta, en 1995 cuando el precio deflactor del PIB (1985= 100) alcanzó 157.2. Entonces se estabilizó la economía; el indicador de precios del PIB permaneció básicamente sin cambios durante el resto de los años noventa.³

El detonante de la crisis fue principalmente de origen externo. La Unión Soviética había subvencionado el precio que pagaba por el azúcar cubano en un valor equivalente a varios múltiplos de su precio internacional, y también subvencionó el precio que pagaba Cuba por las ventas soviéticas de petróleo. Ambos subsidios equivalían a francas donaciones para la economía cubana. La Unión Soviética suministraba gratis todas las armas a las fuerzas armadas de Cuba, y proporcionaba préstamos a intereses bajos para cubrir el déficit del comercio bilateral que surgía a pesar de esos muy altos subsidios comerciales.

³ El precio deflactor muy probablemente subestima la inflación "real". No toma en cuenta completamente los mercados ilegales o "negros", no toma en cuenta el tiempo de espera como medida de la inflación sentida por el pueblo, y probablemente subestima el efecto de los mercados duales peso/dólar en los estándares de vida.

Tabla 2.1
Colapso y recuperación de la economía cubana, 1990-2000
(1985=100)

	1990	1993	1994	2000
PIB ^a	99.9	70.4	70.9	81.4
PIB per cápita	95.0	65.0	66.0	74.0
Importaciones ^b	92.3	25.0	29.3	60.5
Exportaciones ^b	90.4	19.3	23.1	28.2
Índice deflactor del PIB	103.5	117.0	142.6	157.9 ^c

^a El PIB es el producto interno bruto en pesos constantes de 1981.

^b Las importaciones y exportaciones están dadas en pesos corrientes.

^c La cifra del índice deflactor del PIB de la columna del año 2000 es en realidad de 1998.

Fuentes: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, *La economía cubana: reformas estructurales y desempeño en los noventa* (México: Fondo de Cultura Económica, 2000), Cuadros A.2 para el PIB 1985-1995; A.12 para el deflactor de precios del PIB 1985-1998, y A.32 para exportaciones e importaciones 1985-1993. Datos de la Oficina Nacional de Estadísticas, *Anuario estadístico de Cuba, 2000* (La Habana: 2000), p. 94 para el PIB 2000 y p. 128 para exportaciones e importaciones en 1994 y 2000. Los datos de población son de la Oficina Nacional de Estadísticas, *Anuario estadístico de Cuba, 2001* (La Habana: 2002), Cuadro II-1.

Tabla 2.2
Desempeño reciente de la economía cubana,
1997-2002 (2000=100)

	1997	2002
PIB ^a	89	105
PIB per cápita	89	104
Importaciones ^b	83	86
Exportaciones ^b	109	84

^a El PIB es el producto interno bruto en pesos de 1997.

^b Las importaciones y exportaciones están dadas en pesos corrientes.

Fuente: Oficina Nacional de Estadísticas (ONE), *Anuario estadístico de Cuba, 2002* (La Habana: 2003), Cuadros III-1, III-3 y III-4.

También la Unión Soviética otorgó préstamos de bajo interés para los principales proyectos de desarrollo económico, tales como la construcción de una planta de procesamiento de níquel y de una planta de energía nuclear, entre otros, al igual que muchas becas para entrenar a cubanos en la URSS en varias áreas profesionales. Muchos de estos programas de asistencia estaban terminando en las postrimerías del periodo soviético, y todos finalizaron con la disolución de la Unión Soviética.⁴

También había fallas fundamentales en la economía cubana. A pesar de subsidios masivos soviéticos, el PIB de Cuba no creció en absoluto en la segunda mitad de los años ochenta. Cualquier economía habría sido dañada por grandes choques exógenos adversos, pero la estancada e ineficiente economía de Cuba quedó devastada. Un mejor futuro económico para Cuba requiere una economía con un mejor funcionamiento. A excepción de tres años (1996, 1999 y 2000), las tasas de crecimiento del PIB han sido muy bajas desde 1985. La economía cayó en seis de esos dieciocho años y registró tasas de crecimiento por debajo de tres por ciento en otros siete de esos años (incluyendo 2002 y 2003).⁵ Las tendencias del PIB per cápita fueron aún peores.

Aun así, el desempeño social de Cuba fue notable, particularmente al compararlo con el de otros países ex comunistas. A fines de los años noventa, los indicadores sociales de Cuba siguieron siendo buenos en varios aspectos. En 2002 la tasa de mortalidad infantil por mil nacidos vivos fue de 6.5. Murieron menos niños al nacer en la Ciudad de La Habana que en Washington, D.C. El número de habitantes por cada doctor en medicina en Cuba fue de 168.⁶ Más de 97 por ciento de los niños de seis a catorce años de edad estaba inscrito en la escuela. Las tasas de retención en las escuelas primaria, secundaria, preparatoria, vocacionales y técnicas sobrepasaron 95%. (La tasa de analfabetismo adulto había caído ya debajo de cuatro por ciento en el censo

⁴ Para una revisión mayor, véase Jorge I. Domínguez, *To Make a World Safe for Revolution: Cuba's Foreign Policy* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1989), capítulo 4.

⁵ Comisión Económica para América Latina y el Caribe, *La economía cubana: reformas estructurales y desempeño en los noventa* (México: Fondo de Cultura Económica, 2000), Cuadro A.2. Será citado como CEPAL. Véase también *Granma*, 21 de diciembre de 2002, para el reporte del Ministro de Economía a la Asamblea Nacional, así como http://www.cubagob.cubaweb.cu/des_eco/mep/cuba2000.htm

⁶ Oficina Nacional de Estadísticas, *Anuario estadístico de Cuba, 2002* (La Habana: 2003), Cuadros II-14 y XIV-3. Será citado como *AEC 2002*. La mortalidad infantil en Washington, D.C., fue 10.6 en 2001, <http://www.census.gov/statab/ranks/rank17.xls>

de 1981.) Adicionalmente, la calidad de gran parte de la educación en Cuba es muy buena, por ejemplo, el primer estudio comparativo internacional de la UNESCO de logro escolar normalizó los puntajes medianos de los países con base a un promedio regional latinoamericano de 250. La calificación mediana en matemáticas para alumnos de cuarto año en Cuba fue de 353, el siguiente país latinoamericano con buenos resultados fue Argentina con 269.⁷

Sin embargo, el declive económico afectó adversamente a la población. La ingesta de calorías cayó 27% de 1990 a 1996. Se volvió muy difícil encontrar medicamentos y, por algunos años, alimentos. Aparecieron nuevas enfermedades y algunas que parecían erradicadas reaparecieron. La calidad de los servicios médicos también declinó.⁸ En 2002 en la Ciudad de La Habana la población en edad de trabajar (de 14 a 64 años) todavía tenía una ingesta calórica garantizada 57% por debajo de las normas nutricionales recomendadas y una ingesta garantizada de proteínas 68% por debajo de las normas pertinentes.⁹ Las escuelas sufrieron la falta de libros, equipo de laboratorio y de otros materiales educativos. Las cafeterías de las escuelas servían menos alimentos y de menor calidad. El gobierno recortó las inscripciones a la educación superior por 45% de 1991 a 1995.¹⁰ Para 1996, el 12% de los cubanos urbanos (en 2002, tres de cada cuatro cubanos vivían en áreas urbanas)¹¹ ganaba menos de 100 pesos al mes (menos de cinco dólares estadounidenses por mes al cambio legal prevaeciente), no tenían acceso a dólares, no cultivaban alimentos, y no recibían subsidios alimentarios.¹² Sufrían de pobreza extrema.

⁷ Comisión sobre Educación, Equidad y Competitividad Económica en América Latina y en el Caribe, *Lagging Behind: A Report Card on Education in Latin America* (Washington, D.C.: Partnership for Educational Revitalization in the Americas (PREAL), 2001), p. 33.

⁸ Centro de Investigaciones de la Economía Mundial, *Investigación sobre desarrollo humano y equidad en Cuba 1999* (La Habana: Caguayo S.A., 2000), pp. 59, 82, 100.

⁹ Viviana Togores González y Anicia García Álvarez, "Consumo, mercados y dualidad monetaria en Cuba", Cuadro 4. Centro de Estudios de la Economía Cubana, Universidad de La Habana.

¹⁰ Ángela Ferriol Muruaga, "Política social cubana: situación y transformaciones", *Temas*, 11 (1998), p. 91.

¹¹ Calculado según el *AEC 2002*, Cuadro II-3.

¹² Ángela Ferriol Muruaga, "La seguridad alimentaria en Cuba", en *Cuba: crisis, ajuste, y situación social 1990-1996*, (eds.) Ángela Ferriol Muruaga et al. (La Habana: Editorial de Ciencias Sociales, 1998), p. 94.

En 1996 la principal escuela para cuadros del Partido Comunista publicó un libro, para un lector general aunque educado, para explicar lo que había ocurrido con la economía cubana y qué medidas se habían tomado para atender la crisis. Al inicio el libro afirma que el mayor triunfo de Cuba en los años noventa fue haber resistido. El sistema político sobrevivió y se habían instaurado políticas de recuperación económica.¹³ Y no obstante, estas son metas por supuesto insuficientes.

En 2000, en vísperas de la nueva desaceleración económica cubana, el PIB per cápita en precios constantes todavía permanecía 26 por ciento debajo de su nivel de 1985 (Tabla 2.1). Las exportaciones en precios corrientes se desplomaron entre 1997 y 2002; las importaciones se contrajeron fuertemente después de 2000 (Tabla 2.2). Durante la recesión mundial en 2001-2002, los precios de los principales productos de exportación de Cuba declinaron, pero los ingresos en dólares por el turismo internacional también cayeron seis por ciento entre 2000 y 2002, por primera vez desde el inicio de las reformas económicas.¹⁴ Para restaurar y sostener la red de protección social y mejorar la calidad de vida, para permitir que el Partido Comunista gobierne y siga siendo políticamente competitivo en el futuro de Cuba, y para servir al interés público sin importar quién o cuál partido ejerza el poder, la economía debe recuperarse plenamente y volver a crecer.

EL REPERTORIO DE POLÍTICAS EXITOSAS EN 1990-1993

En la reunión de enero de 1990 del Consejo para la Ayuda Mutua Económica (comúnmente conocido por sus siglas CAME o COMECON), la Unión Soviética propuso que todo el comercio entre los países comunistas miembros se efectuara sobre la base de precios de mercado y de monedas libremente convertibles. La moción fue aprobada. Por tanto, Cuba tuvo un año para prepararse para el choque económico.

Durante 1990-1993, el gobierno cubano adoptó tres tipos de políticas para enfrentar este desafío: elementos de liberalización económica para proporcionar vías de recuperación económica, algunas reformas institucionales para facilitar la liberalización económica, y

¹³ Silvia M. Domenech, (ed.) *Cuba: economía en período especial* (La Habana: Editorial Política, 1996), p. 15.

¹⁴ Calculado con datos del *AEC 2002*, Cuadro XII-11.

la postergación de la estabilización económica con el fin de mantener una base de apoyo político. Las tres cumplirían sus metas en el corto a mediano plazo. Hubo obvia tensión entre la estabilización política y la económica. Según los líderes cubanos, el éxito en la estabilización política requería aplazar la estabilización económica. La postergación de la estabilización económica fue justo eso: diferir el momento del ajuste económico, postergación que duró tres años.

Primero la liberalización económica. Como se hizo notar, la señal de que mucho estaba por cambiar en la política económica cubana fue la declaración de junio de 1990 del Buró Político que daba la bienvenida a la inversión directa extranjera y específicamente al desarrollo del turismo internacional. Estas dos reformas económicas por sí solas dan cuenta de gran parte de la recuperación de la economía. Dichas medidas de liberalización económica precedieron a la adopción de medidas de estabilización económica.

Segundo, las reformas institucionales. También se adoptaron algunas reformas institucionales antes de las medidas de estabilización económica. El Cuarto Congreso del Partido autorizó en 1991 enmendar la Constitución de 1976 para proporcionar algunos derechos de propiedad privada. El Artículo 15 de la Constitución de 1992 autorizaba al Comité Ejecutivo del Consejo de Ministros a otorgar, a su juicio, derechos de propiedad para varias actividades económicas. El mencionado Artículo afirma que toda la propiedad productiva pertenece al estado (excepto una fracción de la agricultura que siempre ha estado y permanece en manos privadas). Tal propiedad no puede ser privatizada “salvo los casos excepcionales en que la trasmisión parcial o total de algún objetivo económico [a personas naturales o jurídicas] se destine a los fines de desarrollo del país y no afecten los fundamentos políticos, sociales y económicos del estado, previa aprobación del Consejo de Ministros o su Comité Ejecutivo”. Este cambio se promulgó porque los extranjeros deseaban alguna protección para sus derechos de propiedad antes de invertir.

El Artículo 15 obviamente proporciona una débil protección constitucional a los derechos de propiedad. De todas formas, sería la piedra angular para construir la expansión de la inversión directa extranjera en Cuba en los años siguientes. Sin embargo, ninguna empresa de propiedad privada cubana, lo suficientemente grande como para emplear a quienes no fueran parientes, fue autorizada durante los siguientes doce años.

Estabilización económica diferida. La estabilización económica fue diferida deliberadamente a inicios de los años noventa. En su lugar, el gobierno acumuló un déficit presupuestal con el fin de comprar estabilidad política. Los ingresos fiscales se desplomaron 22% mientras que los gastos presupuestales aumentaron 2.5% (ambos en precios corrientes) de 1990 a 1993. Durante esos años clave, el gobierno recortó sus gastos en defensa y en seguridad interna (38%) y en administración (8%), para abrir espacio para un aumento de 83% en subsidios para cubrir las pérdidas en las empresas estatales. Las subvenciones como porcentaje de los gastos presupuestales aumentaron de 26 a 42% entre 1990 y 1993. Los gastos en salud pública subieron también, 15%, al esforzarse el gobierno en sostener un sector clave. El déficit presupuestal alcanzó 10% del PIB en 1990; se infló a 33% del PIB en 1993.¹⁵ Los economistas se desgarran las vestiduras ante estas políticas y sus resultados, pero éstos favorecieron la meta principal del liderazgo del partido: comprar tiempo político y mantener al Partido Comunista en el poder. (En este respecto, las políticas cubanas se parecen a las empleadas en Bulgaria y en Uzbekistán para sostener en el poder a los herederos de los partidos comunistas.)¹⁶

En mayo de 1990 el Partido Comunista auspició una encuesta de la población como un elemento para diseñar su estrategia. Sus encuestadores encontraron que sólo 20% creía que el suministro de alimentos era bueno, sólo 10% pensaba que el transporte público era bueno, y otro 10% creía que la vivienda era buena; pero 77% afirmaba que los servicios de salud eran buenos y 83% sostenía lo mismo respecto a las escuelas.¹⁷ Estos hallazgos acerca de la alta opinión de los servicios de salud y de educación son creíbles porque provienen de la misma encuesta que puso de manifiesto información altamente crítica. Por

¹⁵ Cálculos de la Oficina Nacional de Estadísticas, *Anuario estadístico de Cuba, 1996* (La Habana: 1998), p. 99. Será citado como *AEC 1996*.

¹⁶ Las políticas de Cuba se parecen a las de Bulgaria, que a comienzos de los noventa siguió subsidiando a las empresas para sostener en el poder al Partido Socialista Búlgaro. En Bulgaria como en Cuba, la economía no se había desplomado antes del colapso de la Unión Soviética y la población bien educada era tolerante de, y quizás apoyaba al régimen comunista. Las políticas de Cuba también se parecen a las de Uzbekistán, que continuó invirtiendo en servicios de salud y en educación y que retuvo un extenso uso de subvenciones, también para sostener en el poder a un régimen político que cambió poco.

¹⁷ Darío Machado, "¿Cuál es nuestro clima socio-político?", *El militante comunista*, 9 (Septiembre, 1990), pp. 6-7.

consiguiente el gobierno invirtió sus recursos para apuntalar sus bases de apoyo.

Estabilización económica por fin. A comienzos de los años noventa las políticas fiscales de Cuba condujeron inevitablemente a altas tasas de inflación, planteando una amenaza diferente para la estabilidad política. Cuba poseía una experiencia de precios más bien estables hasta fines de los años ochenta (Tabla 2.1), pero la inflación se aceleró después de 1990. La liquidez monetaria saltó 121% de 1990 a 1993.¹⁸ El salto inflacionario en 1993-1994 galvanizó al gobierno para actuar. Durante estos años, los precios oficiales en su mayoría permanecieron fijos, pero se desarrolló un vasto mercado ilegal con precios por las nubes. (El desequilibrio fiscal y la inflación acelerada de comienzos de los noventa corresponden también con la experiencia en Rusia y Asia central.)

La sacudida específica que finalmente obligó al gobierno a cambiar fue la desastrosa zafra de azúcar de 1993 en la que la producción cayó a alrededor de la mitad del año anterior (y la más baja en treinta años). Por fin el gobierno instauró reformas para estabilizar las finanzas públicas. El ajuste fiscal fue drástico. De 1993 a 1994, los ingresos saltaron 34%, los gastos cayeron 3% a través de casi todas las categorías del presupuesto. Las subvenciones como porcentaje del presupuesto cayeron a 28%, regresando aproximadamente al nivel de 1990. El déficit como porcentaje del PIB cayó a 7.4%. La liquidez monetaria cayó en 10%.¹⁹ La tasa de cambio se estabilizó. Desde el primer semestre respectivo de 1989 a 1993, la tasa de cambio en el mercado ilegal subió de siete a 120 pesos por dólar. En agosto de 1994, cayó abruptamente a 80 pesos por dólar, llegando a 25 pesos un año después.²⁰ El equilibrio fiscal de Cuba siguió mejorando durante el resto de los noventa. En 2002 el déficit era de 3.2% del PIB mientras que los subsidios todavía representaban un más bien alto 19% del presupuesto.²¹ (A diferencia de Rusia o Bulgaria, Cuba no sufrió colapso financiero o episodios hiperinflacionarios en el resto de los años noventa.)

Más liberalización económica. En el verano de 1993 el gobierno promulgó otras tres reformas económicas liberalizadoras. Primero,

¹⁸ Del *AEC 1996*, p. 98.

¹⁹ Del *AEC 1996*, pp. 98, 99.

²⁰ Noel Chaviano Saldaña, "El tipo de cambio en la economía estatal cubana", en *Economía y reforma económica en Cuba*, Dietmar Dirmoser y Jaime Estay (eds.) (Caracas, Editorial Nueva Sociedad, 1997), p. 309.

²¹ Del *AEC 2002*, Cuadro IV-4.

autorizó a los cubanos a poseer y usar divisas, incluyendo dólares estadounidenses enviados por la diáspora cubana; expandió las oportunidades de viaje para que los cubano americanos pudiesen viajar a la isla. Segundo, aumentó las oportunidades de empleo por cuenta propia significativamente más allá de las prácticas previamente autorizadas. Sin embargo, una persona que recién recibía una licencia no podía contratar a quienes no fueran sus parientes, limitando así las oportunidades para el desarrollo de los negocios pequeños. Tercero, transformó la mayoría de las empresas agrícolas estatales en cooperativas semiprivadas, llamadas Unidades Básicas de Producción Cooperativa, UBPC. Estas nuevas cooperativas podían usar la tierra que labraban, pero la propiedad seguía en manos del estado. Una carga considerable de reglamentos, incluyendo controles de precios, limitaba la autonomía de las UBPC.²² En el otoño de 1994 el gobierno adoptó un cuarto par de reformas económicas liberalizadoras, a saber, autorizar mercados privados agrícolas y de artesanías por primera vez desde 1986. Los productores podrían vender el sobrante de su producción después de haber cumplido con sus obligaciones para con el estado.

El arquitecto de estas exitosas políticas de ajuste económico y de liberalización continuada era el nuevo ministro de Finanzas, José Luis Rodríguez, ascendido poco después a ministro de Economía. El vicepresidente Carlos Lage lo apoyó. El presidente Fidel Castro aprobó las reformas. Los tres merecen reconocimiento por una hazaña notable de estabilización política y económica en breve tiempo. El ministro de las Fuerzas Armadas, Raúl Castro, jugó un papel clave al abogar por la autorización de mercados agrícolas libres para aumentar la producción de alimentos.

EL REPERTORIO DE POLÍTICAS EXITOSAS EN 1994-2001

Las reformas económicas liberalizadoras adoptadas en 1993-1994, tuvieron efectos mixtos en los años siguientes, pero en general mejoraron la eficiencia y el crecimiento económicos.

Una manera de evaluarlo es su efecto en el ingreso de los cubanos comunes. En pesos corrientes, los salarios de los empleados estatales

²² Para una evaluación preliminar de estas reformas, véase Carmelo Mesa-Lago, *Are Economic Reforms Propelling Cuba to the Market?* (Coral Gables, Fla.: North-South Center, University of Miami, 1994), capítulo 3.

aumentaron 27% durante los años de recuperación (1994-2000). Sin embargo, el ingreso de las cooperativas UBPC semiprivadas aumentó sólo 19%. Las UBPC de caña de azúcar eran las más importantes de estas cooperativas y también las que se desempeñaban peor. En la cosecha de 1994-1995, su primer año en operación, sólo 23% de las UBPC tuvieron utilidades, una proporción que bajó a menos de 8% en las siguientes dos cosechas. El gobierno posteriormente subió los precios pagados a los productores de caña de azúcar de manera que la proporción de UBPC redituables llegó a 63% en 2000.²³

Aun así, aunque las UBPC no producían muy buenos resultados para sus miembros, eran las unidades más eficientes de producción de caña de azúcar en Cuba y, en estos términos las reformas de las UBPC habían logrado un éxito. El gobierno, quizás inadvertidamente, realizó un experimento de organización agrícola a fines de los años noventa, cuando seis tipos distintos de entidades operaban en la agricultura cubana. Además de las UBPC, el Ministerio del Interior, el Ministerio de las Fuerzas Armadas, y el Ministerio del Azúcar regenteaban sus propias granjas de caña de azúcar. Además, dos tipos de cooperativas agrícolas privadas también la cultivaban. En las Cooperativas de Producción Agropecuaria (CPA) los agricultores combinaban sus tierras de propiedad privada y las trabajaban colectivamente. Agricultores individuales privados constituían las Cooperativas de Crédito y Servicios (CCS); éstos poseían título de propiedad y cultivaban sus propias tierras pero se unían para obtener crédito, comprar equipo, y comercializar sus productos. La Tabla 2.3 resume la producción agrícola por trabajador en los seis tipos de organización, tomando como base el año de cosecha de 1993-1994 igual a 100.

Las postrimerías de los años noventa fue una época triste para la agricultura de caña de azúcar en Cuba, en términos de producción, eficiencia y precios, pero la evidencia que vemos en la Tabla 2.3 sugiere que la eficiencia se desplomó más en las empresas estatales con la gerencia de los ministerios de las Fuerzas Armadas, Interior y Azúcar. Los tres tipos de cooperativas privadas o semiprivadas se desempeñaron mejor que las granjas estatales, pero el gobierno cubano no promulgó nuevas reformas para conceder mayor autonomía a las cooperativas y traspasar mayor número de actividades productivas

²³ Armando Nova González, "El cooperativismo en la agricultura cañera de 1993 a 2000", *Economía y Desarrollo*, 129 (junio-diciembre de 2001), p. 49.

del sector estatal al cooperativo. En especial las UBPC sufrieron interferencia sostenida y penetrante por parte de las agencias estatales.²⁴ La razón más probable para no profundizar en estas reformas es la aversión públicamente declarada del presidente Fidel Castro a las políticas orientadas al mercado en la agricultura.²⁵ (En contraste, las reformas agrícolas espectacularmente exitosas en China transfirieron la propiedad de la tierra a las familias que viven y trabajan en esas tierras y desmantelaron los controles sobre las fincas familiares.)

Tabla 2.3
Producción agrícola por trabajador: fincas privadas, cooperativas y estatales, 1999-2000 (1993-1994=100)

UBPC	CCS	CPA	MINAZ	MININT	MINFAR
90	83	83	69	59	48

Nota: UBPC=Unidades Básicas de Producción Agropecuaria. CCS=Cooperativas de Crédito y Servicios. CPA=Cooperativas de Producción Agropecuaria. MINAZ=Ministerio del Azúcar. MININT=Ministerio del Interior. MINFAR=Ministerio de las Fuerzas Armadas Revolucionarias.

Fuente: Armando Nova González, en "El cooperativismo en la agricultura cañera de Cuba de 1993 a 2000", *Economía y Desarrollo*, núm. 129 (junio-diciembre de 2001), p. 58.

De 1994 a 2000 el ingreso aumentó más rápidamente para los productores privados cubanos que sufrieron menos carga de reglamentos. Los agricultores en las cooperativas privadas vieron aumentar sus ingresos en 50% (dos veces y media la tasa de aumento en las UBPC) mientras que los agricultores que poseían y labraban la tierra por sí mismos presenciaron un aumento espectacular de 423%, gracias principalmente a su capacidad de vender sus productos en mercados agropecuarios libres. Los productores privados no agrícolas vieron sus ingresos saltar 180%, beneficiándose de la reforma que autorizaba los mercados libres de artesanías y el empleo por cuenta propia.²⁶ Las investigaciones sociológicas de campo en varias localidades cubanas

²⁴ *Ibid.*, p. 54.

²⁵ Véase, por ejemplo, las palabras de Fidel Castro en la conclusión del tercer congreso del Partido Comunista de Cuba en 1986, *Informe central: Tercer Congreso del Partido Comunista de Cuba* (La Habana: Editora Política, 1986).

²⁶ Datos de la Oficina Nacional de Estadística, *Anuario estadístico de Cuba, 2000* (La Habana: 2001), p. 103. Será citado como *AEC 2000*.

proporcionan evidencias convergentes: las cooperativas privadas normalmente se desempeñaban mejor y generaban mayores ganancias que las granjas estatales en ramas de producción comparables.²⁷

Las reformas económicas liberalizadoras y estos efectos sobre el ingreso cambiaron el perfil de ocupación de Cuba. En el momento del censo de 1981, el estado empleaba a 92% de la fuerza de trabajo. Para 2002 esa cifra había bajado a menos de 77%. En contraste, la proporción de agricultores privados (incluyendo a los que labraban su propia tierra o se agrupaban en cooperativas de crédito y servicios) en la fuerza de trabajo se elevó de siete a 11%; la proporción de miembros de cooperativas subió de uno a casi 8%. El empleo en empresas mixtas no existía en 1981 pero representaba menos de uno por ciento de la fuerza de trabajo en 2002. El empleo por cuenta propia representaba 1.6% de todos los trabajadores en 1981, subiendo a 3.8% en 2002.²⁸

Las reformas facilitando el empleo por cuenta propia también tuvieron éxito, pero el gobierno limitó su efecto al imponer muy altas tarifas para licencias, impuestos y otros reglamentos. Así que en los años noventa la proporción de personas empleadas por cuenta propia en la fuerza de trabajo creció lentamente, alcanzando un máximo de 4.1% en 1999, pero cayendo ligeramente después. Los impuestos pagados por los empleados por cuenta propia al gobierno, cayeron de 206 millones de pesos en 1997 a 123 millones de pesos en 2001, aunque la evasión de impuestos pudo haber evitado tarifas e impuestos casi confiscatorios.²⁹

²⁷ Carmen D. Deere *et al.*, *Güines, Santo Domingo, Majibacoa: sobre sus historias agrarias* (La Habana: Editorial de Ciencias Sociales, 1998), pp. 369-370.

²⁸ AEC 2002, Cuadro V-1. Las estadísticas cubanas sobre desempleo no contienen información sobre la muy difundida experiencia del subempleo. Véase Centro de Investigaciones de la Economía Mundial, *Investigación sobre desarrollo humano y equidad en Cuba*, 1999, pp. 67-69. En 2002, la tasa oficial de desempleo abierto era 3.3% *Granma*, 20 de diciembre de 2002.

²⁹ Oficina Nacional de Estadísticas, *Anuario estadístico de Cuba, 2001* (La Habana: 2002), Cuadro IV-4. Será citado como AEC 2001. Para un análisis con respecto a innovación empresarial en Cuba y las barreras para su desarrollo, véanse Philip Peters y Joseph Scarpaci, *Cuba's New Entrepreneurs: Five Years of Small-Scale Capitalism* (Arlington, VA: Alexis de Tocqueville Institution, 1998); Benjamin Smith, "The Self-Employed in Cuba: A Street-Level View", *Cuba in Transition*, vol. 9 (Silver Spring, MD: Association for the Study of the Cuban Economy, 1999), y Ted Henken, "Condemned to Informality: Cuba's Experiments with Self-Employment during the Special Period (The Case of the Bed and Breakfasts)", *Cuban Studies*, 33 (2002), p. 29.

Las reformas que fomentaron las remesas en dólares de la diáspora cubana tuvieron éxito, aunque la magnitud exacta de tales envíos es difícil de medir. Cuba reporta que las transferencias internacionales representaron 470 millones de dólares estadounidenses en 1994 y 813 millones en 2002. La mayoría, pero no toda esa cifra, la constituyen las remesas (parte de ella son donaciones). La Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas (CEPAL) estima que las remesas sumaron 537 millones de dólares en 1995 y 700 millones en 1999. Como comparación, el valor de las exportaciones de azúcar cayó de 760 millones de dólares en 1994 a 447 400 000 dólares en 2002.³⁰ La liberalización de las remesas fue, por tanto, clave para la balanza de pagos cubana.

Las reformas económicas liberalizadoras adoptadas en 1990 (la inversión extranjera directa y el turismo internacional) fueron las más exitosas de todas. Los ingresos brutos por el turismo internacional subieron a más del doble de 1994 al año 2000, cuando excedieron 1 700 millones de dólares estadounidenses, cayendo 6% en 2002. Sin embargo, dada la caída de 16% en el valor de los bienes de exportación desde 2000, los ingresos por el turismo internacional se han convertido en la espina dorsal de la economía. El número de visitantes internacionales pasó de 619 000 en 1994 a 1 744 000 en 2000 (bajando 5% en 2002). La inversión extranjera directa en el sistema telefónico y los esfuerzos del gobierno cubano por establecer contacto con parte de la diáspora cubana (cuyos miembros, alguna vez llamados “gusanos”, se habían vuelto “mariposas”, oficialmente designados “la comunidad cubana en el exterior”), duplicaron el tráfico internacional de llamadas telefónicas de 1994 a 2000, cuando éste alcanzó 5 400 000 horas (cayendo a 4 800 000 horas en 2002).³¹

Las inversiones extranjeras directas también elevaron las exportaciones mineras cubanas de 201 millones de dólares en 1994 a 599 millones en 2000 y, a causa de precios más bajos, a 432 millones en 2002. La inversión extranjera directa en las reservas petroleras y de gas natural de Cuba produjo resultados impresionantes. Cuba produjo 274 000 toneladas de petróleo crudo en 1980, 671 000 en 1990 y,

³⁰ AEC 2000, 128, 137; AEC 2001, Cuadros VI-1, VI-8; CEPAL, Cuadro A.30; CEPAL, *Cuba: evolución económica durante 2002 y perspectivas para 2003*, LC/ Mex/L.566 (Naciones Unidas), Cuadro 17.

³¹ AEC 2000, 128, 241, 248, 256; AEC 2002, Cuadros XI-13, XII-1, y XII-11.

gracias a la inversión extranjera directa, 3 600 000 toneladas en 2002. Produjo menos de 20 millones de metros cúbicos de gas natural en 1996, aumentando a 585 millones de metros cúbicos en 2002.³² Así, Cuba avanzó hacia la autosuficiencia energética. El mérito por el desarrollo de estas empresas corresponde al entonces ministro de Industrias Básicas, Marcos Portal.

Tabla 2.4
Flujos de inversión extranjera directa, 1994-2001
(Millones de dólares estadounidenses)

1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
563	5	82	442	207	178	448	39

Fuentes: ONE, *Anuario estadístico de Cuba, 2000*, 128; ONE, *Anuario estadístico de Cuba, 2002*, Cuadro VI-1.

Estos resultados son notables debido a la poca inversión extranjera directa que ha habido y a que su flujo ha sido muy inestable (Tabla 2.4). (Más de la mitad de las empresas mixtas establecidas entre 1990 y 1993 ya se han disuelto).³³ Nótese que la promulgación en Estados Unidos del Acta por la Libertad Democrática y la Solidaridad de 1996 (mejor conocida como la Ley Helms Burton) tuvo pocos efectos observables en la inversión extranjera directa en Cuba. Cuba recibió más de tales inversiones en 1997 y 1998 que en 1995 y 1996. La caída en 2001 debe atribuirse más a la recesión internacional. Sin embargo, las inversiones quizás podrían haber aumentado más rápidamente en ausencia de la Ley Helms Burton. Esta ley pudo haber generado otros costos de oportunidad. Las compañías internacionales que podrían haber invertido en Cuba pudieron haber sido más grandes, generado mejores términos financieros, poseído mejores procesos técnicos, y desarrollado mejor acceso a los mercados internacionales. Aun así, es notable que los efectos directos de la Helms Burton en la inversión extranjera directa hayan sido tan modestos.

³² AEC 2002, Cuadros VI-8 y VII-1.

³³ Omar Everleny Pérez Villanueva, "Foreign Direct Investment in Cuba: Recent Experience and Prospects", en *Development Prospects in Cuba*, Pedro Monreal (ed.) (Londres: Institute of Latin American Studies, 2002), p. 52.

Más reformas institucionales. A mediados de los años noventa el gobierno adoptó dos reformas institucionales adicionales. En parte en respuesta a las inversiones extranjeras directas más bajas en 1995, el gobierno promulgó una nueva ley para promover y regular la inversión directa foránea más allá de los límites estrechos de la Constitución de 1992. La Ley 77 establece los términos para la inversión, proporciona derechos y los medios para resolver disputas, incluyendo la expropiación, y describe la discrecionalidad del gobierno para aceptar o rechazar las inversiones. Como cosa práctica, el gobierno prioriza las empresas mixtas entre socios iguales, en vez de permitir el desarrollo de compañías de propiedad exclusivamente extranjera, mismas que la Ley 77 también permite.

Otra reforma institucional transformó las empresas estatales “simples” en firmas estatales *quasi* privadas. El estado sigue siendo su único accionista, aprueba las empresas internacionales con las que pueden asociarse, fija los precios que deben cobrar por sus productos y aplica impuestos a sus ganancias. Como en todas las empresas cubanas, también controla la asignación de mano de obra y el sistema de incentivos. Sin embargo, los gerentes de las empresas *quasi* privadas poseen un espacio más amplio para tomar decisiones que lo que es el caso en las empresas estatales “simples”. Asignan sus recursos y generan eficiencias. La mayoría de estas empresas es redituable. Las empresas *quasi* privadas se enfrascan en transacciones económicas internacionales debido a que un cambio institucional paralelo abolió el procedimiento centralizado por el estado con relación al comercio internacional. El Decreto-Ley 187 promueve las capacidades gerenciales en toda la economía,³⁴ una tarea difícil. En 1993, 69% de las empresas estatales no tenía ganancias y recibía subvenciones estatales.³⁵ Algunas empresas estatales en agricultura comenzaron a vender sus excedentes en los mercados agrícolas libres después de cumplir sus obligaciones con el Ministerio de Agricultura; para 1996 las empresas estatales ya representaban una quinta parte del valor de las ventas agrícolas en estos mercados libres.³⁶

³⁴ Humberto Blanco Rosales, “El factor gerencial y el perfeccionamiento de la empresa estatal cubana”, *Economía y Desarrollo*, 126 (enero-junio 2000), pp. 11-39.

³⁵ George Carriazo Moreno, “Cuba: Cambios económicos”, *Economía y Desarrollo*, 120 (junio de 1996), p. 23.

³⁶ Omar Everleny Pérez Villanueva y Alejandro Beruff, “Desempeño de la economía cubana: Primer trimestre de 1996”, *Economía y Desarrollo*, 120 (junio de 1996),

La combinación de empresas mixtas con socios internacionales y el nuevo comportamiento empresarial de una serie de empresas estatales que habían llegado a actuar como compañías privadas, generó un nuevo ambiente de ganancias empresariales que comenzó a transformar las cuentas fiscales del gobierno. En general, los ingresos gubernamentales han aumentado moderadamente como resultado de las nuevas reformas económicas (Tabla 2.5). Empero, los ingresos del gobierno aumentaron drásticamente como resultado de los impuestos a las ganancias de las empresas (empresas mixtas y compañías estatales *quasi* privadas); éstas crecen a una tasa casi tres veces mayor que el total de los ingresos estatales. La Tabla 2.5 también muestra un aumento aún más rápido en los impuestos a la utilización de mano de obra en estos tipos de empresas: un aumento 3.5 veces más rápido que el de los ingresos totales del gobierno. En contraste, los aportes de las empresas estatales que no han sido transformadas en firmas semiprivadas declinaron. Los ingresos por los impuestos al empleo por cuenta propia muestran el efecto fiscal limitado de esta reforma.

Tabla 2.5
Ingresos estatales en 2000-2002 (1996=100)

	<i>Ingresos totales del estado</i>	<i>Impuestos a las ganancias de las empresas</i>	<i>Impuestos al uso de la mano de obra</i>	<i>Impuestos a los empleados por cuenta propia</i>	<i>Pagos de las empresas estatales</i>
2000	122	328	390	71	58
2002	132	360	462	64 ^a	74

^a Esta cifra se refiere a 2001.

Fuentes: ONE, *Anuario estadístico de Cuba, 2000*, p. 105, y ONE, *Anuario estadístico de Cuba, 2002*, Cuadro IV-4.

En breve, las políticas de estabilización económica y política y de liberalización económica que adoptó el gobierno cubano en la primera mitad de los años noventa, tuvieron éxito. Se detuvo el colapso económico. Comenzó una recuperación económica. Se reestableció cierto equilibrio fiscal. Se obtuvo suficiente apoyo político para el régimen. De todas maneras, la recuperación económica todavía no

sobrepasa el nivel del PIB de mediados de los años ochenta. Los efectos en el bienestar de la población siguen siendo severos. El apoyo político es muy inferior a lo que fue antes de 1990. A mediados de los años noventa, el gobierno ya no enfrentaba un abismo económico y político. El proceso de reforma se desaceleró y el gobierno permitió que nuevos problemas fermentaran como resultado de políticas de liberalización económicas inadecuadamente diseñadas.

PROBLEMAS GENERADOS POR ALGUNAS DE LAS NUEVAS POLÍTICAS ECONÓMICAS

Algunos de los problemas de la economía a inicios del siglo XXI surgieron de las consecuencias no deseadas de las políticas económicas adoptadas en los años noventa. Cuba necesitará modificar estas reformas para generar un crecimiento sostenido. En esta sección se señalan tres problemas: múltiples tasas de cambio, formación de oligopolios, y un enfoque contradictorio con relación a la inversión directa foránea. El primer problema surge de la dolarización parcial, que creó severas distorsiones de precios y segmentación del mercado. Los otros dos surgen de reformas institucionales fallidas. Uno refleja cómo el gobierno reorganizó la economía para crear una privatización parcial, conduciendo a la formación de oligopolios, mientras que el otro parte del débil basamento institucional de Cuba para atraer firmas extranjeras efectivas y eficientes. Un equilibrio parcial de las reformas (la circunstancia de Cuba en estas tres áreas problemáticas) habilita injustamente a algunos funcionarios ubicados estratégicamente en el seno del estado para explotar los bienes de la nación y crea oportunidades para ejercer la corrupción.

Múltiples tasas de cambio. La dolarización parcial de la economía cubana, que resultó de las medidas adoptadas entre 1990 y 1993, creó un sistema de múltiples tasas de cambio y estableció la coexistencia de economías estructuralmente semiindependientes. La dolarización parcial ocurrió a través de la legalización de la tenencia y uso de dólares remitidos por cubanoamericanos, pero principalmente por las decisiones estructurales del gobierno. Segregó los mercados de productos que operaban en dólares de aquellos que operaban en pesos: el turismo internacional opera en dólares, el azúcar en pesos, y los dos no se encuentran a través del sistema financiero.

Los mercados segmentados creados mediante la dolarización parcial impiden el desarrollo de medios más normales de financiar a las empresas, distorsionan los precios relativos, hacen virtualmente imposible medir la verdadera reutilización de las empresas, e incluso evaluar el presupuesto del estado. La tasa oficial de cambio, la paridad fija entre el peso y el dólar, genera subvenciones grandes y ocultas.³⁷ Como lo expresó ya en 1996 George Carriazo, el sucesor del ministro Rodríguez como director del Centro de Investigaciones de la Economía Mundial, Cuba debe actuar para unificar su régimen de tasas de cambio, y por ende, los segmentos de su economía.³⁸ (La tasa de cambio múltiple de Cuba ha durado ya mucho más que la de Rusia, y por tanto puede haber causado daños peores).

El régimen de tasas múltiples de cambio contribuyó a descapitalizar la industria del azúcar, conduciendo a su bancarrota *de facto*. El 10 de abril de 2002 el gobierno anunció que cerraría 45% de las 155 centrales azucareras de Cuba.³⁹ Las exportaciones azucareras se pagan en dólares, pero el gobierno insistió en que las empresas estatales del sector azucarero recibieran sus ingresos en pesos a una tasa de cambio a la par entre el peso y el dólar. Por ejemplo, en 2000 el precio internacional que recibía Cuba por una libra (454 gramos) de azúcar era de aproximadamente 0.1 dólares. A la tasa de cambio disponible para aquellos cubanos que recibían remesas, el productor recibiría dos pesos, pero a la tasa de cambio oficial, ese productor recibía sólo 0.1 pesos o un vigésimo del valor real de los productos. Por otro lado, la industria del azúcar tenía que comprar algunos suministros importados en dólares. No debe sorprender que las empresas industriales y agrícolas del estado en el sector azucarero se desempeñaran mal, dado que sus ingresos permanecían en pesos mientras que algunos de sus insumos cambiaron a dólares.⁴⁰ No ayudó que entre 1997 y 2002

p. 36.

³⁷ Vilma Hidalgo de los Santos, Pavel Vidal Alejandro, y Lourdes Tabares Neyra, "Equilibrios monetarios y política económica", *Economía y desarrollo*, 127 (julio-diciembre 2000), p. 79.

³⁸ Carriazo Moreno, "Cuba: Cambios económicos", *op. cit.*, p. 27.

³⁹ *Granma*, 20 de diciembre de 2002. Para un análisis de las razones que condujeron a esta catástrofe productiva, véase Jaime Sperberg Fuentealba, "El sector azucarero cubano entre reformas y estancamiento", *Cuban Studies*, 33 (2002), pp. 30-47.

⁴⁰ Nova González, "El cooperativismo en la agricultura cañera en Cuba de 1993 a 2000", *op. cit.*, p. 51. Véase también Lázaro Peña, "The Sugar Cane Complex: Problems of

el gobierno recortara las inversiones en pesos en el sector azucarero por 54 por ciento mientras que sus inversiones en pesos en todos los sectores crecieron ocho por ciento.⁴¹

El régimen de múltiples tasas de cambio también subvencionó a aquellos consumidores cubanos que podían comprar productos importados, como petróleo o alimentos en pesos y así tenían pocos incentivos para limitar su consumo.⁴² Un beneficiario de las remesas puede, conforme la ley, importar tales bienes a su libre albedrío para satisfacer sus gustos personales mientras que al mismo tiempo la escasez de energía y alimentos acosa a los consumidores de la economía en pesos.

Para captar los dólares de los turistas y los remitidos del exterior, el gobierno creó tiendas en dólares. En 1996, las tiendas en dólares ya vendían bienes por valor de 640 millones de dólares; para 1997 la mitad de los cubanos tenía algún acceso a divisas.⁴³ En realidad, la mayoría de los compradores de estas tiendas son cubanos que obtienen dólares de varias maneras, legal e ilegalmente. Algunos productos son luego revendidos en mercados ilegales. Estas tiendas están bien surtidas de productos, a menudo importados del exterior, en contraste con las tiendas en pesos, cuyos estantes están casi desiertos. El acceso a los dólares se ha vuelto el principal determinante de la desigualdad entre los cubanos de hoy. La dolarización parcial también crea poderosos incentivos para las empresas cubanas para obtener recursos en dólares, normalmente vendiendo sus productos a las tiendas en dólares, o a empresas que operan en esta moneda, aunque el resultado sea una asignación ineficiente de los recursos nacionales.⁴⁴

La dolarización parcial también distorsiona el mercado laboral. Los trabajadores tienen fuertes incentivos para cambiar de las ocupaciones generadoras de pesos a las generadoras de dólares, como las del sector turístico internacional. Es común encontrar graduados

Competitiveness and Uncertainty in a Crucial Sector”, en *Development Prospects in Cuba: An Agenda in the Making*, Pedro Monreal (ed.) (London: Institute of Latin American Studies, 2002), pp. 107-108, 113.

⁴¹ AEC 2002, Cuadro X-5.

⁴² Alfredo González Gutiérrez, “Economía y sociedad: los retos del modelo económico”, en *Cuba construyendo futuro: reestructuración económica y transformaciones sociales* (Madrid: Fundación de Investigaciones Marxistas, 2000), pp. 202-203.

⁴³ Ferriol Muruaga, “Política social cubana...”, *op. cit.*, pp. 89-90.

⁴⁴ Hiram Marquetti Nodarse, “La economía del dólar: balance y perspectivas”,

universitarios trabajando como sirvientes para atender a los turistas internacionales. Los trabajadores del turismo internacional reciben parte de su compensación en dólares. El resultado devalúa la educación. Otro efecto en el mercado de trabajo resulta de las remesas en dólares; gente que hace poco trabajo o no trabaja vive bien si recibe remesas.

La dependencia en el largo plazo de las remesas puede debilitar más la ya muy golpeada ética de trabajo en Cuba. Karl Marx escribió acerca del principio comunista en su *Crítica al programa de Gotha*: “De cada cual según sus capacidades, a cada cual según sus necesidades”. Ese mismo texto indica que Marx escribiría el principio socialista, es decir, el estándar de incentivos de trabajo durante la transición del capitalismo, como: de cada cual según sus capacidades, a cada cual según su esfuerzo.⁴⁵ Desde inicios de los noventa, Cuba ha descubierto un principio diferente: de cada cual según sus redes de amistad, a cada cual según su suerte.

El remedio para algunas de estas distorsiones es unificar gradualmente las tasas de cambio a través de devaluaciones progresivas. El objetivo sería hacer del “peso convertible”, ya existente, la moneda de Cuba. El valor de este peso flotaría según la intervención del banco central. La paridad oficial 1 dólar = 1 peso, vigente hace mucho tiempo, sería abandonada.⁴⁶ El gobierno ha sido renuente a adoptar tales políticas por dos razones. Primero, implican necesariamente cierta pérdida adicional de control político, dados los engorrosos costos del ajuste que los cubanos tendrían que soportar para corregir este error de política. Segundo, requerirían el desarrollo de toda una nueva estructura financiera para la cual Cuba no está lista institucional ni económicamente, no sólo políticamente.

Formación de oligopolios. Un segundo grupo de problemas es institucional, es decir, cómo el gobierno ha reorganizado las empresas estatales. La política de empresas estatales *quasi* privadas crea oligopolios con muy pocos miembros para favorecer a los ya favorecidos. Esto es

Temas, 11 (1998): pp. 51-62.

⁴⁵ Karl Marx, “Critique of the Gotha Programme”, en *Marx and Engels: Basic Writings on Politics and Philosophy*, Lewis S. Feuer (ed.) (Garden City: Anchor Books, 1959), pp. 115-120, cita de la 119.

⁴⁶ Para una evaluación cuidadosa de carácter general del régimen de tasa de cambio en Cuba, véase Archibald R. M. Ritter, “La unificación de los sistemas monetarios duales y los sistemas de tasa de cambio en Cuba”, en *Cuba: reestructuración económica*

más evidente en el sector turístico internacional donde las reformas de privatización parcial son más extensas. Para fines de los años noventa, dos empresas estatales *quasi* privadas, Cubanacán y Gran Caribe, monopolizaban 91% de la oferta de los hoteles de cinco estrellas, junto con sus respectivos socios internacionales. Otra empresa estatal *quasi* privada, Horizontes, controlaba 66% de la oferta de hoteles de dos estrellas y 47% de la oferta de los hoteles de cuatro estrellas, también en conjunto con sus socios internacionales.⁴⁷ El gobierno usó su libertad de decisión para permitir que estas firmas se reservaran nichos no competitivos, incluso en los sectores más dinámicos, debilitando la competencia y creando oportunidades de obtener ganancias generadas artificialmente por las políticas del gobierno para beneficio de una o dos firmas: las rentas de los oligopolios.

El gobierno reorganizó algunas de sus empresas estatales más lucrativas y las asignó a funcionarios favorecidos sin una licitación competitiva o proceso meritocrático. El estado es dueño de estas empresas pero, a través de bonos y de otros medios, los gerentes fijan su propia compensación en estas empresas *quasi* privadas en niveles muy superiores de los que prevalecen en el sector público "simple". Esta privatización parcial estilo cubano plantea un alto riesgo de que los gerentes privilegiados, en algún momento del futuro, privaticen por sí mismos estos bienes estatales.

El gobierno ha también tolerado comportamientos fuera de la ley por parte de muchas empresas. El desequilibrio financiero doméstico en el ámbito de las empresas es más fácilmente evidente a través de lo que algunos autores cubanos llaman la "cadena de impagos",⁴⁸ es decir, la Empresa x se financia a sí misma dejando de pagar lo que debe a la Empresa y, la que a su vez deja de pagar a la Empresa z, etc. Tal comportamiento ilegal en la escala masiva crea liquidez en las empresas pero amenaza al sistema financiero del país. En 2000, los impagos empresariales llegaron a una quinta parte del PIB.⁴⁹ El cumplimiento obligatorio de los contratos proporcionaría mayor disciplina a las empresas y reduciría la probabilidad de mayores abusos.

y *globalización* (Bogotá: Centro Editorial Javeriano, 2003).

⁴⁷ Alejandro Durán Cárdenas, "Turismo y economía cubana: un análisis al final del milenio", *Economía y desarrollo*, 127 (julio-diciembre 2000), pp. 41-42.

⁴⁸ Los economistas internacionales a veces llaman a este proceso la "deuda triangular", común en el sector público en el mundo en desarrollo.

⁴⁹ Hidalgo de los Santos, Vidal Alejandro, y Tabares Neyra, "Equilibrios moneta-

Los niveles de corrupción en Cuba habían sido bajos antes de 1990. Desde 1990, los casos de corrupción son reportados a la prensa cubana con regularidad. Sólo en 1998, el Partido Comunista de Cuba llevó a cabo 1159 investigaciones de corrupción que involucraban a sus miembros, siendo la mayoría altos funcionarios. Entre aquéllos más comúnmente acusados por este motivo y hallados culpables, están los asociados con las empresas estatales *quasi* privadas en el turismo internacional y otros sectores generadores de dólares.⁵⁰ La combinación de nuevos mercados, fuerte intervención estatal para controlar esos mercados, y libre albedrío en las decisiones ejecutivas, es el trípode sobre el que se pueden construir las prácticas corruptas en cualquier sociedad.

La formación de oligopolios a veces se justifica como un intento por retener los principales bienes económicos en manos de nacionales al irse acelerando el cambio.⁵¹ Seguramente sirve para proteger el poder y el ingreso de la elite nacional. Este es el nacionalismo de truhanes que se adueñan de la propiedad pública para el bien propio, y la antítesis de los valores del socialismo revolucionario. Si este proceso persiste, Cuba encontrará el camino al capitalismo no de mercado sino de compinches.

Régimen subóptimo de inversiones extranjeras directas. Ha surgido un tercer conjunto de problemas respecto del régimen de inversiones extranjeras directas. Como se hizo notar anteriormente, el Artículo 15 de la Constitución de 1992 permite las inversiones extranjeras directas en la forma más tortuosa. Cuba ha recibido flujos de inversión extranjera notablemente modestos y oscilantes por varias razones. Su economía es pequeña y débil. Las políticas de los Estados Unidos sin duda disuaden a algunos inversionistas potenciales, pero la Constitución de Cuba difícilmente es un buen ejemplo de protección confiable al derecho a la propiedad. La Ley 77 (1995) no puede garantizar más derechos que la misma Constitución. La Constitución debe ser cambiada, en este caso no para alterar el régimen político sino para

rios y política económica”, *op. cit.*, pp. 75-105.

⁵⁰ Jorge Pérez-López, “Corruption and the Cuban Transition”, en *Cuba in Transition*, 9 (Silver Spring, MD: Association for the Study of the Cuban Economy, 1999): pp. 453-477.

⁵¹ Tal proteccionismo a las empresas se parece a experiencias similares en Rusia, Europa oriental y Asia central. Puede tener los efectos corruptores evidentes en Rusia y en Bulgaria. En Eslovaquia, un proceso similar fue defendido mediante argumentos

hacer posible que el régimen socialista genere mejores resultados económicos. Los derechos a la propiedad no pueden ser sólo una excepción a una política uniforme de propiedad estatal, sujetos a las irrestrictas decisiones del Comité Ejecutivo del Consejo de Ministros, y aún así esperar inversiones extranjeras considerables, que han sido el motor de la recuperación económica de Cuba.

El gobierno también podría usar su Ley 77 para autorizar inversiones extranjeras en firmas locales que fuesen completamente propiedad de empresas internacionales, en vez de insistir en empresas mixtas como su política preferida. El gobierno ganaría información y conocimiento para tratar con compañías extranjeras de distintos tamaños, estilos, y capacidad de invertir. La mezquina capacidad de atraer inversiones extranjeras es causada más por la forma restrictiva en que el gobierno interpreta la ley que por la ley en sí misma. El deseo de retener el control político parece ser un obstáculo para el cambio en el uso actual de la Ley 77.

El enfoque de Cuba hacia las inversiones extranjeras directas también fomenta los oligopolios no competitivos. El Comité Ejecutivo del Consejo de Ministros tiende a otorgar concesiones sobre la base de ramas de producción o lugar geográfico, haciendo así innecesario que las compañías extranjeras compitan entre sí. El ejemplo antes citado de creación de oligopolios en el turismo internacional también se aplica a otras empresas estatales *quasi* privadas y a sus socios internacionales. Estos resultados no competitivos privan a Cuba de la oportunidad de recibir mejores términos por parte de las compañías internacionales y de este modo beneficiarse de las probables eficiencias de la mayor competencia. El gobierno pasa por alto tales beneficios porque prefiere retener la plena potestad ejecutiva en la asignación de recursos territoriales y sectoriales. Una mejor política, más eficiente y menos vulnerable a la corrupción, liberalizaría significativamente el régimen de inversiones extranjeras directas y restringiría los poderes de acción de las agencias que otorgan las concesiones.

Las quejas reportadas por las compañías canadienses que invierten en Cuba ilustran algunos problemas creados por el manejo hecho por el gobierno de Cuba del régimen de inversiones:

- Incapacidad para fijar precios de productos a una tasa que aliente las ventas, lo que normalmente implicaría bajar los precios para alentar la demanda.

- Incapacidad para contratar libremente mano de obra capacitada, en vez de quedar limitada al personal disponible mediante el Ministerio que auspicia a la empresa cubana asociada en la empresa mixta.
- Los ministerios transfieren trabajadores capacitados por las empresas mixtas (en contra de los deseos de la compañía) a otras partes del Ministerio, después de que el inversionista hubo pagado el entrenamiento.
- Restricciones excesivas a la capacidad de ofrecer incentivos mediante pagos a los trabajadores.
- Rechazo a renovar visas a los administradores extranjeros antes de que los cubanos estuvieran listos para hacerse cargo de las tareas gerenciales.
- Impuestos y tarifas nuevos e inesperados, fijados a menudo por entidades gubernamentales que no habían tenido ninguna participación en las negociaciones iniciales de la empresa mixta.
- Imposición de la tasa de cambio de 1 dólar = 1 peso para las transacciones internas cuando la empresa mixta incurría todos sus costos en dólares.⁵²

Además, la “cadena de impagos” descrita antes también afecta a las empresas mixtas que operan en Cuba. Algunas firmas extranjeras sufren este clima institucional, tan laxo en el cumplimiento obligatorio de contratos y en el debido pago de las cuentas. La cadena de impagos castiga especialmente a las firmas extranjeras que no pueden cobrar ellas mismas las ganancias de sus empresas en dólares fuera de Cuba, es decir, venden a través de socios cubanos en el mercado cubano. En el ámbito internacional, muchas empresas estatales cubanas y otras agencias del gobierno no cumplen con sus obligaciones con sus proveedores internacionales, algunos de los cuales son las mismas compañías que invierten en Cuba ya que las formas legalmente autorizadas de inversión incluyen “inversión a través de suministros”.

Cuba dejó de pagar capital e intereses por su deuda en divisas en 1986. Desde los años noventa, ha hecho esfuerzos encomiables por cubrir los atrasos en sus deudas multilaterales y ha hecho disminuir algo de su deuda con ciertos gobiernos. La deuda total en divisas llegó

nacionalistas similares.

⁵² Estoy agradecido con Michael Small, ex embajador de Canadá en Cuba, por

a un máximo de 11 mil cien millones de dólares en 1999, cayendo a 10 mil novecientos millones en 2001.⁵³ Pero Cuba repitió en el ámbito internacional lo que sus empresas hacen dentro del país, a saber, no pagar a sus proveedores a tiempo, como medio de obtener financiamiento internacional. La razón de esto es sencilla: Cuba no podría obtener fondos en monedas convertibles de ninguna otra manera. Ésta no es una estrategia sustentable en el largo plazo, pero ya ha sostenido al gobierno cubano por largo tiempo.

Los impagos a proveedores internacionales crecieron en 73% de 1997 a 2001, financiando así la recuperación económica de Cuba. En 2001, el impago a proveedores internacionales llegó a ser 19% de toda la deuda internacional de Cuba en moneda convertible. Y el valor de los impagos ese año excedió con mucho el valor de todas las exportaciones en bienes de Cuba. Muchos de esos proveedores internacionales son las mismas compañías que ya invierten en Cuba o que podrían invertir en Cuba si ésta tuviera un régimen de derechos de propiedad más seguro.

El equilibrio parcial de las reformas que caracterizó la economía política de Cuba al inicio del siglo XXI es impulsado por fuertes incentivos políticos. El régimen de múltiples tasas de cambio genera la ilusión de control aunque distorsiones severas minen la economía cubana, contribuyendo a la bancarrota de la industria azucarera. La formación de fuertes oligopolios recompensa a los cuadros de más alto nivel, impide la desnacionalización sustancial de la propiedad de los medios de producción, y retiene el control mientras que elementos de la privatización se generan informalmente. El costo es un régimen severamente anticompetitivo, con la posibilidad de que aumenten los niveles de corrupción. El régimen de inversión extranjera maximiza el libre albedrío del ejecutivo nacional para asignar recursos a costa de pasar por alto muchos beneficios potenciales de las inversiones extranjeras directas. Estos tres grupos de políticas son obstáculos para las posibilidades de crecimiento económico eficiente y sostenido en el largo plazo en Cuba. Todos infligen daño a su economía. Todos merecen ser reformados. A causa de que se han creado fuertes intereses por medio de estos procesos, sólo el fuerte liderazgo del presidente Castro puede reformar esta “reforma” en el sistema político actual de Cuba.

estos ejemplos.

⁵³ Banco Central de Cuba, *La economía cubana en el período especial, 1990-2000*, 14;

ADOPCIÓN DE NUEVAS REFORMAS ECONÓMICAS COMPATIBLES CON EL SOCIALISMO

Además de corregir los resultados adversos de algunas de sus reformas económicas de los noventa, el gobierno también debe profundizar su programa de reforma económica. Para esta sección así como para la anterior, me impongo la restricción de que estas nuevas y más profundas reformas deben ser compatibles con el sistema socialista enaltecido en la Constitución de la República de Cuba y defendido por el partido gobernante.⁵⁴ En esta sección se tratan cuatro temas. Los primeros tres implican medidas liberalizadoras en relación con mercados ilegales y los reglamentos que gobiernan mercados agrícolas y las pequeñas empresas privadas de cubanos; y el cuarto (pensiones) afecta la salud fiscal en el largo plazo. Cada recomendación ofrece procedimientos ya empleados o disponibles fácilmente dentro del esquema socialista actual.

Mercados ilegales. Una de las fuentes que impulsó las reformas económicas de Cuba a inicios de los años noventa fue el mercado ilegal. Con el colapso económico, los cubanos se defendieron como pudieron, ignorando las regulaciones económicas. Los funcionarios del gobierno, los del Partido Comunista y los ciudadanos comunes, incidieron masivamente por igual en actividades fuera de la ley. Comenzando a fines de los años ochenta, de alguna manera los funcionarios cubanos toleraron los mercados ilegales porque parecían ser un medio de hacer frente a la adversidad y complementaban la economía legal. Una investigación realizada en 1989 de mercados “grises” (semilegales), y “negros” (ilegales) mostró que los cubanos buscaban principalmente servicios en estos mercados. Sin embargo, de 1989 a 1993, crecientemente buscaban alimentos y artículos domésticos básicos, generando una demanda que estimulaba el alza de los precios que se multiplicaban hasta por un factor de 25 a 30, tasa inflacionaria que los precios oficiales intentaban reprimir.⁵⁵ La desesperación individual se profundizó.

AEC 2002, Cuadro VI.2.

⁵⁴ Para ser transparente, deseo una transición pacífica en Cuba a un régimen político democrático, no sólo la instauración de reformas económicas compatibles con el sistema político actual. Sin embargo, en este trabajo mis preferencias políticas no son pertinentes.

⁵⁵ Alfredo González Gutiérrez, “La economía sumergida en Cuba”, en *Economía y reforma económica en Cuba*, Dietmar Dirmoser y Jaime Estay (eds.) (Caracas: Editorial

El gobierno y el partido no podían encarcelar a millones de cubanos. Habían reprimido las actividades ilegales antes de finales de los años ochenta y más selectivamente después de 1990.⁵⁶ La estrategia preferida después de esta fecha fue la de encontrar un nuevo equilibrio. La seguridad del estado tenía mejores cosas que hacer que perseguir a campesinos que intentaban vender sus productos. Los mercados agrícolas privados, la legalización de la tenencia y uso de dólares y el empleo por cuenta propia, fueron respuestas que, en parte, intentaban ajustar al estado al comportamiento de su pueblo y así se esforzaban por reestablecer el imperio de la ley al grado que fuera posible.⁵⁷ El tamaño del mercado ilegal se redujo aunque no desapareció. Por supuesto, aspectos de esta respuesta del estado han sido comunes a otros países comunistas, o que en algún momento fueron comunistas, incluso a Corea del Norte.⁵⁸

Mercados agrícolas. Siguiendo los mismos principios, el gobierno cubano puede liberalizar otros aspectos del comportamiento económico para reducir aún más el tamaño del mercado ilegal. La plena liberalización de los mercados agrícolas es un ejemplo. Tales medidas probablemente aumentarían la producción sustancialmente, harían desaparecer el componente más importante de los mercados ilegales, y relevarían al Ministerio del Interior de tener que arrestar a campesinos y a ciudadanos comunes por transacciones sencillas de compraventa de alimentos al menudeo.

Las secciones anteriores mostraron que las UBPC de caña de azúcar sufrían de varios males, pero que uno de ellos seguramente era que les pagaban en precios relativamente constantes y bajos por su producción agrícola, mientras que permanecen con un control estatal excesivo y continuo. Se impidió *de facto* que las UBPC se diversificaran a otros cultivos al mismo tiempo que se les pagaban precios bajos en pesos. El acopio oficial que rige la comercialización agrícola ejerce poder oligopsónico para fijar precios y niveles de producción. Esa es una razón de que las UBPC no fueran redituables inmediatamente

Nueva Sociedad, 1997), pp. 241-243.

⁵⁶ Para una discusión del tema, véase Jorge Pérez-López, *Cuba's Second Economy: From Behind the Scenes to Center Stage* (New Brunswick, NJ: Transaction, 1995), pp. 97-109, 145-150.

⁵⁷ He visitado Cuba cada año excepto uno desde 1991. Estas afirmaciones resumen muchas entrevistas y observaciones personales.

⁵⁸ Sobre el comienzo de las reformas económicas en Corea del Norte, *The Econo-*

después de su creación. He aquí que muchas se volvieron redituables cuando el gobierno liberalizó algunos precios agrícolas a fines de 1994, concediendo a las no comprometidas en producción de caña de azúcar, el acceso a precios de mercado al igual que a las cooperativas agrícolas privadas y a los agricultores individuales.⁵⁹ Estas empresas rurales se desempeñaron bien durante el resto del decenio.

La producción de frutas y verduras aumentó sustancialmente entre 1994 y 1998 a causa de los precios de mercado y la desregulación de estos aspectos de la política agrícola. Para 1998, muchas ramas de productos en la agricultura habían recuperado sus niveles de 1989. Y, sin embargo, persistió la pesada mano del acopio oficial sobre la comercialización, pagando precios apreciablemente inferiores que los que prevalecían en los mercados agrícolas libres, precios a los que los productores estaban obligados a vender por ley. Incluso ya bien entrados los años noventa, el Ministerio de Agricultura siguió comportándose con los productores como si éstos fueran empleados del estado, imponiendo reglamentos excesivos e interfiriendo.⁶⁰

No obstante, como muestra el ejemplo de China, la desregulación de los mercados agrícolas puede generar mejoras sustanciales en el desempeño económico, alimentar a las ciudades, proporcionar exportaciones y contribuir significativamente al crecimiento económico. Las regulaciones restantes se ajustarían a las normas del mercado y harían cumplir los códigos de salubridad. Una plena liberalización agrícola muy probablemente aumentaría la producción de alimentos, terminaría con los mercados ilegales de alimentos y conduciría a una mejor asignación de los recursos.

Pequeñas empresas. El enfoque de Cuba hacia los derechos de propiedad en las actividades directamente productivas es poco usual según las normas mundiales. Permite y promueve las firmas estatales y extranjeras, pero prohíbe las nacionales de propiedad privada. Desde los años sesenta, el gobierno ha permitido a agricultores individuales contratar algo de mano de obra por medio de agencias estatales. Pro-

mist, 13 de marzo de 2004, pp. 40-41.

⁵⁹ Niurka Pérez Rojas y Dayma Echeverría León, "Participación y producción agraria en Cuba: las UBPC", *Temas*, 11 (julio-septiembre, 1997): pp. 69-75.

⁶⁰ Minor Sinclair y Martha Thompson, *Cuba Goes Against the Grain: Agricultural Crisis and Transformation* (Boston: OXFAM America, 2001), pp. 20, 22, 31, 33, 40. Véase también George Carriazo Moreno, "Cambios estructurales en la economía cubana: la cooperativización", en *Economía y reforma económica en Cuba*, Dietmar Dirmoser y

movió las cooperativas agrícolas privadas. En los años noventa, la liberalización del empleo por cuenta propia, como se hizo notar, permite pagar a los parientes pero no contratar a no parientes. La creación de las UBPC podría haber sido un paso interino hacia una mayor autonomía empresarial. A comienzos y mediados de los noventa, el Partido Comunista y funcionarios del gobierno, al igual que académicos, discutieron la utilidad de autorizar empresas privadas cubanas de tamaños pequeño y mediano.⁶¹ Sin embargo, la recuperación económica comenzada en 1994, convenció a algunos tomadores de decisiones de que tal apertura adicional sería innecesaria.

Empero, el argumento en favor de la autorización de empresas cubanas pequeñas y medianas en el sector privado sigue siendo fuerte. A comienzos de los años noventa, el subempleo en el sector estatal se aproximaba a una quinta parte de esa fuerza de trabajo, es decir, cerca de 800 000 trabajadores.⁶² Los empleados por cuenta propia en Cuba han sido innovadores y productivos en muchos sectores, a pesar de las barreras estatales y de una economía débil.⁶³ No obstante, también en esta esfera un equilibrio parcial ha creado problemas: Cuba carece de un mercado privado de mayoreo, de modo que los empresarios privados a menudo dependen de mercados ilegales para obtener sus suministros. Algunas de estas empresas ilegales existen a costa de las empresas del estado. La severa restricción al crecimiento potencial de las pequeñas empresas también fomenta un mercado ilegal de mano de obra. Investigadores cubanos encuentran que por cada trabajador empleado por cuenta propia debidamente registrado, hay 3.5 que no se han registrado; muchos de estos últimos no son parientes. En 1995, eso significó que más de un millón de cubanos estaban empleados por cuenta propia, cayendo a alrededor de 600 000 en 1997.⁶⁴ La autorización de pequeñas empresas reduciría el incentivo para caer en tales comportamientos ilegales.

Jaime Estay (eds.) (Caracas: Nueva Sociedad, 1997), pp. 195-199.

⁶¹ Tuve tales conversaciones con altos funcionarios del gobierno y del partido.

⁶² Ángela Ferriol, "El empleo. Próximo desafío", en *Economía y reforma económica en Cuba*, Dietmar Dirmoser y Jaime Estay (eds.) (Caracas: Nueva Sociedad, 1997), pp. 361-362.

⁶³ Véase la excelente presentación de Ana Julia Jatar-Hausmann en *The Cuban Way: Capitalism, Communism, and Confrontation* (West Hartford, Conn.: Kumarian Press), capítulo 7.

⁶⁴ Lilia Núñez Moreno, "Más allá del cuentapropismo en Cuba", *Temas*, 18 (1998),

Carranza, Monreal, y Gutiérrez, han presentado un buen razonamiento en defensa del papel de las empresas pequeñas y medianas dentro del marco político de una Cuba socialista.⁶⁵ Recomiendan imponer limitantes de capital y de empleo al tamaño de las empresas cubanas que podrían ser de propiedad y operación privadas. También sugieren depender de los gobiernos provinciales y municipales para regular las empresas pequeñas y medianas, liberando al gobierno nacional de la carga de la microregulación.⁶⁶ Carranza, Monreal y Gutiérrez señalan las ventajas de escala que tales empresas de tamaño modesto aportarían en muchas ramas de producción y servicios. Estas compañías no tendrían derecho a las subvenciones gubernamentales. Aunque cada empresa contrataría pocos trabajadores, el crecimiento en el número de tales compañías podría reducir el desempleo abierto y oculto y mejoraría la eficiencia. Pagarían impuestos. Son adecuadas para ciertas actividades dinámicas, tales como el desarrollo de tecnología de *software* o actividades que brinden servicios en que la economía cubana es severamente deficiente.⁶⁷ Tales pequeñas empresas podrían contribuir un aporte económico significativo. Su autorización implicaría una pérdida adicional de control político pero una que el sistema socialista actual bien puede tolerar.

Pensiones. La financiación de las pensiones para la vejez es un problema grave para Cuba. Cuba ha estado por debajo de la tasa de reproducción de la población a partir de 1978. Para 2015, alrededor de una quinta parte de la población tendrá 60 años o más; esa proporción alcanzará un tercio en 2035 y permanecerá en ese nivel por las décadas que siguen. Uno de cada seis cubanos probablemente tendrá más de 75 años para 2050. Esto, por supuesto, es consecuencia de las mejoras que han venido ocurriendo a lo largo de los años en educación, salubridad, nutrición, y de la mayor capacidad de los adultos de controlar sus vidas reproductivas. Aun sin emigración, está previsto que la población

pp. 45-46.

⁶⁵ Este proyecto fue incubado y desarrollado en el Centro de Estudios sobre América (CEA). Un año después de la publicación de este libro, y posiblemente a causa de su impacto, el Comité Central del Partido Comunista intervino el CEA, despidió a sus líderes, y obligó a sus principales académicos a abandonar al CEA y dispersarse.

⁶⁶ Su recomendación se aproxima a las empresas de pueblo y de aldea que se han desarrollado exitosamente en la República Popular China.

⁶⁷ Julio Carranza Valdés, Luis Gutiérrez Urdaneta y Pedro Monreal González, *Cuba: la reestructuración de la economía, una propuesta para el debate* (La Habana: Editorial

empiece a reducirse en 2025; con emigración, su reducción podría empezar para 2015. Esto significa que el sistema de financiamiento de pensiones de Cuba alcanzará pronto proporciones de crisis.⁶⁸

Cuba autoriza a las mujeres a jubilarse a los 55 años y a los hombres a los 60. Rige un sistema de beneficios definidos. Ya en 1998 1.4 millones de personas recibían pensiones.⁶⁹ En la práctica, algún ajuste ha venido ocurriendo porque las pensiones se pagan en pesos. Su poder de compra cae al dolarizarse la economía. Sin embargo, esta ruta hacia un ajuste en la política de pensiones es profundamente inequitativa y arbitraria. Mucho más preferible, como mínimo, sería elevar rápidamente la edad de jubilación y de elegibilidad para las pensiones, eliminar el diferencial por género, aumentar la tasa de contribuciones de todos los trabajadores en los sectores estatal y privado, y cambiar gradualmente hacia un sistema de contribuciones definidas por los que se beneficiarían en el futuro de esas pensiones. Ningún régimen político cubano puede escapar de adoptar tales reformas.⁷⁰

CONCLUSIONES

Las reformas económicas de Cuba de la primera mitad de los noventa tuvieron éxito. El gobierno respondió pragmática y efectivamente a la crisis económica. Las reformas detuvieron la crisis económica, establecieron un punto de partida para la recuperación económica, estabilizaron tanto las cuentas fiscales como el sistema político, y retuvieron una red de protección social a pesar de su desgaste. El régimen político perseveró y cambió poco; siguió siendo altamente centralizado y dependiente de un líder clave. Cuba continuó invirtiendo en salud pública y en educación y se acercó apreciablemente a la autosuficiencia energética. Estos resultados ganaron apoyo político en el momento

de Ciencias Sociales, 1995), pp. 89, 94-95, 154.

⁶⁸ Alberta Durán Gondar y Ernesto Chávez Negrín, “Una sociedad que envejece: retos y perspectivas”, *Temas*, 14 (abril-junio 1998), p. 60; Ricardo Donate-Armada, “The Aging of the Cuban Population”, *Cuba in Transition*, 11 (Silver Spring, MD: Association for the Study of the Cuban Economy, 2001), pp. 481-488.

⁶⁹ CEPAL, 269.

⁷⁰ Para una excelente evaluación del sistema de pensiones de Cuba, véase Carmelo Mesa-Lago, “La globalización y la seguridad social en Cuba: Diagnóstico y necesidad de reformas”, en *Cuba: reestructuración económica y globalización*, Mauricio de Miranda

de mayor peligro para el régimen, en la primera mitad de los años noventa. Persiste un apoyo considerable para el socialismo de estado y para acercamientos graduales a las reformas económicas junto con escepticismo oficial hacia las reformas de mercado.

Sin embargo Cuba sufrió una debacle económica de la que todavía no se ha recuperado. Podría no alcanzar los niveles del PIB per cápita de 1985 hasta la segunda década de este siglo. Su economía está plagada de dinosaurios industriales, y sigue siendo un exportador ineficaz de productos agrícolas. Su balanza de pagos es insostenible porque está financiada mediante el impago de sus obligaciones financieras internacionales. Su situación fiscal está fuera de equilibrio porque la inflación está reprimida y parcialmente oculta a través de mercados ilegales que operan en diversas monedas. No hay equilibrio sostenible en sus cuentas domésticas o internacionales.

Varias de las reformas económicas de Cuba fueron sólo parciales. El equilibrio de reformas logrado sólo parcialmente es una receta para el desastre en el largo plazo, pues retrasa las reformas microeconómicas indefinidamente. Tales equilibrios en la reforma o privatización de las empresas estatales abren la puerta a altos niveles de corrupción al igual que a la captura del estado por intereses *quasi* privados y sus socios extranjeros para provecho privado. Cuba es vulnerable a estos males porque los procedimientos que regulan las empresas *quasi* privadas arriesgan la privatización de los bienes públicos “por la libre”, fuera de la ley, y crean oligopolios que ya ahogan la competencia entre las empresas. El gobierno ha sido renuente a vender las empresas estatales a extranjeros. Su preferencia política nacionalista, explícita o implícita, favoreciendo la privatización en manos de funcionarios, podría conducir fácilmente al capitalismo corrupto de compinches.

Cuba socialista podría emerger de este equilibrio parcial que ha surgido de su manera de realizar reformas. Debería corregir los errores de política. Debería unificar sus tasas de cambio para eliminar severas distorsiones a su economía, establecer una base institucional más firme para los derechos de propiedad y profundizar la desregulación en sectores en que operan ya firmas extranjeras y *quasi* privadas, e introducir elementos de competencia para dismantelar los oligopolios oficiales recién creados, contrarios al interés nacional. Adicionalmente, podría fácilmente liberalizar sus mercados agrícolas dentro de su sistema socialista actual, aumentando así su producción, y reduciendo oportunidades en los mercados ilegales, para el júbilo

de los ministerios de Economía y del Interior. Estas medidas también mejorarían la balanza fiscal. Podría registrar significativas ganancias en eficiencia, productividad, y aprendizaje, si liberaliza los mercados para pequeñas empresas privadas de propiedad nacional. Y debería ya adoptar medidas para enfrentarse a la bomba de tiempo fiscal inherente en su política de pensiones.

En 1990, Cuba lanzó un experimento en economía política. Adoptó algunas medidas de mercado con el fin de rescatar su sistema social y político socialista. Y, sin embargo, adoptó menos de tales cambios que los gobiernos socialistas más exitosos, China y Vietnam. Tampoco ha aprendido Cuba suficientemente las lecciones de los nuevos regímenes políticos de Europa oriental y de Asia central que tienen mucho que enseñarle. Cuba se enorgullece de su internacionalismo. Ahora es el momento de aprender de las experiencias comparativas para generar prosperidad y mejorar las posibilidades para su pueblo de desarrollo humano y bienestar.

Nota del autor: este artículo fue escrito por primera vez para un proyecto patrocinado por el Diálogo Interamericano. Ha sido modificado para este libro y se imprime aquí con previa autorización. Estoy agradecido con el Diálogo Interamericano, y con el Centro David Rockefeller para Estudios Latinoamericanos y con el Centro Weatherhead para Asuntos Internacionales, ambos de la Universidad de Harvard, por su apoyo general a mi trabajo. También estoy agradecido con Shahid Javed Burki, Daniel Erikson, Jeffrey Frieden, Omar Everleny Pérez Villanueva, y Michael Small por sus comentarios a las versiones anteriores. Todos los errores son sólo míos.

III

LA SITUACIÓN ACTUAL DE LA ECONOMÍA CUBANA Y SUS RETOS FUTUROS

Omar Everlery Pérez Villanueva

El proceso de transformaciones y reestructuración económica de Cuba que comenzó en los años noventa ha sido especialmente complejo con profundos cambios que no se han agotado en la actualidad y ha sido concretizado por diversas medidas de política económica que se fueron instrumentando en esos años de crisis económica. Proceso que, dadas las particularidades cubanas, ha intentado mantener, por sobre todas las cosas, la estabilidad social y el control político en el contexto de esas transformaciones, si bien se alteraron las condiciones de igualdad existentes hasta ese momento.

La economía cubana ha tenido una recuperación económica con el PIB en 2004 alcanzando 98.6% del PIB de 1989 a precios constantes de 1997, aunque al ritmo de crecimiento le ha faltado dinamismo. El papel de la industria turística y las telecomunicaciones, entre otros, ha conformado un nuevo patrón de acumulación.

Lo que pretende este capítulo es mostrar brevemente, la evolución actual de la economía cubana, por medio de sus principales indicadores macroeconómicos y sectoriales, para intentar aproximarnos al estado actual de la economía y elaborar algunas reflexiones futuras. Aunque está más dirigido a analizar los aspectos internos de la economía cubana, no se puede desconocer que el país ha sido afectado por factores externos, como el bloqueo económico que limitan la posibilidad de emprender de una serie de acciones concretas.

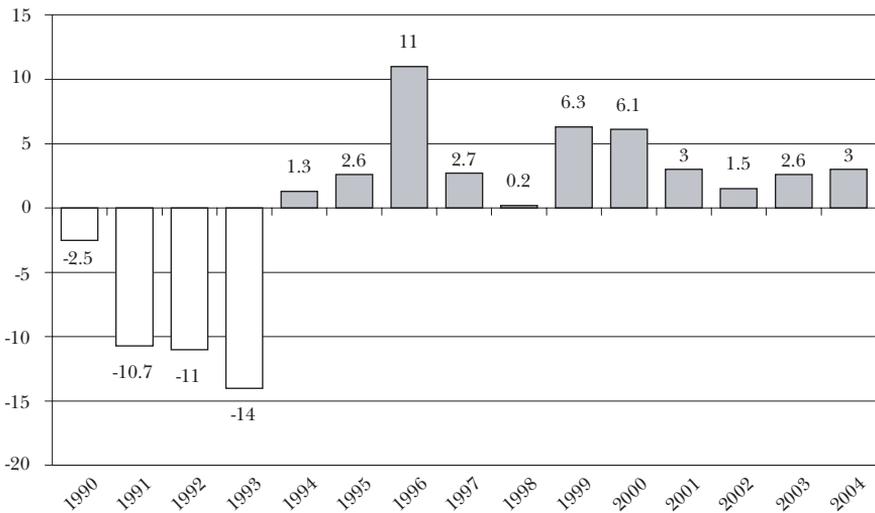
INDICADORES MACROECONÓMICOS

Después de una caída de la economía de más de 33% entre 1989 y 1993, las cifras muestran cómo, a partir de 1994, la economía cubana

comienza una tendencia ascendente, motivada por la implantación de una serie de medidas de política económica, dirigidas a reactivar el crecimiento económico, como lo fue la reforma empresarial de las empresas estatales, la apertura externa de la economía, la descentralización de funciones, entre otras medidas, es decir la tendencia fue positiva, si bien presentó desaceleración en algunos años.

Los indicadores de eficiencia en estos últimos años han tenido un mejor comportamiento, como la mejoría de la relación productividad del trabajo con el incremento del salario medio, además de que el consumo energético disminuyó en relación con el crecimiento del producto, no obstante, en determinados momentos estas relaciones se han deteriorado.

Gráfica 3.1
Evolución del PIB a precios constantes de 1997
por ciento

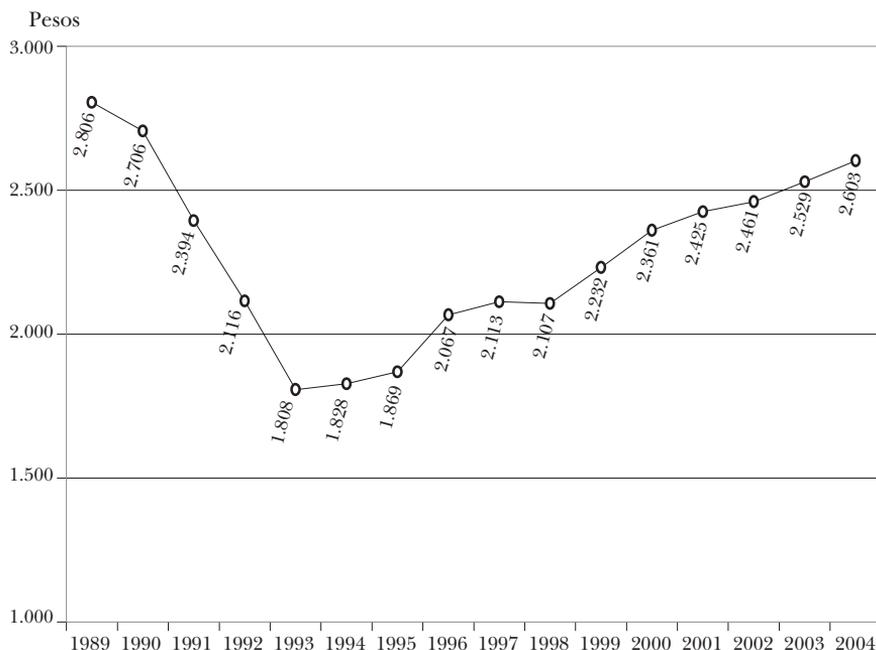


Fuentes: Oficina Nacional de Estadísticas (ONE), *Anuario estadístico de Cuba*, varios años; estimaciones de Carlos Pérez, Banco Central de Cuba, 2005, y CEPAL, *Informe económico de Cuba*, 2004.

Como puede apreciarse en la Gráficas 3.1 y 3.2, un análisis del PIB per cápita a precios constantes de 1997 permite afirmar que a pesar de lo logrado, este indicador se encuentra aún por debajo de

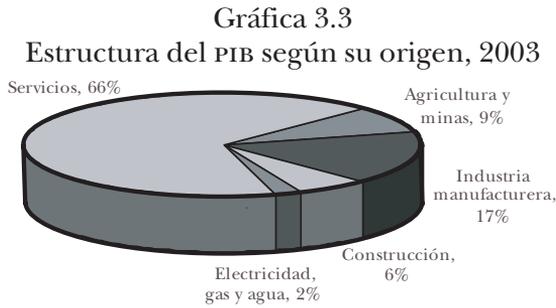
lo logrado en 1989, es decir, la tendencia es superar estos valores en el menor tiempo posible, lo que para los economistas significa mayores producciones. Para ello se necesitan de recursos financieros en divisas, lo cual constituye un factor restrictivo importante.

Gráfica 3.2
PIB per cápita a precios constantes de 1997



Fuente: ONE, *Anuario estadístico de Cuba*; Banco Central de Cuba, *Informes del Banco Central de Cuba, 2000*, y estimaciones del autor.

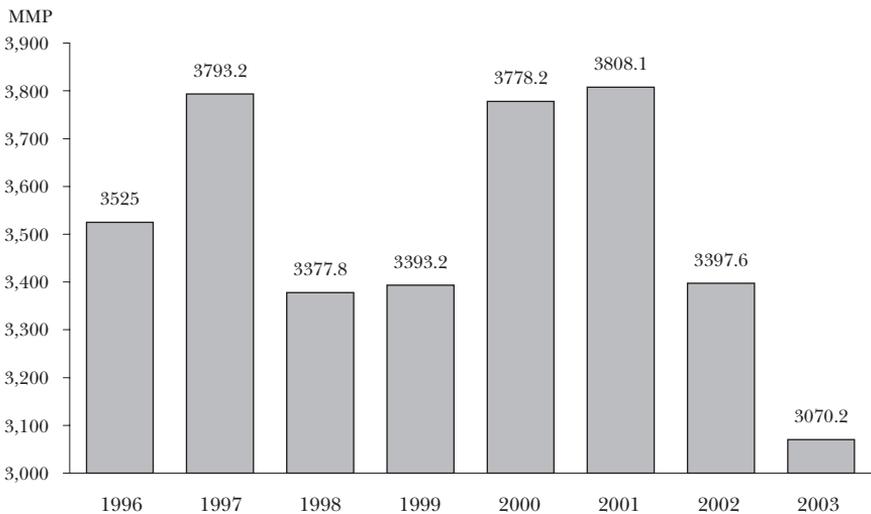
En la estructura del PIB (Gráfica 3.3) se manifiesta una tendencia a la reducción del peso relativo en la composición del PIB de los sectores de la agricultura, la construcción y el transporte, y se destaca un incremento en los sectores de la minería, la electricidad, el gas y el agua, las finanzas, y el comercio, los restaurantes y hoteles. Así tenemos que los servicios ya aportan al PIB el 66% de la economía en el 2003.



Evolución de la inversión

A partir del análisis de la oferta agregada en el PIB, se refleja que la producción de bienes y servicios ha crecido en mayor dinámica que el consumo intermedio en general, lo que implica menor gasto material en la producción, es decir, hay una mejor utilización de los recursos disponibles. Con respecto a la demanda en 2003, la formación bruta de capital, decrece con respecto a años anteriores, resaltando que este indicador esta deteriorado con respecto 1990, si bien se ha recuperado de forma parcial, según la Gráfica 3.4.

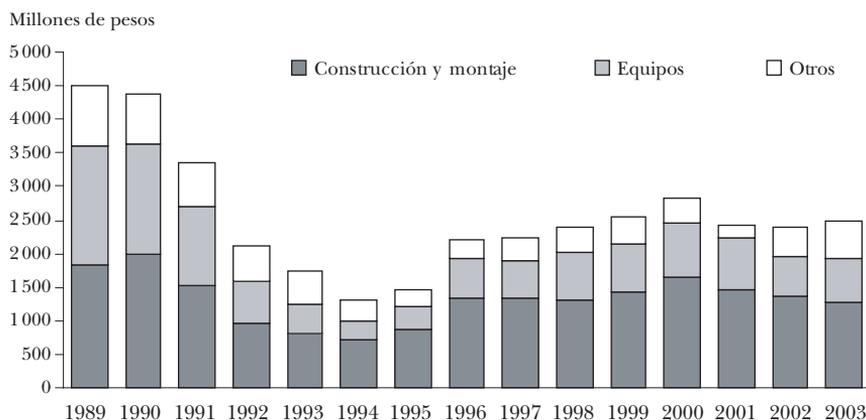
Gráfica 3.4
Formación bruta de capital a precios constantes de 1997



Si bien, se manifiesta mejoría en la utilización de las capacidades industriales, aún se está lejos de lograr los niveles de producción anteriores a la crisis, como en las industrias de bienes de consumo. En otras producciones, como la del níquel y el petróleo, entre otras, sin embargo, se han superado los niveles históricos.

La transición a la recuperación efectiva de la economía exige lograr tasas de acumulación similares a las que se mantuvieron entre 1975 y 1989: es decir, del orden de 25% del producto. Al respecto resulta oportuno recordar que la obtención de estos niveles de acumulación fue posible debido al efecto combinado de las restricciones existentes al consumo personal y por las facilidades financieras que otorgaban los países socialistas. Sin embargo, en la actualidad resulta difícil aspirar a estos niveles de acumulación, al menos en el corto plazo. Primero, porque el consumo de la población se encuentra deprimido y requiere una recomposición obligada; segundo, porque no existen posibilidades objetivas de que el país pueda volver a disfrutar de las condiciones internacionales que tenía antes de 1989.¹ De tal forma, la reserva principal de que se dispone para alcanzar tasas de acumulación acordes con las exigencias del proceso de recuperación es el incremento de la

Gráfica 3.5
Volumen de inversiones por componentes, 1989-2003



¹ Alfredo González Gutiérrez, "Economía y Sociedad: retos del modelo económico", *Temas*, 11 (1998).

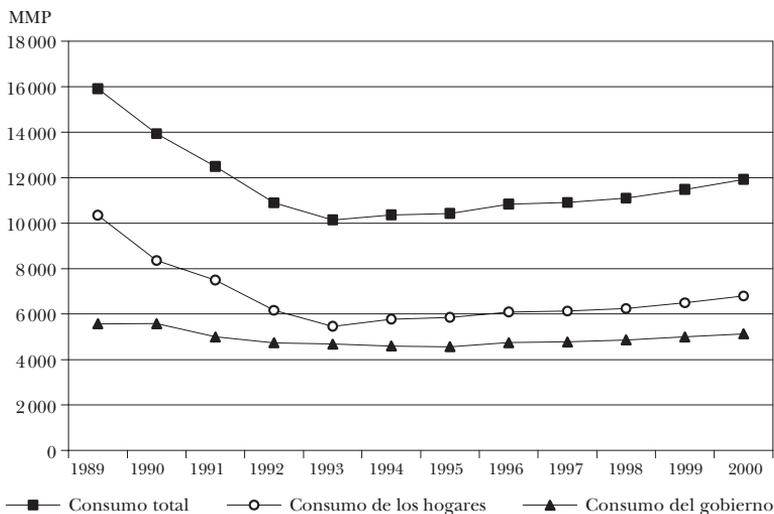
eficiencia, pero la consecución de este propósito enfrenta también restricciones objetivas, como la escasez de divisas.

Un factor que logra mayor dinamismo en el crecimiento de la economía es el volumen de las inversiones, indicador que en el caso cubano esta en recuperación, si bien en 2002 sufrió un retroceso, y sigue siendo bajo de acuerdo con las necesidades y por la descapitalización de los bienes de capital y de infraestructura física. Es además evidente que la partida de equipos en los gastos de inversiones, que son los que permiten la modernización o el mejoramiento de la producción o los servicios, continúa en límites bajos.

Evolución del consumo

En el periodo 1989-1993, el consumo total, que hasta ese momento había tenido un ritmo ascendente, comenzó a decrecer, debido a la disminución del consumo social del gobierno y del sector privado. A partir de 1993, como resultado de las diferentes medidas gubernamentales, comienza una tendencia al crecimiento.

Gráfica 3.6
Evolución del consumo
(precios constantes de 1981)



Fuentes: ONE, *Anuario estadístico de Cuba, 1996 y 2000.*

El decrecimiento fue causado por diferentes factores, entre ellos la abrupta caída experimentada por el PIB, lo cual provocó una contracción en la oferta de bienes y servicios, que quedó muy deprimida por la reducción de la oferta en el principal mercado, el normado,² y por la desaparición de los mercados paralelos como alternativas legales de éste, y con el auge del mercado negro o subterráneo en los años iniciales de la crisis cuando los precios se elevaron incesantemente. Durante este periodo también se produjo un incremento en el índice de precios del consumidor que se desplazó de 1.4 a 6.6, lo que provocó una disminución del salario real de la población, y limitó la posibilidad de consumo. Asimismo se produjo la acumulación de dinero en manos de la población sin una contrapartida material, que en un corto tiempo alcanzó la cifra de 14 meses de salario, además de reflejarse en el incremento de los depósitos bancarios con alta concentración monetaria, que se mantiene en la actualidad, y que polarizó el consumo de los bienes y servicios no provenientes del mercado normado.

La recuperación en la dinámica del consumo ha sido posible debido a distintos factores tales como el incremento de la producción, el incremento de los ingresos de la población y otras transformaciones económicas relacionadas con la propiedad, las finanzas internas y el mercado. Dichos factores no tienen igual repercusión en los niveles de ingreso y consumo de la población por lo que ameritan un breve análisis destacando el papel de los ingresos.

Los ingresos

La disponibilidad de los ingresos depende directamente de la demanda y por tanto el consumo de la población, en los diferentes mercados. La evolución del ingreso nominal muestra una tendencia histórica al crecimiento, este comportamiento de los niveles de ingreso se logra gracias a un conjunto de factores a los que se hará referencia a continuación.

El salario medio nominal ha mantenido, en el tiempo, un comportamiento estable o incluso creció, por ejemplo, en 2003 alcanza los 268 pesos que, comparados con el salario vigente en 1989, significa un eleva-

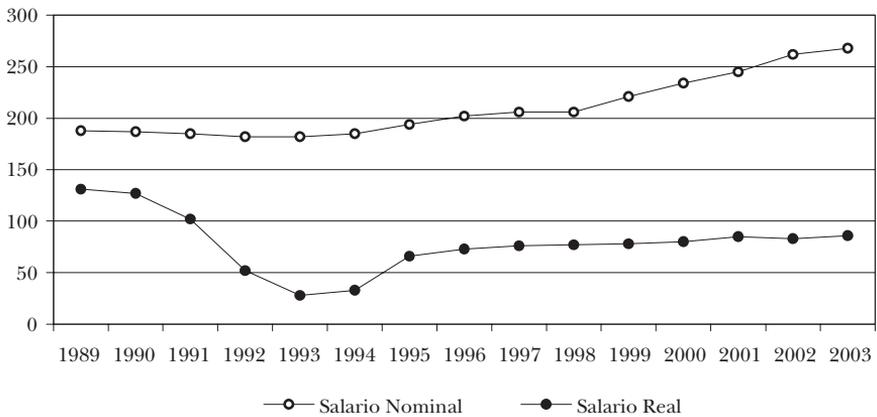
² Mercado que surge en 1962 con el objetivo de permitir el acceso equitativo de todos los estratos sociales a los bienes de consumo esenciales.

do aumento. Aun así, este comportamiento no logra superar el deterioro ocasionado por el incremento del índice de precios del consumidor (IPC), que incluye los altos precios que se establecieron en el mercado en divisas, en los mercados de oferta y demanda, como el agropecuario, entre otros, lo que puso en dificultad a la mayoría de las personas que cuentan con su salario como la más importante fuente de ingresos.

Gráfica 3.7

Evolución del salario medio mensual nominal y real, 1989-2003

Pesos



Fuente: Togores, Viviana, "Cuba: efectos sociales de la crisis en los 90" en *Balance de la economía cubana a finales de los 90*, (La Habana, CEEC, 1999), y estimaciones propias.

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

Una parte nada despreciable de los trabajadores ocupados del sector estatal y cooperativo recibe estímulos, que mejoran el consumo en una pequeña proporción. Por ejemplo, en 2002:

- 1 150 266 trabajadores presupuestados recibieron incrementos en sus salarios.
- 1 342 000 trabajadores estaban en sistemas de pago por resultados.
- 1 432 185 trabajadores estaban en sistemas de estímulos en divisas.

El monto de las remesas familiares que se reciben desde el exterior se ha incrementado; si bien las estimaciones varían, siempre fluctúan alrededor de los 1 000 millones de dólares anuales, aunque el monto no puede establecerse con exactitud debido a las diferentes vías que se utilizan para su envío. Su tendencia es ascendente si se toma como referencia el comportamiento del consumo en las tiendas de recuperación de divisas (TRD), el cual se incrementa constantemente.

Ha aumentado el número de personas que tienen acceso a divisas, en 1997 era 49.5% de la población, y en 2001, 62%, con grandes desproporciones en los diferentes territorios del país. Por otra parte se produce una apreciación sustancial de la moneda nacional en el mercado cambiario, pues su valor pasó de 95 pesos por dólar estadounidense en 1994 a 20-22 en 1997 y ya a finales de 2001 se produce una nueva devaluación de la moneda y llega a cotizarse en 26 pesos.³

La consolidación de un conjunto de transformaciones económicas efectuadas en los últimos años ha contribuido a la disminución de los precios de los productos que se ofertan en los diferentes mercados, aunque no lo suficiente, si bien influye en la recuperación del salario real por un decrecimiento en el índice de precio al consumidor con tendencia al incremento. Pero aún así, y por lo insuficientes que resultan los ingresos para solventar a sus gastos, debido a los elevados precios de los alimentos en los diferentes mercados, cierta parte de la población no logra satisfacer un conjunto de necesidades básicas, especialmente las alimenticias.

FINANZAS PÚBLICAS

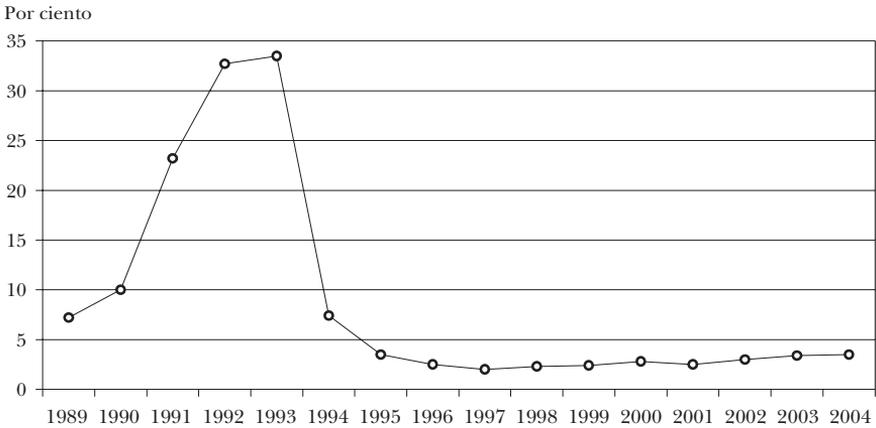
Las medidas financieras, y otras de carácter organizativo en la Administración Central del estado Cubano, han posibilitado que el déficit

³ Viviana Togores González, "Efectos de la crisis y el ajuste económico de los 90 en el desarrollo social cubano" (La Habana: Centro de Estudios de la Economía Cubana, 1999).

fiscal se redujera en magnitudes significativas en el periodo 1994-2004 no excediendo de 3.5% a partir de 1996, es decir que es en las finanzas públicas donde se observan resultados positivos del programa de saneamiento financiero iniciado en 1994.

La relación entre el déficit fiscal y el PIB ilustra esta aseveración, aunque en la actualidad su desempeño exige un impulso que permita incrementar a mayor ritmo los ingresos para poder aumentar los gastos en aquellas esferas donde se hace más necesario.

Gráfica 3.8
Déficit fiscal en relación con el PIB, 1989-2004



Fuentes: Elaborado a partir de los informes anuales del Banco Central de Cuba y los informes al Parlamento del Ministerio de Finanzas y Precios, La Habana, Cuba.

El presupuesto tiene una situación muy favorable, pero habría que profundizar en las finanzas firmas estatales, dado que estas presentan un buen resultado con el presupuesto, pero no con las otras empresas, es decir la consolidación de los pagos entre las instituciones en la actualidad experimenta límites elevados de insolvencia.⁴

La mayor autonomía de gestión ha permitido a las entidades estatales financiarse libremente y de esta forma dejar de ser una carga para el presupuesto. Aun así la solidez del ajuste fiscal y la permanencia de

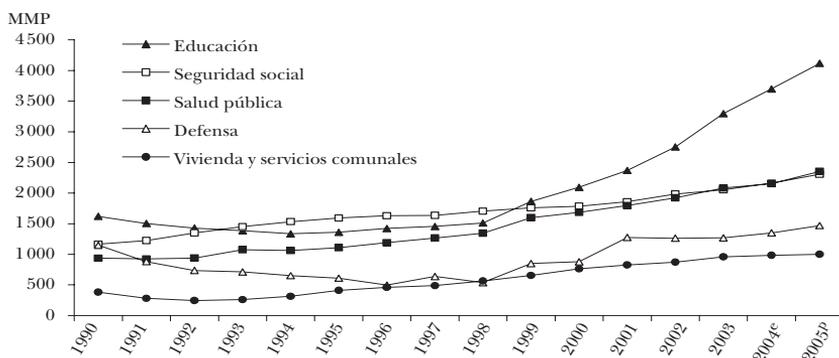
⁴ CEPAL, *La economía cubana: reformas estructurales y desempeño en los noventa* (México: Fondo de Cultura Económica, 1997).

los logros alcanzados seguirán dependiendo del alcance y la continuidad de las reformas estructurales e institucionales.⁵

Estructura y evolución de los gastos del presupuesto

La tendencia al incremento del comportamiento de los gastos corrientes en la actividad del presupuesto ha sido una característica de los años noventa a pesar de la situación de crisis económica ya descrita. Una parte importante de los aumentos se destina a incrementar las esferas que se considera que tienen un efecto negativo social mayor. La Gráfica 3.9 muestra el incremento en estas esferas.

Gráfica 3.9
Gastos seleccionados del presupuesto, 1990-2005



Fuentes: Informes del Ministerio de Finanzas y Precios (MFP) a la Asamblea Nacional del Poder Popular, varios años.

^c Los gastos en 2004 son estimados.

^p Los gastos en 2005 son proyecciones.

La política económica cubana se ha caracterizado por un marcado enfoque social, con hincamé mayor a partir de 2001, dado que tiene entre sus objetivos mantener la gratuidad e incrementar la calidad en la educación y la salud, garantizar el sistema de Seguridad Social, prestar protección a los ancianos, impedidos y otras personas de las más afectadas por las actuales desigualdades, e intentar amortiguar un

⁵ Estos datos fueron reportados por el Ministerio de Finanzas y Precios en su informe de resultados de las medidas de saneamiento financiero aprobadas por la Asamblea Nacional del Poder Popular en 1998.

problema tan sensible para la población, como el creciente deterioro del fondo habitacional, heredado, pero profundizado después.

Los gastos destinados a la educación han seguido una tendencia creciente en el tiempo y corresponden con las necesidades que han impuesto el crecimiento demográfico experimentado y la elevación en demandas para mejorías en la calidad. Tal es así que, para satisfacer la demanda de matrícula que se produjo con la explosión demográfica de los años sesenta, se construyó un numeroso grupo de escuelas. Con posterioridad, a partir de 1990, la caída del gasto se da por dos razones: por un lado, salen del circuito educacional las personas nacidas con la explosión demográfica y, por otro, la crisis obliga a ajustes en los gastos materiales y condiciona también disminución en el fondo de salarios por movimientos del personal hacia otras áreas mejor remuneradas. Esta última tendencia atentó contra la calidad del servicio, por el incremento del número de alumnos por profesor y el deterioro de las instalaciones y medios de enseñanza.⁶ Para incrementar la calidad del servicio educacional se acrecentaron las formas de estimulación e incrementos salariales al sector, sumado al amplio plan de inversiones e introducción de programas priorizados a partir de 2001 en el sector de la educación, englobado en lo que se conoce como “Batalla de Ideas” que ha estado encaminado a mejorar de manera ostensible los indicadores educacionales.

Es significativa la reducción que ha venido teniendo el presupuesto destinado al sector de la defensa del país, debido a una reorganización de la institución, al incremento de su autofinanciamiento, y al desarrollo de su sector empresarial, entre otros elementos. Es decir la reorganización de las fuerzas armadas incluyó reducción de su personal, cambios en las tácticas militares debido a las nuevas concepciones de las guerras contemporáneas y, la adopción de mejores prácticas empresariales (perfeccionamiento empresarial), además de que se amplió el número de empresas civiles subordinadas al control militar, con fuertes ingresos en sus operaciones.

En el caso de la salud pública en los últimos años, el ritmo de gastos se ha incrementado como resultado de mejorar los niveles de salud, y disminuir los efectos de la pérdida de la calidad del servicio. En la década de los noventa fueron creados los servicios integrados

⁶ Anicia García Álvarez y Viviana Tогores González, *El acceso al consumo en Cuba y su repercusión en la vida cotidiana* (La Habana: CEEC, 2002).

de urgencia médica, y se buscaron alternativas que contribuyeran a cubrir parte de los financiamientos que se requieren para el mantenimiento de los servicios médicos. De esta forma se introdujo el turismo de salud, la comercialización de equipos médicos y de los productos biofarmacéuticos, resultado de los programas de investigación en el sector, así como la prestación de servicios técnicos en el exterior. También se ha hecho una rehabilitación de instalaciones deterioradas, como policlínicos, hospitales y farmacias, específicamente.

La concatenación de todos los factores ha permitido dar cumplimiento a los objetivos propuestos en la estrategia de desarrollo trazada y alcanzar indicadores de salud que sitúan a Cuba dentro del grupo de países desarrollados. Resulta notable que aun en medio de una severa crisis económica, la escasez y las limitaciones no condujeran a un deterioro de los indicadores fundamentales que caracterizan el estado de salud de la población.

Gastos en la actividad productiva

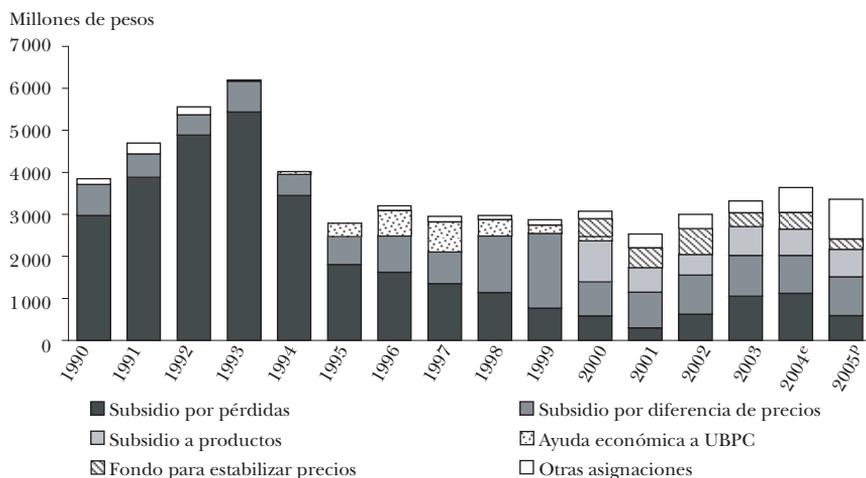
En la esfera de la actividad productiva ha habido recortes significativos. La mayor reducción se ha dado en el subsidio por pérdidas, donde por las medidas implementadas un número importante de las empresas cubanas son rentables. En cambio, los subsidios por diferencia de precios y a productos, si bien disminuyeron, no logran la reducción planeada en algunos años. En ello incide especialmente el incremento de los precios de los combustibles y alimentos en el mercado internacional.

En la Gráfica 3.10 se observa una notable disminución del subsidio por pérdidas, en correspondencia con la reactivación económica que ha tenido lugar.

Evolución de la liquidez

La reducción en la liquidez en manos de la población ha tenido poca evolución de acuerdo a lo previsto por las autoridades gubernamentales a partir de 1995, más bien lo que se ha producido es una reversión de la tendencia, al incrementarse la liquidez. Por ejemplo, en 2004 la liquidez acumulada ascendió a más de 14 000 millones de pesos, lo que ha afectado entre otros factores la rebaja de los precios, tan necesaria para la población.

Gráfica 3.10
Transferencias al sector empresarial estatal

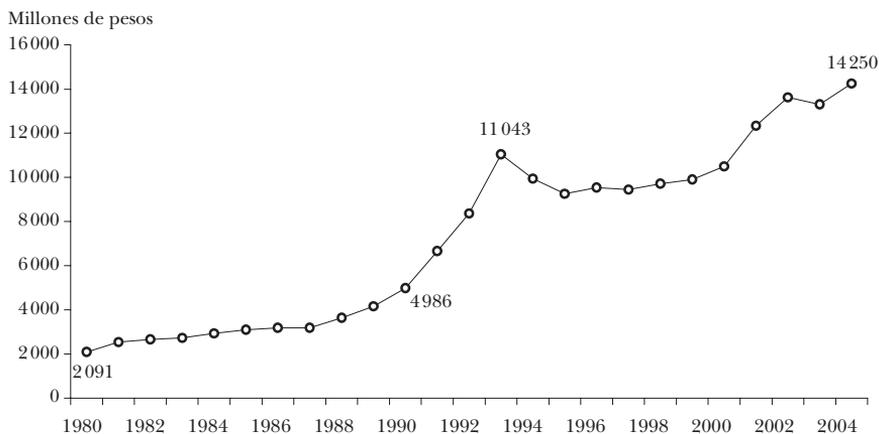


Fuente: MFP, Informes del presupuesto del estado, varios años. La Habana, Cuba.

^c Los gastos en 2004 son estimados.

^p Los gastos en 2005 son proyecciones.

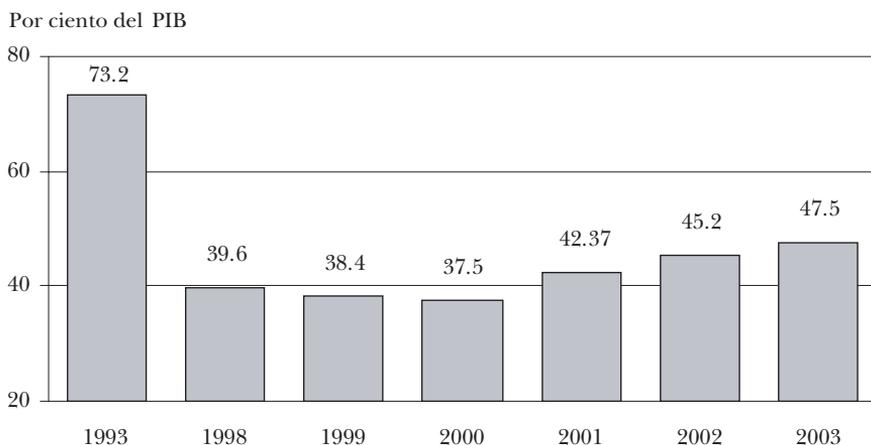
Gráfica 3.11
Liquidez acumulada, 1980-2004



Fuentes: ONE, Anuarios estadísticos de Cuba 1990-1996, informes del Banco Central de Cuba, varios años, y series cronológicas del Ministerio de Finanzas, La Habana, Cuba.

Si bien la relación de liquidez monetaria en manos de la población con respecto al PIB ha disminuido, en 2002 y 2003 se observa una tendencia a su incremento.

Gráfica 3.12
Liquidez monetaria de la población, 1993-2003



Sin embargo, más que la cantidad total de dinero en circulación (tanto en efectivo circulante como en ahorro ordinario), el problema fundamental con respecto al exceso de liquidez es su concentración, factor que sigue afectando negativamente otros comportamientos, en especial la relación precios-ingresos. Esta concentración afecta tanto el nivel de vida del promedio de la población como la equidad. Sumado a que las cuentas en divisas de la población se incrementan constantemente aquí es importante reconocer que el peso actual de la circulación en divisas hace bastante complejo el proceso de saneamiento financiero interno.

La reducción esperada por las autoridades no se ha logrado debido a las limitaciones en el volumen y la estructura de la oferta que se realiza. Esta situación ha demostrado un agotamiento de las medidas iniciales del saneamiento financiero interno, o sea, del margen de beneficio de esas medidas, lo cual tiene que llevar a pensar en la búsqueda de nuevos mecanismos de absorción monetaria. Un ejemplo podría ser cambios dirigidos al sector campesino que los incentive a incrementar la producción de alimentos. Por otro lado a quienes

posean elevadas cuentas bancarias, se les debe proporcionar una oferta con mayor valor agregado, sin olvidar que el excedente monetario en buena parte puede ser un fenómeno de consumo postergado y no de ahorro. Es importante resaltar con marcado énfasis que el peso de la circulación en divisas hace bastante complejo el proceso de saneamiento financiero interno.

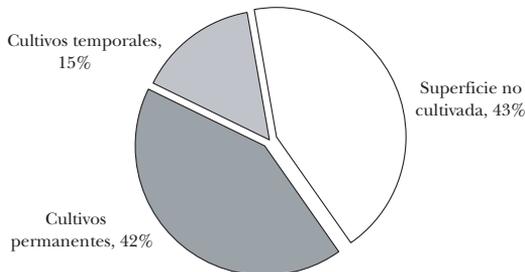
Sin embargo, la creación de un sector de consumo en divisas ha sido uno de los instrumentos efectivos en la transformación de la economía nacional, derivado de la despenalización del uso de la divisa extranjera en Cuba. Este mercado interno en divisas se ha convertido en uno de los motores más importantes del dinamismo de la industria de bienes de consumo nacional, que en la actualidad abastece entre 50 y 60% del consumo interno.

SECTOR AGROPECUARIO

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

Es significativo señalar, cuando se analiza la evolución del sector agropecuario, que no se ha modificado la estructura agraria con rela-

Gráfica 3.13
Estructura agrícola y su utilización

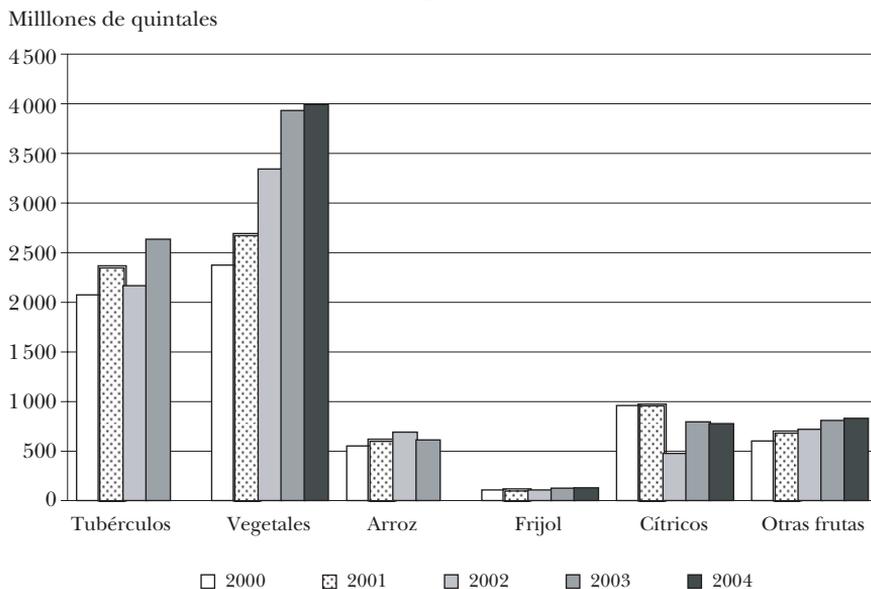


Fuente: Estadísticas del Ministerio de Agricultura, 1999. La Habana, Cuba

ción a años anteriores, en donde prevalecen los cultivos permanentes, especialmente los de exportación, por ejemplo los dedicados a la caña de azúcar, los cítricos, entre otros.

Hay recuperación de los niveles de producción del sector estatal pero los resultados productivos del sector no estatal fueron los de mayor peso dentro del incremento general de la producción del país. Durante los últimos años los rubros de mejores resultados se concentran en las hortalizas,⁷ el tabaco, el frijol y ciertos árboles frutales. Hay que considerar que estos cultivos han mantenido históricamente niveles productivos muy bajos, por lo que los crecimientos son notorios.

Gráfica 3.14
Producciones agrícolas, 2000-2004

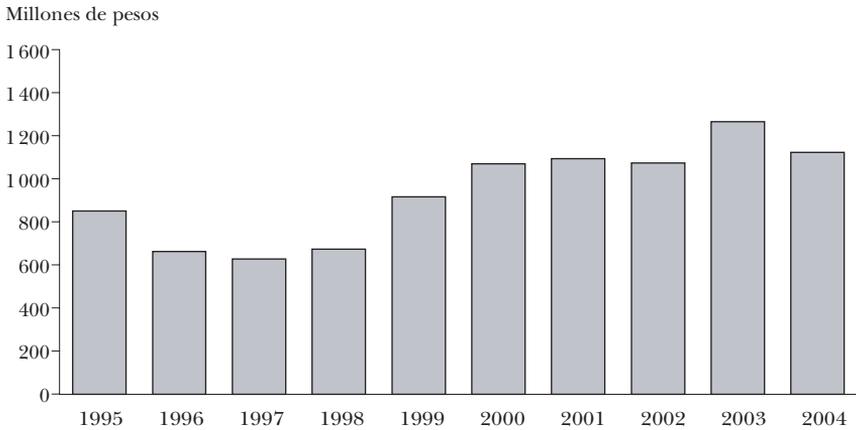


Los resultados de los mayores volúmenes de producción agrícola, entre los que se destacan las producciones del sector no estatal, se observan en el dinamismo de las ventas del mercado agropecuario.

⁷ La producción de hortalizas a partir de los organopónicos ha presentado una dinámica importante en los últimos años. De las 791,9 miles de toneladas de hortalizas producidas en 1998 en el país, a los organopónicos les pertenecen 440,9 toneladas, es decir más del 60% de la producción total del país.

Como consecuencia de las dificultades financieras externas, junto a factores organizativos y de eficiencia, y a condiciones climáticas adversas, la producción de azúcar se redujo progresivamente, hasta alcanzar las zafas más bajas de los últimos cinco decenios. El volumen medio de las zafas entre 1991-1998 fue de 4.3 millones de toneladas, mientras que en la década de los 80 los promedios eran de 7.7 millones de toneladas.⁸

Gráfica 3.15
Ventas en el mercado agropecuario, 1995-1998



Fuente: ONE, *Evolución Mensual del Mercado Agropecuario* (1995-2004).

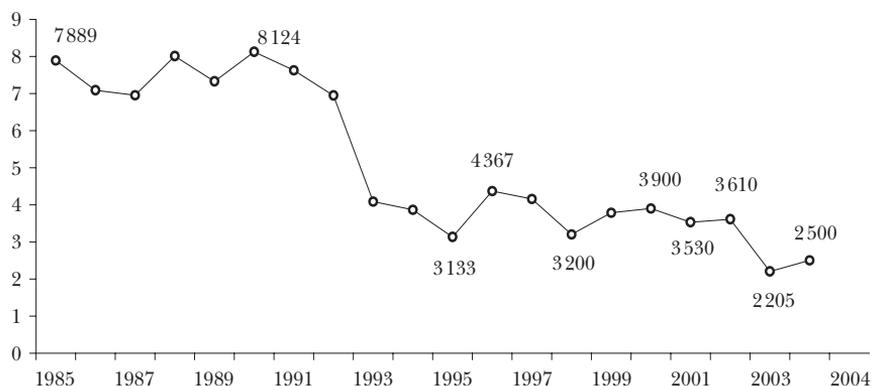
La drástica reducción de la disponibilidad de recursos para cubrir las necesidades básicas de la agroindustria azucarera, la falta de estímulos a los productores, particularmente al agrícola, y la pérdida de prioridad del sector en la década de los noventa, con un proceso de descapitalización, tuvo repercusiones desfavorables en la producción agrícola, rendimientos y en la producción de azúcar. Estos factores resultaron en reducciones significativas en las exportaciones y, por ende, disminuciones de gran cuantía en los montos de ingresos

⁸ Ulises Rosales del Toro, "La agroindustria Azucarera en Cuba: Transformaciones y Perspectivas", 5th Roundtable with the Government of Cuba, February 22nd-24th. Hotel Melia Cohiba, 1999.

y afectaciones en los flujos de financiamientos, que se obtienen por la vía del azúcar, para la economía nacional.

Gráfica 3.16
Producción de azúcar crudo, 1985-2004

Millones de toneladas



Fuentes: ONE, *Anuario Estadístico de Cuba*, varios años, e informes del Ministerio de Economía y Planificación a la Asamblea Nacional del Poder Popular.

La situación presentada llevó a las autoridades a tomar la decisión de cerrar la mitad de las fábricas de azúcar, y convertir unas 14 fábricas en productoras de miel. El azúcar y sus derivados en Cuba continuará un tiempo largo como unos de los pilares económicos del país, tanto por su potencial aporte en la balanza de pagos del país, como por su efecto multiplicador de la economía nacional, ya que es fuente para la obtención de créditos. Se espera que la reestructuración de este importante sector y las nuevas medidas organizativas den resultados en los próximos años logrando resolver los problemas y sus causas.

El cierre de los centrales azucareros, la reducción del parque de maquinaria agrícola, automotor y de ferrocarril, por sí solo, no implica la solución de los problemas fundamentales de la agroindustria. Sin duda originará una reducción de los costos fijos, que a la vez se manifestará en una disminución de los costos de producción total. Sin embargo, una agroindustria sin solvencia financiera (aunque se estudian y se comienza a aplicar un nuevo esquema financiero), a la cual se le reduce la capacidad productiva aproximadamente en 50% y que se encuentra en una fase deprimida, requiere entre otras medidas,

de apoyo financiero para lograr el despegue necesario. Estas medidas podrán en primer orden restablecer niveles aceptables de producción de caña de azúcar, acorde con la capacidad industrial existente para producir azúcar y para la producción de derivados. En segundo lugar, tales ajustes deben contribuir al necesario proceso de transformación agrícola (producción de cultivos varios, forestal y producción animal), diversificación, modernización y flexibilización industrial. De no disponer del apoyo financiero necesario es probable que la agroindustria presente dificultades en alcanzar los objetivos previstos en el redimensionamiento y de correr el riesgo del surgimiento e incremento de un número importante de áreas ociosas. En realidad el proceso de redimensionamiento demandará capital para cubrir gastos corrientes y de inversión. La participación del capital foráneo pudiera constituir una importante fuente de financiamiento, que contribuya a la realización del proceso de redimensionamiento y reestructuración.⁹

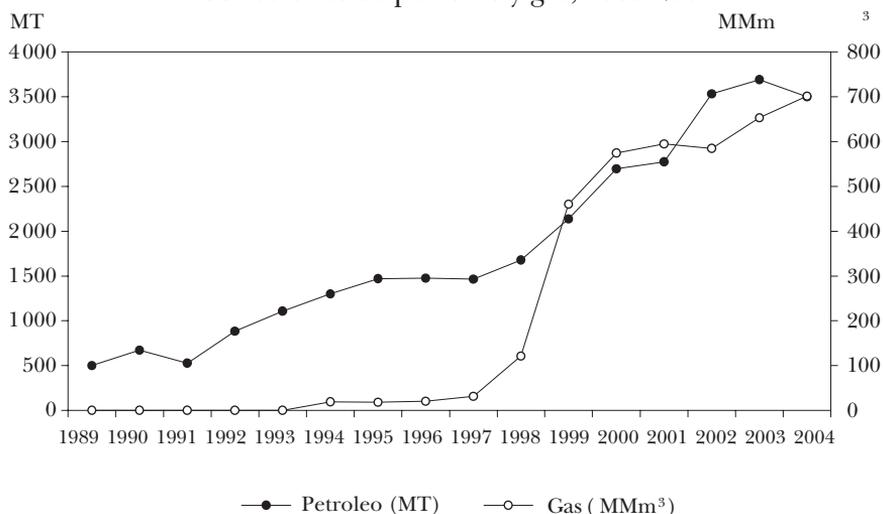
El proceso de redimensionamiento también se enfrenta a la compleja situación de buscar soluciones, para dar respuesta a los 100 000 trabajadores de la caña de azúcar que quedaron sin empleo para lo cual se realizó un amplio programa de capacitación y recalificación. Es indiscutible que la agroindustria requiere redimensionamiento y reestructuración, pero este proceso no solo implica el cierre de fábricas poco eficientes, sino también la concentración de la producción y de capacidades, la modernización, la flexibilización, la diversificación agrícola e industrial, con vistas a lograr la competitividad necesaria en el mercado internacional, de acuerdo con los análisis realizados en los escenarios estudiados.

La ganadería fue uno de los sectores más afectados a partir de los años noventa, al punto de cambiar radicalmente su funcionamiento, pues era dependiente de alimento importado, además de que debió reducir los volúmenes de alimentos provenientes de las zafras azucareras, los cuales fueron aun menores debido a las sequías de las provincias orientales. Las UBPC ganaderas muestran un resultado significativo. Evidentemente, el cambio experimentado en las formas de explotación de la tierra lleva a la necesidad de sustituir los métodos y mecanismos de dirección, caracterizados hasta el presente por concepciones administrativas y centralizadas, por nuevos instrumentos

⁹ Armando Nova González, "Redimensionamiento y diversificación de la agroindustria azucarera cubana" *CD Evento 15 años del CEEC* (La Habana: CEEC, 1998).

económico-financieros. En este sector en particular, el estado deberá limitarse a trazar políticas, crear y disponer los instrumentos adecuados para controlar su ejecución, garantizar servicios científicos y técnicos y proteger el medio ambiente, cediendo las decisiones de gestión y productivas a los sujetos microeconómicos.

Gráfica 3.17
Producciones de petróleo y gas, 1989-2004



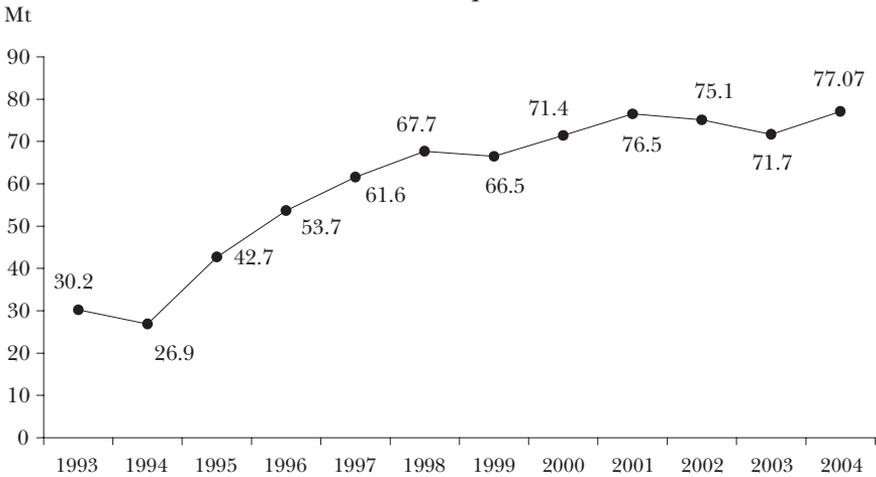
Fuentes: ONE, *Anuario estadístico de Cuba*, varios años, e Informes del Ministerio de Economía y Planificación a la Asamblea Nacional del Poder Popular.

Una evaluación de las transformaciones agrarias y el papel de la agricultura en la reestructuración económica permite afirmar que los cambios ocurridos se han circunscrito al desarrollo del proceso de cooperativización y a la entrega de parcelas en usufructo a familias para el autoconsumo y para la producción especializada de tabaco y café. Estos resultados se pueden evaluar como positivos a pesar de su lento avance en general debido a la dualidad en el funcionamiento de dos modelos: uno tradicional, apoyado en antiguos métodos administrativos con prácticas ya remanentes, y otro basado en modelos descentralizados de autofinanciamiento con nuevos actores económicos.¹⁰

¹⁰ Santiago Rodríguez, "Las transformaciones en la agricultura cubana" (La Habana: CEEC, 1998).

Aunque no se aborde en el desarrollo industrial de estos años, es bueno destacar las producciones de la industria básica, especialmente el gran esfuerzo para la obtención de petróleo nacional y las producciones del níquel donde, en ambas ramas, se consiguió la adquisición de tecnología de empresas foráneas, así como métodos gerenciales modernos y nuevas medidas organizativas.

Gráfica 3.18
Producciones de níquel, 1993-2004



Fuentes: ONE, *Anuario estadístico de Cuba*, varios años, e Informes del Ministerio de Economía y Planificación a la Asamblea Nacional del Poder Popular.

LOS SERVICIOS

La economía cubana se ha ido convirtiendo en una economía de servicios, dado que éstos son los que mayor aportan al PIB. El turismo sobresale por su dinamismo a lo largo de la década, aunque las comunicaciones comienzan a ganar peso en el aporte al producto nacional.

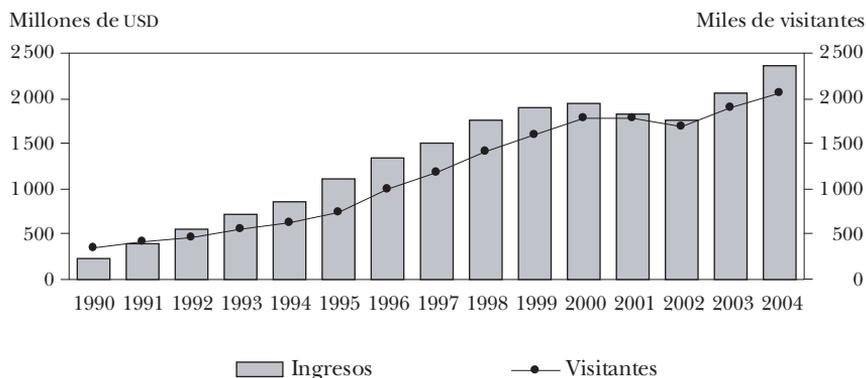
Turismo

A partir de los años noventa el turismo introdujo nuevas modalidades operacionales por la presencia de diversas formas de asociación con-

junta con el capital foráneo que condujeron a una restructuración de ese sector, formándose las cadenas Gran Caribe, Horizontes e Isla Azul junto a las corporaciones Gaviota y Cubanacan, que agrupan hoteles de distintos rangos, así como restaurantes y otros servicios especializadas.

El dinamismo del sector turístico cubano, con crecimiento en el número de visitantes a tasas promedio de 14% anual entre 1990-2000, en los ingresos brutos superiores a 30% anual y en la construcción de habitaciones a 13% anual, hicieron muy atractiva la llegada de inversión extranjera directa a esta rama.

Gráfica 3.19
Indicadores turísticos, 1990-2004



Fuentes: ONE, *Anuario estadístico de Cuba*, varios años, e Informes del Ministerio de Economía y Planificación a la Asamblea Nacional del Poder Popular.

La política seguida de atraer inversión extranjera en el sector ha tenido como objetivo abrir nuevos mercados al no solo aumentar turismo, sino también nuevas tecnologías, experiencia de gestión y flujos de capital fresco. Se han constituido empresas mixtas, principalmente hoteleras, con entidades de reconocido prestigio, sobre la base de una participación del capital cubano y extranjero de 50%-50%, priorizando que las primeras inversiones se realicen en las nuevas regiones turísticas antes de ejecutar inversiones por esos mismos socios en la Habana y Varadero, regiones de mayor madurez y demanda internacional. En la constitución de estas empresas se establece un periodo

operacional de 25 años, prorrogable hasta 50 años cuando así resulte conveniente, para ambas partes.

La inversión nacional ha sido decisiva en el desarrollo del sector. De las habitaciones disponibles, 89% es propiedad total del estado y el 11% restante es administrado por empresas mixtas con 50% de participación estatal. En 1990 Cuba recibió a 327 mil turistas con 12 900 habitaciones disponibles para el turismo internacional, de las cuales la mayor parte requerían remodelación.¹¹ Las habilidades gerenciales eran escasas en los centros turísticos por no haber sido priorizada esta actividad, lo cual llevó a elaborar un programa de desarrollo turístico a largo plazo. Un elemento clave en ese programa era la transferencia de habilidades gerenciales por medio de los contratos de administración hotelera y la creación de empresas mixtas en hoteles e instalaciones no hoteleras.

Para el año 2001:

-
- Existían 24 empresas mixtas con un capital de 1 089 millones de dólares estadounidenses, que incluía 20 empresas hoteleras con 15 600 habitaciones, de las cuales 3 889 estaban en operación, y las restantes en fase de proyectos o construcción
 - Fueron establecidas 15 gerencias extranjeras, de seis países, con 50 hoteles con administración extranjera, con 17 865 habitaciones.
 - Se había logrado que 89% de los hoteles de cuatro y cinco estrellas.
-

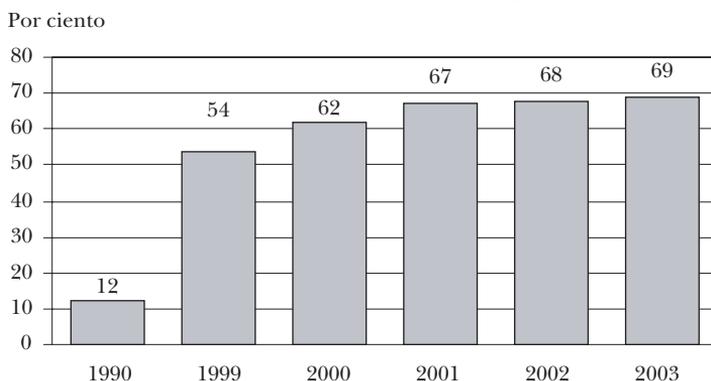
El turismo como tal ha sido un gran importador de bienes, de ahí que Cuba ha incrementado la producción de algunos de ellos, en muchos casos necesariamente con capital extranjero; además se están desarrollando estudios y proyectos para potenciar la infraestructura extrahotelera. Esta infraestructura extrahotelera se ha estado dirigiendo a la construcción de parques temáticos, campos de golf, muelles para embarcación de cruceros. Como vía para incrementar los arribos turísticos y garantizar flujos estables, se ha seguido la política de contratar la administración de un grupo de hoteles a compañías internacionales especializadas, las cuales a su vez desarrollan campañas

¹¹ ONE, *Anuario estadístico 1998* (La Habana: ONE, 1999).

promocionales y publicitarias a nivel mundial y poseen los contactos y alianzas indispensables para su comercialización.

Cuba está cambiando su estructura productiva para atender los planes perspectivas turísticos, y los resultados muestran que la economía nacional ha ido incrementando los suministros a este sector. En estos momentos la industria nacional aporta 69% de los insumos que necesitan las instalaciones turísticas.

Gráfica 3.20
Producciones nacionales consumidas por el turismo



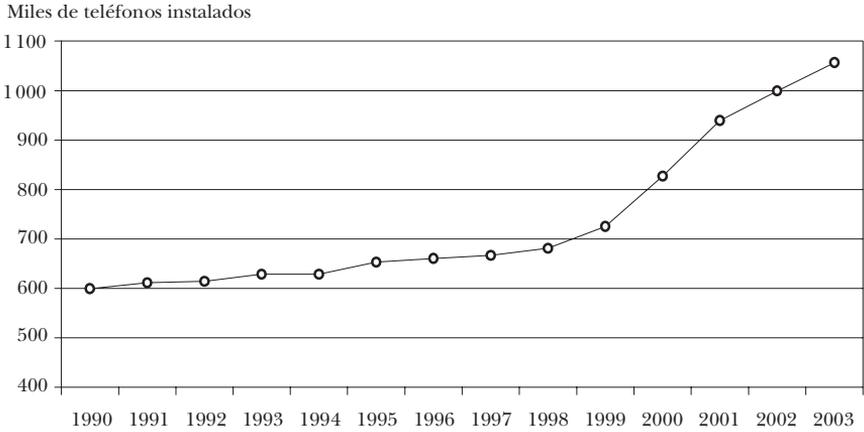
Durante estos años (1990-2003) las empresas extranjeras contratadas, las cuales aportan sus “marcas” y estándares de calidad, han sido fuente de preparación de directivos y trabajadores nacionales y en ocasiones han brindado financiamiento para la modernización de instalaciones. En resumen, podría decirse que el turismo se ha ido convirtiendo en el motor de Cuba, por lo que desde ahora debería completarse la inversión extranjera para esas ramas y así darle integridad al desarrollo turístico cubano, con la visión de que el Caribe sea complemento en este desarrollo y no competencia.

Telecomunicaciones

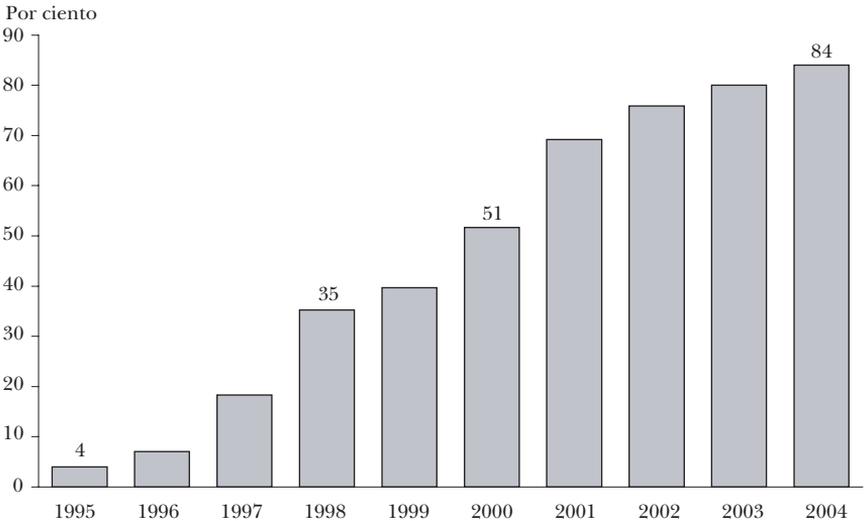
Ha habido avances en el desarrollo de las telecomunicaciones cubanas, derivados de los mas de 714 millones de dólares estadounidenses invertidos en los últimos ocho años. En las gráficas siguientes se puede

observar el incremento sostenido en el número de teléfonos instalados y las plantas digitales.

Gráfica 3.21
Desarrollo de la telefonía fija, 1990-2003



Gráfica 3.22
Digitalización de las plantas telefónicas, 1995-2004

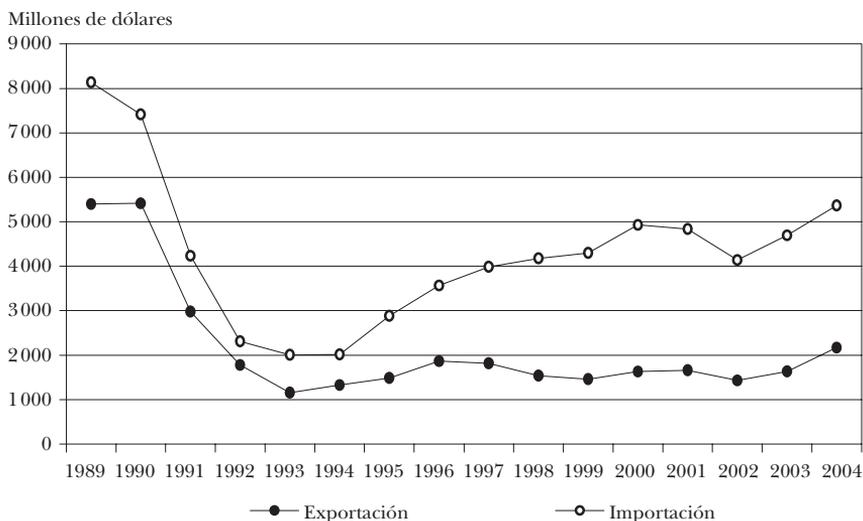


SECTOR EXTERNO

Comercio exterior

El comercio exterior cubano ha constituido una de las áreas de la economía que ha experimentado transformaciones complejas y significativas, con respecto a 1990, como resultado de la readaptación gradual de la economía de la isla a un nuevo entorno internacional. Los avances fundamentales se han alcanzado en los aspectos institucionales, organizativos y funcionales. Mientras que las transformaciones que están relacionadas con problemas de naturaleza estructural han experimentado muy poco avance, en especial los relativos al saldo deficitario del balance comercial, los problemas relacionados con la elevación de la competitividad de las exportaciones, así como las restricciones existentes para lograr la modificación del perfil exportador de la isla.¹²

Gráfica 3.23
Comercio exterior de Cuba, 1989-2004



Fuentes: ONE, *Anuario estadístico de Cuba*, varios años, e Informes del Ministerio de Economía y Planificación a la Asamblea Nacional del Poder Popular.

¹² Hiram Marquetti, "Reordenamiento Funcional e Institucional del Comercio Exterior de Cuba: Evolución y Perspectivas" (La Habana: CEEC, 1997).

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

El intercambio comercial descendió en forma sucesiva entre 1990-1993, debido a la caída de las exportaciones e importaciones. En 1994 se produjo un ligero incremento del comercio total de 3.3% en relación con 1993, que estuvo determinado fundamentalmente por un crecimiento significativo de las exportaciones en 15.8%, producto del aumento de los precios internacionales de los principales rubros exportables cubanos. Asimismo las importaciones experimentaron un decrecimiento del orden de 6.3%, lo que provocó que los volúmenes importados en ese año fueran ligeramente superiores a los 2 000 millones de dólares.

En 1995 tuvo lugar también un nuevo aumento promedio del intercambio (30.1%) en el que se conjugaron incrementos en las exportaciones de 12.1% y de las importaciones en un 42.9%. En el primer caso este resultado fue posible debido a un crecimiento importante en las exportaciones de níquel y a la mejoría relativa de las ventas externas de rubros tradicionales, como los productos de la pesca, el tabaco y algunas manufacturas ligeras. De igual forma, tuvieron un desempeño favorable las ventas externas de cementos y de otros productos de la industria de materiales de la construcción, así como rubros provenientes de la industria sideromecánica, fundamentalmente en productos siderúrgicos. Sin embargo, la caída que experimentó la producción azucarera, y en menor medida la comercialización internacional de productos químicos farmacéuticos a partir de 1995, impidieron que los resultados alcanzados con respecto a las exportaciones fueran lo esperado. Estas cifras son indicativas de que aún se está muy distante del potencial exportador que tenía la isla a precios del mercado mundial al finalizar los años ochenta, el cual oscilaba entre 1 900 y 3 000 millones de dólares.¹³

En cuanto a la evolución del saldo del balance comercial se pueden distinguir dos momentos, uno que abarca de 1990 a 1993, que se caracterizó por la reducción sustancial del déficit comercial y otro a

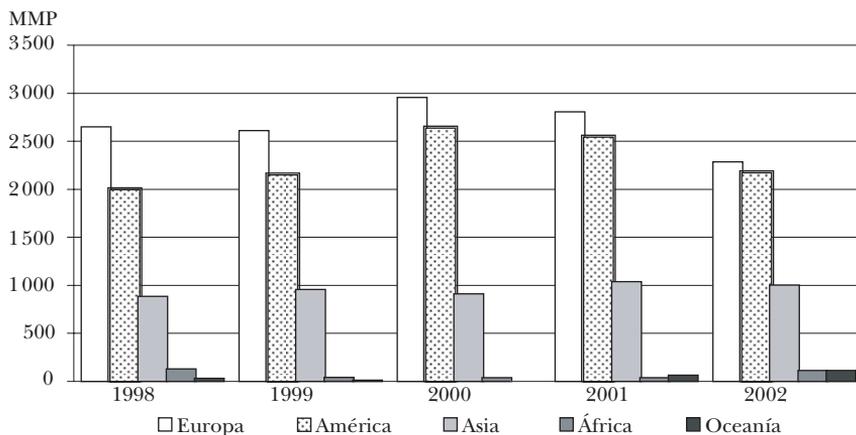
¹³ Elena C. Álvarez, "El ajuste importador en la economía cubana: apuntes para una evaluación", *Boletín de Información de Economía Cubana*, 14 (1994).

partir de 1994, comportamiento que estuvo determinado por la caída que se experimentó en términos de valor y de cantidad el intercambio comercial. A esto se adicionan los efectos del proceso de reorientación geográfica del comercio exterior cubano y, en general, el acelerado reacomodo que tuvieron que sufrir las relaciones externas de la isla en esos años.¹⁴ Las razones causales del deterioro antes descrito fueron: el inicio de la tendencia a la gradual reanimación de la economía, la disminución de los precios del azúcar y de otros fondos exportables, el aumento de los precios de los bienes importados (básicamente de los combustibles y alimentos), así como la reducción de las reservas del estado a niveles mínimos.

La dinámica negativa que ha mantenido el saldo del balance comercial, constituye uno de los problemas que deben ser objeto de atención por parte de las autoridades gubernamentales, ya que un crecimiento excesivo de la brecha comercial deficitaria, provocaría tensiones adicionales en el déficit de la cuenta corriente. La Gráfica 3.24 ilustra cómo ha sido la evolución del intercambio geográfico de 1998 a 2002, donde aunque Europa en su conjunto es el principal socio comercial de Cuba, el continente americano comienza a tener gran importancia en el comercio exterior del país.

Gráfica 3.24

Evolución del intercambio comercial por continentes, 1998-2002

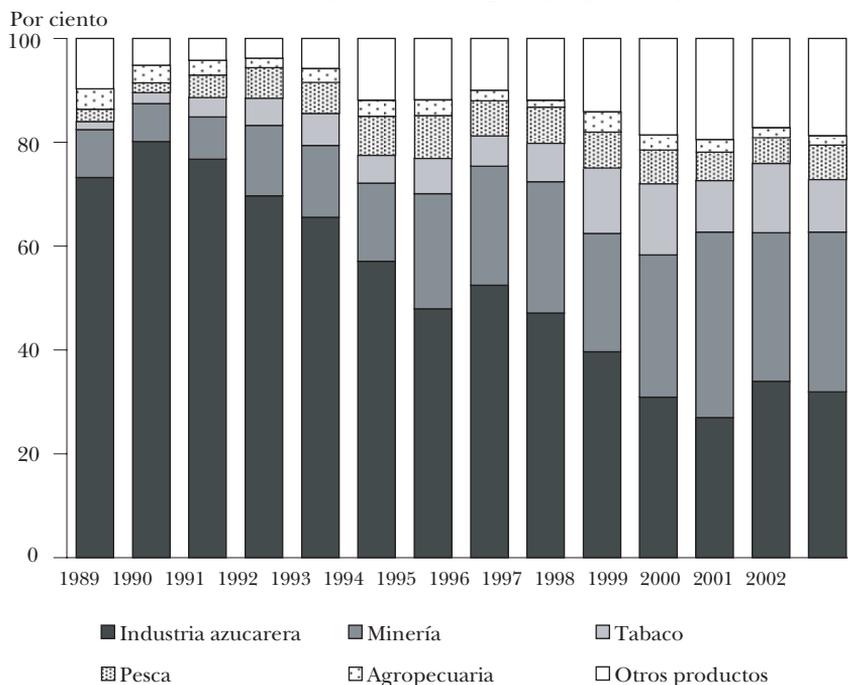


¹⁴ Omar Everleny Pérez, "Cuba's Economic Reforms: An Overview", *Special Studies No 30, Perspectives on Cuban Economic Reforms*, edited Jorge F Pérez López y Matías Travieso-Díaz, (Center for Latin American Studies Press, Arizona State University, 1998).

Distribución de las exportaciones

Los cambios que se produjeron en las condiciones internacionales de la isla no implicaron una variación sustancial en la composición mercantil de las exportaciones cubanas (estos resultados se pueden apreciar en la Gráfica 3.25). Las modificaciones mínimas que se produjeron en este periodo están en relación directa con la disminución de la participación de la industria azucarera en la generación de ingresos, cuyas irregularidades productivas provocaron pérdidas superiores a los 2,000 millones dólares entre 1992-1996. Las exportaciones de azúcar sufrieron en un primer momento, mayor impacto por la caída de los precios producida en los 90. No obstante, con posterioridad a esta fecha los trastornos tuvieron como factores causales, las sucesivas caídas que ha experimentado la producción de azúcar.

Gráfica 3.25
Estructura de las exportaciones por grupos de productos



Fuentes: ONE, *Anuarios Estadísticos de Cuba*, varios años. La Habana, Cuba.

Las reducciones que experimentó la producción de azúcar no tienen importancia sólo por haber disminuido los ingresos en las exportaciones, sino que significó la pérdida de una parte importante de los flujos de financiamiento a los que accedía el país por el peso de los mismos en las garantías colaterales. Este aspecto aún no ha logrado ser compensado por ninguna otra rama de la economía.

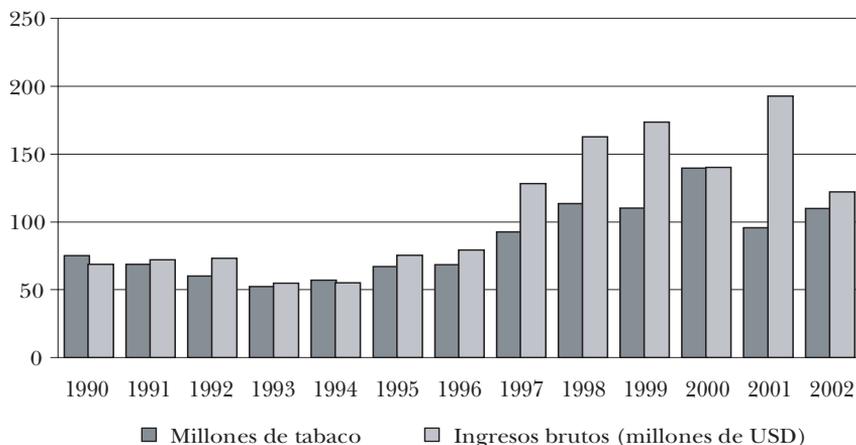
Con respecto a las exportaciones de níquel hay que mencionar que, después de presentar caídas sucesivas en los volúmenes producidos y en las exportaciones entre 1990 y 1994, a partir de 1995 se produjo un salto impresionante en ambos indicadores. Como consecuencia de un crecimiento sustancial de la producción y una coyuntura favorable de los precios internacionales del mineral esta industria alcanzó niveles superiores a los alcanzados antes de la crisis. Para estos resultados las transformaciones organizativas y productivas aplicadas desde 1991 en la industria han sido decisivas, especialmente las relativas a los acuerdos alcanzados con la Sherritt Inc. de Canadá en 1994, que posibilitaron la creación de una empresa de capital conjunto que facilitó el acceso de la isla al mercado internacional del cobalto, y por consiguiente se crearon condiciones potenciales para incrementar los ingresos que genera esta industria.

Las exportaciones tabacaleras estuvieron afectadas severamente entre 1990 y 1993 por diferentes factores, entre los cuales la reducción de las áreas de cultivo destinadas históricamente a la siembra del tabaco, la presencia de dificultades de naturaleza organizativa y de gestión comercial, así como la imposibilidad de poder utilizar determinadas marcas que habían permitido la comercialización del habano en Europa Occidental durante décadas.

La empresa cubana Cubatabaco firmó importantes acuerdos en 1993 con las compañías estatales SEITA de Francia y Tabacalera S. A. de España, las cuales contemplaron, entre otros aspectos, el suministro de fertilizantes y otros insumos para la producción tabacalera, la reutilización de determinadas marcas para la venta del habano, así como las correspondientes definiciones en los términos de comercialización y pago de los recursos recibidos. Paralelamente se adoptaron otras decisiones en los aspectos relacionados con la organización de la producción, el perfeccionamiento de la comercialización internacional del habano y de estimulación a los trabajadores del sector. Estos acuerdos y otros que se aprobaron a partir de 1996 sirvieron de soporte básico para iniciar la gradual recuperación productiva y de

las exportaciones de tabaco. De este modo, a partir de 1994 comenzó la reactivación ininterrumpida de esta actividad, lográndose ya en 1998 niveles productivos e ingresos por exportación superiores a los alcanzados en 1989. Actualmente la empresa Habanos forma parte de la corporación Altadis y dispone de una red comercializadora en el mundo capaz de ubicar el doble de la producción hoy disponible.

Gráfica 3.26
Producción y comercialización del tabaco, 1990-2002



Fuentes: ONE, *Anuario Estadístico de Cuba*, varios años, e informes del Ministerio de Economía y Planificación a la Asamblea Nacional del Poder Popular.

El desempeño de la actividad exportadora de los productos del mar se vio afectada en este periodo por problemas climáticos, retraso en inversiones planificadas, disminución de los niveles de captura bruta, así como por la falta de combustible y problemas tecnológicos con las embarcaciones destinadas a la pesca de la langosta. Estos factores determinaron que los ingresos por concepto de exportaciones cayeran de 153.3 millones de dólares estadounidenses en 1989 a 84 millones en 1993. En 1994, el gobierno aplicó un conjunto de medidas de carácter organizativo y de estimulación, que propiciaron un modesto incremento de las exportaciones de esta industria. La consolidación de esta tendencia se produjo en 1995, año en que se logró un crecimiento importante de las exportaciones de mariscos y otros productos del mar, las cuales sobrepasaron 25.5% los niveles alcanza-

dos en el año precedente; similar desempeño se tuvo partir del 1996. Aunque se observa muy modestamente un paulatino incremento de los ingresos generados por las ventas de laminados de acero, cables, cemento y de otros productos de la industria de materiales de la construcción, éstos no han logrado manifestarse en un cambio estructural en las exportaciones cubanas.

El análisis del comportamiento de los diferentes rubros de exportación en el periodo 1990-2001, evidencia que las ramas que constituyen la base del perfil de especialización y de inserción internacional de la isla (industria azucarera, minería, productos agrícolas y manufacturas ligeras) continuarán ocupando una posición de relativa importancia en la estructura exportadora de la isla, ya que resulta improbable que en el corto y en el mediano plazos los denominados rubros no tradicionales de exportación estén en condiciones de generar los mismos niveles de ingresos que los tradicionales. A esto se adiciona que estas ramas aún poseen un grupo de potencialidades que deben ser aprovechadas con mayor intensidad. No obstante, para la materialización de este propósito, se requiere la variación de la cadena valor que presentan estas ramas en favor de productos de mayor valor agregado.

La necesidad de variar la cadena de valor de los rubros tradicionales se debe también a que la inmensa mayoría de estos productos se caracteriza por el comportamiento errático de los precios en los mercados mundiales, desempeño que se ha distanciado en los últimos cinco años por una marcada tendencia a la baja y cuyos efectos negativos para la economía de la isla han sido significativos. El desempeño de la economía cubana durante los últimos años ha evidenciado que será difícil recuperar en el corto y en el mediano plazos, la sensible disminución que experimentó el comercio exterior. Empero el aprovechamiento al máximo de las potencialidades del sector exportador tradicional, junto con otras reservas existentes en otras ramas de la economía, puede ser decisivo en el relanzamiento futuro de la economía cubana y en la autosustentabilidad de este proceso.

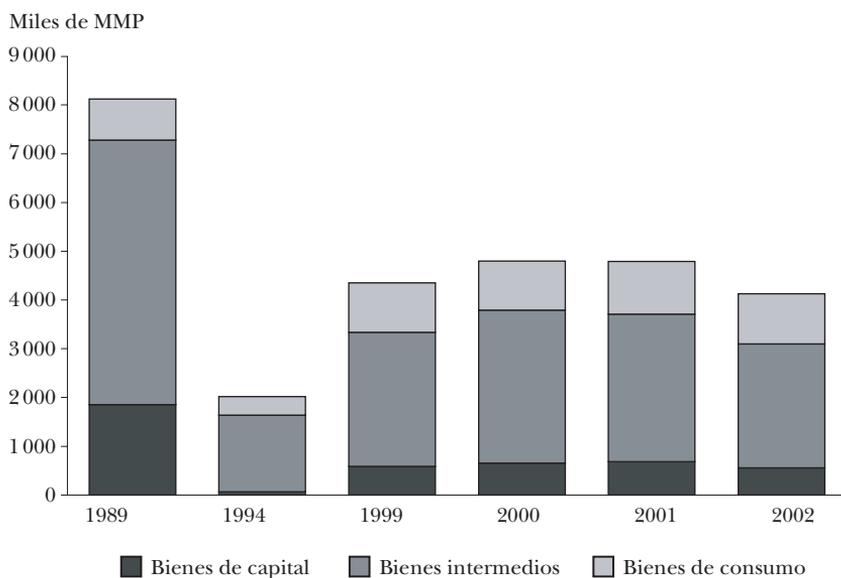
Estructura de las importaciones

La disminución que experimentaron las importaciones con posterioridad a 1989 fue de carácter general, si bien se concentraron fundamentalmente en los volúmenes adquiridos de combustible, materias

primas y de bienes de capital. Las compras externas de estos últimos virtualmente desaparecieron entre 1992 y 1994 y aún en el año 2000 no son las adecuadas, aunque la tendencia es positiva al crecimiento de los bienes de capital.

Razones de naturaleza estructural unidas a prioridades de política económica, han determinado que los alimentos, medicamentos y combustibles hayan mantenido una participación superior a 60% en el total de las importaciones, sin posibilidad en el corto plazo de cambiar esa estructura. Otro aspecto de marcada importancia es que la adquisición de estos rubros ha requerido la utilización de aproximadamente 80% de los ingresos en divisas del país, situación que resulta insostenible en cualquier proyección de la economía para los próximos años.

Gráfica 3.27
Estructura de las importaciones cubanas



Fuentes: ONE, *Anuarios estadísticos de Cuba*, 1989, p. 261, y 2002, p. 143 (La Habana, Cuba).

La disminución del peso que tienen los bienes intermedios en las importaciones cubanas no se logrará sólo mediante la instrumentación de las decisiones anteriores, sino que requiere mayor grado

de integración en la economía y la modificación efectiva del modelo productivo y tecnológico. En general, una solución a fondo de la situación que enfrenta el país con las importaciones exige alcanzar un mayor nivel de integración entre la industria y la agricultura, introducir gradualmente variaciones en el patrón de consumo energético, lograr mayores control y eficiencia en la utilización de los recursos y aprovechar al máximo el potencial económico existente.

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

FINANZAS EXTERNAS

La balanza de pagos (BP) del país se ve fuertemente afectada por el comercio con el exterior, a lo que se añaden los problemas en las cuentas de capital. Las relaciones entre las distintas cuentas de la balanza de pagos ponen de manifiesto el carácter persistente de los déficit en la balanza de pagos internacionales, pues la situación de pagos que enfrenta Cuba en estos momentos es muy difícil, con sus reservas monetarias prácticamente nulas, lo que dificulta el accionar diario de las distintas instancias nacionales.

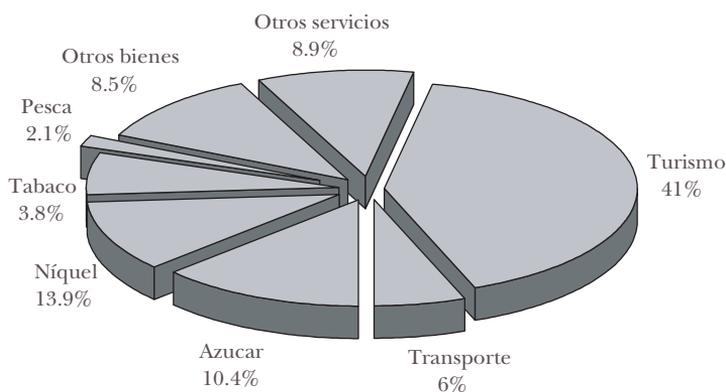
El déficit de la balanza de bienes y servicios ha tenido crecimientos y decrecimientos a partir de 1995. A partir del 1999, a pesar del incremento de las exportaciones de servicios como el turismo, el transporte aéreo y las comunicaciones internacionales, tres de los sectores más dinámicos en la economía nacional durante los últimos años, este déficit se ha incrementado. El déficit en cuenta corriente, que es bastante alto, se incrementa cada año, a pesar de las compensaciones por las transferencias netas, que han crecido de 470.2 millones de dólares estadounidenses en 1994 a 812 millones para 2001. Esta cuenta incluye remesas y donaciones. Un gran peso corresponde a los envíos de dinero de los cubanos residentes en el exterior a sus familiares en la isla.

Como dice Carranza,

Apostar a una mayor expansión e impacto de este factor debe llevar a una reflexión más de fondo, pues para superar mucho más las cantidades actuales habría que profundizar en los cambios económicos y permitir que estos capitales se usaran para pequeñas y medianas inversiones, además de buscar nuevas vías para incrementar la captación y la movilización de este ahorro. Sin embargo, una decisión de esta naturaleza no puede tomarse solamente con el propósito de estimular las transferencias netas, pues con ello se estaría tocando una parte muy sensible del modelo económico que se va articulando. Una decisión, positiva o negativa, sobre esta cuestión debe formar parte de una consideración global acerca de los cambios económicos y del carácter de la reestructuración a la que se debe dar lugar.¹⁵

La cuenta de otros capitales, que incluye activos y pasivos a corto plazo (además de errores y omisiones) pasa de un balance negativo de 555 millones de pesos en 1994 a uno positivo de 227 millones en 2001. Estos movimientos se explican por varias razones, en primer lugar el hecho de que aquí se incluyen los errores y las omisiones, lo que opera como una cuenta de ajuste, y en segundo lugar, el efecto diverso que han tenido, según su monto y su momento de pago, los créditos a corto plazo que ha exigido la recuperación del producto.

Gráfica 3.28
Contribución de las exportaciones a la balanza de pagos, 2001



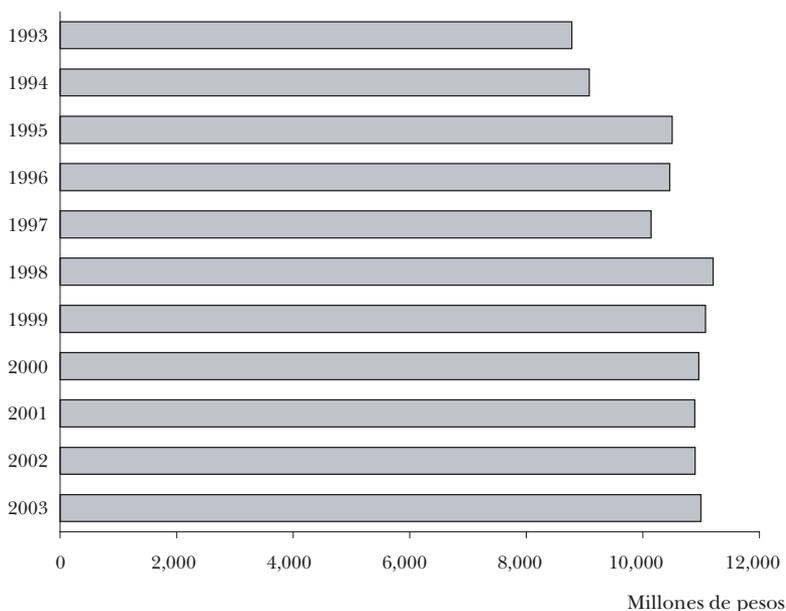
¹⁵ Julio Carranza, "Las finanzas externas y los límites del crecimiento (La Habana: CEEC, 1998).

Deuda externa

Al finalizar el año 2003 la deuda externa cubana era de 11 miles de millones de dólares estadounidenses.¹⁶ Su decrecimiento con respecto a años anteriores está asociado principalmente con la depreciación de las principales monedas en las cuales está denominada la deuda externa.

Gráfica 3.29

Deuda externa total de Cuba en moneda libremente convertible



Fuentes: Informes del Banco Central de Cuba, varios años, e informes anuales de la CEPAL, varios años.

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

¹⁶ CEPAL. *Cuba: evolución económica durante 2003 y perspectivas para 2004* (Ciudad de México, 2004).

A mediados de 1982 el gobierno cubano solicitó a sus acreedores la renegociación de su deuda externa, que en ese momento era de 2913800 millones de dólares. De esta negociación se logró un acuerdo razonable que, sin embargo, no libró al país de las tensiones financieras; por el contrario, éstas se fueron agudizando por la continua evolución negativa de los mercados azucareros. En 1984 y 1985 se lograron nuevas reprogramaciones. En 1986 se añaden otros factores que empeora con la situación económica del país y con ello, disminuyen las posibilidades para cumplir con las exigencias del servicio de la deuda, aun en las nuevas condiciones acordadas con los acreedores en los años anteriores, lo que obliga al gobierno de Cuba a solicitar una nueva renegociación de la deuda. Si bien se logró que los gobiernos de los países acreedores firmaran el acuerdo, los bancos se negaron a otorgar el nuevo financiamiento que se derivaba de los acuerdos alcanzados. En estas condiciones se hizo imposible continuar efectuando los pagos correspondientes que quedaron suspendidos desde el segundo semestre de 1986. Desde esa fecha la economía cubana ha perdido prácticamente su acceso a créditos internacionales de mediano y largo plazos en moneda libremente convertible.

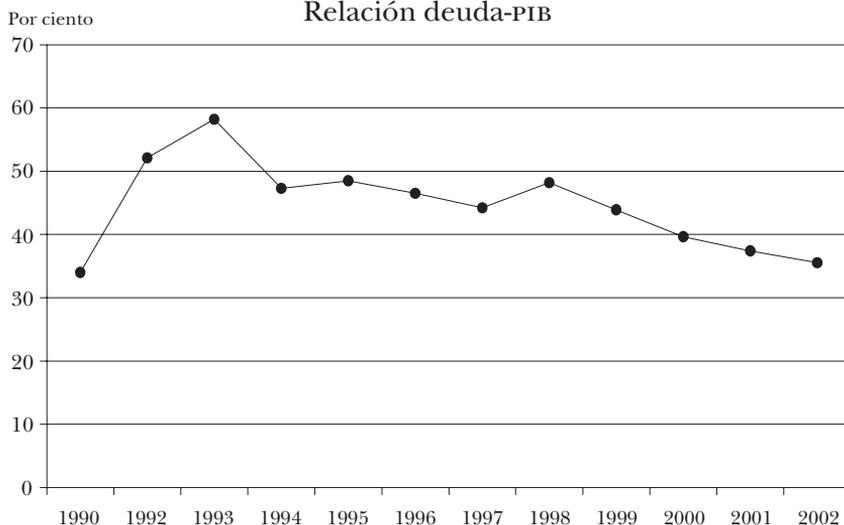
El movimiento de la cotización del dólar en los mercados internacionales es un factor que actúa indistintamente sobre el nivel de la deuda cubana, pues como consecuencia del bloqueo, ésta se ha contraído mayoritariamente en otras divisas. Cuando la moneda estadounidense se deprecia o suben de valor las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

Según la Gráfica 3.30, la relación deuda-PIB (a precios actuales), si bien se ha logrado recuperar en los últimos años, continúa muy alta.

La relación entre deuda y exportaciones de bienes y servicios denota un cuadro de tensiones debido a su elevado porcentaje. Lo interesante hubiera sido la relación entre el servicio de la deuda y las exportaciones, pero la carencia de estadísticas en este sentido anula la posibilidad de estos cálculos; esta relación pudiera ser el indicador más adecuado para medir el efecto negativo de la deuda sobre los recursos del país, pero la magnitud de los pagos anuales no se informa oficialmente, aunque se puede inferir que es reducido.

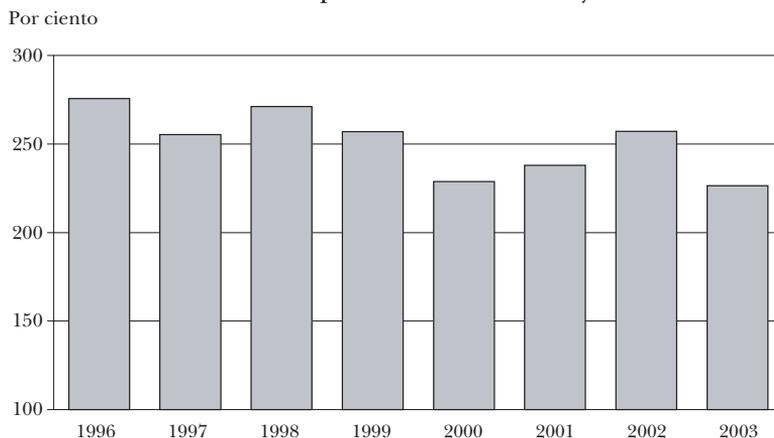
La deuda cubana con los países ex socialistas de Europa (la más importante de ellas con la antigua Unión Soviética) no se incluye, pues ésta ha seguido un curso de negociación muy complicado, derivado de que ya no existen los actores, las instituciones, la moneda y

Gráfica 3.30
Relación deuda-PIB



Fuentes: *Anuario estadístico de Cuba*, varios años; informes del Banco Central de Cuba, varios años, y estimaciones del autor con base en CEPAL, “Cuba: evolución económica durante 2003 y perspectivas para 2004”.

Gráfica 3.31
Relación deuda-exportación de bienes y servicios



Fuentes: ONE, *Anuario estadístico de Cuba*, varios años, y cálculos del autor con base en CEPAL, “Cuba: evolución económica durante 2003 y perspectivas para 2004”.

parte importante de los países con los que se contrajo esa deuda, además de que se han modificado de forma radical las condiciones en las que se firmaron los acuerdos económicos que la crearon. Del total de la deuda, 66.1% se concentra en cinco países: Japón, Argentina, España, Francia y Reino Unido.

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

El panorama financiero externo actual de Cuba tiene como aspectos favorables, la consecución de avances concretos en materia de renegociación de la deuda externa, se ha vuelto positivo debido a los acuerdos logrados con Japón, Italia, Francia y España. Los acuerdos con Japón deben entenderse como un hecho inusual en las relaciones financieras internacionales, ya que como norma, no es normal que las deudas comerciales transiten por procesos de estas características donde, quizás en la obtención de solución, pesó el volumen mismo de esta deuda superior a los 770 millones de dólares; el creciente número de compañías involucradas (182), algunas de cuyas perspectivas financieras dependía de la solución de este problema, la situación recesiva imperante en el Japón, así como las ventajas que ofrece el proceso de apertura económica que se desarrolla en Cuba, que sin duda puede ser un atractivo importante para firmas pequeñas como es el caso de la mayoría antes indicadas.¹⁷

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

CONSIDERACIONES FINALES

Los indicadores que se han utilizado, así como las distintas reflexiones expuestas, nos llevan a considerar que la economía cubana aún

¹⁷ Hiram Marquetti, "Proceso de renegociación de la deuda", *Negocios en Cuba*. Prensa Latina, 1998.

está en una etapa de reanimación. Se mantienen las restricciones externas, fundamentalmente el bloqueo económico. La estructura económica se mantiene deformada y permanece la depreciación de los bienes de capital. Los niveles de eficiencia interna no han alcanzado sus máximos.

El crecimiento de la economía que empezó en 1994 aún no ha podido recuperar la pérdida en producción nacional bruta en los años de contracción comercial aguda (1990-1993), aunque se está bastante cerca de hacerlo. La utilización total de la capacidad industrial instalada se estimaba en 2003 a niveles inferiores a los de 1989 en algunas ramas importantes, mientras que la inversión no había desempeñado un papel tan significativo en la reanimación, con lo cual se hace evidente que por el momento ha tenido una baja presencia en el proceso de crecimiento el factor que a la larga lo hace sostenible.

Crece es estratégico, ya que sólo puede distribuirse lo que se produce, y para incrementar la producción en la actualidad son necesarios nuevos mecanismos, dado que hay un agotamiento de las medidas adoptadas anteriormente. Como dijera Triana, abastecidas por el turismo, la inversión extranjera, los mercados en divisas, no están agotados pero sí exhaustos y las fuentes del crecimiento requieren nuevas condiciones para iniciar su funcionamiento.¹⁸

La economía cubana continúa caracterizándose por mantener un bajo nivel de integración entre sus principales sectores, lo que sumado a una tecnología de alto consumo energético, condiciona un alto grado de importaciones de los bienes intermedios necesarios para el funcionamiento de las capacidades instaladas. Una de las paradojas principales que presenta el desempeño de la economía es que, sin haber superado la fase de la crisis económica en su totalidad, se han creado las condiciones para mantener una dinámica de crecimiento irreversible en algunas ramas. En la base de este resultado se encuentran los encadenamientos que han surgido en torno al turismo y al incremento de la importancia del segmento del mercado nacional que opera en divisas.

Las reformas socio-económicas llevadas a cabo han tenido un efecto de reanimación y crecimiento de la economía, pero han tenido un impacto en los niveles obtenidos de equidad social. La voluntad

¹⁸ Juan Triana Cordoví, "El desempeño económico en el 2002", *Octavo Seminario Anual de la Economía Cubana*, versión CD (La Habana: CEEC, 2003).

gubernamental aún no logra dar la solución óptima a la situación de los ingresos para la mayoría de las familias cubanas, donde aún existen segmentos de la población que no llegan a cubrir sus gastos con los ingresos formales que reciben, lo que los obliga a recurrir a fuentes alternativas o a prescindir de un conjunto de bienes y servicios. Hay avances en materia de precios y saneamiento financiero, pero la situación del consumo y los ingresos continúa tirante y plantea para el gobierno serios retos.

Es necesario un replanteamiento de la política y la estrategia agrícola que deberá ser consistente con las condiciones de desarrollo existentes y presentar nuevas formas que estimulen las potencialidades de la fuerza de trabajo. Cualquier estrategia deberá estar enfocada a eliminar paulatinamente la alta dependencia del sector, fomentar las bases de producción cooperativa, establecimiento de la autonomía necesaria, elevar el grado de participación en el proceso de toma de decisiones y un reajuste en la política de precios al productor

El empleo, como un componente importante del modelo de desarrollo social, se ha transformado, tanto por los factores asociados a los efectos de la crisis económica, como por el impacto del conjunto de transformaciones que ha tenido lugar en la estructura, la regulación y el funcionamiento de la economía cubana. Por ejemplo en los últimos años, el otorgamiento de licencias a los trabajadores por cuenta propia, especialmente en determinados oficios, se ha paralizado, con una doble consecuencia negativa: la disminución de la oferta y la calidad de un conjunto de servicios que brindan y, lo que es peor, la creación de espacios cuasi-monopólicos que han propiciado la concentración de la riqueza en manos de unos pocos beneficiados. Una alternativa al cuentapropismo puede ser la promoción de un sector cooperativo en los servicios y en sectores productivos complementarios al sector industrial estatal, que a la vez de contribuir a mejorar la eficiencia general del sistema, incrementa la demanda y el empleo, e incrementa los ingresos de los trabajadores, y sirva de competencia a ese sector privado individual.¹⁹

En consecuencia y el conjunto de las medidas de política económica aplicadas deberá exigir una readecuación de la política social,

¹⁹ Juan Triana Cordoví, "Cuba 2003", en *15 Años del Centro de Estudios de la Economía Cubana*, Colectivo de Autores (La Habana: Editorial Felix Varela, 2004).

basada en la conformación del balance óptimo de la relación entre los mecanismos de distribución normados y los asociados al mercado. Es necesario profundizar en el proceso de reformas económicas, buscando soluciones a la retribución salarial de aquellas ramas que no han podido incrementar el salario, y por ende elevar la productividad, acelerar los modestos avances en el proceso de redimensionamiento y reconversión industrial, que incluya el perfeccionamiento empresarial.

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

Cuba en el largo plazo está obligada a analizar detenidamente los caminos del crecimiento y el desarrollo económico, para hacer congruentes esos esfuerzos de crecimiento con aquellas ventajas que en el orden del conocimiento y la educación de los cubanos el gobierno ha creado y hoy fortalece. Es decir, el sendero del crecimiento sostenido en el largo plazo deberá estar asociado a la potenciación de lo que se ha dado en llamar “el sector conocimiento.” Por tanto, el diseño estratégico futuro debe estar dirigido a la búsqueda de alternativas de crecimiento, sostenido y creciente en un complejo equilibrio entre factores políticos, sociales y económicos, donde más allá de los factores objetivos que explican la complejidad de la crisis económica es imprescindible un debate acerca de las alternativas que pueden reducir su impacto, si bien cualquier propuesta u opinión es, por supuesto, polémica. De cualquier forma, es necesario transitar por ese debate lógicamente, dentro de los marcos del sistema socioeconómico que se ha venido estructurando en los últimos 40 años.

Parte 2
El contexto de la economía internacional

IV

LA GLOBALIZACIÓN Y LOS DILEMAS DE LAS TRAYECTORIAS ECONÓMICAS DE CUBA

Pedro Monreal

La Cuba de principio del siglo XXI es, sin duda, un país excepcional. Las razones son diversas y sus peculiaridades han sido ampliamente relatadas. Entre las múltiples representaciones de la contemporaneidad cubana se destaca una imagen del país que, a mi juicio, representa una poderosa metáfora acerca de los dilemas que enfrenta la isla en el contexto de la economía global: la visión de la isla como un insólito enclave de automóviles viejos que funcionan milagrosamente, no pocos de ellos en condición impecable. La imagen de un antiguo Chevrolet con un paisaje tropical como trasfondo se ha convertido en parte de la iconografía turística de un país que, como Cuba, ha encontrado en la “industria del ocio” un poderoso mecanismo de modernización. Pero la abundancia de vetustos automóviles también puede evocar una visión diferente del futuro. Después de todo, detrás de su funcionamiento subyacen una capacidad técnica y una ingeniosidad productiva capaces de causar la envidia de muchos países, incluso de algunos a los que se atribuye una elevada pericia en materia de reingeniería y han logrado convertirse en prodigiosos exportadores de manufacturas. Por tanto, un viejo auto también pudiera ser, desde esta otra perspectiva, parte del futuro, aunque un futuro bien distinto al derivado del turismo.

¿Qué lección pudiera encerrar para Cuba esta metáfora?, ¿deben los autos limitarse a ser parte de la escenografía del turismo o pudieran indicar las aptitudes técnicas que en ellos revelan el punto de partida para una reindustrialización exportadora del país? En términos más precisos, ¿debería apostarse, en el contexto de una economía globalizada, a una estrategia de desarrollo asentada en la utilización intensiva de recursos naturales y en una reindustrialización orientada fundamentalmente hacia mercados internos o, por el contrario, a una

fundada en el aprovechamiento intensivo de una fuerza de trabajo calificada, con elevado potencial de aprendizaje, puesta en función de una reindustrialización exportadora?, ¿cuál opción sería la más promisoría en términos del desarrollo del país?

Éste es, en esencia, el dilema que intenta explorar, si bien no agotar, este breve ensayo. No se trata, por cierto, de un problema inadvertido por otros analistas en el debate sobre la economía cubana de la era postsoviética. Todo lo contrario. Ese debate incluye muchos otros temas, pero indudablemente las posibles trayectorias de la economía cubana en el largo plazo han recibido creciente atención por parte de funcionarios y académicos de la isla, en particular durante el periodo de la llamada “fase de recuperación” que, en la segunda mitad de la década de los 90, siguió a la profunda crisis de los primeros años del decenio.

La proliferación de textos académicos, declaraciones oficiales y estudios de expertos del gobierno, con nociones como “redimensionamiento”, “reestructuración”, “política industrial”, “especialización flexible”, “reconversión industrial”, “posicionamiento sectorial”, “áreas de especialización estratégica” y “diversificación de exportaciones”, constituye un claro ejemplo del interés por el tema.¹ Sin embargo, a las

¹ Entre los textos académicos más sobresalientes de la segunda mitad de los años noventa que abordan el tema, pudieran citarse los siguientes: Adriano García, Hugo Pons, José Somoza y Víctor Cruz, “Bases para la elaboración de una política industrial”, *Cuba: Investigación económica*, año 5, núm. 2 (1999); Hugo Pons, “Cuba: industrialización y desarrollo”, *Cuba: Investigación económica*, año 4, núm. 1 (1998); Hiram Marquetti, *La industria cubana en los años noventa: reestructuración y adaptación al nuevo contexto internacional* (tesis doctoral), mimeo (Centro de Estudios de la Economía Cubana, Universidad de La Habana, julio de 1999); Elena Álvarez, “Cuba: Un modelo de desarrollo con justicia social”, *Cuba: Investigación económica*, año 4, núm. 2 (1998); Oscar Echevarría, “Cuba: la antesala de la crisis”, *Cuba: Investigación económica*, año 4, núm. 2 (1998); Adriano García, “La reestructuración industrial en Cuba”, *Cuba: Investigación económica*, año 2 (1996); Mario Fernández Font, “La reestructuración tecnológica de la economía cubana en los próximos años”, *Economía cubana. Boletín informativo*, núm. 23 (La Habana: CIEM, septiembre-octubre de 1995); y Gerardo Trueba, “Reflexiones sobre la reestructuración industrial en las condiciones de la actualidad cubana: las pequeñas y medianas empresas”, *Economía cubana. Boletín informativo*, núm. 23 (La Habana: CIEM, septiembre-octubre de 1995). Las posiciones oficiales sobre el tema han aparecido en diversos documentos durante la segunda mitad de los 90. Probablemente la visión oficial más completa sea la “Resolución Económica del V Congreso del Partido Comunista de Cuba” (*Granma*, Suplemento especial, La Habana, 7 de noviembre de 1997). También han sido frecuentes las declaraciones de importantes

disyuntivas respecto a las distintas trayectorias posibles del desarrollo todavía no se les han reconocido la relevancia que realmente tienen.² El tratamiento predominante se ha enfocado, en lo fundamental, en un planteamiento sectorial, casi siempre asociado con una perspectiva “adaptativa” del modelo de desarrollo. Los textos publicados en Cuba que han abordado esa problemática con mayor detenimiento lo han hecho, sobre todo, desde un punto de vista sectorial; es decir, como disyuntivas dentro del “sector industria”, o como la exploración de alternativas del “sector exportador”.³ En general, se enfocan las posibles trayectorias de desarrollo como parte de la adaptación de la economía cubana a la internacional, pero a partir de la premisa de que debe funcionar subordinada a un modelo más general de desarro-

funcionarios cubanos, en particular las de Carlos Lage, secretario del Comité Ejecutivo del Consejo de ministros y José Luis Rodríguez, vicepresidente del Consejo de Ministros y Ministro de Economía y Planificación. Entre sus muchas declaraciones, pudieran citarse las siguientes: Carlos Lage, “Intervención en el V Pleno del Comité Central”, Ministerio de Economía y Planificación, La Habana, 23 de marzo de 1996; José Luis Rodríguez, “Cuba 1990-1995: reflexiones sobre una política económica acertada”, *Cuba socialista*, núm. 1 (La Habana, 1996); “Perspectivas económicas de Cuba en 1996” (World Economic Forum, Davos, 1 al 6 de febrero de 1996). Aunque no existen textos publicados de amplia circulación elaborados por los expertos de distintos organismos estatales, autores como Hugo Pons, Adriano García e Hiram Marquetti citan en sus trabajos académicos un considerable cuerpo de estudios de expertos de diferentes ministerios que, sin dudas, revela una intensa actividad de análisis sobre la materia por parte de los especialistas de diversas entidades de la administración central del estado.

² El artículo de Hugo Pons (*op. cit.*) es el único que expresa con claridad la existencia de un dilema entre alternativas de especialización productiva que pudiera implicar distintos niveles de costos económicos y sociales para el país (especialización de tipo interindustrial *versus* especialización de tipo intraindustrial). A pesar de que la perspectiva adoptada es fundamentalmente de tipo “sectorial”, la identificación del dilema tiene claras implicaciones para la estrategia de desarrollo general (no sólo para la industria), aunque este punto, lamentablemente, no fue desarrollado por el autor. Reconociendo el indudable merecimiento de ese trabajo, sin embargo, no me parece suficientemente argumentada, la posición del doctor Pons respecto a la viabilidad de una coincidencia de las dos alternativas de especialización identificadas en su artículo.

³ Entre los textos académicos publicados que corresponden con una perspectiva desde el “sector industria” sobresalen la tesis de doctorado de Hiram Marquetti (*op. cit.*) y los realizados por Adriano García, Hugo Pons, José Somoza y Víctor Cruz (*op. cit.*). Entre los que se ajustan a una perspectiva desde el “sector exportador”, se destaca el texto de Elena Álvarez (*op. cit.*).

llo, cuyas determinaciones esenciales las aportan otros componentes. En otras palabras, la adaptación sería inevitable y conveniente, pero relativamente secundaria y limitada. Se trataría de preservar, mediante los ajustes mínimos imprescindibles, un modelo de desarrollo basado, en gran medida, en concepciones anteriores a los propios cambios que habrían hecho necesaria la adaptación.⁴

Comparto con los defensores de esas concepciones un importante conjunto de grupo de presupuestos, entre ellos, la idea de que el desarrollo debe incluir forzosamente la justicia social, la conservación del medio ambiente, el respeto por la cultura y una ética humanista. Comparto también una perspectiva socialista de la sociedad y de las transformaciones sociales, la importancia de preservar y consolidar los logros de la revolución, y la conveniencia de un enfoque “gradualista” de los cambios necesarios. Sin embargo, me aparto de cualquier perspectiva que pudiera encasillar las posibles trayectorias de desarrollo del país dentro de los confines de los estudios sectoriales, o que las considere sólo como un elemento accesorio (adaptativo) del modelo de desarrollo.

El problema de si la economía cubana debería encarrilarse en una trayectoria apoyada en la combinación de una inserción internacional basada en el uso intensivo de recursos naturales con una reindustrialización encaminada a sustituir importaciones, o si, por el contrario, debería conducirse por una vía de reindustrialización exportadora, sustentada en la utilización intensiva de fuerza de trabajo calificada, no se limita a un tema sectorial, aunque se trate de un problema donde esto último sea muy importante. Tampoco a una cuestión de adaptación de un modelo anterior a las nuevas condiciones. Desde mi perspectiva, el dilema de las posibles vías para desarrollar el país representa el eje central de la discusión acerca de la configuración de una estrategia de desarrollo para Cuba. La dimensión sectorial de las trayectorias posibles debe ser tratada como un componente básico de esa configuración, en la medida en que lo sectorial no es secundario ni neutral a los efectos del desarrollo. Más importante aún, según mi criterio, es que el dilema de las trayectorias posibles no se refiere tanto a la posibilidad de hacerle adaptaciones a un modelo previa-

⁴ Esta posición se encuentra relativamente más subrayada en los documentos oficiales y en las declaraciones de funcionarios del gobierno, aunque en general también aparece en la mayoría de los textos académicos anteriormente citados.

mente existente, sino a la necesidad de un modelo nuevo y distinto de desarrollo.

El hecho de que, las transformaciones, que la mayoría de los analistas de la isla reconoce como inevitables, sean graduales no debe ser sin embargo asumido como una sublimación de la continuidad. Debería verse también como un instrumento para favorecer discontinuidades, cuando sean necesarias. Precisamente, en la cuestión de las posibles trayectorias de desarrollo, éste es un punto que debería ser aclarado en cualquier análisis. La falta de definiciones rigurosas respecto al asunto sobre la necesidad o no de un nuevo modelo, puede arrojar más sombras que luces cuando se trata de pensar en estrategias de desarrollo para Cuba en las actuales condiciones.

Uno de los problemas más importantes que, en general, se advierte en los enfoques predominantes en Cuba acerca de este tema, es una postura ambivalente; es decir, existe la tendencia a asumir la posibilidad de una coexistencia estable entre alternativas esencialmente distintas. La noción, a mi juicio correcta, de que el desarrollo del país debe abarcar múltiples componentes, como la utilización de recursos naturales, fuerza laboral calificada, sustitución de importaciones, exportaciones, entre otros, no equivale en modo alguno a asumir que no deban adoptarse como núcleo de la estrategia alternativas que forzosamente excluyan a otras.

Una estrategia basada en la exportación de manufacturas tecnológicamente intensivas no excluye, por necesidad, la existencia de procesos de sustitución de importaciones, ni de exportaciones basadas en recursos naturales; pero sí las excluye como ejes definitorios del proceso. En una estrategia de desarrollo debe existir flexibilidad, pero no indefinición respecto a su núcleo. Sin embargo, no bastaría con rescatar la centralidad de lo que, en apariencia, constituye una cuestión sectorial, ni es suficiente precisar que se trata de la necesidad de un nuevo modelo de desarrollo y no de una adaptación del existente. Tampoco se resolvería el problema de un diseño adecuado sólo con señalar los inconvenientes de una postura ambivalente.

La reflexión sobre una estrategia de desarrollo para la Cuba contemporánea exige, al menos, la consideración de otros tres puntos importantes. A este respecto, las nociones prevalecientes en el país son, cuando menos, poco precisas.⁵ El primero es la naturaleza de la

⁵ Me refiero a los textos citados antes.

relación entre Cuba y la economía mundial o, para decirlo de otro modo, cómo deberíamos vivir la globalización desde la perspectiva de un país como Cuba. El segundo es la dimensión primordial que debería considerarse al pensar en el desarrollo; es decir, qué significa para Cuba desarrollarse. Finalmente, la identificación categórica del principal activo con que cuenta Cuba para lograrlo.

Una de las más importantes constataciones en la evaluación de la economía internacional es la sorprendente estabilidad de la desigual distribución relativa del ingreso entre las naciones desarrolladas y las subdesarrolladas. El ascenso de algunos países de esta última escala de naciones en los decenios previos ha sido la excepción; tanto, que se les ha dado en llamar “milagros económicos”. El desarrollo es un proceso cuya anomalía impone una noción que, si bien en apariencia debería ser indiscutible, pocas veces se encuentra formulada tal y como cabría esperar: el desarrollo de Cuba equivaldría a un “milagro económico”. La discusión acerca de la viabilidad de tal empeño debería ocupar el centro de los análisis sobre la economía cubana y de las reflexiones acerca de la estrategia de desarrollo de la nación.

Para un país como Cuba, la globalización debería ser vivida, por tanto, desde una perspectiva de excepcionalidad. El desempeño económico requerido para alcanzar el desarrollo debe ser tan singular, que habría muy pocos espacios para desaciertos y omisiones. El factor tiempo adquiere una importancia suprema, y por ello se requieren altas tasas de crecimiento del producto interno bruto (PIB) y de la productividad, para acortar los plazos de las transformaciones en una economía global que penaliza duramente la lentitud del cambio. Tendrían, por consiguiente, que predominar las soluciones de discontinuidad respecto al estatus anterior. En la era de la globalización, un desempeño económico que no sea excepcional difícilmente podría conducir al desarrollo.

Desarrollarse en medio de ese contexto no se limita, sin embargo, a vivir este proceso desde una perspectiva de excepcionalidad. También exige la renuncia a cualquier noción de desarrollo centrado en sí mismo y de una redefinición de la unidad de análisis de la estrategia. Lo primero no significa, en modo alguno, el abandono de los intereses nacionales y del papel activo que debe tener el estado-nación en el proceso. De lo que se trata es de entender que, en la época actual, esos intereses son promovidos más eficazmente si el estado-nación reconoce los límites existentes hoy en día, para cualquier acción

basada en el supuesto de que se dispone de un margen lo suficientemente amplio como para decidirse por patrones de desarrollo con relativa independencia o menosprecio de la dinámica de la economía global. Los presupuestos que en otra época histórica pudieron haber justificado nociones autocentradas, ya no son viables. El estado puede actuar todavía en favor del desarrollo, pero conforme premisas muy diferentes.

También se hace evidente que la idea tradicional de que la nación es la unidad de análisis más adecuada para el diseño de estrategias de desarrollo, debe ser revisada. Las actividades más dinámicas de la economía internacional están organizadas como cadenas de productos globales, y es en el nivel de éstas, y no dentro de un espacio nacional dado, donde pueden existir las mayores oportunidades para desarrollar un país como Cuba.

Al pensar el desarrollo, valdría aclarar que es un complejo proceso multidimensional y que, en esa misma medida, cualquier intento de destacar unilateralmente una de sus dimensiones puede empobrecer el análisis. Empero, sin desestimar la importancia de las señaladas con mayor frecuencia, por ejemplo, la justicia social o su carácter sustentable, deseo resaltar la dimensión del desarrollo como proceso consistente en la colocación de una parte sustancial de la fuerza de trabajo del país en trayectorias ascendentes de aprendizaje tecnológico. Esa perspectiva no ha sido destacada suficientemente en los análisis sobre Cuba y, sin embargo, resulta vital para el diseño de una correcta estrategia. En primer lugar, porque permite identificar una conexión sustancial entre la posibilidad de avance del país y la dinámica de la economía global, en un mundo globalizado que penaliza a aquellas sociedades incapaces de elevar de manera constante sus estándares educativos y científico-técnicos, y la materialización de éstos en forma de innovación. En segundo, porque hace hincapié en el papel de la fuerza de trabajo, particularmente la calificada.

Éste es el principal activo con que cuenta el país para desarrollarse: fuerza de trabajo con una calificación relativamente alta y con elevada capacidad de aprendizaje. El mayor potencial de desarrollo de Cuba radica, sin duda alguna, en su gente. Desde mi punto de vista, que recalca la necesidad de una reindustrialización exportadora del país, revisten importancia particular, la fuerza de trabajo industrial y la empleada en servicios productivos afines, pero la posibilidad de que éstas, y con ellas el país, puedan transitar exitosamente a través

de las etapas de aprendizaje tecnológico, depende de una compleja interacción entre muchas categorías de trabajadores: desde la maestra de escuela primaria hasta los más distinguidos científicos de la nación; desde los médicos y demás trabajadores de la salud hasta los sencillos trabajadores de servicios comunales; desde los ingenieros y técnicos hasta el obrero al pie de la máquina y el agricultor en el surco. Ascender a través del aprendizaje tecnológico exige un decidido compromiso con la excelencia educacional, con la salud de los trabajadores, con el carácter continuo de los sistemas de entrenamiento y de reentrenamiento laboral y, sobre todo, con la creación de los incentivos y demás condiciones que propicien la innovación como proceso continuo. El desarrollo, en un contexto globalizado, equivale en esencia a una disputa por la distribución de cuotas de las bases materiales y tecnológicas de la producción contemporánea, proceso que rebasa con mucho la simple inserción adaptativa del país en la economía internacional. En él resultan imprescindibles al menos dos aspectos: la calidad del factor humano disponible y un estado capaz de efectuar acciones para la promoción del desarrollo.

Finalmente, una breve nota acerca del concepto de “sustitución de exportaciones”, que ocupa un lugar central en mis argumentos. En modo alguno me atribuyo la innovación del concepto. En todo caso, he tratado de introducirlo por primera vez, hasta donde sé, en el estudio del caso cubano.⁶ Conviene puntualizar que el concepto no debe identificarse con el de “diversificación de exportaciones”, al menos de la manera en que se emplea en Cuba habitualmente. Pienso, como muchos, que la ruta de Cuba hacia el desarrollo pasa forzosamente por el crecimiento de las exportaciones, pero no de cualquier manera. No se trata sólo de incrementar las exportaciones tradicionales y de diversificar su universo mediante el ensanchamiento del grupo de los rubros exportables, incluyendo las manufacturas y los servicios.

⁶ He utilizado el concepto siguiendo la noción introducida en los estudios sobre el desarrollo por René Villarreal, “The Latin American Strategy of Import Substitution: Failure or Paradigm for the Region”, Gary Gereffi y Donald L. Wyman, (comps.), *Manufacturing Miracles. Paths of Industrialization in Latin America and East Asia* (Nueva Jersey: Princeton University Press, 1990), p.310. En el caso de la discusión más reciente sobre Cuba, quienes más se han aproximado al concepto, sin llegar a adoptarlo completamente, han sido Adriano García, Hugo Pons, José Somoza y Víctor Cruz, *op. cit.*

Una diversificación eficaz no debe ser entendida como la suma indiscriminada de nuevos rubros exportables sino como la ampliación, absoluta y relativa, de las exportaciones basadas en factores tecnológicos y en la utilización intensiva de la fuerza laboral calificada. Es decir, esas exportaciones deberían estar asociadas con la aplicación concentrada del conocimiento en la forma de nuevas técnicas y avanzados métodos organizativos en los procesos productivos. Igualmente, deberían ser el resultado de un equipamiento que fuera portador de altos niveles tecnológicos. En general, ese tipo de actividades incluiría las llamadas industrias de alta tecnología, tales como la farmacéutica y el *software*, pero también abarcaría el “escalamiento” (*upgrading*) de productos y procesos en sectores tradicionales, como pudiera ser el desplazamiento desde la producción de azúcar crudo hacia la elaboración de alcoholes especiales. El punto clave debe ser la medida en que esas nuevas exportaciones, tecnológicamente intensivas, lleguen a ocupar una parte creciente, hasta hacerse mayoritarias, del total. En otras palabras, debe producirse la sustitución de unas exportaciones por otras, en los marcos de la estructura exportadora del país.

Volviendo a la metáfora de los automóviles viejos, la arcaica flotilla de autos que circulan en Cuba pudiera ser un buen punto de partida para emprender la aventura del desarrollo. Ése es el tipo de milagro que, si se extiende de manera general y con un sesgo exportador, pudiera conducir a ese otro milagro: el desarrollo. Los viejos Chevrolet siguen siendo, después de todo, vehículos bastante seguros, particularmente para subir cuestas empinadas.

LAS FISURAS DE LA ADAPTACIÓN DE LOS AÑOS NOVENTA

La última década del siglo xx ha sido el escenario de una transformación inconclusa de la estructura económica de Cuba. La conformada durante los primeros treinta años de la revolución (1959-1988), fundamentalmente asentada en un complejo agroindustrial nacional con financiamiento, tecnología y mercados asegurados en el campo socialista, ha ido cediendo lugar, desde los años noventa, a una nueva estructura en la cual sobresalen actividades orientadas hacia mercados externos, como el turismo y la minería; y otras ramas económicas cuyas ofertas se han visto favorecidas por la expansión de un mercado interno en divisas. El mismo ha sido impulsado, en medida conside-

rable, por el turismo y por transferencias corrientes netas desde el exterior, sobre todo remesas familiares y otras fuentes de ingresos “duros” asociadas al “goteo” de las visitas turísticas y al establecimiento de incentivos para una parte de la fuerza laboral del país.

Para una economía abierta como la cubana, una transformación de su estructura económica enfocada hacia el desarrollo es un proceso que se produce en un marco de restricciones. En primer lugar, esa estructura debe garantizar la inserción del país en la economía internacional. Los espacios para veleidades autárquicas son prácticamente inexistentes, y sus consecuencias serían desastrosas. Para Cuba no existen opciones viables fuera de las estrategias orientadas hacia el exterior, una alternativa siempre problemática, aunque no imposible, mientras el país se encuentre sometido al bloqueo económico de Estados Unidos.⁷

La segunda restricción es que, para los efectos prácticos del diseño de estrategias de desarrollo, “el país” no puede ser considerado como la unidad de análisis más adecuada. El avance por vías ascendentes de aprendizaje tecnológico es, en la actualidad, más una función de su progreso en el contexto de cadenas productivas internacionales que del fomento autocentrado de industrias nacionales. La tercera se refiere a la necesidad de que la reestructuración de la economía se produzca como parte de un proceso más amplio de cambio social que trascienda la reforma parcial de los mecanismos tradicionales de economía centralmente planificada. Las probabilidades de una exitosa reorientación de la estructura económica no son muy altas en ausencia de transformaciones relativamente significativas de las instituciones económicas fundamentales y en las relaciones de propiedad.⁸

Otra restricción muy importante es que la identificación, la selección y el fomento de los sectores y las actividades que habrán de constituir la nueva estructura económica deben entenderse como aspectos de un complejo proceso que estará determinado, en gran medida, por consideraciones sociales y políticas. Ninguna transformación de la estructura económica será sostenible, en el largo plazo, si se efectúa a costa del bienestar y las expectativas de las mayorías.

⁷ Ésta es la terminología que se utiliza en Cuba para referirse al conjunto de políticas de Estados Unidos contra este país.

⁸ Véase Julio Carranza, Luis Gutiérrez y Pedro Monreal, *Cuba: la reestructuración de la economía. Una propuesta para el debate* (Caracas: Nueva Sociedad, 1997).

El hecho es que, desde inicios de los noventa se produjo un cambio, en algunos aspectos puntuales bastante significativo, en el patrón de desarrollo que había venido siguiendo Cuba desde mediados de la década de los 70. La causas más visibles del cambio, aunque no las únicas, se ubicaron fundamentalmente en la acción de factores externos. En este punto, lo ocurrido en Cuba se inscribe en patrones históricos bastante bien definidos; es posible apreciar en las modificaciones de las condiciones externas un factor central de las transformaciones y las estrategias de desarrollo.⁹

En 1975 se había definido como el eje central de la estrategia de desarrollo de Cuba, “la industrialización del país”,¹⁰ un proceso que quince años después no había logrado cumplir a cabalidad las tareas trazadas, pero que sin duda había conseguido establecer un peso relativamente elevado de la industria dentro de la oferta total, diversificado la producción industrial y ampliado su infraestructura de apoyo; había extendido y hecho más densa la red empresarial, creado una capacidad de administración y de gestión, y propiciado la expansión de una fuerza laboral industrial calificada. Hacia fines de la década de los ochenta se había registrado la expansión sustancial de sectores industriales y se habían establecido nuevas ramas manufactureras, fundamentalmente orientadas hacia la sustitución de importaciones. Nuevas capacidades productivas fueron creadas en un espectro relativamente amplio de industrias tales como la metal mecánica, la producción de maquinaria industrial, el ensamblaje de equipos de transporte, la construcción naval, el procesamiento de alimentos, los productos farmacéuticos, los equipos médicos, los fertilizantes, la maquinaria y los equipos para la agricultura, los materiales de construcción, la electrónica, y la textil. Las deficiencias y limitaciones del proceso han sido expuestas ampliamente por muchos autores; lo que deseamos destacar aquí no es tanto la situación existente a inicios de los noventa en tanto culminación de aquella estrategia de desarrollo,

⁹ Christopher Ellison y Gary Gereffi, “Explaining Strategies and Patterns of Industrial Development”, Gary Gereffi y Donald L. Wyman, *op. cit.*

¹⁰ La plataforma programática aprobada en el Primer Congreso del Partido Comunista de Cuba, efectuado en diciembre de 1975, expresó que “la tarea central de los planes de desarrollo y fomento de la economía nacional a partir del próximo quinquenio 1976-1980, será la industrialización del país”. *Plataforma programática del partido Comunista de Cuba. Tesis y resolución*, Departamento de Orientación Revolucionaria del Comité Central del Partido Comunista de Cuba (La Habana, 1976).

sino como punto de partida para las posibles alternativas que pudieron existir entonces.

Las consecuencias de los cambios introducidos en el patrón de desarrollo de Cuba durante los noventa han sido muy acentuadas en términos de la composición de la balanza de pagos,¹¹ y en otros ámbitos de la economía, como por ejemplo, la estructura de incentivos y la movilidad social; pero, en realidad, y a pesar de todos los cambios, todavía la vieja estructura agroindustrial es la predominante en cuanto a la oferta total y el empleo, aunque una buena parte no es viable en las condiciones actuales, ni compatible, en sus formas presentes, con las necesidades del desarrollo futuro de Cuba. Al finalizar la década de los 90 era evidente que la transformación estaba inconclusa, pero no se trataba sólo del carácter inacabado de los cambios; tampoco quedaba claro hacia qué nueva estructura pudiera estarse avanzando. El desarrollo del turismo no significa, necesariamente, que el país esté desplazándose de modo inevitable hacia una terciarización redentora de la economía, ni la expansión registrada hasta el momento en un grupo de actividades puede ser considerada como la solución al formidable reto que representa modificar sustancialmente la actual estructura de la oferta económica del país.

Las implicaciones para el desarrollo futuro del país de las transformaciones de los noventa pueden ser apreciadas más claramente si se evalúan, aunque sea de manera somera, dos de sus dimensiones centrales: la reinserción internacional, de una parte, y los patrones y la estrategia de desarrollo, de otra.

¡EL REY HA MUERTO, VIVA EL REY!

Evaluada retrospectivamente, y con la ventaja del tiempo transcurrido, la economía cubana describió, en los noventa, una trayectoria de reinserción internacional sobre tres pilares: la utilización intensiva de recursos naturales, el acceso a rentas externas (remesas familiares), y el ingreso limitado de capitales de préstamo y de inversión. Esta trayectoria estuvo relacionada con la existencia de un patrón de desa-

¹¹ En la década de los noventa los ingresos brutos por la actividad turística desplazaron el papel dominante que durante más de doscientos años había tenido el azúcar como la principal fuente de divisas del país.

rollo que es diferente del anterior (1976-1989) en cuanto a inserción en el mercado mundial capitalista, ahora en términos competitivos, *versus* el anterior acceso (garantizado y en términos compensados) a los mercados del Consejo de Ayuda Mutua Económica (CAME), del “socialismo real”. Por esa razón, a partir de los noventa han sido distintas las vías específicas de enlace del país con la economía internacional (el turismo reemplazando parcialmente al azúcar; la inversión extranjera y las remesas familiares tratando de sustituir infructuosamente las transferencias compensadoras provenientes antes del CAME). Sin embargo, *el patrón de desarrollo de los noventa conserva un nexo de continuidad impresionante con el anterior*, en la medida en que ha seguido siendo, en esencia, un proceso de industrialización por la vía de sustitución de importaciones.

Desde la segunda mitad de los años setenta hasta fines de los ochenta, el énfasis explícito de la estrategia de desarrollo era la industrialización, específicamente, la dirigida a sustituir importaciones.¹² El incremento de los recursos exportables como resultado de esa industrialización, fue un objetivo también declarado pero, como los hechos lo demostraron, muy secundario en relación con la sustitución de importaciones. Esto último constituyó la pieza clave, pero no la única, del patrón de desarrollo vigente durante aquel periodo. Otra fue el fomento de las exportaciones de productos primarios o con un bajo grado de procesamiento (azúcar, minerales y cítricos), pero ese componente se subordinaba al primero por cuanto era considerado como fuente de recursos para financiar la inversión industrial, y punto de partida para nuevos productos industriales, por ejemplo, derivados de la caña de azúcar o producciones siderúrgicas a partir de las reservas minerales.

Además de esa industrialización sustitutiva y del fomento de exportaciones de productos primarios o con un bajo grado de procesamiento, existió un tercer componente de aquel patrón de desarrollo: la promoción de exportaciones industriales, que desempeñó

¹² “La tarea principal de la industrialización consiste en crear la base interna necesaria para el desarrollo sistemático de las fuerzas productivas, abastecer de equipos y materiales a la propia industria, a la agricultura y a la ganadería, elevar los recursos exportables, sustituir importaciones, y producir variados artículos de amplio consumo de la población”, *Plataforma programática del partido Comunista de Cuba. Tesis y resolución, op. cit., p.77.*

un papel muy secundario y tuvo escasos resultados. En el quinquenio 1976-1980 se incorporaron 115 nuevos renglones exportables, pero representaron un peso prácticamente insignificante en el valor total de las exportaciones del país.¹³

Por consiguiente, el patrón de desarrollo que entró en crisis a inicios de los noventa es, en lo esencial, un modelo de industrialización por la vía de la sustitución de importaciones.¹⁴ Precisamente ese componente central es el que se hace inviable, dada la imposibilidad de seguir contando con los mecanismos externos de compensación que permitían su expansión, e incluso su propia operación. El segundo componente, las exportaciones de productos primarios, no fue capaz de servir como fuente de acumulación para la industrialización, en ausencia de los precios preferenciales que anteriormente pagaban los países socialistas. En realidad, también entró en crisis al no poder asegurar su propia reproducción ampliada como consecuencia de las dislocaciones comerciales y financieras resultantes de la quiebra del socialismo real europeo. El tercer componente (exportaciones industriales) era marginal al funcionamiento esencial del patrón de desarrollo.

Visto de manera retrospectiva, lo que llama la atención a inicios de los noventa es que el nuevo patrón, que surgió a partir del desplome del anterior, representó una continuidad básica de éste. *En los noventa no se renunció a la industrialización por vía de la sustitución de importaciones como el componente central de una visión, en el largo plazo, del desarrollo del país.* Lo que sí se modificó fue el mecanismo de enlace con el entorno internacional, en el que la industrialización debería conducirse en el futuro.

En medio de la crisis y de las severas restricciones de la balanza de pagos de los noventa, la industrialización por la vía de la sustitución de importaciones no podía llevarse a cabo como *nueva* inversión industrial. En cambio la estrategia que se adoptó intentó conservar al máximo posible, la estructura industrial antes creada, introduciéndole las adecuaciones necesarias y modernizándola parcialmente, en

¹³ Humberto Pérez, "La Plataforma programática y el desarrollo económico de Cuba", *Cuba Socialista*, núm. 3 (La Habana, 1982), p. 39.

¹⁴ La estadística oficial cubana registraba una enorme participación del sector industrial en la estructura de producto nacional (Producto Social Global) que alcanzaba 46% en 1988. La mayoría de las 22 ramas clasificadas como parte del sector industrial estaba orientada hacia la producción para el mercado interno. Véase *Anuario Estadístico de Cuba 1988* (La Habana: Comité Estatal de Estadísticas, 1989).

espera de un retorno de condiciones más propicias que hicieran posible reiniciar nuevas inversiones para ese tipo de industria. La mayor prioridad que, en materia de inversiones, recibieron algunos sectores exportadores en los noventa, por ejemplo, el turismo, el níquel, y la industria farmacéutica, no se concebía como una modificación sustancial de la industrialización para sustituir importaciones, sino más bien como la creación de mejores condiciones para continuarla más adelante. Esto implicó ajustes relativamente importantes en los otros dos componentes del patrón de desarrollo. Las exportaciones debían ser incrementadas, y parece haberse percibido entonces que ello era solamente posible por dos vías: primero, procurando incorporar nuevos renglones de exportación basados en la utilización intensiva de recursos naturales; y segundo, tratando de dar un salto hacia adelante en unas pocas exportaciones industriales, sobre todo en algunas de alta tecnología, como los productos farmacéuticos de base biotecnológica y los equipos médicos.

Con tasas anuales cercanas a 20%, el impetuoso desarrollo del turismo evidenció que al grupo de exportaciones de productos primarios o con bajo nivel de procesamiento, o sea los relacionados con una utilización intensiva de recursos naturales, se le agregó un componente relativamente nuevo en la economía cubana. Aunque a menudo es presentado como la “industria sin chimeneas” o la base de una supuesta “nueva economía de servicio” en el país, el turismo está también, en gran medida, basado en el uso intensivo de recursos naturales.¹⁵

Esto no significa, en modo alguno, que sea un sector que no deba ser desarrollado, sino todo lo contrario. Cuba tiene indudables ventajas competitivas en esta área y además, como se expondrá más adelante, el turístico constituye, en la actualidad, el único sector de la economía cubana con capacidad para actuar como líder del desarrollo. Pero su despegue en los noventa ha representado más una ampliación del componente exportador asociado a los recursos naturales, que el surgimiento de un nuevo ingrediente del patrón de desarrollo, que

¹⁵ La notable expansión del turismo en Cuba durante los años noventa ha estado acompañada de conjeturas respecto a las supuestas ventajas que traería para el país el avance hacia una economía “terciarizada”. Sin embargo, hasta donde sé, se trata de argumentos que no han logrado establecer una racionalidad conceptual convincente y tampoco han podido explicar adecuadamente qué hacer con la estructura industrial existente, ni cómo la desindustrialización del país conduciría hacia el desarrollo.

podiera estar asentado en otros activos, como la calificación laboral, la ciencia o la tecnología. Y esto es algo que también debe considerarse, pues como se ha visto, en el largo plazo lo importante es que la estructura económica del país logre transitar “hacia arriba” a través de trayectorias de aprendizaje tecnológico. En este proceso la composición sectorial de la economía no es un factor neutral.

Por otra parte, la apuesta al componente de las exportaciones industriales recayó fundamentalmente en las producciones farmacéuticas de base biotecnológica y, en menor medida, en los equipos médicos. En ese sentido, no se fomentaron las exportaciones industriales en un amplio espectro de actividades, sino de manera muy selectiva. Sin embargo, las expectativas existentes a inicios de los noventa en esta área se redujeron luego de manera considerable.

La estructura industrial creada antes de la crisis estuvo funcionando en los primeros años de la década con niveles de utilización muy bajos y, en realidad, quedó sometida a un proceso de descapitalización, en especial agudo en algunas ramas.¹⁶ No había sido creada para competir internacionalmente (por ello no podía, en general, contar con los mercados externos como una posible salida para su oferta) y, además, era altamente dependiente de las importaciones. Esto le impedía producir para el mercado interno debido a las severas restricciones existentes en la balanza de pagos.¹⁷ Sin embargo, una parte de esa estructura resultó favorecida por la expansión de un proceso que, de manera muy significativa, se ha denominado “exportaciones en frontera”, y consiste en la existencia de mercados internos en divisas, cuya demanda proviene de dos fuentes fundamentales: un creciente número de empresas nacionales, extranjeras y mixtas, que operan en moneda dura, fundamentalmente en la actividad turística, y la demanda de una parte de la población que posee dólares, en gran medida gracias a las remesas familiares y a la existencia de otras fuentes de ingresos asociadas, como hemos dicho, en unos casos con

¹⁶ El periodo de contracción económica de Cuba en los noventa se extendió de 1990 hasta 1993, cuando el PIB cayó en aproximadamente 35%. En 1994 el crecimiento prácticamente fue cero, pero al menos significó la terminación de la recesión. A partir de 1995 se ha producido una recuperación relativa de la economía.

¹⁷ Existe un excelente análisis sobre la industria cubana en los noventa que estudia en detalle sus problemas y reajustes como consecuencia de la crisis. Véase Hiram Marquetti, *op. cit.*

el “goteo” de la actividad turística y en otros, con el establecimiento de mecanismos de estimulación para una parte de la fuerza laboral.

El hecho de que se les haya denominado “exportaciones en frontera” revela la importancia de la disponibilidad de divisas para el funcionamiento interno de una economía como la cubana. La carencia de éstas, no la penuria de otros activos productivos, es generalmente el punto de estrangulación de los procesos productivos. Las “exportaciones en frontera” han permitido poner a la par, en términos de posibilidad de disponer directamente de un recurso tan crítico, a algunas industrias originalmente diseñadas para sustituir importaciones, con los sectores exportadores. Sin embargo, el término no debe ser entendido como parte de un proceso de promoción de exportaciones, pues en realidad ha sido un mecanismo para facilitar la sustitución de importaciones en el nuevo contexto. Hipotéticamente, los mercados internos en divisas pudieran actuar como “trampolín” para la generación de exportaciones reales, pero esa posibilidad apenas se ha materializado en la experiencia reciente de la industria cubana.

A partir de la demanda de los mercados internos en divisas, se han creado nuevos eslabones productivos y reconfigurado algunos ya existentes. Las “exportaciones en frontera” han favorecido la estructuración de redes empresariales, en algunos casos bastante densas, que han permitido la reactivación de una parte, todavía insuficiente, de la industria sustitutiva de importaciones.¹⁸

De la experiencia de las “exportaciones en frontera”, durante los años noventa, se derivan al menos dos lecciones. La primera: industrias todavía poco eficientes han logrado reactivarse e incluso modernizarse parcialmente, sobre todo porque sus ventas se producen en mercados en los cuales no se requieren los niveles de eficiencia que exigiría una participación en el mercado mundial.¹⁹ En esas condiciones, no cabe esperar el desarrollo de fuertes incentivos para la exportación. Por eso, la materialización del potencial de ese mecanismo como «trampolín» para las exportaciones se enfrenta a grandes dificultades. La segunda: las “exportaciones en frontera” han actuado como un importante mecanismo de estabilidad social y política en esa década,

¹⁸ *Ibidem.*

¹⁹ Es cierto que, como norma, las empresas que generan “exportaciones en frontera” han sido restructuradas y son hoy menos ineficientes que antes; pero aún así, son generalmente menos eficientes de lo que deberían ser si tuvieran que actuar en condiciones de competitividad internacional.

al haber permitido la existencia de niveles de empleo superiores, como resultado de una menor eficiencia relativa, que los que posibilitaría un patrón alternativo con predominio de exportaciones reales.

Habiendo sostenido que la modificación experimentada por el patrón de desarrollo de Cuba en los años noventa se concentró en los mecanismos de inserción internacional y no en su componente esencial, es decir, en su cualidad como proceso de industrialización por la vía de la sustitución de importaciones, resulta conveniente resumir algunas de las características más sobresalientes de aquel proceso:

1. La inserción de Cuba en la economía mundial durante los 90 consistió, básicamente, en la expansión de las exportaciones a partir de actividades que utilizan de manera intensiva los recursos naturales, en particular mediante el fomento de los servicios turísticos, que contaba con un potencial no explotado al inicio de la década.

2. El desempeño de las diferentes actividades dentro de ese grupo de exportaciones ha sido muy heterogéneo. Mientras los ingresos turísticos crecieron de modo espectacular, las exportaciones de azúcar se redujeron de un modo no menos espectacular. Las pérdidas asociadas a la contracción del sector azucarero amortiguaron de forma sustancial los efectos positivos del creciente aporte de divisas del turismo.

3. En términos de inserción internacional, el turismo destronó al azúcar, pero su ascenso no ha modificado el hecho de que el país continúa siendo, como desde hace siglos, fundamentalmente exportador de recursos naturales. Lo novedoso del turismo es que ha incorporado los servicios al listado de exportaciones basadas en esos recursos. La participación en las exportaciones cubanas de actividades basadas en otros tipos de activos, por ejemplo, planta industrial trnsosfrmada, trabajo calificado o utilización de la ciencia y la ingeniera es mínima. Las expectativas que rodearon al complejo médico-farmacéutico en los primeros años de los noventa no llegaron a materializarse en el nivel esperado.

4. El tipo de inserción internacional alcanzado en los años noventa revela una eficiencia asombrosamente baja en la utilización del principal activo económico con el que cuenta el país: una fuerza laboral calificada y, sobre todo, con elevado potencial de aprendizaje.

5. En condiciones de muy limitadas posibilidades de financiamiento de los desequilibrios en la balanza de pagos, la reducción de la capacidad exportadora total del país condujo a una especie de “sustitución de importaciones” por la vía recesiva; es decir, las importaciones

perdieron peso relativo en el producto total como consecuencia de un ajuste “por compresión”.²⁰ Esta situación fue en particular crítica durante la primera mitad de la década y, aunque en años posteriores se ha aliviado, está todavía muy lejos de ser resuelta. Dicho de otra manera: el nivel de exportaciones del país en los noventa no fue capaz de asegurar el funcionamiento de una estructura industrial creada para sustituir importaciones.

6. La reorientación parcial de esa estructura hacia lo que algunos autores han calificado como “esquemas de ciclo cerrado” ha permitido una especie de reindustrialización limitada mediante las “exportaciones en frontera”.²¹ La demanda de divisas, asociada en gran medida a mecanismos de inserción internacional (turismo, inversión extranjera, acceso a créditos y remesas familiares) ha funcionado como reactivadora de la oferta industrial y como fuente de inversiones para la modernización y la restructuración de segmentos de la industria nacional, dirigidos hacia mercados internos.

7. El turismo ha desempeñado un importante papel en el proceso de reindustrialización limitada del país. No se trata solamente de una actividad que ha proporcionado divisas y empleos, sino del único sector de la economía cubana que ha reunido las tres condiciones simultáneas que lo califican como líder: 1) existencia de una demanda potencial todavía insuficientemente aprovechada; 2) escala relativamente grande de la actividad, y vínculos intersectoriales que permiten la difusión de su crecimiento al resto de la economía; y 3) una tasa de crecimiento “exógena”; es decir, relativamente independiente de la tasa promedio general de la economía

²⁰ CEPAL, *La economía cubana. Reformas estructurales y desempeño en los noventa* (México: Fondo de Cultura Económica, 1997), pp. 147-159.

²¹ El concepto de empresas de “ciclo cerrado” o “ciclo integral” es parte de una tipología empresarial utilizada por algunos autores para explicar las transformaciones del modelo económico cubano en los 90. Se refiere, específicamente, a uno de los mecanismos de regulación que ha permitido que las empresas generadoras de divisas puedan utilizar directamente una parte de éstas para el financiamiento de la producción. Para este grupo se habría producido un cambio importante en términos de la planificación estatal centralizada, en la medida en que se le ha entregado la iniciativa al productor. Véase Alfredo González, “La transformación del modelo económico y los retos futuros”, ponencia presentada en el Taller Anual de Investigaciones del Instituto Nacional de Investigaciones Económicas (INIE) (La Habana, febrero de 1999); y del mismo autor, “Economía y sociedad: los retos del modelo económico”, *Cuba: Investigación económica*, año 3, núm. 3-4 (La Habana, julio-diciembre de 1997).

nacional.²² Como sector líder, en la economía su aporte ha sido mucho más significativo que sólo su generación de ingresos de exportación y, realmente, este papel alterno es lo más importante en el largo plazo. El potencial de encadenamientos productivos que ofrece el turismo, particularmente con la industria y otros servicios de mayor complejidad tecnológica, como el transporte aéreo, las telecomunicaciones, la informática y los proyectos técnicos, facilitaría un avance de la estructura económica y de la fuerza laboral del país en trayectorias internacionales de aprendizaje tecnológico. De esa manera, el turismo, un servicio de baja complejidad tecnológica en algunas de sus actividades predominantes, como por ejemplo, alojamiento y gastronomía, y basado en el uso intensivo de recursos naturales, pudiera actuar como puerta de acceso al desarrollo de actividades industriales y de servicios tecnológicamente más avanzados y con potenciales de ingreso mucho mayores.

8. La inversión extranjera se concentró durante los años noventa en actividades relacionadas con los recursos naturales (turismo, minería, petróleo, agricultura), en el desarrollo de infraestructura (por ejemplo, telecomunicaciones), y en algunas producciones industriales que funcionan como “exportaciones en frontera” (industrias ligera y alimentaria).²³ Su efecto directo, en cuanto al aprovechamiento de la planta industrial instalada y la fuerza laboral calificada disponible, ha sido poco significativo. El problema no sólo radica en la existencia de políticas relativamente restringidas respecto a la inversión extranjera, sino sobre todo en la existencia de condiciones económicas y políticas más generales, como la existencia del bloqueo económico estadounidense contra Cuba, la persistencia de los desequilibrios en la balanza de pagos, la falta de flexibilidad empresarial, las limitadas posibilidades para el funcionamiento de incentivos efectivos para la fuerza laboral, y la ausencia de suficientes mecanismos de innovación económica, entre otras, que limitan el atractivo del país para la inversión extranjera, particularmente en el sector industrial.²⁴

²² Robert E. Looney, “Manufacturing Contribution to Pakistan’s Economic Expansion: Commodity or Service-Led Growth”, *Development Policy Review*, vol. 12, 1994.

²³ Omar Everlery Pérez, *El papel de la inversión extranjera directa en los países subdesarrollados. El caso de Cuba* (tesis de doctorado), Centro de Estudios de la Economía Cubana, Universidad de La Habana, La Habana, diciembre de 1998.

²⁴ Claes Brundenius y Pedro Monreal, “The Future of the Cuban Economic Model: The Longer View”, Claes Brundenius y J. Weeks, (eds.), *Globalization and Third World Socialism: Cuba and Vietnam* (Londres: MacMillan Press, 2000).

LA “REINDUSTRIALIZACIÓN COMBINADA” DE LA DÉCADA DE LOS NOVENTA Y LOS LÍMITES DE UNA ESTRATEGIA DE DESARROLLO

En ocasiones, las estrategias de desarrollo han sido identificadas como tales desde el inicio; ése fue el caso de Cuba a mediados de los años setenta, pero en otras oportunidades lo que a veces se cataloga como estrategia es, en rigor, el resultado de un proceso gradual bien distinto. Ése parece haber sido el caso de Cuba en los noventa.

Las estrategias de desarrollo “no significan, necesariamente, la existencia de planes económicos integrales ni de grandes diseños de transformación industrial”; por el contrario, muchas veces tienden a ser el resultado de decisiones prácticas y fragmentadas que tratan de dar respuesta a crisis inmediatas y a problemas de corto plazo, y no responden a consideraciones estratégicas.²⁵ Distintos especialistas sostienen que la mayoría de la suma de acciones de política a las que se les ha denominado “estrategias de desarrollo”, en realidad ha sido “descubiertas” como tal solamente con el paso del tiempo; es decir, su estudio retrospectivo ha permitido atribuirles cierta coherencia a programas económicos que, en su momento, solamente fueron políticas para responder a la coyuntura.²⁶

En términos conceptuales, existe una diferencia importante entre *estrategia de desarrollo* y *patrón de desarrollo*, en el sentido de que la primera siempre se refiere a una representación ideal en el nivel de los formuladores de política, mientras que el segundo consiste en una secuencia dada de sucesos y resultados económicos y sociales. La distinción es relevante, en la medida en que una gran parte de la polémica acerca de las estrategias gira alrededor de lo que pueden hacer los gobiernos, de modo que el estudio del pasado (los patrones de desarrollo) revela lo que fueron o no capaces de hacer aquéllos. Ese conocimiento, por consiguiente, puede ser asumido como una condición de partida para el diseño de nuevas estrategias.²⁷

Definidos estos puntos, el resumen que presentaré a continuación no se refiere, en rigor, a una revisión de la estrategia de desarrollo de

²⁵ Gary Gereffi, “Paths of Industrialization: An Overview”, Gary Gereffi y Donald L. Wyman, *op. cit.*, p. 55.

²⁶ Ronald Dore, “Reflections on Culture and Social Change”, Gary Gereffi y Donald L. Wyman, *op. cit.*, p. 354.

²⁷ *Ibidem.*

Cuba en los años noventa, si es que hubiese existido alguna; no se trata de un examen de las representaciones ideales que pudieron haber existido en la mente de los formuladores de política, sino que alude al patrón de desarrollo observado en ese período. El análisis de las características observables en ese propio patrón puede devenir punto de partida para adelantar algunas consideraciones provisionales respecto a la estrategia de desarrollo durante ese período:

1. El patrón de desarrollo observado en Cuba durante los años noventa, bastante bien definido hacia finales de la década, no se corresponde con una nueva estrategia de desarrollo explícita que hubiese sido formulada a principios de la década.²⁸

2. Desde el inicio de los noventa se apreció en Cuba una estrategia económica, en el sentido de la existencia, en el nivel del aparato estatal, de una serie de principios, supuestos y pronósticos que tenían como “objetivos esenciales enfrentar y superar los efectos de la crisis, distribuyendo lo más equitativamente posible su impacto en la sociedad, al tiempo que se creaban condiciones para la reinserción de Cuba en la economía mundial”,²⁹ pero esa estrategia de resistencia, sin duda muy importante, no debe ser confundida con una *nueva* estrategia de desarrollo; o sea, con una representación ideal esencialmente distinta a la que existente, acerca de cómo desarrollar el país.

3. Lo que en ocasiones se califica como una estrategia de desarrollo en Cuba, sólo adquiere coherencia vista retrospectivamente. Lo que a fines de los noventa pudiera ser considerado como tal, habría sido, sobre todo, el resultado de medidas adoptadas gradualmente a partir de la estrategia de resistencia de principios del decenio aplicada para enfrentar las consecuencias del colapso de la Unión Soviética y el reforzamiento del bloqueo económico impuesto por Estados Unidos.

4. Más que una nueva estrategia de desarrollo, se estaría en presencia de *una fase distinta* de la predominante desde mediados de los años setenta, como resultado de las adaptaciones introducidas a raíz de la crisis. Si a la fase que se extendió durante el periodo 1975-1990 pudiera denominarse de “industrialización por la vía de la sustitución de importaciones en condiciones de alta compensación externa” (para

²⁸ Por ejemplo, las “exportaciones en frontera” nunca fueron identificadas públicamente como un mecanismo significativo de adaptación, en los inicios de la década.

²⁹ José Luis Rodríguez, “Cuba 1990-1995...”, *op. cit.*, p. 20.

abreviar: sustitución *compensada* de importaciones), en los noventa se abrió una nueva etapa de lo que, en esencia, era la misma estrategia, a la que se puede denominar “reindustrialización por la vía de la sustitución de importaciones con orientación exportadora superimpuesta” (para abreviar: reindustrialización *combinada*).

5. La nueva fase estaría expresando el mantenimiento del supuesto de que la industrialización por la vía de la sustitución de importaciones debe ser el componente principal de la estrategia de desarrollo. Lo que se modifica recientemente es la percepción de que, en las nuevas condiciones, resulta imprescindible: *a)* una reconfiguración de la estructura industrial aprovechando el surgimiento de nuevos mercados internos en divisas, *b)* el fomento de unas pocas nuevas exportaciones específicas con capacidad para convertirse rápidamente en fuentes de acumulación y en ejes de articulación de eslabonamientos productivos que permitan una reindustrialización parcial, y *c)* la incorporación de la inversión extranjera como vía de acceso a financiamientos, tecnología y mercados. Lo nuevo ha sido, entonces, un acento relativamente mayor en la creación de nuevas exportaciones en el corto plazo, pero más allá de esto y de una invocación general a la necesidad de una “voluntad exportadora”, no puede identificarse un cambio en el paradigma de industrialización, fundado sobre la sustitución de importaciones.

6. A pesar de sus importantes limitaciones, la nueva fase de reindustrialización combinada tiene las virtudes de casi toda política diseñada y estructurada bajo presión, fundamentalmente su carácter práctico y una alta dosis de flexibilidad. Por esa razón, aunque no logra desplazar del centro de la estrategia la idea de la industrialización sustitutiva (lo que constituye una relevancia poco ajustada a las circunstancias actuales), le concede, no obstante, un espacio relativamente grande a cierta reorientación exportadora de la economía, que, sin duda pudiera ser una base desde la cual avanzar hacia un paradigma de industrialización diferente. La nueva fase de la estrategia de desarrollo tiene un problema de énfasis, pero un gran potencial dado su carácter “combinado”.

7. Las dos limitaciones más importantes de la nueva fase de la estrategia de desarrollo son las siguientes:

- Las escalas de las nuevas fuentes de divisas del país y del potencial de encadenamientos productivos que es capaz de proporcionar

el sector líder (turismo), son considerablemente menores que los requerimientos de ambos factores que exigen la reactivación y la reconfiguración de la base industrial existente, la cual había sido creada para sustituir importaciones. Una parte considerable de la estructura de la oferta latente correspondiente a esa base industrial no es viable en las condiciones actuales. La noción de que sería practicable, en Cuba, una reindustrialización general orientada hacia ese objetivo de importaciones no es plausible como supuesto de un programa económico que trate de optimizar la planta productiva y la fuerza de trabajo industrial existentes. Como prolongación de una estrategia de desarrollo, conduciría a un callejón sin salida.

- La orientación exportadora de los años noventa se sustenta en actividades apoyadas en recursos naturales que, con la muy importante excepción del turismo, no cuentan con un potencial de expansión significativo, precisamente porque los recursos naturales que las sustentan tienen, en unos casos, límites físicos insalvables (reservas minerales o pesqueras) y, en otros, presentan limitaciones impuestas por el mercado, es decir, la restringida oferta que debe estar en la base de un producto exclusivo, como los habanos o una demanda relativamente estancada, como la del azúcar. Es cierto que una parte del sector agropecuario pudiera ser reorientado hacia la exportación, pero aun así, representaría una opción exportadora limitada. Por otra parte, las experiencias de “apostar en grande” a unas pocas actividades industriales no solamente parecen tener un récord poco convincente, sino también tienden a desaprovechar una planta productiva y una fuerza laboral industrial que se encuentran relativamente diseminadas. La noción de que la orientación exportadora debe enfocarse hacia sectores con claras “ventajas comparativas” (recursos naturales) y hacia unas pocas actividades industriales, tampoco es plausible como supuesto de una estrategia de desarrollo en Cuba. El hincapié casi exclusivo en un programa exportador sustentado en “ventajas comparativas” naturales o en un “gran salto” de alguna rama industrial también pudiera conducir a un callejón sin salida.

Al iniciarse el nuevo siglo vuelve a abrirse, al igual que en los inicios de los noventa, una oportunidad para replantear la estrategia de desarrollo del país. Mi punto de vista es que la sustitución de importa-

ciones debería ser desplazada, aunque en ningún caso excluida, como centro o núcleo de la estrategia, para, en vez de ello, poner especial atención en el componente exportador.

REPLANTEAMIENTO DEL DEBATE SOBRE EL DESARROLLO DE CUBA

El desarrollo de Cuba requiere, entre otros factores, la reindustrialización de su economía. Sin embargo, ésta no debe ser concebida como un proceso de reconstrucción del entramado industrial dirigido, fundamentalmente, hacia la reactivación y diversificación de la oferta para el mercado interno. En las nuevas condiciones de la economía internacional, la creación de la base interna necesaria para el desarrollo sistemático de las fuerzas productivas del país debe ser el resultado de *un proceso de reindustrialización orientado hacia la apropiación de una parte de la base industrial de la producción mundial contemporánea.*

Cuba debería aspirar a convertirse, en el corto y en el mediano plazos, en un nuevo emplazamiento para la manufactura de productos globales en una serie de ramas, a partir de modalidades de inserción que, en perspectiva, permitan colocar la industria nacional en condiciones de avanzar “hacia arriba” en trayectorias de aprendizaje tecnológico. No se trata de postular la necesidad de una “nueva” estrategia de “industrialización orientada hacia el exterior” en apariencia contrapuesta a una “vieja”, basada en la sustitución de importaciones, lo que se explica por al menos tres razones. En primer término, la evidencia histórica disponible indica, con bastante claridad, que en periodos de tiempo relativamente largos la combinación de ambas estrategias ha constituido una regularidad de la mayoría de los procesos de industrialización mundiales, aunque en determinados momentos se haya hecho hincapié en una u otra. En el largo plazo, las dos han resultado complementarias y no excluyentes.³⁰ En el caso de Cuba, la sustitución de exportaciones pudiera representar el núcleo de una nueva: se beneficiaría de factores que, como la fuerza de trabajo calificada, fueron fomentados durante el largo periodo durante el cual la sustitución de importaciones ocupó el centro de la estrategia de desarrollo del país.

³⁰ Véase Gary Gereffi y John L. Wyman, *op. cit.*

En segundo, porque de manera creciente el éxito de la orientación exportadora de la industria en muchas localidades, países y regiones ha sido estructurado a partir de *clusters* [aglomeraciones] productivos y de servicios que producen para mercados externos, pero en los que su propia densidad también favorece la expansión de mercados internos. En otras palabras, un *cluster* permite el desarrollo de una oferta interna que sirve como base para la creación de la dirigida hacia mercados exteriores. Desde esa perspectiva, se desdibujan bastante los contornos tradicionales entre las producciones para mercados “internos” y “externos”.³¹

En tercero, porque mi razonamiento se refiere particularmente al caso de Cuba, un país en el que, dada su actual estructura industrial, fundamentalmente dirigida hacia la sustitución de importaciones, cualquier paso en el sentido de reorientar una parte de la oferta industrial hacia la exportación no puede ser entendido como un descuido excesivo de la parte de la industria que produce para los mercados internos.

Lo que Cuba necesita es una reindustrialización con sustitución de exportaciones, es decir, la adopción de un patrón de desarrollo en el cual las exportaciones “tecnológicamente intensivas” remplacen a las de productos y servicios basados en la utilización intensiva de recursos naturales, como la parte dominante de las exportaciones totales del país. Lo anterior representaría una modificación radical en el patrón de desarrollo observado hasta ahora, porque desplazaría la industrialización por la vía de la sustitución de importaciones como elemento central. Implicaría un cambio de énfasis, con connotaciones cualitativas, respecto a la fase de la estrategia de desarrollo seguida en los años noventa, ya que la orientación exportadora de la reindustrialización dejaría de constituir un componente superpuesto a su aspecto central, para convertirse en su componente esencial. Otra diferencia fundamental de la reindustrialización para la sustitución de exportaciones respecto a la orientación anterior, sería no sólo que las industriales ocuparían una parte creciente de las exportaciones totales, sino que también se producirían en un espectro relativamente amplio de actividades.

La propuesta de una estrategia de reindustrialización con sustitución de exportaciones seguramente sería impugnada en varios planos.

³¹ San Diego Association of Governments (SANDAG), “San Diego Regional Employment Clusters. Engines of the Modern Economic”, *SANDAG Info*, San Diego, California, mayo-junio de 1998; y “The Complications of Clusterin”, *The Economist*, Londres, 2 de enero de 1999, pp. 53-54.

Por una parte, la objeción teórica de que se estaría atentando contra el aprovechamiento de las ventajas comparativas de Cuba como país suministrador de productos y servicios basados en el aprovechamiento intensivo de recursos naturales; por otra, los reparos en el plano práctico, que pudieran incluir argumentos diversos, entre ellos que esa estrategia no ha podido materializarse con éxito en muchos países que la han adoptado, así como la existencia, en el caso de Cuba, de poderosos factores estructurales que impiden un crecimiento rápido de las exportaciones industriales.

Respecto a la primera objeción, bastarían quizás dos breves comentarios. Primero, el desarrollo nacional es muy complejo y demasiado importante como para ser determinado por el apego a una teoría que, como la de las ventajas comparativas, no puede explicar adecuadamente algunos de los aspectos más sobresalientes del proceso de reestructuración de la industria mundial.³² Segundo, la disponibilidad de una serie de condiciones técnicas en la Cuba contemporánea debería facilitar la adopción de una trayectoria tecnológicamente intensiva de desarrollo, aun teniendo en cuenta los efectos negativos de la crisis de los noventa. Cuba posee una fuerza de trabajo industrial relativamente calificada que ha revelado tener un elevado potencial de aprendizaje. Si bien en muchos sectores de la economía cubana las capacidades tecnológicas y organizativas no se corresponden con los mejores estándares mundiales, sin embargo, la combinación de un alto nivel de educación general con destrezas técnicas básicas, pero extendidas, junto con una tradición de inventiva, favorece el establecimiento de un perfil de aprendizaje que es favorable a la rápida asimilación de nuevas técnicas por parte de la fuerza laboral cubana, algo que ha sido reconocido por los inversionistas extranjeros. Además, existe una base industrial relativamente diversificada (metal-mecá-

³² En muchos casos, el surgimiento de industrias exportadoras en una serie de países no se explica por las ventajas comparativas que pudieran tener en esas áreas, sino por la existencia de complejos acuerdos de “acceso negociado”. Mediante ellos, las empresas transnacionales son “inducidas” por los gobiernos de esos países a transferir capacidad tecnológica y productiva a cambio de acceso a sus mercados que, en muchos casos, son muy dinámicos. Ese factor, no las ventajas comparativas, es lo que permite comprender por qué la empresa Boeing incorporó a China a la cadena productiva de uno de los aviones de pasajeros más sofisticados del mundo (B-777). Véase William Greider, *One World, Ready or Not. The Manic Logic of Global Capitalism* (Nueva York: Simon & Schuster, 1997).

nica, producción de maquinaria industrial, ensamblaje de equipos de transporte, construcción naval, procesamiento de alimentos, productos farmacéuticos, equipos médicos, fertilizantes, maquinaria y equipos para la agricultura, materiales de construcción, electrónica, y textil) y redes empresariales, representando ambos factores activos más importantes para Cuba que los recursos naturales del país.

En cuanto a los reparos en el plano práctico, aunque la materialización exitosa de estrategias de industrialización con sustitución de exportaciones no ha sido muy extendida, sí existen suficientes casos que respaldan su viabilidad. Mi argumento consiste, precisamente, en subrayar que en Cuba hay condiciones excepcionales, y es razonable pensar que puedan crearse otras, que hacen viable un patrón de desarrollo de industrialización mediante la sustitución de exportaciones. Cuba, a diferencia de la mayoría de los países subdesarrollados, puede aprovechar una serie de oportunidades que pudieran existir en la economía global.

Por otro lado, una estrategia de reindustrialización mediante la sustitución de exportaciones parte del supuesto de no aceptar los límites estructurales existentes, sino que trata, precisamente, de superarlos. Las transformaciones que esto requeriría exigen una reforma económica del tipo que en otra parte hemos llamado fundamental,³³ pero también sería necesario utilizar las oportunidades que la inversión extranjera y las redes globales de producción pudieran ofrecer al país para transitar por trayectorias de aprendizaje tecnológico.

El debate sobre el desarrollo de Cuba debería prestar más atención a factores tales como:

- La consideración de que la incertidumbre de la economía global pudiera representar ventajas para el país.
- Los retos que plantea un mundo globalizado donde la lentitud del cambio es severamente penalizada.
- Las expectativas realistas de Cuba de poder insertarse en redes globales de producción.
- El poder de negociación que pudiera tener el país frente al capital transnacional que articula esas redes globales.
- Las modalidades de inserción que serían más propicias para “avanzar” en esas cadenas.

³³ Véase Julio Carranza, Luis Gutiérrez y Pedro Monreal, *op. cit.*

- Las transformaciones institucionales internas que permitirían al país aprovechar la inversión extranjera y las redes globales de producción como factores de desarrollo.
- El esclarecimiento de las diferentes dimensiones y formas de medición del “avance” en el contexto de esas redes globales.

En resumen las transformaciones económicas ocurridas durante los años noventa no pueden ser consideradas como la solución al formidable reto que representa la necesidad de modificar sustancialmente la actual estructura de la oferta económica para poder acceder al desarrollo. La reconstrucción de la economía cubana es, a pesar de los cambios ocurridos en esa década, un proceso incipiente y con un alto grado de indeterminación. Se trata, para decirlo en pocas palabras, de un reto pendiente de resolver.

Para una economía abierta como la cubana, una transformación de su estructura económica enfocada hacia el desarrollo es un proceso que se produce en un marco de restricciones inobviables, particularmente la estructura heredada y la existencia del bloqueo económico de Estados Unidos. Sin embargo, aun con ellas, el desarrollo es posible. La estrategia más adecuada para Cuba, en las actuales condiciones consiste, a mi criterio, en emprender un proceso de reindustrialización con sustitución de exportaciones, que permita hacer avanzar al país en trayectorias ascendentes de aprendizaje tecnológico. En términos de futuro, a la visión de Cuba como “isla-paraíso” (turismo) pueden anteponérsele las visiones alternativas de Cuba como “tecn-isla” (industria) o como “isla inteligente” (innovación).

V

CUBA: DESAFÍOS DE LA INSERCIÓN EN EL COMERCIO CARIBE-ESTADOS UNIDOS

Jorge Mario Sánchez Egozcue

En este capítulo se pretende identificar los determinantes estructurales del comercio exterior cubano a corto y mediano plazos, (dos a seis años) en una proyección mixta. Primero, desde la perspectiva regional, intenta definir si predominarán los factores que favorecen la tendencia hacia la convergencia con los países vecinos, o si continuará siendo Cuba un caso aparte con los beneficios e inconvenientes que esta situación supone. La segunda evaluación, aunque más incierta, no por ello menos importante, si se admite la posibilidad de un relajamiento en las restricciones actuales y se restableciera el comercio con Estados Unidos (sin pretender definir cómo pueda llegar a ser ese proceso) consiste en explorar cuán significativo puede llegar a ser el efecto de esa reorientación comercial para Cuba y el Caribe, y a partir de estos resultados, considerar cuál sería la mejor alternativa para Cuba: una reaproximación con base en un esquema bilateral (al estilo de lo que han hecho México y Chile), o por medio de la inserción en un modelo “Caribe a la Carta” formando parte del conjunto de naciones del área.

Como se verá, lo que se propone es un ejercicio de evaluación de algunas opciones estratégicas para el comercio cubano, identificando debilidades y fortalezas en el plano regional (Cuba-Caribe) y bilateral (Cuba-Estados Unidos) con el fin de orientar los esfuerzos en la dirección más provechosa. Algunos estudios precedentes se han planteado preguntas similares pero desde supuestos sustancialmente diferentes, como por ejemplo, esquemas basados casi exclusivamente en la asistencia exterior que se requeriría para una final reconstrucción del país como consecuencia de cambios políticos en la dirección de la actual política estadounidense, o un acceso garantizado *a priori* al mercado de Estados Unidos sin fundamentos prácticos.

En este caso se adopta una aproximación más sencilla y pragmática, las transformaciones derivadas del desplome del campo socialista tienen una dinámica irreversible que de una u otra forma obligan a considerar las opciones reales de integración a las tendencias internacionales y regionales de comercio e inversión. En el caso de la comunidad de naciones caribeñas simplemente ya es un hecho la creciente armonización de políticas y el incremento del intercambio recíproco, la interrogante en ese caso es cuán lejos se puede llegar en esa dirección. Por otro lado, con respecto a Estados Unidos, se ha producido también un giro definitivo en los últimos años, el interés de los empresarios estadounidenses para abrirse opciones y continuar los pasos iniciados en los años noventa en favor de un relajamiento de las restricciones al intercambio comercial, se ha incentivado en la misma medida en que se fueron incrementando los volúmenes de intercambio, a tal punto, que este elemento ha cambiado cualitativamente la situación.

Paradójicamente, justo en los años de mayor tensión política recíproca se ha producido una catalización de este proceso. En solo tres años (de diciembre 2001 a febrero de 2005), Cuba pasó de ocupar el puesto 144 al 22 en la clasificación de los mercados internacionales de destino para las exportaciones estadounidenses, con un valor de 1255 millones de dólares, mientras que Estados Unidos pasó a ser la cuarta fuente en importancia de las importaciones cubanas.¹ En la práctica, quiera o no el gobierno estadounidense, el comercio entre los dos países ha pasado a constituirse hoy, junto con el turismo y las remesas, como uno de los factores de mayor influencia potencial sobre el futuro económico del país. ¿Cuán relevante puede llegar a ser esta variable? Es otra de las preguntas estudiadas desde una propuesta lo bastante conservadora como para definir al menos un nivel de impacto “mínimo” probable.

Un lector atento notará seguramente que se evitó abordar un análisis desde la perspectiva de las tendencias globales, así como también se le concedió relativamente poco espacio a los factores históricos y a las inercias institucionales; en el primer caso la respuesta es sencilla,

¹ Según informaciones reportadas por el Departamento del Tesoro de Estados Unidos; U.S. Cuba Trade Council; Economist Intelligence Unit, *Cuba Country Report 2005-06*; Oficina Nacional de Estadísticas, *Anuario Estadístico*, Cuadro VI-7; y *Granma* 26 de febrero 2005.

pues tanto Cuba como el Caribe en su conjunto, son actores demasiado pequeños con respecto a las grandes fuerzas internacionales, fue por ello que se optó por concentrar el foco de atención en las escalas y los elementos considerados relevantes, en cuanto a los otros factores, se presenta una argumentación en la que éstos aparecen como resultado de las políticas aplicadas o de los consensos que las hicieron posibles antes que especular sobre sus posibles orígenes o desarrollos.

TENDENCIAS REGIONALES: APERTURA Y ACCESO A MERCADOS

Apertura comercial y crecimiento económico: teorías y resultados empíricos

Los estudios en torno al vínculo entre apertura y crecimiento han tenido un desarrollo creciente en correspondencia con el aumento de la internacionalización de las relaciones comerciales, particularmente en las últimas décadas.² La visión predominante es que a mayor apertura, mayor crecimiento, sean cuales fueran las condiciones de partida: tamaño del país, dotación de recursos, barreras naturales al comercio, entorno político, cultural, antecedentes históricos etc. De hecho se acepta en la mayor parte de la literatura sobre el tema, que los flujos comerciales no son en definitiva más que “proxy” (“representantes”) imperfectos de la orientación comercial y que los aranceles y la tasa de cambio por sí solos no capturan todo el espectro de restricciones

² Los argumentos principales presentados sobre este tema son tomados en su mayoría de Sebastian Edwards, “Openness, Productivity and Growth: What do we Really Know” NBER Working Paper 5978 (1997); Joseph Francois, Håkan Nordström y Clinton Shiells, “Transition Dynamics and Trade Policy Reform in Developing Countries.” Staff Working Paper RD-96-005 (Geneva: World Trade Organization, 1996); Constantine Michalopoulos, “Trade Policy and Market Access Issues for Developing Countries: Implications for the Millennium Round”, Policy Research Working Group Paper 2214, (Washington, DC: World Bank, 1999); James E. Anderson y Peter Neary, “Measuring the Restrictiveness of Trade Policy”, *World Bank Economic Review* 8:1 (1994), p. 151-169. Una revisión exhaustiva de la literatura al respecto se encuentra referida en Sebastian Edwards, “Openness, trade Liberalization and Growth in Developing Countries”, *Journal of Economic Literature* 31 (3) (1993), p.1358-93 y Dani Rodrik, “Trade Policy and Industrial Policy Reform” in *Handbook of Development Economics*, edited by Hollis Chenery y T.N. Srinivasan., Vol.3B (Amsterdam y North Holland, NY: Elsevier Science Pub. Co., 1995).

reales y factores que distorsionan los precios y las relaciones entre el régimen comercial y el crecimiento económico.

Entre los estudios que han argumentado en favor de un efecto positivo derivado de la relación apertura-crecimiento pueden señalarse las llamadas “nuevas teorías” sobre el crecimiento.³ Otros estudios han argumentado en favor de esta interpretación con otro enfoque, tomando como base la idea de que países de mayor apertura tienen mayor flexibilidad para absorber el avance tecnológico generado en otras naciones, beneficiando así su tasa de crecimiento.⁴ Todavía otros estudios han desarrollado modelos en los que se muestra cómo las distorsiones al comercio inducidas por tarifas y los controles de cambio, reducían el crecimiento en países pequeños escasos de recursos, en los que las importaciones eran esenciales para la producción, fundamentalmente por la reducción del producto per cápita derivada de las distorsiones en la tasa de cambio y los aranceles.⁵

Sin embargo, hay autores que sostienen un punto de vista opuesto o cuestionan estos resultados. Hay autores que han argumentado que antes de que los beneficios del comercio internacional puedan realizarse completamente se requiere un nivel de desarrollo mínimo.⁶ Otros han desarrollado un modelo en el que prueban la existencia de una relación negativa entre el grado de apertura comercial y el crecimiento.⁷ En otros estudios se ha encontrado que el efecto

³ Véase Paul Romer, “Increasing Returns and Long-Run Growth”, *Journal of Political Economy*, Vol. 94, No. 5 (Oct., 1986); Robert E. Lucas, “On the Mechanism of Economic Development”, *Journal of Monetary Economics*, 22-1 (1988); y, en un nivel más empírico K. Matin, “Openness and Economic Performance in Sub-Saharan Africa: Evidence from Time-Series Cross-Country Analysis” wps 1025 (Washington DC: World Bank, 1992).

⁴ Véase Paul Romer, “Two Strategies for Economic Development: Using Ideas and Producing Ideas”, World Bank Annual Conference on Economic Development (Washington DC: World Bank, 1992); Robert J. Barro y Sala-I-Martin, Xavier, *Economic Growth* (New York: McGraw Hill, 1995); y, Maurice Obstfeld y Kenneth Rogoff, *Foundations of International Macroeconomics* (Cambridge, Mass.: MIT Press, 1996).

⁵ Véase Jong-Wha Lee, “International trade, Distortions, and Long-Run Economic Growth”, IMF Staff Papers 40-2 (1993).

⁶ Véase Gerald K. Helleiner, “Outward Orientation, Import Instability and African Economic Growth: An Empirical Investigation” en *Theory and Reality in Development: Essays in Honour of Paul Streete*, Sanjaya Lall y Frances Steward, eds. (London: MacMillan, 1986).

⁷ Véase Gene Grossman y Elhanan Helpman. *Innovation and Growth in the Global Economy* (Cambridge, Mass.: MIT Press, 1991).

del grado de apertura económica sobre el crecimiento resulta poco significativo, o cuando menos no tan grande como se postula en otros análisis.⁸

Por otro lado, los índices⁹ empleados para medir el grado de apertura han sido muy criticados en cuanto a su capacidad real de capturar toda la gama de factores causales que, como ya se ha señalado, con frecuencia no distinguen entre los factores propiamente comerciales y los de política macroeconómica.¹⁰ La investigación para determinar cuál, o cuáles, podrían ser los índices más apropiados se ha constituido recientemente en un componente importante de las estrategias de análisis de este problema, con el propósito de que tanto la interpretación de las relaciones causales como las recomendaciones de política derivadas, sean más consistentes. Un estudio acerca de la variedad de medidas de apertura para comprobar la solidez de las interrelación entre el crecimiento económico y las restricciones al comercio obtenidas antes en la literatura, encontró que todos los índices que fueron estadísticamente significativos mostraron una relación positiva entre regímenes comerciales más abiertos y el crecimiento económico, así como que la causalidad se registraba en ambas direcciones, esto es; periodos de alto crecimiento parecían estimular mercados más abiertos, presumiblemente porque aligeraban los problemas del ajuste y reducían la resistencia al cambio, mientras que mercados más abiertos, a su vez, promovían el crecimiento.¹¹ Otros estudios abordan el tema, por ejemplo, empleando las tasas de crecimiento de las expor-

⁸ Véase Paul Krugman, "Empirical Evidence on the New Trade Theories: The Current State of Play", in *New Trade Theories: Look at the Empirical Evidence* (London: Center for Economic Policy Research, 1993) y Dani Rodrik, "Trade Policy and Industrial Policy Reform."

⁹ Véase Edwards "Openness, Productivity and Growth: What do we Really Know", p. 3-4. Según Edwards, "la naturaleza misma de la política comercial, que se desempeña por medio de diversos instrumentos (aranceles, cuotas, licencias, controles cambiarios etc), sugieren la futilidad de construir un indicador único para medir la orientación comercial además de los discrepancias asociadas que traería su aceptación". No obstante, los mas utilizados son aquellos basados en el arancel promedio, la cobertura promedio de las restricciones cuantitativas, y la razón de los aranceles sobre las importaciones.

¹⁰ Véase Dani Rodrik, "Trade Policy and Industrial Policy Reform."

¹¹ Véase Anne Harrison, "Openness and Growth: A Time Series, Cross-Country Analysis for Developing Countries", Manuscript (Washington DC: World Bank, 1993).

taciones y la razón de la dependencia del comercio como variables “proxy” de la apertura.¹²

La limitación principal de tales índices es que no necesariamente están asociados a la política comercial.¹³ Algunos métodos son mejor aceptados, pues se apoyan en variables de tipo “observables”.¹⁴ El estudio más abarcador analiza nueve indicadores de apertura para una muestra de 93 países, y coincide con los autores que antes habían hallado evidencias de una relación positiva entre el crecimiento económico y la apertura en el comercio.¹⁵

¹² Véase Bela Balassa, “Development Strategies in Semi-Industrial Countries” (Baltimore: Published for the World Bank by Johns Hopkins University Press, 1982).

¹³ Un país puede alterar sustancialmente el comercio y seguir siendo altamente dependiente de este.

¹⁴ Algunos de los más interesantes son: W. Max. Corden, “The Effective Protective Rate, The Uniform Tariff Equivalent and the Average Tariff”, *Economic Record* 42, (1966); Anderson & Neary, “Measuring the Restrictiveness of Trade Policy”; Pritchett, Lant & Sethi, Geeta “Tariff Rates, Tariff Revenue and Tariff Reform: Some New Facts”, *World Bank Economic Review*, 8-1 (1994); Ross Levine y David Renelt, “A Sensitive Analysis of Cross-Country Growth Regressions”, *American Economic Review*, 82-4 (1992); Edward Leamer, “Measures of Openness” in *Trade Policy and Empirical Analysis*, edited by Robert Baldwin, (Chicago: University of Chicago Press, 1988); Holger Wolf, “Trade Orientation: Measurement and Consequences”, *Estudios de Economía* (1993); y, particularmente William Easterly “How Much Do Distortions Affect Growth”, *Journal of Monetary Economics*, 32, (1993), quien utilizó un índice de distorsión de los precios similar al de David Dollar, “Outward-Oriented Developing Economies Really do Grow More Rapidly: Evidence from 95 LDCs, 1976-1985”, *Economic Development and Cultural Change*, 40 (1992), verificando la existencia de una relación negativa entre las desviaciones de precio y el crecimiento para una muestra de 57 países. El modelo teórico empleado mostraba como las distorsiones de los precios relativos causada por la política comercial tenía efectos notables sobre el crecimiento al distorsionar las decisiones en las inversiones.

¹⁵ Los resultados fundamentales fueron: en las 18 ecuaciones analizadas, 13 reportaron resultados positivos, en la dirección de confirmar la relación apertura-crecimiento, lo que es interpretado como una demostración de consistencia en la relación. El capital humano y el ingreso per cápita son variables más relevantes que el grado de apertura, en seis de las nueve regresiones, el índice de apertura tuvo el valor beta más bajo. Se interpreta que cada índice de apertura “captura” un aspecto diferente de la política comercial por lo que se complementó el análisis con un índice “compuesto”, que confirmó en líneas generales los resultados anteriores.

CUBA Y EL CARIBE. ELEMENTOS COMUNES Y DIVERGENTES¹⁶

Todos los sistemas económicos de la Cuenca del Caribe comparten un perfil bastante similar en cuanto a tamaño, nivel de ingresos, sectores económicos más importantes y estructuras comerciales. Sin embargo, una comparación más detallada muestra asimetrías importantes. Algunos países son extremadamente dependientes del petróleo como fuente primaria de los ingresos, otros de los servicios financieros, o bien del turismo o de las exportaciones de materias primas y alimentos. Dentro del conjunto, Cuba cuenta con ventajas derivadas, por ejemplo, de su tamaño relativamente grande para el promedio regional,¹⁷ de la disponibilidad de una flota propia de aviación y de transportes marítimos con capacidad para insertarse activamente en el comercio intrarregional, también representa un elemento favorable el nivel de calificación general de la fuerza laboral, así como el potencial que representa su mercado doméstico.

Empero, hay importantes diferencias que impiden un acercamiento homogéneo frente al mercado mundial. Tal es el caso de la heterogeneidad en el desarrollo en la industria de los servicios (financieros y de turismo), del acceso restringido al crédito externo, las diferencias en los sistemas financieros domésticos, así como las discrepancias en la estructura económica. De los nueve protocolos que conforman el proyecto del Mercado Único y la Economía del Caribe (CSME, por sus siglas en inglés) los factores más difíciles en el corto plazo son aquellos vinculados a los criterios de convergencia fiscal, de estabilidad cambiaria y de reservas internacionales, dada la heterogeneidad de las políticas y condiciones macroeconómicas. Estas diferencias son particularmente significativas en el caso de Cuba por sus fuertes diferencias en política económica y orientación de mercados respecto a sus vecinos. No obstante, la membresía cubana en la Asociación de Estados del Caribe podría actuar como puente natural hacia una mayor integración en un Área de Comercio Libre del Caribe, lo que podría contribuir a reducir esas disparidades. Por otro lado, existe

¹⁶ Las evaluaciones contenidas en esta sección se basan en las estadísticas del Banco Mundial, *World Development Report 1997*; IMF, *International Financial Statistics 1997*; y Michael J. Finger, Isidro Soloaga y Francis Ng, *Trade Policies in the Caribbean Countries: A Look at the Positive Agenda* (Washington, DC: World Bank, 1998).

¹⁷ Se refiere al Caribe insular lo que excluye a México.

consenso en el sentido de que una integración cubana plena traería mejoras positivas para los flujos de comercio e inversión del área.

De modo particular, desde la perspectiva comercial, influye el acceso al mercado estadounidense por medio de iniciativas o cláusulas especiales que proveen garantías y facilidades no accesibles en las condiciones habituales del mercado internacional; estos factores condicionan en mayor o menor grado la posibilidad de que se produzca una “convergencia” en el corto plazo hacia el patrón de comercio e inversión regional y, por lo mismo, son determinantes para evaluar las opciones de estrategia que se deben considerar en un escenario de comercio con Estados Unidos. Antes de proseguir con un análisis más detallado de las estrategias de comercio cubanas, es necesario caracterizar los rasgos principales de las economías del Caribe, comparándolos con Cuba en cuanto a tamaño, nivel de ingresos, sectores económicos fundamentales, patrones de crecimiento y estructuras comerciales.

Tamaño

Los países más grandes de la región son Haití, República Dominicana y Cuba, con un nivel de población entre siete y once millones de habitantes, sin embargo, se sitúan entre el tercio de los países más pequeños en el nivel mundial clasificados por este indicador.¹⁸ Nueve de las 15 economías del área tienen niveles de población por debajo de los 300 mil habitantes, por tanto, lo característico de estas economías es su *pequeño tamaño, inferior al promedio mundial, e inferior al promedio de los países en desarrollo*. Cuba se sitúa, por su nivel de población y superficie geográfica, entre los países grandes en la escala regional, lo cual le permite, en principio, poder contar con la ventaja de tener un efecto sensible en los flujos de comercio, inversión y servicios.

Este factor no sólo es importante en la perspectiva de la integración regional, sino también influye en la concertación de acuerdos comerciales hacia otras regiones o socios. Sin embargo, la realidad es que por más de treinta años Cuba no participó casi en ninguna de las corrientes regionales de comercio, y al no tener acceso al mercado

¹⁸ Obsérvese que intencionalmente se excluye México, aunque forma parte de los países miembros de la Cuenca del Caribe, tomando en cuenta que la pertenencia al NAFTA lo convierte de hecho en un caso aparte.

estadounidense quedó excluida también de todas las modalidades de acuerdos colectivos (como el Plan Brady, y la Iniciativa para la Cuenca del Caribe y la más reciente ley, el Acta para el Desarrollo del Comercio (TDA2000). Tampoco participó en el acuerdo llamado CARIBCAN con Canadá iniciado en 1986, que permite acceso libre de impuestos a 7.5% de las exportaciones de la región, ni en las negociaciones actuales para expandir su alcance.¹⁹ Sin embargo, se ha ido incrementando el acercamiento con Cuba desde mediados de los años noventa, fundamentalmente a través del Caricom (Caribbean Community and Common Market) donde el paso más reciente fueron los acuerdos conjuntos firmados para la colaboración económica en el turismo, los transportes y el comercio.²⁰

Nivel de ingresos

De acuerdo con la clasificación del Banco Mundial, la mayoría de los países son de mediano ingreso (véase anexo), nueve tienen ingresos per cápita sobre el promedio de los países de mediano ingreso. Por debajo del límite, en la categoría de bajos ingresos (menos de 755 dólares estadounidenses anuales per cápita) se sitúa sólo Haití, mientras que el único país clasificado con altos ingresos es Bahamas. Este factor representa una ventaja relativa en lo que respecta a la tendencia mundial en los flujos de financiamiento, que ha sido claramente adversa para los países de bajos ingresos mientras que los de ingreso mediano se han visto favorecidos por un acceso notablemente mayor, como se muestra en la Gráfica 5.1.

Según esta clasificación, Cuba se encuentra entre los países del tercio inferior dentro de la categoría con ingreso medio-bajo, lo cual la situaría en la zona de riesgo o de bajo acceso, aunque en realidad, en la práctica, este factor no es realmente el que determina mayor o menor acceso cubano a los flujos de inversión, sino otros como el alto valor del riesgo país,²¹ la moratoria de pagos desde 1986 sobre la deu-

¹⁹ “Chretien vows to look out for smaller economies, Canada to consider separate regional free trade deal” Andrew McIntosh, *National Post*, 20 de enero, 2001.

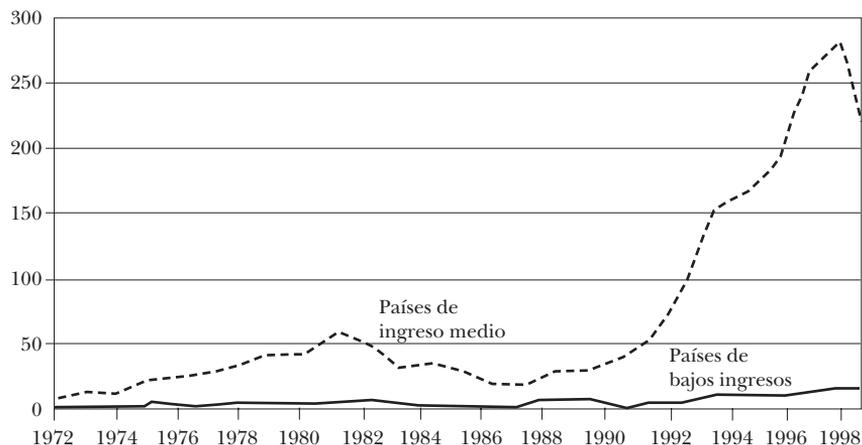
²⁰ *The New York Times*, “Trade Deal Between Caribbean, Cuba”, 5 July 2000

²¹ Véase los “country reports” del *Economist Intelligence Unit* (dic. 2000: D, en una escala de A-E) <http://www.eiu.org>, y The Heritage Foundation, Index of Economic Freedom (2001: 4.75 en una escala de 0-5) <http://www.heritage.org/index>

Gráfica 5.1

Flujos de financiamiento e ingresos, tendencias mundiales

Mil millones de USD



Fuente: Karla Hoff y Joseph E. Stiglitz, “Modern Economic Theory and Development” en *Frontiers of Economic Development: The Future in Perspective*, Gerald M. Mier y Joseph E. Stiglitz (eds.), p. 430.

da externa privada con el Club de París, el bajo nivel de reservas (ahorro doméstico),²² la exclusión del FMI y el Banco Mundial, y las estipulaciones contenidas en las leyes estadounidenses: el embargo económico y la Ley Helms–Burton, que vetan o penalizan casi cualquier transacción financiera internacional con el país en la escala global.

Sectores económicos fundamentales

En la actividad económica del Caribe, la obtención de *productos primarios* tiene un peso relativo muy grande y constituye un rasgo común entre los países pobres en todas las regiones. El otro factor relevante son los *servicios*, fundamentalmente el turismo en la mayoría de los

²² Según estimados de la *Economist Intelligence Unit*, el nivel de reservas en divisas del Banco Central se ha mantenido entre 1996-1999 en un nivel de 1.0 (meses de cobertura de importaciones), y en el año 2000 y 2001 se calcula en 1.2 meses de cobertura. Ver EIU, *Cuba, Country Risk Service*, December 2000, p. 9.

casos, y servicios financieros y de transportes en algunos pocos. En Cuba es característica la abrumadora concentración de las exportaciones en productos primarios, que entre 1994-98 representaron 90% del total de las exportaciones,²³ mientras que el turismo ha tenido una expansión significativa, al punto de desplazar desde mediados de los años noventa el azúcar como fuente principal de ingresos. Asimismo, hay gran similitud en los productos y servicios exportados por la región. Exceptuando el petróleo que es dominante en sólo algunos países, todas las economías caribeñas tienen la misma base de exportaciones: productos agrícolas y sus derivados (azúcar, frutas, tabaco, bebidas, etc.), minerales, productos marinos, y en los servicios se destaca el turismo. En los últimos años se ha producido una aceleración de la participación porcentual de las manufacturas con destino a las exportaciones, fundamentalmente debido a las nuevas provisiones de acceso a los mercados destino (Estados Unidos y Europa).

Estructura económica

Mientras más rico el país, mayor es la proporción del sector servicios en el producto. La proporción en que los servicios participan en la formación del producto es de casi dos tercios en los cuatro países más ricos de la región, en el resto es superior a la media de los países en desarrollo. Es decir, los servicios tienen un peso determinante en la actividad económica del Caribe, con la peculiaridad de que el patrón de expansión apunta a la consolidación del modelo basado en el uso intensivo de mano de obra y recursos naturales en lugar de una expansión con base en el factor del conocimiento y de las tecnologías, las técnicas de administración mejoradas, así como las normas y los procedimientos de control de calidad.

Crecimiento

El desempeño del crecimiento real en el año 2003 fue de 0.9%, significativamente inferior al 2.6% promedio de América Latina (exclu-

²³ International Trade Comisión (ITC) – World Trade Organization, Trade Information, Country Specific Trade Analysis – Cuba: National Export Performance: <http://www.intracen.org/countries/htm99/cub.htm>

yendo el Caribe) pero relativamente cercano a éste. Desde 2001 se produjo un cambio debido a los siguientes factores:

- a) La desaceleración del crecimiento económico mundial, sobre todo del mercado estadounidense, lo que redujo el ritmo de crecimiento de la demanda por exportaciones que se habían estado incrementado sostenidamente por más de diez años.
- b) La caída en los precios de las manufacturas y los productos básicos.
- c) Las dificultades propias de las economías caribeñas que tuvieron que realizar numerosos ajustes para poder mantener ritmos inflacionarios moderados.

Como consecuencia, el volumen de exportaciones de las economías del Caribe se redujo, fundamentalmente por la caída en los precios del azúcar y la inestabilidad de los precios del petróleo. Las importaciones de bienes sobrepasaron el promedio para América Latina, aumentando la presión del déficit comercial, y la caída parcial del turismo después de los sucesos del 11 de septiembre en Estados Unidos. Como resultado, los ingresos provenientes de la industria no fueron suficientes para compensar el déficit comercial.

Cuba ha tenido un crecimiento promedio negativo (-6.15%) consecuencia de la crisis que siguió a la sacudida en el comercio exterior resultado del colapso de los países socialistas entre 1989 y 1994. A partir del inicio de la recuperación, en el lapso que va de 1994 a 1999 la tasa promedio de crecimiento anual ha sido de 3.45%, un nivel alto para el promedio regional y de América Latina, y se ha visto reducida entre uno y dos por ciento de 2000 a 2002.

Estructuras comerciales

En los procesos de integración económica y comercial del Caribe pueden identificarse dos patrones básicos de inserción, el primero se constituye con base en la conformación de flujos verticales para la elaboración y la exportación de manufacturas con destino predominante hacia Estados Unidos, fundamentalmente formado por producciones de textiles, componentes para la fabricación de electrodomésticos y equipos varios. Aunque éste es un modelo de mayor peso relativo para los países de Centroamérica y México, hay una proporción del mismo que se distribuye entre los países del Caribe.

El segundo es el modelo basado en la integración a partir de los servicios, e involucra varios sectores y ramas. Comparados con el resto de América Latina, los servicios comerciales en el Caribe ocupan una proporción mucho mayor en las exportaciones, representando aproximadamente la cuarta parte de los ingresos generados por éstas para todos los países, independientemente del nivel de las ganancias. Las manufacturas tienen poco peso con respecto al producto, aunque en los últimos años hay una creciente actividad de ensamblado con destino a la re-exportación. El cuanto al cambio en la composición de las exportaciones, se percibe que éstas han ido desplazándose continuamente hacia la disminución proporcional de los productos agrícolas tradicionales y de bienes primarios, (por ejemplo: las exportaciones de petróleo y café pasaron en 15 años de 60% a 15%), desplazamiento a su vez sobrecompensado por un incremento de participación de las manufacturas, los productos de ensamblado, los servicios (turismo y financieros), y de las exportaciones agrícolas no tradicionales.

Tabla 5.1

Caricom. Estructura de las exportaciones por categoría de intensidad tecnológica (por ciento de las exportaciones totales)

	1999-2001
Productos primarios	30.8
Manufacturas basadas en	
recursos naturales	37.9
productos de baja tecnología	8.1
de tecnología intermedia	14.1
de alta tecnología	1.1

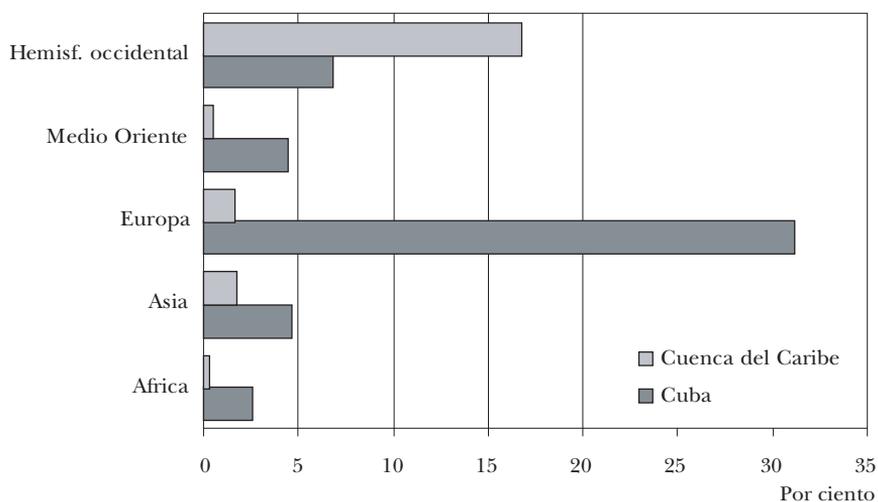
Fuente: CEPAL, *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe 2001-2002*, Capítulo IV, con datos de COMTRADE.

Patrones de comercio inter e intraregional

Los patrones comerciales (tanto hacia adentro como con otras regiones) determinan un conjunto de restricciones inherentes al Caribe con respecto a la estrategia de promoción para la inserción

en los mercados internacionales. El principal socio comercial de la región es América del Norte (Estados Unidos y Canadá: que captan tres quintas partes de las exportaciones y aportan casi la mitad de las importaciones), seguidos por la Unión Europea (una quinta parte de las exportaciones y proveedora de una sexta parte de las importaciones), mientras que hacia América Latina se dirige menos de 3% de las exportaciones (véase Gráfica 5.2). La enorme concentración del comercio hacia América del Norte se ha modificado como consecuencia de la pérdida de competitividad que resultó de la entrada de México al Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA, por sus siglas en inglés).

Gráfica 5.2
Cuenca del Caribe y Cuba: comercio por regiones



Fuente: IMF, *Direction of Trade Statistics Yearbook*, 2000.

El acceso preferencial de que ahora gozan las exportaciones mexicanas ha desplazado varias exportaciones regionales relativamente más competitivas antes del Acuerdo, afectando significativamente su participación en los ingresos.

Con respecto al comercio intrarregional, los arreglos integracionistas han contribuido a incrementar el comercio en hasta 21.4% del comercio total del Caribe, sin embargo esta proporción sigue sien-

do baja. Históricamente el comercio de Cuba con el Caribe ha sido casi irrelevante (inferior al 2%), y por otro lado, incluso después del incremento que se produjo en los últimos años tras la reorientación comercial que siguió al desplome del CAME, el peso relativo del Caribe en la balanza comercial cubana sigue siendo muy bajo,²⁴ con una media inferior a cuatro por ciento entre 1990-1999.

Factores limitantes de la estrategia comercial regional

La pequeña dimensión de los mercados domésticos y su base limitada de exportación, tiene por consecuencia la escasez de recursos propios para asumir procesos de readaptación profundos en el corto plazo. El perfil de las exportaciones, concentradas en pocos productos y servicios, entre los que predominan los productos primarios, de maquila, turismo y servicios, acentúa la vulnerabilidad a los cambios en el contexto internacional. Por ejemplo, las exportaciones de maquila dependen en su totalidad del tratamiento preferencial unilateral concedido por Estados Unidos, que puede ser modificado de un momento a otro por motivos políticos sin ninguna consideración por los intereses locales, que resultan irrelevantes en comparación.

A su vez, los costos sociales derivados de introducir cambios en las políticas comerciales (aranceles, tipo de cambios, etc.) tienen un efecto inmediato que es amplificado por la estructura misma de las economías, mientras que de otra parte, los beneficios que estos cambios podrían reportar no proveen incentivos significativos a los socios comerciales principales como para hacerles reaccionar en respuesta. Esta característica supone una paradoja: el camino para modificar el patrón de desarrollo económico en la dirección de las tendencias globales más dinámicas, pasa por la liberalización creciente del régimen de comercio y la transformación progresiva de la estructura actual de las exportaciones, desde los productos primarios hacia las manufacturas y los servicios, sin embargo, la misma estructura de las economías caribeñas, con su fuerte concentración en la exportación de pocos bienes y mercados destino, conforma un marco de maniobra

²⁴ En el periodo 1990-1999: las importaciones cubanas del Caribe indicaron una media de 0.3%, con una desviación estándar del 0.8%, y las exportaciones media: 0.1, desviación estándar 0.3%, cálculos del autor.

muy rígido, que restringe de modo severo las posibilidades de llevar adelante esas transformaciones.

Esto ha creado una situación de intercambio (o “*trade-off*”): de un lado, hay presión porque si no se aplican a tiempo políticas que efectivamente lleven a cabo esas recomposiciones de las exportaciones a suficiente velocidad no se puede evitar la marginalización creciente de los procesos de conformación de bloques, o de acceso a los acuerdos con regímenes preferenciales, por lo que se “pierde” la oportunidad de entrar a formar parte de éstos, y de otro, acelerar más allá de lo recomendable esos procesos tiene grandes posibilidades de terminar en un fracaso dada la alta vulnerabilidad y los escasos recursos de acomodo disponibles.

El crecimiento económico moderado, con una alta dependencia de los mercados europeo y estadounidense también constriñen la región. Dada la similitud en las exportaciones, aunque ha aumentado, el comercio intracomunitario, es relativamente pequeño.²⁵ Esto contribuye a consolidar una fuerte asimetría de carácter histórico y sin solución: el comercio con el Caribe es de muy poco peso relativo en la balanza comercial de Estados Unidos mientras que el papel de éste en el sector externo regional es decisivo y tiende a incrementarse, al propio tiempo, el mercado europeo tiende a contraerse y a reducir o eliminar los tratamientos preferenciales.

La tendencia actual del creciente desplazamiento de las exportaciones desde los productos primarios tradicionales hacia los servicios y las manufacturas (ensamblado y producciones textiles), no se deriva del incremento de la productividad regional, de la capacidad negociadora, ni de la flexibilización de los regímenes arancelarios, sino de las necesidades propias de acomodo de los flujos de inversión y comercio que provienen desde el mercado estadounidense ante el incremento de la competencia europea y asiática en América Latina.²⁶ Las manufacturas constituyen uno de los sectores de mayor dinamismo en el proceso general de recomposición de las exporta-

²⁵ “En 1996 el valor era de 843 mm usd, el 16.2% de las exportaciones del Caricom, CEPAL, *Panorama de La Inserción Internacional de América Latina* (1997).

²⁶ Léanse los argumentos desde la perspectiva estratégica en: Gunn, Gillian, “Divergent International Perspectives on The Caribbean: The Interaction Between the Ongoing Caribbean, U.S. and European Adaptations to the New Global Economy”, Georgetown University, Caribbean Project, (1997).

ciones y, dentro de éstas, las producciones textiles han sido uno de los renglones por los que desde hace tiempo se ha tratado de obtener mejores condiciones de acceso hacia el mercado estadounidense. Sin embargo, en términos relativos, no constituye un sector de peso determinante en el balance comercial con Estados Unidos. La más reciente iniciativa en ese campo, la Ley de Comercio y Desarrollo de los Estados Unidos para el Caribe, conocida como TDA2000 (o también como CBTPA) constituye un ejemplo ilustrativo al respecto.

PAPEL DEL COMERCIO EXTERIOR EN LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO

Hay una diferencia importante que define el carácter con el que el sector externo actúa dentro de una estrategia general de desarrollo. No es lo mismo una estrategia de desarrollo constituida entorno al comercio exterior como eje principal, que un modelo de desarrollo en que el sector externo es uno más de los elementos que lo componen, sin constituirse en la prioridad que determine el resto de las interrelaciones. Cuba y los demás países del Caribe comparten el mismo rasgo, el sector externo no es uno de varios factores, sino el eje vital para su actividad económica. En mayor o menor grado, todos los países de la cuenca del Caribe son pequeñas economías con respecto a los mercados internacionales, muy abiertas dada la escasa diversidad de producciones domésticas, lo que les obliga a tener que importar para poder cubrir una proporción significativa de sus necesidades y, para ello, sin soporte financiero externo y provisiones de acceso a mercados sencillamente no pueden alcanzar ritmos de crecimiento económico sostenibles.

*Libre comercio y poder de mercado, la mejor opción para el Caribe:
¿liberalización unilateral o acuerdo colectivo?*

Una característica de particular importancia con respecto a la capacidad de las economías caribeñas de estructurar una agenda estratégica en el terreno de la política comercial, está asociada al pequeño tamaño relativo de su mercado con respecto al de su principal socio, Estados Unidos. En términos formales, conforme hipótesis clásicas,

la teoría convencional suele identificar como mejor opción el desplazamiento desde los mercados más o menos protegidos por aranceles hacia el libre comercio. Esa parece ser la recomendación más frecuente a la luz de los resultados de una parte importante de los estudios realizados desde diferentes perspectivas.²⁷ Incluso en aquellos casos en los que se alcanzaron resultados opuestos, se argumenta que las pruebas obtenidas no son concluyentes o, cuando menos, no lo suficientemente fuertes como para descartar ese desplazamiento hacia la desregulación del comercio como estrategia para seguir de modo inevitable en virtud de supuestos todavía no confirmados. De acuerdo con este punto de vista, la liberalización del comercio es cuando menos una cuestión de beneficios iguales con costos menores para todas las partes (eficiencia Pareto) sin que los intereses nacionales y el poder relativo de las economías tuviesen influencia en la asignación más eficiente realizada desde y para el mercado.

Sin embargo, aun a pesar de las sustanciales reducciones arancelarias de los últimos años en casi todos los países, el mundo de hoy está caracterizado todavía por el predominio de los aranceles de uno u otro tipo. Resulta significativo el hecho de que en países particularmente grandes, con dotación tecnológica, recursos humanos y naturales, existan todavía incentivos para mantener aranceles, contraviniendo aparentemente el precepto de que el comercio libre trae de la mano una distribución eficiente de Pareto en la que todos salen beneficiados; la explicación para esta situación tiene que ver en parte con la capacidad de un país de poder influir sobre los precios, o lo que se denomina el efecto “tamaño” del país, y cómo este poder se expresa en la práctica en la política de aranceles.

Los países pequeños (tomadores de precios) no tienen ninguna influencia sobre los precios en los mercados mundiales, en cambio, un país suficientemente grande se encontrará en una situación similar a la de un monopolio, pudiendo elegir el volumen de producción por exportar de manera tal que influye sobre los precios del mercado mundial, manteniéndolos en el nivel que le convenga para maximizar su ganancia. La teoría del comercio ha probado que según las hipótesis tradicionales, existe un arancel óptimo que puede mejorar las condiciones del comercio de un país grande aunque tenga efectos paralelos

²⁷ Más detalles se encuentran en la sección que describe la relación apertura comercial y crecimiento económico.

de distorsión sobre su producción y consumo, porque las ganancias que provienen de mejorar sus términos de intercambio mediante aranceles, superan las pérdidas debidas a las distorsiones.²⁸ Este impuesto de un país sobre los otros trae consigo naturalmente la pregunta sobre las acciones que en respuesta puedan adoptar los demás buscando también por su parte una maximización estratégica de los aranceles, configurándose un escenario de interacciones que concluye con una situación de equilibrio de aranceles óptimos, diferente en la práctica del equilibrio de libre mercado, en el que en definitiva algunos países están mejor que otros en virtud de su capacidad de influencia a partir del mayor tamaño económico, lo cual no es otra cosa que la respuesta racional a los incentivos económicos de maximizar vía poder de mercado, en vez de una optimización de tipo Pareto.²⁹

El mismo argumento puede extenderse en la perspectiva de la interacción entre bloques comerciales regionales. La creación de zonas de comercio libre deriva en mayor poder de mercado para los miembros del acuerdo, con el consiguiente estímulo para utilizar esa fuerza colectiva para imponer o mantener aranceles a los no miembros del acuerdo superiores a los que aplican hacia “adentro” del mismo. Por tanto, aunque la teoría sostiene en líneas generales la conveniencia de mover las economías en la dirección de la liberalización del comercio, en la práctica, la estrategia más conveniente para los países que no son suficientemente grandes no es la de liberalizar por cuenta propia sin antes sintonizar de modo concertado con las opciones regionales de asimilación a zonas de comercio libre.

En el caso de los países del Caribe, a pesar de los esfuerzos de concertación de uno u otro tipo, el desempeño real apunta en otra dirección. La composición de los aranceles vigentes demuestra que éstos se han ido configurando con base en un proceso de acumulación histórica de acciones tomadas en diferentes momentos por motivos disímiles; cada país ha ido adoptando sistemas de aranceles y restricciones cuantitativas específicamente elaborados para responder

²⁸ Véase Graciela Chichilnisky, “Strategies for the Liberalization of the Trade in the Americas”, in *The Liberalization of the Trade in the Western Hemisphere* (Washington DC: IDB and ECLAC, 1995); y, Paul Krugman y Maurice Obstfeld, *International economics: Theory and Policy* (Reading, Mass.: Addison-Wesley, 1997).

²⁹ Véanse J. Kennan, y R. Riezman, “Do Big Countries Win Tariff Wars”. *International Economic Review*, 29(1) (1988), y J. Kennan, y R. Riezman, “Optimal tariff Equilibria with Custom Union”. *Canadian Journal of Economics*, XXIII(1) (1990).

a circunstancias coyunturales, o para proteger o responder a los intereses de grupos domésticos determinados, lo que indica que no se ha aplicado en realidad una base de identificación de retornos sociales de ventajas comparativas o de ventajas comparativas potenciales.³⁰

Como consecuencia del empleo de restricciones discrecionales y medidas no arancelarias, se incrementan los costos sociales, y con ello las presiones hacia la apreciación cambiaria, lo que a su vez dificulta mas los ajustes en la dirección de flexibilizar el comercio o de reducir el poder de los agentes domésticos que se benefician de restricciones que generan rentas artificiales. Al final, sean o no justificadas desde cualquier punto de vista las presiones domésticas para mantener cierto nivel de protección arancelaria o de acceso a mercados, es un hecho que el bajo peso relativo de las economías caribeñas le da poca a casi ninguna capacidad de influencia sobre los procesos de toma de decisiones comerciales tanto en el nivel internacional como en su principal mercado, Estados Unidos.

Acceso al mercado estadounidense

Las relaciones comerciales del Caribe con Estados Unidos tienen dos ejes fundamentales: la Iniciativa para la Cuenca del Caribe y el Acta de Asociación Comercial con la Cuenca del Caribe de 2000 (TDA2000). Las políticas y prácticas comerciales de Estados Unidos hacia América Latina se han ido modificando haciéndose más complejas en cuanto a los instrumentos y los medios de garantizar, tanto un acceso efectivo mayor para las exportaciones latinoamericanas, como una protección más diversificada para los productores estadounidenses que pudieran estar afectados por las mismas medidas. Entre otras, pueden mencionarse:

- Promoción de las exportaciones agrícolas vía financiamiento a los exportadores de investigación y desarrollo, apertura de mercados, desarrollo de marcas y garantías de créditos a las importaciones.
- Derechos “*antidumping*” y compensatorios (en particula en el caso

³⁰ Sobre el papel de las medidas proteccionistas en la conformación de la política comercial en los países subdesarrollados véase Bela Balassa, *Development Strategies in Semi-Industrial Countries* (Baltimore: Published for the World Bank by Johns Hopkins University Press, 1982).

de productos de interés para la región, como alimentos, minerales y químicos).

- Accesos preferenciales concedidos con base en acuerdos bilaterales o multilaterales.
- Aplicación de cuotas (en especial para el azúcar, que resulta particularmente restringida por los intereses del sector productor de maíz estadounidense).
- Progresividad arancelaria: en la medida en que las exportaciones comienzan a atener mayor elaboración, lo que les confiere mayor valor agregado, se incrementan notablemente los aranceles aplicables.

A manera de ejemplo: en el caso de las garantías de créditos a las exportaciones, éstas proveen una cobertura conforme la nueva Ley de Seguridad Agrícola y de Inversión Rural, por intermedio del Departamento de Agricultura de Estados Unidos que otorga créditos de seis meses a tres años (GSM-102), y de tres a diez años (GSM-103), asimismo, la Corporación de Créditos para productos agropecuarios (CCC por sus siglas en inglés) puede cubrir hasta 98% del principal, y parte de los intereses de los créditos otorgados por instituciones financieras estadounidenses a bancos extranjeros seleccionados, que a su vez emiten letras de crédito para los importadores de productos estadounidenses.

Financiamiento

Una parte importante de las posibilidades de expandir el comercio está determinada por el acceso al financiamiento. Existe en el caso de Estados Unidos toda una red de instituciones afiliadas al gobierno que tradicionalmente ha tenido un papel de apoyo y promoción del comercio, particularmente en el caso de los países del Caribe. Éstas son de modo sintético:

- FCIA, Foreign Credit Insurance Association: Provee seguros a las exportaciones estadounidenses contra riesgos comerciales y políticos;
- EXIMBANK, Export-Import Bank of the United States: Provee financiamiento a las exportaciones con préstamos directos, préstamos intermedios para terceras partes (bancos o compañías), aseguramientos, y garantías para compras de bienes producidos en Estados Unidos con destino a la exportación;

- CCC, Commodity Credit Corporation: Provee servicios financieros para bienes de origen agrícola;
- OPIC, Overseas Private Investment Corporation;
- USAID, U.S. Agency for International Development;
- SBA, Small Business Administration;
- TDA, U.S. Trade and Development Agency.

Esta última agencia, la TDA, es la agencia que ha servido de puntal a la más reciente iniciativa política comercial con respecto a los países caribeños, la Ley de Comercio y Desarrollo de Estados Unidos para la cuenca del Caribe (CBTPA, por sus siglas en inglés).³¹ Esta iniciativa representa un giro importante en la estrategia por fomentar el acercamiento económico con el Caribe, puesto que en la práctica se ha sustituido con ella el modelo de la negociación basado en la promoción del fast track con el NAFTA Parity Bill, que fue rechazado en varias ocasiones por el Congreso, por tener un esquema orientado hacia iniciativas comerciales específicas. Se trata de un esquema que supone un tratamiento selectivo y escalonado en el tiempo, lo cual aumenta, por un lado, la capacidad de condicionamiento a la asistencia estadounidense hacia esos países, y, por otro, facilita el proceso de aprobación en el Congreso. En realidad, la CBTPA representa la primera vez en 10 años que el Congreso aprueba una medida de comercio internacional que no incluye un esquema fast-track, y la primera legislación comercial aprobada por Estados Unidos en seis años.

Aranceles

La característica principal de los sistemas de aranceles entre América Latina y Estados Unidos es la diferencia de sistemas y métodos. En América Latina se emplea el sistema *ad valorem* del valor FOB en el punto de exportación, mientras que en Estados Unidos y la Unión Europea la estructura es mucho más heterogénea e incluye:

- Aranceles específicos (por unidad de peso, de volumen, por número de piezas, y estacionales).

³¹ The United States-Caribbean Basin Trade Partnership Act, H.R.434, 2000; Trade and Development Act of 2000 (TDA), Title II—Trade Benefits for Caribbean Basin, Subtitle A—Trade Policy for Caribbean Basin Countries, SEC, 201; United States-Caribbean Basin Trade Partnership Act (CBTPA).

- Contingentes arancelarios (restricciones cuantitativas).
- Regímenes especiales.

Otra faceta del problema son las políticas y prácticas comerciales. No en pocas ocasiones éstas tienen un impacto mayor que los aranceles mismos puesto que éstos en promedio suelen ser bajos y con tendencia a decrecer.

Los países del Caricom en 2001 tuvieron un acceso libre de aranceles en el mercado estadounidense para sus mercancías en 72.7%, si se toman como referencia los derechos *ad valorem* aplicados (véase Tabla 5.2). Sin embargo, una observación más detallada (véase Tabla 5.3) muestra que aquellos productos que constituyen la verdaderas fuentes de ingreso (alimentos, manufacturas como textiles, calzado, cuero, y las exportaciones de tabaco, químicos, azúcar) tienen que pagar aranceles muy por encima de los promedios. Entre otros rasgos, hay una alta dispersión en la estructura arancelaria estadounidense, la desviación clásica es mayor al promedio en dos veces y media, por ejemplo, hay gravámenes específicos y compuestos (para productos químicos, textiles y azúcar) y en el caso del tabaco el valor pagado (*ad valorem*) es de 350%.

Tabla 5.2
Derechos *ad valorem* aplicados por Estados Unidos
a las importaciones (millones de dólares)

<i>Valor total</i>	<i>Valor imponible</i>	<i>Derechos percibidos</i>	<i>Libre de derechos</i>	<i>EAV imponible</i>	<i>EAV total</i>
3 899	1 065	15	72.7	1.4%	0.4%

Fuente: CEPAL, *Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe 2001-2002*, Capítulo IV, Cuadro IV.I, p. 3.

Aspectos fiscales, papel de los aranceles en los ingresos

Un aspecto esencial en la subregión es el alto peso relativo de los ingresos fiscales provenientes de los aranceles; este factor crea una limitación importante tanto desde el punto de vista de la política macroeconómica como del lado comercial, como se aprecia en la Tabla 5.4,

Tabla 5.3
Estructura de las tarifas de Estados Unidos (por ciento)

<i>Indicadores</i>	<i>1996</i>	<i>1998^b</i>	<i>1999^b</i>	<i>2000</i>
Promedio simple ^a	6.4	5.9	5.7	5.4
Productos Agrícolas (WTO definición) ^b	10.0	10.3	10.7	10.4
Productos no agrícolas (WTO definición)	5.7	5.0	4.7	4.5
Bienes con tarifas inferiores a 15% (como porcentaje del total)	8.9	7.7	7.4	7.0
Desviación estándar	13.4	12.9	13.3	13.1
Coefficiente de variación	2.10	2.19	2.34	2.38

^a Excluye tarifas contingentes.

^b Incluye los Capítulos 1-24, excepto pescado y productos de la pesca, y la SA 2905.43, 2905.4, 3809.10 y secciones 3823.60, así como otras categorías incluidas en SA 33.01, 35.01-35.05, 41.01-41.03, 43.01, 50.01-50.03, 51.01-51.03, 52.01-52.03, 53.01 y 53.02.

Fuente: World Trade Organization (WTO), "Examen de las Políticas Comerciales-Estados Unidos", WT/PR/S/88 (Geneva: WTO, 2001), p. 31.

Tabla 5.4
Caricom y Cuba. Recaudación por aranceles, 1996

<i>País</i>	<i>Por ciento</i>
Anguila	77.00
Antigua y Barbuda	66.10
Antillas Neerlandesas	39.16
Bahamas	59.98
Barbados	8.60
Belice	52.39
Dominica	56.50
Granada	16.77
Islas Caimán	42.16
Jamaica	14.00
Monserrat	52.50
Rep. Dominicana	44.80
Santa Lucía	58.70
San Vicente y Granadinas	40.80
St. Kitts y Nevis	55.20
Suriname	41.70
Trinidad y Tobago	10.40
Cuba ^a	1.85

Fuentes: CEPAL, 1999, *Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe 1997-1998*, Cuadro VI.1, p. 128.

^a ONE, *Anuario Estadístico de Cuba 1999*, p. 96.

Tabla 5.5
Ingresos por aranceles de Cuba
(millones de pesos)

<i>Año</i>	<i>PIB a precios corrientes</i>	<i>Ingresos por arancel</i>	<i>Por ciento</i>
1995	21737.1	269.4	1.24
1996	22814.7	423.2	1.85
1997	22951.8	351.2	1.53
1998	23900.8	385.6	1.61
1999	25503.6	409.9	1.61

Fuentes: Cálculos con base en ONE, *Anuario Estadístico de Cuba 1999*, p. 96.

Tabla 5.6
Arancel promedio anual de Cuba, 1989-1999

<i>Año</i>	<i>Arancel promedio</i>
1989	0.700
1990	0.515
1991	0.340
1992	0.238
1993	0.238
1994	0.238
1995	0.238
1996	0.238
1997	0.107
1998	0.107
1999	0.107

Fuente: Estimados del autor a partir de entrevistas a expertos.

a pesar de la tendencia a reducirse, siguen siendo para algunos países una fuente de ingresos sin sustituto en el corto plazo. Aunque Cuba ha empezado a reducir gradualmente sus aranceles promedio, la proporción de sus ingresos provenientes de ellos ha aumentado, aunque sólo a tasas moderadas (véanse Tablas 5.5 y 5.6).

COMPETITIVIDAD Y MARCO REGIONAL

Ventajas comparativas tradicionales y economías de escala

Las exportaciones latinoamericanas han evolucionado hacia una creciente dinamización de varios renglones de exportación en los últimos años, fundamentalmente debido a los beneficios de los acuerdos de integración o de libre comercio bilateral y multilaterales, sin embargo, una parte significativa de esa evolución es consecuencia de un lado de la integración mexicana al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA, por sus siglas en inglés), y de otro al fortalecimiento de los intercambios en el Mercosur y el Mercado Común Centroamericano, por lo que la participación del Caribe ha sido escasa. En realidad los desarrollos más recientes indican una concentración hacia pocas exportaciones con ritmos de crecimiento mayores como consecuencia de la aplicación progresiva del TDA2000, y no como resultado del incremento de la inserción en las cadenas productivas internacionales más dinámicas. La composición de las exportaciones caribeñas muestra que a pesar de cambios en años recientes hacia exportaciones de mayor contenido tecnológico, todavía la mayor parte son bienes primarios y manufacturas basadas en recursos naturales, con bajo nivel de intensidad tecnológica comparado con el promedio para América Latina, como se muestra en la Tabla 5.7.

Tabla 5.7
Estructura de las exportaciones
por categoría de intensidad tecnológica, 1999-2001^a
(por ciento de las exportaciones totales)

<i>Region</i>	<i>Productos primarios</i>		<i>Bienes manufacturados con nivel tecnológico</i>		
	<i>total</i>	<i>basados en recursos naturales</i>	<i>bajo</i>	<i>medio</i>	<i>alto</i>
América Latina y Caribe	27.3	17.5	12.2	26.1	16.9
Caricom ^b	38.8	37.9	8.1	14.1	1.1

^a Los totales excluyen algunos grupos (351, 883, 892, 896, 911, 931, 941, 961 y 971) como pertenecientes a categorías especiales.

^b El promedio 1999-2001 corresponde a información de 1998-2000.

Fuente: CEPAL, 2003, *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe, 2001-2002*. Tabla III.1, p. 4, basada en datos de COMTRADE.

Cuba constituye un caso aparte en este panorama. A pesar de la fuerte reorientación geográfica del comercio exterior que siguió tras la desaparición del campo socialista, persiste una composición estructural dominada por los productos primarios con un nivel de participación muy bajo de otras exportaciones de mayor contenido en tecnología o capital humano (véase Tabla 5.8).

Tabla 5.8
Exportaciones de Cuba. Dinámicas y composición

<i>Grupo de productos</i>	<i>Valor 1998</i>	<i>Crecimiento 1994-1998 (%)</i>	<i>Porcentaje de las exportaciones</i>
Productos primarios	1 181	0	90
Manufacturas intensivas en:			
recursos naturales	61	26	5
fuerza laboral	5	4	0
tecnología	31	-26	2
capital humano	20	5	2

Fuentes: WTO International Trade Commission – ITC (2001), y cálculos basados en estadísticas de COMTRADE. Más detalles en <http://www.intracen.org/countries/htm99/cub.htm>.

Contradictoriamente, el desplazamiento hacia el turismo como primera fuente de ingreso, no ha hecho sino trasladar el problema de base, del azúcar al a los servicios, puesto que esencialmente este tipo de inserción no saca provecho de los recursos laborales ya acumulados durante años de inversión en educación y formación de profesionales junto a una infraestructura que “potencialmente” permitiría, con bajos costos, poder reconvertir industrias en la dirección de manufacturas y electrodomésticos para la exportación, siempre que se pudiese lograr al menos un nivel de acceso equivalente al de la región, al mercado estadounidense con relativamente costos mínimos.

Competitividad de Cuba en el marco del Caricom

Para Cuba, varios renglones y servicios son susceptibles de ser exportados con éxito por las empresas estadounidenses como parte de arreglos mixtos con vistas al mercado centroamericano, una vez que la isla participe en un plano de igualdad, lo que podría asociarse con un salto importante en el uso de tecnologías y mejoras de calidad de

las exportaciones. Tal es el caso de los servicios en tecnologías informáticas, comunicaciones, materiales y servicios para las industrias de la construcción, el turismo, los transportes aéreos y marítimos, productos y técnicas de aplicación agrícola, por citar algunos.

Habrá que profundizar en la evaluación de esas alternativas con más rigor, pero a modo de primera aproximación, conviene identificar las opciones de inserción de Cuba en el mercado regional a partir de las ventajas relativas de competitividad, a fin de orientar de modo efectivo los estudios. La selección de áreas indicador que se presenta a continuación no constituye en sí misma un criterio definitivo de valoración, a lo sumo una referencia comparativa mínima, elaborada con los aspectos que con mayor frecuencia se toman en consideración para convenios de ese tipo.³² En la Tabla 5.9 se presentan resumidos y a continuación se detalla cada uno.

Tabla 5.9
Fuentes relativas de ventajas competitivas
cubanas respecto a los estándares del Caricom

<i>Fuente</i>	<i>Valor</i>
Disponibilidad y costo del capital	<i>insuficiente</i>
Regulación gubernamental	<i>fuerte</i>
Calificación laboral	<i>fuerte</i>
Política macroeconómica y fiscal	<i>moderada</i>
Mercadeo	<i>insuficiente</i>
Diseño/calidad de los productos	<i>débil</i>
Productividad	<i>débil</i>
Calidad de la administración y control	<i>insuficiente</i>
Dotación de recursos naturales	<i>fuerte</i>
Estructura de impuestos (aranceles/otras barreras no arancelarias)	<i>débil</i>
Tecnología (planta industrial)	<i>moderado</i>
Infraestructura de transportes	<i>fuerte</i>
Salarios	<i>débil</i>

Fuente: Elaborada por el autor a partir de consultas con expertos. Se asume como nivel de referencia para calificar los estándares del Caricom. La escala ha sido confeccionada con los siguientes valores: el término *fuerte* significa que rebasa la media regional, *moderada*: igual a la media regional, *débil*: inferior a la media regional, *insuficiente*: no alcanza un nivel mínimo compatible.

³² Tomado de Jorge Mario Sánchez Egozcue, "Las Relaciones Económicas Cuba – Canadá en los noventa, una revisión desde el Caribe" (Ottawa: Canadian Association of

- *Disponibilidad y costo del capital:* En este aspecto Cuba está fuertemente restringida, con un nivel alto de riesgo país, sin membresía en las principales organizaciones de crédito internacional, baja disponibilidad de reservas en divisas, alto nivel de deuda pendiente de negociación en su mayoría, y la presión adicional de la política de bloqueo estadounidense. En este aspecto Cuba califica por debajo de lo que se podría tomar como nivel medio de acceso a créditos de los países de la región.
- *Regulación gubernamental:* A pesar de la reforma en el sistema de monopolio estatal sobre el comercio exterior, en Cuba existe todavía un sistema fuerte de regulación del comercio si se compara con el de sus vecinos. Esto representa una ventaja en cuanto a la movilización de recursos escasos cuando se trata de proyectos priorizados pero, por otro lado, constituye una desventaja para las empresas situadas fuera de esas prioridades, así como para que las empresas medianas y pequeñas puedan acceder al comercio exterior.
- *Calificación laboral:* Los niveles de educación general y profesional en Cuba garantizan alta flexibilidad de asimilación de tecnologías y procedimientos productivos avanzados.
- *Política macroeconómica y fiscal:* Las reformas a las instituciones y regulaciones en la economía cubana se han acometido con cautela y gradualidad. Aunque persisten numerosos problemas estructurales pendientes de solución, el gobierno ha sido consistente con las líneas de ajuste emprendidas. En términos generales, los observadores internacionales aceptan la valoración de que no cabe esperar cambios drásticos en el mediano plazo.³³
- *Mercado:* Si se excluyen unos pocos productos cuya identidad, marcas, o carácter exclusivo no los hace representativos (tabaco, ron, níquel y algunos derechos de propiedad intelectual), en promedio la actividad en Cuba no es comparable a los niveles del Caricom. En ello influye el hecho de que una parte importante

Latin American and Caribbean Studies (CALACS) Annual Meeting: "Latin America and the Caribbean into the Coming Millennium: Equity, Democracy and Sustainability, 1999), p. 8-10 y p. 26.

³³ "Las autoridades (cubanas) todavía tienen a su disposición, a través del manejo fiscal y los controles de precios, suficientes herramientas para mantener la estabilidad macroeconómica", The Economist Intelligence Unit, *Cuba Country Report* (3rd quarter 1999), p. 8. Una evaluación similar emitió la misma fuente en su reporte de noviembre 2002.

de los servicios de marketing regionales son importaciones o prestaciones de agencias de primer nivel internacional de Estados Unidos, Reino Unido, etcétera.

- *Diseño y calidad de los productos exportables*: Aunque se han hecho progresos importantes en las industrias cubanas en los últimos tres años, sobre todo en las producciones que se han constituido como exportaciones en fronteras o producciones destinadas para el mercado doméstico en divisas, en promedio, aún están por debajo de los niveles de presentación y calidad regionales, aunque una gran variedad de producciones para el turismo (y unos pocos servicios) ha tenido un notable salto en los estándares de calidad.
- *Productividad*: Ha habido una recuperación lenta de los ritmos de productividad cubanos, pero éste es aún insuficiente para sostener una tasa de recuperación económica suficientemente fuerte como para compensar otros factores adversos. Si se consideran sólo los sectores y producciones cubanos vinculados a la exportación, el indicador promedio es superior, pero se valora este factor como débil porque los cálculos de los costos laborales están hechos con base en una tasa de cambio sobrevalorada.
- *Calidad de la administración y control*: Todavía hay una fuerte presión por parte de los organismos centrales de dirección económica cubanos para lograr sistemas contables confiables en las empresas. Incluso en aquellas vinculadas a sectores de primer orden en la generación de ingresos en divisas, este indicador se consideró como insuficiente, atendiendo a que en ausencia de un sistema de controles que incluyan la quiebra, y de un mercado de activos financieros doméstico, este requisito indispensable está todavía en medio de un proceso de consolidación no concluido.
- *Dotación de recursos naturales*: Cuba cuenta con una situación muy favorable en este aspecto, además tiene la ventaja de la escala, ya que sobrepasa en amplias proporciones los volúmenes de los países del Caricom (turismo, azúcar, minería, níquel, pesca, cítricos etcétera).
- *Tecnología (planta industrial)*: Se clasificó este elemento como moderado, aun cuando en algunas ramas existen altos niveles de obsolescencia tecnológica, porque en términos de capacidad productiva existen importantes reservas que se pueden explotar en muy poco tiempo con bajas inversiones para su reanimación. El resultado de las inversiones de las décadas precedentes, que man-

tuvo una configuración caracterizada por baja eficiencia y abundancia de recursos para invertir,³⁴ ha sido que muchas industrias emplean tecnologías que son altas consumidoras de energéticos, contaminantes y en general poco eficientes para los requerimientos actuales, sin embargo, la situación es compleja de diagnosticar. Junto a estas plantas obsoletas hay otra generación de nuevas inversiones que han ido incorporando tecnologías de punta que son altamente competitivas, precisamente en los sectores vinculados con la generación eléctrica, la extracción de petróleo y gas, los servicios, y las exportaciones, que son los que más pesan en este análisis.

- *Estructura de impuestos (aranceles y otras barreras no arancelarias)*: Si bien los aranceles cubanos, por la norma de origen, son inferiores a los del Caribe, existen barreras estructurales como la falta de acceso al mercado doméstico y los controles burocráticos, que son un tema constante en las reuniones de empresarios y representativos del área.³⁵ Se han estado promoviendo mecanismos de consulta con vistas a hacer más expeditos los procedimientos de aprobación de listas de productos, facilitación de trámites etc., pero en la práctica son procedimientos adicionales que hacen compleja la inserción en el mercado. Se clasificó este factor como débil en tanto no es competitivo con respecto a la media.
- *Infraestructura de transportes*: Cuba tiene una fuerte infraestructura de redes de comunicación, carreteras, puertos y aeropuertos, aunque requiere inversiones para modernizar parte de los servicios, para tener niveles operacionales satisfactorios. En cuanto a la escala del Caricom, el país tiene la flota de aviación mayor, así como servicios de carga marítima que operan en asociación o como contratistas.
- *Salarios*: Los sistemas de pago cubanos en las industrias vinculadas

³⁴ Hiram Marquetti Nodarse, “El proceso de reanimación industrial, principales resultados y problemas”, en *Balance de la Economía Cubana a Fines de los noventa* (Memoria del seminario anual, Centro de Estudios de la Economía Cubana, 1999), p. 24.

³⁵ Los controles en la forma de regulaciones detalladas para el acceso a mercados, mas las restricciones en el empleo de fuerza de trabajo, arrendamiento de vivienda, oficina y sistemas de precios configuran un entorno que obliga al empresario extranjero a “adaptarse” a un ambiente que no resulta normal para las practicas regionales.

a las exportaciones no se parecen en nada a los procedimientos del área. Aun cuando los mecanismos de estimulación salarial aplicados han permitido incrementos notables de productividad en algunas producciones, se señala éste como un problema, pues genera incentivos hacia el doble pago de la fuerza de trabajo en las empresas radicadas en Cuba. Este indicador se clasifica como débil.

Cuba: ventajas comparativas reveladas

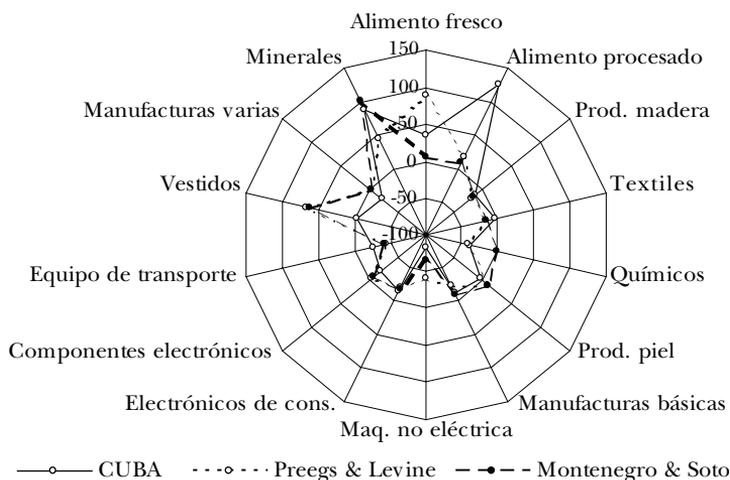
La evaluación, desde la perspectiva convencional de las ventajas comparativas reveladas de la producción con destino al comercio exterior para el caso cubano, ofrece algunos elementos de interés. Tanto en las simulaciones de comercio realizadas³⁶ como en el desempeño real, puede verse en la Gráfica 5.3 cómo el sector extern cubano apunta hacia una estructura que se compone de una alta proporción relativa de bienes tales como alimentos frescos (en términos reales), y por vestidos, minerales y alimentos procesados (en las simulaciones). En el caso real, esto se debe al alto peso del azúcar en el total de las exportaciones de bienes (alrededor de 90%, aunque progresivamente ha sido desplazado por las exportaciones del níquel), y en las dos simulaciones debido a la presencia en los países empleados para componer la simulación de Cuba de exportaciones de textiles, alimentos procesados y productos de la minería en una proporción diferente a la real en virtud del acceso de estos países al mercado estadounidense.³⁷

Como la Gráfica 5.3 muestra, tanto el perfil que se obtiene en términos reales como los de las simulaciones (independientemente de su nivel de efectividad), ilustran una tendencia hacia la especialización en exportaciones de bienes primarios con baja proporción de manufacturas o bienes con alto contenido de capital humano, como

³⁶ Se refiere en este caso a los estudios del Ernest Pregel y Jonathan Levine, "Cuba and the New Caribbean Economic Order", Center for Strategic and International Studies (CSIS) Significant Issues Series, vol. XV, núm.2 (Washington, D.C.: CSIS, 1993) y Claudio E. Montenegro y Raimundo Soto, "How Distorted is Cuba's Trade? Evidence and Predictions from a Gravity Model" *Journal of International Trade and Economic Development* 5:1 (1996), p.45-68.

³⁷ Cada simulación se basa en un país "proxy." En el caso de Pregel & Levine, éste es compuesto por Jamaica, República Dominicana y Costa Rica. En el caso de Montenegro & Soto, éste es compuesto por Jamaica, República Dominicana y Trinidad y Tobago.

Gráfica 5.3
Ventajas comparativas reveladas de Cuba (real)
vs las dos versiones de simulación con proxy compuestos.



Fuentes: WTO-ITC a partir de los proxys compuestos por Preegs y Levine, Montenegro y Soto.

productos electrónicos (bienes de consumo, componentes), manufacturas textiles (vestidos) y maquinaria no eléctrico, que son precisamente los sectores con mayores tasas de crecimiento en el comercio internacional. En consecuencia, a pesar del potencial existente en Cuba en dotación de recursos, como capital humano e infraestructura, su estructura comercial sigue manteniendo una configuración de tipo regresiva por su orientación dominante hacia el sector de bienes primarios, cuya participación en los flujos de comercio internacional es declinante ante la expansión de las manufacturas.

El comercio de Cuba con Estados Unidos: una simulación con el modelo de gravedad y sus resultados

Una técnica común, ampliamente aceptada para estimar los volúmenes de comercio entre países o bloques comerciales, es la que se conoce como modelos de gravedad,³⁸ cuya denominación alude a los

³⁸ También conocido como modelo Tobit o modelo canónico de regresiones censuradas.

principios de la ley física del mismo nombre. Se basa en la premisa de que los flujos de comercio entre los países están determinados por dos fuerzas opuestas; de un lado se sitúan el nivel general de actividad económica y los niveles de ingreso, que son identificados con la demanda potencial de exportaciones e importaciones, y del otro, los obstáculos al comercio incluyendo entre éstos los costos de transporte debido a la distancia, las políticas comerciales y las diferencias culturales. La combinación de ambas fuerzas ha demostrado ser un predictor bastante acertado en resultados empíricos de estimaciones de comercio como han demostrado entre otros.³⁹ En esencia, el método consiste en la identificación de patrones de comercio para un área específica, o un grupo de países a partir de los flujos reales de comercio. Basándose en estimados obtenidos de parámetros estandarizados, los valores esperados de comercio son estimados para los países en estudio. El contraste entre los valores reales de comercio y aquellos obtenidos por las simulaciones permite identificar si el país está sobre o por debajo del valor esperado.

Los modelos de gravedad son sólo una forma limitada de expresar los determinantes del comercio y los precios. Estos modelos utilizan variables que dependen de la comparación de datos en una forma sistemática. Se empezaron a utilizar en investigaciones sobre los flujos de comercio bilateral en los años sesenta, y luego su empleo se ha incrementado progresivamente, con particular fuerza en la última década con el impulso de las nuevas tendencias de integración y expansión del comercio global, que han contribuido a su difusión, dada su proba-

³⁹ Entre otros estudios que han demostrado esto, se encuentran Oleh Havrylyshyn y Lant Pritchett, "Eastern European Trade Patterns after the Transition", Working Paper Series No. 748 (Washington DC: World Bank, 1991); Jeffrey Frankel, Ernest Stein y Shang-Jin Wei, "Continental Trading Blocks: Are they Natural o Super-Natural?" NBER Working Paper 4588 (1993); y, Tamin Bayoumi y Barry Eichengreen, "Is Regionalism Simply a Diversion? Evidence from the Evolution of the EC and EFTA." NBER Working Paper 5283 (1995). Estos mismos son ampliamente utilizados actualmente por la Organización Mundial de Comercio OMC; véase WTO, Research Division, Market Analysis (TradeSim), en: <http://www.intracen.org/menus/countries/toolpd99/nep> Los fundamentos teóricos del modelo gravitacional fueron desarrollados por J. Bergstrand, 1985. "The Gravity Model in International Trade: Some Microeconomic Foundations and Empirical Evidence." *Review of Economics and Statistics*, 67 (1989) y Elhanan Helpman y Paul Krugam, *Market Structure and Foreign Trade* (Cambridge, Mass.: MIT Press, 1985).

da utilidad para evaluar los efectos de la incorporación o la exclusión de acuerdos comerciales.⁴⁰

Estos modelos aplican ecuaciones de regresión para obtener el patrón de comercio natural o anticipado, modelando el flujo de una variable definida como independiente (comercio, exportaciones, importaciones) entre un país *r* (*reporter*) y otro *p* (*partner*) como función de factores clave tales como el tamaño de la economía, entendiendo esto como el nivel de actividad económica e ingresos. Se asume que una economía mayor o más activa tenga una demanda más fuerte de importaciones y una oferta mayor de exportaciones, dependiendo de su grado de apertura comercial y densidad poblacional. De modo similar, el ingreso per cápita se toma como un factor que identifica economías con una demanda más fuerte por bienes de consumo y servicios, y por tanto una mayor probabilidad de importaciones. Otro factor esencial en los modelos de gravedad es la distancia geográfica entre países, en el sentido amplio de la palabra, incluyendo comunicaciones y servicios.⁴¹ Estas distancias determinan los costos de transportación. Otras variables complementarias, como la participación en acuerdos comerciales, afinidades culturales y de idioma, fronteras comunes y políticas comerciales especiales, proveen un nivel de consistencia alto (o bastante aceptable) para explicar las variaciones en los datos.⁴²

En el caso del comercio potencial entre Cuba y Estados Unidos, las simulaciones realizadas hasta la fecha han utilizado tres enfoques:

⁴⁰ Véase Evenet S. & Séller W. "On Explaining the Success of the Gravity Equations" <http://www.nber.org/paper/w6259>.

⁴¹ Dado el hecho de que países con áreas geográficas mayores tienen diferentes formas de percibir la cercanía en relación con otras regiones, hay más de un método para determinar la distancia, por ejemplo, distancia entre capitales, entre centros económicos, el promedio de mercados regionales y otros procedimientos. Para una discusión en detalle de este asunto, véase los estudios de Fitzpatrick y Modlin *Direct Line Distances: International Edition* (Metuchen, NJ: Scarecrow Press, 1986); también, International Trade Data, Useful Gravity Model Data "Great Circle" <http://www.eiit.org/Trade.Resources/Data/Gravity/dist.txt> también en Wei (1995); Jon Haveman, Servicio de información en internet: International Trade Data, Useful Gravity Model Data (2000); y, Hans Linneman, *An Econometric Study of International Trade Flows* (Amsterdam: North Holland, 1966).

⁴² International Trade Center, UNCTAD/WTO, TradeSim, The ITC Simulation Model of Bilateral Trade Potentials: Background Paper, p. 5.

- Un estudio de USITC para la identificación de los volúmenes de comercio esperado por sectores y en términos agregados con base en el acceso restringido a recursos financieros externos, combinando esta restricción con un modelo convencional de comercio.⁴³
- Un estudio de Montenegro y Soto para determinar el nivel de distorsión del comercio cubano con respecto al patrón de comercio entre los países del Caribe y Estados Unidos (Montenegro y Soto, 1996).⁴⁴
- Un estudio de Selva para evaluar el impacto de la posible participación en diferentes modalidades de integración con América Latina y su posible efecto sobre el comercio bilateral entre Cuba y Estados Unidos.⁴⁵

En esta sección se presentan los resultados de la aplicación de un modelo gravitacional con un propósito doble. Primero, para verificar si existen discrepancias significativas con respecto a las estimaciones precedentes, dada la fuerte reorientación comercial ocurrida a inicios de los años noventa y el notable incremento en la volatilidad de los mercados con los socios comerciales actuales de Cuba. Segundo, para establecer en qué medida afectan las simulaciones de los flujos comerciales el ingreso per cápita y agregado.

Los resultados que se muestran en la Tabla 5.10 se obtuvieron de la aplicación de un modelo de gravedad convencional para una primera muestra de 65 países como “reporter” y 100 países como “partner” al que se llamó modelo “Global”;⁴⁶ una segunda versión se realizó limitando los países “reporter” a los 13 miembros del Caricom y se denomina Cuenca del Caribe, siguiendo la referencia del estudio anterior de Montenegro y Soto. Se utilizaron datos del año 1997 tomados de

⁴³ Véase USITC, United States International Trade Commission, “The Economic Impact of US Sanctions with Respect to Cuba”. Investigation núm.332-413, Publication 3398 (2001).

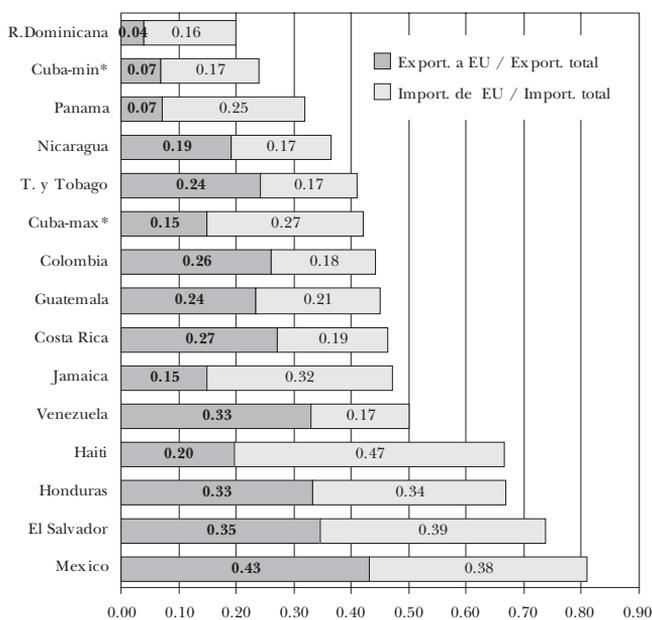
⁴⁴ Véase Claudio Montenegro y Raimundo Soto, “How Distorted is Cuba’s Trade? Evidence and Predictions from a Gravity Model.”

⁴⁵ Véase Gustavo Selva, “Principales Tendencias en el Comercio Cubano: Evaluaciones y Predicciones desde un Modelo de Gravedad”, (Instituto Nacional de Investigaciones Económicas – INIE, 1997).

⁴⁶ Dada la restricción de espacio se presenta sólo un resumen sintético del modelo, método aplicado y los resultados, puesto que para el propósito principal del trabajo solo es de interés la validación de las magnitudes del volumen total de comercio y los valores estimados de los coeficientes de las variables. Se excluyeron de la muestra los países cuyo comercio exterior tiene una participación alta de hidrocarburos.

la Direction of Trade Statistics del IMF. Se presentan tres variaciones en las simulaciones, la primera, con todas las variables incluidas, la segunda, para cuantificar el impacto del efecto Heckscher-Ohlin, esto es, para medir hasta qué punto el nivel de ingreso (actividad económica) de cada país podría afectar el comercio potencial. En la tercera variante se excluyó el factor “diferencia de ingresos per cápita” para aislar una probable distorsión debida al aumento de la presencia de altos flujos de ingresos reportados por los países del Caribe, en cuyas economías tienen un importante peso las operaciones de servicios financieros.

Gráfica 5.4
Cuba y la Cuenca del Caribe. Comercio con Estados Unidos, 1999
(por ciento)



Fuente: Resultados obtenidos por el autor en simulaciones aplicando el modelo de gravedad antes descrito pero en versiones separadas para las exportaciones y las importaciones. Elaborado a partir de datos de: *IMF Direction of Trade Statistics Yearbook, 2000*. *Cuba-min**, representa el nivel mínimo estimado y *Cuba-max**, el valor máximo; en el lado izquierdo se representan las exportaciones de Cuba hacia Estados Unidos y en el derecho las importaciones. Como se puede apreciar en estos resultados, prevalece una balanza comercial deficitaria para Cuba.

Lo interesante de la aplicación es que en la versión final el signo del coeficiente de la variable “ingreso per cápita” (GDPPC) tiene una menor variabilidad en magnitud entre la versión global y la estimada para la Cuenca del Caribe. En cuanto al coeficiente de la variable NAFTA hay un incremento en el valor del coeficiente asociado cuando se hizo la estimación para los países del Caribe en la tercera variante. Esto se debe a que el efecto relativo del incremento de comercio en el caso de México (por ser parte de NAFTA) es mucho mayor si se compara con el contexto del Caribe que si se hace en el nivel del conjunto de los 65 países de la muestra “general”. Se confirmaron en términos generales los resultados iniciales de Montenegro y Soto, aunque en esta oportunidad se aporta mayor precisión en cuanto al papel de los factores regionales en la configuración de los flujos de comercio. Por último, se obtuvo un valor de comercio bilateral entre Cuba y Estados Unidos en el primer año, equivalente a casi 2 602 000 millones de dólares, lo que sitúa el pronóstico dentro del rango ya obtenido por estudios previos (USITC, Montenegro, etc.), con supuestos diferentes pero con procedimientos bastante convergentes.

Esta metodología tiene sus limitaciones, puesto que excluye otros factores que pueden llegar a ser significativos. Por ejemplo, no toma en cuenta los cambios drásticos en las condiciones de acceso a financiamiento de las operaciones comerciales, y la deuda externa, así como modificaciones no anticipadas en los flujos financieros y de acceso actual a mercados, sea por razones políticas como por necesidades generadas por la situación doméstica cubana. Otro elemento importante en la limitación de este procedimiento es la incertidumbre acerca de la forma en que Cuba realizaría esta reaproximación o normalización comercial con dicho país. Hasta ahora, ambas partes se han conducido en forma bastante pragmática, mediante operaciones comerciales autorizadas por licencias especiales en términos totalmente atípicos, incluyendo las condiciones de transporte de mercancías, los pagos en efectivo, seguros y otros requisitos, que en el contexto de las prácticas comerciales normales no existen. Paradójicamente, estas circunstancias hacen hoy de Cuba el único mercado de riesgo cero en los pagos para Estados Unidos, siendo a la vez uno de los países que está bajo el más severo régimen de restricciones comerciales. Por otro lado, el hecho de que las compras cubanas actuales se realicen a todo lo largo del territorio estadounidense contribuye a crear una percepción distorsionada de la demanda real que existiría

Tabla 5.10
Comercio. Estimación a partir del modelo de gravedad:
a) Global (65×100 países) b) Cuenca del Caribe (13×100 países)

1997 (Método: TOBIT Canónico)	Modelo I				Modelo II: Efecto Heckscher-Ohlin				Modelo III: Versión Final			
	(a) Global		(b) Cuenca del Caribe		(a) Global		(b) Cuenca del Caribe		(a) Global		(b) Cuenca del Caribe	
	Coefficient	Z-statistic	Coefficient	Z-statistic	Coefficient	Z-statistic	Coefficient	Z-statistic	Coefficient	Z-statistic	Coefficient	Z-statistic
<i>Intercept</i>	4.187409	11.63209	5.654618	4.553174	5.030874	15.32729	5.038719	4.824124	4.235649	11.82535	4.772360	3.878782
<i>GDP</i>	0.719968	50.85403	0.415529	10.44909	0.758913	61.18631	0.395658	11.87072	0.720832	50.93661	0.413681	10.30745
<i>GDPPC</i>	0.114657	5.582700	-0.057694	-0.915246					0.097450	6.045999	0.089807	1.816542
<i>Dif.GDPPC</i>	-0.026126	-1.289274	0.224328	3.713893	0.043963	2.749837	0.189535	4.035797				
<i>Distance</i>	-0.918100	-24.53333	-0.704393	-6.429134	-0.914159	-24.32121	-0.689288	-6.359562	-0.919222	-24.58001	-0.655242	-5.969830
<i>Border</i>	0.827969	5.818587	0.586240	1.237126	0.834103	5.835182	0.598155	1.261853	0.847418	5.986018	0.531995	1.112846
<i>Language</i>	0.561968	7.583898	0.086761	0.432404	0.603140	8.142398	0.074593	0.372314	0.573194	7.781440	-0.037030	-0.185422
<i>Island</i>	0.097365	1.749645	0.767849	5.457189	0.116533	2.088507	0.759981	5.407420	0.097438	1.750701	0.766969	5.400065
<i>NAFTA</i>	-0.093176	-0.089285	1.676650	1.188194	-0.149693	-0.142800	1.712559	1.213256	-0.112334	-0.107631	1.875047	1.317526
<i>CARICOM</i>	0.249875	0.863996	0.140437	0.315279	0.391852	1.354258	0.128499	0.288393	0.264478	0.914831	0.192386	0.428135
<i>APEC</i>	1.573202	11.56779	0.767400	1.450426	1.624995	11.92268	0.778339	1.470432	1.587487	11.70884	0.631386	1.185212
<i>ANDEAN</i>	0.446351	1.196250	0.447886	0.655847	0.515745	1.376753	0.459531	0.672541	0.465657	1.248713	0.375855	0.545528
<i>CACM</i>	1.062420	3.108029	0.081501	0.154640	1.148548	3.348190	0.109358	0.207694	1.062378	3.107344	0.267134	0.504449
<i>R²-adjusted</i>	0.650223		0.317039		0.646067		0.317010		0.649100		0.303306	

en condiciones normales, puesto que ésta tendería a concentrarse hacia los estados del sur de dicho país en respuesta a costos menores por la cercanía, las facilidades mayores en los servicios de posventa y las ventajas de infraestructura que ya existe por el intercambio hacia América Latina.

CONCLUSIONES

Para la Cuenca del Caribe, en la escala subregional, los limitantes de tipo estratégico de la integración y la política comercial se deben a los siguientes factores:

- *Bajo poder de mercado*, debido a que son economías pequeñas con bajo nivel de influencia en los volúmenes y los precios del comercio mundial (tomadores de precios y cuotas).
- El comercio intrarregional es poco significativo, así como también es insuficiente el nivel de convergencia macroeconómico (reservas internacionales, estabilidad cambiaria y fiscal) por las asimetrías internas.
- La estructura industrial es poco diversificada, con alta dependencia del comercio exterior y de mecanismos preferenciales de acceso a mercados.
- Concentración de las exportaciones en productos menos dinámicos respecto a los flujos internacionales (productos primarios tales como minería y alimentos como, manufacturas con baja aplicación de tecnologías tales como textiles y vestidos como) resultado de procesos adaptativos y no de políticas proactivas de inserción en las cadenas internacionales de inversión y comercio.
- El *patrón estructural de integración al comercio internacional* está basado en esquemas mixtos: *a)* flujos verticales de manufacturas, y *b)* servicios (turismo, financieros, transportes), a partir de bienes intensivos en mano de obra y recursos naturales, con baja incorporación de tecnología y conocimientos, en particular en el área de tecnologías de información y comunicaciones, que constituyen en los últimos años el factor decisivo en la consolidación de estructuras institucionales, prácticas comerciales y políticas más efectivas.
- Alta dependencia de los ingresos fiscales por aranceles.

- Aunque una parte importante de las exportaciones no paga aranceles en el mercado estadounidense (78% en 2001), hay una fuerte vulnerabilidad de las exportaciones principales (alimentos, textiles, minerales, tabaco) al tratamiento restrictivo desde los Estados Unidos, por medio de aranceles específicos, regímenes especiales, políticas de escalamiento arancelario progresivo y cuotas.

Este conjunto de elementos configura lo que podemos llamar un *escenario de continuidad en el mediano plazo* (2-4 años). Se espera que los esfuerzos principales se orienten hacia una combinación de intentos por preservar los tratamientos preferenciales logrados hasta el momento (productos primarios: minería, alimentos), junto a un esfuerzo paralelo por diversificar y ampliar el crecimiento de los servicios (turismo) y manufacturas de baja complejidad tecnológica (textiles, ensamblado de productos electrodomésticos).

A pesar de los aspectos comunes en cuanto a estructura productiva, exportaciones y limitantes macroeconómicas, la situación de Cuba muestra que *hay mas elementos de diferenciación que de convergencia*. El más importante, la falta de acceso al mercado estadounidense, lo que explica un patrón comercial geográfico actual totalmente diferenciado. De acuerdo con las estimaciones realizadas en el modelo gravitacional, de establecerse el comercio con Estados Unidos siguiendo tanto la versión del modelo que se deriva de un esquema general como otro en la escala del Caribe, los volúmenes esperados, en el nivel máximo como el mínimo, *no representan un incremento importante en el corto plazo de los volúmenes de comercio cubano actuales*. Esto significa que deberá predominar el efecto desvío de comercio en vez del de creación, sin embargo, conviene destacar que según esta aproximación, Cuba estaría en una *posición inferior a la media del conjunto o cercana al mínimo* del patrón regional vigente.

En un escenario de aumento progresivo del comercio entre Cuba y Estados Unidos, *el potencial estimado de exportaciones cubanas e importaciones no modifica sustancialmente el patrón actual de dependencia de la Balanza Comercial cubana de la absorción doméstica y de la concesión de créditos en el corto plazo con altos intereses*. Estos estimados asumen la ausencia de flujos de financiamientos especiales con respecto a la media regional. Asimismo, se presupone que Cuba no sería parte de acuerdos o medidas de acceso preferencial como los que gozan los principales competidores potenciales del Caribe, puesto que son resul-

tado de acuerdos bilaterales o multilaterales que tuvieron un largo periodo de maduración. En el caso de Cuba, conforme las hipótesis establecidas, no cabe esperar una expansión del comercio en el corto plazo que implique: 1) un cambio estructural en el comercio exterior. 2) modificar la dependencia del ritmo de crecimiento económico cubano actual del acceso al financiamiento externo. 3) el papel dominante de la absorción doméstica para sostener las industrias cubanas más dinámicas, por lo que en lo fundamental deberán mantenerse las diferencias actuales con respecto al entorno geográfico. Las diferencias actuales entre Cuba y el resto del Caribe con respecto al entorno geográfico deberán persistir en los próximos años.

Anexo 5.1

Las Américas, tamaño de las economías por el nivel de ingresos

Clasificación 2000/2001		
Bajo		Haití
Medio	Bajo	Belice Bolivia Colombia Costa Rica Cuba Rep. Dominicana Ecuador El Salvador Guatemala Guyana Honduras Jamaica Paraguay Peru St. Vicent & Granadinas Surinam
	Alto	Antigua & Barbuda Argentina Barbados Brasil Chile Dominica Granada México Panamá Puerto Rico St. Kits & Nevis St. Lucia Trinidad & Tobago Uruguay Venezuela
Alto	OECD	Canadá Estados Unidos
	No-OECD	Aruba Bahamas Bermuda Is. Cayman Ant. Holandesas Is. Virgen

Fuente: Banco Mundial, *World Development Report*, 2000-2001.

VI

EL PAPEL DE LA INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA EN EL DESARROLLO ECONÓMICO: LA EXPERIENCIA CUBANA

Omar Everleny Pérez Villanueva

En los inicios de los años noventa se desarrolla una crisis económica en Cuba de magnitudes significativas. Se comienza un proceso de reformas, caracterizado como un proceso de ajuste, administración de la crisis y de apertura externa, cuyo impulso inicial estuvo dirigido a realizar dicha apertura, de tal modo que permitiera captar en el menor plazo posible los recursos externos que se limitaron a niveles mínimos por la pérdida de la inserción cubana con las economías socialistas. Esta apertura fue decisiva para reactivar la economía de Cuba y enfrentar la realidad de la economía mundial e insertarse en ella.¹ Los aspectos más importantes del proceso, en el plano externo fueron, la promoción y apertura a las inversiones de capital extranjero, la reestructuración del comercio exterior y el desarrollo acelerado del turismo internacional.

Los problemas asociados al financiamiento externo de la economía cubana se convirtieron en una tarea de primer orden ante la imposibilidad de generar los niveles de ahorro interno necesarios para el crecimiento y el desarrollo. El financiamiento externo se ha considerado tradicionalmente un complemento importante del ahorro interno, para aumentar la inversión y estimular el crecimiento económico sostenido, pero son conocidas las restricciones que ha tenido la isla para obtener capitales, sumado a la escasa diversificación

¹ Omar Everleny Pérez Villanueva, "Cuba's Economic Reforms: An Overview", *Special Studies*, núm. 30, *Perspectives on Cuban Economic Reforms*, Jorge F. Pérez López y Matías Travieso-Díaz (eds.) (Center for Latin American Studies Press, Arizona State University, 1998).

de sus exportaciones.² Los créditos externos o préstamos para la promoción del desarrollo deben permitir a un país que aspira a salir de su subdesarrollo, movilizar recursos materiales y técnicos para impulsar una nueva producción que permita generar el ahorro interno, adquirir tecnologías y elevar las exportaciones necesarias para pagar ese financiamiento. A partir de 1991, la mayor parte de los préstamos que recibió Cuba, fue en créditos de exportadores, y por ende, a corto plazo, y con elevadas tasas de interés. Los contratos con proveedores se han establecido en condiciones que también pueden ser catalogados de desfavorables; los créditos en condiciones favorables han sido estables y limitados, y la ayuda exterior por medio de donaciones y colaboración científico-técnica ha evolucionado con poco margen de crecimiento. Estas fuentes de financiamiento de origen externo ha permitido al país obtener ciertos recursos para atenuar las dificultades y llevar a cabo la reforma económica, pero éstos resultan insuficientes, costosos y con escasas posibilidades de crecimiento hasta tanto no se resuelvan algunos problemas, especialmente el tema de la deuda externa y sus servicios.

De ahí que el estado cubano, haya comenzado a estudiar y analizar cómo utilizar la inversión extranjera en función del país sin comprometer sus recursos ni su soberanía en un ejercicio complicado de toma de decisiones con todos los factores involucrados, pero con resultados satisfactorios. La vía más real para la obtención de recursos financieros, para Cuba en estos años, y por ende, la tecnología capaz de mejorar de forma competitiva sus producciones o servicios, ha sido la inversión extranjera directa (IED). La IED ha desempeñado un papel destacado en la contribución a la financiación del desarrollo en muchos países, sobre todo en países asiáticos, con resultados alentadores, y en algunos países latinoamericanos, lo cual no significa que la misma genere desarrollo en todos los casos, pero sí ha permitido generar recursos que han podido utilizarse por los gobiernos para la realización de actividades o regiones. La IED puede desempeñar una importante función en el desarrollo de las economías receptoras, ya que además de aportar corrientes de capital, puede ser un vehículo para la obtención de tecnologías, conocimientos teóricos y empresariales y otros importantes elementos de procedencia extranjera; la

² Omar Everlenny Pérez Villanueva, "La inversión extranjera en Cuba", *El sector mixto en la reforma económica cubana* (La Habana: Editorial Félix Varela, 1995).

integración en las redes internacionales de comercialización, distribución y producción; y, la mejora de la competitividad internacional de las empresas y de los resultados económicos de los países.

En cualquier caso, ni las entradas de IED ni los beneficios que de ellas se desprenden, son automáticos, es decir, los gobiernos tienen la necesidad de examinar la función que dichas entradas han de desempeñar en el desarrollo de sus economías, para diseñar en consecuencia sus políticas de IED, y deben buscar la forma óptima de utilizar los recursos obtenidos en beneficio de la sociedad en general. La necesidad de disponer de fuentes estables de financiamiento externo ha llevado a promover y liberalizar el régimen de inversión extranjera en muchas economías del mundo, especialmente las subdesarrolladas. Algunos países exsocialistas basaron sus programas de su reforma económica en altos niveles de financiamiento externo y los resultados han sido muy positivos.

La mayor parte de los países asiáticos que han emergido como potencias industriales han demostrado que el desarrollo económico es el producto de un estado vinculado estrechamente con los empresarios; esa experiencia demuestra que su desarrollo industrial se basó en la combinación de un aparato burocrático coherente, dotado de prestigio, saber técnico y con vínculos adecuados de comunicación entre ese estado y los capitales nacionales y extranjeros. En general la coordinación y la articulación de empresarios y los directivos del sector público han sido los elementos que han permitido que esos países se hayan convertido en triunfadores en términos de ganancias encuancto a los indicadores de desarrollo económico de los últimos 20 años. Al mismo tiempo, los países en vías de desarrollo se han dado cuenta de que no es posible acceder a la alta tecnología sin ceder antes mayor control a los capitalistas extrajeros propietarios de estas innovaciones y simultáneamente incrementar sus inversiones en su propio desarrollo tecnológico.

LAS EMPRESAS EXTRANJERAS, LAS EXPORTACIONES Y EL DESARROLLO DE LOS PAÍSES: LA EXPERIENCIA CUBANA

Una consideración importante que deben hacerse los responsables de la política económica que quieren estimular el desarrollo de sus países es mejorar la competitividad de las exportaciones. Aunque

esta última comienza por incrementar las cuotas de mercado en el comercio internacional, es mucho más que esto. Supone diversificar la canasta de exportaciones, mantener tasas más altas de crecimiento de las exportaciones a lo largo de los años, enriquecer el contenido en tecnología y personal calificado de la actividad exportadora, y ampliar la base productiva de las empresas nacionales capaces de competir en los mercados internacionales, de forma que la competitividad se sostenga por sí misma y vaya acompañada de un aumento de los ingresos.³

Es comprensible, la necesidad de incrementar las exportaciones, ya que éstas permiten la obtención de divisas para poder importar los productos, servicios y tecnologías que requieren los países para aumentar la productividad y elevar el nivel de vida de la población. Una competitividad mayor en las exportaciones también ayuda a los países a diversificarlas y reducir con ello su dependencia de las ganancias por las exportaciones de unos pocos productos básicos e ir ascendiendo peldaños más altos en la escala de los conocimientos calificados y la tecnología en los procesos de producción, lo que es esencial para incrementar el valor añadido local a los productos y mantener el crecimiento del bienestar de los trabajadores. También permite obtener mayores economías de escala y de alcance o diversificación, ya que les abre mercados más diversos y de mayor tamaño. A su vez, exportar refuerza las capacidades mismas en las que se sustenta la competitividad: en efecto, obliga a las empresas a afrontar normas superiores, les proporciona oportunidades de tener acceso más fácil a la información, lo que alienta a las empresas nacionales a realizar esfuerzos por adquirir nuevas capacidades y conocimientos especializados. Lo ideal sería que el aumento de las cuotas de mercado fuera acompañado de todas esas otras ventajas para que el impacto sobre el desarrollo sea el máximo posible.

Precisamente, las empresas extranjeras pueden ayudar a incrementar esa competitividad en los países en desarrollo, si bien descubrir este potencial es una labor compleja. Conseguir que las mismas instalen en el país actividades de producción para la exportación es en sí una tarea en la que existe una intensa competitividad, e incluso los países que lo consiguen pueden tener dificultades para mantener su

³ UNCTAD, *World Investment Report 2002: Transnational Corporations and Export Competitiveness* (New York y Ginebra: UNCTAD, 2002).

competitividad a medida que suben los salarios y cambian las condiciones de los mercados. Es esencial contar con el apoyo de *políticas coherentes* si se quiere que las actividades de producción para la exportación de las empresas transnacionales se inserten firmemente en la estrategia nacional de desarrollo de un país, uno de los objetivos de la política con capital extranjero en Cuba, aunque aún falta mayor integración de naturaleza comprensiva.

La competitividad en las exportaciones es una meta importante llena de dificultades, pero debe vérselo como un medio para alcanzar un fin: el desarrollo.⁴ Las empresas transnacionales son el origen de una proporción considerable de las exportaciones de muchos países en desarrollo, y su campo de acción se extiende a todos los sectores. En el sector primario, además de los minerales y el petróleo, han contribuido al desarrollo de las exportaciones basadas en la explotación de recursos naturales en sectores tales como la industria de la alimentación y la horticultura. En el sector manufacturero, las empresas transnacionales suelen ser las empresas líderes en la producción y comercialización de productos destinados a la exportación, especialmente en lo que se refiere a los productos más dinámicos, para lo cual es esencial estar relacionados con las redes de comercialización y distribución.

Los sistemas internacionales de producción de las empresas transnacionales pueden adoptar diversas formas, desde los sistemas basados en la entrada de IED y dinamizados por la acción de los productores, y en los cuales domina el comercio intraempresarial entre las filiales de las respectivas empresas, hasta las redes de proveedores independientes basadas en los vínculos no accionariales e impulsadas por la demanda de los compradores (como en la subcontratación internacional y la manufactura por contrato). La creciente comercialización de los servicios abre nuevas posibilidades a las exportaciones y, hasta la fecha, el ejemplo más conocido es el de la industria india de programas informáticos. Esas posibilidades también se extienden a servicios tales como las sedes regionales, los centros de compras, los centros de servicios compartidos y las actividades de I+D.⁵

En muchas actividades complejas tecnológicamente, las empresas transnacionales ejercen un papel importante porque una gran proporción de su comercio lo realizan en el interior de sus propios sistemas

⁴ *Ibidem.*

⁵ *Ibidem.*

internacionales de producción. El comercio de partes y componentes, sobre todo los fabricados por las industrias dinámicas, ha cobrado más importancia, lo que es indicio de la tendencia creciente a la especialización del comercio que los sistemas internacionales de producción llevan consigo. Los productos más dinámicos en el comercio, mundial son, sobre todo, las manufacturas que no se basan en la explotación de recursos naturales, particularmente los de las industrias de la electrónica, el automóvil y las prendas de vestir. Estas empresas han tenido un importante papel en el crecimiento de las exportaciones de estos productos, aunque de diferentes maneras.

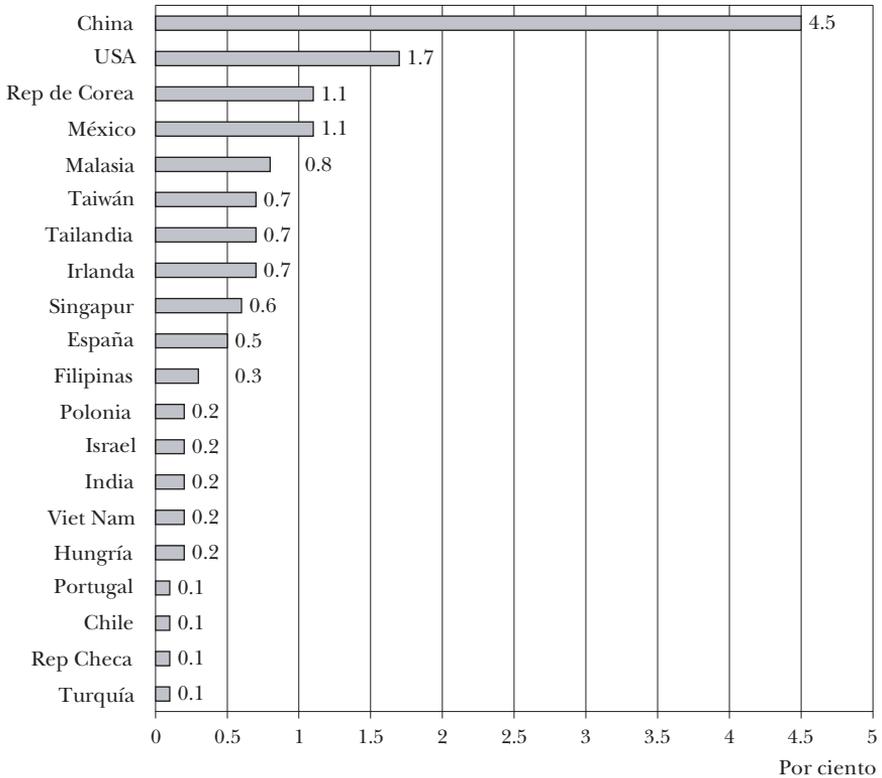
Los cambios actuales en las estrategias empresariales y en los sistemas de producción brindan a los países en desarrollo nuevas posibilidades de iniciar en actividades de producción intensivas en tecnología y enfocadas a la exportación que, de otra forma, no podrían hacerlo, y de integrarse en los sistemas internacionales de producción. Aunque las empresas transnacionales sean un elemento fundamental en el desarrollo de muchas economías, los gobiernos deben desarrollar estrategias para aprovechar lo más eficientemente posible las ventajas que traen consigo este tipo de empresas, reconociendo sus limitaciones y sus efectos adversos de manera que estos últimos puedan ser minimizados por medio de las decisiones políticas.

Mejorar la competitividad de las exportaciones es beneficios para los países. En términos de cuotas de mercado, sólo 20 economías suman más de las tres cuartas partes del valor del comercio mundial. Los países desarrollados, sobre todo Alemania, Estados Unidos y Japón, son grandes competidores globales. En cambio, han sido sobre todo las economías en desarrollo, como China, México, Taiwán, la República de Corea del Sur, Singapur y Tailandia, y las economías en transición, como Hungría, Polonia y la República Checa, las que registraron los mayores aumentos de las cuotas de mercado en el periodo 1985-2000. En realidad, debido al aumento de sus cuotas de mercado en los últimos años, siete de esas economías pertenecen ahora al grupo de los 20 mayores exportadores del mundo (véase Gráfica 6.1).⁶ En otras palabras, se están produciendo cambios espectaculares en la composición del comercio mundial, y varios países en desarrollo y economías en transición son sus mayores beneficiarios.

⁶ UNCTAD, *World Investment Report 2002: Transnational Corporations and Export Competitiveness*, pp. 121-139.

Gráfica 6.1 Las 20 economías ganadoras según el aumento del porcentaje de exportaciones, 1985-2000

Las 20 economías ganadoras según el aumento de las cuotas de mercado de las exportaciones, 1985-2000



El crecimiento de las exportaciones de muchas de estas economías ganadoras está directamente relacionado con la expansión de los sistemas nacionales de producción, sobre todo en la industria electrónica y la del automóvil. Por ejemplo, *las filiales de compañías extranjeras realizan ya aproximadamente la mitad o más de las exportaciones de manufacturas de algunos de estos países* (véase la Tabla 6.1). Es posible que el dinamismo de las exportaciones que han mostrado los ganadores se extienda a otros países en desarrollo y economías en transición a medida que la producción internacional vaya cobrando impulso y se extienda geográ-

Tabla 6.1
Cuotas de mercado de las filiales extranjeras en las exportaciones de determinadas economías receptoras, para todas las industrias y para las industrias manufactureras en años seleccionados (por ciento)

<i>Economía</i>	<i>Año</i>	<i>Todas las industrias</i>	<i>Industrias manufactureras</i>
<i>Economías en desarrollo</i>			
Argentina	1995	14	
	2000	29	
Brasil	1995	18	
	2000	21	
Chile	1995	16	
	2000	28	
China	1991	17	16
	2001	50	44
Costa Rica	2000	50	
Malasia	1985	26	18
	1995	45	49
México	1995	15	
	2000	31	
Singapur	1994		35
	1999		38
<i>Europa Central y Oriental</i>			
Estonia	1995		26
	2000	60	35
Hungría	1995	58	52
	1999	80	86
Polonia	1998	48	35
	2000	56	52
Rep. Checa	1993		15
	1998		47

Fuentes: Cuadro 8, pp. 53-55, de UNCTAD, *World Investment Report 2002*, y el Cuadro VI.3 del Informe General.

ficamente pero, hasta la fecha, el grueso de esa actividad exportadora resultado de la presencia de las empresas transnacionales se concentra en un grupo de países, principalmente en Asia y en las regiones limítrofes de América del Norte y de la Unión Europea. En países seleccionados para realizar un análisis de su experiencia por la UNCTAD (China, Costa Rica, Irlanda, la República de Corea y México) no sólo hubo un fuerte aumento de sus cuotas de mercado, sino que también

se *modificó la estructura de sus exportaciones*: de productos no dinámicos a productos dinámicos y de actividades de baja intensidad de tecnología a actividades de mediana y alta intensidad de tecnología.

Una de las prioridades de los países es mejorar y sostener las exportaciones de manera que puedan contribuir más al desarrollo o que generen los recursos para que los gobiernos los utilicen en la mejoría de sus economías. Así como las empresas están obligadas a hacer más competitivos sus sistemas de producción, los países tienen que diseñar una estrategia para que sus industrias, tengan cada vez más un mayor valor añadido a sus producciones. Las empresas transnacionales pueden favorecer de muchas maneras la competitividad de las exportaciones de los países receptores y de lo que se trata es de aprovechar el potencial que ofrecen estas empresas. A fin de atraer IED en actividades de exportación y de conseguir que esa inversión reporte beneficios para el desarrollo, los países tienen que hallar los medios más eficaces para que su ubicación influya favorablemente en la clase de exportaciones que desean fomentar. Incluso países que tradicionalmente reciben considerables IED orientadas a la exportación han de mejorar sus sistemas para hacer frente al aumento de los salarios y mantener su competitividad como exportadores.⁷

Los incentivos han sido un componente importante de las estrategias de desarrollo de muchos países, especialmente de los que han conseguido atraer IED para sus actividades de exportación. Algunos de esos países han adoptado un criterio cada vez más selectivo a la hora de buscar algún tipo de inversiones. Los países en desarrollo que desean ofrecer incentivos para promover la IED orientada a la exportación deben equilibrar los costos y los beneficios. Cuando se han introducido de manera eficaz, los incentivos han servido por lo general para complementar otras medidas diversas encaminadas a mejorar aspectos tales como los conocimientos especializados, la tecnología y la infraestructura. Intentar compensar importantes deficiencias ofreciendo incentivos quizás no sea siempre una estrategia prudente, ya que entonces es mayor el riesgo de gastar fondos públicos en proyectos que no ofrecen la apariencia necesarias para justificar tales incentivos.⁸

⁷ UNCTAD, *World Investment Report 2002: Transnational Corporations and Export Competitiveness*.

⁸ *Ibidem*.

Si no se procura mejorar las condiciones para la actividad empresarial, haciéndolas más propicias para la inversión, y mejorar la producción e integrar la IED en la economía local, aumenta el riesgo de que los inversionistas se marchen al terminarse los incentivos. Los países receptores de IED tienen a su disposición los instrumentos necesarios para que ésta sea más efectiva en términos de desarrollo asu disposición, es decir, los gobiernos pueden diseñar políticas encaminadas a crear estabilidad política y macroeconómica, políticas sobre ciencia y tecnología, leyes laborales, políticas comerciales, entre otras.⁹

La tendencia general de los países es a la liberalización de regulaciones de la IED; sin embargo, la simple apertura de una economía no basta para atraer niveles sostenidos de IED que aporten ventajas al desarrollo. Las decisiones de las empresas transnacionales en materia de inversión obedecen fundamentalmente a otras razones entre ellas las económicas (como el tamaño del mercado, los costos y la eficiencia de la producción, la calidad de la infraestructura y el acceso a personal calificado). El desarrollo de personal calificado nacional y de capacidades empresariales reviste especial importancia para atraer IED de calidad y asegurar la existencia de la capacidad de absorción necesaria para aprovechar plenamente las transferencias de conocimientos. Si no se consigue que los medios empresariales se muestren más inclinados a efectuar inversiones, introducir mejoras y establecer vinculaciones, aumentará el riesgo de inversionistas abandonen el país una vez que expiren los incentivos.¹⁰ Cuba se encuentra insertada en una región muy dinámica con respecto a la recepción de capitales extranjeros, de ahí que sea necesario, aunque someramente, analizar esta región.

LA REGIÓN DE LATINOAMÉRICA Y EL CARIBE Y LAS INVERSIONES EXTRANJERAS DIRECTAS

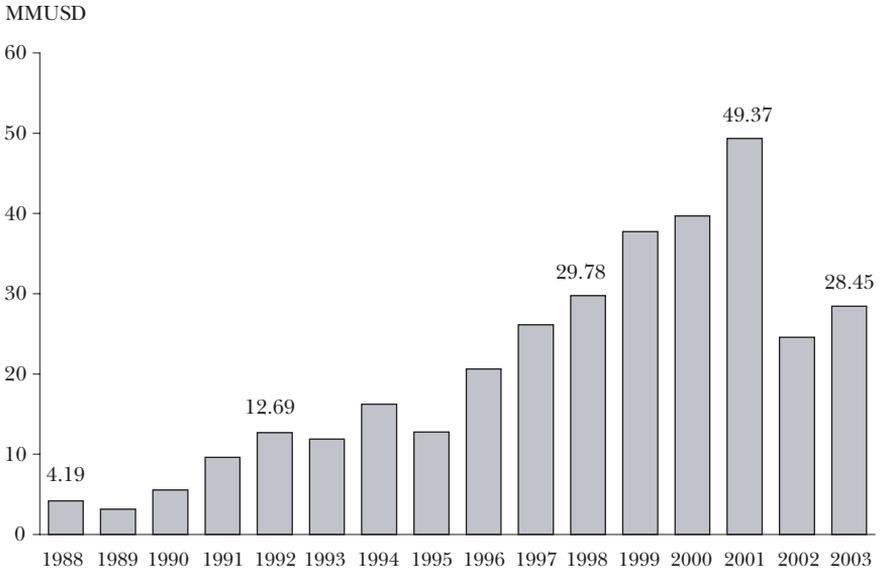
En valor neto (entradas menos salidas), los flujos de IED fueron el único elemento positivo de las corrientes de capital privado dirigidas a

⁹ UNCTAD, *World Investment Report 2001* (New York y Ginebra: UNCTAD, 2001).

¹⁰ UNCTAD, "La dimensión de desarrollo de la IED en el contexto nacional e internacional. Cuestiones de política que han de examinarse", TD/B/COM.2/EM.12/2 (New York y Ginebra: UNCTAD, 2002).

los países en desarrollo y las economías en transición durante 2000 y 2001. A pesar de los efectos que ha tenido la demanda debilitada en las principales economías, las perspectivas en el largo plazo de la IED continúan en pie y las transnacionales seguirán en expansión.¹¹ La región latinoamericana y caribeña ha tenido un flujo sistemático de recursos financieros a través de la IED (excepto en 2002), con muchos altibajos a partir de 2001. Aunque el flujo predominante de IED aún se mantiene dirigido a los países desarrollados, se ha incrementado en los subdesarrollados de Asia, especialmente a China en años recientes.

Gráfica 6.2
Ingreso de IED en países de Centro América y el Caribe



Fuente: UNCTAD, *World Investment Report*, varios años.

Las perspectivas generales de inversión, así como su desglose por sectores, son muy diferentes según el país y la subregión de que se trate. Mientras que en los países del Caribe la IED se ha concentrado

¹¹ UNCTAD, *World Investment Report 2002: Transnational Corporations and Export Competitiveness*.

tradicionalmente en el turismo, República Dominicana y varios de los países centroamericanos como Costa Rica, Guatemala, Honduras y El Salvador, han venido percibiendo recursos hacia el sector manufacturero. Esta orientación de la inversión extranjera responde a:¹²

- Los incentivos otorgados por los gobiernos locales para las zonas francas industriales, en el contexto de la Iniciativa para la Cuenca del Caribe.
- Los incentivos otorgados por el gobierno estadounidense, a través del mecanismo de producción compartida, que proporciona acceso preferencial al mercado de Estados Unidos.
- La búsqueda de mayor eficiencia y menores costos por parte de las empresas transnacionales.

Estos factores han favorecido a una fuerte expansión de la IED en la manufactura, principalmente vinculada a la industria de ensamblaje de baja tecnología, como las confecciones para la exportación al mercado estadounidense, tal es el caso de Honduras, El Salvador y República Dominicana. Últimamente, sin embargo, la IED también se ha visto atraída hacia sectores de tecnología más compleja, como la electrónica y la tecnología de la información, y los países centroamericanos han sido privilegiados por las empresas transnacionales para la instalación de los centros de llamadas y centros de costos.

Varios países de la subregión han estructurado estrategias focalizadas para el desarrollo de estos nuevos sectores, no sólo por parte de sus gobiernos, sino por parte de las propias empresas transnacionales, entre ellas la estadounidense, que se habían relegadas en periodos anteriores. En este proceso se destaca Costa Rica, que ha logrado concentrar en el periodo 1997-2003 la mayor proporción de IED en el sector industrial, específicamente en el subsector electrónico, con la fabricación de componentes electrónicos, magnéticos, de telecomunicaciones y microprocesadores, así como la producción de dispositivos médicos, como la fabricación de equipos quirúrgicos, programas de computadoras, preparaciones médicas, equipo mecánico de monitoreo, instrumentos quirúrgicos, equipo médico de rayos láser, entre otros.

Debido a la recesión internacional y a un sobredimensionamiento

¹² CEPAL, *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe, 2001* (Santiago de Chile: CEPAL, 2002).

de la capacidad de absorción del mercado, varias empresas del área de la electrónica y las telecomunicaciones sufrieron fuertes caídas de la tasa de ganancias y de sus valores de mercado, obligándolas a llevar a cabo un proceso de reestructuración y cierre de plantas durante 2001, proceso que no afectó a Costa Rica. En efecto, las inversiones a este país no se han visto perjudicadas, proyectándose hacia el futuro la continuación del proceso de expansión de la IED en este sector.¹³

Si bien los países de Centroamérica y el Caribe atraviesan por un proceso de privatización y atracción de capital extranjero hacia los sectores de infraestructura, en estos últimos años han sido escasas las operaciones que respondieron a este factor. Los flujos principales de inversiones se continúan concentrando en los servicios, entre ellos las comunicaciones, el turismo y los servicios financieros y en las manufacturas, pero perdiendo peso dentro del total. Cuba ha seguido la misma tendencia de la región, es decir, ha invertido en el sector servicios, en especial en el turismo y la telefonía, y en la exploración y explotación de recursos minerales como el níquel y el petróleo, entre otras. De ahí que es importante hacer un análisis detallado del desarrollo de la inversión extranjera en Cuba y las particularidades en las áreas donde su presencia es más significativa.

PECULIARIDADES DE LA INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA EN CUBA

El proceso de apertura al capital extranjero se orientó inicialmente a la solución de problemas puntuales del proceso de crecimiento de la economía cubana, entre ellos; la diversificación de las exportaciones en calidad y cantidad, la adquisición de materias primas, la necesidad de capitales frescos, la inserción en nuevos mercados, la adquisición de tecnologías avanzadas y la introducción de prácticas modernas de gestión económica. La colaboración entre el estado cubano y los empresarios extranjeros ha demostrado que se puede disminuir el riesgo y la incertidumbre, crear confianza, además de resolver las fallas del sistema cubano como escasez de capital y tecnología y canalizar la búsqueda de ganancias hacia proyectos económicos que contribuyan al bienestar de la sociedad en general.

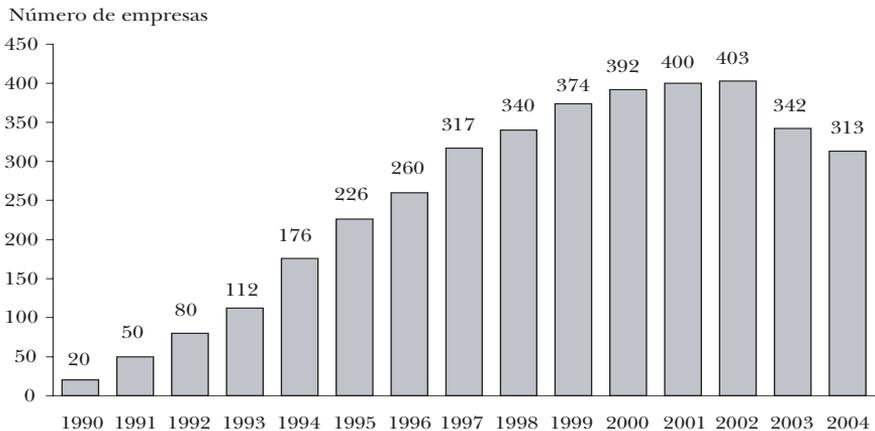
¹³ *Ibidem.*

Sin desconocer los límites que el dueño del capital extranjero intenta imponer sobre el diseño de la política económica y la distribución de los recursos, queda demostrado que las preferencias de los empresarios no siempre están predeterminadas, sino que pueden ser redefinidas en el curso de la negociación con el estado.¹⁴ Es decir, aunque los empresarios extranjeros busquen maximizar sus ganancias, la estrategia que al final adopten dependerá del contexto político e institucional que los mismos encuentren.

El número de asociaciones económicas con capital extranjero (AECE) en Cuba había tenido una tendencia creciente hasta 2003, pero en los últimos dos años se observa una disminución del número de estas empresas. No obstante debemos recordar que Cuba es un país que tiene impuesta una ley extranjera que trata de impedir el flujo de recursos de IED hacia ella, y que pasa por la evaluación del llamado “riesgo país”. Por tanto, el monto de estos recursos adquiere importancia para Cuba, mayor de la que pueda derivarse de una simple comparación cualitativa entre los flujos de inversión hacia otros países de la región.

Gráfica 6.3

Número de asociaciones con capital extranjero en Cuba, 1990-2004

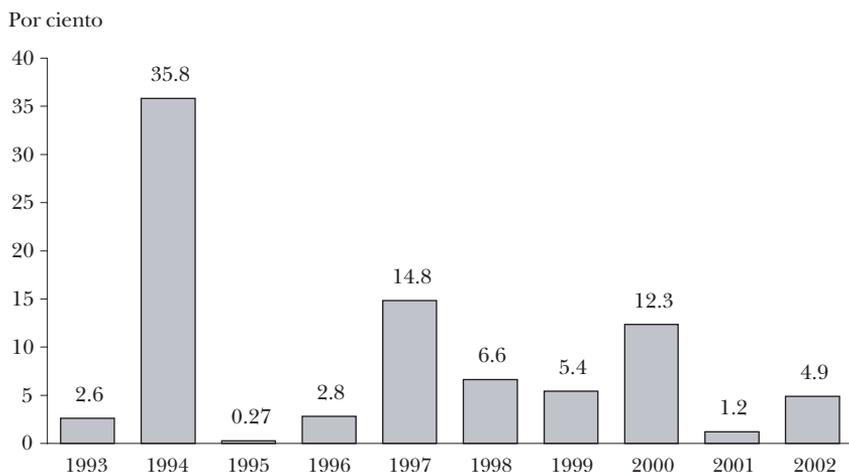


Fuente: Informes de balance del Ministerio de Inversión Extranjera y Colaboración, La Habana, varios años.

¹⁴ Laura Ariovich, “Análisis sobre el estado y los intereses económicos”, *Revista Nueva Sociedad*, no. 170 (2000).

La correlación entre la formación bruta de capital fijo a precios corrientes entre 1993 y 2002, cuando asciende a 27.5 miles de millones, y lo informado por las autoridades gubernamentales acerca de que la IED en Cuba ascendía a más de 2.1 mil de millones de dólares (según la balanza de pagos), es de 8.2%, o sea, es comparable con las cifras promedio mundiales, aunque dista mucho de solventar los requerimientos de la economía nacional, a pesar de que el comportamiento anual varía mucho (véase la Gráfica 6.4).

Gráfica 6.4
Relación de la inversión directa del exterior
con la formación bruta de capital fijo



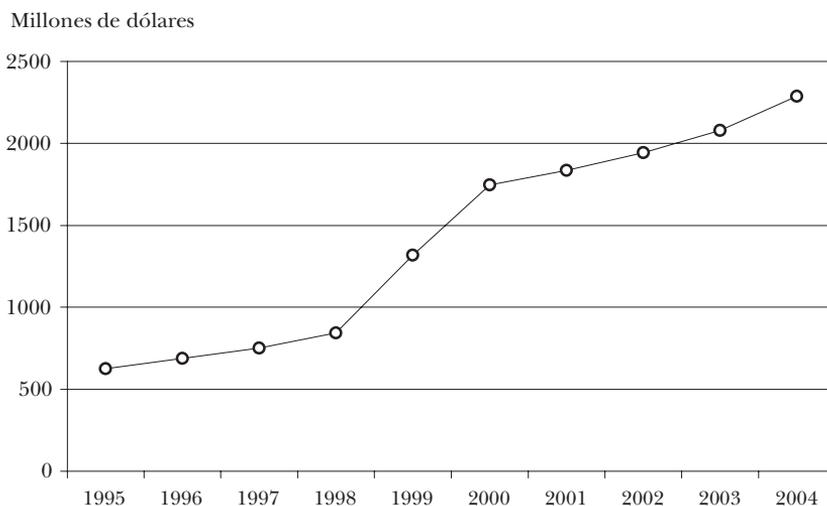
Fuentes: Informes del Banco Central de Cuba, varios años.

Estas tendencias deben ser comparadas con los 49 países menos adelantados del mundo que, según el informe de las inversiones en el mundo en 2002 de la UNCTAD, indican que la IED fue pequeña en términos absolutos, pero siguió siendo una contribución a la formación local de capital, de acuerdo con la alta proporción con respecto a la formación interior bruta de capital en varios de esos países. Como porcentaje de la inversión total representó un promedio de 7% durante 1998-2001.

En cuanto a los efectos cuantitativos y cualitativos, las inversiones

foráneas han afectado muy positivamente en el quehacer de algunos sectores económicos, asociados principalmente al turismo, el níquel, los combustibles, la telefonía, la industria alimenticia, las sideromecánicas y los servicios. Es importante reconocer que transcurrida más de una década de la nueva presencia de los capitales extranjeros en Cuba, estas inversiones han llegado a un proceso de maduración con resultados positivos. Por ejemplo, las asociaciones económicas internacionales (AEI) han aumentado constantemente sus indicadores de ventas totales de bienes y servicios, que alcanzaron más de 2.2 miles de millones de dólares (Gráfica 6.5), y las exportaciones ascendieron a más de 1 300 millones en 2004.

Gráfica 6.5
Ventas totales de bienes y servicios de las AEI, 1995-2004

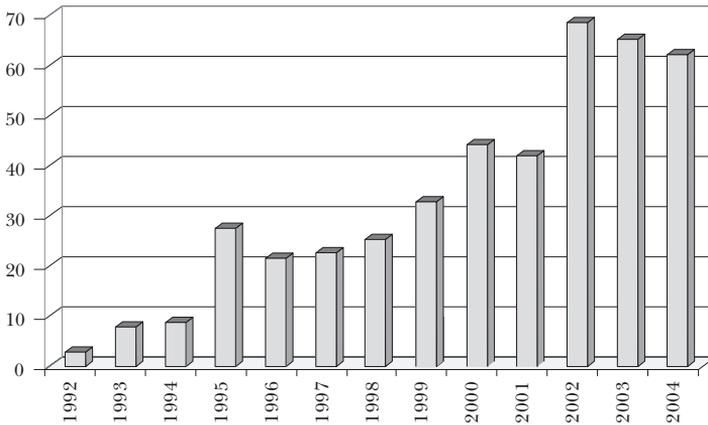


Fuentes: Informes de los balances del Ministerio de la Inversión Extranjera y la Colaboración, La Habana, varios años, y estimaciones del autor.

Comparadas con las exportaciones totales de bienes del país, las exportaciones de las asociaciones económicas con el capital extranjero han tenido una participación elevada y sobre todo creciente, según se observa en la gráfica, por encima de 40% en los últimos años, con la misma tendencia mundial, que ya se analizó, pero con proporciones distintas.

Gráfica 6.6
Exportaciones de las AEI en relación
con las exportaciones de mercancías, 1992-2004

Por ciento

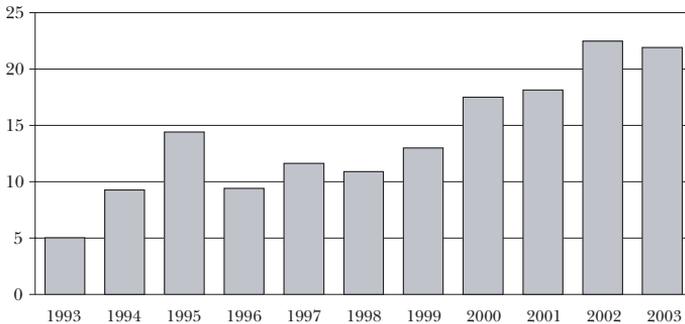


Fuente: Cálculos del autor.

Si se comparan las exportaciones de bienes y servicios totales del país y las exportaciones de las AECE los resultados muestran que también hubo una mejora a lo largo del periodo (véase Gráfica 6.7).

Gráfica 6.7
Exportaciones de las AEI en relación
con las exportaciones de bienes y servicios, 1993-2003

Por ciento



Fuentes: Ministerio de Inversión Extranjera y Colaboración, La Habana, e informes de la CEPAL, 2004.

La estructura de las empresas extranjeras por sectores es la siguiente: el mayor porcentaje está vinculado al sector industrial, especialmente en la industria básica (sobresalen minería y petróleo), después al turismo, y en menor medida están los acuerdos en otras esferas, siendo significativo que en las áreas de mayor valor agregado o en las de alta tecnología, los negocios son mínimos, y siendo el activo de recursos humanos el de mayor valor en el país, en tendencia opuesta a los países en desarrollo, que en las últimas décadas han avanzado en su participación en el comercio mundial.

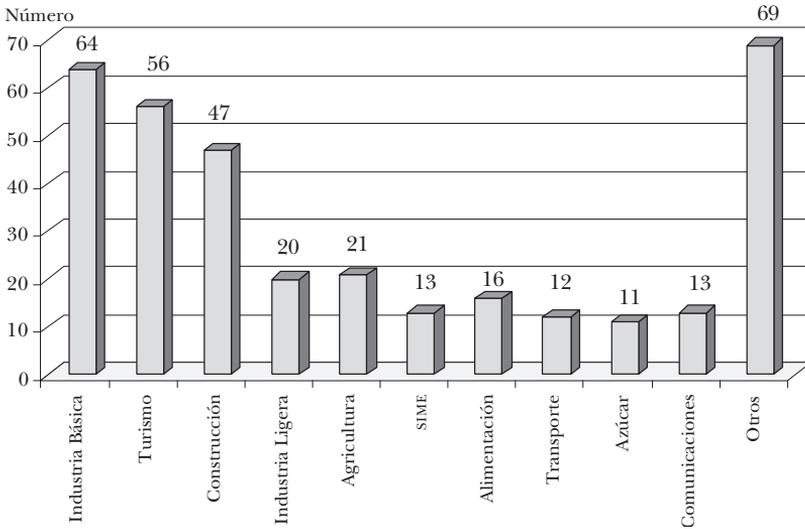
Sin embargo, en los últimos dos años se han creado empresas mixtas de Cuba en el exterior en áreas de la alta tecnología. En China, comenzó la construcción de una planta para la producción de anticuerpos monoclonales para combatir el cáncer de cuello y cabeza. La planta será explotada por una empresa mixta chino-cubana.¹⁵ Otra empresa mixta fue constituida en Malasia entre la Bioven Holdings Sdn Bhd, una compañía de Malasia, y Heber Biotec S.A., la empresa comercializadora del Centro de Biotecnología e Ingeniería Genética. La creación de la empresa (70% propiedad cubana) le permite a Cuba participar en un importante proyecto en el Bio Valley malayo. En la primera fase del proyecto la nueva compañía se concentrará en la comercialización de los productos de Herbert Bioven en el mercado malayo y del sudeste asiático y en la segunda fase se concibe la transferencia de tecnología a través de investigaciones conjuntas. De los cinco productos que Bioven piensa presentar para la consideración de las autoridades malayas para su comercialización, el Centro de Ingeniería Genética y Biotecnología de Cuba, participa en tres de ellos.¹⁶ La estrategia de penetrar otros mercados con productos de reconocido aval internacional, le permitirá a Cuba ir penetrando ese mercado de altas tecnologías, que se caracteriza por ser bastante transnacionalizado, y tal vez esas incipientes iniciativas pudieran ser el comienzo de empeños mayores.

Adicionalmente hay beneficios tangibles y no tangibles, o sea, se producen externalidades como resultado de las AECE difíciles de cuantificar, como pudieran ser las habilidades gerenciales captadas por la población nativa, entre otras.

¹⁵ *Europa Press*, 10 de octubre 2002.

¹⁶ *The Star*, 2 de octubre de 2002.

Gráfica 6.8
Asociaciones económicas internacionales
por sectores de la economía, 2003



LA IED EN RAMAS SELECCIONADAS DE LA ECONOMÍA

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

Turismo

El turismo a partir de la década de los 90 introdujo nuevas modalidades operacionales por la presencia de diversas formas de asociación conjunta con el capital foráneo, que condujeron a una reestructuración de ese sector, formándose las cadenas Gran Caribe, Horizontes e Isla Azul, junto a las corporaciones Cubanacan y Gaviota; que agrupan hoteles de distintos rangos, así como restaurantes y otros servicios especializados. El dinamismo del sector turístico cubano, con creci-

mientos en el número de visitantes a tasas promedio de 14% anual entre 1990-2000, en los ingresos brutos superiores 30% anual y en la construcción de habitaciones 13% anual, hicieron muy atractiva la llegada de IED a esta rama.

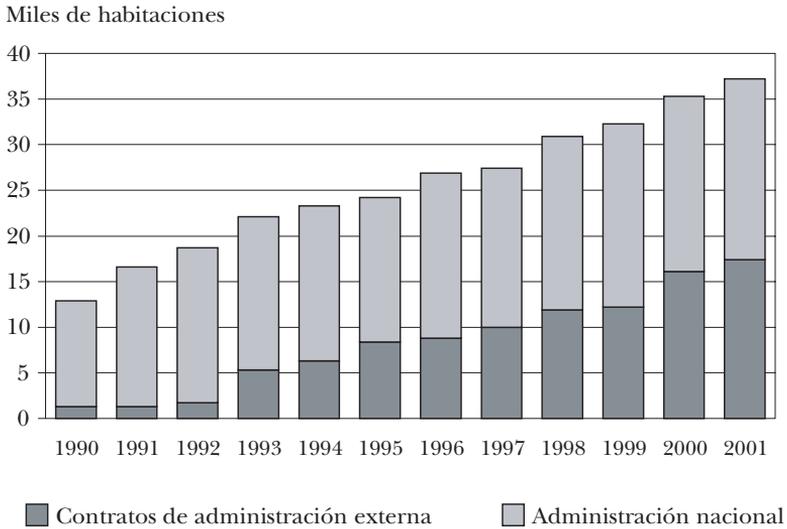
La política seguida en cuanto a la inversión extranjera en el sector, ha tenido como objetivo abrir nuevos mercados y flujos turísticos, obtener nuevas tecnologías, experiencia de gestión y capitales frescos. Al estructurar esta política se han constituido empresas mixtas, principalmente hoteleras, con entidades de reconocido prestigio, sobre la base de una participación del capital cubano y extranjero de 50% – 50%, priorizando que las primeras inversiones se realicen en las nuevas regiones turísticas antes de que esos mismos socios realicen inversiones en Ciudad Habana y Varadero, regiones de mayor madurez y demanda internacional. En su constitución se establece un periodo operacional de 25 años, prorrogable hasta 50 años cuando así resulte conveniente. La concepción teórica de la rivalidad oligopólica en su naturaleza preventiva demuestra que en el caso cubano es posible pensar que muchas de las empresas que han mostrado interés en el mercado cubano lo hacen previendo que en el futuro se incorporen empresas más poderosas, entre ellas, las de Estados Unidos, o cuando el mercado turístico estadounidense tenga acceso a Cuba.

En 1990 Cuba recibió 327 mil turistas, con 12 900 habitaciones disponibles para el turismo internacional, la mayor parte de las cuales precisaban de rehabilitación, y de ellas 1 300 habitaciones administradas por socios extranjeros. Las habilidades gerenciales eran escasas en los centros turísticos por no haber sido priorizada esta actividad, lo cual llevó al país a elaborar un programa de desarrollo turístico en el largo plazo. Un elemento clave en ese programa era la transferencia de habilidades gerenciales a través de los contratos de administración hotelera y la creación de empresas mixtas en hoteles e instalaciones no hoteleras.

El fenómeno de la globalización en la industria turística mundial transita por fusiones horizontales y verticales de cadenas hoteleras, líneas aéreas y operadores de viajes, e implica una gran influencia de dichas transnacionales en la orientación de los flujos masivos de turistas. Como vía para incrementar los arribos turísticos y garantizar flujos estables, el gobierno cubano ha seguido la política de contratar la administración de un grupo de hoteles a compañías internacionales especializadas, las cuales a su vez desarrollan campañas promo-

cionales y publicitarias en el nivel mundial y poseen los contactos y alianzas indispensables para su comercialización.¹⁷ Durante estos años las administraciones contratadas, que aportan sus “marcas” y estándares de calidad, han servido para la preparación de directivos y trabajadores nacionales y en ocasiones han brindado financiamiento para la modernización de instalaciones. Después de una década, las habitaciones para el turismo internacional llegaron en 2001 a casi 37 200 habitaciones, y de ellas 47% fue administrado por compañías extranjeras. Las empresas mixtas tienen cerca de 4 300 habitaciones en explotación. La Gráfica 6.9 ilustra la tendencia creciente y positiva del aumento de las habitaciones hoteleras en Cuba y el importante papel que desempeña para el desarrollo de este sector la administración de las distintas compañías foráneas en esas instalaciones.

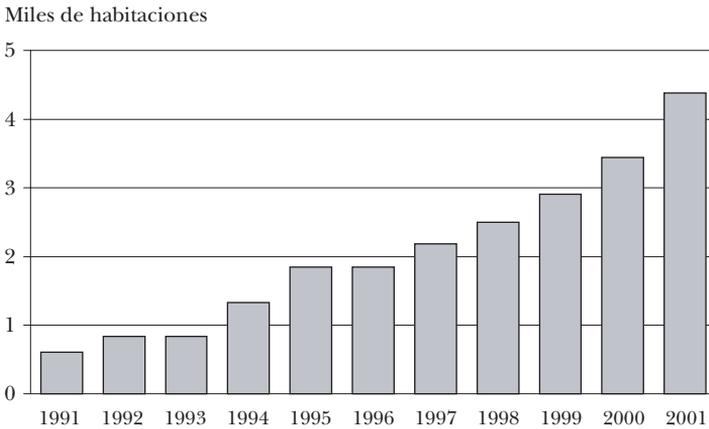
Gráfica 6.9
Habitaciones en instalaciones hoteleras,
por tipos de administración



¹⁷ Miguel Figueras, *El turismo internacional y la formación de clusters productivos en la economía cubana* (CEEC, 2002).

Dentro del desarrollo constructivo de las distintas instalaciones hoteleras hay que destacar los hoteles construidos por las distintas empresas mixtas creadas en Cuba, cuya tendencia es creciente, lo cual se refleja en la Gráfica 6.10.

Gráfica 6.10
Cantidad de habitaciones hoteleras
construidas por empresas mixtas



Tomando en cuenta el grado de avance de los estudios y proyectos y que algunas están ya en fase constructiva, se estima que hacia el año 2006, las empresas mixtas dispondrán de algo más de 10 000 habitaciones, entre 20 y 25% del total que estará en explotación ese año. El turismo como tal ha sido gran importador, de ahí que Cuba haya incrementado la producción en algunos bienes, muchos de ellos necesariamente junto a capitales extranjeros; además, en el plan prospectivo se están desarrollando los estudios para potenciar la infraestructura extrahotelera. Esta infraestructura debe estar dirigida a la construcción de parques temáticos, campos de golf, marinas; es decir, Cuba ya está formando parte del circuito turístico del área caribeña y, para eso, su programa inversionista debe acelerarse en los próximos años, donde el interés de las cadenas hoteleras internacionales se incrementa. Cuba está cambiando la estructura productiva para atender sus perspectivas turísticas, y los resultados muestran que la economía nacional ha ido incrementando los suministros al turismo. En 2003 la industria nacional produjo 69% de los insumos que

se utilizan en las instalaciones turísticas. En resumen, el turismo se ha ido convirtiendo en la locomotora de Cuba, por lo que desde ahora debería dirigirse la IED a esas ramas y darle integralidad al desarrollo turístico cubano, con la visión de que el Caribe sea complementario de este desarrollo y no su competencia.

Níquel

La importancia minera de Cuba se localiza en la explotación de los sedimentos polimetálicos. El país ocupa el primer lugar en reservas de níquel y el segundo en reservas de cobalto. En 2001 se logró un nivel histórico de producción de níquel con 74 400 toneladas y de éstas, casi 50% la obtuvo la empresa mixta Moa Nickel. En la rama minera de los metales sólidos se trabaja en la evaluación, prospección y explotación de yacimientos de cobre, oro, plata, cromo, magnesio, plomo, zinc y níquel. Los documentos firmados bilateralmente con compañías foráneas, por parte de la empresa cubana Geominera S.A. se basan en contratos de riesgo. Además, incluye comercializar los minerales excepto el níquel, que por el volumen de las reservas tiene estructura independiente. Los tres tipos de contratos mineros que existen son: 1) contratos de prospección a riesgo por empresas extranjeras; 2) contratos de exploración, compartiendo riesgos entre la parte cubana y extranjera, y 3) empresas mixtas en la exploración minera.

La plata de procesamiento de minerales metálicos Moa, obtiene como producto un sulfuro de níquel y cobalto (Ni+Co), un producto intermedio con pocas condiciones para venderlo en los mercados internacionales. Antes de 1990 toda su producción se refinaba en la Unión Soviética. Después de 1991 el gobierno ruso interrumpe la exportación del níquel, dejando a la empresa cubana productora del níquel y cobalto sin mercado. Coincidentemente, en esos momentos los yacimientos de sulfuro de níquel y cobre que abastecían la refinería metalúrgica en Canadá se agotaron.

En 1992 el sulfuro de Ni+Co cubano comenzó a ser enviado a la refinería de Canadá y en 1994 se crearon tres empresas mixtas. Moa Nickel S.A., una empresa formada entre la Unión del Níquel Cubana y la empresa canadiense Sherritt International que maneja las operaciones de minería y procesamiento del níquel en la planta Pedro Soto Alba, instalada en Moa, Cuba; The Cobalt Refinery Co. Inc., que abarca las instalaciones de Port Saskatchewan, en Alberta, Canadá,

para la refinación del mineral, y la International Cobalt Company Inc con sede en Bahamas, para las actividades de comercialización. Como resultado, la compañía canadiense pasó a ser propietaria de la mitad de la planta cubana y sus yacimientos. La empresa cubana se convirtió en propietaria de la mitad de la refinería canadiense y la tercera empresa mixta comercializa los productos de níquel y cobalto en el mundo.

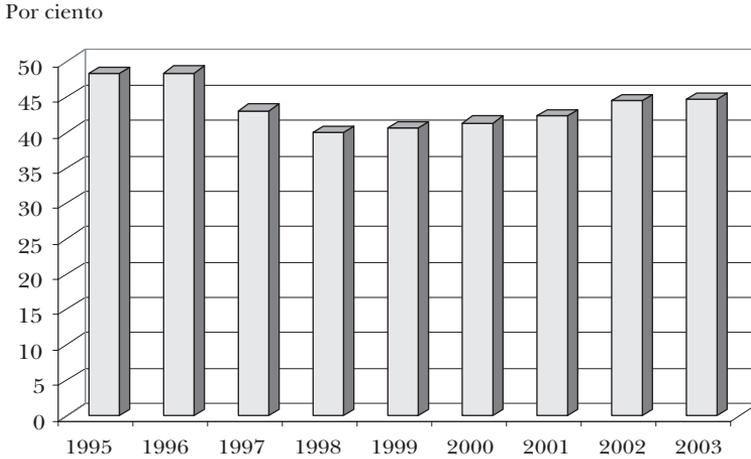
Si en 1992 Cuba hubiese decidido construir una nueva refinería para los sulfuros, probablemente hubiese sido necesario paralizar la planta de níquel y cobalto mientras se realizaba la construcción y el montaje de la nueva instalación. A su vez, la refinería de Canadá, sin minerales que procesar, hubiese cerrado sus operaciones. Es por ello que esta experiencia se puede tomar como ejemplo de que la IED no significa una operación de suma cero, pues ambas partes ganaron con la misma.

Esta empresa ha introducido mejoras tecnológicas que han permitido bajar los costos de producción e incrementar los volúmenes de producción a los niveles de capacidad originales. La empresa tiene como objetivos bien definidos elevar la competencia internacional en calidad y costos, alcanzar los niveles internacionales de recuperación del níquel y el cobalto contenido en el mineral, y obtener una reducción sensible de los costos mediante mejoras en la eficiencia energética de la planta. Además, los resultados, no sólo de esta planta sino también de la modernización de las otras dos plantas existentes, más la renovación de todo el equipamiento minero, como camiones y transportadores de bandas, entre otros, han permitido los resultados siguientes:

- En 2003, 10% del cobalto del mundo se produjo en Cuba.
- Cuba se convirtió en el sexto productor mundial de níquel.
- Se recuperó el mercado internacional, dado que se vende a más de 30 países.
- Se establecieron nuevas marcas de producción.

La empresa mixta cubano canadiense, Metalúrgica de Moa, ha logrado incrementar constantemente su participación en la exportación total de níquel en Cuba, estando siempre de 40% arriba de la exportación total de ese producto, según se puede observar en la Gráfica 6.11.

Gráfica 6.11
 Producción de la empresa metalúrgica de Sherritt en Moa con respecto a la producción total de níquel de Cuba, 1995-2003



Petróleo y gas

Ésta es una de las áreas donde se observan resultados significativos derivados de la introducción de las más modernas tecnologías en el nivel mundial, por la asociación con capitales extranjeros. En la búsqueda y explotación de petróleo hay firmados decenas de contratos de exploración a riesgo, en donde participan compañías importantes de Canadá, Francia, Reino Unido, Suecia, Brasil, España, entre otros. Las compañías extranjeras han introducido tecnologías de primer nivel mundial que han permitido el incremento de la producción de petróleo crudo y de gas relacionado y su utilización más eficiente, entre ellas cabe destacar:¹⁸

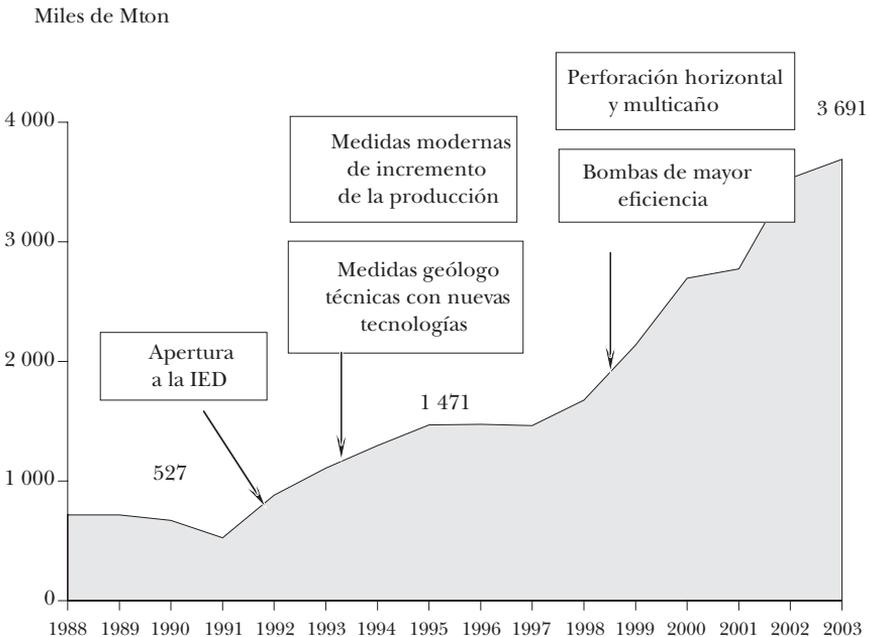
- Perforación horizontal y multiducto, que permite reducir entre cuatro y cinco veces los tiempos de perforación e incrementar los niveles de producción en cinco o seis veces más que los niveles tradicionales.

¹⁸ Ministerio de Industrias Básicas, “Informe sobre la evolución del Ministerio de la Industria Básica”, 16 de septiembre del 2000.

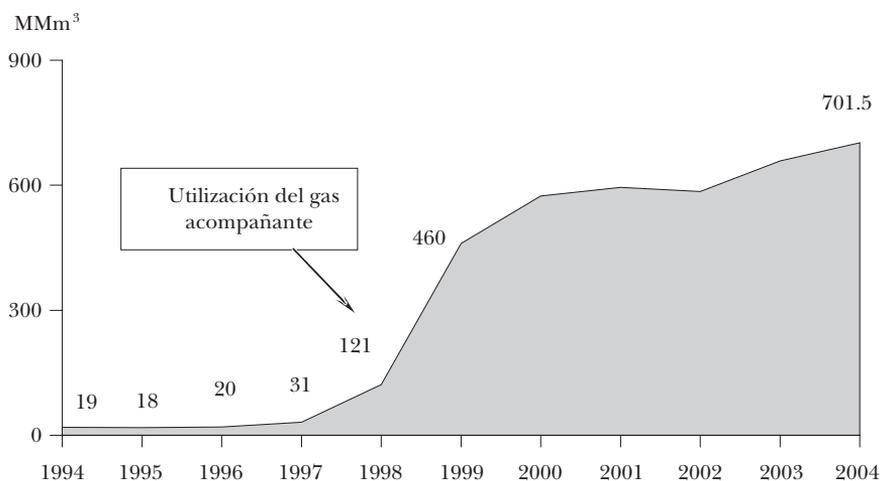
- Mejoras del sistema de bombeo con Rotaflex, que aumentó la productividad por pozo en dos o tres veces.
- Uso del gas asociado en la generación de electricidad y en consumo doméstico, eliminando contaminación y recuperando el azufre.
- Construcción de ductos para la transportación de petróleo y gas, que lleva a la reducción de costos de transporte y aumento de la seguridad.
- Construcción de plantas de tratamiento de crudo, capaces de reducir el porcentaje de agua, las sales y eliminar el ácido hidro sulfídrico, lo que ahorra tiempo y energía.

Estas tecnologías de punta han permitido el incremento de la producción de petróleo y gas; por ejemplo, la producción de petróleo equivalente se ha incrementado seis veces entre 1991 y 2001 según se puede observar en las Gráficas 6.12 y 6.13.

Gráfica 6.12
Producción de petróleo crudo, 1988-2003



Gráfica 6.13
Producción de gas acompañante, 1994-2004



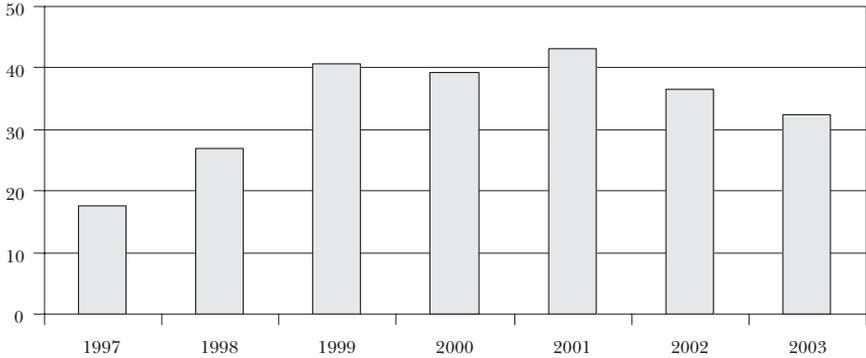
Estos niveles de producción han tenido un efecto por sustitución de importaciones en el año 2002; por más de 450 millones de dólares, derivados de la utilización de petróleo y gas nacional en la producción de energía eléctrica, cemento, níquel, combustible doméstico (gas), entre otros.

La empresa mixta Energas, fusión de una empresa cubana y la canadiense Sherritt con montos de inversiones del orden de los 150 millones de dólares estadounidenses, ha permitido construir una planta de electricidad, de 210 Mw con un gran beneficio ambiental, al resolver la utilización del gas natural derivado de la extracción de petróleo, que contaminaba los territorios de la costa norte de La Habana y Matanzas; es decir, permitió recuperar 20 000 toneladas de azufre y 12 000 de GLP que iban a la atmósfera, a la vez que produce electricidad. En 2002 se concluyó una nueva ampliación de la planta con 150 Mw adicionales gracias a la instalación de dos turbinas de gas y ciclo combinado cuya inversión fue de cerca de 120 millones de dólares.

Las operaciones de petróleo y gas de Sherritt Internacional en Cuba se han incrementado extraordinariamente en los últimos años, como resultado de la firma de importantes acuerdos y de inversiones significativas. La Gráfica 6.14 muestra que más de 30% del petróleo que se extrae en Cuba es obtenido por la división de petróleo de esta compañía.

Gráfica 6.14
Producción de petróleo de la compañía Sherritt
respecto a la producción total de Cuba, 1997-2003

Por ciento



Telecomunicaciones

Uno de los acuerdos más importantes de la IED en Cuba fue la creación de la empresa mixta ETECSA, en 1994, entre la empresa cubana de telefonía y la CITEL de México, que involucra un capital superior a los 1 600 millones de dólares, la concesión por 55 años, con 740 millones en los primeros siete años para la modernización de la actividad. Este acuerdo fue excepcional pues abarcó toda la infraestructura de la telefonía cubana, y su resultado fue la creación de estructuras organizativas con un carácter centralizado, contrastando con la estructura territorial o descentralizados, que fue lo que primó en los setenta y los ochenta.

Originalmente CITEL era propietaria de 49% de las acciones, pero en abril de 1995 vendió 25% a STET Internacional de Italia. En 1997 Stet compró un paquete adicional de acciones que estaba en manos de CITEL; con esta nueva compra, la compañía italiana se convirtió en el socio extranjero mayoritario. También en 1997 la Corporación Sherritt de Canadá adquirió parte de la empresa CUBACEL, operadora de comunicación celular.

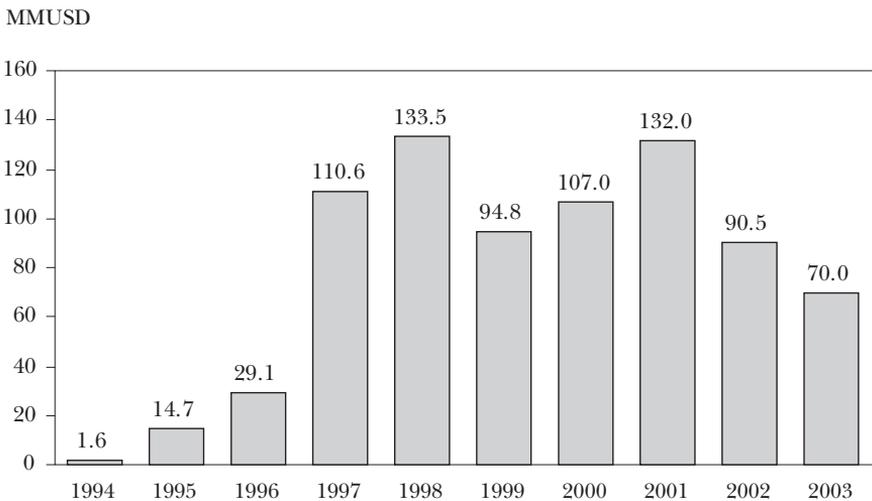
Un balance de la IED en esta esfera da como resultado un efecto muy positivo, dado que la empresa mixta ETECSA frenó el deterioro tan profundo que tenía este servicio en el país con la construcción de

plantas digitales modernas y la instalación de microondas en distintas partes del país, así como con la introducción de tecnologías de punta como la fibra óptica en las redes locales. Ha sido impresionante tanto la modernización de la planta como el aumento de otras inversiones, pero lo más importante es que la mejoría del servicio ha sido palpable para los usuarios, a quienes se les han ofrecido nuevos servicios de comunicaciones por primera vez en 30 años.

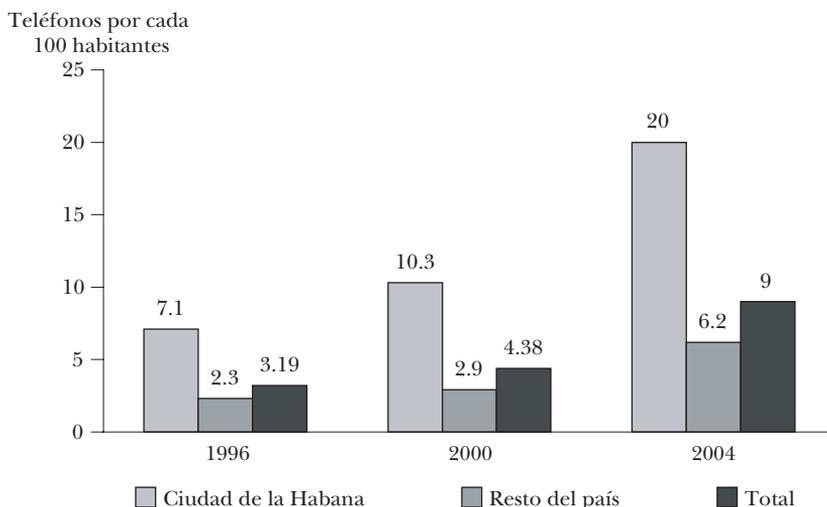
Otra de las ventajas tecnológicas de este tipo de negocios con las firmas de renombre internacional de Europa, es que los indicadores de calidad del servicio han mejorado extraordinariamente; los servicios disponibles en la actualidad son superiores a los proporcionados por las plantas que funcionan bien con infraestructura obsoleta, entre otros elementos. Es decir, el proceso inversionista de más de 500 millones de dólares, realizado por la empresa mixta ETECSA, ha permitido logros sin precedentes en esta esfera (véase Gráfica 6.15).

Así, las perspectivas indican que cambiará rápidamente la situación de la densidad telefónica por cada 100 habitantes en el país, como se puede observar en la Gráfica 6.16.

Gráfica 6.15
Evolución de las inversiones en la telefonía fija, 1994-2003



Gráfica 6.16
Densidad telefónica



Industria alimentaria y de bebidas

El Ministerio de la Industria Alimenticia (MINAL) desarrolló dos corporaciones privadas de capital estatal para atender a las 16 compañías con capital extranjero que operaban a partir de 2001. En 1995 se instrumentó el mecanismo de esquemas de financiamiento en el Ministerio de la Industria Alimenticia, que permitía el acceso de las empresas de esta industria a determinadas cantidades de recursos en divisas, financiados por sus propios ingresos provenientes de la posibilidad de participar en el mercado interno en divisas y la exportación.¹⁹ La confrontación en estos mercados, con productos extranjeros de calidad, los compulsó a aumentar la competitividad de sus productos y a diversificar la producción en función de la demanda. En 2001 se contaba con 17 esquemas de financiamiento en divisas existiendo para cada Organización Superior de Dirección Empresarial un esquema propio.

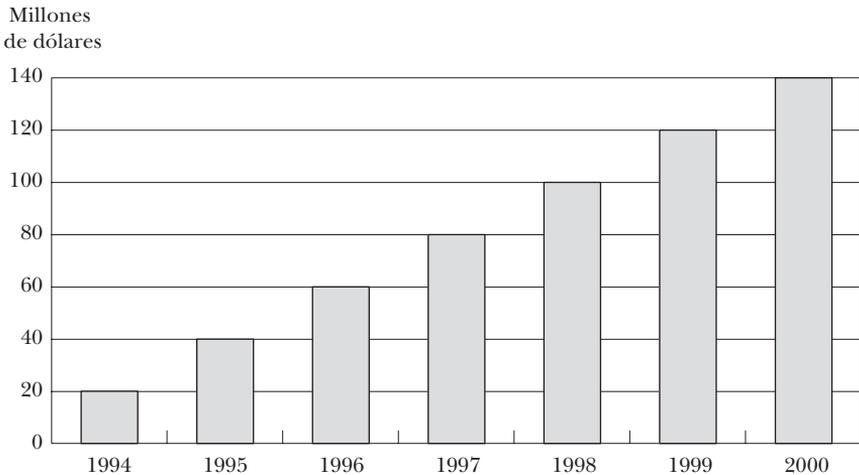
En 1993 se constituyó la Corporación Cuba Ron S.A. como resultado de la firma de un convenio por 30 años con la empresa francesa

¹⁹ Víctor González Cruz y Riech Benítez, Guillermo, "Diagnóstico sobre los bienes de consumo alimenticios manufacturados del MINAL", (La Habana, 1998).

Pernod Ricard para la comercialización del ron Havana Club, revitalizando la exportación de este rubro tradicional. Esta corporación es una entidad privada cubana que cuenta con cuatro gerencias productivas y dos empresas comercializadoras, una de ellas mixta, Havana Club Internacional S.A. Lo que ha ofrecido esta empresa es la creación de una alianza bien equilibrada, que permite un producto de calidad y una bien establecida red internacional de distribución. Las ventas de esta empresa se incrementaron de 250 000 cajas en 1994 hasta 1 250 000 cajas en 1999. Se trabaja en un proceso inversionista que permitirá alcanzar los cinco millones de cajas en un periodo no mayor de 10 años.

En el año 1996 se constituyó la Corporación Alimentaria S.A. (Coralsa) entidad privada cubana, con el objetivo de desarrollar orgánicamente las posibilidades de asociarse con capital extranjero para la búsqueda de mercados, tecnologías y financiamiento para el desarrollo del resto de las industrias del MINAL, excepto la referida a la producción de bebidas alcohólicas, así como potenciar la captación de ingresos de las asociaciones que se crean. Las 16 empresas mixtas del MINAL generan 6% de la producción total de alimentos, que representa un aporte muy valioso en cuanto a su participación en el mercado interno y en la exportación.

Gráfica 6.17
Ventas de las empresas mixtas en el MINAL



Resulta importante verificar como no sólo se han incrementado las ventas de las empresas mixtas, sino que se han introducido mejoras tecnológicas asociadas a la calidad de la producción, y al embalaje o la presentación de los productos. Por ejemplo, la empresa Cervecera Bucanero S.A., es una empresa mixta formada entre la corporación Coralsa y la canadiense Cerbuco, posee la fábrica de cervezas Bucanero Antigua Mayabe, sus marcas Cristal, Bucanero y Mayabe de cervezas y Maltina y Mayabe de maltas. Esta empresa incrementa constantemente su producción y la exportación en más de 15% anual, gracias a la introducción por parte de las empresas extranjeras de nuevas tecnologías para disminuir sus costos, y mejores embalaje y presentación. La empresa Industrias Cárnicas Hispano-Cubanas (Bravo S.A.), empresa mixta entre Coralsa y la compañía Provalca de Valencia, España, aprovecha las experiencias y el *know how* de la industria cárnica española adaptadas a las condiciones cubanas. Es líder en cuanto al rendimiento de la inversión en el ramo alimenticio, y se está expandiendo al mercado del Caribe y Centroamérica. Lo que destaca en esta empresa es la tecnología de punta introducida, que ha permitido un crecimiento de la producción de 30% en 1999 y 25% en 2000.

En el caso de la empresa Los Portales S.A., los socios son la empresa cubana Coralsa y el grupo suizo Nestlé. Se dedica a la producción y comercialización de los más importantes refrescos y aguas minerales que se consumen en el país, además de poseer varias embotelladoras de agua mineral. Introdujo asimismo el uso del envase PET en los refrescos, además de nuevas líneas de embotellado en latas. Sus ventas van en crecimiento anualmente; por ejemplo, en 1998 vendió 12.6 millones de latas y ya en 1999 más de 16.7 millones, y en 2001 superó los 20 millones de dólares. El avance y la calidad de los productos obtenidos ha permitido incursionar en los mercados del Caribe y del Mercosur.²⁰

El aporte de capital de los socios extranjeros está en el orden de los 100 millones de dólares que, sumado al aporte de la parte cubana, hace un capital total de más de 150 millones de dólares.²¹ Esto ha permitido que con la ayuda de capitales extranjeros en la industria alimenticia y de licores se han alcanzado algunas metas, como las siguientes:

²⁰ Cámara de Comercio de la República de Cuba, "Foreign Trade, no. 3" (La Habana, 2000).

²¹ *Ibidem*.

- Rediseño de capacidades para la producción de cerveza.
- Creación de una nueva línea de cervezas embotelladas a un costo de 16 millones de dólares.
- Creación de un nuevo molino de trigo con capacidad para procesar 80 millones de toneladas anuales.
- Construcción de una fábrica de levadura seca en Santa Cruz.
- Remodelación y construcción de fábricas de embutidos.
- Restitución de la capacidad de producción de helados y nuevas líneas de leche en envases de larga duración.
- Desarrollo de nuevas líneas de Tetra Brick para envasar leche evaporada.
- Construcción de una nueva planta procesadora de soya en Santiago de Cuba.

Las empresas estimuladas por la venta en divisas se replantean sus relaciones con el sector agropecuario, suscribiendo compromisos de entrega de materias primas de buena calidad a cambio de adelantos en insumos y financiamiento al productor agropecuario, con precios ventajosos para ambos. Éste es uno de los aspectos que en un futuro escenario deberá desarrollarse más a fondo así como las relaciones agroindustriales y su integración hacia formas más dinámicas, directas y menos burocráticas, teniendo en cuenta además las nuevas formas de producción que han aparecido en el sector agropecuario.

LAS ZONAS FRANCAS

El establecimiento de las zonas industriales francas (ZIF), con el fin de establecer una infraestructura eficaz y eliminar trámites burocráticos en determinado lugar, ha sido un instrumento muy utilizado para fomentar la IED en actividades de exportación. En realidad, la mayoría de los países ganadores que aparecen en la Gráfica 6.1 ha establecido este tipo de zonas (u otros sistemas que comparten algunas de sus características) y varios de ellos producen, además, gran parte de las exportaciones de manufacturas no basadas en la explotación de recursos naturales. Sin embargo, el funcionamiento de las ZIF depende mucho de la adopción de otras políticas, en particular las encaminadas a perfeccionar los recursos humanos y a crear la infraestructura necesaria para atraer y mejorar la IED orientada a la exportación. Esas

zonas han dado excelentes resultados en países como China, Costa Rica, Filipinas, la República Dominicana y Singapur.

La naturaleza y la utilización de las ZIF también registran cambios. En los últimos años las prescripciones en materia de resultados de exportación se han ido reduciendo en muchos países, lo que ha permitido un considerable volumen de ventas internas. Ahora son más las empresas nacionales que se establecen en las zonas, y los gobiernos procuran fomentar las vinculaciones entre filiales extranjeras y empresas nacionales, así como la formación de los trabajadores locales y el desarrollo de la infraestructura técnica y tecnológica.²² Si bien antes predominaban las actividades manufactureras de baja intensidad de tecnología, muy intensivas en mano de obra y basadas en los incentivos, ahora son cada vez más frecuentes el montaje de productos electrónicos, el diseño electrónico, los servicios de ensayos y la investigación y el desarrollo.

Las ZIF seguirán teniendo un papel importante en la estrategia general de los países para fomentar la IED en actividades de exportación. Los países interesados en potenciar sus exportaciones deben seguir eximiendo las exportaciones de empresas de esas zonas de impuestos indirectos (como los impuestos sobre las ventas), impuestos en frontera (por ejemplo, los derechos consulares) y derechos de importación. Así pues, están permitidos los regímenes de devolución y de exención de los derechos de importación. Si bien en los regímenes de devolución de derechos pueden no estar incluidos los bienes de capital utilizados para producir las mercancías exportadas, es posible que muchos países miembros de la OMC más pequeños apenas produzcan esos bienes de capital, por lo que podrían considerar la posibilidad de reducir o eliminar los derechos de importación sobre esos bienes. Además, cabe señalar que las ventajas más estructurales, como el buen funcionamiento de la infraestructura y la simplificación de las formalidades administrativas, no se ven afectadas. En parte por este motivo, varios países, entre ellos algunos países desarrollados, están empezando a convertir sus ZIF en polígonos industriales o parques científicos que pueden servir de catalizadores para la formación de aglomeraciones de empresas (*clusters*).²³ El éxito de las ZIF no debe

²² UNCTAD, *World Investment Report 2002: Transnational Corporations and Export Competitiveness*.

²³ UNCTAD, *World Investment Report 1999: Foreign Direct Investment and the Challenge of Development* (New York y Ginebra: UNCTAD, 1999), p. 543.

medirse únicamente por su capacidad de atraer IED o de aumentar las exportaciones y los ingresos en divisas. Para valorarlas hay que tener en cuenta en qué medida ayudan a alcanzar objetivos económicos y sociales más amplios.

Los países que adoptan conjuntos de medidas más integradas para atraer IED en actividades de exportación, como la garantía de los derechos de los trabajadores y la participación de los mismos en las decisiones empresariales, obtienen mejores resultados. Para lograr los máximos beneficios de la intervención de los gobiernos, el fomento de la IED en actividades de exportación debe ser parte integral de una estrategia general de desarrollo de un país. El éxito de un país receptor en atraer y mejorar la IED orientada a la exportación y en impulsar el desarrollo gracias a esa inversión, depende de manera crucial de sus posibilidades de desarrollar la capacidad interna y de su habilidad para lograr desregulación.

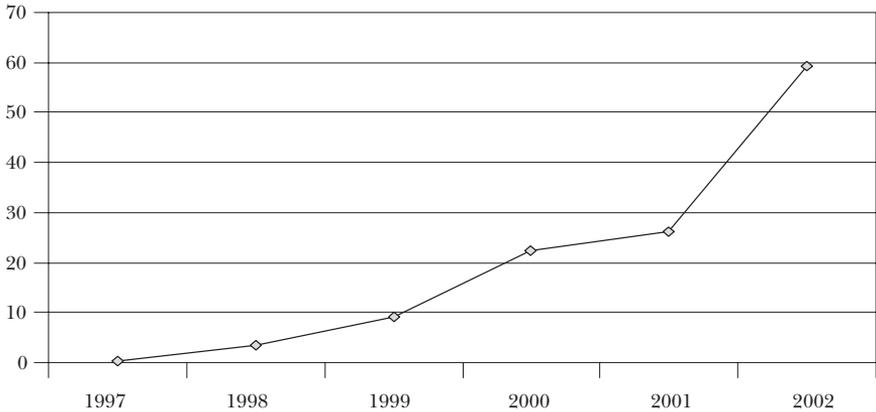
En Cuba estas zonas se crearon mediante el Decreto Ley 165 de 1996, el cual estableció los beneficios que el país le garantizaba, que salvo pocas excepciones eran los mismos para la IED en general. En 1997 inician operaciones las tres primeras zonas francas (ZF): Wajay, inaugurada el 5 de mayo de 1997, con 21 hectáreas, 13 000 m² de naves techadas, y 1 000 m² de oficinas; La Habana (Berroa), inaugurada el 7 de mayo de 1997 con 244 hectáreas, 41 616 m² de naves techadas y 4 200 m² de oficinas, y Mariel, inaugurada en noviembre de 1997, con 553 hectáreas, 7 000 m² de naves techadas y 540 m² de oficinas. Las concesionarias de estas zonas son la corporación Cimex y Almacenes Universales. Los resultados de los operadores de ZF en 2002, muestran un crecimiento de las exportaciones, de forma significativa (véase Gráfica 6.18).

Lo previsto era que la mayor parte de las empresas fueran productivas, por las ventajas en la generación de empleos y la adquisición de tecnologías, pero por diversos motivos no ha sucedido, y los resultados obtenidos no han sido los diseñados por la política trazada.

En Cuba no se ha tenido en cuenta la experiencia internacional en cuanto a que las industrias ubicadas en las ZIF deben ser las más complejas, como la industria farmacéutica o la biotecnológica, la química, equipos ópticos o electrónicos, o equipos médicos, para que la transferencia de tecnología sea positiva y permita utilizar eficientemente los recursos humanos más capacitados. Un reto para Cuba es lograr que se produzca una real cooperación entre las empresas

Gráfica 6.18
Exportaciones desde las zonas francas, 1997-2002

Millones de dólares



extranjeras que se ubiquen en esas zonas y el resto de las empresas nacionales.²⁴ Debe reconsiderarse el papel de las ZIF en el desarrollo cubano, dándole mayor participación o facilidades a los operadores extranjeros, para que incorporen su experiencia en la elaboración de la estrategia para insertarse en el mercado local, que debe incluir la disminución de las metas de exportación, como lo han hecho otras economías ganadoras. La inversión extranjera como fuente de financiamiento, mucho puede aportar todavía, lo que dependerá, en buena medida, de la manera en que se logre articular organizadamente con la estrategia de reinserción de la economía cubana. Algunos investigadores extranjeros que analizan el efecto de la inversión extranjera en el desarrollo de la economía cubana han reconocido el impacto de ésta en la competitividad de los productos cubanos.²⁵

²⁴ María Antonia Fernández, “Las Zonas Francas y la economía nacional. Cuba en este proceso”, *Boletín Informativo, Economía Cubana*, no. 31 (CIEM, 1997)

²⁵ Paolo Spadoni, “Foreign Investment in Cuba: Recent Developments and Role in the Economy”, (University of Florida, 2002)

CONCLUSIONES

La colaboración entre el estado cubano y los empresarios extranjeros ha demostrado que se puede disminuir el riesgo y la incertidumbre, crear confianza, además de resolver las necesidades cubanas de escasez de capital y tecnología y canalizar la búsqueda de ganancias hacia proyectos económicos que contribuyan al bienestar de la sociedad en general. El balance de este tipo de empresas mixtas ha sido positivo para Cuba, dado que se han logrado mercados para productos cubanos, labor que de otra forma hubiera sido más compleja, además, ha permitido a las empresas cubanas aprender del rigor que exige la competencia en los diferentes mercados que se han insertado, de ahí que es conveniente ampliar estas posibilidades en el futuro inmediato.

Los problemas asociados al financiamiento externo de la economía cubana se han convertido en una tarea de primer orden ante la imposibilidad de generar los niveles de ahorro interno adecuados para el crecimiento y el desarrollo de la economía cubana, pero la búsqueda de esos financiamientos, se debe vincular aún más a la capacidad de adquirir tecnologías foráneas de alto nivel.

La experiencia de los últimos años muestra la importancia de las políticas económicas que aplican los países receptores de capital para el mantenimiento de un flujo de inversión estable. Pero también demuestra que para atraer capital en niveles significativos, no son suficientes políticas macroeconómicas sanas, además se requiere la aplicación de profundas reformas internas en las relaciones económicas y financieras.²⁶ El creciente nivel de especulación en la actividad financiera internacional contribuye a acentuar la exclusión de las economías subdesarrolladas en tanto se incrementa el nivel de riesgo y exposición en las transacciones de capital, especialmente de corto plazo. Teniendo en cuenta estas tendencias, Cuba deberá continuar el proceso de apertura a la inversión extranjera directa perfeccionando las reglas que se establecen para la misma, de modo tal que la estimulen sin poner peticiones la soberanía sobre el control de las riquezas fundamentales de la nación.

²⁶ Karl Dahlman, "Inversión extranjera y transferencia de tecnología", *Comercio Exterior: Apertura comercial y proteccionismo; fomento industrial e inversión extranjera* (México: Colegio Nacional de Economistas, 1988).

La IED en los países en desarrollo, a los que se considera ganadores en el comercio internacional actual, demuestra que es esencial contar con el apoyo políticas coherentes si se quiere que las actividades de producción para la exportación de las empresas transnacionales se inserten firmemente en la estrategia nacional de desarrollo de un país. Es uno de los objetivos de la política con el capital extranjero en Cuba, aunque aún es necesario que sea más incluyente. En otro sentido, la IED no es la panacea que nos quieren hacer creer los organismos internacionales, pues trae consigo la maximización de los beneficios del capital transnacional, y este representa intereses geopolíticos, por ende, la habilidad de los gobiernos receptores en balancear virtudes y defectos es imprescindible para poder obtener las ventajas de ese capital.

Por último, las experiencias en los distintos sectores analizados, nos permiten concluir que el proceso de inversión extranjera ha sido exitoso en Cuba para adquirir tecnologías o capacidades gerenciales y, sobre todo, los niveles exportados y ha logrado un avance industrial en aquellas ramas donde su presencia ha sido más marcada, lo que deberá servir de guía para avanzar en el desarrollo de otros sectores o ramas de mayor dinamismo en el comercio mundial. De esta forma Cuba se inserta en la economía mundial que se ha ido configurando en el nuevo siglo, si bien se mantiene el férreo bloqueo impuesto por Estados Unidos a esta isla.

COMENTARIO: REFORMAS ECONÓMICAS
EN CHINA Y VIETNAM:
¿HAY LECCIONES AHÍ PARA CUBA?

Dwight H. Perkins

Dos países no son exactamente iguales, y por lo tanto, un país no puede simplemente adoptar las políticas de otro y esperar el logro de los mismos resultados. Dicho esto, China y Vietnam se ven como dos naciones que adoptaron reformas de mercado que lograron un rápido crecimiento económico sin desafiar seriamente el papel rector del Partido Comunista. ¿Hay ahí lecciones para Cuba?

Lo primero que se debe observar acerca de las reformas en China y Vietnam es que, al principio, los líderes en ambos países tenían solamente una idea muy general acerca de lo que esperaban lograr. El objetivo principal era aumentar la riqueza y el poder de la nación, al mismo tiempo que, de alguna manera, preservaban los valores socialistas. La profunda insatisfacción con las cifras de bajo ritmo de crecimiento del PIB de las dos décadas anteriores al inicio de la reforma en 1978 condujo a la determinación de elevar esa cifra, acercándola a las cifras logradas por los vecinos de China (y de Vietnam) en el Asia Oriental. El enfoque fue intentar algo para ver si esto movía al país hacia tal objetivo. Si lo hacía, el experimento se seguía continuando; en caso contrario, el experimento se abandonaba y se reemplazaba por otro enfoque.

Este proceso de reforma en Asia se ha descrito con frecuencia como una estrategia de reforma gradual para contrastarla con el “tratamiento de choque” aplicado en partes de Europa Oriental. Pero tanto en China como en Vietnam, se introdujeron rápidamente algunas reformas muy radicales, por ejemplo las rurales, mientras que otros sectores como las industrias propiedad del estado tuvieron la experiencia de reformas lentas y, por lo general, ineficaces durante más de una década después de su inicio. No fue sino hasta la mitad de la década de 1990, una década y media después del inicio de las reformas, que los líderes chinos acordaron por fin que el objetivo era

crear una plena economía de mercado integrada en el sistema económico mundial. Vietnam inició el proceso de reforma mucho más tarde (el cambio clave en el liderazgo político ocurrió en 1986 seguido por reformas económicas importantes en 1989) pero fue capaz de cambiar con más rapidez hacia una economía de mercado, debido en parte a que pudo aprender de los éxitos y fracasos del experimento de su vecino chino.

Muchos de los éxitos de los procesos de reforma en China y Vietnam se pueden atribuir al hecho de que estos procesos empezaron con “ganadores”. En ambos países se puso en marcha un proceso que condujo, dentro de los tres a cuatro años siguientes, al completo abandono de la agricultura colectiva, reemplazándola con la producción agrícola de las unidades familiares. Este cambio se acompañó con una liberación de los mercados rurales para la mayor parte de las cosechas agrícolas, aunque el estado retuvo un papel importante en la compra y venta de granos. Esta no fue una reforma parcial que implicaba la expansión de parcelas privadas que habían suplido a la agricultura colectiva aun durante el apogeo de las comunas o periodo colectivo—era una casi total transferencia de la producción y comercialización a la familia. El impacto que se produjo en la producción de las granjas tanto en China como en Vietnam fue dramático. Mayor producción y precios agrícolas de compra más elevados significaron que los ingresos rurales en China ente 1978 y 1984 aumentaran en más de 50%. Antes de estas reformas, Vietnam era un importador de arroz. Un año después, con las reformas más o menos completas en el sur, Vietnam llegó a ser otra vez un exportador de arroz. Lo único no liberado en China y en Vietnam fue el derecho a comprar y vender la tierra. El gobierno local continuó determinando quién trabajaba cuál tierra, redistribuyéndola de cuando en cuando a medida que algunas familias se mudaban a las ciudades buscando empleos con salarios más altos.

El otro cambio al inicio del periodo de reforma fue la decisión de ambos países de fomentar las importaciones de países con divisa fuerte, lo que a su vez requirió que el país buscara fuentes de divisas para pagar estas importaciones. En Vietnam, este proceso se complicó por la persistente existencia del embargo estadounidense que no se levantó sino hasta la mitad de la década de 1990. En el caso de China, el embargo había sido levantado a finales de la década de 1960 y por lo tanto no fue un factor. La experiencia vietnamita es la más perti-

nente para Cuba. Hasta 1988, la mayoría del comercio vietnamita era con los países del Consejo de Ayuda Mutua Económica (CAME o COMECON). Las importaciones, fuertemente subsidiadas por la Unión Soviética, eran el doble de las ganancias por exportación. Con el término abrupto de la ayuda soviética y la persistencia del embargo, Vietnam pudo haber sufrido una fuerte disminución en su PIB. De hecho, la tasa de crecimiento del PIB aumentó, y la ayuda soviética fue rápidamente reemplazada con nuevas exportaciones, incluyendo el cambio ya mencionado en 1989-1990 a exportar arroz y el inicio de la producción del campo petrolero *White Tiger*. En años posteriores, pero todavía antes de la eliminación del embargo estadounidense, hubo una rápida expansión del café y otras exportaciones agrícolas, seguido de la de manufacturas como los zapatos.

En China, para promover las exportaciones, el gobierno desarticuló el monopolio del comercio exterior que anteriormente ejercían las empresas asociadas con el Ministro de Comercio Exterior. China también se aseguró, al comienzo de sus reformas, de que tenía un tipo de cambio que probablemente estaba subvaluado y por lo tanto era un estímulo para sus exportaciones. China continuó devaluando su moneda para asegurar que sus exportaciones permanecieran competitivas. China experimentó por un tiempo con un sistema de múltiples tasas de cambio, pero pronto lo abandonó. En contraste, Vietnam liberó su mercado de divisas y dejó flotar su moneda. Durante algún tiempo el Banco Central posiblemente intervino para tratar de apoyar el valor del dong vietnamita, pero en la última mitad de la década de 1990, el tipo de cambio estaba claramente a un nivel que logró que las exportaciones vietnamitas fueran internacionalmente competitivas.

En las fases iniciales de la reforma en China, la mayoría de las exportaciones manufacturadas eran de empresas propiedad del estado. Pero China nunca ha tenido éxito en superar algunas de las ineficiencias inherentes en muchas de sus empresas propiedad del estado. Cada vez más frecuentemente, la exportación de manufacturas ha provenido primero de las empresas de pueblos y aldeas que se han comportado como empresas privadas, aunque estaban oficialmente registradas como empresas colectivas, y después en la década de 1990, las importaciones provinieron, en forma creciente, del sector de empresas de inversión internacional privada— algunas de estas empresas eran mixtas, conjuntamente con empresas locales, mientras que otras pertenecían por completo a extranjeros. En el

caso de Vietnam, la mayoría de las exportaciones manufacturadas han provenido de empresas extranjeras de inversión directa. El sector propiedad del estado en Vietnam sigue sumamente protegido y se ajusta a un modelo de sustitución de importaciones.

El creciente papel de la inversión extranjera directa (IED) en China y en Vietnam fue un proceso gradual. La decisión de permitirla se tomó en los momentos iniciales de las reformas en ambos países, pero no se habían establecido las complementarias instituciones necesarias para atraer inversionistas. En el caso de China, muchos chinos de la diáspora invirtieron de todas maneras, confiando en que sus vínculos personales de diversos tipos les otorgarían las garantías que necesitaban para sus inversiones. En los primeros años, China también experimentó con diferentes métodos de extracción de fondos de la inversión extranjera directa, tales como solicitar a los inversionistas extranjeros el pago de salarios artificialmente elevados, pero pronto se abandonaron estas medidas porque interferían claramente con la expansión de la IED. Con el tiempo, primero China y después Vietnam empezaron a adoptar leyes que otorgaban a la IED un marco institucional más seguro y predecible para trabajar. La falta de un marco institucional confiable para la IED en la década de 1980 significó que los grandes inversionistas multinacionales no fueron en realidad un factor importante en la IED en China (excepto por el petróleo) sino hasta la mitad de la década de 1990, cuando la participación multinacional logró que la IED total excediera a más de 40 mil millones de dólares por año. En el caso de China, por supuesto, había la enorme atracción del inmenso y anticipado mercado interno. Vietnam no tenía este potencial de un mercado interno grande; sin embargo, para 1997 Vietnam ya atraía 2 mil millones de dólares anuales en IED, aunque esa cifra disminuyó como consecuencia de la crisis financiera asiática de ese año y los obstáculos burocráticos que algunos funcionarios del gobierno vietnamita continuaron imponiendo para frenar a los inversionistas extranjeros. En China, la IED es hoy un elemento importante en casi todas las industrias, excepto en aquellas que se relacionan directamente con la producción de armamentos. Sin embargo, en pocos casos, si no es que en ninguno, la IED domina una industria importante. Aun a 50 mil millones de dólares por año, el nivel logrado en 2002-2003, esa cantidad representa un poco menos del diez por ciento de la inversión china total.

Algunas de las decisiones más difíciles que China y Vietnam

debieron tomar son las conectadas con la cuestión de si deben integrarse plenamente al sistema económico internacional y, en tal caso, qué hacer con las muchas empresas propiedad del estado, que probablemente no podrían sobrevivir frente a la competencia global. China ha ido más lejos en este respecto con su decisión de ingresar a la Organización Mundial de Comercio con requisitos que exigen que China abra todos los sectores de su economía a la competencia extranjera. El liderazgo chino, al adoptar esta medida, deliberadamente decidió usar la competencia para obligar a las empresas estatales a adoptar reformas o cerrar sus puertas. El resultado inmediato fue el despido de unos 30 millones de trabajadores en estas empresas durante un periodo de tres años, un proceso que todavía continúa. Es probable que China en algún momento privatice la mayor parte de sus empresas estatales, aunque la palabra “privatización” ha sido deliberadamente evitada tanto por China como por Vietnam. Sin embargo, muchas de las firmas estatales y colectivas más pequeñas en China ya han sido plenamente privatizadas. La mayoría de las firmas estatales más grandes ya son empresas de accionistas, pero la mayoría de las acciones están aún controladas por el estado. Vietnam también ha introducido estas empresas de accionistas, pero este proceso no está tan adelantado como en China.

Desde luego, la competitividad global implica más que la simple cuestión de la propiedad. China y Vietnam han tenido que decidir explícitamente qué grado de apertura están dispuestos a aceptar en términos de permitir a sus ciudadanos, por ejemplo, tener acceso a Internet. China, después de alguna resistencia inicial, ha decidido básicamente que el Internet sea ampliamente accesible, aunque continúan los esfuerzos para tratar de limitar el acceso a sitios considerados política o socialmente inaceptables. Vietnam ha seguido un camino similar.

Para el 2004, es posible decir que China y Vietnam han abandonado todos los aspectos de planeación central al estilo soviético, y que ese sistema dejó de existir hace más de una década. Lo que queda es un sistema económico que cada vez se parece más a las economías de mercado con aspectos mixtos privado-públicos de los vecinos de China y Vietnam en Asia Oriental. El gobierno aún tiene un papel activo en la promoción de ciertas industrias, pero la propiedad directa y el control de la industria por el estado es inferior al 25% de la producción total en el caso de China —y algo más en el caso de Vietnam.

En Vietnam, estos cambios han producido más de una década de 7% de crecimiento anual del PIB. En el caso de China ha habido un crecimiento *per capita* en un cuarto de siglo de alrededor de 8% anual. Puesto de manera diferente, los ingresos *per capita* en Vietnam en el periodo de reforma, como promedio, se han multiplicado por dos, mientras que los ingresos *per capita* en China se han multiplicado por cinco. Estos aumentos se han logrado principalmente gracias a las reformas que enfatizaron los incentivos individuales y un sistema de precios (incluyendo el tipo de cambio) que estimularon la competitividad y eficiencia internacional. China en 1978 era un factor económico pequeño en el ámbito mundial, con exportaciones de menos de 10 mil millones de dólares ese año. En 2003, las exportaciones de China sumaron 438 mil millones de dólares, aproximadamente el mismo tamaño que las exportaciones de Japón. Vietnam ha pasado de tener exportaciones de sólo mil millones de dólares en 1989, de las cuales la mayoría fueron dirigidos a COMECON, a una exportación total de 17 mil millones de dólares en 2002, de las cuales la mayoría fue con economías de mercado.

LAS CONSECUENCIAS SOCIALES DE LA REFORMA

En términos de ingreso promedio y consumo, no hay duda que el enfoque chino y vietnamita a las reformas ha sido un éxito. Pero, ¿se han beneficiado todos con estas reformas o un número importante ha quedado fuera del proceso? Se debe tener en cuenta que China, al principio de las reformas, tomó una decisión explícita de permitir a algunos individuos y regiones del país enriquecerse más rápidamente que los otros. Al mismo tiempo, se retuvo el propósito de asegurar que en última instancia todos se beneficiarían y se dedicaron recursos a ayudar a las regiones más pobres, aunque existe la duda de cuánto éxito habrá tenido este esfuerzo. En el lado favorable, ha habido una reducción pronunciada en la pobreza a lo largo de ambos países, particularmente en China. Hay aún sitios de extrema pobreza donde residen decenas de millones de chinos, pero esta cifra es lo que queda de lo que hace tres décadas fueron cientos de millones de personas que vivían con menos de un dólar por día. En el lado menos positivo, aumenta la desigualdad, tanto en las ciudades como en el campo, pero en particular entre las ciudades y el campo. Después del éxito

inicial en la agricultura, el ritmo de crecimiento de la producción agrícola ha desacelerado y los precios pagados a los agricultores han bajado, en tanto esos precios se han alineado con los precios mundiales. La creciente brecha resultante entre el ingreso promedio rural y urbano ha generado una presión enorme para emigrar del campo a las ciudades. China aún mantiene un sistema de registro de familias que restringe los servicios disponibles en las ciudades para los inmigrantes rurales, pero este sistema tendrá que cambiar en tanto el número de estos inmigrantes aumenta del nivel actual de alrededor de 100 millones de trabajadores a varias veces ese número en las próximas dos décadas.

La abolición del sistema colectivo en la agricultura y su reemplazo por las fuerzas del mercado y la producción familiar también ha provocado el colapso del sistema de salud pública rural y de la mayor parte del seguro de salud en las zonas rurales de China. De diversas formas, los ingresos más elevados han mejorado el acceso a los servicios de la salud aun en las áreas rurales, pero este acceso es sumamente desigual y las catástrofes de salud en las familias son una razón importante por la que estas familias caen nuevamente en la pobreza. Se están haciendo esfuerzos para cambiar esta situación, pero están aún en etapa experimental.

La educación, en principio, es ahora obligatoria para los primeros ocho años y ha habido una rápida expansión, tanto en la calidad como en la cantidad, del nivel educativo en secundaria y en la universidad, pero la calidad de la educación en las ciudades sobrepasa con mucho a la de las áreas rurales y, con frecuencia, los inmigrantes rurales tienen que pagar la educación de sus hijos con sus propios recursos, con poca ayuda del gobierno.

¿LECCIONES PARA CUBA?

¿Cuáles lecciones, si es que existen, hay para Cuba en estas experiencias? Ciertamente hay muchas medidas específicas tomadas por China y Vietnam de las que Cuba puede aprender—todo, desde las políticas de tipo de cambio hasta el fracaso de la mayoría de los intentos de reformar las empresas propiedad del estado, pero la lección clave de la experiencia china y vietnamita es otra. De cierta manera, la lección principal es la que Japón entendió a principios de la década de 1880,

en tanto que no fue sino hasta cien años después, en la década de 1980 que China llegó a una conclusión similar. Si se va a construir una economía moderna, competitiva en sus sectores industriales y de servicios, no se puede realizar mediante la adopción de medidas parciales o con trucos. En el siglo XIX, China intentó mantener el antiguo sistema de gobierno y de valores, heredado desde Confucio, supliéndolo con rasgos modernos, pero no dio buen resultado. Mao intentó crear un tipo de sociedad fundamentalmente distinto y ese tipo de sociedad tampoco fue capaz de generar crecientes niveles de bienestar. Una mera rápida revisión de los esfuerzos de Cuba de adoptar reformas indica claramente que Cuba todavía está intentando retener demasiados aspectos de una economía de estilo Soviético con planeación centralizada para que el país logre un ritmo sostenido de crecimiento económico. También parece que Cuba prioriza el uso de instrumentos económicos para mantener un control político así como la igualdad aunque sea a costa de lograr que aumente el bienestar de todos.

China en 1978 y Vietnam en 1986 no decidieron abandonar el socialismo, y ninguno de los dos ha tomado esa decisión hasta hoy. Pero ambos claramente han decidido que harían lo que fuere necesario para lograr incrementos sostenidos del ingreso con el fin de sobrevivir como países fuertes e independientes. Para lograr ese objetivo, tuvieron que abandonar prácticamente todos los procedimientos del enfoque soviético frente al desarrollo económico. También, sin haberlo deseado así, se observa una tendencia de desatender otros valores socialistas fundamentales que subrayan la importancia de garantizar la educación y cierto nivel de acceso a los servicios de salud para todos, pero tanto China y Vietnam están ahora enfrentándose al desafío de cómo corregir esa falta de atención. Ya poseen los recursos para hacer mucho bien en estos sectores sociales, pero todavía carecen de métodos viables para proveer un mínimo de bienestar para todos.

Finalmente, ni China ni Vietnam han considerado suficientemente las consecuencias de su éxito económico para la preservación de un sistema político de un solo partido. Ambos han estado dispuestos de abandonar el uso de instrumentos económicos para mantener el control político y, en cambio, dependen del rápido crecimiento económico para proveer la principal justificación de continuar el gobierno del Partido Comunista. Cuánto durará esta circunstancia y qué tan bien funcionará, son cuestiones que quedan por resolverse.

Parte 3
Política social y bienestar

VII

EFECTOS SOCIALES DEL REAJUSTE ECONÓMICO: IGUALDAD, DESIGUALDAD Y PROCESOS DE COMPLEJIZACIÓN EN LA SOCIEDAD CUBANA

Mayra Espina Prieto

Como resultado de la crisis y la reforma de los años noventa, el tema de la pobreza, su medición y el diseño de políticas públicas orientadas a paliar sus efectos, ha ido ganando un espacio cada vez mayor en las ciencias sociales cubanas. En etapas anteriores, el debate sobre la problemática de la pobreza estaba excluido de estas disciplinas, en primer lugar porque se consideraba que era ésta una situación erradicada en la transición socialista, debido a la política social universal e integradora de la revolución. En este contexto, la relevancia dada a la pobreza como problema social disminuyó significativamente y fue considerada prácticamente resuelta.¹ Al mismo tiempo, se fortalecieron la influencia y los vínculos con la comunidad académica del campo socialista europeo, en cuyas agendas no aparecía el tema de la pobreza y la desigualdad, sino que el análisis de los cambios en las estructuras sociales se centraba en el llamado “proceso de homogenización social”, que partía de considerar que la transformación socialista de la sociedad suponía un avance sistemático (casi automático) hacia la superación de las diferencias y brechas sociales, con todo lo cual quedó tácitamente establecido el supuesto implícito de la irrelevancia de la pobreza como tema de estudio para las ciencias sociales cubanas, asumiendo que el socialismo había establecido una lógica de cobertura universal y de acceso ininterrumpido e irreversible al bienestar para los sectores populares.

La pobreza se ha convertido en un tema central para las ciencias sociales cubanas, al mismo tiempo que su análisis en los círculos polí-

¹ José Luis Rodríguez y George Carriazo, *La eliminación de la pobreza en Cuba* (La Habana: Editorial Ciencias Sociales, 1987).

ticos y académicos se ha expandido ampliamente en el mundo en la última década y que una parte significativa de la población cubana enfrenta hoy día serias dificultades para cubrir sus necesidades básicas. Este capítulo intenta colocar la discusión sobre la pobreza en Cuba y las políticas para su erradicación en una perspectiva más amplia: argumenta que la pobreza debe ser entendida como parte de relaciones sociales y analizada desde la perspectiva de su imbricación con estructuras sociales de desigualdad. A diferencia de la posición tradicional y reduccionista que considera la pobreza como una situación de desventaja circunstancial para un sector de población limitado, ella debe ser entendida en relación con las condiciones estructurales que la reproducen. Sólo una visión estructural permitirá diseñar políticas realistas para aliviar y erradicar la pobreza.

Este capítulo comienza con una reflexión crítica sobre el modelo de política social adoptado durante la transición socialista en Cuba y su tratamiento de la igualdad como un eje central de la distribución. Continúa con una caracterización del estado de la desigualdad en el país en relación con los ingresos, las diferencias territoriales y, finalmente, con las posibilidades de movilidad social para diferentes sectores sociales. Concluye con un análisis de la necesidad de reformular la política social basada en la igualdad, ampliando su sensibilidad para el tratamiento de la diversidad y las diferencias sociales, sustituyendo mecanismos distributivos homogenizantes por otros orientados hacia la consideración de la relación igualdad-diversidad.

EL MODELO CUBANO DE POLÍTICA SOCIAL Y DE ENFRENTAMIENTO A LA POBREZA.

La experiencia vivida por la sociedad cubana durante aproximadamente los últimos nueve lustros puede ser interpretada como un proceso de cambio social intenso y generalizado, que ha pasado por diferentes etapas, incluyendo las de crisis, y que se ha caracterizado por la construcción de un modelo de transformaciones sociales, que presenta rasgos originales con relación al repertorio de políticas sociales y de manejo de la pobreza más extendido en los países subdesarrollados o periféricos.

A nuestro juicio, la característica más sustantiva, que da la originalidad propiamente dicha a este modelo cubano, es la de su focalización

radical en lo social y su rompimiento con el enfoque economicista del desarrollo. Este elemento general se concreta en un conjunto de rasgos particulares de las políticas sociales que él inspira, como son:

- Eliminación de la propiedad privada sobre los medios fundamentales de producción y de las condiciones de generación de relaciones de explotación.
- Propiedad social estatal como base del hegemonismo de los sectores populares y de la preponderancia de su agenda social.
- Centralidad de la igualdad y la justicia social en la formulación de las políticas.
- Necesidad de una articulación adecuada entre la economía y las dimensiones sociales del desarrollo.
- Protagonismo del estado en el diseño y puesta en práctica de las políticas sociales y de la planificación como mecanismo para su ordenamiento.
- Política social única y centralizada que garantice los niveles más extendidos posibles de servicios sociales básicos universales.
- Concepción del ser humano y de sus necesidades como sujeto donde se presuponen y se refuerzan mutuamente las necesidades de orden material y espiritual y donde estas últimas tienen un rol esencial en el desarrollo individual y social.
- Centralidad de la distribución como instrumento de la justicia social.
- Combinación del consumo individual y social, con un alto peso de este último en la justicia distributiva.
- Presencia de mecanismos de participación popular en las acciones transformativas.
- Desconcentración y homogenización progresiva de los ingresos.
- Acceso masivo al empleo.
- La racionalidad del consumo y de las necesidades como modelo de vida social general, no sólo como medida para resolver el problema de la pobreza.
- Masificación del acceso a los bienes culturales.
- Promoción de procesos de desestratificación y homogenización social.
- Concepción de la atención a la pobreza como gestión de políticas de desarrollo.

- Orientación hacia la satisfacción de necesidades básicas y racionales, sistemáticamente ampliadas, otorgando protagonismo a la esfera educacional y espiritual-cultural.
- Creación de espacios de igualdad como instrumento de distribución homogénea y de integración social.
- Debilitamiento progresivo del papel de los ingresos personales y familiares en el consumo y la satisfacción de las necesidades, mediante el fortalecimiento de espacios de igualdad.
- Mantenimiento de estos principios y de la responsabilidad inalienable e indelegable del estado, como centros rectores de la política social, cualquiera sea la disponibilidad de recursos económicos. y la cuantía de los bienes por distribuir.

Podemos inferir que el conjunto anterior de rasgos apunta hacia el supuesto de que la equidad y la justicia social no dependen solamente de la distribución de ingresos monetarios en la escala individual y familiar, que éste no es el factor decisivo para asegurarlas y que ellas más bien se asocian directamente a la consolidación de lo que podríamos llamar “espacios de igualdad”. Con este concepto definimos un mecanismo de distribución que se caracteriza por la universalidad, la masividad, la gratuidad o facilidad para el acceso, condición de derecho legalmente refrendado, estatalidad y carácter público, centralidad y estatalidad de su diseño y de la garantía para acceder a él, participación social, preponderancia de las soluciones colectivas sobre las individuales, homogeneidad, calidad creciente, opción de integración social en igualdad de condiciones para todos los sectores sociales, independientemente de sus ingresos. Una característica del caso cubano es que el estado es el único o al menos el protagonista hegemónico de estos espacios distributivos, es decir, no existen otras alternativas para acceder al bien que se distribuye en el espacio de que se trate o éstas son de muy bajo perfil y no pueden competir con la opción estatal.

La política social cubana ha tenido como pivote el ensanchamiento progresivo de estos espacios, ubicados esencialmente en seis áreas: satisfacción de necesidades nutricionales básicas, educación, salud, cultura, deporte y seguridad social. Precisamente consideramos que la presencia de una propiedad estatal fuerte, como garante de los intereses de los sectores populares, y el hincapie en los espacios de igualdad como mecanismos distributivos, permitió al estado cubano

poner en práctica una perspectiva de enfrentamiento a la pobreza que posibilitó su ubicación dentro de una lógica que desborda los marcos asistencialistas y se ubica en la lógica de desarrollo, al clausurar condiciones esenciales de su reproducción y crear ámbitos de integración social universales y sistemáticamente ampliados.

CRÍTICAS AL MODELO CUBANO DE POLÍTICA SOCIAL

Nuestra intención no es concluir que este modelo y las prácticas que ha inspirado han sido perfectos y siempre exitosos. En realidad, desde la investigación social se ha construido un interesante punto de vista crítico sobre la política social cubana y sobre el modelo de cambio socioeconómico seguido por la transición socialista, que añade interesantes aristas a este análisis. Una línea crítica proviene de reflexiones hechas en el campo de la sociología de las desigualdades y muy apretadamente podría resumirse en cuestiones tales como la absolutización del estatalismo como fórmula casi exclusiva de la propiedad social, que recarga al estado limitando su eficiencia y desaprovecha la capacidad innovadora y productiva de otros actores sociales y tipos de propiedad; el excesivo centralismo en la toma de decisiones, la formalización de la participación y el homogenismo distributivo como elementos que provocan baja sensibilidad para captar e introducir en el diseño de políticas las diferencias y particularidades individuales, grupales y locales en la satisfacción de las necesidades; el bajo perfil de los actores y gobiernos locales en el diseño de las políticas sociales en esa escala; la burocratización; la expansión de la economía sumergida, entre otras.²

Otra vertiente crítica esencial se estructura desde la economía y tiene que ver con las insuficiencias del modelo económico puesto en práctica y, en consecuencia, con su debilidad como sostén de una política social ambiciosa. Si bien en esta área no hay un punto de vista único compartido por los especialistas, nuestra postura es cercana a valoraciones como las siguientes. Monreal y Carranza apuntan: “El crecimiento de tipo extensivo fue la principal característica de la evolución de la economía cubana en los 15 años que precedieron a

² Mayra Espina, *et al.*, *Reestratificación y movilidad social. Informe de investigación* (La Habana: Fondos del CIPS, 1999).

la profunda crisis de inicios de la década de los noventa [...] el crecimiento económico en Cuba durante el periodo 1975-1989 fue un crecimiento extensivo, de baja eficiencia y con alto nivel de compensación por vía externa”.³

Entre las severas limitaciones de este modelo de crecimiento extensivo, los autores señalan la presencia de factores de compensación por vía externa como condición indispensable para su funcionamiento, esto es; su incapacidad para ser autosostenible, utilización poco eficiente de los recursos productivos; incapacidad para transformar los vastos recursos acumulados en un monto acrecentado de exportaciones; insuficiente grado de integración intersectorial de la economía nacional, tecnología de alto consumo energético, elevada vulnerabilidad del crecimiento respecto a los factores externos. Concluyen este análisis indicando que: “La economía nacional conservaba así poderosas barreras estructurales para un crecimiento autosostenido, que se agreden a la relativa escasez de recursos naturales”.

Otro punto de vista nos dice:

Hasta 1989 la economía cubana se caracterizó por una alta concentración de la propiedad en manos del estado, que empleaba a la casi totalidad de la población económicamente activa, con un elevado índice de ocupación, pero sin que pudieran exhibirse indicadores satisfactorios de productividad en muchas actividades. Las inversiones disfrutaron de una adecuada prioridad para asegurar el desarrollo (tasas de acumulación superiores a 20%), pero el rendimiento de los fondos básicos tampoco alcanzó los índices deseables. De ello se desprende que el modelo aplicado no pudo asegurar los niveles de eficiencia económica requeridos para un exitoso proceso de crecimiento intensivo.⁴

A ello se suman métodos de planificación excesivamente centralizados, con escasa autonomía empresarial y regional y con espacios muy restringidos para el mercado; poca variación de la composición mercantil de las exportaciones (dependencia de los ingresos externos

³ Pedro Monreal y Julio Carranza, “Los retos del desarrollo en Cuba: realidades mitos y conceptos” *Cuba construyendo futuro*, Manuel Monereo, Miguel Riera y Juan Valdés Paz, coordinadores. (Madrid: El Viejo Topo, Fundación de Investigaciones Marxistas, 2000).

⁴ Oneida Álvarez, “La economía cubana”, *Papers*, 52. (1997).

de azúcar, níquel, cítricos, pesca y otros escasos productos primarios); insuficiente asimilación de tecnología de punta en el desarrollo industrial, concentración de 85% del intercambio internacional con los países miembros del CAME.⁵

Las investigaciones en sociología y economía coinciden en sus valoraciones sobre el lugar de la distribución y el consumo en este modelo, en el sentido de que si bien el igualitarismo homogenista distributivo puede ser eficaz para masificar y universalizar la satisfacción de un conjunto amplio de necesidades, no tiene sensibilidad para la diversidad y produce el efecto de homogenizar artificialmente a los seres humanos y grupos sociales, igualando sus necesidades y los satisfactores de éstas, con lo cual, contrariamente a sus propósitos, este esquema distributivo genera insatisfacción o satisfacción parcial, y se convierte, también paradójicamente, en un factor de reproducción de desigualdades, pues tiene muy bajo perfil para responder de forma particularizada a las necesidades de sectores con condiciones de partida desventajosas, que no les permiten acceder en situación verdaderamente de igualdad a la apropiación de los beneficios distribuidos homogéneamente y que requerirían mas bien políticas de “acción afirmativa”, que interrumpen las condiciones de reproducción de las desventajas.

De igual forma, un consumo indiferenciado y poco relacionado con los resultados del trabajo y el esfuerzo productivo, pierde sus posibilidades como resorte movilizador para la eficiencia. La subvaloración del consumo individual asociado a ingresos individuales y familiares, y cierta satanización del mismo por su carácter diferenciador, ha entorpecido la expresión de éste como ámbito de despliegue legítimo de las capacidades y necesidades individuales, de mecanismo de incentivación del rendimiento productivo y, en general, de relación social que estimula la producción.⁶ Por otra parte, la tendencia a la formalización de los mecanismos de participación popular y el excesivo centralismo en la toma de decisiones, han lastrado la expresión concreta de algunos de los elementos del modelo.

⁵ *Ibidem.*

⁶ Ángel Hernández, Mayra Espina y Viviana Togores, “El consumo en el socialismo”, mesa redonda (fondos de la revista *Temas*, 2002).

UN MODELO DE IGUALDAD

Asumiendo esa visión crítica, que es básica para cualquier empeño de autotransformación de la experiencia cubana, nos interesa remarcar aquí que, a nuestro juicio, el ideal de política social y de enfrentamiento a la pobreza, adoptado como brújula del cambio y del desarrollo en la transición socialista cubana, aún vivo en la reforma económica, es afín a lo que hemos denominado modelo de igualdad o modelo ético, término que nos sugiere la definición de política social elaborada por la brasileña Laura Tavares, que considera que ésta no es una política entre otras, con el mismo orden lógico, sino una metapolítica que justifica el ordenamiento de cualquier otra política, el ordenamiento de “selecciones trágicas”. Vista de esta forma, la política social quedaría fuera del cálculo económico y se ubicaría en la contabilidad ética, en el área del conflicto entre valores. Constituiría una metapolítica en tanto se configura como matriz de principios ordenadores de selecciones trágicas, principios de naturaleza cambiante y contradictoria.⁷

Esta definición apunta hacia la complejidad de las decisiones en materia de política social y de su estructuración práctica, particularmente porque no pueden diseñarse con recetas generales y universales descontextualizadas, y porque están siempre situadas al menos en las sociedades periféricas, ante el imperativo de establecer prioridades entre opciones drástica, de vida o muerte, con recursos muy limitados. El imperativo se bifurca en uno de eficiencia económica y en otro de naturaleza ética que, aunque no son caras fatalmente inarticulables, difícilmente se conjugan sin contradicción.

POLÍTICAS SOCIALES NEOLIBERALES

Analizando las políticas sociales y de gestión de la pobreza en América Latina que han acompañado las reformas de corte neoliberal, Bernardo Kliskberg (2000) identifica los diez supuestos (“falacias”, les llama por su carácter erróneo y de inversión de la realidad) que las han sustentado, de lo que podemos inferir un modelo de políticas sociales neoliberales:⁸

⁷ Laura Tavares, *Ajuste neoliberal e desajuste social na América Latina* (Rio de Janeiro: UFRJ, 1999).

⁸ Bernardo Kliskberg, “Diez falacias sobre los problemas sociales en América

1) Desjerarquización de la pobreza como problema social, conforme el entendido de que siempre, y en todas partes, ha habido pobres.

2) La solución de la pobreza como cuestión de tiempo (“paciencia histórica”), el tiempo necesario para cumplir las metas económicas que permitan contar con recursos para emprender las metas sociales.

3) El crecimiento económico como condición suficiente para solucionar la pobreza y lograr desarrollo social.

4) La naturalización de la desigualdad como fase irremediable, necesaria y superable del desarrollo, considerando que la concentración de recursos en grupos reducidos genera capacidades de inversión que se revierten en crecimiento económico, y así sucesivamente.

5) Desvalorización de la política social por su carácter no prioritario, secundario y subalterno en relación con políticas mayores (ampliación de la capacidad productiva, logro de los equilibrios monetarios y macroeconómicos, crecimiento tecnológico, etc.) y por su naturaleza de gasto social o inversión ineficiente.

6) Deslegitimación del estado como actor del desarrollo, asociándolo fatalmente con corrupción, ineficacia y burocratización, en oposición a la eficacia del sector privado y el mercado.

7) Desvalorización del rol de la sociedad civil como agente de cambio progresivo a partir de la superioridad del mercado en este ámbito y de la fuerza de los incentivos económicos, la maximización de las ganancias y la gerencia de negocios.

8) Participación social controlada en la gestión de los asuntos públicos, que son materia de dirección especializada, tecnocrática.

9) Elusión ética, donde la racionalidad técnico-instrumental sustituye la centralidad de los valores y elude el debate sobre los fines.

10) Ausencia de caminos alternativos.

A partir del manejo de datos sobre el desempeño económico y social latinoamericano y de otras regiones del mundo, Kliskberg demuestra lo erróneo de estos supuestos y critica severamente su efecto de devaluación de la política social y su incapacidad para resolver el problema de la pobreza. En lo concerniente a la desigualdad, distingue cinco tipos de inequidad en la distribución de ingresos, en

Latina”, Ponencia presentada al Seminario Internacional Gobernabilidad y desarrollo en América Latina y el Caribe (Montevideo: MOST-UNESCO, 2000).

el acceso a activos productivos y al crédito, en los logros educativos y en el acceso a la informática, demostrando empíricamente la relación inversa entre inequidad y desarrollo y los nefastos efectos económicos de políticas sociales de bajo perfil que obstaculizan la formación del capital social calificado en escala ampliada. Con esto se pone en evidencia la necesidad de estrategias de cambio social sustentadas en lo ético y que reconozcan sus efectos de estímulo sobre la economía.

La utilidad de referir aquí con cierta extensión estas reflexiones, está dada porque nos auxilian en la demostración del carácter alternativo del modelo cubano, cuyos postulados básicos responden a la “ética de la urgencia” que Kliskberg opone a la “paciencia histórica” frente a la pobreza.⁹ Desde nuestra perspectiva el efecto entrelazado de la crisis y la reforma interrumpe la lógica de ampliación sistemática de la igualdad social y de clausura de las condiciones que generan vulnerabilidad social y pobreza, y crea una situación de creciente complejización social que exige un rediseño de las maneras en que el estado ha ejercido su protagonismo en este ámbito. En este capítulo nos concentraremos en algunos de los procesos que ilustran esta complejización, a saber, la reestratificación de los ingresos, la territorialización de las desigualdades y el cambio en el patrón de movilidad social.

REESTRATIFICACIÓN DE LOS INGRESOS

Dentro de las dimensiones objetivas de la desigualdad, las denominadas desigualdades económicas han sido consideradas por los estudios sociológicos que intentan medir empíricamente la diferenciación social como el elemento tangible y cuantificable por excelencia de los sistemas de estratificación, el más evidente y al cual se asocian de alguna manera (como causas o efectos) las más variadas constricciones estructurales y expresiones de la heterogeneidad y la inequidad, presentes en una sociedad en un momento y en un espacio concretos. Las desigualdades económicas se definen como las diferencias en la distribución de ingresos, en el acceso al bienestar material y espiritual y en el consumo, y expresan el diferente grado de disposición de recursos y la dotación de medios para la satisfacción de necesidades

⁹ *Ibid.*, p. 9.

materiales que caracteriza a distintos grupos sociales.¹⁰ En esta trilogía (ingresos-acceso al bienestar-consumo) los ingresos monetarios individuales y familiares, operacionalmente entendidos como la cuantía en dinero que un individuo o familia recibe por diferentes fuentes (salarios, pensiones, ganancias, fuentes informales y acciones ilegales, etc.) en periodos determinados, constituyen el indicador primario (no el único) para la medición de las desigualdades y de la situación de pobreza y desventaja social, por indicar la capacidad de satisfacción de necesidades que debe realizarse a través del mercado y para medir cuantitativamente las distancias sociales.

La reducción de la desigualdad en las primeras décadas de revolución

En el caso de Cuba puede decirse que las transformaciones socioeconómicas de carácter socialista tuvieron como efecto, en las tres primeras décadas de la revolución, una reducción relevante de las asimetrías en la distribución de los ingresos monetarios de la población y sus fuentes, la tendencia a la desconcentración y la débil presencia de procesos de polarización, por la eliminación de los extremos más agudos y marcados (elites explotadoras, desempleo y pobreza extrema, excluidos) de la pirámide de la estratificación. Mientras en 1953, 10% de la población de mayores ingresos concentraba 38% del total de los mismos, 20% de menores ingresos percibía 2.1% de éstos. A sólo dos décadas de revolución, en 1978, esta relación había variado sustantivamente; pues 20% de estatus económico más bajo participaba del 11% de los ingresos totales y 20% de los estratos superiores lo hacia en 27%.¹¹

Los cambios socioestructurales propios de la transición socialista incluyeron como eje central la expansión y el amplio predominio del sector estatal de la economía nacional. De tal modo, este proceso de desconcentración de los ingresos está dado por la estatalización y salarización de la mayor parte de los ingresos individuales y familiares. La proporción de trabajadores estatales, con respecto al total de

¹⁰ Celia Heller, "Economic inequality", en *Structural Social Inequality. A Reader In Comparative Social Stratification* (New York: The Macmillan Company, 1987).

¹¹ Andrew Zimbalist y Claes Brundenius, "Creciendo con equidad: el desarrollo cubano en una perspectiva comparada", *Cuadernos de Nuestra América*, 13 (1989).

la población ocupada, varió de 8.8% en 1953, a 86% en 1970 y 94% en 1988.¹²

La estatalización de la ocupación estuvo acompañada del diseño y la aplicación de un sistema salarial uniforme y centralizado, que daba protagonismo máximo al estado en la fijación de las retribuciones, separando la problemática salarial de la esfera de actuación del mercado laboral, que prácticamente fue abolido y que creó las condiciones para una mayor igualdad en la retribución por el trabajo, al tiempo que se proponía garantizar igual pago por trabajo igual, produciéndose una “salarización” de los ingresos familiares.¹³

Simultáneamente tiene lugar una pérdida de la importancia absoluta y relativa de los ingresos como marcador de desigualdad. Ello se explica por la universalización de los espacios de igualdad, como mecanismos de distribución igualitaria, que aseguraba un amplio acceso al consumo material y espiritual para la satisfacción de necesidades básicas, en lo tocante a alimentación, salud, educación, deporte, cultura y otros bienes, con lo que se redujo la dependencia entre consumo o bienestar e ingresos monetarios familiares y personales.

Con la estructuración, hacia 1983 de la Reforma General de Salarios, la delimitación de la escala calificacional-salarial quedó fijada en un espectro de 13 grupos, y admitió sólo una diferenciación entre salarios máximos y mínimos, de un rango de 4.5 a 1. Según datos del Instituto de Estudios del Trabajo, para 93% de los trabajadores el rango real de esta diferencia sólo era de 2.3 a 1 en 1988.¹⁴ El coeficiente Gini calculado para 1986 alcanzó un valor de 0.24.¹⁵ Esta bajísima diferenciación por grupos de ingresos, y especialmente de los salariales, unida al elevado peso de la vía redistributiva social, generó una situación de homogeneidad en muchas dimensiones del bienestar que tuvo su punto de expresión máxima hacia mediados de la década de los ochenta. El salario adquirió un claro papel de factor de homogenización socioestructural al producirse una minimización de su per-

¹² Osvaldo Martínez, *Investigación sobre el desarrollo humano en Cuba, 1996* (La Habana: Ed. Caguayo, 1997).

¹³ Boris Nerey y Nivia Brismart, “Estructura social y estructura salarial en Cuba: encuentros y desencuentros”, Trabajo de curso de la maestría en Sociología, Universidad de La Habana (1999).

¹⁴ *Ibid.*, p. 11

¹⁵ Claes Brundenius, *Revolutionary Cuba: The Challenge of Economic Growth with Equity* (Boulder, Colo.: Westview Press, 1987)

fil estratificador. Este efecto, que se vio reforzado por un sistema de seguridad y asistencia social que garantizaba protección de cobertura universal e ingresos pos o extra laborales, cuyo monto mínimo, unido a los fondos sociales de consumo, aseguraba un acceso al consumo adecuado para los no trabajadores y asistidos.

Pero junto a la cara positiva de la equidad de ingresos, estudios sobre esta problemática apuntan hacia sus aristas negativas: incapacidad del salario para convertirse en un “motor movilizador/corrector” de la estructura social heredada del subdesarrollo; acentuación de los desequilibrios entre profesiones y sectores; déficit permanente de fuerza de trabajo en actividades económicas prioritarias pero poco remuneradas (p.e. agricultura); separación entre incremento del salario y de la eficiencia; uso extensivo de los recursos humanos; baja capacidad estimuladora del salario.¹⁶

El incremento de la desigualdad en la década de los noventa

Los años noventa marcan un cambio radical en el sistema de distribución de los ingresos individuales y familiares, ampliándose considerablemente la magnitud de su diferenciación y las distancias sociales que de ello se derivan. Diversas investigaciones realizadas en la segunda mitad de la pasada década identificaron un conjunto de rasgos y tendencias en esta área, que a continuación sintetizamos:

- El empobrecimiento de vastos sectores de la fuerza laboral y la aparición de una élite de trabajadores.
- Surgimiento de ingresos y niveles de vida no asociados al trabajo.
- Exclusión de importantes segmentos de población del consumo en ciertos mercados o, al menos, reducción de su acceso a un grupo muy limitado de los productos que se distribuyen por medio de ellos.¹⁷
- Reestratificación social, “desestatalización” y “desalarización” de

¹⁶ Boris Nerey y Nivia Brismart, “Estructura social y estructura salarial en Cuba: encuentros y desencuentros.”

¹⁷ Viviana Togoies, “Cuba: efectos sociales de la crisis y el ajuste económico de los 90s”, Informe de Investigación, (Fondos del CIEC, 1999).

amplios segmentos de la ocupación, concentración y polarización de los ingresos.¹⁸

- Aparición de una franja de población en situación de pobreza.
- Superioridad de los ingresos medios de los trabajadores independientes en relación con los asalariados estatales.¹⁹
- Diversificación de las formas de estímulo a los trabajadores.
- Pérdida de peso del salario en la capacidad financiera de las familias, como vehículo de satisfacción de las necesidades de la población y como factor homogeneizador de la estructura social.
- Dispersión de los niveles de ingresos de los asalariados estatales.
- Redistribución de los poderes para la fijación de salarios con pérdida de la centralidad absoluta del estado.
- Debilitamiento cuantitativo y cualitativo de los servicios sociales.²⁰

Este conjunto de rasgos, documentados en los estudios de referencia, indica la presencia de un proceso de reestratificación asociado a la diferenciación de los ingresos monetarios individuales y familiares. Lamentablemente las estadísticas cubanas no han reaccionado aún a estos cambios y no permiten calcular distancias reales, pues sólo distinguen cinco grupos, a partir del promedio mensual de ingresos monetarios per cápita: Grupo 1 (hasta 50 pesos); Grupo 2 (entre 51 y 100 pesos); Grupo 3 (entre 101 y 150 pesos); Grupo 4 (entre 151 y 200 pesos); Grupo 5 (201 pesos y más).²¹ De tal manera que si queremos acercarnos a la magnitud real de las distancias sociales, o al menos a inferir sus posibles extremos con cierta veracidad, tenemos que auxiliarnos de otros medios. Por ejemplo, para 1995 el INIE había estimado una distribución de grupos por ingresos, de 10 estratos descritos en la Tabla 7.1.

Aunque entre 1995 y la actualidad la situación de los ingresos personales y familiares no ha permanecido estática, pues en ese periodo se han incrementado los salarios en diferentes sectores y actividades de la economía nacional p.e. agricultura cañera, salud, educación,

¹⁸ Mayra Espina, *et al.*, *Reestratificación y movilidad social. Informe de investigación.*

¹⁹ Ángela Ferriol, *et al.*, "Política social en el ajuste y su adecuación a las nuevas condiciones". *Cuba Investigación Económica* 2, Año 5 (1999).

²⁰ Boris Nerey y Nivia Brismart, "Estructura social y estructura salarial en Cuba: encuentros y desencuentros."

²¹ ONE, *Anuario Estadístico, 2000* (La Habana: ONE, 2001).

ciencia y técnica, orden interior, entre otros); ha aumentado el número de trabajadores vinculados a esquemas de estimulación en divisas, se ha diversificado el sector de los trabajadores por cuenta propia o independientes y se ha ampliado el rango de acción del mercado, elementos todos que influyen en esta situación. Apelamos a estos estimados para mostrar cómo a mediados de los años noventa se había configurado ya una estratificación considerablemente amplia en la estructura de ingresos de la población cubana. El cálculo actual del coeficiente Gini lo sitúa en 0.38 para el año 2002.²²

Tabla 7.1
Estructura de la población por grupos de ingresos en 1995

<i>Grupos de ingresos</i>	<i>Ingresos promedio mensuales</i>	<i>Por ciento de población</i>
0 - 50	40	19.3
51 - 100	75	22.7
101 - 200	150	25.0
201 - 300	250	12.5
301 - 500	400	11.0
501 - 800	650	5.5
801 - 1200	1 000	2.4
1201 - 1500	1 350	0.7
1501 - 2000	1 750	0.5
Más de 2000	6 000	0.4
TOTAL		100

Fuente: Quintana *et al.*, “Mercado agropecuario, apertura o limitación”, *Cuba: Investigación económica* (1995).

Un conjunto de investigaciones recientes, realizadas en ciudad de La Habana, apegadas a una perspectiva metodológica cualitativa, utilizando muestras pequeñas muestras y entrevistas a profundidad y sin pretensiones de ofrecer enunciados estadísticamente convertibles

²² Ángela Ferriol, “Explorando nuevas estrategias para reducir la pobreza en el actual contexto internacional: experiencias de Cuba”, Ponencia presentada en el Seminario Internacional Estrategias de reducción de la pobreza. La Habana: CLACSO/CROP (2002).

en generalidad nacional, nos muestra otras aristas de la estratificación de ingresos y las distancias sociales. El estudio “La exploración de las desigualdades espacio-familias en la Ciudad de La Habana” encontró una estratificación de ingresos que recorre un espectro que va desde un ingreso per cápita mensual superior a 928 pesos hasta uno inferior a 214 pesos: estrato I: per cápita superior a 928 pesos; estrato II: per cápita entre 535 y 884 pesos; estrato III: per cápita mensual entre 286 y 525 pesos; estrato IV: per cápita mensual inferior a 214 pesos, y reveló que “la mediana de entradas y los per cápita familiares mensuales, son prácticamente 10 veces más altos en el grupo de familias del estrato I en relación con el estrato IV”.²³ El Departamento de Estudios sobre la Familia del CIPS detectó una distribución del ingreso per cápita mensual familiar que oscila entre 69 y 1 200 pesos. El estudio “Componentes y distancias sociales en la Ciudad” identificó un ingreso per cápita familiar mínimo de 37 pesos y uno máximo de 7 266 pesos, con una distancia de casi 200 puntos entre ellos.²⁴ Si obviamos este caso, por su posible poca frecuencia, el ingreso per cápita superior que le sigue en orden es de 1 025 pesos, 28 veces superior al inferior. Aquí la ventaja económica está asociada a la combinación de fuentes de ingresos: remesas familiares y salario estatal y otros ingresos monetarios provenientes del vínculo con la propiedad privada.

Llama la atención que tres estudios diferentes, con captaciones en distintos momentos de los tres últimos años y usando tipologías cualitativas que permitieron seleccionar casos que representaran situaciones socioestructurales características, con cierto grado de extensión en la estructura social cubana, apuntan hacia un espectro de ingresos más amplio que el que permite discernir las estadísticas. Si tomamos el límite inferior de ingresos detectado, 50 pesos, el que consideran las estadísticas) y el superior, 1 200, según la distribución del Departamento de Estudios sobre Familia del CIPS, podemos calcular una distancia de 24 puntos entre ambos extremos. Insistimos en que un cálculo como éste no puede ser tomado como medida confirmada de la desigualdad de ingresos. Se utiliza aquí como un estimado hipotéti-

²³ Luisa Iñiguez *et al.*, “La exploración de las desigualdades espacio-familias en la Ciudad de La Habana”, Informe de investigación (Fondos del Centro de Estudios de Salud y Bienestar Humano, Universidad de La Habana, 2001).

²⁴ Mayra Espina *et al.*, *Componentes socio estructurales y distancias sociales en la Ciudad*. Informe de Investigación (La Habana: Fondos del CIPS, 2002).

co que produce una señal de alerta indicando que los datos oficiales pueden estar subvalorando, cuantitativa y cualitativamente, el proceso de reproducción de las desigualdades económicas.

Intentando acercarnos a la evolución del problema de la pobreza en la experiencia socialista cubana, aunque desafortunadamente no contamos con mediciones sucesivas de este fenómeno, revisamos análisis realizados a inicios de los años ochenta que señalan un ascenso en los indicadores del desempeño económico durante de la segunda mitad de los años setenta en la universalidad de las políticas sociales y en el aumento sistemático de la calidad de los espacios de igualdad, que fundamentaban la tesis de que la pobreza, y especialmente la exclusión social, habían experimentado una retracción de tal magnitud que, aplicando un enfoque de necesidades básicas, podía concluirse que la pobreza había sido erradicada como problema social en el país.²⁵

Aun siendo éste un tema en discusión, el alcance exacto de la reducción de la pobreza en la transición socialista cubana, se ha estimado para 1985 una franja de población urbana en situación de riesgo de 6.3%. que se había ensanchado por amplio margen hacia 1995, cuando alcanzaba una proporción de 14.7%, evidenciando una expansión de los grupos cuyas condiciones de existencia se han vuelto precarios y sus posibilidades de acceso al bienestar se han visto seriamente afectadas.²⁶ Si adicionamos el cálculo de pobreza urbana más reciente, 20%, queda claro que la situación de la desigualdad de ingresos hoy día contrasta con el periodo de precrisis y prereforma, porque ésta ahora afecta, a diferencia de esos momentos anteriores, el área de las necesidades básicas.²⁷

Dos factores adicionales apuntan hacia una complejización de este campo de análisis: por un lado, el acceso a ingresos en divisas y, por otro, la diversificación de las fuentes de ingresos. Ésta es un área insuficientemente esclarecida y una problemática todavía en estudio, donde se presentan muchas dificultades técnicas para precisar cuantías y fuentes de los ingresos familiares en divisas no provenientes

²⁵ José Luis Rodríguez y George Carriazo, *La eliminación de la pobreza en Cuba*.

²⁶ María del Carmen Zabala, "Situación de la pobreza en el Caribe: actualidad y perspectivas de Cuba en el contexto caribeño", Ponencia presentada al Seminario Internacional Estrategias para la eliminación de la pobreza (La Habana: CLACSO-CROP, 2002).

²⁷ Ángela Ferriol, "Explorando nuevas estrategias para reducir la pobreza en el actual contexto internacional: experiencias de Cuba", *op. cit.*

del trabajo en el sector estatal, pues éstos muchas veces se asocian y circulan por vías no formalizadas, lo que obstaculiza su medición y cuantificación, no obstante intentaremos acercarnos a algunas aristas de este fenómeno. Ferriol señala:

En la sociedad cubana actual el principal factor de desigualdad es poseer una fuente de ingresos en divisas. Ello responde a lo elevado del tipo de cambio vigente junto al hecho de que para satisfacer algunas de las necesidades esenciales de la familia, ello debe efectuarse obligatoriamente en divisas. Esta situación está estrechamente relacionada con el diseño que se ha implantado para el mercado segmentado de bienes de consumo y servicios.²⁸

De igual modo, diversos estimados confirman que los ingresos medios de los trabajadores por cuenta propia son muy superiores a los de los asalariados estatales, muy especialmente los de los arrendadores de viviendas y dueños de pequeños restaurantes.²⁹

Por su parte, los estudios cualitativos mencionados reportaron que, en las familias de más altos ingresos, hay una fuerte presencia de entradas provenientes del sector no estatal, por encima de los estatales o con ausencia total de éstos.³⁰ Las entradas por jubilación y pensiones son muy bajas y no alcanzan por sí solas para cubrir las necesidades básicas. Son fuentes importantes por la magnitud de los ingresos que proveen: las remesas, el trabajo en el sector de propiedad mixta y en el estatal emergente, pero parece que lo más efectivo resulta la combinación de fuentes de ingresos, incluida la puesta en

²⁸ *Ibidem*. Los estudios sobre la situación de los ingresos que sirven de base a este texto fueron realizados, fundamentalmente, entre los años 2001 y 2003, momentos en los que todavía circulaba en el país el dólar y podía ser directamente usado en diferentes mercados. A partir del primer trimestre del 2005 la circulación del dólar fue clausurada y se estableció un gravamen a su cambio por Pesos Cubanos Convertibles (CUC) de aproximadamente 18%. Ello no modifica la conclusión anterior, toda vez que continúan existiendo ingresos diferenciados en pesos y CUC, y que esta última moneda equivale a 24 pesos.

²⁹ Mayra Espina, *et al.*, *Componentes socio estructurales y distancias sociales en la Ciudad* y Ángela Ferriol, "Explorando nuevas estrategias para reducir la pobreza en el actual contexto internacional: experiencias de Cuba", *op. cit.*

³⁰ Los estudios se refieren al estudio previamente citado del Departamento de Estudios sobre Familia; Iñiguez *et al.*, 2001; y Espina *et al.*, 2002.

práctica de estrategias para la elevación de los ingresos que pueden abarcar actividades ilegales o no legitimadas por la institucionalidad vigente. Igualmente señalan la vinculación al capital extranjero, las remesas familiares, la ocupación estatal en actividades ventajosas (gastronomía vinculada al turismo) y ventas en el mercado negro, en ese orden, como las fuentes que proveen ingresos superiores a la media. La combinación de varias de estas fuentes resulta la estrategia más exitosa. Iñiguez encontró que 35% de las familias estudiadas recibía remesas y que esta proporción se elevaba hasta 63% en el estrato de ingresos superiores, mientras que caía a un 5% en el del extremo inferior. El informe de Espina y colaboradores confirma que las remesas, aunque están presentes en una cantidad pequeña de familias, se asocian a ingresos per cápita relativamente altos y marcan una diferencia notable entre las familias de altos y bajos ingresos.

Más allá del hecho de que no es posible establecer el orden de prioridad relativa de estas fuentes y de que aún se debate acerca de la prioridad de las remesas en ellas, la información de que disponemos con sus limitaciones, indica que ha habido disminución de la importancia del trabajo en general, y del trabajo en el sector estatal, como proveedor de ingresos y de alto bienestar; debilitamiento del papel del salario como fuente de ingresos; elevación del rol de vías no asociadas al trabajo y del vínculo con la propiedad privada en la disponibilidad de ingresos monetarios; presencia eficiente de estrategias ilegales para la obtención de ingresos.

Nos parece importante insistir en el hecho de que la manera en que actualmente se capta y se procesa la información referida a las diferencias de ingresos impide esclarecer las distancias reales existentes en grupos de ingresos y, por consiguiente, evaluar el estado de la desigualdad conforme este indicador, que se ha convertido en un marcador esencial de diferenciación, al punto de definir a los elites y los vulnerables. Aun cuando el sistema de la seguridad social en el país tenga entre sus propósitos esenciales fortalecer métodos y estilos de atención personalizados y particularizados, el diseño de políticas y estrategias y de programas generales en este terreno, acciones que no son opuestas al propósito anterior sino complementarias, no pueden prescindir del conocimiento del cuadro más detallado posible y estadísticamente explícito de la estratificación de los ingresos en el país.

Considerando, por un lado, los hallazgos de los estudios cualitativos sobre distancias sociales y, por otro, estimados recientes del costo

de una canasta básica de alimentos (entre 170 y 190 pesos per cápita mensuales, según estimados de Viviana Togores), es posible presentar una propuesta preliminar de grupos de ingresos que mejore la sensibilidad de las estadísticas hacia el proceso de diferenciación económica que está teniendo lugar. Podría abarcar a los *grupos de ingresos muy bajos ingreso*: per cápita mensual inferior a 180 pesos; *grupos de ingresos bajos*: 180 a 300 pesos; *grupos de ingresos medios bajos*: entre 301 y 500 pesos; *grupos de ingresos medios altos*: entre 501 y 1000 pesos; *grupos de ingresos altos*: entre 1001 y 3000 pesos; *grupos de ingresos muy altos*: más de 3000 pesos.

Vale aclarar que la propuesta anterior es sólo ilustrativa, puesto que no hay conjuntos de datos estadísticos hábiles y abiertos que pudieran permitirnos probar empíricamente la validez de este esquema de estratificación. Este análisis es presentado con el propósito de mostrar al lector cómo los hallazgos de la investigación evidencian distancias de ingresos mucho mayores que las que reflejan las estadísticas públicas disponibles. A la luz del proceso de renovación y ampliación de la política social y de enfrentamiento a la pobreza que actualmente tiene lugar en Cuba, esta propuesta también intenta hacer hincapié en que ciertos requerimientos metodológicos son ineludibles y, en ese sentido, es necesario incorporar a las mediciones estadísticas un espectro más amplio de estratos de ingresos. Ampliar la sensibilidad estadística es imprescindible para captar la magnitud real de las desigualdades económicas existentes y para evitar la subvaloración de esta esfera de la diferenciación social.

TERRITORIALIZACIÓN DE LAS DESIGUALDADES

Se entiende aquí como territorio el conjunto de relaciones y redes, económicas, sociales, culturales ambientales, políticas e históricas, que convierten un espacio geográfico en una unidad o subsistema socioeconómico, relacionado con un conjunto de mayor generalidad, pero con estructuración y conectividad internas propias, que le confieren relativa autonomía y especificidades en su funcionamiento, debido, entre otras razones, a las peculiaridades ambientales y de recursos naturales, las ventajas y limitaciones que de ello se derivan, el tamaño y capacitación de sus recursos humanos, sus tradiciones y costumbres, el grado de desarrollo de su estructura económica, etcétera.

En la transición socialista cubana se aprecia una clara tendencia por la inclusión del enfoque territorial en el diseño de las políticas económicas y sociales. El principio central de dicho enfoque fue el de la nivelación socioeconómica de las distintas regiones del país, con el propósito de superar las profundas diferencias heredadas del capitalismo dependiente, que había tenido como consecuencia una heterogenización interterritorial excluyente, donde la zona oriental del país y las franjas rurales y semiurbanas se habían llevado la peor parte, y proveer posibilidades de acceso al bienestar material y espiritual a todas las regiones por igual.

Pero estas experiencias tuvieron la limitante de transcurrir en condiciones de alta centralización del modelo económico, donde el nivel territorial de la planificación difícilmente podía trascender el papel de réplica en pequeña escala de las políticas nacionales y donde queda muy poco espacio para las opciones de autotransformación local. En 1988, en un interesantísimo diagnóstico elaborado por la Comisión Nacional del Sistema de Dirección de la Economía se señalan, entre las deficiencias y necesidades principales de la planificación en el país, la insuficiente planificación integral del territorio, la no conjugación adecuada entre los aspectos ramales y territoriales, la ausencia de un carácter activo de la planificación territorial, la necesidad de establecer la diferenciación y los nexos entre los sectores de propiedad en todos los niveles de la planificación.³¹

Estas circunstancias nacionales no son ajenas al contexto internacional, por ello es necesario considerar aquí el hecho de que en la fase actual de desarrollo, caracterizada por la mundialización de las relaciones económicas, el territorio adquiere nuevas cualidades impulsadas por los procesos globalizadores.³² La nueva cualidad de lo local se configura fundamentalmente a partir de dos rasgos de la globalización, a saber: *la articulación económica interterritorial* que desborda las fronteras del estado-nación y es coordinada por sujetos extranacionales. En esta forma de articulación juega un papel

³¹ Comisión Nacional del Sistema de Dirección de la Economía, “Decisiones adoptadas sobre algunos elementos del sistema de dirección de la economía”, *Cuba, Economía Planificada*, 3 (1988).

³² Manuel Monereo, “Mundialización de las relaciones sociales”, Ponencia presentada a la Conferencia Internacional “El Socialismo en el siglo XXI” (La Habana, 1997).

fundamental el tránsito desde las economías de escala de modelo “fordista”, basadas en el ensamblado final, hacia la fabricación territorialmente dislocada de las partes componentes, lo que se conoce como “economía difusa”; y *la selectividad territorial*, que tiene como eje la integración selectiva, por sus ventajas competitivas, dinámicas, de territorios y actividades productivas y, como resultado, la exclusión de otras zonas y franjas poblacionales enteras que quedan fuera, total o parcialmente, de la lógica de las relaciones globalizadas. Esta selectividad excluyente profundiza desigualdades anteriormente existentes y genera otras nuevas.

Cuba ha estado marcada por a las circunstancias globales que han producido una resignificación de la territorialidad. La reinscripción de la economía cubana en los mercados internacionales, donde prevalecen las reglas de la globalización neoliberal, ha significado una reestructuración económica que privilegia actividades y espacios productivos con mayores posibilidades de responder eficazmente a las exigencias de esos mercados. Aun cuando los efectos de selectividad y exclusión territorial que de ello dimanaban se ven amortiguados por la acción redistributiva estatal, las ventajas competitivas dinámicas locales están desempeñando un papel decisivo en las posibilidades de inclusión de los territorios en las estrategias de enfrentamiento a la crisis y de desarrollo del país. Ello provoca que las medidas que integran el reajuste tengan una expresión territorialmente diferenciada en cuanto a sus efectos concretos. En este contexto, también en Cuba tienen lugar fuertes procesos de heterogenización de los actores y las sociedades locales, diferenciación interterritorial y multiplicación de los contactos entre lo local y lo global que alteran los rasgos de las estructuras sociales territoriales y su rol en la reproducción de las relaciones sociales.

Territorialización en la Cuba de los años noventa

En la segunda mitad de la década de los 90 se han realizado estudios que permiten inferir direcciones generales de la heterogenización territorial que se ha producido en el país. La investigación sobre el nivel de pobreza urbana identificó una franja poblacional de 14.7% en esta condición y demostró también que el efecto de contracción de la economía cubana se manifestó con mayor intensidad en la región

oriental del país, donde la población urbana en situación de riesgo alcanzaba 22%.³³

Por su parte, la medición del desarrollo humano en Cuba, realizada en 1996, incluyó la construcción de un índice del desarrollo humano (IDH) relativo para cada provincia, integrando cinco dimensiones: longevidad, educación, ingreso, salud y servicios básicos.³⁴ El cálculo de este índice provincial de desarrollo humano nos permite inferir al menos tres grandes grupos territoriales: provincias con IDH alto: Ciudad Habana, Cienfuegos, Villa Clara, Matanzas y La Habana; provincias con IDH medio: Sancti Spíritus, Ciego de Ávila, Pinar del Río y Santiago de Cuba; provincias con IDH bajo: Holguín, Guantánamo, Camaguey, Las Tunas y Granma. El diagnóstico de los asentamientos de la franja de base en los municipios críticos, destaca la existencia en el país de 36 municipios que pueden ser considerados como los más deprimidos o “críticos” y todos ellos se localizan en provincias de la región oriental del país.³⁵

Un estudio sobre las desigualdades espaciales del bienestar en Cuba demostró que los “nuevos procesos” (creación o incentivo de formas de propiedad no tradicionales y mecanismos de mercado; jerarquización de sectores y actividades económicas; fortalecimiento de formas de producción cooperativa e individual y de la gestión familiar) tienen una expresión territorial desigual y muestran sus manifestaciones más potentes y ventajosas en territorios como Ciudad de La Habana, Varadero, nordeste de Holguín, norte de Ciego de Ávila, sur de Matanzas, Pinar del Río y La Habana.³⁶ En un estudio realizado por un equipo del Centro de Investigaciones Psicológicas y Sociológicas, se afirma que en el mapa económico cubano actual es posible distinguir provincias donde se ha producido un rápido contacto con formas económicas revitalizadas (el turismo, las empresas mixtas, las actividades de capital extranjero) y otras donde esto apenas

³³ Ángela Ferriol, “Pobreza en condiciones de reforma económica: el reto a la equidad en Cuba”, *Cuba: Investigación Económica*, 1, Año 4 (1998).

³⁴ Osvaldo Martínez, *Investigación sobre el desarrollo humano en Cuba, 1996*.

³⁵ Instituto de Planificación Física (IPF), “Diagnóstico de los asentamientos de la franja de base en los municipios críticos”. Informe técnico (Fondos del IPF, 1998).

³⁶ Luisa Iñiguez y Mariana Ravenet, “Desigualdades espaciales del bienestar en Cuba. Aproximaciones a los efectos de los nuevos procesos en las realidades sociales”, Informe de Investigación (Fondos del Centro de Estudios de Salud y Bienestar Humano, Universidad de la Habana, 1999).

ha tenido lugar, quedando configurada una diferenciación territorial provincial que se expresa en la siguiente clasificación por grupos, de acuerdo con el grado de articulación con la economía emergente:³⁷

Grupo 1, provincias con alto nivel de inserción en sectores económicos revitalizados Ciudad de La Habana, Matanzas, Holguín, Ciego de Ávila); *Grupo 2*, provincias con nivel medio Pinar del Río, Camagüey, Santiago de Cuba, Sancti Spíritus, Isla de la Juventud, Cienfuegos, Villa Clara, La Habana); *Grupo 3*, provincias con bajo nivel Las Tunas, Granma, Guantánamo).

A este primer corte de la diferenciación territorial, construido a partir del criterio de expertos, el estudio citado añadió un análisis estadístico de correlaciones, aplicado a datos que caracterizan las estructuras socioclasistas provinciales estructura de la población ocupada según sectores de propiedad estatal, mixto cooperativo y privado) y según categorías ocupacionales) y evidenció que la reforma ha supuesto la formación de cuatro grandes tipos socioestructurales territoriales:

1) Tipo mixto-estatal (con fuerte presencia de obreros y dirigentes): Matanza, Santiago de Cuba, Isla de la Juventud.

2) Tipo cooperativo (CPA y UBPC): La Habana, Ciego de Ávila, Cienfuegos.

3) Tipo privado (especialmente rural): Pinar del Río, Sancti Spíritus, Granma, Villa Clara, Las Tunas, Camagüey, Guantánamo, Holguín.

4) Tipo estatal-privado extranjero (con fuerte presencia de intelectuales y empleados): Ciudad de La Habana.

Esta tipología indica aquellos ejes estructuradores que están teniendo la mayor potencia diferenciadora en la escala territorial, señalando las formas peculiares que en este espacio adopta el reajuste económico y ofreciendo pistas sobre los actores socioeconómicos que en las distintas provincias tienen el rol fundamental. Lo más importante aquí es resaltar la idea de que la heterogenización territorial es uno de los procesos más fuertes que han acompañado la reforma cubana y que ello exige fórmulas también heterogéneas de diseño y puesta en práctica de las políticas sociales, donde la intervención de los actores locales sea un elemento esencial en la construcción de las agendas y la conformación de los recursos.

³⁷ Lucy Martín, *et al.*, "Expresiones territoriales del proceso de reestratificación", Informe de investigación (Fondos del CIPS, 1999).

Una nueva visión del territorio en el modelo de desarrollo cubano

Coincidimos con la visión de CEPAL, cuando plantea que las nuevas circunstancias de desenvolvimiento de las sociedades locales exigen a las ciencias sociales y a la política desplazarse definitivamente desde la extendida concepción del territorio como soporte geográfico de las actividades socioeconómicas nacionales y como objeto de la planificación física, hacia el concepto de territorio como factor de desarrollo, concepto que se centra en la heterogeneidad del territorio, la capacidad de movilización en torno a diversos proyectos de autotransformación de los actores sociales que emergen y se reproducen a esa escala, la existencia y posibilidad de acceso a recursos estratégicos para el desarrollo local, la configuración de territorios socialmente organizados para generar “sinergias positivas” entre sus diferentes sujetos productivos, la intervención, estratégica y participativa, de las administraciones públicas territoriales en la planificación del desarrollo económico y social y su rol en la creación de espacios de concertación entre los diferentes actores sociales; la identificación de líneas de desarrollo territorialmente equilibrado y sostenible, la facilitación de esquemas de cooperación empresarial e institucional en aspectos estratégicos, especialmente en la innovación, la difusión y la adaptación de tecnologías, y los logros de la actividad de investigación y desarrollo; la identificación de iniciativas locales de desarrollo tecnológico, de formación de recursos humanos específicos y de financiación del desarrollo).³⁸

Esta concepción no supone tratar el territorio como segmento autónomo, sin relación con el todo nacional, sino movilizar proactivamente las sociedades locales con la finalidad de identificar sus posibilidades endógenas de desarrollo y de atracción de recursos exógenos, para convertirlas en su plataforma de enlace con la nación y con otros territorios, en una red dinámica de sinergias positivas. Dada la fortaleza del papel del estado como agente de desarrollo y como garante de la seguridad social, condiciones prácticamente inexistentes en el resto del mundo subdesarrollado, Cuba tendría opciones para asumir esa concepción donde centralismo y universalidad se articulan con localismo y focalización. En síntesis, sólo señalo que la territorialidad, desde

³⁸ Francisco Alburquerque, *Espacio, territorio y desarrollo económico local*. (ILPES LC/IP/R. 160. Santiago de Chile: CEPAL, 1995).

la perspectiva de las ventajas y desventajas vinculadas a la espacialidad y del claro proceso de concentración de la vulnerabilidad y la pobreza que ha tenido lugar en Cuba, necesariamente tiene que ser rescatada en un enfoque participativo y autotransformativo local del desarrollo y convertirse en un escenario prioritario del diseño y puesta en práctica de la política social y del rescate de los “espacios de igualdad”.

NUEVO PATRÓN DE MOVILIDAD SOCIAL

La noción de estructura social y socioclasista lleva implícita la doble condición de cierta estática, como conjunto de posiciones y de enlaces entre ellas, que se reproduce con cierta estabilidad en el tiempo y el espacio, y a la vez una dinámica dada por su carácter de sistema complejo, ininterrumpidamente movido por tendencias reproductivas de autoconservación y cambio, algunas pautadas, otras imprevisibles. Entre las dimensiones que incluye la dinámica socioestructural se encuentra la movilidad social (el desplazamiento de los individuos y grupos sociales de una posición a otra de la jerarquía social, en sentido ascendente o descendente) toda vez que estos desplazamientos, sin desconocer la intervención del azar ni la mediatización de la intersubjetividad, aparecen relacionados y predefinidos, como repertorio de movimientos posibles en una situación socioestructural dada) con el conjunto de constricciones objetivas presentes en una sociedad. La movilidad describe una importante arista de las relaciones interclases y de los entrelazamientos de los procesos socioestructurales, y económicos y políticos en general, de carácter macrosocial y con los destinos individuales. La movilidad posee una fuerte potencia modificadora de las trayectorias personales y, en este sentido, forma parte de los ejes multicausales tendenciales de los comportamientos individuales y de la formación de la subjetividad colectiva.

Los estudios sobre los cambios socioestructurales en la sociedad cubana en las últimas cuatro décadas han documentado la presencia de tres grandes momentos en este proceso:³⁹

A. *Periodo de los cambios clasistas fundamentales, 1959-1975*: Aquí se desmantelan las relaciones anteriores de clases, se elimina la pro-

³⁹ Mayra Espina *et al.*, *Reestratificación y movilidad social. Informe de investigación*.

piedad privada sobre los medios de producción fundamentales y se construye un nuevo sistema de componentes socioestructurales que tiene como eje fundamental la estatalización. Se produce una desestratificación social.

B. Periodo de los cambios en la estructura interna de los componentes socio-clasistas fundamentales, 1976-1988: Los componentes socioestructurales característicos de la transición socialista clase obrera, intelectualidad, campesinado) se reproducen establemente, mantienen su peso relativo en la estructura social y los cambios más intensos se desplazan hacia su composición interior, en virtud de una complejización progresiva de la división socio-ocupacional del trabajo.

C. Periodo de reforma económica y reestratificación social, 1989-actualidad: La crisis económica iniciada a finales de los años ochenta y la estrategia de reajuste puesta en práctica para su enfrentamiento, tienen como uno de los efectos sociales más significativos, la ampliación de las distancias sociales y la desigualdad social.

Nos aproximaremos ahora a las características de la movilidad social en las diferentes etapas de la transición socialista cubana y sus cambios socioestructurales. Apliquemos a la Tabla 7.2 un criterio de jerarquía socioestructural organizada a partir de grados de socialización de la propiedad sobre los medios de producción, considerando que es precisamente la propiedad socialista en este caso estatal) el eje de integración característico del nuevo sistema social. Aunque las categorías utilizadas en esta tabla no permiten definir estrictamente el orden de esta jerarquía, podemos usar la divisoria de la propiedad como marcador de la movilidad vertical y ascendente. Así, en el periodo 1953-1970 se produjo una dinámica estructural de 84.3%, siendo éste el rasgo más pronunciado de la primera fase de la reproducción socioestructural en la transición socialista cubana.

Tabla 7.2

Población económicamente activa por ocupación (por ciento)

	1953	1970
Trabajadores estatales	8.8	87.5
Asalariados privados	63.3	1.3
Cuenta propia	24.0	1.2
Otros trabajadores no estatales	3.9	10.0
TOTAL	100	100

Fuente: Comité Estatal de Estadísticas, *Censo de Población y Vivienda, 1981*. Cuadro II, pág. VI.

Periodo de los cambios de clases fundamentales

La característica más sobresaliente de la primera década de la revolución es la presencia de intensas corrientes de desplazamientos interclases, la mayoría de ellas inexistentes en el país antes de 1959, como, por ejemplo, movimientos masivos desde los grupos de asalariados privados, pequeños propietarios, semiproletarios y desempleados hacia la clase obrera vinculada al sector estatal de la economía y desde la clase obrera, el campesinado y otros sectores sociales, hacia diferentes formas del trabajo intelectual. Durante este periodo (1959-1975) se elevó considerablemente la posibilidad de encontrar cambios en la ubicación de clase de una persona y diferencias sustanciales en relación con la de sus padres y abuelos, siendo bastante comunes los casos de movilidad ascendente máxima o variabilidad intergeneracional total de la ubicación por clases, donde aparecen diferencias entre tres generaciones y en la propia trayectoria del individuo. La ampliación del sector estatal, el incremento de los niveles de empleo, la diversificación de alternativas del universo profesional, la masificación de la educación general y técnica profesional, funcionaron como resortes potenciadores de la movilidad.

En síntesis, la movilidad en este periodo se caracterizó por un cambio radical de las constricciones estructurales; movilidad inducida por la sustitución de una estructura de clases sociales por otra, muy elevada movilidad estructural y general; alta fluidez, intensidad y movilidad de largo alcance en el plano intrageneracional o intergeneracional; los desplazamientos desde estratos asalariados privados hacia los de trabajadores estatales, desde el trabajo manual al intelectual, desde el no calificado al calificado; configuración de un patrón subjetivo de alta expectativa de movilidad ascendente que tiene como cima el trabajo intelectual de alta calificación.

Periodo de cambios en la estructura interna de los componentes fundamentales de las clases sociales

Tras el periodo requerido para la configuración de los componentes de las clases sociales propios de la fase inicial de la nueva formación socioeconómica, se produce una desaceleración de los ritmos de la movilidad social y se potencia la necesidad de reproducir establemen-

te dichos componentes y de perfeccionar sus roles en el sistema social. Por ello, la movilidad social característica para la etapa de transformaciones socioestructurales entre clases tiene una intensidad relativamente baja y se asocia al perfeccionamiento socioprofesional interno de los componentes de las clases sociales fundamentales.

El análisis de esta etapa tiene como base los datos recopilados en una amplia investigación nacional sobre la estructura de clases sociales cubana donde, por medio de una encuesta, se midió la movilidad vertical intrageneracional propia del periodo.⁴⁰ Para captar la movilidad vertical, este estudio utilizó un esquema socioestructural ordenado en grados por las formas de propiedad. La propiedad estatal representaba la cima de la estructura, la cooperativa, un grado intermedio, y la pequeña propiedad privada, la posición inferior de la jerarquía. A ello se añadían los criterios de calificación exigida por el puesto de trabajo, gastos intelectuales y grado de mecanización. De manera que movimientos que traspasaran las líneas divisorias de propiedad, de niveles de calificación entre trabajo intelectual y manual, entre mecanizado y no mecanizado, agrícola e industrial, suponían desplazamientos verticales. El ascenso significa acercamiento a la propiedad estatal, elevación de la calificación, del contenido intelectual del trabajo y del vínculo con la mecanización y la tecnología. El esquema utilizado fue el siguiente:

I. *Propiedad estatal:*

- a) Trabajadores cuyos esfuerzos son básicamente intelectuales (dirigentes, especialistas y técnicos).
- b) Empleados de oficina.
- c) Trabajadores con predominio de esfuerzos físicos y manuales (clase obrera, incluyendo la categoría ocupacional de obreros y trabajadores de los servicios).

II. *Propiedad cooperativa:* Cooperativas de producción agrícola.

III. *Propiedad privada:*

- a) Pequeños granjeros individuales.
- b) Trabajadores por cuenta propia.

⁴⁰ Mayra Espina y Lilia Núñez, "Acerca del concepto de movilidad social y su utilización en la sociología marxista", *Estudio de la sociedad cubana contemporánea*. Anuario (La Habana: Ed. Academia, 1988).

Este esquema tomó como fuentes para su construcción, los ejes de articulación de desigualdades más potentes en esos años: las posibilidades de acceso al bienestar material y espiritual disponible en ese momento histórico concreto y el criterio de “distribución de recompensas” contenido en la escala salarial cubana vigente en el sector estatal de la economía cubana en los años ochenta.

En este contexto la clase obrera se comportaba como un componente con saldo de movilidad negativo, pues a pesar de su tendencia a conservar sus efectivos, la baja proporción de salidas no fue compensada con entradas desde otras posiciones socioestructurales, apareciendo como un “emisor”, con poca acción atractiva hacia otros componentes. Sus movimientos de entrada y salida son mayoritariamente un intercambio con el estrato de trabajadores intelectuales. Dentro de esta clase, los obreros propiamente dichos siguen un comportamiento similar al descrito, mientras que los trabajadores de los servicios son más receptores que emisores. La movilidad más fuerte se produjo en la propia clase, entre grupos adyacentes, en desplazamientos que suponen cambios ligeros de calificación, ingresos o condiciones de trabajo, y donde es difícil deslindar entre movimientos verticales y horizontales.

En cuanto a los especialistas técnicos ocupados en tareas con esfuerzos preferentemente intelectuales que exigen calificación alta o media alta), que podríamos hacer coincidir en líneas generales con la intelectualidad, son ligeramente más estables que la clase obrera. Es un componente receptor que atrajo a empleados y obreros este último es uno de los desplazamientos de mayor intensidad para el periodo). Escasísimos campesinos y trabajadores por cuenta propia logran arribar al trabajo intelectual que, para ellos aparece como una opción casi cerrada en los términos del ciclo vital, si bien tal vez no para sus hijos. Los empleados de oficina forman un estrato móvil y abierto para el resto de los vinculados a la propiedad estatal no así campesinos y trabajadores por cuenta propia), siendo fundamentalmente emisor. Sus salidas son preferentemente ascendentes: hacia los especialistas. El campesinado es el menos móvil en este periodo, conserva 91% de sus efectivos iniciales y es el destino de muy pocos movimientos. Sus desplazamientos son interiores, de corto alcance: desde el pequeño agricultor individual hacia los cooperativistas. Sus rutas de salida se dirigen hacia la clase obrera.

Los trabajadores por cuenta propia fueron los responsables de los desplazamientos más intensos (desde la propiedad no estatal hacia la

estatal), pero a la vez fue el sector que más efectivos ganó en virtud de la movilidad social (68% de sus componentes provenía de otras posiciones socioestructurales). Esta tendencia representó una clara contracorriente en relación con la movilidad “necesaria” o deseable, según el modelo económico y político vigente en esa fase de la transición socialista cubana, y con el proceso de eliminación progresiva de la propiedad privada, y aunque la pequeña proporción de esta capa en el cuadro socioestructural cubano de los años ochenta minimiza el efecto cuantitativo de esta tendencia de la movilidad, tiene la virtud de señalarnos su persistencia reproductiva y de mostrarnos una arista conflictiva (desde la perspectiva del socialismo extendida en la época) de los desplazamientos sociales.

En suma, la movilidad social en el periodo analizado se caracteriza por el predominio de la movilidad de corto alcance, de baja intensidad, de carácter intraclasista; la aparición de tendencias de autorreclutamiento de la intelectualidad, disminución de la movilidad estructural en general y particularmente de la de largo alcance, consolidación del patrón subjetivo de ascenso basado en la calificación y el acceso al trabajo intelectual.

Periodo de reforma económica y reestratificación

La primera constatación que permiten hacer las evidencias empíricas sobre la movilidad en este periodo es que se produjo una aceleración de los intercambios entre grupos ya existentes, e intensos desplazamientos hacia posiciones socioestructurales creadas o expandidas por la acción de la reforma de la década de los 90. Como prueba de lo anterior, la Tabla 7.3 nos muestra una dinámica estructural de 20% entre 1988 y 1998.

La Tabla 7.4 recoge categorías amplias de ocupaciones, que sintetizan criterios de propiedad y carácter y contenido del trabajo y que expresan un grado de diferenciación entre ellos relativamente alto, por lo que nos permite inferir la presencia de movilidad de largo alcance y alta intensidad. El incremento de la movilidad estructural y la intensificación de los desplazamientos con relación al periodo anterior, quedan corroborados con los siguientes datos, que nos muestran la dinámica y el intercambio entre los estratos por sectores de propiedad.

Tabla 7.3
Estructura de la ocupación por componentes
socioclasistas en Cuba, 1988 y 1999 (*por ciento*)

	1988	1998
Obreros	48.4	38.7
Trabajadores Servicios	12.7	16.5
Empleados de oficina	6.5	3.3
Especialistas	20.1	13.1
Directivos	6.4	6.4
Trabajadores de empresas colectivas	0.0	3.2
Cooperativas agrícolas	1.8	1.5
UBPC	0.0	5.7
Agricultores Individuales	3.0	8.2
Trabajadores por cuenta propia	1.1	2.7
TOTAL	100	100

Fuente: ONE (1999).

Tabla 7.4
Estructura de la ocupación
por sectores de propiedad en Cuba (*por ciento*)

	1977	1988	1998
Sector Estatal	91.1	94.1	78.7
Sector Mixto	0.0	0.0	3.2
Sector Cooperativo	0.1	1.8	7.2
Sector Privado	8.8	4.1	10.8
TOTAL	100	100	100

Fuente: ONE (1999).

La dinámica estructural entre líneas divisorias de propiedad fue de 5% para el periodo 1977-1988, mientras que ascendió a 15% entre 1988 y 1998. En relación con el sector informal como destino de movilidad, es importante aclarar que desde nuestra perspectiva, las estadísticas lo subvaloran por referirse sólo a la informalidad registrada, y no captar otras formas de expresión del fenómeno, no menos importantes. Estudios realizados por la OIT indican que, como regla,

para acercarse al número real de trabajadores informales debe multiplicarse por tres la cifra de registrados. De aplicar este procedimiento a nuestro caso, seguramente la movilidad estructural aumentaría considerablemente.

Analizando los datos que nos ofrece una encuesta realizada en 1999, como evidencias directas de movilidad individual vertical intrageneracional se observa que los empleados son el estrato más móvil en el periodo, comportamiento que coincide con la etapa anterior, donde también presentaban el coeficiente de movilidad más alto.⁴¹ Dirigentes y trabajadores por cuenta propia completan la tríada de los más móviles aquellos cuyo coeficiente de movilidad está por encima de la movilidad general). En el periodo anterior estos grupos tenían un comportamiento más estable. Los menos móviles son, por amplio margen, los cooperativistas agropecuarios, seguidos por técnicos y obreros del sector estatal. Directivos, trabajadores del sector privado urbano, cooperativistas agricultores y trabajadores de empresas colectivas, son los grupos que se comportan como receptores con saldos positivos entre la movilidad de entrada y salida del grupo). El resto es preferentemente emisor, en especial los empleados de oficina, los obreros y los especialistas. En cuanto a las rutas de movilidad, 38% de todos los movimientos de salida del grupo inicial significó desplazamientos hacia algún grupo del sector no estatal, especialmente hacia el trabajo por cuenta propia. De la movilidad, 30% se orientó desde el sector de propiedad estatal hacia el sector no estatal.

Los datos de que hasta ahora disponemos muestran, en términos generales, que la reestratificación está acompañada de un nuevo patrón de movilidad social, caracterizada por el incremento de los desplazamientos, la apertura de nuevas rutas de movilidad, la potenciación de los desplazamientos desde la propiedad estatal a la no estatal y la intensificación y el aumento de la movilidad de largo alcance, entre otros. Este nuevo patrón incluye también tendencias de movilidad descendente, individual y colectiva, asociadas a la precarización presente en un conjunto de ocupaciones del sector informal lo que podría estar afectando específicamente a las mujeres que, en proporción no despreciable, se vinculan a la informalidad en condiciones de subalternas y auxiliares), a la desprofesionalización que acompaña a muchos movimientos hacia el sector emergente, la concentración

⁴¹ Mayra Espina *et al.*, *Reestratificación y movilidad social. Informe de investigación.*

de los ingresos, el descenso colectivo de grupos sociocupacionales completos por la devaluación del salario real y la aparición de pobreza y desempleo. Ello supone que, aun cuando la movilidad se ha intensificado, y en ella aparecen direcciones de ascenso, al menos en lo que a la posibilidad de aumento de los ingresos se refiere, hay un fuerte déficit, objetivo y subjetivo, de movilidad. En estas condiciones podríamos hablar de una movilidad ascendente selectiva que favorece a algunos grupos sociales. Éstos serían algunos fragmentos de la clase obrera, la intelectualidad, los directivos y el sector informal, que han logrado insertarse individual o colectivamente en las posiciones más ventajosas económicamente.

Tendencias de la movilidad social

Por medio de este análisis hemos podido mostrar, de forma muy breve, cómo en las distintas etapas por las que ha atravesado la transición socialista cubana es posible encontrar tres patrones de movilidad social diferentes, de 1959 a la fecha. Estos patrones han ido cambiando desde un momento inicial que se caracterizó por una situación de movilidad máxima, con alta fluidez e intensidad, propia de los procesos muy radicales de ruptura y deconstrucción de una estructura social y su sustitución por otra cualitativamente diferente e integrada por componentes de nueva generación o de muy baja presencia en la estructura precedente. En un segundo momento, (1976-1988) los procesos reproductivos de continuidad predominaron disminuyendo así la movilidad de largo alcance, que cede su lugar a los desplazamientos de baja intensidad, entre posiciones adyacentes en la jerarquía socioestructural y donde emergen y se fortalecen procesos de autoreclutamiento eficientes e ineficientes) para algunos grupos sociales; siendo el centro de los desplazamientos la movilidad profesional y el aumento de la calificación, el canal de desplazamiento por excelencia.

El último periodo (1989 a la fecha), se asocia a un patrón de movilidad integrado fundamentalmente por la combinación y la acción simultánea de dos procesos: crisis y reforma. Esta combinación supone coexistencia de tendencias de movilidad descendente y ascenso social selectivo. Este patrón incluye también la apertura de nuevas rutas de movilidad, clausuradas o muy estrechas anteriormente, como el des-

plazamiento desde la propiedad estatal hacia la no estatal, sin que ello pueda ser considerado como un movimiento descendente. Un elemento característico de este nuevo patrón es la presencia de desplazamientos verticales colectivos, de ascenso y descenso, por medio de la devaluación o el surgimiento de ciertos tipos de actividades. Lo más relevante de estas apreciaciones es comprender cómo el nuevo patrón corrobora la creciente heterogenización y la complejidad del proceso socioestructurales que acompañan a la reforma así como la variedad de las contradicciones que ellas contienen al crear situaciones de ascenso y descenso, que incluyen la pobreza como destino de los desplazamientos, y lo que esto significa en el bienestar desde la perspectiva del diseño de las políticas sociales.

COMENTARIOS FINALES

La experiencia cubana en la lucha contra la erradicación de la pobreza ha dejado como sugerencia para los países subdesarrollados la idea de que ésta sólo puede ser conducida con eficacia si se ubica dentro de una perspectiva que la aparte de políticas asistencialistas y correctoras y la coloque en la dialéctica relacional entre pobreza, desigualdad y desarrollo, entendiendo que la pobreza no es una situación social, sino que fundamentalmente constituye una relación social.

Desde nuestra perspectiva, justamente el primer reto de esta renovación es el de la sustentabilidad económica de la política de desarrollo social. Sin asumir una posición economicista ni renunciar al enfoque ético de la política social, es necesario encontrar fórmulas de reinserción de la economía cubana en los mercados internacionales que activen la producción interna, y doten a los programas sociales de los recursos suficientes, sin los cuales siempre están enfrentados a déficit y situaciones críticas y el hegemonismo del estado como garante del bienestar se ve cuestionado. El segundo reto, que es el centro de nuestro interés, es el de alcanzar una nueva comprensión de la igualdad, como cualidad esencial de las relaciones sociales y muy especialmente de la distribución y el acceso a la satisfacción de necesidades materiales y espirituales sustentada en la comprensión de la diversidad. El tema de la definición de una norma socialista de desigualdad, que sirva como guía para juzgar el estado de las relaciones sociales en circunstancias histórico concretas es probablemente el

de mayor complejidad que se plantea ante las investigaciones, teóricas y aplicadas y en el ámbito de la política.

Cuando hablamos de “norma de desigualdad” nos estamos refiriendo a un principio general del establecimiento de relaciones entre los diferentes estratos sociales (clases, capas, grupos) que integran una sociedad dada, que se legitima (es aceptada) socialmente y que forma parte de la intersubjetividad compartida. Cada régimen socioeconómico tiene sus mecanismos de estructuración y legitimación de esta norma que supone un límite, un grado, en el que es económica y éticamente aceptable la desigualdad. Lo que indica la noción de “norma” es que las distancias sociales y los grados de desigualdad o la dialéctica igualdad/desigualdad que se configura en la esfera productiva, en las relaciones de propiedad, tiene una correlación cultural, en el sentido de cómo es significada, comprendida, interpretada y aceptada socialmente.

Para el caso del capitalismo, Carlos Franco, citando conclusiones de estudios realizados en América Latina, señala: “al exponerse y experimentar a lo largo de generaciones situaciones recurrentes de desigualdad y pobreza, las poblaciones concluirán por aceptarlas como naturales. Concurrentemente, la definición de las elites acerca del tamaño de la desigualdad que consideran justa, tolerable o legítima, influye en su consideración objetiva”.⁴² De acuerdo con estas reflexiones, las relaciones de explotación y dominación que sirven de pivote para el tipo específico de reproducción capitalista son “internalizadas” por los diferentes grupos sociales, significadas, al cabo, como naturales e irremediables, y “externalizadas” en decisiones concretas referidas al diseño de políticas y estrategias de desarrollo.

Por su parte, el socialismo se estructura sobre la base de la eliminación de las relaciones de explotación, de la socialización de la propiedad sobre los medios de producción y de relaciones de distribución que tienen su centro, no en el mercado y en el capital con que se concurre a él, sino en relaciones de distribución concretadas (en políticas sociales) que garantizan la equidad en el acceso al bienestar. Reconociendo la heterogeneidad de los tipos productivos y componentes socioestructurales que se conserva en esta etapa, en la disímil ubicación de éstos en la división social del trabajo, así como la insuficiente dotación de bienes que impide una distribución absolutamente atendida a las necesidades individuales, los fundadores de la

⁴² Carlos Franco, “Democracia y desigualdad”, *Cuadernos*, 8 (1994).

teoría marxista identificaron como principio de distribución el que se centra en el trabajo y el rendimiento productivo. Este principio propone en realidad una norma de desigualdad, es decir, en condiciones de ausencia de relaciones de explotación y de garantía de la satisfacción de las necesidades básicas, las retribuciones individuales dependerán del aporte laboral y su significación social.

No es nuestro propósito, ni estamos en condiciones de valorar en este texto la formación en Cuba de una norma de desigualdad socialista como proceso intersubjetivo, pero nos parece oportuno apuntar que los excesos centralistas-igualitaristas de la distribución hasta los años ochenta conforme al perfil diferenciador del salario y los ingresos provenientes del trabajo en el acceso al bienestar, los servicios gratuitos sin relación con la eficiencia económica y el paternalismo estatalista, violentaron el principio de equidad y provocaron una especie de espejismo de “igualdad posible”, que influyó en la aceptación de una norma de desigualdad en lugar de una de igualdad total, sin nexos con el aporte individual y grupal.

Precisamente la crisis y la reforma clausuraron la posibilidad de la distribución igualitarista, ampliaron los grados de desigualdad y alteraron la subjetividad social con respecto a este tema, por lo que puede decirse que estamos en una etapa de reconstrucción de la norma de desigualdad socialista. Vale aclarar que aunque dicha norma se estructura sobre la base de principios generales que actúan como invariantes, pues son los que le dan la cualidad esencial en este caso, socialista), ella tiene carácter histórico concreto, no está dada de una vez, se modifica, adapta y desarrolla en consonancia con la posibilidad y la necesidad de ampliar o restringir los límites del acceso al bienestar. Nos parece imprescindible apuntar que cualquier política económica y social se sustenta, explícita o implícitamente, en una norma de desigualdad, a la vez que la promueve y la reproduce. Hacer explícita esa norma, usarla como herramienta visible y central en el diseño de estrategias y la realización de programas y proyectos de desarrollo concretos, los hace mucho más eficientes y coherentes con los propósitos generales del sistema.

Sin pretender dar solución a un tema de tan elevada complejidad teórica, consideramos que los rasgos generales que deberían integrar una norma socialista de desigualdad en las condiciones cubanas actuales, incluiría necesariamente la ausencia de desigualdades asociadas a relaciones de explotación o dominación de cualquier tipo, que ena-

jene y ponga en situación de inferioridad a cualquier grupo social; la ausencia de la condición de pobreza y la garantía del acceso a la satisfacción de las necesidades básicas para todos los grupos sociales; el aseguramiento de espacios de igualdad que no pueden ser objeto de distribución mercantil, para todos los grupos sociales y la utilización del mercado como mecanismo indirecto de distribución que admite diferencias; el reconocimiento a la legitimidad de las desigualdades asociadas al trabajo y a la atención a desventajas sociales, y de la expresión de las diferencias que no ponen en desventaja o afectan el derecho a la igualdad de otros individuos y grupos; el derecho y el deber de contribuir individualmente al bien común de acuerdo con la magnitud de los ingresos personales.

A nuestro juicio, las prácticas de trazado de estrategias económicas, sociales y culturales y de gobierno local en el país, aún no están tomando en cuenta suficientemente el proceso de diferenciación y complejización de la sociedad cubana y su previsible profundización, y sus derivaciones en cuanto a heterogenización de necesidades e intereses y potencialidades materiales y subjetivas para la solución de problemas y no han abandonado, con la radicalidad requerida, los estilos de dirección y toma de decisiones centrados en modelos generales homogéneos. Nunca como ahora ha sido tan evidente el carácter sistemático e histórico de la construcción y reconstrucción de la norma de desigualdad socialista, de la relación igualdad y desigualdad, igualdad y diferenciación, equidad y justicia social. Estos elementos no pueden ser tomados como efectos secundarios, indeseados o beneficiosos, de la política económica sino que constituyen en sí mismos, dimensiones sustantivas de esta política y de una estrategia de desarrollo.

En este contexto es oportuno hablar de lo que podríamos denominar la reconstrucción de la política de igualdad, en el sentido del diseño de principios estratégicos y la definición de acciones que promuevan equidad y justicia social, corrijan desigualdades injustas, asuman las diferencias necesarias, aseguren retribuciones en el vínculo más estrecho posible con el aporte económico y social y protejan a los individuos y grupos que se encuentran en situaciones más precarias, entendiendo la unidad y la integración social como unidad e integración de diferentes. En tal sentido, el propósito de esta política en modo alguno puede ser el igualitarismo homogeneizante, mas la ampliación sistemática de los márgenes posibles de igualdad que se acompaña con una cuota de desigualdad adecuada, expresión del

reconocimiento de las diferencias en el aporte y en las necesidades, como instrumento de desarrollo.

En lo que respecta a la pobreza, desde esta perspectiva es entendida como fenómeno multidimensional que afecta a personas y grupos sociales diferentes, con capacidades y potencialidades distintas que, por tanto no puede ser enfrentada con programas generales, o sólo con ellos, sino que se requieren también diseños múltiples, ajustados a las particularidades y las posibilidades autotransformativas de los que están en esa condición desfavorable.

Es muy difícil, a partir de estas reflexiones que tienen cierto grado de abstracción, establecer recomendaciones en un área que, aunque no es nueva, supone una posición analítica diferente a la habitual. Precisamente es esa nuestra recomendación central: introducir, directa y explícitamente, la política de igualdad en su sentido dialéctico contradictorio) como aspecto integrador y sintético de las políticas económicas y sociales, centrándola en la recuperación del trabajo como fuente de bienestar y de acceso a un consumo material y espiritual adecuado y en el desarrollo autotransformativo grupal y comunitario. Ello supone:

- Asumir la concepción del territorio como factor de desarrollo y el papel esencial que en esta concepción juega la identificación de los actores socioeconómicos locales, en tanto agentes del cambio como requisito metodológico indispensable en el diseño de programas de desarrollo o acciones de cambio en la escala local, lo que implica la potenciación al máximo del desarrollo local endógeno y la construcción de fórmulas de enlace y transferencia mediante de la creación de redes de relaciones sinérgicas interterritoriales que permitan corregir los desequilibrios que no pueden ser solucionados localmente; el trazado de estrategias centradas en la sustentabilidad de los procesos de cambio, entendiendo esta cualidad como el uso intensivo de la riqueza natural, cultural, calificacional e histórica que garantice su regeneración sistemática, el respeto a las tradiciones junto a la potenciación de la innovación y la instalación de una capacidad perdurable de auto-gestión y autoorganización participativa de las sociedades locales.
- Diversificación del repertorio posible de formas de propiedad en la pequeña producción y los servicios locales comunitaria, cooperativa urbana, mixta: estatal-cooperativa, estatal-comunitaria,

estatal-individual, profesional) en un esquema de integración, complementación y competencia en la que todas las formas aporten directa o indirectamente a espacios mercantiles y de igualdad. Esta ampliación contribuirá a concentrar la propiedad estatal en actividades esenciales.

- Recuperación de “espacios de igualdad”, especialmente aquellas instalaciones a las que, por su ubicación espacial, acceden mayoritariamente los grupos en las situaciones menos favorecidas lo que podría atenuar el efecto de la diferenciación de ingresos en desigualdad creciente.
- Hacer hincapié en la proyección de prácticas de trabajo social orientadas hacia soluciones estructurales y de autotransformación, dejando las opciones asistencialistas en el mínimo inevitable.
- Perfeccionar la relación entre plan y mercado en una dirección que permita dar cuenta de las diferencias que se están generando y atender las necesidades de los distintos grupos sociales.
- Consideramos que sería útil una ampliación del ámbito del mercado que de respuesta a demandas de los grupos de mayores ingresos, lo que permitiría financiar necesidades similares u otras en grupos de menores ingresos.

Se trata pues de perfeccionar y reforzar el papel del estado, no por la vía de centralizaciones y generalizaciones que ignoren otros agentes de cambio, sino del fortalecimiento de su liderazgo por medio de la articulación sinérgica de éste con otros agentes del desarrollo social y de la expresión positiva de la diversidad social.

VIII

CONSUMO, MERCADOS Y DUALIDAD MONETARIA EN CUBA

Anicia García Álvarez y Viviana Togores González

Los estudios sobre el consumo, necesariamente complejos, lo son especialmente en el caso de Cuba, por los importantes cambios que han tenido lugar durante las últimas cuatro décadas. Tal como reveló Karl Marx en su *Contribución a la crítica de la economía política*, el propósito de última instancia de la producción es la satisfacción de las necesidades de los individuos.¹ Varios elementos deben ser incluidos en el análisis del consumo, particularmente en lo que a Cuba se refiere. La porción del producto nacional bruto que es adquirida por el sector privado es una parte clave del consumo, que incluye la compra de alimentos, entradas para el cine, el pago del plomero, y la compra de una lavadora. No obstante, este indicador comprende también, un conjunto de gastos que realiza el gobierno, de acuerdo con las políticas trazadas en cada país y que en Cuba no llegan a la población por la vía de un acto de compra-venta, pero cuyo objetivo final es también el consumo. En el caso que estudiaremos se refiere concretamente a la redistribución secundaria que se hace de los ingresos y que llegan a la población a través del acceso gratuito a un conjunto de bienes y servicios entre los que pudieran mencionarse la educación, la salud, la asistencia social, la cultura, el deporte.

¿Cómo se ha comportado este indicador en el caso cubano?, ¿cómo han cambiado estas tendencias en la última década?, ¿qué efectos ha tenido sobre el consumo la existencia de una dualidad monetaria? Para responder a estas interrogantes se examinará la situación anterior a 1989 y se describirán los cambios introducidos en la década de los noventa.

¹ Karl Marx, *Contribution to the Critique of Political Economy* (Moscow: Progress, 1970).

ARISTAS DEL CONSUMO

Con el triunfo de la revolución y las medidas aplicadas por el nuevo gobierno en beneficio de la mayoría de la población, la fuerza laboral existente accedió a puestos de trabajo más estables, mejor remunerados y de mayor calidad,² lo que produjo una redistribución del ingreso nacional más equitativa que determinó un cambio sustancial al consumo, pues por un lado se incrementó la demanda y por el otro el estado pasó a ser el principal oferente del mercado.³

En la generalidad de los casos, cuando ocurren incrementos de la demanda, los límites de acceso al consumo se fijan por movimientos en la escala de precios de los productos que logran establecer nuevamente el equilibrio entre ambas variables, sin importar la exclusión de los que no puedan pagar tales cifras. Sin embargo, en el caso que se analiza, se obviaron las clásicas leyes del mercado para que, a través del establecimiento de regulaciones a la adquisición de bienes, el consumo se realizara de manera universal e igualitaria, con la salvedad de que en determinados periodos, las cuotas de mercado se han compartido con espacios alternativos que sí funcionan según las leyes de la oferta y la demanda.

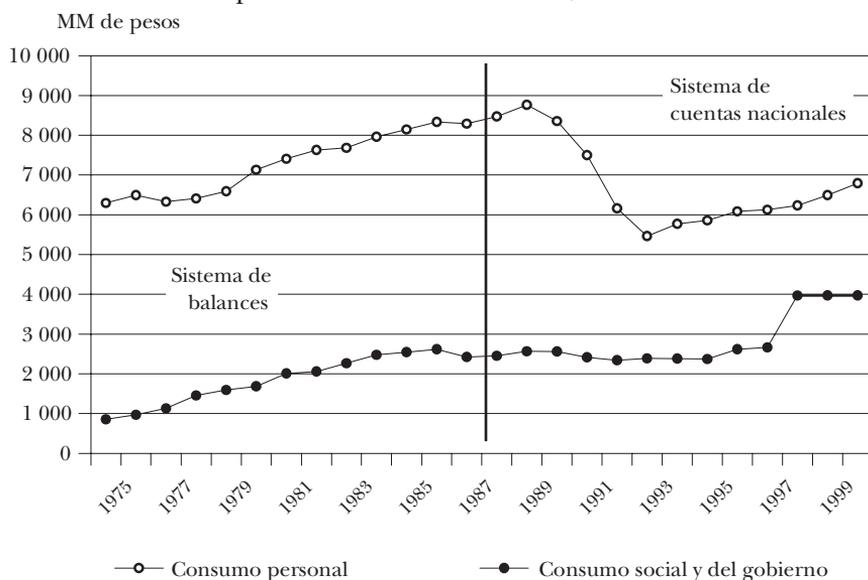
La tendencia mantenida por el consumo en las tres décadas anteriores a la crisis fue ascendente. Por sólo citar un ejemplo, entre 1975 y 1989 el consumo social y del gobierno creció 207%, dado en lo fundamental por la prioridad que otorga el modelo de desarrollo social a la erradicación de un conjunto de problemas heredados del modelo anterior. El consumo personal, sin embargo, estuvo limitado, a pesar

² Comité Estatal de Estadísticas (CEE), *Cuba, desarrollo económico y social durante el periodo 1958-1980* (La Habana: CEE, 1981). Según informe del CEE, los ingresos nominales de la población crecen con una tasa media anual de 5% entre 1958 y 1980.

³ En 1959 en Cuba existía un comercio minorista formado por tres grandes grupos de establecimientos. El primero constituido por grandes comercios especializados y de capital mixto, en su mayoría norteamericano, y que se establecían en las capitales de provincia. El segundo conformado por los comercios especializados diseminados por todo el país. Y finalmente, una subdesarrollada red de comercios rurales, pertenecientes en su gran mayoría a los dueños de las grandes empresas agropecuarias. Como parte de las medidas del nuevo gobierno y en respuesta a coyunturas económicas y políticas, se nacionalizan los comercios del primer grupo y se crea el Ministerio de Comercio Interior (MINCIN) para dirigir, ejecutar y controlar la actividad, pasando a ser dominante el sector estatal en esta esfera. No obstante, hasta 1968 una buena parte de los pequeños comercios queda en manos de privados.

del incremento en la cantidad de personas con acceso a consumir, por las restricciones en la oferta que impone el racionamiento de la casi totalidad de los bienes de uso y consumo y la ausencia de otros espacios de mercado que no fueran la red de servicios gastronómicos o el mercado negro. Esta situación mejoró en la década de los 80, con el incremento en la oferta por la ampliación del mercado paralelo⁴ de bienes y servicios y el surgimiento del mercado libre campesino para la comercialización de productos del agro.

Gráfica 8.1
Comportamiento del consumo, 1975-2000



Fuentes: Comité Estatal de Estadísticas (CEE) (varios años) y ONE (varios años).

En los primeros tres años de la década de los noventa, el consumo comenzó a decrecer, contrayéndose 31% en relación con 1989, lo que estructuralmente se reflejó en la disminución del consumo social y del gobierno de 7% y de 39% en el caso del privado. El cam-

⁴ Mercado que surge en la década de los años ochenta, cuando las disponibilidades de algunos artículos como resultado de incrementos en la producción o la importación permiten colocarlos fuera del mercado racionado a precios superiores a los de éste.

bio en la tendencia viene determinado por la crisis que atraviesa la economía cubana en donde se produjo un declive del producto interno bruto de aproximadamente 35%,⁵ entre 1989 y 1993, que originó una contracción de la oferta de bienes y servicios, con la reducción en la cantidad y la variedad de los productos del principal mercado el regulado y la desaparición de los mercados paralelos como opciones legales de éste,⁶ quedando solamente la alternativa del mercado negro o subterráneo, donde los precios eran considerablemente más elevados y mostraban una tendencia al incremento, por la búsqueda de un equivalente al referente en dólares.

Como resultado de la aplicación de un paquete de medidas de ajuste económico, este comportamiento del consumo total logró ser revertido a partir 1993, mostrando un incremento de 37% hasta el año 2000, al que contribuye el crecimiento del consumo de los hogares con 24% y el consumo social y del gobierno con 68%.⁷ A partir de 2000, en los tres últimos años, la dinámica del consumo social se acelera, producto de la ejecución de diversos programas sociales destinados a mejorar la calidad de los servicios de salud y educación que se habían deteriorado durante los peores años de la crisis y a dar solución a un conjunto de nuevos problemas surgidos a partir de ella.

¿CUÁLES SON LOS FACTORES DETERMINANTES DEL CAMBIO?

A partir de 1994 comenzó un proceso de consolidación de un conjunto de transformaciones económicas relacionadas con la propiedad, las finanzas internas y el mercado que condicionan el crecimiento de la producción y el incremento de los ingresos de la población.

⁵ Entre 1989 y 1993, calculado a partir de ONE, *Anuario Estadístico de Cuba, 1996* (La Habana: ONE, 1997).

⁶ Mercado que surge en 1962 con el objetivo de permitir el acceso equitativo de todos los estratos sociales a los bienes de consumo esenciales.

⁷ En el análisis estadístico se hace referencia únicamente hasta el año 2000 porque a partir de esa fecha se produjeron cambios en la base estadística de precios y no existe una serie disponible para trabajar sobre una base de precios comparables.

Cuadro 8.1
Transformaciones económicas
y sociales en Cuba en los años noventa

-
- Despenalización de la tenencia de divisas
 - Apertura a la inversión extranjera
 - Reorientación geográfica y descentralización del comercio exterior
 - Política de ampliación del empleo por cuenta propia
 - Cooperativización de la actividad agropecuaria con la creación de las Unidades Básicas Cooperativas en la agricultura, “Tercera reforma agraria”
 - Proceso de redimensionamiento empresarial
 - Reorganización institucional y normativa de los Órganos de la Administración Central del estado
 - Saneamiento económico y financiero
 - Nuevo tratamiento salarial a los trabajadores disponibles (Resolución 6/94 del MTSS)
 - Apertura de los mercados agrícolas
 - Apertura del mercado de bienes industriales y artesanales
 - Descentralización de la toma de decisiones y mayor autonomía en el nivel territorial en la búsqueda de soluciones
 - Puesta en marcha de nuevos programas sociales
-

Fuente: Elaboración propia.

Ingresos de la población

Los ingresos de la población son un elemento de suma importancia en el análisis, ya que de su disponibilidad depende directamente la demanda y, por tanto, el consumo de la población, en los diferentes mercados. El ingreso de la población después del triunfo de la revolución experimenta grandes cambios, sobre todo por el incremento del empleo y la cuantía de los salarios. Entre los años 1960 y 1970 casi un millón de personas se incorporaron al trabajo, lo que significó un incremento de 58.5% de la fuerza laboral del país, aspecto determinante en el aumento de la emisión de dinero por la vía de los salarios. Para que se tenga idea del cambio en la década de los 60, los salarios, que representaban como promedio 71.6% de la totalidad de

los ingresos de las familias, en la de los setenta ascendieron a 77%, manteniéndose en los años ochenta alrededor de 75%, para perder peso de manera significativa en los años noventa, cuando sólo alcanzó 56% del total.

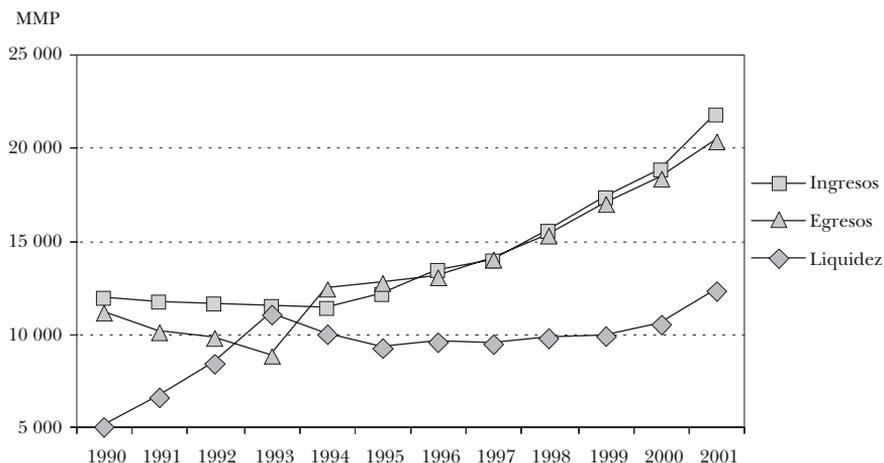
Hasta 1989 el crecimiento de los ingresos de la población descansó en mayor o menor medida en la expansión de la ocupación. La contrapartida material siempre resultó insuficiente en relación con el nivel de ingresos, en lo fundamental por la deficiente respuesta de la producción doméstica de bienes de consumo y la no disponibilidad de recursos financieros para cubrir los déficit de oferta con la importación de bienes, además de la escasa provisión de servicios. El componente fundamental de los ingresos ha sido los salarios que, en conjunto con los pagos por seguridad y asistencia social, aportaron como promedio 87% en todo el periodo. Es de destacar que la penalización de la tenencia de divisas no producía grandes diferencias en el monto de los ingresos personales y por ende, en el acceso al consumo. La desigualdad legítima permitida era aquella que emanaba de los diferentes resultados en el desempeño laboral, y el resto de los elementos que podrían contribuir a un acceso diferenciado, como por ejemplo las remesas del exterior, se limitaron como un asunto de política al menos desde el punto de vista de la economía oficial, así como para asegurar la igualdad.⁸

Un seguimiento a la trayectoria del ingreso nominal muestra una tendencia histórica al crecimiento hasta 1989, año a partir del que comienza una disminución de 4% hasta 1994 (véase Gráfica 8.2). En este periodo las extracciones bancarias ejercieron un papel fundamental dentro de la estructura del ingreso como complemento de los recursos financieros necesarios para el mantenimiento de ciertos parámetros y condiciones mínimas de vida la población.

Los egresos muestran en el primer lustro una contracción que se refleja en el incremento de la liquidez acumulada por la falta de oferta y la desaparición de los mercados existentes, quedando como únicas opciones de consumo, el racionado y el sumergido; siendo este último el que finalmente absorbe estos saldos y se desarrolla de

⁸ Si bien de forma sumergida se producían algunas transacciones, éstas realmente no resultaban significativas, pues el acceso a partir de la vía salarial garantizaba un acceso adecuado, que daba cobertura a la mayor parte de las necesidades de la población.

Gráfica 8.2
Ingresos, egresos de la población
y liquidez acumulada, 1990-2001



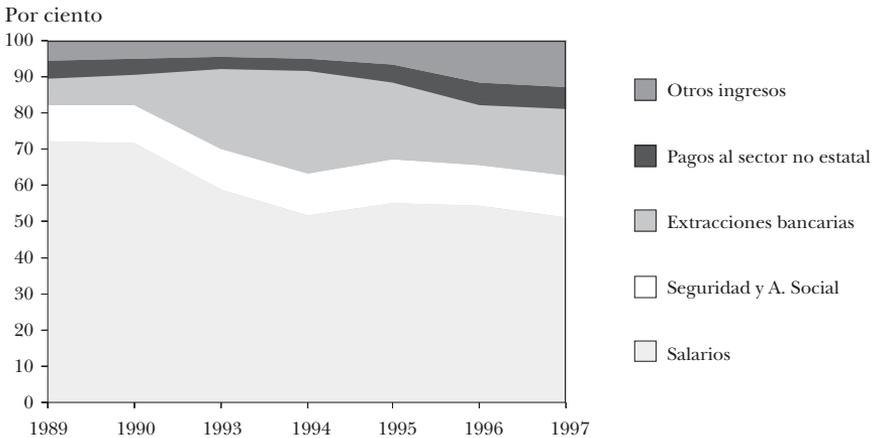
Fuente: ONE.

forma vertiginosa. Se estima que en este lapso de tiempo el volumen de ventas en este espacio llegó a equipararse y en ocasiones superó las ventas del estado a la población. Después de 1995 las transacciones en el mercado informal se deprimen, por la incorporación al mercado de un mayor número de agentes que modifican la oferta como resultado de las medidas estructuradas para sanear las finanzas internas y el reconocimiento social de una parte importante de las actividades incluidas en el mercado sumergido, lo que incide directamente en la disminución del nivel de precios y en el mejoramiento de las posibilidades de acceso al consumo en este mercado. No obstante, se mantiene un significativo volumen de compra-venta para determinado grupo de artículos como es el caso de los productos lácteos, la carne de res y los huevos, entre otros que en el mercado informal se ofrecen a precios inferiores a los de la única opción alternativa, el mercado en divisas.

Retomando el análisis desde la perspectiva del ingreso de la población, el periodo 1989-2001 se caracterizó por la ocurrencia de importantes cambios en el peso de los elementos que conforman

su estructura y en donde los salarios pierden significación, por la importancia que tendrán los ingresos en divisas, sean procedentes de remesas o del trabajo remunerado en esta moneda. En cuanto al componente del ingreso en moneda nacional, el salario sigue siendo el renglón más importante, que en conjunto con la seguridad social representa 67.4% del total de ingresos. Un elemento significativo en el análisis es que quedan relacionados al salario vastos sectores de la fuerza laboral y de la población, pues en el sector estatal se genera 76.6% de la ocupación y a estos trabajadores queda supeditada la mayoría de la población dependiente, sobre todo menores y adolescentes en edad escolar, siendo éste el grupo poblacional que ha visto más afectados sus ingresos y, por ende, las posibilidades de acceso al consumo (véase Gráfica 8.3).

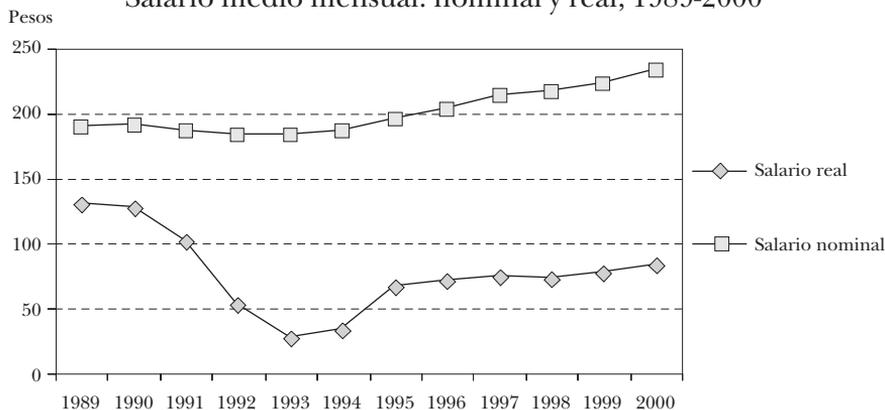
Gráfica 8.3
Fuentes de ingresos de la población
en moneda nacional, 1989-1997



Fuente: ONE.

El salario medio nominal ha mantenido un comportamiento con pocas variaciones en el tiempo, que muestran un decrecimiento entre 1991 y 1994, punto a partir del cual comienza a elevarse con rapidez, alcanzando para el año 2000 los 234 pesos que, comparados con el salario de 1989 significa un aumento de 24% para todo el periodo de crisis (véase Gráfica 8.4).

Gráfica 8.4
Salario medio mensual: nominal y real, 1989-2000



Fuentes: Estadísticas del Ministerio de Finanzas y Precios y cálculos sobre la base de información publicada en la prensa nacional.

Aun así, la tendencia creciente del salario nominal no logra atenuar el deterioro que imprime el índice de precios del consumidor al salario real de la población que ha descendido en 37% entre 1989 y el 2000, pasando de 131 a 83 pesos, lo cual pone en dificultad a la mayoría de las personas cuya fuente de ingresos más importante es ésta. En esta evolución pueden distinguirse tres momentos: el primero entre 1990 y 1993, donde se produce una abrupta caída del salario real; el segundo entre 1994 y 1995, donde aumenta el salario, y el tercero, posterior a 1995, con una desaceleración y el estancamiento del crecimiento por agotamiento de la efectividad de las medidas, tomadas a principios de la década.

La pérdida de relevancia del salario como fuente de ingresos y el estímulo al trabajo durante este periodo, obligó a poner en marcha diferentes sistemas de estimulación en la búsqueda de mejores desempeños y de sacar a flote las reservas de productividad. Hasta el año 2000 se beneficiaban de estos sistemas de estímulo alrededor de dos millones de trabajadores, que por esta vía han experimentado cierta mejoría en sus ingresos y, en consecuencia, en el acceso al consumo, sin que con ello se logre resolver el deterioro experimentado en el ingreso real.⁹

⁹ Véase José Luis Rodríguez, "Informe sobre los resultados económicos del 2000 y el plan económico y social para el 2001", *Granma*, 23 de diciembre 2000.

Desde otra arista, el estímulo es un gasto que se carga a la producción vía costo, surgiendo la interrogante: ¿hasta cuándo es sustentable económicamente la medida, sin que se afecte la competitividad de las producciones y el efecto esperado en el trabajador?

Otro factor de importancia para el análisis, que no es fruto del trabajo nacional, pero que ha tendido a incrementar de manera sustancial los recursos monetarios de una parte de la población, es el monto en remesas familiares que se reciben desde el exterior. Si bien no puede determinarse con exactitud su cuantía por no llegar en su mayoría al país, a través de transferencias bancarias, podría al menos hablarse de una tendencia ascendente si se toma como referencia el comportamiento de las ventas en las tiendas de recuperación de divisas (TRD) las cuales se han incrementado. Según estimaciones de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) las remesas alcanzaron una magnitud de alrededor de 3 000 millones de dólares estadounidenses entre 1989 y 1996.¹⁰ Otros investigadores han estimado los posibles montos de remesas anuales, que oscilan entre 300 y 1 100 millones de dólares.

Tabla 8.1
Remesas estimadas, 1998-2002

	<i>Estimaciones^a</i>	<i>Equivalente en moneda nacional^b</i>
CEPAL (1998)	800	16 800
Aguilar (2001)	300 - 735	6 900 - 16 905
Marquetti (2002)	800 - 1 100	20 800 - 28 600

^a Millones de dólares estadounidenses al año.

^b Millones de pesos al tipo de cambio vigente.

Fuentes: CEPAL, *La economía cubana: reformas estructurales y desempeño en los 90s* (México, 1998); José Aguilar, "Las remesas desde el exterior", *Cuba: Investigación económica* (2001); Hiram Marquetti, *Dolarización de la economía cubana: impacto y perspectivas* (Universidad de Kiel, 2002).

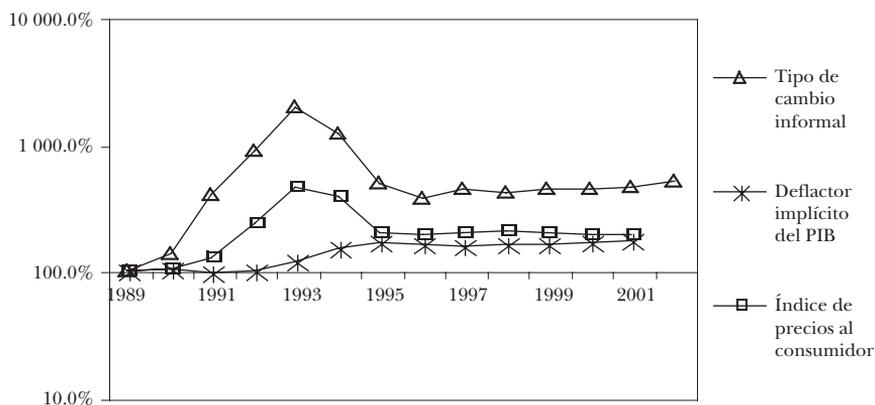
Asimismo, existen fuentes de ingresos en divisas vía prestaciones de servicios a turistas y a nacionales en el mercado de trabajo por cuenta propia, que también contribuyen al incremento y la recirculación o redistribución de tales beneficios. Se estima que entre 30 y 60% de la

¹⁰ CEPAL, *La economía cubana: Reformas estructurales y desempeño en los noventa* (México: Fondo de Cultura Económica, 1997).

población, por una u otra vía, poseen divisas. Sobre esta afirmación es válido aclarar que si bien se ha incrementado el número de personas con acceso a dólares, este segmento de la población no es homogéneo y muestra alta concentración y polarización por vías de acceso y zonas geográficas. Los ingresos de los trabajadores independientes son muy superiores a los de los asalariados, y algunos dentro de este segmento, por las características de su actividad, son especialmente altos, como por ejemplo los de los campesinos, los intermediarios en el mercado agropecuario y los dueños de pequeños restaurantes.

Si bien la libre circulación de la divisa y la legalización de su posesión ha sido un elemento que ha introducido diferenciación en el acceso al consumo, esta medida también ha permitido que se produzca una apreciación sustancial de la moneda nacional en el mercado cambiario, donde su valor pasó de 78 pesos por dólar estadounidense, como promedio, en 1993 a 19.2 en 1996 (cifra más baja), que ya para 1998 se incrementó hasta 20 pesos, y con posterioridad a los atentados terroristas en Estados Unidos del 11 de septiembre de 2001, llega a alcanzar la cifra de 26 pesos por dólar, manteniéndose estable durante todo 2002 (véase Gráfica 8.5). Dicha apreciación ha contribuido a disminuir, si bien no lo suficiente, la brecha entre grupos de la población con diferente acceso al dólar.

Gráfica 8.5
Evolución de los precios en la economía cubana, 1989-2002
(1989=100)



Fuentes: CEPAL, *La economía cubana: reformas estructurales y desempeño en los noventa* (México, 2000), y ONE.

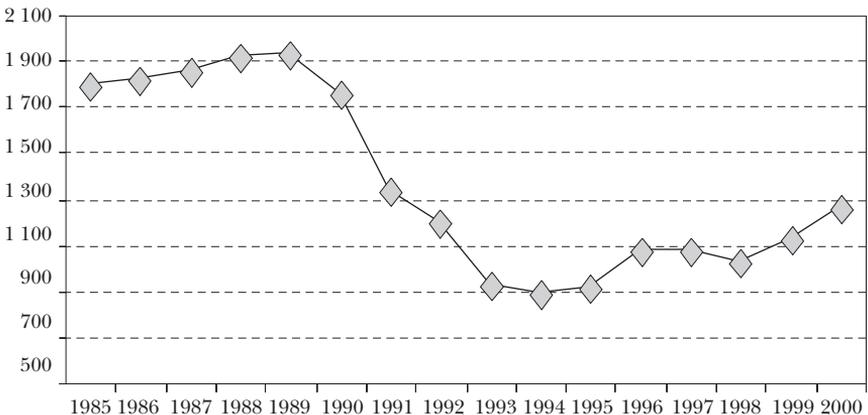
En los epígrafes siguientes se muestran las estadísticas sobre los principales rubros de amplio consumo en Cuba y se explica cómo han cambiado después de la crisis sus fuentes de aprovisionamiento, lo que ha determinado también diferencias importantes en el acceso de la población vinculadas a las diferentes fuentes de ingresos monetarios.

La producción agropecuaria y su aporte al consumo

En el consumo de alimentos las producciones agropecuarias han asumido históricamente alrededor de 50% de la demanda, de modo que su contribución resulta determinante en la mejoría de los niveles de alimentación del cubano. En las dos décadas que precedieron a la crisis, las producciones agropecuarias experimentaron crecimientos en los que no siempre existió correspondencia con los insumos y las inversiones realizadas para tales fines (véase Gráfica 8.6). Durante los años noventa, como consecuencia de la dependencia externa adquirida por el sector en periodos precedentes, el aporte de la producción agropecuaria al consumo se contrajo fuertemente: el valor agregado del sector disminuyó en 54% entre 1989 y 1994.

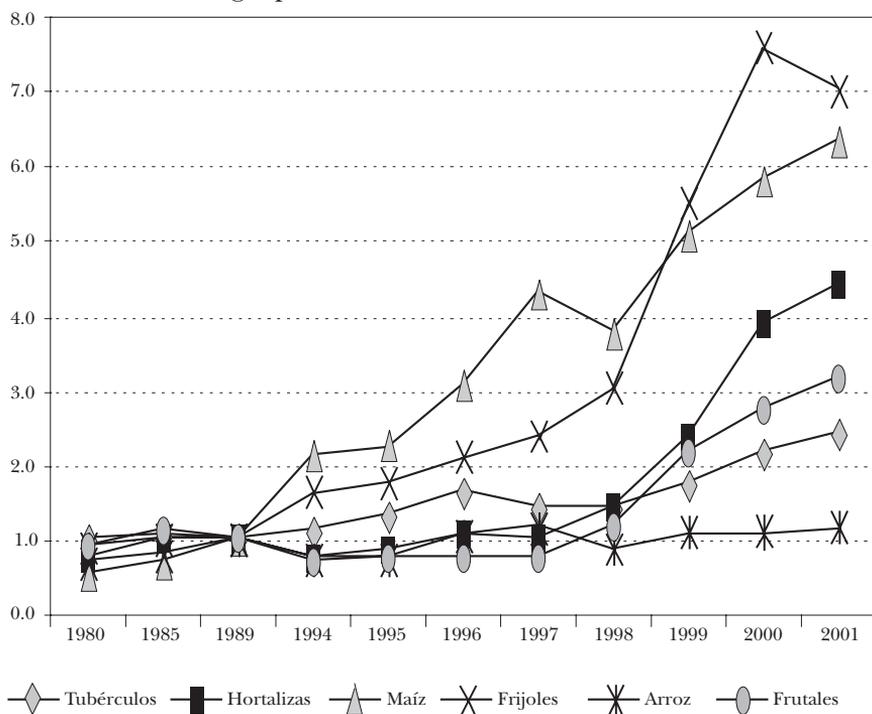
Gráfica 8.6
Producción agropecuaria, 1985-2000

Millones de pesos de 1981



Fuentes: ONE (varios años).

Gráfica 8.7
Producción agropecuaria de cultivos, 1980-2001 (1989=1.0)



Fuentes: ONE (varios años).

Como parte del ajuste económico, y en busca de desencadenar el aumento de la producción agrícola en 1993, ocurre un conjunto de transformaciones, tanto en la esfera de la producción como en la de la comercialización de productos agropecuarios. En este proceso se transforman las grandes granjas estatales en Unidades Básicas de Producción Cooperativa (UBPC) y se abre el mercado agropecuario. Ambas acciones en breve tiempo mostraron la reanimación del sector, aunque los resultados productivos aún distan de los que se alcanzaron a finales de los años ochenta.¹¹ Empero, los avances que exhiben las producciones de origen vegetal son significativos, sobre todo porque se logran con rendimientos superiores a los del periodo de la precrisis (véase Tabla 8.2).

¹¹ De hecho, el sector todavía no ha recuperado su antiguo nivel, medido en términos de valor agregado.

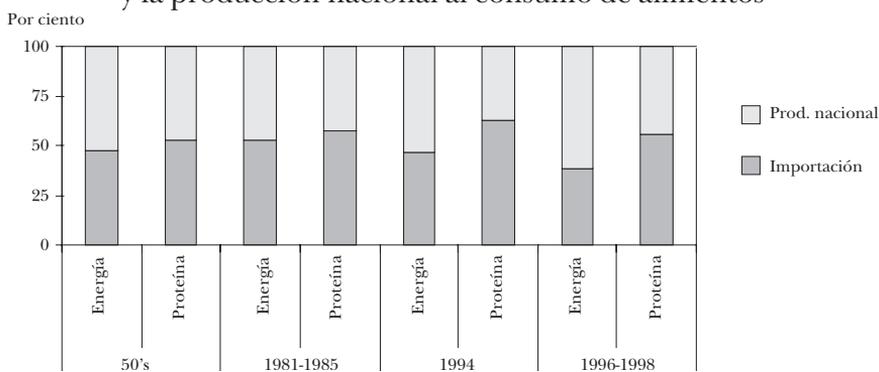
Tabla 8.2
Rendimiento de cultivos, 1990 y 2000
(toneladas por hectárea)

	1990	2001	2001 vs 1990
Tubérculos y raíces	4.61	7.54	1.6
Plátano	5.86	8.71	1.5
Hortalizas	3.85	13.32	3.5
Arroz	3.06	3.27	1.1
Maíz	0.87	2.33	2.7
Frijol	0.27	0.96	3.6
Cítricos	8.86	14.76	1.7
Otras frutas	4.21	7.96	1.9

Fuentes: ONE (varios años).

En lo que respecta al comportamiento de las producciones pecuarias no existe recuperación, por ser éstas más dependientes de las importaciones de insumos, sobre todo de alimentos para el ganado. La excepción es la carne de cerdo, producida fundamentalmente por el sector privado, que ha encontrado un poderoso estímulo en la comercialización y en los precios del mercado agropecuario.

Gráfica 8.8
Contribución de las importaciones
y la producción nacional al consumo de alimentos



Fuentes: M. Marcos, "Algunos aspectos de las condiciones de vida del cubano antes del triunfo de la Revolución", *Demanda* (1987); Estela Espinosa, "La alimentación en Cuba: su dimensión social", tesis, Universidad de La Habana (1992), y estimaciones propias.

La relativa inelasticidad de la oferta de los productos agropecuarios condiciona que las importaciones tengan una significativa participación en el abastecimiento (véase Gráfica 8.8). En ellas tienen alta representatividad los productos lácteos, el frijol y el arroz, cuyos precios en el mercado mundial son inestables y han tendido al incremento en el caso de los primeros, lo que ha implicado mayor erogación de divisas para poder cubrirlos sin que puedan incrementarse en cantidad o variedad.

La especialización de la agricultura cubana en la producción de azúcar y la exportación de este producto garantizaban conseguir ingresos en divisas que permitían importar los alimentos que no podían ser producidos con eficiencia en el país y cubrir los gastos en divisas para la adquisición de bienes de capital e insumos corrientes para la producción agropecuaria doméstica. Esta situación cambió de forma radical después de la caída del campo socialista: el saldo comercial externo del sector agropecuario cubano se ha reducido significativamente y para sostenerse en producción requiere el financiamiento en divisas que proveen otras actividades económicas (véase Tabla 8.3).

Tabla 8.3
Balanza comercial agropecuaria,* 1989-1998
(millones de dólares)

	1989	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Exportaciones	4 372	947	993	1 012	1 290	1 218	1 006
Importaciones	933	497	475	627	733	759	733
Saldo	3 439	450	518	385	557	459	273
Importación de insumos	1 400	700	800	900	1 000	1 150	1 200
Saldo resultante	2 039	-250	-282	-515	-443	-691	-9

* Incluye pesca, bebidas y tabaco.

Fuente: Pablo Fernández, "El sector agropecuario en Cuba: evolución y perspectivas", en *Cuba: el sector agropecuario y las políticas agrícolas ante los nuevos retos* (Universidad Fed. de Uruguay, 2002), p.131.

Así pues, estas importaciones deben suplirse en lo posible, con la búsqueda de la eficiencia en cultivos rentables para producción nacional y estimulándolos a través de la flexibilización de los precios de acopio y de los mecanismos de comercialización establecidos que

limitan hoy esta fase del proceso y ocasionan cuantiosas pérdidas en el trayecto del productor al consumidor por lo centralizado de las decisiones dentro de la esfera de la circulación y las formas organizativas y sistemas de gestión vigentes, que entran en contraposición con el dinamismo y la flexibilidad que requieren los productos, en su mayoría de ciclos de vida cortos, y que atentan contra la calidad y la cantidad de la oferta, reduciéndolas. Este cambio estructural en la producción del sector agropecuario en favor de los productos de origen vegetal se refleja en una mayor participación de la producción doméstica en las disponibilidades de energía alimentaria y ha introducido una variación en los patrones y hábitos de alimentación de la población cubana en beneficio de su salud.

La importante contracción que sufrió la producción doméstica de alimentos, así como la imposibilidad de complementarla vía importaciones, trajo como consecuencia que la provisión de alimentos a través del mercado racionado y por vías sociales dejara de satisfacer los requerimientos nutricionales mínimos. Dichos elementos apuntan a que la canasta debe completarse en los mercados de libre oferta y demanda, a altos precios, lo que implica a reducir de la capacidad para satisfacer estas necesidades con los ingresos monetarios familiares (véase, conformación de estratos poblacionales según ingresos en el capítulo de Espina).

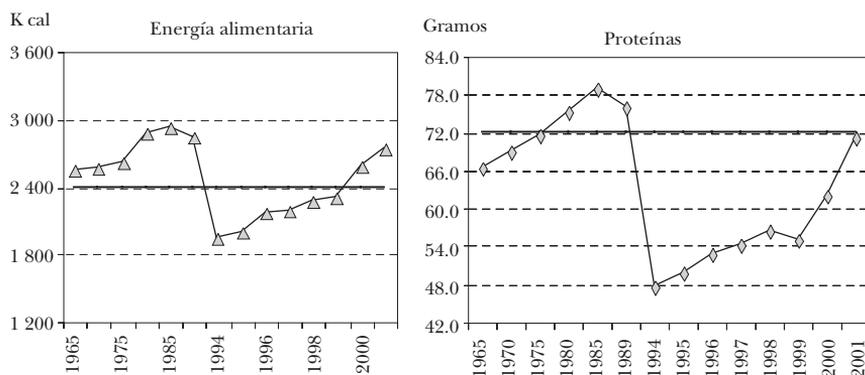
EL CONSUMO DE ALIMENTOS

A partir de la producción doméstica y las importaciones se proporciona, por diferentes vías, el acceso de la población a una canasta de alimentos que, de forma conjunta aportan los nutrientes necesarios para el desarrollo del ser humano. En esta canasta los consumos de alimentos per cápita han variado en el transcurso del tiempo, según las posibilidades económicas del país. Una valoración desde el punto de vista nutricional permite constatar que en la etapa anterior a 1989 se percibe un mejoramiento de la ingesta individual que, incluso, llegó a superar los requerimientos mínimos establecidos por la FAO. “El establecimiento de niveles de consumo mediante un sistema de racionamiento no ha significado que esas normas representen el nivel máximo posible a alcanzar. Según datos de 1978 el consumo

real superaba el nivel de racionamiento en los siguientes porcentajes: carne 15%, arroz 46%, frijoles 26%, manteca 100%, papa 220% y boniato 80%".¹²

También se constata una disminución en el consumo de azúcares, obteniéndose los aportes energéticos en mayor medida a partir de carbohidratos complejos que propician un balance en favor de la calidad de la dieta. La diversificación de la producción agrícola y de las importaciones de cereales, viandas y frijoles, condicionan esta mejoría de forma indirecta. En el caso de los productos que aportan proteína de origen animal, su consumo crece hasta 1989, momento a partir del cual sufren una fuerte caída de la que no se han podido recuperar en la actualidad. Sin embargo, la situación más crítica la presenta el consumo de grasas, que se ve seriamente afectado por la disminución de los consumos de alimentos de origen animal (componente invisible) y la fuerte caída de las importaciones de aceites vegetales y manteca, de las que dependía en más de 90% del país.

Gráfica 8.9
Aporte nutricional de la dieta en comparación
con las recomendaciones de la FAO, 1965-2001



Fuente: Estadísticas del Ministerio de Economía y Planificación.

Con la crisis, el consumo de un conjunto de importantes nutrientes de la dieta establecida como mínima para el buen funcionamiento

¹²José Luis Rodríguez García y George Carriazo, *Eradicación de la pobreza en Cuba* (La Habana: Editorial Ciencias Sociales, 1987).

del organismo llega a niveles por debajo de los parámetros establecidos, atentando contra la seguridad alimentaria. En el caso de la energía, se logra recuperar una disponibilidad que permite cubrir el requerimiento medio a partir del año, 2000, y para la proteína esto se logra en 2001, aunque desde el punto de vista estructural todavía se mantienen algunos problemas, como son la elevada participación de los azúcares y la baja de las grasas en el suministro energético, así como la todavía insuficiente proporción de proteína de origen animal. La contracción experimentada en 1993 en las grasas y los ácidos grasos esenciales, respecto a las recomendaciones, fue de 80 y 74%, respectivamente. Entre ellos existe una estrecha interrelación ya que las primeras son quienes permiten la formación de estos últimos, además de que actúan como vehículo para las vitaminas liposolubles. En la actualidad se verifica una mejoría, aunque todavía el consumo sólo cubre la mitad del requerimiento.

Los componentes del complejo vitamínico B, que no son producidos por el organismo y es preciso que se ingieran a través de las frutas y las carnes, presentan contracciones en el rango de 39% y no han logrado recuperarse lo suficiente. Las vitaminas del complejo B tienen incidencia en la restauración del sistema neurológico y, en el caso de la vitamina B12, en la importante formación de glóbulos rojos. De aquí el interés y los programas desarrollados por el gobierno para la producción farmacéutica de este complejo y su distribución gratuita a la población en los peores años de la crisis, para tratar de compensar el déficit nutricional. En 1993 había disminuido la ingesta de vitamina A en 59% con respecto a los niveles recomendados y para 1998 se mantuvo en 54%. Éste es un elemento esencial para el crecimiento, la visión y la reproducción e integridad del sistema inmunológico. El grupo más vulnerable a esta carencia es el de las personas mayores de siete años, quienes están excluidas de la protección que brinda el programa de distribución racionada de lácteos. Para paliar esta situación al grupo comprendido entre 8 y 13 años, se le asigna yogurt de soya.

Un estudio realizado para la ciudad de La Habana,¹³ en el que se

¹³ Lorenzo Lam, "El consumo normado en Cuba", Ponencia presentada al VIII Forum de la ANEC, (La Habana: ANEC, 2002). La Ciudad de La Habana no es representativa del resto país por tener acceso a mayores cuotas a través del racionamiento, además de poseer un nivel mayor de ingresos y acceso a otras posibilidades que complementan el salario como los estímulos a la producción, el trabajo por cuenta propia, la prestación de servicios a turistas y las remesas.

muestra la cobertura que ofrece el mercado normado por grupos por edades, permite constatar que el aporte nutricional de este mercado sobrepasa las necesidades de la población menor de seis años, excepto en las grasas; sin embargo, las personas en edades entre siete y 13 años, sólo tienen garantizado entre 53 y 64% de estos requerimientos por esta vía, sin contar la grasa, que se comporta alrededor de 20%. El grupo con menor cobertura es el comprendido entre los 14 y 64 años, sobre el cual descansa la producción nacional y la reproducción, el mantenimiento económico y el cuidado de niños y ancianos. El caso más crítico es el de las personas de 65 años y más, que tienen los menores ingresos y reducidas posibilidades de buscar rentas adicionales a través del trabajo, por lo que dependerían básicamente de la ayuda familiar.

Tabla 8.4
Cobertura de las recomendaciones nutricionales*
que ofrecen los productos normados por grupos por edades
(por ciento de las recomendaciones para cada nutriente)

<i>Nutrientes</i>	<i>Años de edad</i>				
	<i>0-2</i>	<i>3-6</i>	<i>7-13</i>	<i>14-64</i>	<i>65 o más</i>
Calorías	120.0	115.4	63.7	43.1	61.8
Proteína	133.0	132.0	53.3	32.1	55.4
Grasa	67.6	67.4	22.4	12.9	17.1

* Recomendaciones del Instituto de Nutrición e Higiene de los Alimentos de Cuba.
Fuente: Lorenzo Lam, "El consumo normado en Cuba."

Esta situación se atenúa en cierta medida para los grupos que por la vía del consumo en comedores escolares y de centros laborales acceden a precios muy bajos a la alimentación pública.

El mercado racionado es la principal fuente aportadora de nutrientes, pero no la única; en realidad se complementa con otras que, a precios subvencionados, como la alimentación pública, el consumo social y autoconsumo o conforme las leyes del mercado de libre formación de precios, permiten completar la dieta a partir de los ingresos familiares. Resulta interesante analizar el aporte de cada uno de estos espacios en cuanto al suministro calórico y el gasto a ello asociado.

El consumo registrado en la Tabla 8.4 permite constatar que el cubano, como promedio, y a pesar de que 96.7% de la energía disponible provenía de fuentes relacionadas con el mercado de precios subsidiados, estaba consumiendo en 1995 una canasta alimentaria con déficit calórico de 407 kcal, el cual debido a las restricciones económicas que afronta el país y a la tendencia decreciente seguida por el consumo del gobierno, tendría que satisfacerse por medio del consumo privado en los mercados de precios libres, lo que implica un incremento del costo total de la canasta de 73 pesos a 284 pesos y una variación en la estructura del gasto monetario destinado a su adquisición, pasando a ser mayoritario 80% el que se realiza conforme las leyes de la oferta y la demanda.

Para 1998, desde el punto de vista de la estructura del aporte, las proporciones se mantienen y continúa como mayoritario el de las fuentes subvencionadas. Sin embargo, se observa una mejoría en cuanto a la cantidad de kilocalorías que provienen de dichas fuentes, en particular las del autoconsumo y el mercado racionado (véase Tabla 8.5). Aun así la canasta consumida sigue teniendo un déficit calórico que ha mejorado respecto a 1995, del cual sólo representa 33%. En lo que respecta al costo, la canasta de 1998 es 45% inferior al de la correspondiente a 1995, lo cual mejora las posibilidades de adquisición de la misma.

Una comparación entre el gasto para cubrir los requerimientos mínimos alimentarios (156 pesos) y el ingreso per cápita mensual, que para 1998 fue de 116 pesos,¹⁴ muestra que el ingreso se hace insuficiente para cubrir exclusivamente las necesidades alimentarias básicas.¹⁵ Pero no toda la población está por debajo de este límite, lo cual hace necesario que se investigue y determinen cuáles son los segmentos más afectados para poder establecer políticas de ayuda en correspondencia con las necesidades de cada grupo poblacional.

Por otra parte, es necesario tener en cuenta las diferencias entre el campo y la ciudad, la capital y el resto del país, y las que se establecen

¹⁴ Cálculo realizado por el autor a partir de los ingresos monetarios per cápita de la población cubana para 1998, reportados en el *Anuario Estadístico de Cuba*.

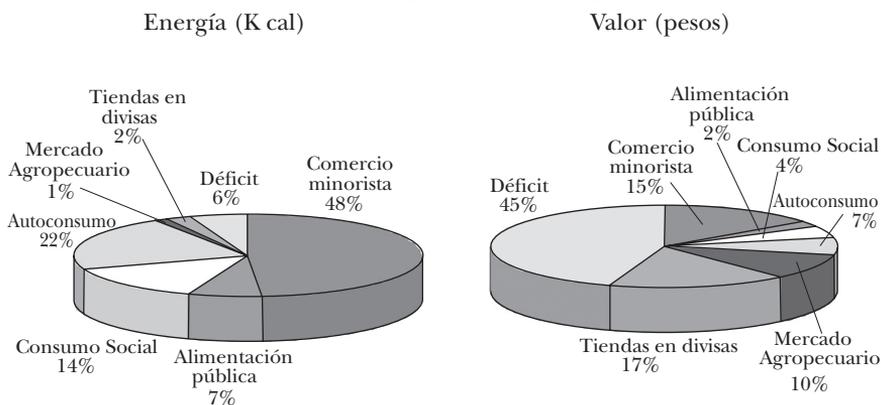
¹⁵ Otras necesidades, como las del aseo, el vestir y el pago de un conjunto de servicios —transporte, electricidad, agua, combustible para cocinar— de los cuales es imposible prescindir, quedan excluidas.

Tabla 8.5
Contribución al consumo de energía
según fuente de procedencia, 1995 y 1998

Fuente	1995			1998		
	Kcal	%	Gasto mensual	Kcal	%	Gasto mensual
<i>Subsidiado estatalmente</i>						
Comercio minorista	1 150	48	23.00	1 166	49	23.32
Alimentación pública	223	9	4.46	170	7	3.40
Consumo social	300	13	6.00	328	14	6.56
Autoconsumo	254	11	5.08	520	22	10.40
<i>Basado en el mercado</i>						
Mercado agropecuario	32	1	16.64	31	1	16.12
Tiendas en divisas	34	1	17.68	50	2	26.00
Total	1 993	83	72.86	2 265	94	85.80
Déficit	407	17	211.64	135	6	70.20
Recomendación FAO	2 400	100	284.50	2 400	100	156.00

Fuentes: H. Pérez y R. Miranda, *Situación nutricional de la población cubana* (La Habana: ANEC, 1997); ONE (varios años) y criterios de expertos.

Gráfica 8.10
Estructura del consumo según fuente de procedencia, 1998



Fuentes: ONE y criterios de expertos.

entre los que se encuentran en edad laboral y los mayores de 65 que tienen como ingreso fundamental la seguridad social, aspecto que los coloca en peor situación que la población media, y para los cuales se han diseñado políticas gubernamentales y destinado recursos que buscan atenuar la brecha a través de los servicios de alimentación social. Por ejemplo, en el caso de la Ciudad de La Habana se da cobertura de almuerzo y comida a más de 57 mil personas de este grupo etáreo. Justamente a partir del año 2000 se comenzó a trabajar en la detección de los grupos más necesitados de apoyo, iniciando las investigaciones por los menores de 15 años y los ancianos, así como por los que presentan alguna discapacidad. Como resultado de estos estudios se han implementado programas especiales de reforzamiento alimentario y se han incrementado las pensiones más bajas.

OTROS BIENES DE CONSUMO

La producción y las importaciones de otros bienes

El aporte de la producción doméstica al consumo de otros bienes de naturaleza industrial históricamente ha estado marcado por una fuerte dependencia del sector externo. En el caso de los artículos electrodomésticos y una parte importante del resto de los surtidos, su procedencia era fundamentalmente importada; primero desde los Estados Unidos y después del mercado socialista. Es importante señalar que como resultado de la inserción de la isla en la división del trabajo socialista y la política inversionista desarrollada por el país en la década de los años setenta, se verifican crecimientos de la producción y aparecen por primera vez en la estructura de la oferta de artículos de uso duradero refrigeradores y radiorreceptores de producción nacional.

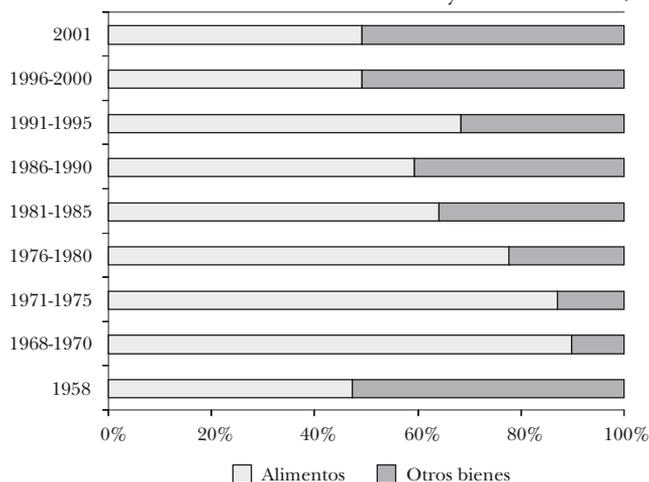
Tanto la producción como las importaciones totales de bienes de consumo crecen hasta 1985 y se estancan hasta el final de la década, reflejando el endurecimiento de las relaciones comerciales externas y el preludio de la crisis; para entre 1989 y 1994 experimentar un abrupto descenso. Con la crisis, la estructura de estas importaciones, que había mejorado entre 1971 y 1989 a favor de los artículos no alimenticios, experimenta un retroceso al priorizarse nuevamente las importaciones de alimentos, tendencia que se mantiene hasta que la economía entra en fase recuperativa en el segundo lustro de los años noventa.

Tabla 8.6
Producción industrial total de otros bienes de consumo, 1963-1989
(millones de unidades)

	1963	1970	1975	1980	1985	1989
<i>Ropa y calzado</i>						
Tejidos (m ²)	112.6	78.0	144.2	160.3	205.4	220.3
Ropa interior (prendas)	45.7	24.8	42.7	37.1	47.2	44.8
Ropa exterior (prendas)	25.8	26.2	47.4	44.1	52.0	54.2
Calzado (pares)	17.9	10.6	14.0	8.8	14.1	11.9
<i>Artículos de aseo (toneladas)</i>						
Jabón de lavar	34.0	32.9	40.6	37.7	38.9	36.9
Jabón de tocador	11.6	16.7	17.8	14.7	14.8	13.6
Detergente doméstico	13.2	10.0	22.0	23.0	20.0	12.9
Pasta dentrífica	0.9	1.8	3.7	3.7	5.0	6.1
<i>Artículos de uso duradero</i>						
Refrigerador	0.0	5.8	50.0	25.0	25.9	9.1
Televisor	0.0	0.0	25.6	40.3	94.1	70.5
Radorreceptor	0.0	19.1	112.9	200.0	236.3	172.7

Fuentes: CEE (varios años).

Gráfica 8.11
Importaciones totales de bienes de consumo y su estructura, 1958-2001

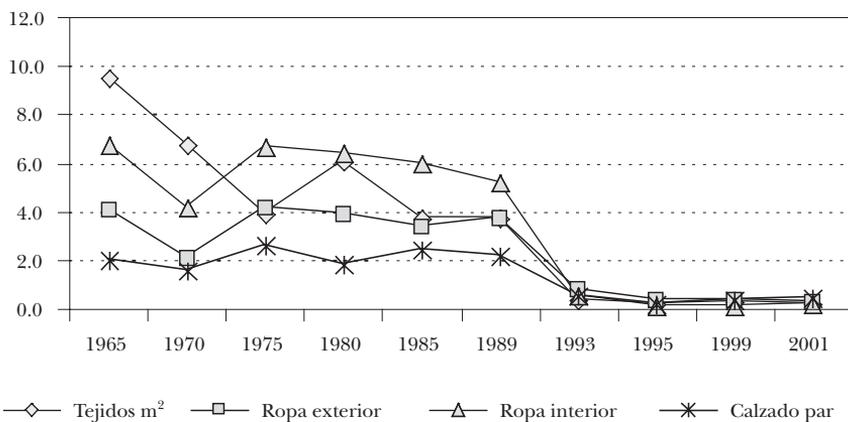


Fuentes: CEE y ONE (varios años).

El consumo de otros bienes

Un indicativo del consumo de otros bienes pueden ser las ventas de estos artículos por la red de comercio minorista. Si se tomaran como productos representativos para el análisis las ventas de prendas de vestir y calzado pueden constatarse cifras bastante deprimidas por la contracción de la producción nacional y de las importaciones hasta 1970, momento a partir del cual ocurre un cambio de tendencia y se observa una mejoría de las ventas per cápita, que se mantienen relativamente estables hasta finales de los años ochenta (véase Gráfica 8.12). Es preciso aclarar que a una parte de las disponibilidades de estos artículos se accedía no por la vía del mercado sino de manera gratuita, como parte del consumo social en escuelas, centros de trabajo y asistenciales (uniformes, ropa y calzado de trabajo, lencería, etc.) por lo que no aparecen reflejadas en las ventas.

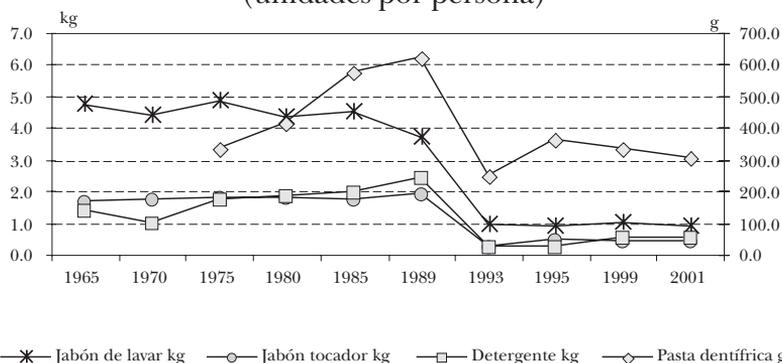
Gráfica 8.12
Ventas minoristas de ropa y calzado, 1965-2001
(unidades por persona)



Fuentes: CEE y ONE (varios años).

Las ventas per cápita de artículos de aseo mantuvieron una estabilidad hasta 1989, con excepción de la pasta dentrífica que muestra un fuerte crecimiento (véase Gráfica 8.13). Entre 1989 y 1993 la oferta se realiza únicamente a través del mercado racionado, sufriendo también una importante disminución.

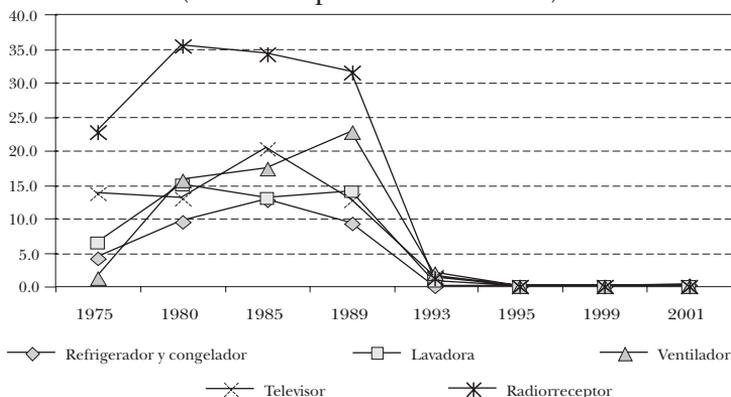
Gráfica 8.13
Ventas minoristas de artículos de aseo, 1965-2001
(unidades por persona)



Fuentes: CEE y ONE (varios años).

En el caso de los bienes de uso duradero para el avituallamiento del hogar, se produce un incremento significativo de las ventas por cada mil habitantes entre 1975 y 1989, como resultado de los crecimientos en la producción doméstica y las importaciones, los precios relativamente bajos de tales artículos y las facilidades crediticias ofrecidas a la población para su adquisición (véase Gráfica 8.14). Todo lo cual se manifiesta en la mejoría de la tenencia de este tipo de artículos en los hogares cubanos.

Gráfica 8.14
Ventas minoristas de artículos de uso duradero, 1975-2001
(unidades por mil habitantes)



Fuentes: CEE y ONE (varios años).

Tabla 8.7
Tenencia de bienes de consumo duraderos, 1975-1985
(por 100 hogares electrificados)

	1975	1980	1985
Televisores	33	74	91
Refrigeradores	15	38	50
Lavadoras	6	34	59
Radios*	42	105	150

* Por cada 100 hogares incluidos no electrificados.

Fuente: José Luis Rodríguez y George Carriazo, *Erradicación de la pobreza en Cuba* (La Habana: Editorial Ciencias Sociales, 1987).

Con la crisis, el mercado de bienes de consumo no alimenticios prácticamente desaparece, quedando algunos establecimientos dedicados a la venta uniformes y calzados escolares, así como ropa infantil para los primeros años de vida. No es hasta la segunda mitad de los noventa que aparece un pequeño espacio de mercado en moneda nacional para la venta de algunos de estos artículos, fundamentalmente ropa, calzado, artículos de higiene y limpieza y enseres menores para el hogar, entre otros. El mercado en divisas tiene su apertura a partir de 1993 con mayor variedad de surtido y calidades, pero con precios poco asequibles en relación con los ingresos de que dispone la mayoría de la población, sobre todo en el caso de los bienes de uso duradero, que después de dos lustros mostraban deterioro físico y atraso tecnológico. Así, el consumo se ve limitado por las posibilidades financieras de acceso al mismo. En resumen, en el modelo de consumo se observa una variación de las fuentes de oferta, surtido, precios y calidad de los artículos en el tiempo, según las posibilidades económicas del país, mientras que en lo individual ha cedido espacio lo simétrico y universal ante la desigualdad en el acceso.

SEGMENTACIÓN DE MERCADOS

Antecedentes

A lo largo de todo el periodo de análisis pueden distinguirse, diferentes segmentos de mercado, en lo que respecta a la distribución de

bienes de consumo, así como por las diversas formas en que acceden a ellos los agentes económicos y las reglas bajo las cuales funcionan para satisfacer necesidades.

Cuadro 8.2 Segmentación de mercados

<i>Periodo</i>	<i> Mercados existentes para acceder a bienes de consumo</i>
1976-1989	Racionado Paralelo estatal (alimentos y productos industriales) Ferias o mercados artesanales Libre campesino Ilegal
1990-1993	Racionado Ilegal Trabajadores por cuenta propia
1994-	Racionado Agropecuarios (libre, a precios topados, huertos intensivos y organopónicos, ferias) Industrial y artesanal Trabajadores por cuenta propia Estatad a precios de oferta y demanda En divisas Ilegal

Fuente: Elaboración propia.

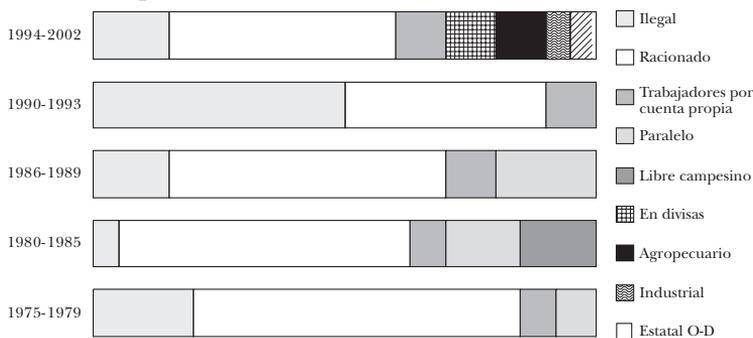
Estos espacios de mercado operaban hasta 1989 fundamentalmente en pesos cubanos. Decimos fundamentalmente, porque ya desde mediados de los años ochenta, cuando comienza a expandirse la actividad turística se instaura la circulación paralela del dólar, que finalmente se refuerza con el advenimiento de la crisis de los años noventa.

En la actualidad los segmentos del mercado de bienes de consumo operan en diferentes monedas: pesos cubanos, pesos convertibles, dólares, y más recientemente también se pueden realizar transacciones en euros, si bien esta posibilidad todavía está restringida a la zona turística de Varadero. Los segmentos se diferencian también por las reglas de formación de precios. El tipo de moneda con que operan y el nivel que adquieren los precios son los determinantes del acceso por la población a uno u otro espacio mercantil. Otra fuente de diferencia

entre los segmentos se encuentra también en las reglas de acceso de los oferentes. Una idea de la significación de cada uno de los espacios de mercado en la satisfacción de los requerimientos de los bienes de consumo en términos físicos, se muestra en la Gráfica 8.15.

Gráfica 8.15

Contribución de los diferentes segmentos de mercado a la satisfacción de los requerimientos de bienes de consumo, 1975-2002



Fuente: Elaboración propia a partir de criterios de expertos

Caracterización de los mercados más importantes

Mercado normado o racionado

El mercado racionado o normado es un mercado de productos por medio del cual se intenta garantizar la satisfacción de las necesidades mínimas alimentarias, de vestuario y calzado, a precios subsidiados por el estado. Tiene como características ser universal e igualitario: es decir, todos los cubanos de la misma edad tienen derecho a disfrutar de igual asignación de productos, con independencia de sus ingresos, necesidades y preferencias. Además, este sistema contempla el otorgamiento de cuotas especiales para personas de avanzada edad, casos de enfermedad y necesidades alimentarias especiales (por ejemplo, diabéticos y gestantes). Se puede verificar (véase Tabla 8.8), que en el de cursar del tiempo la oferta de productos en este mercado ha variado, en función de las posibilidades económicas del país, con la salvedad de que para un conjunto de productos como arroz, frijoles, azúcar, sal y, sobre todo, los productos relacionados con la alimenta-

ción infantil, se han mantenido, con independencia de las coyunturas por las que ha atravesado el país. La oferta racionada de otros bienes de consumo desaparece casi en su totalidad con la crisis.

Tabla 8.8
Artículos y cuotas de racionamiento, 1962 y 2002

<i>Artículos</i>	<i>Unidad</i>	<i>Marzo 1962</i>		<i>Noviembre 2002</i>	
		<i>Cuota</i>	<i>Frecuencia</i>	<i>Cuota</i>	<i>Frecuencia</i>
<i>Nacional</i>					
Manteca o aceite	lb	2	mensual	0.5	mensual
Arroz	lb	6	mensual	6	mensual
Frijoles	lb	1.5	mensual	1.25	mensual
Azúcar crudo	lb	3	mensual	2	mensual
Azúcar refino	lb	3	mensual	3	mensual
<i>Gran Habana y otras 25 ciudades</i>					
Jabón de lavar	unidad	1	mensual	1	bimestral
Detergente		8 onzas (en polvo)	mensual	1 litro (por núcleo)	trimestral
Jabón de tocador	unidad	1	mensual	1	bimestral
<i>Sólo la Gran Habana</i>					
Carne de res	lb	0.75	semanal		
Pollo	lb	2	mensual		
Pescado fresco	lb	1	mensual	0.7 ^a	mensual
Huevos	unidad	5	mensual	8	mensual
Leche por niño ^b	litro	1	diario	1	diario
por 5 personas ^c	litro	1	diario		
Viandas	lb	3.5	semanal	15	mensual
Malanga adicional por niño ^b	lb	2	semanal		
Mantequilla	onza	2	mensual		
<i>Cárnicos^d</i>					
Carne de res	lb			0.5	
Pollo	lb			1	
Picadillo extendido con soya	lb			0.5	
Salchichas	g			225	

^a Se puede sustituir por 425 g de pescado enlatado.

^b Hasta 7 años.

^c Mayores a 7 años. Esta cuota podía sustituirse por 6 latas de leche condensada o evaporada de 400 gramos.

^d La frecuencia de las entregas de productos cárnicos no es estable y depende de las disponibilidades. Se trata de garantizar al menos dos entregas mensuales.

Fuente: Julio Díaz Vázquez, "Consumo y distribución normada de alimentos y otros bienes en Cuba", en *La reforma agraria del siglo* (Caracas: Editorial Nueva Sociedad, 2000).

Para garantizar el suministro de alimentos en el año 2001 por la vía normada se requirió un gasto en divisas de 665.3 millones de dólares estadounidenses.¹⁶ Productos que fueron vendidos en moneda nacional por un monto de 1 103.2 millones de pesos. El detalle de estos costos y ventas por grupo de productos, así como el índice de conversión peso por dólar resultante se muestra en la Tabla 8.9.

Tabla 8.9
Mercado racionado: costos en divisas
y ventas en moneda nacional, 2001

	<i>Gastos en divisas^a</i>	<i>Ventas a la población^b</i>	<i>Índice de convertibilidad^c</i>
Total	665.3	1 103.2	1.66
Alimentos	542.7	947.8	1.75
Higiene y limpieza	13.1	47.6	3.63
Combustibles	109.5	107.7	0.98

^a Millones de dólares estadounidenses.

^b Millones de pesos.

^c Pesos por dólar.

Fuente: Lorenzo Lam, "El consumo normado en Cuba".

Estas estimaciones no incluyen los programas de complemento alimentario que proporciona el estado a determinados segmentos de la población (ancianos, enfermos, niños y adolescentes con bajo peso) gratuitamente o con iguales precios que en el mercado normado.

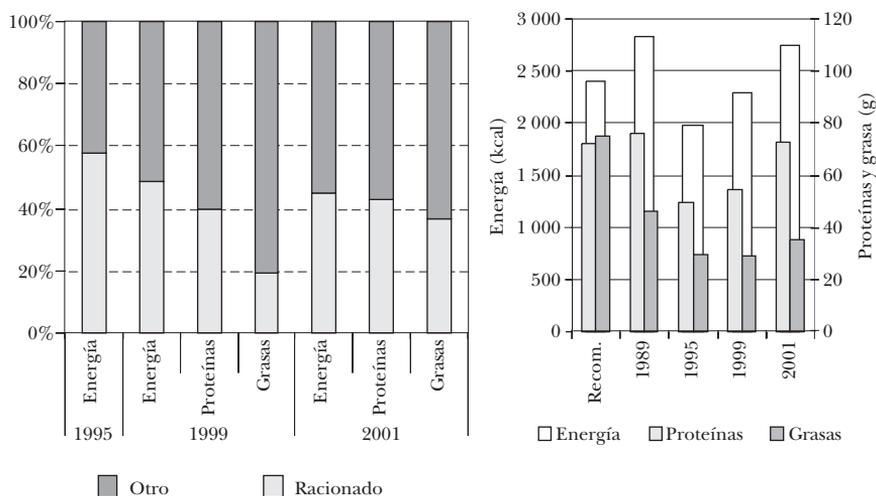
Otra investigación del Centro de Estudios de la Economía Cubana reportó que la contribución de la distribución racionada a la disponibilidad de energía alimentaria per cápita ascendió en el año 1995 a cerca del 58%, mientras que en 1999 se estimó un aporte del 49% en el caso de la energía, 40% para las proteínas de origen vegetal, 30% para las de origen animal y 19% para las grasas, tomando como referencia el consumo diario real en la Ciudad de La Habana.¹⁷ Más recientemente, el Ministerio de Economía valoró que las contribu-

¹⁶ Lam, "El consumo normado en Cuba."

¹⁷ En el resto del país las entregas que garantiza el racionamiento son inferiores.

ciones se mantuvieron en: alrededor de 45% en la energía, 43% en la proteína y 37% en las grasas.¹⁸

Gráfica 8.16
Consumo aparente total diario per cápita
y contribución del mercado racionado



Fuentes: Viviana Togores, Cuba: los efectos sociales de la crisis y el ajuste económico de los 90's, en *Balance de la economía cubana a finales de los 90* (La Habana: CEEC, 1999); Armando Nova, "Mercado agropecuario: factores que emitan la oferta", *Cuba: Investigación Económica* (2002), y Lorenzo Lam, "El consumo normado en Cuba".

Resulta interesante verificar que la participación de las entregas racionadas entre 1999 y el año 2001 se mantiene estable en el caso de la energía y mejora para las proteínas y las grasas. Esto indica que se trata de mantener el abastecimiento a la población por esta vía, mejorando paulatinamente su calidad, siempre dentro de los estrechos límites que impone la situación de las finanzas externas del país.

Finalmente, el mercado racionado también comprende la distribución de productos no alimenticios. Ya mencionamos los productos de aseo personal y doméstico, que se han mantenido en esta modalidad, aunque en cantidades que han oscilado en dependencia de la disponibilidad de divisas. En la actualidad se cubre alrededor de la

¹⁸ Lam, "El consumo normado en Cuba".

mitad de la ración vigente hasta 1989. Los textiles, las confecciones y el calzado, también formaban parte de la cuota, y se garantizaban tanto a niños como a adultos. En la actualidad sólo se garantiza la distribución de algunos productos para la población infantil, como por ejemplo la canastilla de los recién nacidos, los uniformes escolares, y el calzado ortopédico y escolar.

Mercado informal

En Cuba, como en el resto del mundo, el sector informal siempre ha estado presente, aunque sus características hayan variado en dependencia de determinadas situaciones económicas y otros aspectos, entre ellos el sociopolítico, que han condicionado su existencia. Hasta 1989 el sector informal se enfoca fundamentalmente a suplir los déficits que se presentan en el surtido de la oferta estatal. Durante esta década la situación financiera interna se mantenía relativamente equilibrada, de modo que los precios en este espacio de mercado no eran tan elevados, en comparación con los oficiales, y se estima que las compras representaban alrededor del 20% de los ingresos de la población.¹⁹ Ya en la década del 90 y con la desaparición del bloque socialista y de las condiciones externas que permitían la sustentabilidad de la economía cubana, el país sufre una fuerte contracción económica en donde caen bruscamente el PIB, las exportaciones e importaciones y se paraliza el parque industrial, utilizándose en determinados momentos entre el 15 y el 20% de sus capacidades. Desaparece el mercado paralelo como complemento del racionado, manteniéndose este último como la única oferta legal, bastante deteriorada y contraída. Al unísono, crece la liquidez monetaria y el salario nominal se mantiene con pequeños incrementos en el tiempo, mientras se incrementa la inflación y disminuye la productividad del trabajo.

La interrelación de todos estos factores ha condicionado el actuar de los recursos laborales, mostrándose una emigración de la fuerza de trabajo del sector formal de la economía en aras de mejorar sus ingresos o de obtener una contrapartida material y definiéndose

¹⁹ Alfredo González, "La economía sumergida en Cuba", *Cuba: investigación económica*, Época II, No. 2, Junio 1995.

claramente dos corrientes que cambian, a su vez, la estructura de representatividad de los diferentes mercados: una dentro del propio sector formal hacia las empresas de la llamada economía emergente y otra hacia el sector informal. Todo lo cual se justifica a partir del análisis del comportamiento del salario medio y algunos de los indicadores que se reflejan en el balance de recursos laborales. En el sector informal los ingresos que se obtienen son muy superiores a los del sector formal de la economía por lo que constituye un punto de atracción para los recursos laborales con aspiraciones de mantener o elevar sus estándares de vida. Por otra parte, el salario medio de la población cubana ha mantenido un comportamiento en el tiempo con pocas variaciones, mostrando decrecimiento del salario nominal y un crecimiento de los niveles de inflación que provocan un fuerte deterioro del salario real entre 1991 y 1994, punto a partir del cual hay un cambio de tendencia y comienza a crecer el salario nominal y a disminuir lentamente la inflación, la cual llega a estancarse no permitiendo la recuperación del poder adquisitivo de los ingresos.

El trabajo informal, como proceso, se da de forma diferente entre dos grandes grupos de zonas, las urbanas y las rurales, estando ello en dependencia de los niveles de desarrollo alcanzados en cuanto a urbanización e industrialización, que han establecido contrastes en el tipo de actividades que desarrollan los que trabajan en el sector así como en los niveles de ingreso que se generan. Constituyendo éste uno de los motivos por lo que gran parte de los informales de las zonas rurales o de la periferia de las capitales provinciales emigran hacia las zonas urbanas en busca de un espacio en el mercado para realizar su actividad. Las fuentes de abastecimiento de productos, equipos, materias primas y capital para el desarrollo de las diferentes actividades de este sector económico provienen del mercado de productos racionados, de productores privados y de empresas estatales y mixtas, mientras la forma en que se efectúa va desde el trueque hasta la venta de productos de origen lícito o no, y de producciones individuales.

Entre 1989 y la actualidad se distinguen diferentes etapas en la evolución del sector informal. Hasta 1992 se produce un crecimiento vertiginoso de las transacciones en este mercado, motivado por la drástica reducción de la oferta estatal y la correspondiente acumulación de circulante en manos de la población. Se estima que en este lapso el volumen de ventas en este espacio llegó a equipararse al de las ventas del estado a la población. Entre 1993 y mediados de

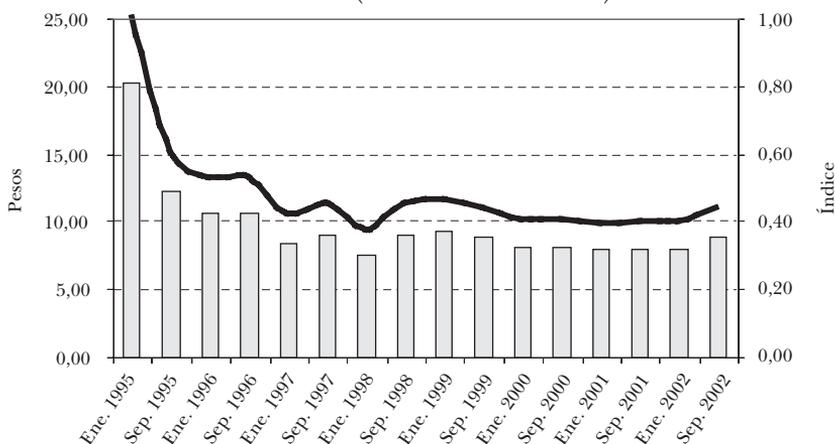
1995, la economía sumergida llega a alcanzar su mayor volumen, años en que la carencia de alimentos fue el principal factor desencadenante, y el mercado informal llega a sobrepasar al mercado estatal. Después de 1995 las transacciones en el mercado informal se deprimen, como resultado de las medidas implementadas para sanear las finanzas internas, la reapertura de un espacio de mercado legal para la mayoría de los alimentos, la apertura de los mercados de bienes industriales y artesanales, así como el espacio económico otorgado al trabajo por cuenta propia. El reconocimiento social de una parte importante de las actividades incluidas en el mercado sumergido permite la incorporación de un mayor número de agentes y una mayor oferta, lo que conjugado con la contracción del efectivo en poder de la población, logra una disminución bastante importante del nivel de precios vigentes en este espacio.²⁰ No obstante, se mantiene un significativo volumen de compra-venta para un determinado grupo de artículos que en el mercado informal se ofrecen a precios inferiores a los de la única opción alternativa, que es el mercado en divisas, como es el caso de los productos lácteos, la carne de res y los huevos, entre otros.

Justamente son los precios del sector formal de la economía unidos a la poca concurrencia y la falta de calidad de los productos los que hacen que en el sector informal se puedan establecer precios de monopolio que garanticen una redistribución de los ingresos en favor de un grupo minoritario, los que participan como vendedores, y limita el acceso de la mayoría de la población a las veces que el salario le permite acudir a él.

Las actividades que en él se desarrollan son variadas y abarcan todas las fases del ciclo productivo pues incluyen desde la producción hasta la circulación y abarcan mayoritariamente la esfera de los servicios. Los precios en el mercado informal, como ya se comentó son muy superiores a los del mercado normado: como promedio más de 40 veces. Ellos han mostrado una dinámica decreciente después de la apertura de los mercados agropecuarios y de bienes industriales, aunque desde enero de 1998 muestran resistencia a la baja y están prácticamente estancados. Para ilustrar este comportamiento hemos tomado el precio promedio para una canasta de 12 artículos de primera necesidad (véase Gráfica 8.17).

²⁰ *Ibidem.*

Gráfica 8.17
Promedio de precios preponderantes en el mercado informal,
1995-2002 (enero de 1995=1.0)*



* Calculado para una canasta que incluye un conjunto de productos básicos para la dieta del cubano, así como bienes de aseo. Ellos son leche fresca, arroz, frijoles negros, pan, carne de cerdo, azúcares y jabones.

Fuente: ONE.

Mercado agropecuario

Las transformaciones económicas de los años noventa comenzaron en la agricultura cubana con la creación de las Unidades Básicas de Producción Cooperativa (UBPC), a partir de la segunda mitad del año 1993. Luego de este cambio estructural en el régimen de administración de la tierra, se hizo necesario abrir también un espacio de nuevo tipo para la realización del producto agropecuario, que brindara los incentivos adecuados a los nuevos sujetos económicos y a los agentes que ya operaban en este sector. Así, entre las medidas dirigidas a reanimar la producción agropecuaria se ubica también la apertura del mercado agropecuario en su nueva versión de la década del noventa. Como entre las necesidades de la población, la de alimentos es aquella que está precisamente en la base de la supervivencia y el mantenimiento de la buena salud del ser humano, y por demás, a pesar de los logros que alcanzó la revolución en materia de alimentación, ellos se sostenían en buena medida en las importaciones, al entrar el país en

periodo especial el mercado negro de alimentos alcanzó dimensiones tales que se estima, llegó a mover masas de dinero superiores al valor de la producción agrícola estatal en su conjunto. En estas condiciones inicia sus operaciones el nuevo mercado agropecuario en octubre de 1994.

Entre los objetivos básicos de esta medida se encontraban: incentivar la producción agropecuaria; contrarrestar los efectos negativos del mercado negro de alimentos; posibilitar el acceso de la población a productos que el estado no acopiaba; favorecer que los excedentes productivos destinados al autoabastecimiento fueran comercializados por esta vía.

Inicialmente los mercados agropecuarios fueron creados por las empresas minoristas de comercio del MINCIN, previa autorización del Consejo de Administración del Poder Popular de la localidad, que es quien fija su ubicación. Se rigen por un reglamento general aprobado por el citado organismo y, cuando resulte necesaria alguna regulación especial, el Consejo de Administración correspondiente puede elaborar y aprobar disposiciones especiales de carácter local. A partir de 1999 aparecen otros mercados que clasifican también como agropecuarios, pero que son administrados por el Ministerio de Agricultura (MINAG) y el Ejército Juvenil del Trabajo (EJT), así como puestos de venta de las Cooperativas de Producción Agropecuaria, que complementan la red de los mercados agropecuarios. Finalmente, a la venta minorista de productos agrícolas se incorporan también los huertos intensivos y organopónicos, que producen vegetales en la periferia o en el mismo corazón de las ciudades, como parte del movimiento de agricultura urbana que cobra especial vigor a finales de los 90's.

Se pretende que los precios en los mercados agropecuarios administrados por el MINCIN se fijen por el libre juego de la oferta y la demanda. No obstante, más adelante analizaremos cómo el propio diseño de este espacio económico conspira contra ese propósito. En el caso de los mercados agropecuarios del MINAG y el EJT, los precios se fijan por las autoridades locales tomando como referencia los mercados agropecuarios del MINCIN (como un determinado por ciento de éstos) y teniendo en consideración las condiciones del lugar, por ello se denominan mercados de precios "topados". Estos precios se ubican entre los precios de los mercados agropecuarios del MINCIN y los de la libreta de racionamiento. El principio fundamental que rige la participación en el mercado agropecuario reside en el cumplimiento

de los compromisos contraídos por los diferentes concurrentes con el estado: sólo podrán venderse allí los excedentes por encima de las producciones contratadas por las entidades estatales y, por supuesto, la producción no contratada. La estructura de las ventas en estos mercados estuvo muy polarizada hasta 1998 hacia el sector no estatal, y dentro de éste, los campesinos privados (o pequeños agricultores) son los que aportan la mayor cantidad de productos. Esto fue posible, ya que con el advenimiento del periodo especial, además de una disminución de la producción también sobrevino una caída de los servicios de transporte de mercancías que podía asumir el MINAG, y por tanto la gestión de acopio centralizada se vio muy afectada, debiendo concentrar las transportaciones, de modo que se aprovechara mejor el escaso combustible puesto a disposición de dicha actividad. Consecuencia lógica de esta situación fue dejar de acopiar productos en el sector de agricultores dispersos; así comenzó la disminución de los compromisos de entrega al estado por este sector de propiedad, que no por estar disperso deja de ser importante.

Así pues, al estipular la regla fundamental de participación en el mercado —el cumplimiento de las ventas contratadas por la entidad de acopio— de hecho ya se está privilegiando al sector privado y perjudicando al resto de los productores, atados a compromisos más fuertes con el estado. Esta regulación, bien intencionada en el sentido de tratar de proteger las entregas de alimentos a la población y otros destinos priorizados, se convierte en el mayor obstáculo para una verdadera reanimación de la producción agropecuaria, tanto para los concurrentes beneficiados como para los perjudicados. Como ya comentamos anteriormente, a partir de 1999 se abren otros espacios de comercialización de productos agropecuarios, que atenúan esta situación y logran que mejore la participación del estado en el mercado de productos agrícolas.

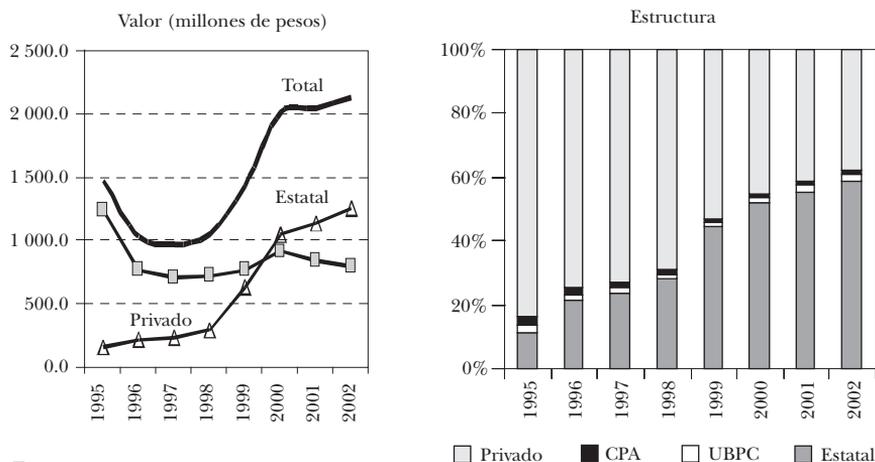
Las normas acotan los productos que pueden ser vendidos en el mercado agropecuario: todos los productos mayormente agrícola, excepto productos de la ganadería tales como carnes de bovinos, búfalos y équidos, así como leche fresca y sus derivados; se excluyen también productos agrícolas tales como café y sus derivados, tabaco, cacao y sus derivados, y papas. Podríamos comentar en el caso de los productos de la ganadería que se trata de fuentes de proteína animal muy deficitarias, para las que ni siquiera se cubren las necesidades mínimas imprescindibles, y por tanto no se concibe que puedan ser

llevadas a un mercado donde imperan las leyes de oferta y demanda; además, no se quiere correr el riesgo que entrañaría una decisión de este tipo para la conservación de los hatos ganaderos vinculados (bovinos y équidos), que son los de más largo ciclo biológico. En los casos del tabaco, del café y del cacao, se trata de proteger fondos exportables para los que podríamos expandir aún más las ventas externas. Las papas, reciben una cobertura estatal importante en sus insumos materiales, casi todos de origen importado, desde la semilla hasta plaguicidas y otros productos químicos.

En lo que respecta al desempeño del mercado agropecuario, se observa que sus ventas anuales en términos de valor se contrajeron entre 1995 y 1998. Ya a partir de 1999, con la apertura de los mercados agropecuarios del MINAG y del EJT, así como de numerosos puntos de venta de las cooperativas de producción agropecuaria (CPA), las ventas crecen y sobrepasan los niveles correspondientes al primer año de funcionamiento del mercado. Entre 1995 y 1998 el factor determinante en el comportamiento de las ventas es el descenso que se verifica en los precios, pues las cantidades vendidas crecen. A partir de 1999 se mantiene la tendencia a disminuir de los precios, aunque a menor ritmo, y las cantidades vendidas se expanden con mucha rapidez, lo que condiciona un incremento de las ventas en valor.

Gráfica 8.18

Ventas en valor en el mercado agropecuario y su estructura por sujeto concurrente, 1995-2002

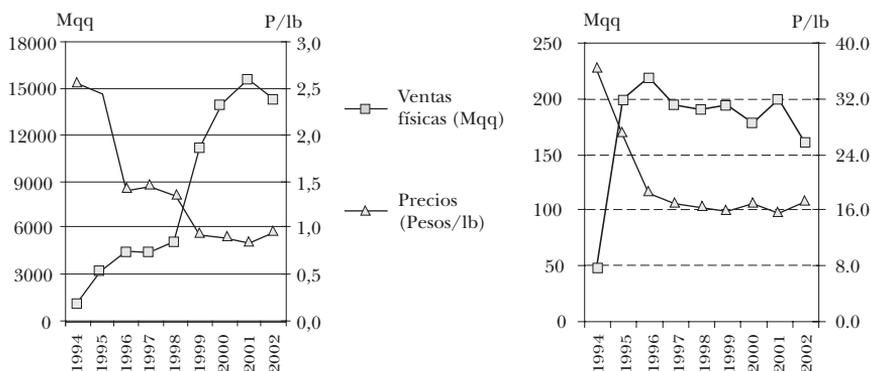


Fuente: ONE.

Como se puede confirmar en la Gráfica 8.18, en la estructura de las ventas por sujeto concurrente se observa la participación preponderante del sector privado hasta 1998, con más del 70%. A partir de ese año comenzó a decrecer y se incrementaron a su vez las ventas del sector estatal, lo que puede atribuirse al impacto de la apertura de los mercados agropecuarios del MINAG y el EJT. Es notable la pérdida de peso y relativa poca importancia en las ventas del sector cooperativo. Las UBPC y las CPA, pero sobre todo las primeras, enfrentan dificultades con la transportación de los productos, ya que por lo general no disponen de los medios de transporte necesarios y los precios que se ven precisadas a pagar por concepto de fletes resultan muy elevados, lo que incrementa sus gastos y reduce sustancialmente sus ganancias. Ante esta situación, deciden venderle a acopio, a un precio por acuerdo, superior al precio fijado para los compromisos de entrega, pero bastante inferior a los vigentes en el mercado agropecuario. Lo anterior ha contribuido también a que se incremente la participación estatal en las ventas, a través de su empresa de acopio.

Gráfica 8.19

Ventas físicas y precios en el mercado agropecuario, 1994-2002*



* Las ventas físicas se expresan en miles de quintales. Un quintal equivale a 100 libras o 46 kilogramos.

Fuente: ONE.

El mercado agropecuario asestó un importante golpe al mercado negro, que había alcanzado tremendas proporciones y era particularmente importante en el caso de los alimentos. El solo inicio de

sus operaciones implicó una significativa reducción de los precios, y una mejoría progresiva y sustancial en la situación alimentaria de la población. Adicionalmente, también ejerció su influencia en el descenso de los precios durante todo el periodo la apertura y ulterior fortalecimiento de otros mercados de bienes de consumo, como por ejemplo el de bienes industriales. Estos mercados fomentan un espacio económico en el cual la población puede realizar parte de sus gastos, y de hecho contribuyen a disminuir la presión sobre los mercados de alimentos y se verifica un descenso de la proporción de las erogaciones en alimentos en los gastos de la población. Como se puede observar, la apertura de los nuevos espacios de mercado en 1999 contribuyó a una mejoría sustancial de las ventas de productos agrícolas; no así en el caso de los productos cárnicos, cuya oferta todavía se encuentra dominada fundamentalmente por el sector privado (véase Gráfica 8.19). Sin embargo, los precios se mantienen con resistencia a bajar desde 1996 para los cárnicos y desde 1999 para los agrícolas. Durante el año 2002 se han incorporado nuevas presiones al alza de los precios, tales como la incidencia de fenómenos meteorológicos y las crecientes limitaciones financieras para la adquisición de insumos por un entorno mundial extremadamente adverso.²¹ Es preciso apuntar que el mercado agropecuario es un mercado imperfecto. El sector privado, con una oferta totalmente marginal (que no rebasa el 20% de la producción para muchos de los renglones que allí se transan), logra ganancias tan importantes, que su elevada magnitud deviene justamente en factor que restringe la oferta. La “barrera a la entrada”, que constituye la sujeción de las ventas en el mercado agropecuario al cumplimiento de los compromisos de acopio —toda vez que éstos no sitúan a todos los oferentes potenciales en la misma posibilidad—, así como otros impedimentos a la concurrencia (por ejemplo, la exclusión de los productos de la ganadería vacuna, de las ganaderías porcina y avícola especializadas, de los productores especializados de arroz, etc.), ubican al sector privado en una situación privilegiada.

Así, podemos afirmar que el mercado agropecuario se encuentra prácticamente cartelizado, los oferentes actúan concertadamente para mantener los precios altos y las ofertas físicas con escaso creci-

²¹ En noviembre del 2001 azotó el huracán Michelle; en septiembre del 2002, el Isidore y 11 días después, el Lili.

miento o con tendencia a disminuir, con las consecuencias negativas que esto comporta para el bienestar de los consumidores. De modo que un grupo relativamente reducido de productores e intermediarios resultan beneficiarios privilegiados del diseño de este mercado, y lo gran enriquecerse a cuentas de la población, e incluso a cuentas de los que podrían ser sus rivales potenciales. Aun cuando se incrementa la competencia al sector privado con la incorporación de los mercados agropecuarios del MINAG y el EJT, la regla de fijación de precios en dichos mercados tampoco contribuye a que éstos bajen sustancialmente y, de hecho, reconoce el liderazgo del privado. Por estas razones es que afirmamos que el mercado agropecuario ha tenido un efecto positivo, pero que sus logros podrían alcanzar mayores dimensiones en el futuro. Los incrementos productivos desencadenados hasta el presente no son suficientes para alcanzar la satisfacción plena de las necesidades alimentarias. De modo que será necesario seguir perfeccionando este mecanismo reanimador, así como profundizando el resto de las reformas relacionadas con el sector productor de alimentos.

*Mercado en divisas*²²

En el verano de 1993 el gobierno cubano decidió despenalizar o legalizar la tenencia de divisas por la población. Esta ha sido una de las medidas del programa de transformación de la economía más polémicas: por una parte, esta decisión ha desempeñado un rol importante en la evolución del proceso de reanimación de la economía que se inicia en 1994; pero por otra, ha contribuido al incremento de los niveles de dolarización.²³ Esta despenalización dio respuesta a una situación que ya se había regularizado con fuerza en los primeros años

²² Para la redacción de este apartado nos hemos basado fundamentalmente en los trabajos de Hiram Marquetti Nodarse, "La economía del dólar: balance y perspectivas" (La Habana: CEEC, 1998); Hiram Marquetti Nodarse, "Dolarización de la economía cubana: impacto y perspectivas", en *La larga marcha desde el Periodo Especial hacia la normalidad —un balance de la transformación cubana* (Kieler Geographische Schriften, Band 103, editado por el Instituto Geográfico de la Universidad de Kiel, Alemania, 2002), y Anicia García Álvarez, "Las imperfecciones del mercado y sus consecuencias para el bienestar social" (manuscrito inédito, CEEC, 1998).

²³ Pedro Monreal, "Migraciones y remesas familiares: notas e hipótesis sobre el caso de Cuba" (La Habana: CIEI, Universidad de La Habana, 2000).

de la crisis: como resultado del proceso de apertura de la economía cubana y, sobre todo, del incremento experimentado por la actividad turística, se produjo un aumento considerable de las transacciones realizadas en dólares estadounidenses. Otra fuente importante de las divisas en manos de la población son las remesas de los cubanos que residen en el extranjero de forma temporal o definitiva. De hecho, algunos especialistas catalogan la emigración de los años noventa y sus transferencias a la isla como una “estrategia transnacional a nivel familiar” para poder hacer frente al durísimo proceso de ajuste económico que desencadenó la pérdida de la tradicional inserción internacional cubana y que, aunque trató de afectar lo menos posible a la población, tuvo como uno de sus efectos la contracción del consumo.²⁴

Y ya como parte del proceso de transformación de la década de los 90, se adicionan a estas fuentes: los sistemas de estímulo asociados al turismo y otras actividades económicas relacionadas con la exportación de bienes o con la sustitución de importaciones; la apertura del trabajo por cuenta propia y la autorización del alquiler de habitaciones, que pueden generar también remuneraciones en divisas por la prestación de ciertos servicios (alquileres, gastronomía y servicios personales, particularmente); y la apertura un mercado cambiario para la población, las Casas de Cambio. Así, la magnitud de los recursos en divisas en poder de la población se incrementa de forma significativa después de 1989.

Entonces, uno de los objetivos principales de la aplicación de la despenalización de la tenencia de divisas era garantizar la captación por el estado de una parte significativa de las divisas en poder de la población, y destinarlas a paliar déficit financiero externo que comenzó a enfrentar la economía cubana como resultado de la crisis. Estas transferencias compensarían sólo parcialmente el déficit en monedas convertibles que se produjo por la caída de los ingresos por concepto de exportaciones de bienes y servicios a partir de 1991. El necesario complemento a la despenalización fue la expansión de la red ya exis-

²⁴ Juan Triana Cordoví, “La Economía Cubana en el Año 2000”, en *La Economía Cubana en el 2000: Desempeño Macroeconómico y Transformación Empresarial*, Editado por el CEEC (La Habana, CEEC, 2001). Según estimados de Triana, al culminar el año el 2000 las monedas extranjeras (básicamente el dólar estadounidense) representaban más del 50% de la circulación monetaria total, lo que indica que dichas monedas continuaban cumpliendo funciones fundamentales en la economía cubana.

tente de establecimientos minoristas que realizaban sus ventas sólo en divisas. Estas instalaciones, que originalmente prestaban sus servicios al personal extranjero que se encontraba en el país (diplomáticos, turistas, colaboradores técnicos, estudiantes, etc.), ampliaron sus ventas a los cubanos con acceso a divisas extranjeras. De este modo, la infraestructura de este segmento del mercado nacional creció sostenidamente en los últimos años, y al cierre del año 2000 llegó a contar con más de 5 500 establecimientos.

Tabla 8.10
Número y tipo de establecimientos que operan en divisas, 2000

Tiendas	1 882	Servicios fotográficos	151
Puntos de venta	1 286	Servicentros	117
Restaurantes	633	Talleres de electrodomésticos	100
Cafeterías	522	Bares	77
Otros	448	Alquiler de autos	53
Otros servicios comerciales	208	Centros nocturnos	43

Fuente: Ministerio de Comercio Interior (2001).

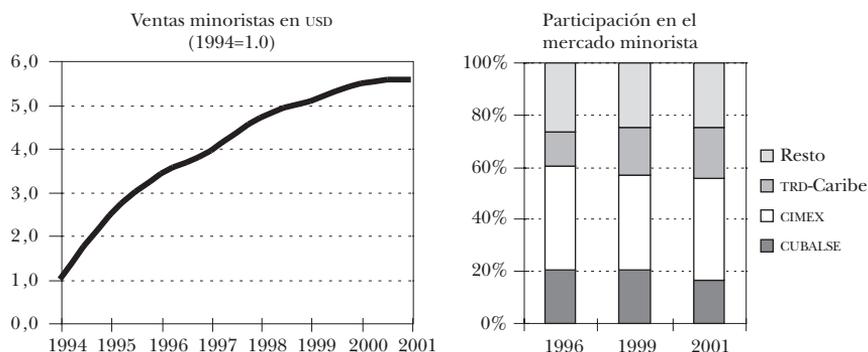
De hecho, la despenalización y la correlativa expansión de las ventas en divisas significaron el reconocimiento tácito de la necesidad de una participación más activa del mercado interno en el proceso de transformación y recuperación de la economía.²⁵ Sin considerar la controversia en torno a la apertura del mercado interno en divisas, esta medida ha tenido múltiples efectos positivos. En primer lugar, los ingresos netos que garantizan las ventas en divisas se destinan, en lo fundamental, a financiar el fondo de consumo comprometido con la distribución racionada a la población, de modo que la restitución de algunas ofertas y la mejoría que se observa más recientemente en su calidad puede atribuirse a las posibilidades de contar con un financiamiento más estable que garantizan estos ingresos. En segundo lugar,

²⁵ Estas ideas se analizan con mayor detalle en otros trabajos, entre éstos véase Hiram Marquetti Nodarse y Nancy Madrigal, “El comercio internacional: desafíos para el comercio exterior de Cuba”, en *Economía Internacional*, Vol. I, No.1 (1993) y Hiram Marquetti Nodarse y Omar Everleny Pérez, “La economía cubana: actualidad tendencias”, en *Economía y Desarrollo*, Vol. 1, No.1 (1995).

y no por ello menos importante, este espacio de mercado ha servido también de plataforma para la reanimación del sector manufacturero del país vía sustitución de importaciones y para evitar la ulterior pérdida de empleos en el sector secundario de la economía. Los que acceden a este mercado tienen la posibilidad de mejorar la calidad de su canasta de bienes de consumo y de ponerse en contacto con las tendencias más modernas en estos rubros.²⁶ Y finalmente, la existencia de este espacio de mercado y los estímulos en divisas introducidos en el caso de algunas actividades priorizadas, desencadenan mejores desempeños laborales y mayor productividad.

Para caracterizar la evolución del mercado interno en divisas vamos a presentar algunas estadísticas sobre su dinámica y sobre la participación de las cadenas más importantes que en él operan, que abarcan más del 75% las ventas (véase Gráfica 8.20).

Gráfica 8.20
Ventas minoristas en divisas y sus principales suministradores,
1994-2001



Fuentes: Hiram Marquetti, "La economía del dólar: balance y perspectivas", cálculos de los autores y estimados.

Si bien la estructura de las ventas por cadena no ha experimentado mucha variación, sin embargo, la estructura por grupo de productos sí se ha modificado. Al iniciarse las ventas minoristas en divisas a la población éstas se hallaban más concentradas en artículos de primera

²⁶ Podemos comentar, por ejemplo, el caso de los artículos electrodomésticos: los stocks en los hogares cubanos a finales de los años ochenta eran muy poco variadas y, por demás, generaban altos consumos de electricidad.

necesidad, como pueden ser los alimentos, ropa y calzado y productos de higiene y limpieza, pero en los últimos años hemos asistido a una pérdida de peso de estos productos a favor de otros que ya no clasificarían entre los bienes básicos e imprescindibles (véase Tabla 8.11).

El aumento sistemático de la proporción de las compras de otros bienes indica que, aunque se plantea que más de un 60% de la población tiene acceso a divisas extranjeras, esta disponibilidad tiene cierta concentración. Además, también influyen en este cambio de estructura de los destinos de las compras: por una parte, el crecimiento del mercado interno de alimentos, específicamente a través de los mercados agropecuarios y de los múltiples puntos de venta de las cooperativas y los organopónicos, que resultan competitivos en precios respecto a las ventas en divisas de alimentos; por otra parte, también las ventas estatales de ropa y calzado en moneda nacional se han ampliado, sobre todo después de la apertura de las casas de cambio.

Tabla 8.11

Estructura de las ventas en divisas por tipo de producto, 1995 y 2000 (por ciento)

	1995	2000
<i>Bienes de primera necesidad</i>	46.2	34.3
Alimentos	8.1	7.7
Calzado y confecciones	32.3	21.6
Productos de higiene y limpieza	5.8	5.0
<i>Otros bienes</i>	53.8	65.7
Confituras, refrescos y cerveza	8.5	10.0
Artículos electrodomésticos básicos ^a	2.9	7.2
Otros productos ^b	42.3	48.5

^a Este grupo sólo incluye refrigeradores, televisores, cocinas y ventiladores.

^b En este grupo encontramos los artículos de ferretería, productos de la electrónica y otros electrodomésticos, bisutería y joyería, cosméticos y perfumería, bebidas alcohólicas y cigarros, juguetes y tejidos, entre otros.

Fuente: Elaboración propia a partir de varios autores (2001).

La dinámica de las ventas anteriormente mostrada (véase Gráfica 8.20) está indicando que este mercado está llegando a su estabilización: las ventas crecieron muy rápidamente entre 1994 y 1996, pero este ritmo se ha ido debilitando con posterioridad. Esta observación motiva algunas reflexiones sobre los componentes más importan-

tes de la tenencia de divisas por la población. Al concluir 1994, el Centro de Estudios de la Economía Cubana realizó una investigación dirigida a determinar el potencial de divisas existentes en el país y se llegó a la conclusión que el mismo debía oscilar entre 310-510 millones de dólares. En el referido análisis se apuntaba que a las remesas les correspondía más del 75% del potencial de mercado. Este comportamiento se mantuvo en otras proyecciones realizadas en 1996 y 1998, aunque en este último año adquirieron mayor importancia relativa los ingresos inducidos por el turismo (propinas, alquileres y la contratación de otros servicios), el crecimiento sostenido del personal cubano contratado en el exterior y el aumento de las formas especiales de estimulación. No obstante, este comportamiento no implicó cambios esenciales con relación a los estimados realizados en 1994, como se puede apreciar en la Tabla 8.12.

En cuanto al turismo, cabe destacar que en 1998 se estimó que se habían hospedado en recintos privados más de 90 000 turistas, lo que sólo por concepto de alquileres y servicios colaterales debe haber reportado ingresos por más de cincuenta millones de dólares.²⁷ Mientras, el aporte por concepto de propinas se ubicó entre cinco y diez millones.

Tabla 8.12
Potencial del mercado en divisas, 1994-2001 (millones de dólares)

<i>Contribución</i>	<i>1994</i>	<i>1998</i>	<i>2001</i>
Remesas del exterior	250 - 400	650 - 800	790 - 1 050
Forma especiales de estimulación ¹	30 - 50	80 - 110	80 - 110
Ingresos inducidos por el turismo ²	20 - 50	55 - 130	80 - 145
Otros ³	5 - 10	30 - 55	50 - 75
Total	305 - 510	815 - 1 095	1 000 - 1 380

¹ Se incluyen los gastos que suponen las diferentes variantes de estimulación.

² Representa el valor estimado de los ingresos que genera el turismo por concepto de alquiler de viviendas, de autos y de las propinas.

³ Ingresos del personal cubano en el exterior (artistas, intelectuales, atletas, etc.)

Fuente: Marquetti (2000).

²⁷ Ello explica, en parte, por qué se decidió instrumentar un decreto especial para todas aquellas personas que realizaban alquileres de sus inmuebles para estos fines.

En las evaluaciones antes indicadas se tomó en consideración también el incremento de las cuentas bancarias en divisas, así como se estimaron determinados márgenes de reserva, que fijan de forma espontánea los tenentes de este tipo de moneda. Este aspecto se manejó en el sentido de encontrar alguna explicación adicional al crecimiento que experimentaron los niveles de facturación de este segmento de mercado. No obstante, un resultado importante que arrojan los análisis referidos es que los ingresos obtenidos en el segmento de mercado que opera en divisas se corresponden con el potencial de mercado estimado; que el crecimiento alcanzado en términos de facturación de este segmento mercantil se está aproximando a sus niveles máximos de ingresos, dada la calidad y variedad de la oferta existente.²⁸ De tal forma, la actualización de las proyecciones del potencial de mercado hasta el pasado año no sólo corrobora la afirmación anterior, sino que nos indica que, salvo que se produzca un incremento importante de los flujos turísticos, los niveles de facturación deben moverse en los próximos años entre los 1 300 y 1 400 millones de dólares.

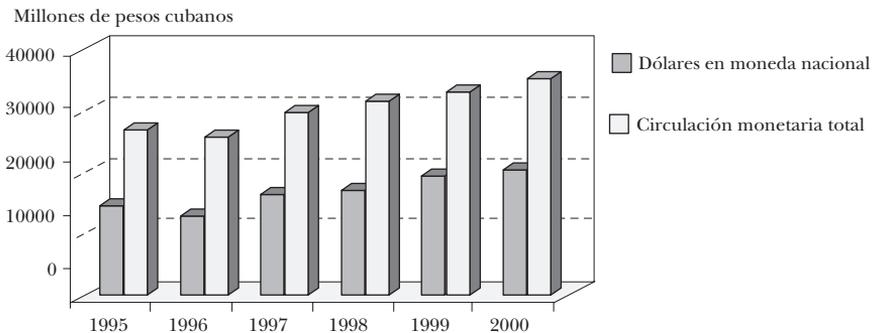
Finalmente, algunos comentarios respecto a la política de precios aplicada en este espacio de mercado. Los precios allí se forman aplicándole al costo de adquisición en tienda un índice establecido por el Ministerio de Finanzas y Precios. El costo de adquisición en tienda comprende los costos de importación, los gastos de transportación interna, los aranceles y los gastos en la manipulación hasta su colocación en almacenes. Estos índices de recargo comercial son altos (130% como promedio) y, de hecho, funcionan como un impuesto indirecto a las ventas. Los elevados precios resultantes contribuyen a la devaluación de los ingresos en moneda nacional. La capacidad de compra de los trabajadores con ingresos fijos también tiende a reducirse adicionalmente porque los otros espacios económicos alternativos (mercados agropecuario e industrial) funcionan con una estructura de precios que toma como referencia los precios vigentes en el mercado en divisas. A pesar de los factores que justifican la aplicación de esta política, en la práctica ella actúa como un factor que disminuye la capacidad de compra del salario, en tanto los elevados

²⁸ Hiram Marquetti Nodarse y Anicia García Álvarez, "Cuba. Proceso de reanimación productiva e industrial. Resultados y problemas", en *Balance de la Economía Cubana a fines de los Años Noventa* (La Habana: CEEC, 1999).

recargos comerciales constituyen un impuesto indirecto que deben pagar sistemáticamente los trabajadores, ya que se trata en muchos casos de productos de primera necesidad para los que no existe otra opción alternativa o que no se aseguran por la vía del racionamiento en las cantidades necesarias.

Al analizar los retos del modelo económico cubano, el economista Alfredo González adelantaba una forma de enfrentar la creciente dolarización: que el grueso de la oferta de productos de consumo popular fuese comercializado en el mercado en pesos y dejar en las tiendas en divisas sólo los productos de surtidos y calidades más selectivas.²⁹ De esta manera sería posible “comenzar a revertir la dolarización en el ámbito de la población y fortalecer la capacidad adquisitiva del salario pagado en pesos cubanos.”

Gráfica 8.21
Dolarización y circulación monetaria total, 1995-2000



Fuente: Juan Triana, “La economía cubana en el año 2000”, en *La economía cubana en el 2000: desempeño macroeconómico y transformación empresarial* (La Habana: CEEC, 2000).

Sin embargo, para revertir la dolarización del consumo corriente de la población sería también imprescindible la creación de variantes de financiamiento y convertibilidad para las actividades internas no generadoras de divisas, y en especial para los productores de bienes de consumo. Si bien una parte importante del consumo es finan-

²⁹ Alfredo González, “Economía y sociedad: los retos del modelo económico”, en *Cuba: investigación económica*, Año 3, Nos. 3-4, Junio-Diciembre (1997), p. 25.

ciada centralmente, las tensiones existentes en las finanzas externas impiden satisfacer plenamente las necesidades básicas. Otra de las opciones probables para aminorar la dolarización sería reducir los recargos que presentan estos productos en el mercado en divisas, ello necesariamente no afectaría la magnitud de los ingresos netos, pues dinamizaría las ventas y contribuiría a elevar la rotación de los fondos involucrados, pudiéndose obtener un nivel similar de ingresos netos, con la gran ventaja de que mejoraría el acceso de la población a este mercado y, por tanto, el consumo.

SEGMENTACIÓN DE MERCADOS, ¿A FAVOR O EN CONTRA?

En el plano académico existen diversos puntos de vista acerca de las ventajas e inconvenientes que entraña para el consumidor y para el estado establecer y acudir a diferentes espacios de mercado. Según Ferriol

...el mercado segmentado se ha convertido en un instrumento de estimulación a la producción, regulación de precios y redistribución social... Si el mercado de los alimentos no estuviera segmentado, dados unos ingresos de la población y una oferta de productos alimenticios para el consumo, los precios serían el resultado del enfrentamiento del total de ingresos que se destinan a comprar estos productos y el total de alimentos disponibles. En esas condiciones el precio resultante de los productos escasos, puede ser muy elevado y excluir de su consumo a grupos de la población de ingresos menores.³⁰

En este capítulo se ejemplifica cómo la segmentación puede ser utilizada a los efectos de dirigir las todavía escasas disponibilidades de alimentos hacia determinados grupos de interés social: estudiantes y trabajadores, a través de la red de comedores escolares y obreros; trabajadores y cooperativistas en el sector agropecuario, estimulando el fomento de zonas de autoconsumo; enfermos crónicos, mediante dietas médicas. Sin embargo, más adelante señala que las referidas ventajas no significan que esta forma de manejo pueda utilizarse de forma

³⁰ La evolución de las ventas totales en las TRD entre 1998 y 2000 corrobora esta afirmación al compararse con los resultados que se obtuvieron en similar indicador entre 1993 y 1997.

permanente, que “en la medida que la oferta se estabilice y muestre equilibrio con la demanda, debe irse pasando a una distribución por el mercado, que es la más eficiente y la que mejor expresa las posibilidades de adecuación a la demanda particular de cada consumidor.”

En un estudio sobre inflación y estabilización, Sánchez expresa que

... el fenómeno de la segmentación de mercados tiene un papel decisivo sobre el valor real de los ingresos de los asalariados estatales, ya que como consecuencia de este hay dos efectos de aparición relativamente reciente que tienen un impacto importante sobre las percepciones de la eficacia de las medidas de política aplicadas. Uno de ellos es la transferencia creciente del consumo básico hacia un mercado con precios de monopolio, el otro la inducción de la inflación por la vía de esos mismos precios [...] La transferencia cada vez mayor de artículos de consumo hacia la red de tiendas en divisas y los agromercados equivale, de hecho, a una liberalización parcial del precio [y a la generación de] una inflación inducida, obligando al consumidor a buscar complemento al salario por otras vías, fomentando la expansión del mercado ilegal.³¹

Según la teoría microeconómica, el racionamiento —en dependencia de su magnitud— puede limitar la decisión individual de consumo.³² Sin embargo, qué suerte corren las personas que no pueden acceder a bienes que pueden ser de primera necesidad porque su precio de equilibrio en el mercado resulta demasiado alto en relación con sus ingresos. Por lo general, cuando se raciona un bien se vende a un precio menor que el de equilibrio en el mercado, lo que significa que esa persona sin suficientes ingresos como para contar

³¹ Véase Jorge Mario Sánchez Egozcue, “Cuba, inflación y estabilización”, Ponencia presentada al XXI Congreso de lasa celebrado en Chicago, Illinois, 1998. Téngase en cuenta que los complementos salariales en divisas o artículos de consumo no están al alcance de todos los sectores, y, aunque la tenencia de divisas alcanza ahora un 30-60% de la población, el gasto promedio en las tiendas en divisas está entorno a los \$10 por persona.

³² Véase Hal Varian, *Microeconomía intermedia, un enfoque actual*, 5ª edición, Antoni Bosch editor (1999), pp. 29-30 y Oscar Echevarría, Alina Hernández, Ruben Tansini, y Mario Zejan, “Crecimiento económico y distribución del ingreso”, en *Instrumentos para el análisis económico*, (Montevideo: ASDI-INIE-Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, 2001), pp. 57-58.

en la demanda de ese artículo de consumo va a tener garantizado el acceso. Entonces, a través del racionamiento se influye directamente en la distribución de los bienes de consumo, que ya no van a parar a manos de aquellos que pueden pagar más por ellos. Se trata de un instrumento que no sólo va a afectar que el consumidor alcance su decisión óptima, sino más bien de un mecanismo que posibilita a la sociedad atender necesidades básicas, más allá de los límites que impone la distribución vigente de los ingresos.³³

Sin embargo, a pesar de la protección que ofrece el racionamiento a las personas más vulnerables, se puede mencionar también un conjunto de problemas a él asociados. El racionamiento universal introduce un igualitarismo excesivo y, por lo tanto, el consumo deja de constituir una palanca que induzca a un mayor esfuerzo laboral y una mayor productividad. Al racionamiento se asocian precios bajos para los consumidores y, en última instancia, también para los productores, que definitivamente tampoco desencadenan mayor productividad en las actividades generadoras de bienes de consumo. Asimismo, la determinación del surtido de alimentos a los que se debe acceder vía racionamiento sin tener en cuenta aspectos tales como hábitos de consumo y preferencias individuales, puede llegar a significar pérdidas cuantiosas de recursos.

La apertura del mercado interno en divisas ha tenido múltiples efectos positivos: los ingresos netos que garantizan las ventas en divisas se destinan, en lo fundamental, a financiar el fondo de consumo comprometido con la distribución racionada a la población, de modo que la restitución de algunas ofertas y la mejoría que se observa más recientemente en su calidad puede atribuirse a las posibilidades de contar con el financiamiento más estable que garantizan estos ingresos; este espacio de mercado ha servido también de plataforma para la reanimación del sector manufacturero del país vía sustitución de importaciones y para evitar la ulterior pérdida de empleos en el sector secundario de la economía; el acceso a este mercado permite mejorar la calidad de la canasta de bienes de consumo y el contacto con las tendencias más modernas en estos rubros; la existencia de este espacio de mercado y los estímulos en divisas introducidos en el caso de

³³ Alfredo González, "Aplicación de los conceptos de la macro y la microeconomía en la economía cubana", en *Cuba: investigación económica*, Año 6, No. 4 (2001), p. 21.

algunas actividades priorizadas, desencadenan mejores desempeños laborales y mayor productividad.

Mayor racionalidad y focalización desde el punto de vista del gasto público posibilitaría una concentración de los subsidios en personas con dificultades de acceso por los ingresos. Ciertamente, coincidimos con lo planteado por los especialistas de la Comisión Económica para América Latina, cuando en su estudio sobre la economía cubana en los 90's expresaban que:

Es evidente que la multiplicidad de reglas, formas de operación y precios en los mercados genera serias distorsiones económicas y afecta el consumo de la población. Aunque en la etapa inicial del ajuste económico, ello se justificara por el doble objetivo de estimular la oferta y reducir la excesiva liquidez monetaria, en la actualidad comienza a entorpecer la secuencia de reformas en que está inmersa la economía cubana. Se trata de un problema complejo que las autoridades están analizando.³⁴

³⁴ CEPAL, *La economía cubana: Reformas estructurales y desempeño en los noventa* (México: Fondo de Cultura Económica, 2000).

COMENTARIO: ¿EL FINAL DEL IGUALITARISMO?
LA DESIGUALDAD ECONÓMICA
Y EL FUTURO DE LA POLÍTICA
SOCIAL EN CUBA

Lorena Barberia, Xavier de Souza Briggs y Miren Uriarte

En tanto continúa la dificultosa recuperación de la crisis económica de la década de 1990, varios capítulos en este libro se dirigen a las nuevas tendencias en el consumo familiar y la movilidad socio-económica en la isla. Para muchas familias con acceso a remesas del exterior o a ganancias procedentes de los sectores de la economía impulsados directamente por la inversión extranjera, la década pasada creó nuevas oportunidades para generar ingresos y movilidad. Pero para aquellos cuyas perspectivas económicas están vinculadas al estado, el ingreso real y las posibilidades de movilidad han disminuido. Como observa Mayra Espina, también existe una dimensión *territorial* en el desarrollo de estas trayectorias divergentes: las familias más pobres y más aisladas económicamente tienden a concentrarse en regiones específicas, como por ejemplo las zonas rurales del oriente de la isla y en los vecindarios periféricos de La Habana metropolitana. Estas notables pautas de desigualdad unidas al disminuido crecimiento económico y a la sobrextensión fiscal, representan importantes retos para la política económica y social de Cuba. Y también para su vida política y los conceptos de igualdad que los líderes cubanos han empleado para defender el estado socialista durante casi medio siglo.

En este ensayo, más que revisar las tendencias que Espina y otros han documentado ampliamente, examinamos con una perspectiva comparativa los cambios relacionados con la pobreza, la movilidad y las políticas sociales en Cuba. Buscamos ubicar la evidencia y los debates cubanos sobre estos problemas en el contexto de las discusiones que están tomando lugar en el nivel internacional sobre las definiciones de lo que constituye el bienestar humano, sobre la protección de la responsabilidad pública a la vez que se promueve la iniciativa privada, y, finalmente, sobre las estrategias para asegurar la prospe-

ridad y el desarrollo humano en medio de profundos cambios en la economía global. Empezamos por examinar cómo se define y mide “el problema” (ingresos inadecuados o desigualdad o ambos) en Cuba, sobre todo a medida que las tendencias se complejizan. A continuación exploramos las consecuencias de estas definiciones y tendencias para el diseño y la puesta en práctica de la política social.

En lo que se refiere a la política, nos enfocamos en tres temas: primero, la sustentabilidad del estado de bienestar cubano en el contexto del deslucido crecimiento económico; segundo, la viabilidad del continuado hincapié en políticas universales y la entrega relativamente estandarizada de servicios públicos a la vez que se agudizan en forma desigual las necesidades de la población; y tercero, las implicaciones de la desigualdad territorial para las políticas sociales —entre otras, la opción de enfocar en territorios, además de los enfoques en las necesidades de *grupos demográficos* específicos. Estos tres temas son de interés para cualquier país, pero los dos últimos reflejan un dilema particularmente difícil para aquellos gobiernos que tienen un alto grado de compromiso con el desarrollo humano. Esto es: si se debe y cómo crear condiciones propicias al bienestar mediante un trato *desigual* que se dirige a la diversidad que se encuentra en la sociedad.

Nuestro ensayo trata sobre capítulos seleccionados en este volumen. Nos enfocamos principalmente en el trabajo de Jorge Domínguez y su análisis de la forma en que el débil crecimiento económico y las restricciones fiscales limitan la capacidad del estado de proveer una protección social adecuada; el de Mayra Espina sobre el cambio de los patrones de desigualdad económica y social; y el de Viviana Togores y Anicia García sobre los mercados segmentados y el consumo familiar. También incluimos en nuestro análisis las discusiones y los trabajos presentados en un taller celebrado en dos partes: el primero en abril de 2003 en la Universidad de Harvard y el segundo en enero de 2004 en La Habana. El taller fue organizado en conjunto por el David Rockefeller Center for Latin American Studies en Harvard, el Mauricio Gastón Institute for Latino Community Development and Public Policy en la Universidad de Massachusetts/Boston, y Oxfam America. Los participantes representaron a estas instituciones así como al Massachusetts Institute of Technology, el Banco Mundial y varios centros de investigación líderes en Cuba (el Centro de Investigaciones Psicológicas y Sociológicas (CIPS), el Centro para el Estudio de la Economía Cubana (CEEC), y el Instituto Nacional

para las Investigaciones Económicas (INIE). Finalmente, incluimos en nuestro análisis perspectivas internacionales sobre el desarrollo económico y social, la medición del progreso social y los vínculos entre la reestructuración económica y territorial.

MOVILIDAD, POBREZA Y DESIGUALDAD EN CUBA: ¿CUÁL ES EL PROBLEMA PRINCIPAL?

Varios autores cubanos en este volumen explican como la disminución de los ingresos (o gastos) de las familias y la limitación de la movilidad social para porciones importantes de la población han contribuido al aumento de la pobreza en Cuba desde 1989 (definiendo pobreza como la incapacidad de satisfacer las necesidades básicas). Como sus homólogos a través del mundo, algunos analistas cubanos se han enfocado en la creciente desigualdad y sus correlaciones, en tanto que otros investigadores hacen hincapié en los indicadores de privación de los más desfavorecidos. Dos preguntas clave son: ¿cuáles definiciones del problema e indicadores relacionados o estándares de medición son los más apropiados para una sociedad cambiante? Y, si resulta que varios indicadores diferentes son adecuados e importantes, ¿cuál debería guiar la política?

Pensamos que es importante destacar que los retos de medición son hoy mucho más serios de lo que eran en 1989. No solamente hay una escasez general de datos públicamente disponibles, sino que el surgimiento de diversas estrategias de supervivencia han complicado su compilación y análisis. El aumento de las fuentes de ingreso no oficial que ahora deben ser incluidas en las mediciones del ingreso real y los gastos de la población (PIB, encuestas de hogares y datos macroeconómicos de salarios e ingreso) son factores que presentan retos para la medición del ingreso, la pobreza y la desigualdad entre las familias cubanas. Particularmente, algunos estudiosos advierten que los estimados del ingreso oficial le restan importancia al nivel real de las necesidades no satisfechas y de la desigualdad.

Trabajando dentro de estas limitaciones, Togores y García examinan el nivel de acceso al consumo, derivado del ingreso por salario y las restricciones para el consumo impuestas implícitamente por la segmentación de los mercados. Con relación a los niveles de 1989, los autores de este capítulo observan que el consumo cayó 31% entre

1990 y 1993, con una modesta disminución (7%) en el gasto social y gubernamental y una caída mucho mayor (39%) en el gasto privado. Los investigadores explican que el gasto total había subido cerca de 37% para el año 2000, aunque el consumo de las familias cubanas permaneció 13% abajo del nivel de 1989. Togores y García concluyen que la recuperación de Cuba en el consumo de las familias, pero no el ingreso de las mismas, se debió al aumento del consumo social y gubernamental, que aumento 68% durante la década.

Entre tanto, Espina señala que hubo un aumento en la desigualdad del ingreso (con un índice Gini que aumentó en forma pronunciada de 0.24 en 1986 a 0.38 en 2000) además de diferencias territoriales en los ingresos y las tendencias cambiantes de movilidad social. Argumenta que la reestructuración de la economía ha creado nuevos reductos de pobreza y menor cantidad de opciones de movilidad. Reconociendo que el alcance exacto de pobreza permanece como un tema de debate importante, Espina resalta que en términos de acceso a la necesidades básicas, la porción de la población urbana “en riesgo” de pobreza se elevó de 6.3% en 1985 a 14.7% en 1995.¹

La cuestión que buscamos resaltar es si, y hasta qué grado, deben los formuladores de políticas de gobierno definir las prioridades basándose en las necesidades básicas, tanto en el gobierno de la economía como en el diseño de políticas sociales apropiadas para invertir en el bienestar humano y compensar las sacudidas económicas. Por una parte, la incapacidad para proporcionar una canasta de necesidades básicas a precios de mercado constituye la definición actual de pobreza en la mayoría de países. Tales definiciones de pobreza remarcan las condiciones materiales objetivas y, suponiendo los indicadores adecuados, pueden poner de relieve los extremos de privación en los cuales cualquier sociedad justa tiene un interés apremiante. Por otra parte, estas definiciones le restan importancia a las dimensiones subjetivas de la privación, transmiten poco acerca de los factores de riesgo que afectan perspectivas futuras, por ejemplo, estar sin dinero por el momento, pero muy educado y “bien relacionado” socialmente, y dependen de parámetros de consumo socialmente determinados,

¹ María Carmen Zabala, “Situación de la pobreza en el Caribe: actualidad y perspectivas de Cuba en el contexto caribeño”, Manuscrito presentado en el Seminario Internacional de Estrategias para la Eliminación de la Pobreza, auspiciado por CLACSO-CROP, 2002.

y no científicamente establecidos.² Los estándares de privación de las necesidades básicas también tienden a restar importancia a la desigualdad dentro de un país o con relación a otros. Como observa Lant Pritchett, de acuerdo con el estándar de pobreza actual del Banco Mundial de un dólar por día, 94% de la población mundial *no* es pobre. Así, un enfoque del estándar común más bajo subestima en forma drástica lo que gran parte del mundo considera inadmisiblemente pobre, y los esfuerzos para una “reducción de la pobreza” (usando este único estándar bajo) le restan importancia al importante progreso para elevar los ingresos para mucho de ese 94%.³

En tanto que la salud, la educación y otros resultados sociales se correlacionan estrechamente con los ingresos en todo el mundo, la importancia de estas dimensiones no-monetarias y la necesidad de distinguir tales dimensiones del ingreso y otros indicadores económicos, inspiró la creación de los Indicadores del Desarrollo Humano de las Naciones Unidas, un índice publicado anualmente, en el que las décadas de inversión en educación, salud y otras necesidades sociales de Cuba han sido muy aparentes.⁴ Mientras tanto, en Europa, los investigadores y políticos han debatido vigorosamente un concepto de “exclusión social” que, de manera análoga, hace hincapié en las posibilidades de vida, los factores de riesgo y el aislamiento social y no solamente en la adecuación inmediata del ingreso.⁵

En el nivel nacional, los problemas conceptuales que encontramos en la determinación de lo que constituye privación y necesidad, se vuelven rápidamente problemas políticos y de política. Estos problemas con frecuencia no conducen a reformas radicales, absolutistas, sino que conducen a un mosaico de medidas correctivas. En Estados

² Para una discusión a profundidad sobre los criterios usados para la pobreza en los Estados Unidos, así como los papeles de una investigación y valores culturales enmarcando los debates de políticas sobre la pobreza, véase Alice O'Connor, *Poverty Knowledge: Social Science, Social Policy and the Poor in Twentieth Century U.S. History* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 2001).

³ Lant Pritchett, “Who is *not* Poor?: Proposing a Higher International Standard for Poverty”, Manuscrito no publicado, Kennedy School of Government, Harvard University, octubre de 2003.

⁴ Véase Programa de Desarrollo de Naciones Unidas, Reporte de Desarrollo Humano 2003 (Nueva York: Oxford University Press, 2003).

⁵ Véase John Hills, editor, *Understanding Social Exclusion* (Londres: Oxford University Press, 2002).

Unidos, por ejemplo, la elegibilidad para muchos programas sociales concedidos “previa comprobación de recursos” (*means-tested*) —tales como la asistencia directa en efectivo a los ingresos familiares (“*welfare*”) y los subsidios alimentarios (“*food stamps*”)— usan la cifra federal de pobreza como la definición del ingreso adecuado para satisfacer *algunas* necesidades básicas (oficialmente, no se hacen ajustes para las enormes variaciones geográficas en los costos de vida). Incluso, muchos programas habitualmente usan múltiples de la línea de pobreza federal (125, 150 y aun 200%) para determinar cuáles familias, en efecto, deberían ser consideradas “necesitadas” y merecedoras de los beneficios. Otros programas, por ejemplo aquellos que proveen asistencia para el alquiler de la vivienda, ignoran por completo la línea de la pobreza, y usan porcentajes del ingreso promedio del área geográfica para definir los grupos de “ingreso muy bajo”, “ingreso bajo” e “ingreso moderado.” Ésta es una medida definida en la localidad que se incrementa o decrece conforme cambian los ingresos (y la subvención se ajusta conforme los resultados de encuestas periódicas realizadas para calcular el precio de alquiler por región). Como resultado, los cambios en el índice de pobreza oficial, aun siendo simplista, absorben la mayor parte de la atención en el debate público, en una nación distraída por muchas otras preocupaciones. No obstante, los programas de política social están estructurados para ocuparse en corregir, por lo menos, algunas de las limitaciones del énfasis en el estándar de necesidades básicas. Las políticas de asistencia social en Estados Unidos tienden, por tanto, a girar en torno a necesidades medidas de manera imperfecta, a programas de asistencia aparejados a los estándares de las necesidades básicas y, como argumentan algunos veteranos observadores de las políticas, a un consenso social implícito acerca del nivel de desigualdad que es aceptable.⁶

Vistos a través de este enfoque comparativo, los autores de este libro ofrecen relatos importantes sobre los cambios y las oportunidades en Cuba. Togores y García rastrean el consumo en términos muy universales y muestran cómo el estado cubano se ajustó a cambios masivos en la capacidad de las familias para acceder a bienes y servicios.

⁶ Para este último, véase a Gary Burtless y Christopher Jencks, “American Inequality and its Consequences”, en *Agenda for the Nation*, editado por Henry J. Aaron, James M. Lindsay, y Pietro S. Nivola (Washington, D.C.: Brookings Institution, 2003), pp. 61-108.

Entretanto, Espina nos recuerda que cualquier argumento amplio acerca de cambios y desplazamientos está terriblemente incompleto sin una historia acerca de la desigualdad medida en términos de ingreso, de movilidad social y tendencias territoriales. También subraya los cambios más sutiles en los valores morales, identidad y otras dimensiones subjetivas de acceso (o falta del mismo); cambios que pueden moldear nuevamente, con el tiempo, la estructura social y el sistema político. Estos cambios son consideraciones claves en nuestro esfuerzo por analizar los objetivos legítimos y los mecanismos de la política social.

LA POLÍTICA SOCIAL EN CUBA: VINCULACIÓN DE LA ECONOMÍA Y EL DESARROLLO HUMANO

La mayoría de las investigaciones y de los comentaristas sobre la política social cubana ha remarcado sus logros y, específicamente, las fuertes ganancias en los indicadores sociales durante los últimos cuarenta años, a pesar de su estatus de país en desarrollo con un ingreso bajo. Como lo expresó Michael Woolcock en nuestro taller de La Habana, los casos de “crecimiento sin desarrollo” abundan en el debate internacional, pero en el caso de Cuba, la tendencia más duradera sugiere un “desarrollo sin crecimiento”. En otras palabras, quizás más generosas, Cuba es uno de un pequeño puñado de naciones o regiones subnacionales, incluyendo Costa Rica, Kerala (India) y China hasta la liberalización económica, que muestran un compromiso constante con el desarrollo social aun cuando el costo en el crecimiento económico, se puede argumentar, sea muy elevado.⁷ Como indica Lant Pritchett, ese estatus ausente visible se inserta en dos sentidos: en términos directos, por un lado se expresa en “miren lo que hemos logrado sin una gran riqueza”, y de manera inversa, “miren cuán pobres seguimos a pesar de los impresionantes logros en nuestros indicadores sociales”.⁸

Análisis recientes, algunos en este volumen, destacan la importancia de consideraciones adicionales muy estrechamente relacionadas.

⁷ Véanse Patrick Heller, *The Labor of Development* (Ithaca, NY: Cornell University Press, 1999) y Dani Rodrik, editor, *In Search of Prosperity* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 2003).

⁸ Lant Pritchett, Correspondencia personal con el autor, October 12, 2003.

Primero, la forma y la sustentabilidad del programa de asistencia social cubano están en una seria interrogante. Cuba gasta una tercera parte de su PIB en programas sociales, la inversión más elevada en Latinoamérica,⁹ y a diferencia de muchos vecinos en la región, cabe destacar, Cuba no comprometió el bienestar social de su población cuando su economía se contrajo pronunciadamente, todo lo contrario, aumentó los beneficios sociales. Tal como Togores y García observan en un estudio reciente (no en esta obra), las inversiones reales de gasto social *per capita* crecieron aproximadamente 23% por año entre 1993 y 2001, pero en el mismo periodo, como muestra Pérez Villanueva en su capítulo, el crecimiento del PIB promedio fue de 1.6% anual.¹⁰ Jorge Domínguez sugiere que la falta de crecimiento económico y los límites fiscales del estado, hacen que las políticas sociales actuales sean insostenibles, por ejemplo, el sistema de pensión sin reformar y otras políticas de protección social e inversión humana.

En la década de 1990, el estado cubano respondió al colapso económico con una estrategia basada en tres fundamentos: la reasignación de los recursos gubernamentales, la adopción de innovaciones en las políticas sociales específicas para lograr más con menos, y un aumento en el gasto social para reforzar una red de seguridad social extendida hasta el punto de ruptura. En la década que se avecina, a menos que se mejore el crecimiento económico, no es probable que el estado cubano sea capaz de patrocinar y proporcionar una variedad de servicios sociales en los niveles actuales. Ya que el estado es casi exclusivamente el único proveedor de los programas sociales en Cuba, el riesgo es enorme, pues los individuos no tienen otras opciones para la educación, cuidado de la salud y otras necesidades, y el estado no tiene más opciones que asegurar que se satisfagan estas necesidades. Como argumenta Espina, la legitimidad del estado está estrechamente ligada a las condiciones de estos servicios.

Como segundo punto a considerar tenemos una pregunta clásica: ¿cómo debemos definir política “social” en oposición a política “económica”? En una investigación reciente sobre las políticas nacionales

⁹ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama Social de América Latina 2000-2001*, Santiago, 2001.

¹⁰ Viviana Togores González y Anicia García Álvarez, “Access to Consumption in the 1990s”, Artículo presentado en Poverty and Social Policy in Cuba: Addressing the Challenges of Social and Economic Change Faculty Roundtable, Harvard University, Cambridge, Massachusetts, April 2003.

para reducir la pobreza en Cuba, Ángela Ferriol, del Instituto Nacional de Investigaciones Económicas, informó en nuestro taller que entre las políticas que se encontró en un estudio sobre la economía cubana que eran más efectivas, las más importantes eran “aquellas que fomentan la productividad en el uso de factores laborales y capitales y aquellas que promueven inversiones de capital fijo para la producción de exportaciones”.¹¹ Entonces, de manera clara, como Tendler reitera, debemos no simplemente tratar las políticas de inversiones sociales como un desempeño económico o, de manera inversa, como restringida por la falta del mismo.¹² Muchas políticas económicas *son* políticas sociales también, para mejor o para peor, y los efectos de la liberalización económica en muchos países en desarrollo dejan claro que la experiencia cubana no es tan excepcional en este sentido.

Ambas consideraciones (qué clase de estado de bienestar social será sustentable y cómo ayudarán las políticas económicas a cubrir las necesidades sociales) proporcionan el contexto de nuestra discusión final. Hay evidencia creciente de que ni el desarrollo humano ni el desarrollo económico en Cuba están bien asegurados por las políticas universalistas favorecidas desde hace mucho tiempo por el estado cubano. Los recientes logros y retos de Cuba realzan la necesidad de un reexamen fundamental del universalismo y de la focalización.

UNIVERSALISMO Y FOCALIZACIÓN, GENTE Y TERRITORIO

Las iniciativas sociales en gran escala, diseñadas centralmente y bastante estandarizadas, han sido el sello característico de la política social cubana. En particular, en los primeros años del estado socialista, tales iniciativas ayudaron a la nación a tratar con rapidez los antiguos problemas sociales, como la desnutrición y el analfabetismo.¹³ En tanto se

¹¹ Ángela Ferriol Muruaga, “Approaches to the Study of Poverty in Cuba”, Artículo presentado en Poverty and Social Policy in Cuba: Addressing the Challenges of Social and Economic Change Faculty Roundtable, Harvard University, Cambridge, Massachusetts, abril de 2003.

¹² Véase Judith Tendler, *Why Social Policy is Condemned to a Residual Category of Safety Nets and what to do about it* (Ginebra: UNRISD, 2002).

¹³ Véanse Miren Uriarte, *Cuba: Social Policy at the Crossroads* (Boston: Oxfam America, 2002); y Susan E. Eckstein, *Back from the Future: Cuba Under Castro* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1994).

reconoce el papel fundamental del estado como arquitecto y aval del bienestar social, algunos cuestionan la efectividad de esta estrategia conforme Cuba se desplaza hacia una economía más compleja y una población que se diferencia rápidamente. Como la desigualdad en el ingreso se traduce en una distribución desigual de los problemas sociales, y como una diversidad de beneficios sociales se traduce a su vez en perspectivas de ingresos desiguales, las demandas para los servicios sociales se seguirán diversificando en áreas tales como prestaciones sobre el ingreso, cuidado médico preventivo, educación especial y programas de desarrollo para la juventud, y desarrollo de la fuerza de trabajo (incluyendo su re-adiestramiento). ¿Pueden los programas universales “unitalla” esperar dirigirse a la proliferación y diversificación de las necesidades?

En su capítulo, Togores y García subrayan que el carácter centralizado de la política social ha asegurado el acceso a, y los niveles mínimos para algunos bienes de consumo, tales como los alimentos. Espina añade que el carácter público y universal de los servicios, como los de salud y educación, creó “espacios de igualdad” que no hay en muchos otros países —en efecto, los derechos progresivos económicos y sociales iguales enfatizados en muchos argumentos en todo el mundo favoreciendo “el desarrollo basado en los derechos”. Como observa el Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas, mientras que “el desarrollo” articula objetivos para el progreso humano y los puntos de referencia para rastrear tal progreso, a menudo le faltan obligaciones públicas y privadas claramente definidas que ayuden a determinar la naturaleza del progreso, así como a quien beneficia.¹⁴

No obstante el papel fundamental de los derechos sociales en la historia del desarrollo de Cuba, Espina sugiere que la planificación centralizada ha probado ser inflexible frente a las necesidades de sectores particulares de la población (grupos) o áreas geográficas (territorios). Argumenta que sin esfuerzos para enfocar ambos, grupos y territorios, las intervenciones estandarizadas tendrán éxito únicamente para reproducir la desigualdad.

En los últimos tres años, la política cubana aumentó la inversión en programas universales en tanto añadía intervenciones enfocadas para tratar necesidades seleccionadas. Primero la educación y después

¹⁴ UNDP, *Human Rights and Human Development: Human Development Report 2000* (New York: Oxford University Press, 2001).

la salud vieron inversiones bastante grandes en 2000, 2001, 2002 y 2003. En la educación, el tamaño de las clases se redujo, las escuelas se remodelaron y se equiparon con televisiones y computadoras y se aumentaron los salarios de los maestros. En el cuidado de la salud, los policlínicos y los consultorios de los médicos familiares se remodelaron, algunos policlínicos se surtieron con equipo médico de alta tecnología, poniendo la medicina de punta al alcance de la población más que nunca. Al mismo tiempo, se han introducido intervenciones focalizadas, como la introducción de trabajadores sociales en “barrios” vulnerables, así como nuevas iniciativas de entrenamiento de la fuerza de trabajo que pretenden tratar las necesidades de los más vulnerables.¹⁵ Y las inversiones también se han dirigido hacia la asistencia social focalizada, el beneficio que “previa comprobación de recursos (*means-tested*)” ha sido asignado a familias sin apoyo económico adecuado, como madres solteras con niños pequeños, familiares de trabajadores difuntos y trabajadores ancianos que se jubilan sin haber completado el tiempo mínimo requerido para una pensión de seguridad social en Cuba. De acuerdo con un estudio recientemente publicado por CEPAL junto con INIE sobre la política social cubana, las familias que obtuvieron asistencia social aumentó 51% entre 1997 y 2002, llegando a 107 733 en 2002.¹⁶

Creemos que hay una importante diferencia entre política *universal* (como un asunto de cobertura) y política *estandarizada* (como un asunto de carácter). En cualquier sociedad, la universalidad de algunas políticas sociales, como el libre acceso al cuidado de la salud de calidad, indica un compromiso de la sociedad en su conjunto para asegurar el acceso básico para todos sus miembros a un bien o a un servicio esencial para el bienestar. Como se observó previamente, el compromiso debe ser sustentable por razones tanto políticas como económicas. Pero la universalidad no necesita, y quizás no puede, ser una media estandarizada. Es decir, la universalidad rara vez puede suponer que los mismos factores contribuirán en la misma forma al bienestar individual, familiar o comunal.

Entonces, las cuestiones fundamentales son estas: *cuánta* desigualdad es aceptable, cómo definir *diversidad de la necesidad* en el contexto

¹⁵ Uriarte (2002).

¹⁶ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Instituto Nacional para Investigaciones Económicas (INIE), *Política social y reformas estructurales: Cuba a principios del siglo XXI* (Ciudad de México: CEPAL y INIE, 2004).

de iniciativas no estandarizadas (por ejemplo, aquellas que enfocan servicios variados para grupos variados, de acuerdo con necesidades especiales) y cómo proporcionar servicios *excelentes* conforme nuevos conceptos. La primera y segunda interrogantes son para el gobierno y, dependiendo de la sociedad, para organismos no gubernamentales de acción colectiva y deliberación. En algunas países, la tercera puede estar guiada por el gobierno —por medio del “manejo” en el lenguaje de la reinención del gobierno, porque éste marca direcciones, regula la provisión de servicios y rastrea su efectividad —sin que el gobierno *provea* todos los servicios (“remando”).¹⁷

Encontramos los argumentos de Espina apremiantes —esas importantes disparidades económicas nuevas y las diferencias en las perspectivas de movilidad son factores clave de organización para una sociedad cubana fundamentalmente nueva y diferente. El nuevo reto correspondiente no está “haciendo más de los mismo con menos“, de acuerdo con los objetivos de igualdad que existían antes del Periodo Especial,¹⁸ sino redefiniendo los niveles aceptables de desigualdad, reorganizando los objetivos de la política social como corresponde para dar servicio a *grupos* variados, y, donde sea apropiado, reorganizando la provisión de servicio. Con el tiempo, esta reorganización puede incluir papeles importantes para actores no gubernamentales. En un corto plazo, seguramente continuará la necesidad de experimentar con una provisión pública más descentralizada.

Tan agudo como puede parecer el contraste, el contexto estado-unidense ofrece un análisis incisivo. Hace una década, la socióloga Theda Skocpol ofreció un análisis incisivo de la historia de la asistencia social en Estados Unidos y de las perspectivas para identificar y asegurar las protecciones políticamente viables para los persistentemente pobres. Skocpol abogó por “la focalización dentro del universalismo”,

¹⁷ David Osborne y Ted Gaebler, *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector* (New York: Plume, 1992).

¹⁸ “Periodo Especial” es un término acuñado por Fidel Castro en un discurso dado en 1990. Es usado en Cuba para referirse a los ajustes desencadenados por el colapso del comercio fuertemente subsidiado con la Unión Soviética. Tal como Castro lo explica, Cuba estaba entrando en “un periodo especial en épocas de paz”. Pidió austeridad y sacrificio, como un equivalente funcional de una movilización nacional en época de guerra, y justificó ciertos cambios que en términos de Domínguez eran “cimientos” del socialismo cubano, por ejemplo prohibiciones sobre inversión externa directa y la expansión de empresas familiares pequeñas por cubanos.

que definió como políticas universales que ofrecen beneficios muy obvios a los no pobres, así como enfoques (por medio de extensiones especiales de beneficios centrales y redistribución limitada hacia los grupos más necesitados).¹⁹ Históricamente, adujo Skocpol, los programas que empezaron con una base estrecha de beneficiarios rara vez se expandieron y adaptaron como se necesitaba, en tanto que aquellos que se iniciaron con extensión (universal) con frecuencia fueron focalizados exitosamente más tarde. Si la experiencia estadounidense es en algún modo un prólogo, aun cuando crece la desigualdad en el ingreso en Cuba, las políticas sociales universalistas podrían ser focalizadas en muchas maneras para hacer los servicios más sensibles a las diferentes necesidades y, posiblemente también, para redistribuir los beneficios hacia los más vulnerables. Sin embargo, ninguna de las dos cosas sucederá a través de la negación de diferencias raciales, o de otro tipo, evidentes en la nueva desigualdad o, por razones fiscales, mediante un abordaje estandarizado de haga-más-por-todos, a los programas sociales.

En este proceso, como nos recuerdan Bane y Mead, a menudo es necesario un nivel más elevado de gobierno para asegurar la provisión justa y efectiva de asistencia a los necesitados.²⁰ Sin embargo, como resalta la investigación de Grindle sobre la reforma educativa en Latinoamérica en la década de 1990, los cambios en la focalización introducen nuevas dinámicas políticas en la formulación de política y su puesta en práctica. De esta forma, el accionar político puede ser abrumador.²¹ A diferencia de las reformas políticamente populares en la mitad del siglo xx, que se dirigían al aumento del nivel de ingreso, las reformas que mejoran la calidad por lo general implican el potencial para la pérdida de empleos y la pérdida del control sobre los presupuestos, personas y decisiones. Más aún, cuando las reformas tuvieron éxito, el surgimiento de los nuevos actores políticos (gobier-

¹⁹ Theda Skocpol, "Targeting Within Universalism: Politically Viable Policies to Combat Policies in the United States", en *The Urban Underclass*, editado por Christopher Jencks y Paul Peterson (Washington, DC: Brookings Institution, 1991), pp. 411-436.

²⁰ Mary Jo Bane y Lawrence M. Mead, *Lifting Up the Poor: A Dialogue on Religion, Poverty and Welfare Reform* (Washington, DC: Brookings Institution, 2003).

²¹ Merilee Grindle, *Despite the Odds: The Contentious Politics of Education Reform* (Princeton: Princeton University Press, 2004).

nos centrales y locales, escuelas, consejos escolares, y otros) significó que gran parte del destino de la mejoría se decidió localmente.

Un segundo tema en el análisis de Espina, las nuevas dimensiones *territoriales* de la desigualdad en Cuba, también es apremiante, aunque el análisis es más preliminar y las recomendaciones (acerca de los lugares de focalización) son más desafiantes para interpretar que las recomendaciones acerca de focalización por grupos. Como observa Espina, el estado socialista atacó las desigualdades territoriales de los días anteriores a la revolución en forma frontal y directa, alentando el desarrollo rural (en general) y haciendo inversiones especiales en las comunidades más pobres del extremo oriental de la isla. Ahora, las desigualdades territoriales se han hecho sentir una vez más con fuerza considerable. La inversión dirigida hacia el mercado del turismo y las industrias auxiliares ha significado que algunas áreas del país obtuvieran gran beneficio económico en tanto que otras se han quedado atrás. El atraso se puede medir, tanto en los diferentes grados de integración dentro de los sectores de crecimiento de la economía como en los indicadores del desarrollo humano desigual, que muestran que las áreas orientales de la isla persisten en manifestar las mayores desventajas.

En general, el análisis de Espina hace eco de una literatura grande y creciente sobre cómo los patrones espaciales reflejan e influyen los patrones de desigualdad económica y social —por ejemplo, de cómo el territorio es parte, efecto y causa de la desigualdad. Por un lado, el modelo urbano sigue a la función económica, con patrones específicos de desarrollo urbano fuertemente moldeado por las preferencias sociales y políticas en sociedades específicas y en el contexto histórico particular.²² Por ejemplo, en las economías industriales del siglo XIX y principios del siglo XX, las ciudades manufactureras tendían a ser altamente centralizadas, donde la vivienda de los trabajadores se esparcía desde los lugares donde había una gran concentración de empleos, como las fábricas. Estas formas citadinas tuvieron un ajuste lento cuando la reestructuración económica rápidamente desplazó los empleos fuera de la ciudad (o región o país) y surgió una nueva economía de servicio más geográficamente descentralizada. Muchos

²² Allen J. Scott, *Metropolis: From the Division of Labor to Urban Form* (Berkeley: University of California Press, 1988); Allen J. Scott (ed.), *Global City-Regions* (Nueva York: Oxford University Press, 2001).

vecindarios que habían estado dominados por viviendas de trabajadores se convirtieron en *ghettos* de desempleados con altas cifras de dependencia de la asistencia pública. En Estados Unidos, donde la segregación ocupacional y residencial por raza era muy elevada, estas áreas se volvieron también *ghettos* identificables por grupos étnicos. Por otro lado, en la mayoría de los países la “geografía de la oportunidad” no sólo refleja el acceso a los empleos cercanos o a los mercados empresariales, sino a los servicios públicos de calidad, relaciones sociales útiles, influencia política y otros árbitros de la propia calidad de vida así como de las oportunidades de vida.²³

Espina sugiere que la reinserción limitada de Cuba dentro del turismo internacional y otros sectores de crecimiento económico está distribuyendo en forma análoga la inversión y los empleos en distintos patrones territoriales. Indudablemente, en todo el mundo el turismo favorece algunos lugares, tales como tesoros históricos, playas, reservas naturales, etc., que es difícil, lento y en algunos casos imposible duplicar de un sitio a otro. De manera similar, hay alguna evidencia de que la otra fuente de ingreso importante de dólares en la segmentada economía de Cuba, las remesas desde el exterior, también sigue un patrón territorial. Con una migración histórica más elevada de las áreas urbanas, en particular de La Habana, y con la movilidad geográfica muy limitada en la isla desde 1959, es razonable esperar que la recepción de remesas en dólares y el consumo generado por estos flujos (detallados en el capítulo de Barbería) se concentran en La Habana y en un número más pequeño de otras ciudades. Además, Espina y Eckstein (en capítulos separados) muestran por qué un sesgo en la población de cubanos en el exterior contribuye a que el ingreso de remesas por raza en la isla sea desigual. Si tuviéramos acceso a datos más fidedignos en las localidades residenciales donde existen beneficiarios de estos envíos podríamos estudiar las geografías de alto y bajo acceso a este precioso recurso transnacional.

Pero por ahora, en lo que respecta a los factores territoriales, Espina no reporta ningún análisis sistemático de la relación entre las transformaciones económicas locales y el ingreso, pobreza o resulta-

²³ Manuel Pastor, “Geography and Opportunity”, en *America Becoming: Racial Trends and Their Consequences*, vol. I, editado por Neil J. Smelser, William Julius Wilson, y Faith Mitchell (Washington, DC: National Academy Press, 2001), pp.435-467. y Xavier de Souza Briggs, “Re-Shaping the Geography of Opportunity: Place Effects in Global Perspective”, *Housing Studies* 28, 2003.

dos sociales. Esto es cierto en el nivel interlocal, comparando las provincias orientales con las occidentales, dice, pero también en el nivel intralocal, como dentro del mercado laboral local diferenciado que es el área metropolitana de La Habana. En Cuba tuvo lugar tan sólo una breve discusión pública de tales desigualdades territoriales cuando, en 2002, se reveló que los niños de La Habana estaban empezando a mostrar un logro educativo significativamente menor que el de los niños de las provincias orientales. Aunque las causas institucionales de esto, salones de clase grandes y un grave deterioro de las escuelas urbanas, se trataron con rapidez, las diferencias subrayaron el hecho de que el riesgo y la vulnerabilidad varían de manera significativa según el lugar de residencia.

Es necesaria una mirada más cercana a la ciudad principal de Cuba, con una población de 2.2 millones de personas, hogar de una quinta parte de la población nacional y cinco veces más grande que Santiago de Cuba, la siguiente ciudad más populosa, porque las hipótesis habituales acerca de la pobreza y el lugar no son confiables para esta ciudad. La falta de inversión en viviendas e infraestructura de la ciudad refleja décadas de políticas de desarrollo que favorecieron a las áreas rurales. Sin embargo, las apariencias pueden ser engañosas. El deterioro físico de la ciudad, que puede hacerle creer a uno que la pobreza está ampliamente extendida, debe distinguirse de la calidad de vida de los residentes y de las posibilidades económicas. En La Habana, la vivienda subestándar es la norma para los doctores e ingenieros, así como para los chóferes de taxi y los servidores públicos de bajo rango. Asimismo, los vecindarios pobres en términos de bienes monetarios, físicamente deteriorados, son el hogar de un nivel y variedad de capital humano que podría ser la envidia de muchos barrios urbanos pobres en Estados Unidos.²⁴ La separación entre el estatus socioeconómico y las viviendas y vecindarios es, por una parte, un reflejo del desarrollo social que la educación, el cuidado de la salud y las pensiones, junto con las políticas de no discriminación en el empleo y la vivienda, han puesto al alcance de todos. Pero esta brecha es también el reflejo de las políticas de vivienda que, durante

²⁴ Mario Coyula y Jill Hamberg, "The Case of Havana, Cuba: Understanding Slums", Working Paper (Cambridge: David Rockefeller Center for Latin American Studies, 2005). También, véase Roberto Segre, Mario Coyula, y Joseph Scarpaci, *Havana: Two Faces of the Antillean Metropolis* (Chapel Hill: University of North Carolina Press, 2002).

décadas, han desalentado su venta y aun el uso del ingreso para mejorar las condiciones de las mismas. El resultado es que muchas familias no se mudaron (residencialmente, en forma literal), si bien su estatus y oportunidades de vida cambiaron de manera sustancial.

Gracias al financiamiento generoso y altamente centralizado y a la provisión de servicios públicos, en contraste con la altamente localizada y fiscalmente desigual provisión de educación pública y otros servicios básicos en ciudades de Estados Unidos, y a las políticas post-revolucionarias que redistribuyeron algunas de las casas de estatus más elevado a cubanos muy pobres, el lugar de residencia no fue un pronóstico importante de movilidad en la Cuba socialista antes del periodo especial. Las preguntas ahora se refieren al papel que tendrá el territorio en el contexto de la nueva desigualdad en Cuba y a cómo debe responder la política. Como aduce Briggs, ya sea en un área urbana de población negra en Sudáfrica, en un enclave árabe en París o un barrio hispano de bajos ingresos en Los Ángeles, quienes hacen la política habitualmente tienen muchas opciones:²⁵

- *Estrategias de tratamiento* (“*cure strategies*”), que reducen los rangos de segregación residencial por raza, ingreso u otras diferencias, a menudo sacando a las poblaciones con mayores desventajas de las áreas de riesgo —ya sean regiones, localidades o áreas sublocales (barrios)— y, en algunos casos, atrayendo inductores de estatus más elevados para traer demanda de consumo, capital humano y más a estos lugares riesgosos. Las estrategias de tratamiento pueden ser lentas, costosas y, a veces, muy impopulares, donde la “mezcla” residencial a través de las líneas del estatus es tabú, pero hay evidencia poderosa de que tales intervenciones producen cambios positivos; y,
- *Estrategias de moderación* (“*mitigate strategies*”), que buscan romper los nexos entre el lugar de residencia y las perspectivas de vida, por ejemplo vinculando a las personas con empleos lejanos, consolidando las escuelas y otras instituciones que actúan como amortiguadores y modernizando las áreas en riesgo a través del desarrollo comunal y económico (cambiando los lugares en vez de cambiar a la gente entre los lugares). Las estrategias de moderación con frecuencia son más populares que las de “tratamiento”,

²⁵ Briggs (2003).

y alientan invertir en las personas y en el lugar que son simbólica y sustancialmente importantes, pero tales inversiones pueden distorsionar las señales del mercado y, en los peores ejemplos, sustentar empresas económicas conjuntas condenadas al fracaso por el afán de obtener el favor político. Las estrategias de alivio también pueden proporcionar la cobertura política para las desigualdades persistentes que el desarrollo “de las bases” puede afectar sólo de manera limitada.

Hasta aquí ha habido pocos análisis territoriales de la pobreza y la desigualdad en Cuba y menos comentarios sobre éstas u otras opciones políticas. En lo que se refiere a lo primero, los estudios continúan clasificando los barrios de acuerdo con la calidad de la vivienda, indicador importante pero, como hemos observado, muy parcial y potencialmente engañoso de la actual geografía de riesgo y oportunidad dentro y entre las comunidades cubanas. En lo que se refiere al segundo tema, las intervenciones políticas focalizadas han hecho hincapié, como hemos visto, en grupos especiales de personas más que en lugares especiales. Pero la visibilidad de la crisis escolar de La Habana y la correspondiente respuesta estatal puede ser un signo de cosas por venir. Las lecciones internacionales en el campo del desarrollo económico local, en particular acerca de “darle la vuelta” a las economías locales retrasadas y el equipamiento de los trabajadores con nuevas habilidades, será particularmente importante en esta dimensión espacial de la política interna. Se pueden copiar lecciones, tanto obtusas como inspiradas, al observar las economías locales sobrevivir o prosperar, y ambas clases de lecciones han sido copiadas desde Estados Unidos a Brasil, desde Alemania a Japón. No todas las localidades pueden ser el hogar de un gremio de alta tecnología (un Valle del Silicón, por nombrar el más famoso y próspero del mundo), pero cualquier lugar puede identificar su fuerza estratégica y sus capacidades, trabajar para asegurar un nicho más viable en la mayor economía nacional y global, y dentro de la ciudad-región local, construir puentes entre los barrios más vulnerables y los sectores clave del mercado de la región.²⁶ En Cuba, este proceso será moldeado de manera importante por los límites sobre la inversión extranjera y por el embargo de Estados

²⁶ Véase Hank V. Savitch y Paul Kantor, *Cities in the International Marketplace: The Political Economy of Urban Development in North America and Western Europe* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 2003).

Unidos,²⁷ por supuesto, pero también por el deseo de los políticos centrales y locales de innovar y trabajar de manera cooperativa con las empresas.

CONCLUSIÓN

En esta coyuntura crítica, las políticas sociales igualitarias de Cuba enfrentan dos desafíos relacionados de manera muy cercana: uno de sustentabilidad en lugar de crecimiento económico y otro de estructurar más programas sociales focalizados y menos programas de carácter “uni-talla”. El acceso diferencial a los sectores de crecimiento en la economía y a las remesas del exterior rastrea importantes diferencias de grupos de identidad a los que el estado cubano ha restado importancia desde hace décadas —las diferencias raciales son el ejemplo más importante—, pero también reflejan patrones territoriales en la reestructuración económica y el acceso social que aún son muy pobremente entendidos. Las potenciales implicaciones políticas incluyen una redefinición de cuánta desigualdad es aceptable en una sociedad cambiante, mayor innovación en los grupos de focalización que son particularmente vulnerables, en tanto se asegura el más amplio acceso posible a los servicios básicos, a los cuales un astuto observador de la política de subsidio del estado en Estados Unidos se ha referido como “focalización dentro del universalismo”, y las más recientes políticas para tratar o aliviar las desigualdades territoriales. En todos estos frentes, en la comunidad de las naciones, Cuba es excepcional únicamente en los aspectos particulares de su experiencia y en las formas en que los compromisos socialistas más tradicionales, por ejemplo con los servicios públicos universales centralmente planeados, tienden a estructurar los dilemas actuales. Los dilemas por sí mismos son urgentes en todo el mundo.

El resurgimiento del interés por la comprensión de la pobreza y la desigualdad en Cuba hace posible valorar muchas de las tendencias que hicieron de la década de 1990 un periodo especial en la isla, en muchos sentidos. Ahora, se construye sobre este interés una nueva generación de análisis y debates políticos. Esperamos que la nueva ola haga más y más para considerar el cambio económico y social en Cuba desde una perspectiva global.

²⁷ Ésta es la terminología que se utiliza en Estados Unidos para referirse al conjunto de políticas contra Cuba.

Parte 4
Redes transnacionales y respuestas
gubernamentales de Cuba y Estados Unidos

IX

NORMAS Y REDES TRANSNACIONALES, REMESAS Y LA TRANSFORMACIÓN DE CUBA

Susan Eckstein

Contra todas las probabilidades, el régimen comunista de Cuba sobrevivió el colapso del dominio del bloque soviético y después el de la Unión Soviética. Sobrevivió aunque su economía se contrajo en una tercera parte como resultado de la pérdida de la ayuda y del comercio. Y sobrevivió aunque el gobierno no haya aceptado las reformas de mercado a gran escala y, a diferencia de los gobiernos comunistas de China y Vietnam, no experimentó renovados vínculos económicos y diplomáticos con los Estados Unidos, la hegemonía mundial restante.

¿Cómo se explica la flexibilidad y resistencia del régimen de Castro? Los economistas, como muchos en este libro, apuntan a políticas específicas que ayudaron al rebote parcial de la economía desde su nadir en 1993. Los politólogos típicamente resaltan las características formales del régimen. Los simpatizantes del régimen señalan ciertos procesos democratizantes que han hecho al gobierno más responsable ante, y representativo de la población. Subrayan varios ejemplos: la mayor inclusión, en el partido, de membresías abiertas de creyentes religiosos; nuevos mecanismos de gobierno a nivel local como los Consejos Populares; un cambio generacional en el “quién manda,” los hermanos Castro a un lado, y –hasta el rompimiento en la primavera del 2003– el aumento en la tolerancia de la actividad de la disidencia. Por el otro lado, los analistas críticos del régimen señalan los instrumentos de represión bajo el mando autocrático de Castro, un estado fuerte que obstruye la capacidad de la sociedad civil para mostrar su voluntad y orientación.

Lo que sigue sin documentarse o explicarse son las formas en las que los cubanos comunes han transformado Cuba desde 1990. Mientras las instituciones formales sugieren que Cuba se ha quedado congelada en una economía de estado socialista marxista leninista, trataré de mostrar desde una perspectiva social que Cuba, de facto, tiene

menos semejanza que nunca algún parecido con la era soviética. La vida social, cultural, y económica se ha transnacionalizado, inicialmente a pesar del estado y a pesar de limitaciones impuestas por parte de la frontera estadounidense de los Estrechos de la Florida. Los cambios producidos por personas ordinarias han sido tan dramáticos que han inducido cambios institucionales, a un nivel local y nacional, en los Estados Unidos y en Cuba. La comprensión completa de la Cuba de la era post soviética radica en el análisis de estas transformaciones.

Cuando la supervivencia se volvió tenue, al tocar fondo la economía de la isla en una recesión profunda, los cubanos desafiaron leyes, normas y presiones sociales poniéndose en el camino para alcanzar a la familia en la diáspora. He tratado de examinar la forma en la que las peticiones de ayuda de los isleños a la familia lejana, en forma de remesas, han transformado Cuba, incluso en formas que ni los recipientes de las remesas no visualizaron o intencionaron. He concluido con una discusión de lecciones teóricas que pueden abstraerse de la experiencia cubana.

Mi análisis se basa en datos estadísticos, así como en periódicos y materiales de fuentes secundarias. También, se fundamenta en información extraída de entrevistas semiestructuradas con 130 personas de rangos de orden común y bien colocadas en los dos históricamente más importantes asentamientos de los cubano-americanos, el gran Condado de Miami Dade (Florida) y Unión City, Condado de Hudson (Nueva Jersey), principalmente entre 2000 y 2003.¹ La muestra de líderes incluye hombres de negocios, religiosos, oficiales del gobierno, políticos y directores de organizaciones sin fines de lucro para el apoyo de la comunidad cubano-americana. Estos individuos sirvieron como informantes clave acerca de las comunidades y de los lazos informales emergentes con el otro lado de la frontera. Además, fueron entrevistados, al igual que los emigrantes de rango común, acerca de su sustrato personal, razones para emigrar, sus lazos transna-

¹ En los años noventa, la migración a Nueva Jersey se niveló mientras que la emigración a Florida se disparó. Reflejando el cambio en tendencias, en 1998 más de 14 000 cubanos hicieron notar sus intenciones de establecerse en Florida mientras que menos de 500 planeaban hacerlo en Nueva Jersey United States Department of Justice (USDJ), Immigration and Naturalization Service (INS), *Statistical Yearbook of the Immigrant and Naturalization Service* (Washington, D.C.: INS, 2000), p. 71. De todas maneras, los cubanos siguieron siendo el grupo étnico más grande al igual que el más importante política, económica, y socialmente en ambas comunidades.

cionales, y el cómo, cuando y por qué cambiaron sus nexos. A ambos grupos de entrevistados, a su vez, se les pregunto los nombres de otras personas a entrevistar, con propósitos de realizar un muestreo a bola de nieve.² De la misma manera se consultaron unos ochenta cubanos en La Habana. Se entrevistó a profundidad a una muestra selecta.

Cuando relevante, compararé la experiencia cubana con la dominicana ya que la República Dominicana tiene casi el mismo tamaño, pero una economía política de diferente, sustrato. Los datos sobre la diáspora de la República Dominicana, sin embargo, derivan de fuentes completamente secundarias.

BARRERAS A LOS NEXOS TRANSNACIONALES, 1959-1989

Las estructuras estatal y comunitaria, normas y presiones sociales informales conspiraron para mantener mínimos nexos transnacionales. Estos eran considerados como un aspecto negativo durante los primeros tres decenios del mandato de Castro y ambos gobiernos, estadounidense y cubano erigieron formidables barreras a los lazos a través de las fronteras.

Barreras impuestas por los gobiernos

Tanto el gobierno de Estados Unidos como el de Cuba, establecieron barreras institucionales al contacto informal a través de las fronteras.

Las restricciones de Washington se iniciaron con el embargo instituido en 1962. El embargo³ limitó el derecho de los cubano-americanos de viajar libremente a su patria. El presidente Carter, bajo cuyo gobierno las relaciones Estados Unidos-Cuba se descongelaron brevemente, levantó la prohibición de viajar, pero el presidente Reagan lo

² Para más información acerca de la encuesta y la metodología, véase Susan Eckstein y Lorena Barberia, "Grounding Immigrant Generations in History: Cuban Americans and Their Transnational Ties," *International Migration Review* (2002). El material analizado en este ensayo forma parte de un estudio más grande de los lazos transnacionales entre cubanos y cubano-americanos y de la transformación de Cuba. Por esta razón, sólo cito aquí selectivamente del material de trabajo de campo.

³ Ésta es la terminología que se utiliza en Estados Unidos para referirse al conjunto de políticas contra Cuba.

reimpuso. Además, el embargo prohibió la inversión cubano-americana (y de todo Estados Unidos) en Cuba. Las remesas fueron mínimas en el momento, por lo que Washington no anticipó medidas específicas para regular las transferencias económicas de persona a persona a través de la frontera. Mientras tanto, los gobiernos de Estados Unidos y de Cuba dificultaron las comunicaciones por correo y por teléfono.

El gobierno cubano impuso aun más barreras. En sus esfuerzos de evitar que los cubanos que rechazaron la revolución influenciaran a sus compatriotas en la isla, estigmatizaron a los primeros, calificándolos como “gusanos”. Los buenos revolucionarios no deberían de tener contacto con los “indeseables” en el extranjero. Para minimizar vínculos, el gobierno, solo permitió un limitado número de visitas por parte de exiliados, y solo bajo determinadas circunstancias. También penalizó económica y políticamente a los isleños de quienes tenía noticia que mantenían contacto con cubanos que se unieron a la diáspora. Durante los años del gobierno de Carter, sin embargo, las autoridades de La Habana hicieron una excepción. Permitieron la visita de 150 000 cubano-americanos. Las visitas impulsaron un éxodo masivo de aproximadamente 125 000 isleños, desde el puerto de Mariel, por lo que el gobierno prohibió nuevamente los viajes. Cuando mucho, 5 200 cubano-americanos pudieron entrar a la isla a mediados de los años ochenta.⁴ Cuando el gobierno cubano permitió visitas, exigió a los cubano-americanos permanecer en hoteles estatales, en vez de permanecer con sus familias, con una estancia máxima de dos semanas. Con la tenencia de dólares siendo ilegal y habiendo pocas razones por las cuales los cubanos quisieran tenerlos, los vínculos económicos a través de la frontera fueron mínimos.

Limitaciones informales

En los vecindarios cubano y cubano-americano dinámicas informales contuvieron los lazos sociales y económicos a nivel transnacional. Las presiones normativas, así como los valores internalizados minimizaron los lazos a través de los Estrechos de Florida.

Por su parte, los isleños, se distanciaron de sus familiares que habían huido por una combinación de razones psicológicas, de prin-

⁴ Eckstein y Barberia, “Grounding Immigrant Generations in History: Cuban Americans and Their Transnational Ties,” pp. 804 y 814.

cipios y pragmáticas. Por un lado, se resintieron que sus madres y padres, hermanas y hermanos colocaron la política por encima de la familia y emigraron. Las heridas psicológicas fueron profundas, y afectaron los nexos fronterizos. Segundo, el gobierno cubano y el partido comunista promovieron valores que desestimularon los nexos con aquellos que huyeron de la revolución. Tercero, las autoridades dejaron que el pueblo comprendiera que los nexos con exiliados representarían un pasivo. Las promociones en el trabajo y las membresías en el partido estaban reservadas para los isleños sin contactos con sus familiares viviendo en el exterior. Por ello, ya fuera porque los isleños se apuntaron a los principios de la revolución o por que temían las consecuencias personales de desafiar las reglas oficialmente sancionadas, los cubanos tuvieron un incentivo para romper con la familia en el extranjero. Mínimamente, vieron una razón para mantener en secreto cualquier nexo que tuvieran y al hacerlo no contestaron públicamente las normas sancionadas por el estado.

Los cubanos que fueron entrevistados, hablaron acerca de cómo se amargaron cuando sus padres y otros familiares cercanos los abandonaron por ir a los Estados Unidos aunque también acerca de cómo su convicción política y ambición económica los llevó a cortar sus contactos con aquellos que se fueron. La experiencia de Lourdes (un pseudónimo, como todos los demás nombres de los entrevistados), una madre soltera desempleada de 40 años es ilustrativa. Cuando ella era adolescente, su madre voló a Miami, abandonándola. Ella no pudo perdonar a su madre por irse. Pero por sus ambiciones profesionales y por ser una revolucionaria comprometida, Lourdes temió que cualquier contacto con su madre “gusana” pueda poner en riesgo su carrera. No deseando que la desertión de su madre la estorbe, rompió el contacto directo. Se comunicaron solo de forma indirecta y con escasa frecuencia a través de otros familiares.

La experiencia de Pablo, un cineasta de 48 años de edad, revela, a su vez, cómo los que son leales al partido comunista fueron socializados para rechazar no sólo los vínculos con la familia que huyó, sino también el materialismo que sus familiares exiliados adoptó. El consumismo tomó un significado político simbólico. Pablo recuerda recibir paquetes de su familia que lo dejó en 1960:⁵

⁵ Bajo el gobierno de Carter los emigrados podían enviar paquetes a Cuba más fácilmente. Sin embargo, hacerlo era costoso, engorroso, y se percibía como arries-

Cuando empezaron a llegar los paquetes... recuerdo haber pensado, '¿quienes creen que somos?' Mandaron paquetes con las cosas más esenciales, como crema dental Colgate y shampoo de marca. Yo estaba enojado por su falta de comprensión. Parecía un intento de colonizarnos a los que permanecemos en Cuba, ¡no peleamos una revolución por crema dental Colgate! Peleamos por derechos más importantes.

En esta forma, el dar regalos agravó las relaciones sociales transnacionales. "Buenos revolucionarios" rechazaron ambos regalos y los lazos en los que los presentes estaban enmarcados.

La forma impersonal en la que la familia en la diáspora ocasionalmente envió obsequios y en ocasiones dinero escondido en paquetes y cartas (ya que, como se ha mencionado, la posesión del dólar entonces era ilegal), provocó mayores tensiones en las relaciones fronterizas. Los isleños se ofendían cuando las cosas llegaban sin notas. Por ejemplo, el cineasta, resintió que sus tías en los Estados Unidos "nunca enviaban cartas personales hablando de sus vidas o preguntando por las nuestras." No podía evitar cuestionar sus motivos. "¿Querían ellas impresionarme con lo mejor que estaban ellas en Miami?" Igualmente resentido cuando un primo nunca le volvió a escribir, "él solo enviaba dinero. Yo estaba apaleado." Los cubano-americanos a menudo omitían notas porque no quieren que sus parientes en la isla tengan problemas. A pesar de tener razones atentas, ellos violaban las normas de cómo se dan obsequios dentro de la cultura, no revolucionaria, cubana. La forma en la que uno obsequia, así como son entregados, se volvió contencioso y produjo una brecha entre las familias en los dos lados de los Estrechos de la Florida.

Las presiones sociales informales hicieron que los cubanos evitaran los nexos con amigos y familiares que huyeron del país. Los isleños que no se pusieron en el lado de la ética oficial sintieron represiones informales en su trabajo y en sus barrios. Por ello, los isleños mantuvieron cualquier contacto a través de la frontera oculto, y escondieron los obsequios recibidos. El precio a ser pagado por contestar abiertamente estas prácticas era elevado. Los vecinos, junto con activistas del partido y de las organizaciones de masas desaprobaban. "No quieres

gado, los cubano-americanos no sabían si los paquetes llegarían, si serían abiertos, y si sus familiares serían penalizados por recibir regalos. Y los emigrados no recibían ningún apoyo moral de la comunidad por enviar paquetes. Cualquier contacto con Cuba desafiaba el embargo personal por el que abogaba la comunidad.

mostrar la ropa que tienes del extranjero ni signos de influencia americana,” recuerda un empleado de una agencia católica. Las personas que recibían obsequios “eran muy cuidadosas en el cuando y donde los utilizaban.” La presión social correspondiente minimizaba los vínculos sociales y materiales transnacionales a través de las fronteras aún cuando los cubanos privadamente los codiciaban.

Las puniciones por desafiar las reglas del régimen también desestimularon los lazos transfronterizos. Los cubanos que colocaron la familia por encima de la política en ocasiones pagaron las consecuencias. José, quien recibió una educación universitaria, representa un ejemplo de este caso. Siempre mantuvo contacto con sus muchos parientes de Miami. Aunque nunca negó la comunicación, al ser entrevistado confió que el desestimaba lo extensos que eran estos lazos. Aún los vínculos que admitió lo privaron de la membresía en el partido.

De la misma forma, la comunidad de emigrados se oponía a los lazos transfronterizos. Los exiliados marginalizaron, estigmatizaron y castigaban económicamente, y en ocasiones atacaron en forma violenta (o amenazaban con hacerlo) a cubano-americanos que se atrevieron a no observar el embargo personal contra Cuba. Los emigrados comunes, los empresarios y los líderes institucionales que no obedecieron pagaron un precio. Un empresario de Miami entrevistado dijo, “si no haces lo que es ‘políticamente correcto’ perjudican tus negocios. Llamen a tus clientes y te molestan por teléfono.” Un director de un colegio de Miami explicó que uno puede ser castigado no solo por lo que hace, también por lo que dice. “Te acusan de ser un comunista si no te orientas a la corriente dominante. Te pueden despedir si no les gusta lo que dices.”

En ocasiones la retribución por desafiar el embargo personal sancionado por la comunidad tomó una forma violenta. Por ejemplo, una agencia de viajes de Miami que programaba el escaso tráfico aéreo entre los dos países en esa época fue bombardeada en varias ocasiones. Hasta clérigos que bendecían un compromiso transfronterizo pagaron. Un sacerdote de Nueva Jersey, por ejemplo, que viajó a Cuba a finales de los años setenta para negociar la liberación de prisioneros políticos y para promover un diálogo patrocinado por el gobierno cubano con la diáspora, fue amenazado con bombas e interrupciones dirigidas a su parroquia cuando regresó. El abuso fue tal que tuvo que ser trasladado a una parroquia en una comunidad que no fuera cubano-americana.

Para desestimular el dar regalos transfronterizos, así como los lazos interpersonales, los exiliados militantes enviaron paquetes conteniendo bombas a la isla. Esto obligó al gobierno cubano a confiscar paquetes, lo que a su vez desestimuló a los migrantes de enviar regalos a la familia en la isla.

Asimismo, la dinámica social informal junto con las prácticas y regulaciones institucionales formales en Cuba y en los Estados Unidos mantuvieron los lazos transfronterizos mínimos y ocultos. Sin embargo, siendo la familia entre los valores cubanos más profundos, la política logró volver tensas estas relaciones, pero raramente la ruptura completa del contacto y el compromiso transfronterizo. Mucho de aquellos cuyos familiares cercanos fueron divididos por la revolución desafiaron silenciosamente las presiones de cortar estos vínculos, aunque mantuvieron contacto solo en forma intermitente y raramente cara a cara.

LA CRISIS ECONÓMICA DE LOS AÑOS NOVENTA Y EL ROMPIMIENTO DE LOS OBSTÁCULOS INFORMALES TRANSFRONTERIZOS

Los cubanos sufrieron una crisis de subsistencia con el cierre del comercio y de la ayuda de la Unión Soviética. Entre 1989 y 1993 el consumo calórico promedio se contrajo casi un 30%.⁶ Los isleños sufrieron hambre y desnutrición. El gobierno se refirió a la crisis como el Periodo Especial, y sugirió que sería temporal hasta que la economía se reorganizara.

Contribuyendo a la crisis, fueron escasas las inversiones extranjeras, el financiamiento y la ayuda de los gobiernos occidentales y empresas para compensar la salida de los soviéticos. Las limitadas ganancias por exportaciones limitaron la capacidad del gobierno de importar e invertir. El desarrollo más exitoso del gobierno fue el turismo, al grado de convertirse en el sector económico más vibrante y la fuente principal de intercambio con el extranjero. Con todo, al comenzar el siglo la economía aún no había podido rebotar a los niveles previos al 1990.⁷

⁶ Véase Susan Eckstein, *Back from the Future: Cuba under Castro* (Princeton: Princeton University Press, 1994), p. 226.

⁷ Véanse Economic Commission on Latin America and the Caribbean (ECLAC), *La economía cubana* (Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 2000); Mesa-Lago

Las comparaciones con las tendencias que ocurrieron en la República Dominicana durante el mismo periodo resaltan las desgracias de Cuba. La República Dominicana recibió más de tres veces el nivel de ayuda oficial y sustancialmente más ayuda multilateral. Las exportaciones dominicanas, casi la mitad de las cubanas en 1990, aumentaron a más de tres veces las de Cuba al avanzar al nuevo siglo. Y en el comienzo del siglo las ganancias por turismo dominicano también excedieron las de Cuba, aunque el diferencial entre los ingresos en los dos países declinó en los años noventa.⁸

A pesar de la crisis, el gobierno buscó mantener su estado de bienestar “de la cuna a la tumba” de varias décadas sobre la cual había descansado su legitimidad. Dada la escasez, el gobierno retiró lo productos no esenciales de las tiendas. Se enfocó en lograr satisfacer las necesidades de subsistencia. Para asegurar la “igualdad en el sacrificio” se expandió el sistema de raciones que había sido disminuido en los años ochenta. Aunque los productos estaban racionados, los precios asequibles, cubrían no más de la mitad de las necesidades mensuales de la familia. Los cubanos dependientes de ganancias en pesos no pudieron seguir costeadando los precios de la comida no racionada. Las carencias alimentaron un mercado negro en el que una gallina o medio kilo de queso por ejemplo se vendía por una tercera o una cuarta parte del sueldo mensual de un trabajador promedio.

Sin embargo, los cubanos con acceso a dólares se las pudieron arreglar, ya que el mercado negro en dólares llevó a la tasa de cambio oficial de un dólar por un peso cubano a un cambio en el mercado informal de un dólar por 130 pesos cubanos en 1993. En el contexto de la crisis los cubanos apelaron a sus familiares en el extranjero para pedir dólares y otra ayuda, a pesar del tabú acerca de tener lazos con el otro lado del estrecho de la Florida. Las remesas (transferencias económicas de persona a persona a través de la frontera) se convirtieron en la principal, aunque no la única fuente de ingresos en dólares de los cubanos.⁹ Las remesas totales se elevaron de unos 50 millones

2000; William Leo Grande y Julie Thomas, “Cuba’s Quests for Economic Independence”, *Journal of Latin American Studies* 34 (May 2002), pp. 325-64.

⁸ Susan Eckstein, “Diasporas and Dollars: Transnational Ties and the Transformation of Cuba” (Cambridge: Massachusetts Institute of Technology, Center for International Studies, Rosemarie Rogers Working Papers Series #16, 2003), pp. 10-11.

⁹ Al inicio del siglo XXI se estimaba que las remesas representaban 70% de los dólares a que tenían acceso informalmente los cubanos. U.S.-Cuba Trade and

de dólares estimados en 1990 a más de 700 millones a final de la década, y posiblemente a más de mil millones de dólares a comienzos de los 2000. En el decenio de los noventa los exiliados bombearon más dinero a la economía a través de las remesas que lo que los gobiernos, bancos, y otras empresas enviaron en forma de ayuda, inversiones y préstamos. Los cubanos en ambos lados del estrecho dieron prioridad a las necesidades personales y a los valores familiares sobre los principios políticos.

En Cuba, como en otros lugares, las remesas primeramente y sobre todo financian las necesidades básicas.¹⁰ Según las estimaciones de todo el país, el 96% de las remesas a Cuba financiaron el consumo familiar alrededor del comienzo del siglo XXI.¹¹

Los cubanos que reciben remesas suficientes para cubrir más que las necesidades básicas compraban bienes duraderos, inicialmente casi con exclusividad en el mercado negro porque el gobierno había retirado la mayoría de los artículos no esenciales del sistema de distribución oficial. En menor medida, los cubanos usaron las remesas para financiar la compra de casas y mejoras a sus viviendas. Aunque el gobierno garantizaba que nadie pagara más de 10% de sus ingresos en alojamiento (y la mayoría gastaban menos), para los años noventa la vivienda había caído en deterioro severo. Con los dólares los isleños pudieron mejorar informalmente sus casas. Y con los dólares los isleños pudieron financiar renovaciones a través de un mercado negro de abastecimientos de construcción. Como en el caso de los alimentos, los subsidios a la vivienda ya no satisfacían las necesidades de la gente.

Algunos de los exiliados también financiaron empresas familiares, a pesar del embargo y de las restricciones del gobierno cubano a la actividad empresarial. Estas empresas complementan o sustituyen los empleos estatales que ya no pagan salarios suficientes para ganarse la vida. La devaluación *de facto* del peso, al ganar fuerza el dólar, debilitó dramáticamente el poder de compra de los ingresos oficiales, incluso después de que el valor del peso se recuperara parcialmente a mediados de los noventa. La ley cubana, sin embargo, restringía las

Economic Council (UCTEC), "Economic Eye on Cuba," 17 de marzo de 2002, p. 12. <http://www.cubatrade.org>.

¹⁰ Véanse Douglas Massey, *et al.*, *Worlds in Motion: Understanding International Immigration at the End of the Millennium* (Oxford: Clarendon Press, 1998); "Latin American Country Briefing, Economist", 23 de octubre de 2001.

¹¹ "Latin American Country Briefing, Economist", 23 de octubre de 2001, p. 23.

oportunidades de obtener lucros. Exigía que los negocios privados fueran operados por sus dueños, emplearan solamente a miembros de la familia y pagaran impuestos altos y regresivos, incluso en dólares, imponiendo así severos obstáculos a la acumulación de capital. De esta forma, las restricciones al enriquecimiento empresarial dieron a la diáspora razones para sostener, profundizar, y aumentar, cuando ello era posible, sus redes transnacionales.

LA RECONCEPCIÓN Y AMPLIACIÓN DE LAS REDES TRANSNACIONALES EN EL PERIODO ESPECIAL

Las transferencias a través de la frontera se apoyan en la transformación de los lazos familiares a través de las fronteras. El cambio comenzó en el lado cubano del estrecho, pero posteriormente involucró también cambios en el lado estadounidense. El ímpetu para los cambios inicialmente vino inicialmente del lado cubano, aunque pronto siguieron cambios en el lado estadounidense.

El lado cubano

En el contexto de la crisis, los isleños llegaron a ver los lazos transnacionales como un activo. Comenzaron pragmáticamente a cultivar el contacto con parientes de los que anteriormente se distanciaban, desvergonzadamente volvieron transparentes lazos que antes sostenían ocultamente, y cultivaran nuevas redes transnacionales a través del envío de miembros de la familia al extranjero y del matrimonio con extranjeros.

Las entrevistas revelan lo rápidamente que la crisis deshizo las barreras informales que mantenían separadas a las familias transfronterizas incluso cuando aún permanecían las barreras oficiales. Al reflexionar sobre el cambio inducido por la crisis, un psiquiatra de niños de la isla hacía notar que “Durante los momentos de más extremas penurias en el Periodo Especial fue muy notable ...cómo la comunidad cubano-americana respondió tan rápida y generosamente a las necesidades de los miembros de sus familias de aquí. La gente no podía comer. Incluso comían gusanos y pasto. Había una sensación de desesperación y un sentimiento impresionante de ser rescatados

por los del extranjero”. El psiquiatra recuerda el flujo de “paquetes de rescate” que llegaban súbitamente a los vecindarios. “La gente recibía dinero y paquetes incluyendo de personas a las que no habían conocido antes”. Agregó: “Es aquí que hubo un cambio súbito en la percepción y las relaciones con la familia en el extranjero”. Incluso como activista del partido “criado por la revolución”, fue conmovido por el derroche de generosidad. Sus parientes de Miami, incluyendo a muchos primos a los que nunca había conocido, “se desvivían por ser generosos y expresar su solidaridad”.

Esta asistencia material llevó a muchos cubanos a cambiar sus puntos de vista acerca de la familia que permanecía en el extranjero y que enviaba regalos. La experiencia de Lourdes es aquí reveladora. El momento de la crisis no pudo ser peor para ella. Justo al entrar la economía en profunda recesión, ella, junto con un niño de seis años, se divorció de su esposo, un alcohólico adúltero. Para empeorar las cosas, ella había dejado su empleo para cuidar de su tía y su tío enfermos. Ella ganaba algo de dinero como masajista, ilícitamente en que se rehusaba a pagar las tarifas e impuestos por su licencia. Sin embargo, no ganaba suficiente dinero para sostener a su familia. Se las arreglaba sólo porque su relación con su madre en Miami mejoró entonces. Su madre le enviaba medicamentos y ropa al igual que dinero. Los sentimientos de Lourdes hacia su madre cambiaron de súbito, aunque en el fondo seguía resentida hacia ella por haberla abandonado. El lazo material ocultó las heridas psicológicas no sanadas.

Los cubanos comunes comenzaron a *cultivar* deliberadamente los contactos en el exterior, incluso a pesar de su ambivalencia, sólo para ir sobreviviendo. Al solicitar ayuda de los previamente llamados gusanos, los isleños reconocieron tácitamente el fracaso de la revolución en satisfacer las necesidades más básicas y la sabiduría de los que se habían ido. Reflexionando en cuán difícil era recurrir a familiares que la revolución había dividido políticamente, un planificador urbano de más de cuarenta años hablaba de cómo “muchas familias que habían cortado el contacto tuvieron que tragarse su orgullo e iniciar el contacto... Era la única manera de sobrevivir a la crisis”.

El nuevo contacto con los exiliados se convirtió en tema de chistes. Notables por su humor, los cubanos generaban bromas durante todo el régimen de Castro que se extendían como flores salvajes, de persona a persona. Los chistes ayudan a aliviar los tiempos que reflejan las condiciones de las que proviene. Durante la desesperación

del Periodo Especial, el humor reflejó las relaciones a través de las fronteras que se pensaban nuevamente. Al alterarse los puntos de vista sobre los exiliados, los isleños bromeaban acerca de tener “fe”, una abreviatura de “familiares en el extranjero”.

Por supuesto que con la crisis los lazos familiares en el extranjero no eran materia para reírse. En verdad, los isleños que no tenían las líneas de abastecimiento a través de familiares en el exterior desarrollaron estrategias para enviar al extranjero a los miembros familiares con mayor potencial para ganar ingresos. Es decir, buscaron crear redes transnacionales, redes sociales transnacionales que ellos esperaban que se convirtieran en un activo económico. Los cubanos comenzaron a emigrar como parte de un proyecto familiar, un proyecto de familia, incluso al salir al exterior individualmente. Los cubanos llegaron a ver la emigración como una forma de ayudar a sus parientes de la isla, no, como en las primeras tres décadas del régimen de Castro, como un rompimiento con la familia en la patria.

Los cubanos también se casaron, o intentaron casarse, con extranjeros por dinero (si no por amor) para mejorar su suerte y la de sus familias. Al mudarse al extranjero podían mandar remesas a casa. Un mercado informal de matrimonios con extranjeros surgió en La Habana alrededor de las embajadas. En 2002 me informaron que la “tarifa” por un español era 4 000 a 5 000 dólares americanos, por un costarricense 1 000 dólares, y por un panameño 500. Las diferencias reflejan el valor económico percibido del matrimonio con alguien de las nacionalidades respectivas. Los cubanos también anunciaban su disposición al matrimonio a través de perfiles personales en páginas electrónicas. Se volvió aceptable referirse al matrimonio como instrumento, aunque esto desafiaba los valores tradicionales del matrimonio por amor. El matrimonio se volvió de tal manera un mecanismo que parejas previamente divorciadas, separadas por el Estrecho de Florida, a veces se volvían a casar por conveniencia, para ayudar a un ex cónyuge a mudarse a los Estados Unidos. Washington dio prioridad a las reunificaciones familiares. Un *marielito* (término informal para los emigrados que habían huido en el éxodo masivo del puerto de Mariel) reconoció, por ejemplo, al ser entrevistado en Miami, que se volvió a casar con su esposa isleña para ayudarla a emigrar.

Los cubanos llegaron a ver la emigración como una alternativa a la dependencia de las remesas. Para los años noventa, incluso revolucionarios una vez fervientes, como Lourdes, veían su futuro más en

la emigración que en los cambios dentro del país. Durante el Periodo Especial Lourdes se había desilusionado de la revolución. Continuaba admirando sus ideales pero estaba angustiada de vivir en pobreza y pasar penurias. Se quejaba: “todos los que se van son capaces de enviar dinero a Cuba, mientras que los que se quedan no tienen esperanzas de vencer la crisis”.

En principio, al buscar más cubanos refugio en el exterior, se forman nuevas redes transnacionales y nuevas cadenas de envío de remesas. Sin embargo, Estados Unidos limita la entrada a 20 000 cubanos al año.

El gobierno cubano a su vez contribuyó al aumento de las redes entre isleños y el exterior y el compromiso con los valores económicos potenciales. Por ejemplo, permitió a los cubanos tomar empleos en el extranjero sin perder sus derechos en la isla. Los trabajadores en el exterior podían ganar dólares que ellos y sus familias podían cobrar en Cuba.

El gobierno cubano cambió su postura hacia los exiliados en formas que profundizaron los vínculos entre los que se fueron y quienes se quedaron. En este espíritu, el gobierno relajó las restricciones sobre las visitas. Suavizó los requisitos para obtener visas, y permitió a una mayor variedad de emigrantes visitar y por más tiempo que en el pasado. Segundo, el gobierno modificó su postura pública hacia los exiliados. Los emigrados ya no eran considerados “gusanos”, sino que fueron redefinidos como la “comunidad cubana en el exterior”, siguiendo una tendencia creciente entre los gobiernos del tercer mundo de reclamar sus poblaciones emigrantes.¹² Miembros de la “comunidad en el exterior” que decidieran visitar la isla traerían dólares, de los que el gobierno podría apropiarse (en formas detalladas más abajo) para su propio uso institucional. El gobierno estaba desesperado por dólares, pues todas las importaciones en la era post soviética debían pagarse en divisa fuerte y las ganancias por las exportaciones, como se resaltó antes, habían caído. También necesitaba las divisas para hacer frente a su creciente deuda en dólares, cuyos orígenes se encontraban en la era soviética. Sin embargo, el cambio de actitud hacia los exiliados era políticamente arriesgado.

¹² Nina Glick-Schiller, “Transmigrants and the Nation-States: Something Old and Something New in the U.S. Immigrant Experience”, *The Handbook of International Migration: The American Experience*, editado por Charles Hirschman, Philip Kasinitz y Josh DeWind (New York: Russell Sage Foundation, 1999), pp. 94-119.

Las visitas a gran escala en la era del gobierno de Carter habían alimentado la emigración masiva desde el puerto de Mariel. Dada su desesperación por los dólares, sin embargo, el gobierno decidió aceptar el riesgo político.

El lado estadounidense

Los cubano-americanos mostraron actitudes diversas hacia los esfuerzos de los cubanos de intentar construir puentes y enterrar las diferencias políticas. Los líderes reaccionaron de una manera y la gente común en otra.

Para los años noventa los cubanos se habían vuelto poderosos en Union City y especialmente en Miami, y usaban su poder para influir en la política hacia Cuba de Washington. Los cubano-americanos que llegaron a dominar en diversos dominios institucionales casi sin excepción habían emigrado en los años sesenta, o eran hijos de familias que habían emigrado entonces. Ellos proyectaban sus valores a la comunidad y dominaban el discurso público. Vehementemente anti castristas, defendían una política exterior americana consistente con su formación política. Cabildearon efectivamente por la restricción a las prerrogativas de viaje y de envío de remesas. Se convirtieron en uno de los más efectivos grupos étnicos de presión, contribuyentes a campañas políticas bien organizados y bien conectados con redes influyentes. Y estaban concentrados en Florida, un estado decisivo con el cuarto número más grande de votos electorales. Para ganar los votos de los cubanos ambos partidos atendían sus demandas, especialmente en años electorales.

Con la mira de “apretar” al régimen de Castro económicamente para ocasionar su colapso, los líderes buscaron subvertir la transferencia de ingresos a través del estrecho. En los años noventa, sus esfuerzos de cabildeo resultaron en leyes que limitaban las visitas familiares a un viaje al año y el envío de remesas a un máximo de 300 dólares cada trimestre, en el momento en que el emigrante típico latinoamericano remitía a casa cerca de 200 dólares al mes.¹³ Y por tres años en la década de los 90 lograron que Washington prohibiera totalmente los

¹³ Multilateral Investment Fund (MIF) / Inter-American Development Bank (IDB), *Remittances to Latin America and the Caribbean* (Washington DC: MIF/IDB, 2002).

vuelos directos y el envío de remesas. Luego en vísperas de las elecciones de 2004 George Bush, con la mira en los votos de Florida, anunció nuevas restricciones a las visitas y al envío de remesas. La facción más conservadora de los líderes emigrados apoyó fuertemente las medidas, entre ellos el congresista Lincoln Díaz-Balart. Las medidas de 2004 restringieron las visitas familiares de cubano americanos a una vez cada tres años, restringieron el envío de paquetes excepto a lo básico y bajaron el límite del efectivo que los emigrantes podían llevar consigo en sus visitas a la isla. Además, el gobierno de Bush, restringió los derechos de visitas a familiares inmediatos, padres e hijos.

Para que el relacionamiento transfronterizo pudiera crecer contra este escenario, los cubano-americanos debían desafiar tanto la presiones de sus líderes como las regulaciones de Washington. En verdad, el número de cubano-americanos que visitaban la isla anualmente se infló de 7 000 en 1990 a unos 100 000 diez años más tarde.¹⁴ Al inicio del siglo, uno de cada diez cubano-americanos visitaba cada año. El número de visitantes creció (incluso en los años en que Washington prohibía los vuelos directos, entrando por vía de terceros países). Las entrevistas sugieren que los cubano-americanos comenzaron a visitar la isla con mayor frecuencia, con intervalos más cortos entre viajes. La nueva permisividad del gobierno cubano fue esencial para el aumento en visitas, pero también lo fue el cambio de actitud entre los exiliados.

Del lado estadounidense, cambios entre el contingente de emigrados adelantó el aumento en los viajes. La composición de la comunidad cubano-americana cambió en los años ochenta, pero especialmente en los noventa. Al ir en picada la economía cubana, los cubanos en números significativos buscaron refugio en el exterior por razones económicas. A diferencia de los primeros emigrantes, ellos típicamente no tenían principios políticos que se interpusieran al acercamiento entre ellos y la familia que dejaban detrás. Y con lapsos breves desde su emigración tendían a tener familiares en la isla a los que deseaban ver.

Pero incluso emigrantes de las primeras generaciones crecientemente pesimistas acerca de un cambio de régimen en la isla durante sus vidas, en números crecientes buscaron nostálgicamente reconectarse con sus raíces. En el caso de los católicos devotos, fue también

¹⁴ Eckstein y Barberia, "Grounding Immigrant Generations in History: Cuban Americans and Their Transnational Ties", p. 814.

influyente el llamado del Papa Juan Pablo II en su viaje de 1998 a Cuba por una apertura internacional hacia Cuba.¹⁵ Mientras tanto, al no reportar los visitantes experiencias negativas al realizar sus visitas o represalias en sus vecindarios y sus lugares de trabajo al regresar, los viajes tuvieron un efecto contagioso. Reflejando los puntos de vista cambiantes, las encuestas entre los cubano-americanos de Miami mostraron que el porcentaje que apoya las negociaciones para el derecho de viajar para visitas familiares a la isla saltó de 40% en 1991 a 70% seis años más tarde.¹⁶ Y en 2004 casi la mitad de todos los cubano-americanos de Miami sentían que se debía permitir el viaje irrestricto.

Sin embargo, los cubanos que emigraron en años diferentes y bajo distintas circunstancias, diferían en su postura hacia el viaje de regreso. Por ejemplo, en 2004, las visitas a Cuba de los emigrantes recientes fueron el doble que las de los primeros emigrantes.

Los nuevos emigrantes cubanos que desafiaban el llamado de sus líderes para mantener el embargo personal a la par que el embargo a nivel del estado lo hacían de manera silenciosa, encubierta, y a veces ilegal. No desafiaban públicamente a los líderes. No lo hacían en parte porque carecen de las habilidades organizativas de los primeros emigrantes. Habiendo crecido en “la Cuba de Castro”, no tienen experiencia en la participación en la sociedad civil, y desarrollaron allí un desagrado hacia la política. Por lo tanto, permanecen sin voz porque han sido silenciados por los exiliados más viejos, incluyendo en los medios de comunicación. Algunos que han intentado dar publicidad a sus puntos de vista reportan haber encontrado resistencia. Alegan que los periódicos locales se han rehusado a publicar sus artículos y cartas al editor y que los locutores de programas de radio se negaban a aceptar sus participaciones en vivo. Consiguientemente, el ímpetu para la operación de las redes a través de la frontera en el lado estadounidense del Estrecho de Florida, al igual que del cubano, inicialmente surgió a nivel informal y popular. Los cambios a nivel de persona a persona, junto con el fracaso de la política estadounidense de intentar poner de rodillas al régimen de Castro, condujeron a la división entre el liderazgo de la comunidad cubano americana. El

¹⁵ Eckstein y Barberia, “Grounding Immigrant Generations in History: Cuban Americans and Their Transnational Ties”.

¹⁶ Florida International University, Institute for Public Opinion Research (IPOR). *FIU/Cuba Poll* (Miami: FIU-IPOR, 2000, 2004).

fracaso de los exiliados en convencer tanto a Washington y al pueblo estadounidense de su razonamiento de permitir al niño de seis años, Elián González, de permanecer en Estados Unidos añadió leña al fuego. La madre de Elián, quien había buscado refugio en Estados Unidos, murió en el mar, mientras que él fue arrojado a la playa. Cuando las autoridades estadounidenses regresaron a Elián a su padre en Cuba, los cubano-americanos influyentes sintieron que habían sido mal representados. Repensando su postura, miembros clave de la Fundación Nacional Cubano Americana, el principal grupo de presión de la comunidad, y un grupo de ricos comerciantes, comenzaron a abogar por la participación a través de la frontera por sobre el aislamiento. Además, un movimiento naciente por los derechos humanos en Cuba los convenció de que los mismos cubanos podrían iniciar un cambio de régimen. Los de “línea dura”, que seguían oponiéndose a la colaboración a través de la frontera, se retiraron muy públicamente del directorio de la Fundación. Sin embargo, la facción que favorecía el contacto transnacional, era demasiado influyente para ser silenciada abiertamente.

Contra el trasfondo de la división entre los líderes de la comunidad, en 2003 Washington amplió brevemente la definición de familia que calificaba para derechos de visita a Cuba y aumentó la cantidad de dinero que los cubano-americanos podían llevar legalmente consigo a Cuba a 3 000 dólares. Como me confesó uno de los principales funcionarios de la Fundación, “la política exterior termina cuando tu abuela está hambrienta”. El giro en su postura hacia los lazos a través de la frontera estaba en sincronía con el acercamiento transnacional buscado por los cubanos ordinarios y por números crecientes de cubano-americanos, especialmente los que habían llegado después de 1990. Sin embargo, al acercarse la elección de 2004 Bush se alió a la franja de línea dura, bajo el supuesto de que ellos podían mejor entregar los votos de los cubano-americanos: principalmente emigrados con larga permanencia y con altos porcentajes de ciudadanos.¹⁷ Para ganar preferencia de este grupo, Bush retiró los derechos de viaje y envió de remesas que había ampliado apenas el año anterior.

¹⁷ Susan Eckstein, *On Deconstructing Immigrant Generations: Cohorts and the Cuban Émigré Experience*, (San Diego, CA: Center for Comparative Immigration Studies, Working Paper 97, University of California-San Diego, 2004).

LA RECONSTRUCCIÓN DE LAS NORMAS Y VALORES CUBANOS EN EL PERIODO ESPECIAL

Al inducir la crisis mayores acercamientos abiertos, las normas y los valores en la isla cambiaron. Los cubanos comenzaron a adoptar el estilo de vida material que se compendia en los Estados Unidos y que personificaban sus parientes en el exterior. Los isleños ya no tenían que desarraigarse y buscar refugio en el exterior para ser codiciosos. Los cubanos adoptaron el estilo de vida importado a tal grado que el estigma previo asociado a este desapareció. Los dólares ganados informalmente, y a veces ilegalmente, a través del turismo, el mercado negro, y a veces incluso de empleos estatales también contribuyeron a la transformación cultural. Sin embargo, sólo las remesas estaban encajadas en lazos transfronterizos entre personas y en cambios normativos inducidos transnacionalmente.

Los familiares en el extranjero y sus remesas indujeron un remedeo del materialismo de Miami que indujo a los isleños a anhelar los dólares para mucho más que la subsistencia básica. Los cubanos llegaron a dar la bienvenida no sólo a la pasta de dientes Colgate que tan “buenos revolucionarios” como el cineasta previamente mencionado encontraban tan repugnante, sino el jabón, champú, detergente, y poco después los ventiladores eléctricos, televisores, videograbadoras, ropa y calzado de marca hechos posibles por sus familiares en el extranjero. Para comienzos de los años 2000, el conocimiento en Cuba de los nombres de marcas americanas se había vuelto el más alto entre los países de habla no inglesa.¹⁸ Cualquier residuo de la visión utópica del “Ché” Guevara del “hombre nuevo” que trabajaba por el bien de la sociedad, fue relegado al desván de la historia. Trabajar por el bien de la sociedad, en contraste con la ganancia individual, había capturado la imaginación cubana, especialmente en la primera década de la revolución; ahora las ilusiones se enfocaban en el acceso individual y familiar a los bienes de consumo. Las diferencias entre las familias en ambos lados del Estrecho de Florida llegaron a depender más de sus billeteras que de sus valores.

El tabú acerca del consumismo estilo americano se deshizo al grado de que los cubanos orgullosamente alardeaban del materialismo en su vida cotidiana. Los chicos comenzaron a presumir sus Nikes y

¹⁸ *New York Times* 26 de mayo de 2002, p. 4.

Addidas. “La cultura cubana de Miami promueve la Lycra (spandex), el cabello esponjado, mucho maquillaje, y el oro”, decía perplejo un hombre que, con remesas enviadas por una hermana que se fue durante el Mariel y de otra que se fue en 1998, vive en una casa recién pintada a la que puso cerca y equipó con televisión, video, tocadiscos de CD, estéreo, computadora, teléfono inalámbrico, y bellas obras de arte. Agregó que “las diferencias de clase se han vuelto más notables, pero de una manera extraña”.

Las renovaciones de su casa reflejan el deseo no sólo de ser materialista, sino de serlo conspicuamente. Para consternación de Pedro, el planificador urbano mencionado previamente, “entre 1960 y 1990, las familias que podían arreglaban el interior de sus casas, pero dejaban sin tocar el exterior. Ahora, la gente pone cercas y pintan el exterior. Quieren mostrar que viven mejor. Han entrado al consumo conspicuo...Solía ser tabú mostrar que uno vivía mejor que los demás”.

El gobierno un poco a regañadientes se volvió a favor del nuevo materialismo. El gobierno alentó tácitamente el consumismo a través de las reformas diseñadas para capturar y beneficiarse de los dólares adquiridos informalmente por los cubanos. El gobierno aumentó las oportunidades para los consumidores. Abrió las tiendas en dólares antes abiertas solamente a los extranjeros a cualquiera que tuviera moneda estadounidense y expandió el número de tales tiendas y sus existencias. También legalizó la posesión de dólares, permitiendo a los isleños adquirir y gastar más fácil y abiertamente la moneda extranjera.

El gobierno fomentó el nuevo materialismo aún más al introducir una tarjeta de débito que permitía a los isleños adquirir bienes que pagaban sus familiares en el exterior. En este sentido, una mujer de sesenta años de La Habana desfilaba orgullosamente por su vecindario con su nueva tarjeta de débito Transcard. Presumía cómo podía gastar cientos de dólares con la tarjeta, siendo su hija, que emigró después de casarse con un estadounidense a fines de los noventas, la responsable de la cuenta. El gobierno también extendió los privilegios de las tarjetas de débito a trabajadores selectivos como incentivo de trabajo. Los trabajadores podían hacer compras con las tarjetas en ciertas tiendas estatales. Adicionalmente, el gobierno introdujo una moneda llamada peso convertible, con valor en moneda dura, aunque sólo dentro de Cuba. Los cubanos que recibían una porción de sus salarios en la nueva moneda como incentivo por su trabajo podían comprar bienes no disponibles ni asequibles con sus ganancias en pesos.

La nueva orientación del gobierno hacia al consumidor incluso apoyaba la comodificación de la religiosidad que éste mismo toleró en los años noventa. Coincidiendo con la visita del Papa Juan Pablo II en 1998 a la isla, el gobierno oficialmente acordó permitir a los isleños volver a celebrar la Navidad. No pasó mucho tiempo antes de que las tiendas estatales capitalizaran la conmemoración del nacimiento de Cristo añadiendo amplios surtidos para la ocasión.¹⁹

Paradójicamente, el gobierno una vez anti materialista llegó a promover el consumismo más directamente, y a depender de él fiscalmente, que los gobiernos de economías de mercado. En el proceso, el gobierno inadvertidamente también alimentó un mercado negro a una escala rara vez encontrada en las economías de mercado. Los cubanos que ofrecían ilegalmente bienes a precios menores que los que cobraban las tiendas crearon un mercado para sus artículos. El deseo de aprovechar las oportunidades del mercado negro condujo a los cubanos a hurtar suministros de sus trabajos, también a una escala rara en las economías de mercado y sin precedente en la Cuba de Castro.

Sin embargo, las autoridades mantuvieron su ambivalencia hacia el consumismo por varias razones, incluyendo la corrupción que engendró. Los dólares de circulación informal, difíciles de regular, planteaban desafíos para la planificación socialista del estado. Las autoridades también reconocieron que las transferencias de fondos a través de las fronteras estaban enraizadas en redes y normas, desafiando los principios revolucionarios. Los líderes del partido hablaban de los dólares como contaminantes ideológicamente, alentando el individualismo al igual que el materialismo.²⁰ Y las remesas eran inconsistentes con el sistema oficial de recompensas, un sistema que por décadas había sido legitimado en términos del pensamiento filosófico marxista.²¹ Las remesas dependían de a quién conoce uno, de la generosidad de las redes con el exterior, no de las habilidades de trabajo y del esfuerzo. Pero los principios morales e ideológicos eran un lujo

¹⁹ *New York Times* 25 de diciembre de 2002, p. 8.

²⁰ William Leo-Grande y Julie Thomas. "Cuba's Quests for Economic Independence", *Journal of Latin American Studies* (May 2002): pp. 325-64.

²¹ Karl Marx, "Critique of the Gotha Program", en *Marx & Engels: Basic Writings in Politics and Philosophy*, editado por Lewis S. Feuer (Garden City, NY: Anchor Books, 1959).

que el gobierno ya no podía permitirse o imponer con efectividad. Las remesas se convirtieron en la segunda fuente más importante de moneda dura para Cuba.

*La transnacionalización de la base económica
de la comunidad cubano-americana*

Los cambios económicos en la comunidad cubano-americana, sobre todo en las municipalidades de Miami-Dade County, donde se concentran los nuevos inmigrantes cubanos, como Hialeah, están proporcionando un cimiento para el nuevo acercamiento transfronterizo y para el materialismo al que este ha dado lugar. Los cubano-americanos emprendedores están aprovechándose de esto, además de alimentando el nuevo materialismo en la isla.

Los empresarios del enclave están transnacionalizando su base económica. Cualquiera que sea el punto de vista privado de este grupo hacia la revolución cubana, están aprovechando las nuevas oportunidades de mercado basadas en los crecientes vínculos transnacionales. La transnacionalización económica incluye a cubano-americanos que se comprometen directamente en el trabajo a través de las fronteras, lo que Portes, Guarnizo y Landolt llaman de empresarios transnacionales.²² Sin embargo, también incluye negocios que ahora se dirigen al mercado cubano del enclave.

Han ocurrido cambios especialmente a nivel informal. Ha evolucionado una nueva ocupación completamente sobre la premisa de los lazos y la confianza a través de las fronteras. Llamados mulas, un nombre tomado del comercio de drogas, hacen negocio de llevar dinero y bienes a la isla. En Cuba ofrecen servicios de entrega a domicilio a través de una red, algunos de los cuales hacen entregas en motocicleta. En números menores los emigrados han establecido nuevos “mini bancos” informales. Tales “banqueros” aceptan depósitos de sus coterráneos cubano-americanos que sus parientes de la isla pueden retirar casi inmediatamente, de socios de los “banqueros” en la isla. Tanto las mulas como los “banqueros” crearon nichos para sus servi-

²² Alejandro Portes, William Haller y Luis Guarnizo. “Transnational Entrepreneurs: An Alternative Form of Immigrant Economic Adaptation”, *American Sociological Review* 67 (April 2002), pp. 278-98.

cios al reducir sus precios para competir con los servicios formales de transmisión de remesas, construyendo y profundizando la confianza a través de la frontera que previamente no existía, y al imponer procedimientos no burocráticos o requisitos legales. Dentro de este nuevo contexto, las agencias de viaje locales basadas en los vecindarios que se especializan en reservaciones de Estados Unidos-Cuba, una vez el blanco de bombas de los exiliados, han diversificado sus actividades para incluir servicios de correo, aprovechando la nueva demanda de transferencias económicas transfronterizas. Estas mismas agencias de viajes emplean mulas para llevar dinero y bienes de manera rutinaria a la isla.

Otros empresarios cubano-americanos han desarrollado negocios internacionales que se desarrollan sobre el acercamiento transnacional emergente, negocios que de manera similar esquivan las leyes que les estorban, y que también se apoyan en la confianza informal transfronteriza. Como ilustración de tales empresas, un emigrado, incapaz de emplear su entrenamiento médico de la isla, opera un servicio informal “1-800-Flowers para Cuba”. La gente de Miami le paga por arreglos funerales para familiares en la isla. El doctor vuelto empresario hace arreglos a través de una red cubana para el aprovisionamiento de flores y alimentos. Ilustrativo también, una mula opera un negocio transfronterizo de distribución de alimentos en la isla. La familia de la mula en Cuba compra alimento de agricultores con dinero que la mula cobra en Miami, y distribuye a los isleños productos pedidos y pagados por clientes cubano-americanos. La presión de la comunidad en las tradicionales áreas de asentamiento cubano-americanas hubiera hecho tales empresas étnicas de raíces transnacionales casi imposibles en el pasado.

De forma marcada las tiendas también atienden a su clientela de la isla, y ahora muy públicamente. Las farmacias de barrio y las compañías de embarques ofrecen servicios de entrega a la isla. Las tiendas que apuntan al mercado cubano datan de antes de los noventa, pero se han expandido dramáticamente desde el Periodo Especial. Las mega tiendas de descuento ahora atienden con fuerza los anhelos de los consumidores en Cuba, anunciando que tienen “todo para Cuba”. Tales anuncios alientan a los cubano-americanos a comprar bienes para sus familiares en la isla además de para ellos mismos. Indicador de cómo el mayor acercamiento transfronterizo se está convirtiendo en la base de las ventas al menudeo transnacional, el dueño de una

de las tiendas de mega descuento de Miami reconoció en 2000 que la mayoría del millón 200 mil dólares que vende anualmente termina en la isla.²³ Tiendas en dólares llamadas baratas de propiedad privada en Miami, como las tiendas en dólares en Cuba crecientemente atienden a sus clientes en la isla, aunque las primeras a precios de ganga, las segundas con precios grandemente inflados.²⁴ Los cubano-americanos que visitan la isla rara vez van con las manos vacías, y sus familiares isleños pueden vender en el mercado negro lo que deciden no conservar.

Las empresas que no son de propiedad cubano-americana también han alimentado la dolarización informal de Cuba y el consumo que lo hace posible. Esto es cierto especialmente de las compañías multinacionales de servicio por giro, como Western Union y en menor grado MoneyGram, que operan en los barrios cubano-americanos. Estas compañías apelan a los cubano-americanos que desean cumplir con la ley estadounidense y que creen que los servicios regulados son más confiables que los servicios de transferencia informales. Pero típicamente cobran tarifas de servicio más altas, y más para transferencias a Cuba que a otros países en el Caribe y en Centro América.²⁵ Además, estas exigen que los remitentes llenen declaraciones de acuerdo con el embargo, haciéndolos a ellos al igual que a los receptores en la isla, responsables de las transferencias de ingresos. Tanto a causa de los cobros y de los requisitos legales, las agencias formales sólo capturan un 25 a 40% del dinero que los exiliados envían a Cuba. El resto es transferido informalmente, en las visitas al igual que por medio de las mulas y de los mini bancos. La explosión de envíos de remesas de Estados Unidos a Cuba depende más del fortalecimiento de los lazos transfronterizos y de la confianza que de innovaciones técnicas en los servicios de transferencia por giros. Paradójicamente, entra

²³ *Miami Herald*, www.miamiherald.com 10 de agosto de 2000, p. 3.

²⁴ Las autoridades justificaban lo que consideraban un ideal aumento de precios, 140%, sobre argumentos de igualdad: un impuesto oculto a los consumidores en dólares para apoyar programas que beneficiaban a la gente sin dólares. De tal manera, un artículo que costaba 100 dólares producir o importar, con un impuesto de 140%, se vendería por 240 dólares.

²⁵ Manuel Orozco, "Money, Markets and Costs" (Washington DC: Inter-American Development Bank-International Monetary Fund. <http://www.thedialogue.org/publications.html>, 2002) y Manuel Orozco, "Globalization and Migration: The Impact of Family Remittances to Latin America", *Latin American Politics and Society* (Summer 2002).

a Cuba una proporción mucho mayor de remesas por canales informales²⁶ que a economías de mercado menos reguladas en la región, el efecto neto de lo cual es reforzar si no profundizar las relaciones transnacionales de persona a persona.

Así, los negocios formales e informales en el lado estadounidenses del Estrecho de Florida están alimentando el consumo material y una cultura de consumidores en la isla que fortalece las transferencias monetarias y en especie. Y así también están fortaleciendo los vínculos en los que está enraizada la actividad económica.

*La transnacionalización y transformación
del sistema socialista de estratificación*

Las transferencias de dinero y en especie fluyen en una dirección, de los Estados Unidos a Cuba. Sin embargo, ellos tienen impacto en las bases de la estratificación que abarcan el Estrecho de Florida.

Sin tener nada material qué ofrecer, los receptores cubanos de remesas corresponden de manera simbólica. La reciprocidad surge especialmente en las familias transnacionalizadas en la era post soviética. Estas familias no sólo se visitan más frecuentemente, y son las más inclinadas a compartir sus ingresos, sino que son las más agradecidas de las recompensas simbólicas que tienen qué ofrecer los no emigrantes.

El compartir el ingreso transnacionalmente eleva el estatus social de los migrantes dentro del contexto nacional. Los cubanos que antes estigmatizaban a los emigrantes como marginales, “gusanos”, como les habían enseñado a hacerlo las autoridades, son vistos hoy en día como héroes. Sin embargo el nuevo capital cultural de los emigrantes depende de permanecer en el extranjero, retener los vínculos con la patria, y de compartir los bienes económicos. El nuevo capital cultural es producto de, y recompensa de los migrantes por sacrificar sus ganancias, y por descapitalizarse económicamente.

²⁶ Celent Communications, *Global Money Transfers: Exploring the Remittance Gold Mine* (New York: Celent Communications, 2002), pp. 10, 11, 20 y 21. En 2000, 70% de los fondos que recibían los mexicanos como remesas de los Estados Unidos eran enviados electrónicamente. El porcentaje era tan alto en buena parte porque el gobierno mexicano había hecho un esfuerzo concertado por reducir los costos de envío. En general sólo 17% de todos los latinos que vivían en Estados Unidos enviaban remesas a través de personas que viajaban a su país de origen.

El nuevo capital cultural también incluye inédito respeto. En este sentido, una mujer que relataba cómo experimentó “casi una guerra civil” con sus vecinos y colegas de trabajo cuando su familia huyó en los sesenta, y cómo le arrojaban huevos cuando se unió a la emigración de Mariel en 1980, se maravillaba de cómo han cambiado las actitudes de los cubanos en los noventa. Cuando fue de visita en el Periodo Especial la misma gente la trataba, en sus mismas palabras, “como una señora”. De manera similar, el psiquiatra de niños mencionado antes que no había emigrado permanentemente sino que había tomado trabajo temporal en Europa sentía que la familia lo respetaba más una vez que se fue al extranjero a trabajar.

El nuevo capital cultural incluye también deferencia y autoridad. Como ilustración, una mujer desempleada distanciada de su madre que se mudó a Florida en 1980 ahora en los noventa la miraba como “la matriarca”. El cambio llegó cuando su madre se convirtió en el principal sostén y fuente de ingreso para la familia restante en la isla.

La migración se ha vuelto tanto un elevador del estatus en el contexto transnacionalizado que la estima no depende de cómo se ganan la vida los migrantes. El planificador urbano mencionado anteriormente mencionaba consternado cómo los cubanos ven ahora a los que viven en el exterior como superiores sin importar su fuente de ingreso. “¡Podrían ser recolectores de basura! (No importa) Los cubanos sienten que son parte de la elite”. No se otorga estatus comparable a los cubanos que participan en trabajos similares de bajo nivel técnico en su patria o a estos individuos en las comunidades de Estados Unidos en las que se establecieron. Este fenómeno está basado específicamente en el contexto transfronterizo. El trabajo de bajo nivel de habilidad en sí mismo no ganó estatura. Más bien la relevancia del trabajo, en las mentes de las personas que permanecen en el país, se volvió no pertinente. Por lo contrario, ahora lo que importaba era la generosidad y la actitud de los migrantes en sus visitas.

Sin embargo, el nuevo estatus resultó en nuevas expectativas hacia la emigración, ahora los emigrantes se deberían quedar en el extranjero y compartir sus ganancias con los no migrantes. El psiquiatra de niños comprendió pronto la situación. Comentaba él: “Una vez que uno deja Cuba, se vuelve inevitablemente extraño en su propia tierra... Ya no lo ven como exiliado, como un “gusano”, sino como un extranjero con aura casi de súper héroe. Incluso su familia lo ve diferentemente... la migración de regreso no es posible por que la familia,

el barrio y la sociedad no aceptan que uno quiera volver”. Agregaba que habiendo tomado un empleo temporal en el extranjero se sentía “permanentemente exiliado”. Sentía que su red de amigos, colaboradores y familiares lo consideraría un fracasado económico y renuente en su compromiso moral hacia ellos. La presión social era tan fuerte que incluso sentía que sería difícil regresar a su empleo en el principal hospital psiquiátrico en La Habana y reintegrarse profesionalmente. La dinámica social informal ahora presiona a los isleños a irse y permanecer en el exterior para sostener redes transnacionales económicas generadoras de beneficios. ¡Como resultado los emigrantes se sienten no bienvenidos en casa, no como antes por irse, sino por regresar!

Los nuevos intercambios transfronterizos materiales-simbólicos y las bases de la estratificación a las que han dado origen no eran exclusivamente sostenidos por voluntad propia. En particular los emigrantes se sentían presionados para cumplir y mantener las expectativas elevadoras del estatus de sus familiares en el país de origen. Por lo tanto a menudo se comportaban con falsedad en las visitas para buscar validación y reforzamiento de su estatus recién adquirido de emigrantes. “Algunos pueden tener deudas, hipotecas, y pagos qué hacer para el automóvil pero vienen aquí y se comportan como si fueran ricos y sin problemas”, explicaba el cineasta entrevistado. Otro informante agregaba: “Uno siente que debe vestirse y comportarse de cierta manera cuando regresa, ostentando prosperidad. La sociedad y la familia necesitan ver que uno puede tener éxito y que está en posición superior a la de ellos por haber emigrado...”. El compartir los ingresos llega a verse como un deber. Reflexionando sobre la obligación moral que se desarrolló, el psiquiatra hacía notar cómo los emigrantes sienten presión para hacer sacrificios. “Es muy difícil para los que se van ahora, pues la presión sobre uno es tremenda...hay un fuerte contrato social implícito entre el migrante y su familia”, un “contrato” que desde su punto de vista, era “casi una religión”. “Uno está presionado para tener éxito y resolver todos los problemas de su familia. Uno necesita ir de visita para cumplir la obligación con su familia”.

Un “contrato social” implica sanciones negativas cuando no se cumplen las expectativas. El castigo a los migrantes que no cumplen con las normas de la nueva patria refuerza la probabilidad de que las remesas sigan llegando. El psiquiatra que tomó un empleo temporal en Escandinavia regresó sin dinero. Su familia no lo cuestionó, pero sintió presión de los vecinos que exigían saber porqué no regresó con

dinero para compartir. Les dio como regalos a sus padres y hermanos la ropa que sus amigos europeos le habían dado, porque no tenía nada más para ellos. Encontró la experiencia humillante al igual que enajenante. Sus amigos cubanos le dieron la espalda cuando se dieron cuenta de que regresaba sin dinero. Algunos incluso se molestaron cuando intentó explicarles lo difícil que era vivir en el extranjero. En vez de que se rechace el dar regalos como en el pasado, ahora se estigmatiza el no dar regalos al atravesar la frontera.

La procedencia del estatus enraizada de manera transnacional está erosionando los esquemas de estratificación nacionales. Los cubanos más educados con los empleos estatales más prestigiosos no pueden alcanzar con sus salarios en pesos el estilo de vida de la gente que recibe remesas. El estatus en la isla ha llegado a depender cada vez menos de las habilidades que del acceso a los dólares y de los regalos en especie obtenidos de quien uno conozca en el extranjero. El receptor en la isla, al igual que el donante en el exterior, adquiere prestigio en el proceso. Un cubano entrevistado hacía notar astutamente que hay ahora “una nueva clase...y una nueva contradicción... Muchos de quienes emigraron (recientemente) y sus familias isleñas son de clase más baja con educación limitada. Pero tienen acceso a un estilo de vida inaccesible para la clase profesional leal a la revolución”.

Las remesas socavaron la jerarquía socialista de Cuba porque su valor no estaba relacionado con el estatus del receptor cubano y porque incluso trabajadores humildes en el exterior transferían más dinero que lo que ganaban los isleños previamente de alto nivel como resultado de años de entrenamiento profesional y trabajo arduo. Como indicación de los nuevos patrones de estratificación los cubanos empezaron a calcular el monto de sus salarios en dólares, ganando por ejemplo los doctores una vez prestigiosos el equivalente de 20 dólares al mes. Quienes que se quedaron en Cuba y ascendieron la escala de la burocracia socialista, experimentaron movilidad hacia abajo de facto.

La devaluación de trabajos anteriormente prestigiosos, renumerados en pesos, combinado con oportunidades declinantes en la economía en pesos, contribuyó a la caída del compromiso cubano con la educación superior. La proporción de la población de edad escolar inscrita en estudios posteriores a la secundaria se niveló. Fue apenas un punto porcentual más alta en 1999 que en 1980. En contraste, durante el periodo de 17 años la tasa comparable de inscripción de la Repúbli-

ca Dominicana se elevó (de 18 a 23).²⁷ La nivelación en Cuba se debió en parte al recorte en las inscripciones controladas por el gobierno a la universidad una vez que la economía deprimida ofrecía menos oportunidades profesionales.²⁸ Pero en el transcurso de los años noventa también resultó crecientemente de la desilusión de los jóvenes con la recompensa económica de la capacitación relacionada con las escuelas.²⁹ En la República Dominicana el valor de la moneda local no había declinado tanto como en Cuba, y el sector privado ofrecía más oportunidades. Por consiguiente los dominicanos siguieron teniendo incentivos para adquirir niveles más altos de educación, el capital humano, un trampolín hacia la acumulación económica y cultural.

En Cuba la fuerza de trabajo adulta, al igual que la juventud se desilusionó. Los trabajadores estatales capacitados perdieron el interés en sus empleos. Las tasas de ausentismo se han elevado, y los profesionales que no tienen acceso a remesas han estado abandonando sus trabajos estatales por empleos con aptitudes técnicas de bajo nivel que proporcionan acceso informal a los dólares.³⁰ Han gravitado hacia el turismo, el que en los noventa se convirtió en la segunda fuente de dólares obtenidos informalmente. Pero el turismo generó sus propias “contradicciones”. Los cubanos sin acceso a dólares resentían el llamado “apartheid turístico”, el estilo de vida privilegiado que disfrutaban los turistas mientras que ellos se esforzaban por sobrevivir. Y la isla se convirtió en destino para el turismo sexual. Algunas mujeres educadas en universidades que en el pasado nunca hubieran soñado con vender su cuerpo tomaron la prostitución.

Sin embargo, los cubanos no tienen acceso igualitario a las fuentes transnacionales de valor económico. En verdad, como hace notar Espina Prieto en su capítulo, las remesas reforzaron otras bases de

²⁷ World Bank, *World Development Indicators 2001* (Washington, D.C.: World Bank, 2001), p. 86; World Bank, *World Development Indicators 2002* (Washington, D.C.: World Bank, 2002), pp. 90-92. Según la fuente en línea del Banco Mundial, la tasa de inscripción a escuelas postsecundarias en 1997 había bajado a 12%.

²⁸ Susan Eckstein, *Back from the Future: Cuba under Castro*, p. 99.

²⁹ Preocupado por el compromiso en declive de los adolescentes con la educación superior, a comienzos de los años 2000 Castro lanzó una campaña para alentar las inscripciones a gran escala en estudios de trabajo e investigaciones sociales.

³⁰ Por ejemplo, el ausentismo y las tasas de desertión se elevaron, al punto que hubo escasez de maestros en materias claves. Como ilustración, en Cienfuegos 9% de todos los maestros dejaron sus empleos en 1993 según *Cuba Business*, septiembre de 1994, p. 6.

desigualdad en la nueva Cuba. Las familias que han permanecido leales a la revolución se han visto en especial desventaja. Es menos probable que se hallan transnacionalizado, dejándolas sin acceso a redes de compartición de ingresos. La lealtad al régimen ha funcionado en particular en contra de los afrocubanos. En los años iniciales, el gobierno de Castro buscó públicamente revertir las desigualdades raciales previas a la revolución. Beneficiándose de la revolución, pocos cubanos negros emigraron, especialmente antes del éxodo de Mariel pero incluso a través del Periodo Especial. En 2000, 84% de cubano-americanos (incluyendo los nacidos en Estados Unidos) se identificaron como blancos.³¹ Contra este trasfondo, un estudio en Cuba no sorprendentemente encontró que sólo de 5 a 10% de cubanos negros recibía remesas, comparado con el 30 a 40% de blancos.³² El estudio también encontró que los afrocubanos han conseguido menos de los empleos en el turismo que proporcionan acceso informal a dólares dentro del país. Los afrocubanos sin acceso a dólares se convirtieron en los nuevos pobres de Cuba. El acceso regional a las redes transnacionales generadoras de remesas también hizo mella en el esfuerzo del gobierno socialista por reducir las desigualdades históricas entre el campo y la ciudad.³³ La Habana, con 20% de la población del país, recibe 60% estimado de todas las remesas.³⁴ Por tanto, la brecha social rural-urbana se encuentra en aumento.

El “apartheid de dólares”, enraizado principalmente en el acceso diferencial a las remesas y secundariamente en las ganancias informales turísticas ha socavado a su vez el compromiso a lo largo del tiempo del gobierno con la igualdad. Se estima que el índice Gini ha aumentado de 0.22 a 0.41 entre 1986 y 1999.³⁵ Mientras que la relación entre los que más ganan y los que menos ingreso tienen en la economía del estado había sido de 5 a 1, para los noventa, algunos cubanos alcanzaban informalmente cientos de veces más ingresos que

³¹ Véase análisis del censo en Susan Eckstein, *On Deconstructing Immigrant Generations: Cohorts and the Cuban Émigré Experience*.

³² Economist Intelligence Unit, *Cuba Country Report*, febrero de 2003, p. 12; véase también Alejandro De la Fuente (1998).

³³ Susan Eckstein, *Back from the Future: Cuba under Castro*, capítulo 6.

³⁴ US-Cuba Trade and Economic Council (UCTEC), “Economic Eye on Cuba”, <http://www.cubatrade.org> (17 de marzo de 2002), pp. 11 y 12.

³⁵ Claes Brundenius. “Whither the Cuban Economy after Recovery? The Reform Process, Upgrading Strategies and the Question of Transition”, *Journal of Latin American Studies* 34 part 2 (May 2002), pp. 365-96.

otros. El consumo también se volvió más contingente del ingreso que en el pasado.

La cultura popular a su vez reflejó y reforzó la nueva jerarquía social transnacionalizada. Los Van Van, un grupo de música popular entre la generación más joven de los cubanos en ambos lados del Estrecho, cantan acerca del “héroe migrante”. En contraste los cantantes de generaciones pasadas cantaban de la emigración en términos negativos. También las telenovelas y películas capturan el cambio fundamental social y cultural. Un chofer de taxi, entristecido por la forma en que la obsesión con el consumismo ha erosionado los valores morales, sentía que la película “Paraíso bajo las estrellas” capturó la degradación. El filme muestra a un emigrante que regresa de España durante un funeral. ¡Los cubanos se emocionan tanto con los regalos que trae que se olvidan del funeral!

LÍMITES A LAS REDES BASADAS EN FAMILIAS TRANSNACIONALES, NORMAS Y ENVÍO DE REMESAS

A pesar del dramático incremento en transferencias de ingreso transfronterizo, los cubanos en el extranjero al inicio del nuevo siglo enviaron sustancialmente menos dinero que los dominicanos, según las estimaciones disponibles. Los cubanos en principio tenían acceso a una red algo más grande que los dominicanos, ya que residía en Estados Unidos una mayor proporción de cubanos de primera generación que de dominicanos (en donde se establecieron la mayoría de emigrantes de ambos países). De todas maneras, los dominicanos en los Estados Unidos enviaron en promedio más del doble de dinero a casa que los cubano-americanos y enviaban alrededor de tres veces más por residente en el país.³⁶

Tanto los factores individuales como los institucionales explican la diferencia cubana y dominicana en la magnitud de remesas. A nivel individual más dominicanos tienen atributos asociados con el compartir sus ingresos: la migración reciente y motivada por razones económicas.³⁷ Es

³⁶ Véase Eckstein, “Diasporas and Dollars: Transnational Ties and the Transformation of Cuba”, Cuadros 2 y 3, pp. 13 y 23.

³⁷ Sergio Díaz-Briquets y Jorge Pérez-López, “Refugee Remittances: Conceptual Issues and the Cuban and Nicaraguan Experiences”, *International Migration Review* 31 (Spring 1997), pp. 411-37.

probable que los emigrantes con tales atributos tengan familiares en su patria a los que desean ver y ayudar, y ninguna renuencia política a infundir dinero en la economía de su país.

Pero las diferencias entre países no son completamente explicables al nivel individual. Aunque los estudios de varios países también muestran que el envío de remesas varía con el nivel de ingresos, en promedio los cubano-americanos remiten menos que los dominicanos, aunque ganan más.³⁸ Esto es cierto en especial de los cubanos que emigraron antes de los noventa. Aunque muchos tienen un nivel de vida privilegiado para las normas de los inmigrantes, políticamente respetan el embargo personal al régimen de Castro.

También actúan diferencias institucionales. Tanto al nivel estatal como comunitario, y en los Estados Unidos como en el país de origen, las fuerzas institucionales alientan a los dominicanos a mantener el lazo a través de las fronteras, y pocos obstáculos les estorban. Washington, por ejemplo, no impone ninguna restricción a los viajes de regreso, al envío de remesas, o a la inversión a los dominicanos (o a otros emigrados latinoamericanos no cubanos), al menos no a los que están legalmente en los Estados Unidos.

Dos, el gobierno dominicano alienta el compromiso a través de las fronteras más que el gobierno cubano, y también enfrenta menos obstáculos de Washington. El gobierno dominicano promueve las asociaciones y programas con la ciudad de origen y los programas en los Estados Unidos que alientan el envío de remesas y las inversiones de los emigrados, el compromiso político con la patria y la identidad con el país de origen.³⁹ Tres, los líderes de la diáspora dominicana

³⁸ Por ejemplo, 43% de los cubanos pero sólo 26% de la población latina en general (que incluía pero no estaba limitada a los dominicanos) ganaba 50 000 dólares o más en 1998. United States Bureau of the Census (USBC), *Statistical Abstract of the U.S.* (Washington, D.C: Bureau of the Census, U.S. Department of Commerce, Economics and Statistics Administration, 2000), pp. 10 y 146.

³⁹ Manuel Orozco, "The Marketplace of Remittances and Its Changing Dynamics", en *Sending Money Home: Hispanic Remittances and Community Development*, editado por Rodolfo de la Garza y Lindsay Lowell (Lanham, MD: Rowman and Littlefield, 2002); Manuel Orozco, "Globalization and Migration: The Impact of Family Remittances to Latin America"; Sherri Grasmuck y Patricia Pessar, "First and Second Generation Settlement of Dominicans in the U.S.: 1960-1990", en *Origins and Destinies: Immigration, Race and Ethnicity in America*, editado por Silva Pedraza y Ruben Rumbaut (Belmont, CA: Wadsworth Press, 1996). Las asociaciones con la ciudad de origen son también importantes para los mexicanos. Ellos fueron alentados por el

fomentan activamente las actividades sociales, culturales, económicas y políticas de carácter transnacional.⁴⁰ Por el contrario, algunos de los líderes de la comunidad cubano-americana desalentaron tal compromiso por varias décadas y algunos líderes influyentes siguen haciéndolo.⁴¹

Una minoría de “línea dura” llamada los “exiliados radicales” por los cubanos que los desaprueban, todavía se opone agresivamente a los vínculos con Cuba. La gran mayoría de medios cubano-americanos siguen estando firmemente en contra de tales vínculos y los “exiliados radicales” han llegado a lanzar una guerra cultural. Por ejemplo, protestaron violentamente contra un concierto en Miami de Los Van Van, un grupo musical popular entre los nuevos emigrantes y entre la generación más joven en la isla. Los manifestantes arrojaron objetos y gritaron insultos contra los que tenían boletos. Temiendo represalias, algunos emigrados asistentes al concierto se disfrazaron para ocultar su identidad, mientras que otros dijeron que se mantuvieron lejos por miedo. Mientras tanto, los Grammys Latinos de 2002 fueron trasladados a Los Ángeles porque las amenazas de violencia hacían el evento muy arriesgado. Mientras que los líderes cubano-americanos más moderados deseaban que Miami fuera anfitrión de la ceremonia de entrega de premios a causa del dinero y el prestigio que traería a la ciudad, los “exiliados radicales” no querían que los músicos cubanos pusieran pie en la ciudad, mucho menos que ganaran premios. Buscaron obstruir los lazos transfronterizos en los niveles tanto simbólicos, sociales como económicos.

Los efectos indelebles de las hostilidades antes de los años noventa anteriormente descritas también estorban el compartir los ingresos entre las familias transnacionalizadas al nivel de persona a persona. Algunas familias antes de la crisis se habían dividido más allá de lo reparable. En tales casos los cubanos se encontraron sin redes transfronterizas que pudieran ser reactivadas. María, una periodista divor-

gobierno de Vicente Fox (2000-2006) a promover la comunidad junto con las remesas a la familia.

⁴⁰ Sherri Grasmuck y Patricia Pessar, “First and Second Generation Settlement of Dominicans in the U.S.: 1960-1990”, y Peggy Levitt, *Transnational Villagers* (Berkeley: University of California Press, 2001).

⁴¹ *New York Times* 17 de abril de 2003: 6; *Wall Street Journal* 29 de abril de 2003, accesado en <http://www.ciponline.org.nxllkhost.com/cuba/cuainthenews/newsarticles/ws042903>.

ciada que a la edad de 15 años fue dejada inesperadamente en manos de su abuela en la isla, es uno de tales casos. Sin un adiós, su madre, como la de Lourdes, huyó a Miami. “Inicialmente mi madre y yo nos escribíamos, pero había demasiado conflicto entre nosotras. Ella era demasiado crítica de la revolución y sus cartas atacaban todo en lo que yo creía y por lo que trabajaba”. María agregaba que su madre “estaba más preocupada por sus creencias políticas que en cómo me sentía yo. Ella no me daba ningún apoyo psicológico. Yo estaba amargada y agresiva. Finalmente las cartas se volvieron tan dolorosas que le pedí que dejara de escribir. Le dije que sería mejor no escribir porque el día en que los americanos nos invadieran estaríamos en lados opuestos matándonos una a la otra. ...Nunca estaríamos de acuerdo. Nunca nos volvimos a escribir. No sé si mi madre está viva o muerta. No nos hemos hablado en más de treinta años...”. Aunque estaba desesperada por apoyo, María sentía que sería hipócrita empezar a buscar a su madre.

Mientras tanto, algunos emigrados no pudieron perdonar a sus familiares que permanecieron leales a la revolución. Por lo tanto sólo envían dinero rara vez, si es que lo hacen. Algunos emigrados de los años sesentas reportaron enviar renuente dinero empezando en los años noventa, pero sólo lo suficiente para que sus parientes “no se murieran”. Otros “mantuvieron su distancia” y se rehusaron a enviar dinero cuando se lo pidieron.

Independientemente de la política, la ambigüedad acerca de las normas transnacionales que aún no se habían vuelto rutinarias y los puntos de vista conflictivos acerca de los usos apropiados de las remesas entre los cubanos en ambos lados del estrecho de Florida ocasionalmente limitaron la generosidad de los emigrados. Algunos se resentían cuando los parientes de la isla les pedían más de lo que estaban dispuestos a dar o usaban las remesas para propósitos que ellos no habían deseado. Algunos cubano-americanos se quejaban de que los familiares de la isla deseaban asistencia para emigrar, una responsabilidad que ellos no deseaban aceptar. Una mujer de Nueva Jersey, por ejemplo, expresaba lo molesta que estuvo cuando su anciana hermana en La Habana le pidió ayuda para mudarse a los Estados Unidos. Decía ella: “Eso era imposible. La visita no era para llevar a alguien a los Estados Unidos”. La mujer de Jersey le dijo a su hermana que estaba “jubilada y que no podía sostenerla, pagar su seguro médico y proporcionarle dinero para gastos”. Otros emigrados se resentían

cuando los dólares enviados para ser compartidos entre los parientes isleños eran acaparados por aquellos a través de quienes eran canalizados los fondos. El mal uso disuadía a los parientes en el extranjero de compartir sus ganancias adicionales. Tal fue el caso de una mujer de Miami que le dejó 1 000 dólares a su sobrina cubana, Margarita, en una visita “para emergencias familiares”. Margarita usó el dinero para reconstruir su departamento para un negocio de alquiler de cuartos en el mercado negro. La tía, molesta de que Margarita acaparara el dinero y que lo usara para propósitos distintos del pretendido, no quiso enviar más dinero.

CONCLUSIÓN

Hay varias implicaciones teóricas de las experiencias de los cubanos comunes en la era post soviética. Y las comparaciones entre las experiencias cubana y dominicana subrayan las formas en que la experiencia es y no es única.

Para empezar, la experiencia cubana sugiere que los estados nominalmente fuertes no necesariamente son capaces de imponer su voluntad y sus formas cuando están fuera de sincronía con lo que quieren sus ciudadanos. Ni los gobiernos de Estados Unidos ni de Cuba, estados fuertes por diferentes razones, lograron mantener límites a los lazos transfronterizos, ni al envío de remesas una vez que fueron anhelados por la gente. Los gobiernos principalmente dieron forma a si los lazos eran abiertos o encubiertos, formales o informales, legales o ilegales. De manera similar, poderosos líderes y grupos de presión fueron incapaces de impedir la relación transfronteriza que querían los cubanos en la isla.

Dos, los lazos transnacionales enraizados en la añoranza intra-familiar pueden inducir cambios macroeconómicos, sociales, culturales y políticos en conjunto, de manera no intencional. El caso cubano ilustra que los lazos familiares a través de las fronteras pueden hacer transnacionales las normas y valores, volver transnacionales las bases de económicas de los enclaves de inmigrantes y de las economías de los países de origen, y erosionar la influencia y autoridad del liderazgo político una vez atrincherado. Y también pueden transformar la vida de la parentela, induciendo a las familias a adquirir nuevas funciones económicas y que confieren estatus. La sociedad, el orden normati-

vo y la vida económica fueron todos transformados en el proceso de transnacionalización de las familias. Los lazos familiares transfronterizos tuvieron el efecto no esperado de socavar la economía socialista del estado, el sistema socialista de estratificación, y el orden normativo socialista. En el proceso, las familias transnacionalizadas también generaron inadvertidamente nuevas contradicciones y problemas a nivel de la sociedad como las desigualdades sobre la base de la raza y desigualdades regionales, crimen y corrupción.

Tres, el compromiso transnacional conduce a una nueva forma de formación de capital social, el capital social transnacional. Los cubanos activaron, cultivaron y crearon redes transnacionales que antes eran inexistentes o encubiertas. Transformaron estas redes en relaciones generadoras de beneficios sostenidas por nuevas normas y nueva confianza transfronteriza. Las características, correlatos y consecuencias del capital social de base transnacional difieren del capital social de base nacional. En los países post industriales se sabe que los capitales social, humano, cultural y financiero son mutuamente intercambiables y reforzantes, y enraizados principalmente en “lazos sociales débiles”.⁴² En Cuba la nueva forma de capital social está basada en la familia, atraviesa las fronteras, y está “empaquetado” de manera diferente. Los lazos en el exterior son valorados independientemente de la red de habilidades que tengan los miembros. Y los cubanos en el exterior son recompensados con capital cultural, estima, respeto y admiración, al descapitalizarse económicamente, es decir, al remitir ingresos a la familia en la patria. Los remitentes de remesas son recompensados por su generosidad con nuevo estatus social, especialmente en el contexto del campo transfronterizo que los lazos con sus redes han creado, estatus que los emigrados de bajo nivel de habilidades no disfrutaban antes de emigrar ni disfrutaban como gente humilde en los Estados Unidos. Mientras que las barreras institucio-

⁴² Véanse Pierre Bourdieu, “The Forms of Capital”, en *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education*, editado por J.G. Richardson (New York: Greenwood Press, 1986), pp. 241-58; James S. Coleman, “Social Capital in the Creation of Human Capital”, *American Journal of Sociology*, Supplement (1998), pp. S95-120; James S. Coleman, “The Rational Reconstruction of Society”, *American Sociological Review* 58 (February 1993), pp. 1-15, sobre teorías acerca de la relación entre las formas capital social y otras en el contexto de países post industriales, y Mark Granovetter, *Getting a Job* (Cambridge: Harvard University Press, 1974) para teorías iniciales acerca de la “fuerza de los lazos sociales débiles”.

nales continuadas en ambos lados del Estrecho de Florida pueden obstruir la construcción irrestricta de capital social transnacional, los cubanos crecientemente están tipificando el compromiso a través de las fronteras y el compartir los bienes económicos que han llegado a ser característicos de otros nuevos grupos de inmigrantes. Las diferencias han llegado a ser más de grado que de tipo, y las diferencias de grado están disminuyendo. Entre otras poblaciones inmigrantes en que las barreras transfronterizas sociales, culturales, económicas y políticas eran mínimas, una crisis económica severa del orden de la de Cuba no fue una precondition para que evolucionara el campo transnacional informal generador de activos.

Los cubanos, como otros latinoamericanos, en esencia están tomando la historia en sus propias manos. Por muy modestas e instrumentales que hayan sido las ambiciones de los cubanos al apelar a sus familias en el exilio, el efecto neto de su involucramiento ha sido transformar el socialismo cubano tal como lo conocíamos. Los efectos completos a largo plazo están todavía por verse.

RECONOCIMIENTOS

Mi agradecimiento a Lorena Barberia por su asistencia en la investigación para este proyecto, y al Cuban Committee for Democracy, al Mellon-MIT Inter-University Program on Non-governmental Organizations and Forced Migration, y al American Council for Learned Societies por otorgar financiamiento a este proyecto. Y mi agradecimiento a Jorge Domínguez por sus comentarios a una versión anterior de este capítulo. También deseo agradecer a June Carolyn Erlick por su asistencia editorial.

X

REMESAS A CUBA: UNA EVALUACIÓN DE LAS MEDIDAS POLÍTICAS GUBERNAMENTALES DE CUBA Y ESTADOS UNIDOS

Lorena Barberia

Hasta la década anterior, las remesas tuvieron un impacto económico limitado para Cuba. Cambios extensos en la política que regula la recepción y el uso de dólares estadounidenses en Cuba tuvieron lugar en la década de 1990. Como resultado se incrementó el número de emigrados que enviaban dinero a sus familiares y amigos en la isla. Los envíos de remesas se han vuelto uno de las más importantes fuentes de divisas extranjeras de Cuba. Al inicio del siglo XXI son tan importantes como el ingreso por las exportaciones del país y los del turismo y mayor que la inversión extranjera directa.

Las remesas (transferencia de ingresos privados a otros hogares) son tan importantes para la economía cubana como lo son para otros países del Caribe, aproximadamente equivalente a las recibidas por la República Dominicana y dos veces más elevadas que las enviadas para Haití. La fuente de estas transferencias es principalmente de cubanos emigrados que residen en Estados Unidos, donde la gran mayoría de ellos se establecieron durante las últimas cuatro décadas, y la propensión a enviar remesas a familiares y amigos, también parece estar al mismo nivel que otros emigrantes latinoamericanos y del Caribe. Efectivamente, una encuesta realizada en 1998 sobre el envío de remesas por parte de los inmigrantes latinoamericanos encontró que el porcentaje de cubano-americanos que envían remesas es más elevado que el de los mexicano-americanos y menor que el de los dominicano-americanos.¹ Por otra parte, la evidencia disponible indica que

¹ Louis De Sipio, "Sending Money Home... For Now: Remittances and Immigrant Adaptation in the United States" (Washington D.C.: InterAmerican Dialogue y Tomás Rivera Policy Institute, 2000). Con base en el estudio *Latino Television Portrayals*, DeSipio informa que 40.5% de los emigrados cubanos reportaron enviar remesas a su país de origen. Este promedio fue más elevado que para inmigrantes mexicanos,

una gran mayoría de cubano-americanos envía remesas. En efecto, el estudio del Banco Interamericano de Desarrollo realizado en noviembre de 2001 confirmó que 67% de los cubano-americanos que participaron en la encuesta enviaban dinero a sus familiares en Cuba.²

En un estudio llevado a cabo en el año 2000 sobre remesas y mercados, Manuel Orozco aduce que los gobiernos, así como los remitentes y receptores —los estudiados con mayor frecuencia— tienen un papel crucial.³ El trabajo de Orozco resalta la importancia de estudiar de manera sistemática el efecto de las políticas gubernamentales en el comportamiento de las remesas. En el caso de Cuba, tanto el país donde reside la mayoría de los remitentes emigrados, como el gobierno receptor, han intentado de manera repetida influir sobre el flujo de las remesas desde el inicio de las hostilidades al principio de la década de 1960. Ambos gobiernos bloquearon inicialmente las remesas. Desde principios de la década de 1960 hasta 1993, Cuba prohibió la circulación de divisas extranjeras y limitó la recepción de remesas a transferencias en especie. Estados Unidos ha prohibido en forma periódica las transferencias financieras directas a Cuba desde la imposición del embargo a ese país en 1962. Con el tiempo, ambos gobiernos han relajado sus restricciones. A principios de 1978 y más dramáticamente desde la legalización del uso del dólar en 1993, el gobierno cubano ha emprendido una estrategia para aumentar el flujo de esta moneda enviada por emigrados a través de las vías oficiales. Estados Unidos, quien primero legalizó el envío de las remesas en 1978, ha intentado desde entonces limitar la cantidad de fondos privados enviados a la isla y, de 1994 a 1998, hasta llegó a prohibir las transferencias familiares privadas a la isla.

Este capítulo busca contribuir a los trabajos dirigidos a estudiar las remesas, tratando las preguntas suscitadas por la evidencia del caso de estudio, intentando una valoración retrospectiva de las políticas gubernamentales estadounidense y cubana sobre las remesas desde 1959 a 2004 tomando en cuenta los hallazgos de trabajos anteriores

puertorriqueños y sudamericanos, pero menor a las cifras reportadas para los grupos con las tasas más elevadas, inmigrantes centroamericanos y dominicanos. Este índice de probabilidades fue confirmado por De Sipio con análisis de regresión logística.

² Manuel Orozco, "Challenging and opportunities of marketing remittances to Cuba" (Washington D.C.: InterAmerican Dialogue, 2002).

³ Manuel Orozco, "Remittances and Markets: New Players and Practices" (Washington D.C.: InterAmerican Dialogue y Tomás Rivera Policy Institute, 2000).

que establecieron la estructura conceptual para el estudio de remesas en el caso de Cuba.⁴ La segunda sección del capítulo revisa la literatura sobre la interacción entre las políticas gubernamentales y las remesas. La tercera sección rastrea las medidas políticas introducidas por el gobierno cubano—primero para atraer las remesas y posteriormente para influenciar sus usos en la economía doméstica— y valora su efectividad. Finalmente, el capítulo describe y evalúa la eficacia de las políticas puestas en práctica por Estados Unidos, reglamentando los flujos de remesas a Cuba.

El material de investigación utilizado para este capítulo fue elaborado a partir de fuentes primarias y secundarias. Los datos primarios fueron obtenidos de las entrevistas realizadas por la autora en Estados Unidos y Cuba de 2000 a 2003. Como parte de un proyecto de investigación en colaboración sobre los vínculos transnacionales, la autora condujo entrevistas con 77 residentes en el Condado de Miami Dade, Florida y en Union City en el Condado Hudson, Nueva Jersey y 28 residentes en La Habana, Cuba.⁵ La metodología utilizada fue un muestreo de bola de nieve no aleatorio. En La Habana, la autora también entrevistó a 28 oficiales del gobierno, investigadores, miembros de la iglesia y representantes relacionados con la industria. Además, se realizaron entrevistas con empresas que envían fondos desde Estados Unidos, Canadá, España y el Caribe en 2002 y 2003. Las entrevistas con las familias cubanas en ambos lados del Estrecho de Florida, y en particular sus referencias a los gobiernos de Cuba y Estados Unidos, proporcionaron el ímpetu inicial para este capítulo.

⁴ Sobre el caso de la remesas a Cuba, véase Pedro Monreal, “Migraciones y Remesas Familiares: Notas e Hipótesis sobre el Caso de Cuba” Mimeo 2000. Sobre los esfuerzos para documentar la política del gobierno de Estados Unidos y de Cuba, véase Sergio Díaz Briquets y Jorge Pérez-López, “Refugee Remittances: Conceptual Issues and the Cuban and Nicaraguan Experiences” *International Migration Review* 31 (1997), pp. 411-37.

⁵ La autora realizó estas entrevistas como parte de un proyecto de investigación conjunta con Susan Eckstein como investigadora principal dirigido al estudio de los vínculos transnacionales económicos y sociales de Cuba. Para mayor información acerca de otros aspectos de estos vínculos, véase Susan Eckstein y Lorena Barberia, “Cuban-American Cuba Visits: Public Policy, Private Practices,” A Report of the Mellon-MIT Inter-University Program on Non-Governmental Organizations (NGOs) and Forced Migration (Cambridge, MA: MIT, Center for International Studies, Inter-University Program on Non-Governmental Organizations (NGOs) and Forced Migration, 2001).

Muchos de los que respondieron expresaron desconfianza y temor acerca de si estas entrevistas irían “al gobierno”. De manera similar, las entrevistas destacaron la diferencia entre la conducta privada de las familias cubanas y las prácticas permitidas de manera oficial por ambos gobiernos, y cómo éstas cambiaron con el tiempo. Finalmente, fue analizada información secundaria del periodo entre 1959 y 2004, incluyendo documentos de los gobiernos estadounidense y cubano, estadísticas, así como los estudios sobre migración, remesas y la economía cubana.

A pesar de la evidencia recogida de fuentes primarias y secundarias, la investigación cuantitativa sobre las remesas a Cuba debe ser interpretada con precaución. Primero, como intenta explicar este capítulo, varios factores han contribuido a un patrón según el cual la mayoría de los recursos se transfieren a través de medios no oficiales. Esta tendencia, confirmada por las entrevistas de la autora, crea problemas para la estimación cuantitativa de la cantidad total de remesas a la isla. Segundo, en términos de medición y reporte por las fuentes oficiales, las estadísticas del balance de pagos incluyen remesas como parte de los estimados de transferencias corrientes netas. Cuba sigue una metodología similar, reportando remesas en sus estadísticas de balance de pagos. Las transferencias corrientes netas incluyen estimados del volumen total de remesas derivadas “de las ventas en las tiendas de dólares, menos las ganancias en dólares que pueden ser atribuidas a pagos oficiales (principalmente pagos realizados a trabajadores como parte de esquemas de incentivos)”.⁶ Estas cifras son tan sólo estimados aproximados y se deben interpretar con precaución, en particular porque suponen que la mayoría de las remesas las gastan los consumidores en los almacenes estatales donde se aceptan dólares, y no toman en cuenta otros intercambios, como las transacciones en el mercado negro. A pesar de estas limitaciones, este capítulo utiliza estadísticas oficiales como un punto de referencia, tomando en cuenta los mencionados problemas y errores de interpretación en la medición. A lo largo del estudio, las remesas y las transferencias privadas son referidas en forma intercambiable.

⁶ Emily Morris, “Interpreting Cuba’s External Accounts,” *Cuba in Transition: Papers and Proceedings of the Eleventh Annual Meeting of the Association for the Study of the Cuban Economy*, vol. 10 (Miami, FL: Association for the Study of the Cuban Economy, 2000).

Utilizando datos tanto primarios como secundarios, este estudio aduce que 1) el flujo agregado de remesas y sus usos son sumamente sensible a los factores macroeconómicos, políticos e institucionales en Cuba, el país receptor, mientras que son menos sensibles a la políticas impuestas por el país remitente, Estados Unidos; 2) la política gubernamental cubana ha tenido éxito al atraer remesas y un éxito parcial al canalizar estos flujos hacia la economía estatal; y 3) las políticas del gobierno cubano están alentado el uso de estos flujos para el consumo y mucho menos para el ahorro y la inversión directa.

UNA REVISIÓN DE LA LITERATURA SOBRE LAS POLÍTICAS GUBERNAMENTALES RELACIONADA CON LAS REMESAS

La mayoría de los estudios que han analizado las políticas sobre las remesas se han concentrado hasta ahora en estudiar las medidas adoptadas por los gobiernos para atraer las remesas al país de origen. Se han hecho avances notables en un área importante de investigación: qué tan efectivos son los esquemas para atraer los flujos de remesas a través de las vías oficiales como el sector bancario formal.⁷ Los gobiernos europeos han concentrado sus intentos de atraer remesas con incentivos específicos como cuentas repatriables y bonos denominados en divisas extranjeras. Por ejemplo, Yugoslavia, Grecia y Turquía han creado programas de cuentas en divisas extranjeras. Los gobiernos de los países en desarrollo también han adoptado medidas dirigidas a maximizar los flujos de remesas a través de vías oficiales por medio de cuentas y bonos denominados en divisas extranjeras.⁸ En algunos casos, los gobiernos también han instituido medidas obligatorias de la remesa de dinero al país de origen.⁹

⁷ Véase Sharon Stanton Russell, "Remittances from International Migration: A Review in Perspective", *World Development* 14 (1986): 677-696.

⁸ Los bonos denominados en divisa extranjera permiten a los inmigrantes invertir en su país de origen usando sus ganancias en el trabajo sin pérdidas debidas a los diferenciales en el tipo de cambio.

⁹ Los esquemas más imperativos no han tenido éxito; la excepción es Corea del Sur. Ver Shivani Puri y Tineke Ritzema, "Migrant Worker Remittances, Micro-Finance and the Informal Economy: Prospects and Issues", International Labor Organization Working Paper 21 (Washington, D.C.: ILO, 1999).

Sin embargo, los estudios dirigidos a la evaluación de tales medidas políticas, encuentran poca evidencia acerca de su capacidad para atraer remesas. Al valorar el impacto de los esquemas gubernamentales de Grecia, Turquía y Yugoslavia, Swamy informa que estas medidas políticas no tuvieron un efecto significativo sobre el flujo total de remesas.¹⁰ Birks y Sinclair reportan hallazgos similares respecto a los esfuerzos en las políticas gubernamentales de los países árabes.¹¹ En su revisión de remesas en siete economías asiáticas, Athukorala encontró que los esquemas focalizados en atraer el flujo de remesas a través de las vías oficiales tuvieron menos éxito cuando los fundamentos macroeconómicos permanecieron distorsionados y cuando las deficiencias institucionales no se rectificaron.¹² En consecuencia, los dos países con los ambientes políticos más distorsionados, Filipinas y Pakistán, tuvieron los índices más elevados de flujo de remesas por vías no oficiales, en comparación con los otros cinco países examina-

¹⁰ Swamy Gurushri, "International Migrant Workers Remittances: Issues and Prospects" World Bank Staff Working Paper No. 481 (Washington D.C.: World Bank, 1981). Usando datos de 1962 a 1979, Swamy encontró que el número de trabajadores inmigrantes en el extranjero y sus salarios explican más de 90% de la variación en el flujo de remesas. Ni las tasas de retorno para las cuentas de ahorro en el país huésped o en el de origen, ni los esquemas de incentivos tuvieron un impacto significativo sobre el total de flujos.

¹¹ J.S. Birks y C.A. Sinclair, "Migration And Development: The Changing Perspective of the Poor Arab Countries", *Journal of International Affairs*, 33:2 (1979): 285-309.

¹² Athukorala, Premachandra, *Enhancing Developmental Impact of Migrant Remittances: A Review of Asian Experiences* (New Delhi: International Labour Organisation, Asian Regional Team for Employment Promotion, 1993). Un grupo de investigaciones ha estudiado los efectos de variables indirectas como el ambiente político, económico e institucional en el país de origen sobre los flujos de remesas. Los investigadores han argumentado que las políticas gubernamentales en el país remitente, que afectan las condiciones políticas y económicas en el país de origen, pueden alterar la propensión del inmigrante para enviar remesas. Por ejemplo, Elbadawi y Rocha (1992) y Wahba (1991) argumentan que las políticas macroeconómicas del gobierno que estimulan los flujos de inversión extranjera directa, como las bajas primas en el tipo de cambio en el mercado negro y los bajos índices de inflación, también ocasionan un aumento en las remesas. Para una revisión mayor, véanse Ibrahim A. Elbadawi y Roberto Rocha, "Determinants of Expatriate Workers' Remittances in North Africa and Europe", Policy Research WPS #1038 (Washington DC: The World Bank, 1992) y Sadek Wahba, "What Determines Workers Remittances? A Framework for Examining Flows from Migrant Workers, with a Focus on Egypt's Experience in the 1980s", *Finance and Development* 28 (1991), pp. 41-44.

dos, India, Bangladesh, Corea del Sur, Sri Lanka y Tailandia. Además, como subraya Russell, “existe también la cuestión de si el volumen de remesas que puede ser influenciado por las medidas políticas justifica o no los costos políticos y administrativos”.¹³

Pocos estudios han examinado cómo los gobiernos han intentado canalizar los usos de las remesas en el país de origen y hasta donde se han dirigido hacia fines socialmente óptimos. Esta falta de investigación resulta, en parte, del hecho de que los gobiernos, hasta hace poco, estaban menos preocupados por los usos de remesas dentro de la economía doméstica. Como escriben Puri y Ritzema acerca de los gobiernos en países que exportan mano de obra asiática “a pesar de un entusiasta interés para desarrollar políticas para atraer las remesas, han puesto mucho menor atención a las políticas dirigidas a influir en su utilización”.¹⁴ Una explicación alternativa para la falta de política gubernamental, es que es difícil que políticas puedan obligar el uso de estas transferencias familiares privadas. Ya que los familiares gastan estos recursos principalmente en necesidades básicas, vivienda y protección social, las remesas ya están canalizadas hacia los fines socialmente óptimos. Por ejemplo, De Sipio relata que los emigrantes mexicanos informan que casi tres cuartas partes de estos fondos se usarán para el cuidado de la salud.¹⁵

Los estudios que han examinado el impacto de la política gubernamental sobre los usos de estos flujos han concentrado su atención, hasta ahora, en el nivel subnacional. Torres describe una serie de políticas gubernamentales latinoamericanas adoptadas por estados subnacionales a finales de 1990 enfocadas a la dirección de estos flujos hacia la inversión productiva.¹⁶ En casos como el del estado mexicano de Guanajuato, Torres concluye que los gobiernos estatales han tenido un éxito parcial al atraer flujos sustanciales de remesas hacia la actividad empresarial en pequeña escala y proyectos de desarrollo de la comunidad local. Sin embargo, la investigación sobre cómo la

¹³ Russell, “Remittances from International Migration: A Review in Perspective”, p. 691.

¹⁴ Puri y Ritzema, “Migrant Worker Remittances, Micro-Finance and the Informal Economy: Prospects and Issues”, p. 10.

¹⁵ De Sipio, “Sending Money Home... For Now: Remittances and Immigrant Adaptation in the United States”.

¹⁶ Federico Torres, “Migrants’ Capital for Small-Scale Infrastructure and Small Enterprise Development in Mexico” (Washington D.C.: World Bank, 2001).

política nacional afecta los usos de las remesas, hasta ahora aun es reducida.

En comparación con la investigación sobre la política de remesas en el país de origen, el estudio del impacto de la política gubernamental del país donde radican los emigrantes sobre los flujos de remesas se ha estudiado menos. Esto se debe en parte al hecho de que pocos países han puesto en práctica políticas que imponen restricciones sobre el dinero que puede ser enviado al país de procedencia de los inmigrantes. Como resultado, la mayoría de los estudios en esta área se ha dirigido hacia el análisis del impacto de las políticas indirectas del país huésped sobre los flujos de remesas. Por ejemplo, se ha puesto atención especial al análisis de la interacción entre las transferencias públicas y las remesas privadas.¹⁷ En la esfera transnacional, el trabajo de Taylor es trascendental al examinar la influencia de las transferencias públicas de remesas desde hogares en Estados Unidos a México.¹⁸ El autor comprobó que los envíos desde hogares estadounidenses aumentó cuando se recibieron transferencias gubernamentales a familias “sin previa comprobación de recursos” (*non-means-tested*), como el seguro de desempleo y la jubilación (*social security*).

Este capítulo busca mejorar el entendimiento de cómo la política nacional, tanto en el país remitente como en el país receptor, afecta

¹⁷ La mayoría de la literatura dirigida al estudio de las transferencias de ingresos familiares privados en el contexto de los países en desarrollo, se ha limitado a examinar las interacciones que se llevan a cabo entre familias dentro del país. Véanse Donald Cox y Emmanuel Jiménez, “Social Objectives: through Private Transfers: a Review”, *The World Bank Research Observer* 5 (1990), pp. 205-218; Donald Cox, Eser Zekeriya y Emmanuel Jiménez, “Family Safety Nets during Economic Transition: the Study of Family Transfers in Russia”, en *Poverty, Policy and Responses: the Russian Federation in Transition*, edited by Jeni Klugman (Washington D.C.: World Bank, 1998); Robert T. Jensen, “Public Transfers, Private Transfers and the ‘Crowding Out’ Hypothesis: evidence from South Africa” (Cambridge: MA, Faculty Research Working Paper R98-08, John F. Kennedy School of Government, Harvard University, 2000); Lorena Barbería, Simon Johnson y Daniel Kaufmann, “Social Networks in Transition”, Davidson Discussion Paper No. 102 (University of Michigan Business School, October 1997) y Edward J. Taylor, “Do Government Programs ‘Crowd In’ Remittances?” (Washington D.C.: InterAmerican Dialogue y Tomás Rivera Policy Institute, 2000).

¹⁸ Edward J. Taylor, “Do Government Programs ‘Crowd In’ Remittances?” (Washington D.C.: InterAmerican Dialogue y Tomás Rivera Policy Institute, 2000). Taylor ofrece una vista general y una valoración del impacto de esta investigación sobre el papel de las remesas transnacionales.

los flujos totales y usos de las remesas estudiando cómo los cambios en la política en Cuba y en Estados Unidos produjeron cambios en los flujos de remesas durante las últimas cuatro décadas. Para ilustrar cómo han reaccionado las remesas a los incentivos y trabas gubernamentales, utiliza diferentes periodos históricos estudiando cambios importantes en la política durante las últimas cuatro décadas. Este estudio también busca analizar la respuesta de los flujos de envío hacia políticas específicas, ya sea aquellas que intentan inducir una inversión o el consumo de los receptores, rastreando la amplia gama de políticas adoptadas por el gobierno cubano.

LA POLÍTICA CUBANA DE REMESAS: DESDE LA PROHIBICIÓN HASTA LA PROMOCIÓN

A lo largo de las últimas cuatro décadas el gobierno cubano cambió su política inicial de estricto control sobre los flujos de remesas a la política actual que intenta atraer y canalizar las remesas hacia la economía oficial. Las características de la política cubana hacia las remesas durante el periodo post-revolucionario se pueden ordenar en tres etapas. En cada una de ellas hubo un desplazamiento significativo en la política de remesas con respecto a las políticas, tanto monetarias como migratorias, que se tradujeron, con el tiempo, en un cambio en los flujos de remesas. La primera y más prohibitiva etapa transcurrió desde 1959 hasta 1979; entre 1980 y 1992 hubo una etapa intermedia con liberalización parcial; y la tercera etapa, caracterizada por la absorción exitosa de las remesas por la economía oficial después de la legalización del dólar estadounidense en 1993.

Prohibición

Esta primera etapa, desde 1959 a 1979, se caracteriza como la más restringida. Durante ella, las políticas del gobierno cubano impidieron el envío y la recepción de remesas, y los flujos de remesas de divisas extranjeras hacia la isla casi no existían. Después del triunfo de la revolución en 1959 y las sucesivas reformas y nacionalizaciones de la década de 1960, hubo un éxodo masivo de las elites políticas, económicas y sociales hacia Estados Unidos durante esa década y el inicio de

la de 1970. El gobierno cubano permitió la migración, pero controló estrictamente la salida con una serie de medidas. Para poder migrar, las autoridades cubanas requerían: 1) salida permanente de la isla sin posibilidad de regreso, incluso para visitas temporales; 2) renuncia de los derechos como ciudadanos por parte de los emigrados, aunque no de su estatus como ciudadanos cubanos; y 3) confiscación de las propiedades y capitales de los emigrados.¹⁹

La migración produjo no sólo una separación física de las familias, sino también en muchos casos, una ruptura de las relaciones entre aquellos que se quedaron y los que se fueron. El gobierno revolucionario y sus partidarios vieron a los que se fueron como traidores a la revolución cubana y sus objetivos. De manera implícita y explícita frente a la política de migración del estado cubano, los cubanos que se fueron entendieron que estaban escogiendo la ruptura de sus lazos económicos y sociales con Cuba. En estas circunstancias, para quienes se fueron eran muy pocos los incentivos para enviar remesas a sus parientes.

Además, el gobierno instituyó medidas económicas limitando las transferencias privadas a familiares. En réplica a los fracasados levantamientos contrarrevolucionarios en las montañas del Escambray a principios de la década de 1960 y la invasión de Bahía de Cochinos en abril de 1961 por brigadas invasoras de cubanos exiliados, y con el aceleró el éxodo masivo de las clases superiores cubanas, el gobierno de Cuba llevo a cabo una serie de nacionalizaciones y reformas monetarias para arrebatar el control y el poder a los contrarrevolucionarios.²⁰ Como parte de esta estrategia, el gobierno cubano se movilizó para aumentar su control sobre los activos de la economía y los flujos financieros por medio de la nacionalización de haciendas, empresas extranjeras y cubanas grandes y medianas, así como de las refinerías de petróleo. Respecto a los activos financieros, el 17 de septiembre

¹⁹ Consuelo Martín y Guadalupe Pérez. *Familia, Emigración y Vida Cotidiana en Cuba* (La Habana: Editora Política, 1997).

²⁰ Como indica Jorge I. Domínguez en *Cuba: Order and Revolution* (Cambridge: Harvard University Press, 1978), “los empresarios cubanos tenían conexiones cercanas con Estados Unidos y debido a que en este tiempo se podía suponer con certeza que se oponían a las políticas gubernamentales, la supervivencia del gobierno revolucionario requería que el manejo de las empresas cubanas se pasara a los revolucionarios leales, que como quiera que se viera eran burocráticamente incompetentes” (p. 147).

de 1960 se nacionalizaron los bancos estadounidenses, y los bancos cubanos el 13 de octubre de 1960.

En agosto de 1961, el gobierno anunció la creación de un nuevo peso cubano. A los jefes de familia se les permitió cambiar un máximo de 10 000 pesos viejos en circulación; los depósitos bancarios se convirtieron automáticamente, pero se perdieron los viejos pesos que quedaron fuera del sistema bancario. El Banco Nacional de Cuba declaró que la nueva tasa oficial de cambio sería de un nuevo peso por un dólar, aunque el valor del peso era una fracción de este valor en los mercados mundiales.²¹ Las familias que habían estado acaparando pesos por fuera del sistema bancario oficial y aquellos que tenían sus ahorros en dólares perdieron parte importante de su patrimonio.²² Como resultado de estas medidas y de los reglamentos impuestos por el embargo estadounidense en 1962, los servicios bancarios directos correspondientes entre Estados Unidos y Cuba se interrumpieron y se suspendieron de manera real.

En los años siguientes el gobierno introdujo reformas dirigidas hacia la transformación de la economía de Cuba hacia su planificación centralizada. Con la socialización de los medios de producción, el estado cubano reemplazó la distribución basada en el mercado con la distribución de bienes y servicios a través de precios fijados centralmente.²³ Con la introducción de los controles de precios y la racionalización para garantizar la distribución de los bienes de consumo, el valor y significado del dinero en la economía doméstica perdió mucha de su importancia. En efecto, aquellos con un superávit en pesos tuvieron dificultad para gastarlos en una economía centralmente planificada y cada vez más racionada.²⁴

Durante las dos décadas siguientes, el gobierno cubano desalentó en forma muy enérgica el contacto entre las familias de la isla y sus

²¹ Domínguez, *Cuba: Order and Revolution*, p. 228.

²² La cantidad total de dinero en circulación en agosto de 1961 fue de 1 187 millones de pesos. Se confiscó un total de 497.6 millones de pesos o 42%. Domínguez, *Cuba: Order and Revolution*, p. 228.

²³ Carmelo Mesa-Lago, *The Economy of Socialist Cuba: A Two-Decade Appraisal* (Albuquerque: University of New Mexico Press, 1981), p. 16.

²⁴ De acuerdo con Mesa-Lago, *The Economy of Socialist Cuba: a Two-Decade Appraisal*, "la reserva monetaria aumentó constantemente en la década de 1960 y en 1970 alcanzó un pico de 86% sobre el ingreso poblacional; en otras palabras, el ingreso total de la población excedió el valor del suministro disponible en casi dos veces" (p. 47).

familiares “gusanos” emigrados.²⁵ Se prohibieron las visitas de emigrados cubanos, un mecanismo común para el flujo no oficial de las remesas. El estado sancionó únicamente las transferencias de remesas en bienes—pequeños paquetes con ropa, medicinas, alimentos y otros bienes de consumo. Las transferencias en bienes aumentaron principalmente durante los años entre 1968 y 1975, cuando la economía cubana experimentó un periodo de contracción y disminuyeron las tensiones bilaterales. Se establecieron agencias en Estados Unidos que enviaban paquetes en los vuelos para Cuba. Sin embargo, se continuaron estigmatizando y desalentando estas prácticas, tal como lo cita uno de los entrevistados para este estudio:

Previo a nuestro regreso, los miembros del Partido Comunista prohibieron los vínculos y contactos familiares. Básicamente no hubo comunicación entre mi primo, un profesor universitario, y nosotros (mi familia en Estados Unidos) durante más de 20 años. Cuando regresé a Cuba (en 1979), él abrió un armario lleno con los paquetes que mi madre había enviado con ropa y medicinas para la familia durante los últimos años (de la década de 1960 y principios de la de 1970). Dijo: “por favor dile (a tu madre) que no envíe más esta ropa porque no la queremos y no la podemos usar.” Como profesor universitario, no podía usar nada de la ropa porque hubiera despertado sospechas y le podría causar problemas como evidencia de tener contacto con su familia en el exterior.

Resumiendo, los emigrados con deseos de ayudar a sus familiares en la isla tenían opciones limitadas durante las primeras dos décadas posteriores a 1960. No existían las transacciones directas bancarias y financieras entre Estados Unidos y Cuba. El mecanismo principal para el envío de remesas a la isla era a través de paquetes. La migración de los cubanos sin posibilidad de regresar a su tierra natal, combinada con la transformación del sistema monetario cubano y el posterior colapso en las transacciones financieras entre estos dos países, contribuyó a limitados flujos de remesas. Aun en los casos en que las transferencias privadas entre familias pudieran atravesar estas barreras, los destinatarios en la isla eran renuentes a aceptarlas. Aunque no se

²⁵ “Gusano” es un término peyorativo.

encontraron estadísticas o estudios oficiales que informaran la cantidad de transferencias realizadas en este periodo, se estima que los flujos de remesas eran mínimos.

Rapprochement

Desde 1979 hasta principios de la década de 1990, el gobierno cubano inició una estrategia para reestablecer las relaciones con la comunidad de emigrados, y también cambió la política gubernamental hacia las remesas. La postura de la política cubana hacia las remesas durante este periodo se caracteriza como más receptiva, pero aún altamente restrictiva. Durante esta segunda etapa, reformas significativas, incluyendo una liberalización de los viajes de los emigrados, la apertura de almacenes operando en divisas extranjeras y la introducción de las transferencias financieras, alentaron los flujos de remesas. De manera más importante, Cuba instituyó políticas en una forma que pudieran atraer las remesas y asegurar que se canalizarían hacia la economía oficial.

La Tabla 10.1 muestra que en 1980 el número de cubanos residentes en Estados Unidos había llegado a más de 600 000, o aproximadamente 6.5% de la población doméstica de la isla. Los oficiales del gobierno cubano, incluyendo el presidente Fidel Castro, ahora en sus discursos se referían a los cubanos que vivían en Estados Unidos como miembros de la “comunidad”, en vez de estigmatizarlos como “gusanos”.²⁶ No sólo cambió el discurso político; también lo hizo la política gubernamental.

El gobierno cubano eliminó su prohibición categórica sobre las visitas familiares durante el Diálogo de diciembre de 1978 entre el gobierno cubano y los emigrados cubanos.²⁷ Por primera vez se permitió a los emigrados visitar a sus familias por periodos de dos semanas, siempre y cuando se alojaran en hoteles estatales pagando sus gastos en dólares. Desde 1979 a 1982, aproximadamente 150 000 cubano-

²⁶ Martín y Pérez, *Familia, Emigración y Vida Cotidiana en Cuba*, p. 89.

²⁷ Para una discusión en más detalle sobre las políticas de viaje Estados Unidos-Cuba y las visitas de emigrados, véase Susan Eckstein y Lorena Barberia, “Grounding Immigrant Generations in History: Cuban-Americans and Their Transnational Ties”, *International Migration Review* 36 (2002), pp. 799-837.

Tabla 10.1
Población cubana y emigrados de Cuba, 1941-2000

<i>Década</i>	<i>Población en Cuba^a (PEC)</i>	<i>Ciudadanos cubanos admitidos legalmente en EU por el INS^b</i>	<i>Población en EU nacida en Cuba^c</i>	<i>Población en EU de origen cubano^d (POC)</i>	<i>Emigrados cubanos en EU/PEC (por ciento)</i>	<i>POC/PEC (por ciento)</i>
1941-1950	5 876 052	26 313	-	-	-	-
1951-1960	7 077 190	78 948	79 150	-	1.1	-
1961-1970	8 603 165	208 536	439 048	-	5.1	-
1971-1980	9 365 972	264 863	607 814	-	6.5	-
1981-1990	10 694 465	144 578	736 971	1 053 197	6.9	9.8
1991-2000	11 217 100	169 322	784 910	1 236 511	7.0	11.0

^a Los estimados de población son para el último año, tal como lo informó la ONE.

^b Ciudadanos cubanos admitidos legalmente en Estados Unidos según datos reportados por el Servicio de Inmigración y Naturalización (INS), ahora una agencia que forma parte del Departamento de Seguridad Nacional (*Department of Homeland Security*).

^c Población nacida en Cuba registrada por el Censo de Estados Unidos.

^d Población de origen cubano registrada por el Censo de Estados Unidos.

Fuentes: Cálculos con base en los datos de la ONE, *Anuario estadístico de Cuba, 2000* (La Habana: 2002); United States Office of Immigration Statistics, Office of Management, Department of Homeland Security (DHS), *2002 Yearbook of Immigration Statistics*, Washington, D.C.: 2002), Cuadro 2; y United States Bureau of the Census, American Fact Finder (Washington, D.C.: 2003), *Historical Census Statistics on the Foreign-Born Population of the U.S.: 1850-1990*, Region and Country or Area of Birth of the Foreign-Born Population: 1960-1990 y Foreign-Born Population by Country of Origin and Citizenship Status.

americanos viajaron a la isla.²⁸ A pesar de la mejora en las relaciones con los cubanos que vivían en el extranjero, la política cubana de migración permaneció sin cambio —la migración se consideraba aún permanente.

Con este desplazamiento de política, las visitas familiares se volvieron el vehículo principal para canalizar las transferencias financieras privadas a las familias. Sin embargo, las remesas eran en su mayor parte en especie. Se permitía a los emigrados traer artículos como televisores, estéreos y otros electrodomésticos como parte de su equipaje. En 1979 el *Miami Herald* estimó que más de 150 millones de dólares habían sido desembolsados hasta abril de 1979.²⁹ Durante sus estancias, los emigrados cubanos también trajeron remesas de dinero en efectivo para sus familiares. Como las transacciones en dólares eran ilegales para los residentes domésticos cubanos, los familiares que recibían estos recursos tenían opciones limitadas para gastar estos recursos. Sin embargo, a los emigrados que visitaban la isla se les permitía comprar artículos de lujo y artículos de primera necesidad para sus familiares en la isla en almacenes que operaban exclusivamente en divisas extranjeras durante su estancia.³⁰ Estos almacenes, conocidos como diplotiendas y tecnotiendas, se habían abierto originalmente para vender a los diplomáticos extranjeros una gran variedad de productos importados, así como alimentos frescos y enlatados. A los ciudadanos cubanos rara vez se les autorizaba a comprar productos en estas tiendas.³¹

Como parte de la normalización de las relaciones con los emigrados, también se introdujeron mecanismos para recibir las transferencias en divisas extranjeras hechas desde el exterior. A través del Banco Nacional de Cuba (BNC), se permitió a los ciudadanos cubanos recibir

²⁸ Marazul Tours, "Memories: the History and Philosophy of Marazul Tours", [Online] <http://www.marazultours.com> [citado, 22 de junio de 2000].

²⁹ María Cristina García, *Havana USA: Cuban Exiles and Cuban-Americans in South Florida, 1959-1994* (Berkeley: University of California Press, 1996), p. 52.

³⁰ Para mayor información sobre la introducción de estos almacenes, véase Jorge Pérez-López, *Cuba's Second Economy: From behind the Scenes to Center Stage* (New Brunswick: Transaction Publishers, 1995).

³¹ Un grupo selecto de ciudadanos cubanos, como diplomáticos y artistas que ganaron en divisas extranjeras en el exterior, se les permitió también comprar mercancías en estos almacenes. A través de las Tiendas de Oro, los cubanos podían vender su joyería en oro al estado y obtener a cambio recibos a ser usados para consumo en las tiendas en divisas estatales.

transferencias en divisas extranjeras del exterior. La única restricción en las recibos era que las remesas eran convertidas en pesos cubanos al cambio oficial de de un peso cubano por un dólar.³² Cuando un familiar recibía una transferencia del extranjero, el BNC emitía al destinatario un certificado en pesos cubanos que podía ser usado únicamente para compras en almacenes estatales que operaban en divisas extranjeras.

A pesar de los cambios importantes en la política, el flujo de remesas a Cuba desde 1979 hasta principios de la década de 1990, permaneció limitado por cinco razones. Primera, los reglamentos que prohibían la circulación de dólares disuadieron las transferencias para las familias cubanas en la isla. En tanto el gobierno cubano relajó sus restricciones sobre las visitas familiares, endureció las puniciones relacionados con la tenencia de divisas extranjeras por medio de la codificación de las sanciones relacionadas con operaciones en divisas dentro del código criminal. En 1978, la Asamblea Nacional aprobó un código criminal con vigencia a partir del 1º de noviembre de 1979.³³ La sección 1 del Artículo 282 en el código penal cubano prohibió la exportación de divisa extranjera, la obtención en exceso de saldos de artículos de primera necesidad en divisas extranjeras, la venta, transferencia o compra de divisas extranjeras, cheques de viajero, giros postales u otros instrumentos denominados en divisas extranjeras.³⁴ Los individuos que violaban estas leyes eran sujetos a encarcelamiento de entre uno y ocho años. La sección 2 del artículo 282 prohibía la tenencia de divisas extranjeras o valores en general y las transacciones financieras hechas con el exterior, ya fuera personalmente o a través de un intermediario. A los individuos que se les encontraba en poder de dólares se les podía encarcelar entre seis meses y tres años, así como multarlos 200 a 500 pesos.

Segunda, el envío de las remesas dependía principalmente de los que viajaban a la isla. La proporción de emigrados cubanos que regresaba a visitar a sus familias disminuyó significativamente como resultado de la reintroducción de las restricciones para viajar, tanto del

³² Pérez-López, *Cuba's Second Economy: From behind the Scenes to Center Stage*, p. 50.

³³ El Código Penal Cubano de 1979 reemplazó el Código de Defensa Social de 1936. Para una discusión detallada, véase Pérez-López, *Cuba's Second Economy: From Behind the Scenes to Center Stage*.

³⁴ El código penal se revisó en 1987, pero no se hicieron alteraciones a las prohibiciones sobre la tenencia de divisas extranjeras.

gobierno de Estados Unidos como del gobierno de Cuba, al inicio de la década de 1980. Los oficiales del gobierno cubano se quejaron de que el regreso masivo de emigrados en 1979 incitó los disturbios que condujeron a más de 10 000 cubanos a ocupar la embajada peruana y finalmente condujo a Castro a la apertura del puerto de Mariel resultando en la salida de 125 000 cubanos. Los oficiales cubanos dedujeron que el contacto cubano-americano/cubano y los regalos para las familias en la isla, provocaron el descontento de los isleños. Académicos también argumentaron esta hipótesis, explicando que la incursión de la cultura de los emigrados y de los bienes contribuyeron a la “Revolución *Blue Jean*” en Cuba.³⁵ En respuesta, La Habana limitó la entrada de los emigrados, en términos de visitas y correspondencia, para prevenir “otro Mariel”. En 1985 Castro suspendió por completo las visitas familiares hasta 1986 en venganza por las emisiones propagandistas de Radio Martí. Cuando se permitieron otra vez las visitas de los emigrados, Cuba puso un límite al número de visitantes, a 2 500 por año hasta 1987 y después 5 000 por año hasta el inicio de la década de 1990.³⁶

Tercera, después de dos décadas de separación, los cubanos en ambos lados del Estrecho de Florida tuvieron sentimientos encontrados sobre el intercambio de dinero y bienes. El caso de un residente de La Habana entrevistado para este estudio por la autora, es ilustrativo de los conflictos ideológicos experimentados durante estos encuentros y la lucha que tuvieron algunos cuando recibieron regalos en bienes y en efectivo de sus familiares que regresaban. Pablo³⁷ era un niño de ocho años de edad, de una familia de la clase media en el vecindario de Vedado cuando Fidel Castro tomó el poder el 1^o de enero de 1960. En las décadas siguientes Pablo creció hasta convertirse en un leal miembro del Partido Comunista, con una posición importante en el gobierno, que incluía viajar a otros países. Pablo recuerda haber recibido paquetes de sus tías y de su niñera, quienes habían salido de Cuba en 1960 y se habían establecido en Miami al final de la década de 1970:

³⁵ Martín y Pérez, *Familia, Emigración y Vida Cotidiana en Cuba*, p. 52.

³⁶ Marazul Tours, “Memories: the History and Philosophy of Marazul Tours”.

³⁷ Éste es un seudónimo. Esta entrevista se llevó a cabo por la autora y se publicó en Lorena Barberia, “Remittances to Cuba: An Evaluation of Cuban and US Government Policy Measures”, Rosemarie Rogers Working Paper Series, núm.15, septiembre 2002 (Cambridge: Massachusetts Institute of Technology, Inter-University Committee on International Migration, 2002) con el seudónimo de Pedro.

Cuando empezaron a llegar los paquetes, yo tenía veintitantos años. Recuerdo haber pensado: “¿Quiénes piensan que somos?” Mis tías no vinieron a visitarnos, aunque no las habíamos visto en casi 20 años. En vez de eso enviaban paquetes con los productos más básicos, como pasta de dientes Colgate y un shampoo de marca para mi madre y su hermana, un ama de casa de la clase media sin afiliación formal al Partido Comunista o el CDR del vecindario. Yo estaba escandalizado por la falta de comprensión. Parecía como un intento de “colonizar” a los que nos habíamos quedado en Cuba. No peleamos una revolución por pasta de dientes Colgate, peleamos por derechos más importantes. Además, nunca enviaban cartas personales contándonos acerca de sus vidas o preguntando por la nuestra en Cuba. Finalmente, perdimos contacto con estos miembros de la familia y nuestras relaciones jamás se restablecieron.

Cuarta, las necesidades básicas de las familias cubanas eran cubiertas en gran medida y las oportunidades de inversión privada eran limitadas al mercado negro. Entre 1970 y 1974 Cuba experimentó un auge económico con 8.2% de promedio anual per cápita en los índices de crecimiento.³⁸ Aunque los golpes de una recesión de corta duración y una crisis de la deuda externa afligieron la isla en 1976, año en que se desplomaron los precios del azúcar en el mercado mundial, produjeron una contracción, la economía cubana permaneció dinámica en términos de sus indicadores macroeconómicos.³⁹ Por ejemplo, la producción industrial y agrícola mejoró, ocasionando que Cuba experimentará 5.1% de promedio anual per cápita en los índices de crecimiento de 1980 a 1984.⁴⁰ El gobierno cubano también había iniciado varias reformas de apertura de mercado, incluyendo

³⁸ Manuel Madrid-Aris, “Growth and Technological Change in Cuba”, *Cuba in Transition*, vol. 7 (Miami, FL: Association for the Study of the Cuban Economy, 1997), p. 217.

³⁹ Durante el final de la década de 1970 y al principio de la de 1980, la demanda de consumo excedió el suministro, creando una situación de exceso de liquidez o un excedente monetario, pero estas tendencias mostraban signos de una mejoría moderada. De acuerdo con Pérez-López, *Cuba's Second Economy: From Behind the Scenes to Center Stage*, “el exceso de liquidez equivalió a 35-36% del ingreso de la población en la mitad de la década de 1970 y disminuyó a cerca de 29-30% en la mitad de la década de 1980” (p. 115).

⁴⁰ *Ibidem*.

la puesta en práctica de una importante reforma en los salarios en 1980 (la primera desde 1963) y la liberalización de la actividad económica privada en los sectores agrícolas y estatales de la economía. Como resultado, en esta época las familias de los emigrados en la isla no sufrían el tipo de escasez que sería ocasionado más tarde por una severa contracción económica al inicio de la década de 1990.

La quinta razón para los volúmenes bajos de remesas— desarrollados más adelante en la cuarta sección de este capítulo— se relaciona a la política de Estados Unidos. Ya que el embargo estadounidense prohibió el comercio directo entre Estados Unidos y las instituciones bancarias cubanas, los cubano-americanos que querían mandar remesas tuvieron que utilizar rutas para enviar remesas que eran engorrosas y costosas por ser a través de terceros países. A finales de la década de 1970 y del inicio de la de 1980, los mecanismos más comunes para transferencias a través de terceros países eran por medio de giros postales y de instituciones financieras no bancarias, mecanismos que Cuba había desarrollado con otras economías occidentales.

Por tanto, el flujo de remesas aumentó de manera moderada durante la segunda etapa de 1979 a 1992. Los recursos eran principalmente llevados por emigrados durante sus visitas o por quienes viajaban a la isla. Sin embargo, las transferencias familiares privadas permanecieron mínimas en la década de 1980. La ilegalidad de la tenencia de divisas y los limitados canales para la conversión o el gasto de estos recursos dio por resultado un mínimo de transferencias de divisas y bienes de los emigrados a sus familiares en la isla.

Cortejando las remesas

En la década de 1990 Cuba cambió de forma integral sus políticas para incrementar y canalizar el flujo de remesas hacia la economía oficial. Debido a una contracción severa en la economía cubana causada por el colapso abrupto de la ayuda y el comercio soviético en 1989, esta tercera etapa probaría tener el alcance más lejano. El desplazamiento decisivo hacia una política de atraer remesas se puede entender mejor dentro del contexto de los factores que contribuyeron al colapso de la economía y las limitaciones enfrentadas por el gobierno cubano, que limitaron las opciones políticas del gobierno.

El inicio de la crisis se desató por el colapso del comercio externo

de Cuba, que para finales de la década de 1980 era concentrado con la Unión Soviética, Europa Oriental y China. En 1989, más del 80% del comercio de Cuba era con sus socios COMECON. Cuba se había vuelto altamente dependiente de las importaciones de productos de consumo básicos y los insumos primarios para la producción industrial, en sectores tales como alimentos y combustibles. Además, con el colapso de la ayuda soviética, el financiamiento internacional disponible para financiar estas caras importaciones estaba limitado a las costosas opciones internacionales de préstamos a corto plazo. Las exportaciones disminuyeron de casi 6 billones de dólares en 1989 a menos de 2 billones en 1993—una disminución de 67% en tres años. En el mismo periodo, las importaciones de Cuba disminuyeron 73%. Como resultado de esta sacudida precipitada, el producto interno bruto se contrajo en más de 32% entre 1990 y 1993. La crisis entonces aumentó y repercutió en la economía doméstica.

Frente a las continuas disminuciones en la producción y el abastecimiento, se incrementaron repentinamente los precios de los dólares y bienes en el mercado negro, y hubo un exceso de circulación de pesos cubanos. La tasa de cambio peso-dólar en el mercado negro se depreció a un índice acelerado. Al principio de la crisis en 1989, la tasa en el mercado negro era de siete pesos cubanos por un dólar. En junio de 1993, los consumidores cubanos estaban cambiando 165 pesos por un dólar.⁴¹ El consumo interno disminuyó en 33% entre 1989 y 1993.⁴² En tanto se intensificaba la crisis, los dólares y las transferencias fluyeron hacia la economía en forma ilegal y no oficial. CEPAL estima que aproximadamente 311 millones de dólares en transferencias netas entraron a Cuba entre 1990 y 1993.⁴³

Reconociendo que Cuba había entrado en un “periodo especial”, el gobierno cubano adoptó medidas de estabilización para restaurar los balances fiscales y externas. Con base en las exportaciones y en una estrategia de crecimiento impulsada por la inversión extranjera directa, el gobierno buscó promover las exportaciones tradicionales

⁴¹ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *La Economía Cubana: reformas Estructurales y Desempeño en los noventa* (México D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1997), p. 127.

⁴² Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *La Economía Cubana: reformas Estructurales y Desempeño en los noventa* (México, D.F.: Fondo de Cultura Económica, 2000), p. 44.

⁴³ *Ibidem*.

de los principales productos básicos, como azúcar, níquel y tabaco, así como una nueva fuente encontrada para las ganancias en divisas extranjeras —el turismo internacional. Como parte de su estrategia de estabilización macroeconómica, el gobierno inició una serie de reformas. Empezando con la legalización del dólar en 1993, Cuba desarrolló entonces un plan para maximizar la captación de estos recursos por el estado, la mayoría de los cuales se derivaban del turismo y de las remesas.⁴⁴ Efectivamente, desde el inicio, el presidente Fidel Castro explicó que la intención era no sólo “legitimizar, sino asegurar que el gobierno (cubano) recaude un porcentaje, a través del comercio, de estos dólares, para que como explicó Lage (el vice-presidente), se puedan usar para beneficio de toda la población”.⁴⁵

Durante la década de 1990, el cambio en la política de Cuba hacia las remesas se llevó a cabo en tres fases, con cada una de las etapas promoviendo la mayor canalización de estos recursos por el estado hacia la economía oficial. Se intentaron primero cambios importantes en la política monetaria. Estas políticas se expandieron con una segunda etapa de reformas enfocadas en el aumento del flujo de remesas a través de las vías oficiales, por medio del incremento en los gastos de consumo y de las opciones de inversión en la economía. En una tercera etapa, se introdujeron los esquemas de transferencias oficiales de remesas y se permitió por primera vez la emigración con posibilidad de regreso.

Desarrollo de una nueva arquitectura financiera

La legalización de la circulación y operación del dólar estadounidense en la economía doméstica fue el primer paso en la reforma de la

⁴⁴ Inicialmente, estas reformas estaban dirigidas principalmente a una estabilización de corto plazo. Con el tiempo, se consolidó el paquete de reformas. Se debe subrayar que las medidas políticas fueron principalmente medidas de estabilización. Sin embargo, este estudio argumenta que el propósito secundario de estas medidas fue favorecer la canalización de de los flujos de remesas hacia las vías de la economía oficial.

⁴⁵ Con base en una entrevista con el presidente Fidel Castro y el vicepresidente Carlos Lage, reproducida en *La Despenalización del dólar, trabajo por cuenta propia y cooperativización de granjas estatales*, en *Cuba: documentos y comentarios, Cuba en el mes. Dossier, No. 3*, Caridad Rodríguez y Nelson P. Valdés [editores y compiladores] (Albuquerque, New Mexico: Latin American Institute; La Habana: Centro de Estudios sobre América, Sección de Información, 1993), p. 15.

política monetaria de Cuba.⁴⁶ Fidel Castro anunció la despenalización de la posesión de divisas extranjeras. Durante su discurso del 26 de julio de 1993, en la celebración del aniversario del asalto al Cuartel de Moncada, Fidel Castro citó específicamente el deseo del gobierno de aumentar el flujo de remesas como un componente crítico en su decisión de despenalizar las operaciones en divisas extranjeras.

Debemos aumentar nuestro ingreso en divisas convertibles... Las transferencias de remesas de dinero desde el exterior es (sic) una fuente muy importante de divisas convertibles en el país, uno de los recursos que existen en el país y que circulan en el país—o, para decirlo mejor, está en las manos de la gente. Durante algún tiempo se estableció un sistema: el dinero podía ser enviado en divisas extranjeras y se recaudaba en dólares en Cuba, pero en una situación de periodo especial... el peso pierde mucho de su valor y entonces nadie envía divisas extranjeras para cambiarlas por pesos. Se buscan otros medios para enviarlos (los dólares). Entran al país prácticamente en forma clandestina...⁴⁷ Ésta es una fuente de divisas... la idea es que ya no es un crimen guardar divisas extranjeras, intercambiar divisas que estaban siendo retenidas, o inclusive abrir cuentas en divisas extranjeras.⁴⁸

⁴⁶ El gobierno cubano despenalizó gradualmente la tenencia de divisa extranjera en 1993. En junio, permitió a los trabajadores empleados en la industria turística retener sus propinas ganadas en divisas extranjeras. La Resolución 153 emitida por el Banco Nacional de Cuba (BNC) definió diez categorías de ciudadanos cubanos a los que se les permitió la posesión de divisas extranjeras; incluyeron a los oficiales gubernamentales, artistas y atletas que viajaban al exterior, tripulaciones aéreas y de barcos pesqueros, así como trabajadores internacionales con puestos en el extranjero.

⁴⁷ También son dignas de mención otras partes del discurso. Fidel Castro explica: “pero el enviar dinero es algo que se hace en todos lados. Hay muchos países en el mundo en donde la mayoría del ingreso en divisas extranjeras convertibles son remesas de dinero del exterior. Los mexicanos, por ejemplo, envían billones de regreso a su país. Los dominicanos también envían mucho —otro grupo que emigró por razones económicas... Nosotros— debido precisamente a nuestros conflictos con Estados Unidos y con los peores elementos de esa migración, aquellos que habían sido políticos —habíamos sido muy estrictos con respecto a toda esta cuestión de la transferencia de dinero, aunque no estaba prohibida y se llevó a cabo en una forma normal en cantidades específicas a través de los bancos.”

⁴⁸ Este extracto se basa en el discurso publicado por la base de datos de Lanic, “Los Discursos de Castro”, que contiene el texto completo de la traducción al inglés

La legalización del dólar fue un primer paso importante porque sancionó importantes flujos que habían empezado a aumentar de manera espontánea en respuesta a la crisis. Después del anuncio de Fidel Casto en julio de 1993 se permitió, tanto al peso cubano como al dólar, circular libremente en la economía doméstica cubana.⁴⁹ Los cubanos podrían utilizar dólares para sus compras en las diplotiendas del estado y en el mercado negro.

La Tabla 10.2 resume las ganancias de divisas y obligaciones extranjeras entre 1993 y 2003 con base en las estadísticas publicadas por el Banco Mundial en su informe *World Development Indicators* y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas en su valoración anual de la economía cubana. Los datos disponibles del año anterior, 1992, con base en las estadísticas económicas emitidas por el Banco Central cubano y el Ministerio de Finanzas, estiman las remesas en 43 millones de dólares.⁵⁰ Las transferencias netas de divisas, que son casi exclusivamente remesas, parecen haber surgido con la legalización del dólar, aumentado a 309 millones de dólares en 1994, el año posterior a la legalización del dólar. Efectivamente, la CEPAL estima que entraron a Cuba aproximadamente tres millones de dólares entre 1989 y 1996— la mayoría después de la legalización del dólar en 1993 y en particular en 1995 y 1996, después de la introducción del peso convertible.⁵¹

En tanto que la legalización de la retención y circulación de los dólares fue efectiva para legitimizar y atraer los flujos de remesas a la isla, pronto empezó a minar la capacidad del gobierno para manejar su política monetaria y su distribución de los recursos de manera efectiva. Debido a que el estado pagaba todos los salarios y las remunera-

de los discursos, entrevistas y conferencias de prensa de Fidel Castro, con base en los registros del Servicio de Información de las Transmisiones Extranjeras (FBIS), una agencia del gobierno de Estados Unidos.

⁴⁹ La Resolución 140 aprobada por la Asamblea Nacional en agosto de 1993 modificó oficialmente el Artículo 235 del Código Penal de Cuba para permitir la tenencia de divisas extranjeras, el intercambio y los pagos en estas divisas. La tasa fija de tipo de cambio oficial internacional de un peso cubano por un dólar, vigente durante más de treinta años, permaneció sin cambio y se continuó usando para el comercio internacional.

⁵⁰ CEPAL, *La Economía Cubana: reformas Estructurales y Desempeño en los noventa* (1997).

⁵¹ CEPAL, *La Economía Cubana: reformas Estructurales y Desempeño en los noventa* (1997), p. 124.

Tabla 10.2
Ingresos y obligaciones en divisas, 1993-2003 (en millones de pesos y millones de dólares estadounidenses)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
PIB ^{a,b} (pesos corrientes)	-	19 198.3	21 737.1	22 814.7	22 951.8	23 900.8	25 503.6	27 634.7	29 557.0 ^b	30 680.0 ^b	32 337.0 ^b
PIB (pesos constantes)	-	20 583.0	21 088.7	22 741.8	23 308.7	23 599.3	25 071.3	26 482.1	27 273.7	27 573.6	-
Ingresos (en US\$)											
Exportaciones de bienes	1 000.0	1 385.0	1 600.0	2 015.0	1 812.0	1 512.0	1 496.0	1 675.3	1 621.9	1 421.7	1 662.0
Turismo internacional	636.0	763.0	977.0	1 185.0	1 326.0	1 571.0	1 695.0	1 737.0	1 840.0	1 769.0	1 999.0
Inversión extranjera directa ^d	54.0	563.0	5.0	82.0	442.0	207.0	178.0	448.0	39.0	-	-
Transferencias del exterior ^e	-	309.9	646.2	743.7	791.7	813.0	798.9	842.4	813.0 ^b	820.0 ^b	915.0 ^b
Remesas ^f	-	262.8	582.6	686.5	726.4	732.9	713.6	798.4	759.4 ^b	759.0 ^b	-
Asistencia oficial al desarrollo	43.9	47.1	63.6	57.2	65.3	80.1	585.3	44.0	53.6	61.0	-
Obligaciones (en US\$)											
Importaciones de bienes	1 500.0	2 055.0	2 825.0	3 205.0	3 98.7	4 197.0	4 349.1	4 795.6	4 793.2	4 129.5	-
Deuda Externa ^d	8.8	9.1	10.5	10.5	10.2	11.2	11.1	11.0	10.9	10.9	11.3
Saldo Comercial (deficit)	500.0	670.0	1 225.0	1 190.0	-1 413.3	2 685.0	2 853.1	3 120.4	3 171.3	2 707.8	-

^a El Banco Mundial reporta el PIB en las actuales unidades nominales de divisa local. Datos reportados únicamente desde 1994 a 2000. Los datos del PIB comparables en US\$ usando pesos convertidos a US\$ por el promedio no oficial de la tasa de cambio o la tasa de cambio oficial en el año respectivo, no es compatible con los datos arriba referidos. La tasa de cambio oficial para un peso cubano es un dólar estadounidense.

^b Para los datos del PIB, las transferencias corrientes netas, los estimados de remesas para 2001-2003 fueron utilizados los datos reportados por Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), "La economía cubana a inicios del siglo XXI: desafíos y oportunidades de la globalización" (México: Cepal, 2005).

^c Las cifras para las remesas fueron calculadas como la diferencia entre las transferencias corrientes netas y la ayuda oficial para el desarrollo.

^d La deuda externa se define como deuda no-soviética. Los datos sobre la deuda externa y sobre la inversión extranjera directa son de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal).

^e Transferencias corrientes netas del exterior.

Fuentes: Los datos sobre la deuda externa y la inversión extranjera son de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), *La Economía Cubana: Reformas Estructurales y Desempeño en los '90* (México D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1997 [2000]), Cepal, "Cuba: Evolución Económica durante 2000," LC/MEX/L.465 (México: 2001), y Cepal, "La Economía Cubana a Inicios del Siglo XXI: Desafíos y Oportunidades de la Globalización," (México:2005). Los datos de todos los otros indicadores son de World Bank, *World Development Indicators* (Washington D.C.:2004).

ciones a la mayoría de la población en pesos cubanos, la estabilización del tipo de cambio era crucial para dar a los que ganaban en pesos un poder adquisitivo mayor en la economía no oficial. Sin embargo, el gobierno tenía control limitado sobre la tasa de cambio en el mercado negro. Además, el mecanismo principal a través del cual el gobierno podía apreciar la tasa de cambio no oficial del peso cubano, era vendiendo dólares dentro del mercado negro interno. Empero, como el gobierno estaba tratando de obtener dólares para sus compras internacionales, esta alternativa se oponía a sus necesidades de mantener saldos externos. Por tanto, el gobierno cubano tuvo que reconciliar las necesidades internas con su capacidad de financiar su déficit comercial y su deuda externa.

El peso convertible y la tasa de cambio

En 1995, el gobierno cubano introdujo una solución a estas presiones económicas. El gobierno creó la convertibilidad interna a través de la introducción de una tasa de cambio extraoficial entre los pesos cubanos y los dólares y un “peso internamente convertible” que reemplazaría la necesidad del dólar en las transacciones comerciales.⁵² Al mismo tiempo el gobierno cubano abrió casas de cambio, Casas de Cambio S.A. (CADECA), donde se podrían cambiar los dólares por pesos convertibles a la tasa de cambio de uno por uno y a pesos cubanos por una tasa de cambio fluctuante.⁵³

El Banco Central de Cuba emitió “pesos convertibles,” pagares respaldados por las reservas de divisas extranjeras y equivalentes a moneda de curso legal para transacciones internas en dólares. Las CADECA también introdujeron una tasa de cambio extraoficial para permitir que se vendieran dólares por pesos cubanos. Ambas medidas dieron al gobierno cubano una mejor capacidad para recaudar los escasos dólares en circulación. Las transacciones inversas, según las cuales los cubanos podrían comprar dólares con sus pesos cubanos,

⁵² Para una excelente revisión de la política monetaria de Cuba en la década de 1990, véase Jorge Mario Sánchez Egózcue, “Cuba: Estabilización y Tipo de Cambio”, *Comercio Exterior* 50 (2000), pp. 38-54.

⁵³ Se había autorizado a los bancos a realizar operaciones de cambio de moneda, pero aún tenían que ponerse en práctica estos servicios.

no se permitieron al principio, y se estableció un tope de cien dólares cuando se liberó la política a finales de la década de 1990.

Las reformas monetarias de 1995 eran medidas para elevar la confianza, diseñadas para aumentar la confianza del consumidor sobre el valor del peso cubano y su uso en transacciones internas, en tanto que permitía al gobierno quedarse con un porcentaje de las divisas extranjeras en circulación. En diciembre de 1995, el gobierno cubano había abierto 16 casas de cambio. El número de casas de cambio CADECA que operaban en toda la isla creció a 88 en 1998 y llegó a 291 en 2002.⁵⁴ De acuerdo con los estimados del Centro para el Estudio de la Economía Cubana, las CADECA recaudaron un promedio de 10 millones de dólares por la emisión de pesos convertibles y pesos cubanos equivalente a 225 millones de pesos en 1996.⁵⁵ En 2000 CEPAL estima que CADECA estaba cambiando anualmente un promedio de 20 millones de dólares.⁵⁶

Al analizar estos flujos, es importante darse cuenta de que las ganancias en dólares de sectores, como el turismo y la actividad económica de empresas en pequeña escala, podrían ser las fuentes de una parte de estos volúmenes de cambios.⁵⁷ Aun así, una parte importante de este total ciertamente se derivaba de las remesas. Ante esta situación, la evidencia sugiere que, en comparación con el volumen de las transferencias netas, la política de casas de cambio resultó sólo parcialmente efectiva al atraer una porción relativamente menor de remesas.

Además, el estado obtuvo ganancias adicionales de estas reformas monetarias a través del señoreaje, comúnmente definido como las ganancias derivadas de la emisión de nuevos billetes y monedas.⁵⁸ El

⁵⁴ Banco Central de Cuba, <http://www.bc.gov.cu> [citado 8 agosto 2004].

⁵⁵ Centro para el Estudio de la Economía Cubana, *Balance de la Economía Cubana a finales de los 90s* (La Habana, Cuba: Universidad de La Habana, 1997).

⁵⁶ CEPAL, *La Economía Cubana: reformas Estructurales y Desempeño en los noventa* (2000), p. 170.

⁵⁷ El Ministerio de Economía y Planificación estima que los cubanos cambian una quinta parte de sus ingresos totales en dólares; sin embargo, no está claro si estos ingresos incluyen las remesas.

⁵⁸ El control sobre los recursos sociales, o el poder de compra obtenido por la emisión de moneda nueva, se conoce como *señoreaje*. La reducción en el valor para los poseedores de saldos existentes de dinero debido a la emisión de nueva moneda se llama *impuesto de inflación*. La suma del impuesto de inflación y el señoreaje es igual al cambio real en las retenciones monetarias (con la inflación ajustada), o el saldo real. La relación es Saldo Real = Señoreaje + Impuesto de Inflación.

peso convertible era un medio efectivo para que el gobierno aumentara sus capacidades de financiamiento por medio del canje de divisas extranjera por notas emitidas del gobierno, con la promesa de que estas notas tenían el valor equivalente al de los dólares que se estaban recaudando. A través de estas operaciones, el Banco Central utilizó el señoreaje haciendo préstamos a corto plazo a las empresas gubernamentales y a los prestatarios privados con tasas de interés basadas en los puntos LIBOR⁵⁹ a 90 días; CEPAL estima que, a través de este mecanismo, el gobierno de Cuba puede ganar 1% sobre la circulación del dólar.⁶⁰

La introducción del peso convertible también contribuyó a la estabilización de la tasa de cambio. Como se muestra en la Tabla 10.3, el peso cubano se depreció en los años iniciales del colapso de la Unión Soviética, desplazándose de cinco pesos por dólar en 1989 a un promedio de 95 pesos por dólar en 1994 (y llegó a su valor más alto de 1 552 pesos en 1993). Una vez que se pusieron en práctica las reformas monetarias, se revirtió esta tendencia, y la variación en la tasa de cambio también disminuyó de manera considerable. Después de una apreciación de 66% en 1995 y un 40% en el año siguiente, el peso cubano ha fluctuado dentro de la gama de 20 a 26 pesos por dólar desde 1997 a 2003, para un promedio anual de apreciación de 5% durante el periodo. La tasa de cambio se mantuvo constante en 26 pesos de 2002 a 2004. En una entrevista en enero de 1999 al Ministro de Economía y Planificación José Luis Rodríguez certificó el efecto positivo que tuvieron los flujos de remesas sobre el tipo de cambio extraoficial. Cuando se le interrogó acerca del tamaño y magnitud de estos flujos en 1998, Rodríguez respondió que creía que la disminución en el tipo de cambio de 25 a 20 pesos para el dólar fue la prueba más efectiva de que las remesas no habían disminuido durante el año en cuestión.⁶¹

⁵⁹ Libor (London Interbank Offered Rate) es la tasa de interés a la cual el banco presta fondos de otros bancos en el mercado interbancario de Londres. También es un punto de referencia de tasas usado ampliamente para las tasas de interés a corto plazo.

⁶⁰ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *La Economía Cubana: reformas Estructurales y Desempeño en los noventa* (México, D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1997), p. 132.

⁶¹ Inter Press Service (IPS), 15 de enero de 1999, núm. 18.

Tabla 10.3
 Tipo de cambio, inflación, oferta monetaria, señoraje y tasas de interés, 1989-2003

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Tipo de cambio															
oficial (<i>pesos por dólar</i>)	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
extra oficial (<i>promedio anual</i>)	5	7	20	35	78	95	32	19.2	23	21	20	21	22	26	26
Índices															
deprecios en el mercado informal	100	-	-	-	1552	1396	740	555	-	-	-	-	-	-	-
deflación del PIB (1981=100)	-	-	95.3	98.7	116	149.2	164.9	160.5	157.5	162.0	162.7	166.9	-	-	-
deflación del PIB (1997=100)	-	-	-	-	-	-	-	-	100.0	101.3	104.8	106.5	108.0	111.0	111.2
Liquidez monetaria (% PIB) ^a	20	23.9	37.4	51	66.5	48.8	40.2	38.9	38.3	37.5	35.9	37.3	38.5	41.1	37.1
Señoraje (% PIB) ^b	2.5	3.9	9.0	11.0	16.1	-5.4	-3.0	1.2	-0.4	1.0	-	-	-	-	-
Interés para cuentas de ahorros ^c															
en dólares ^d									4.5	-	-	-	2.0	2.0	2.0
en pesos convertibles										-	-	-	4.0	4.0	4.0
en pesos cubanos									4.0	-	-	-	4.5	5.5	6.0

^a Dinero en circulación y depósitos bancarios (M1/PIB).

^b Datos reportados por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), *La economía cubana: reformas estructurales y desempeño en los noventa* (México D.F.: Fondo de Cultura Económica, 2000), p. 126. El control sobre los recursos sociales, o el poder de compra obtenido por la emisión de dinero nuevo se llama impuesto de inflación. La suma del impuesto de inflación y el señoraje es igual al cambio real (ajustado) en la tenencia de dinero, o saldos reales. La relación entre ellos es: Saldos Reales= Impuestos de Inflación.

^c Tasa para depósitos a 12 meses.

^d Las cuentas en dólares estadounidenses se permitieron por primera vez en 1995.

Fuentes: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), *La economía cubana: reformas estructurales y desempeño en los noventa* (México D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1997 [2000]), Cepal, "Cuba: Evolución Económica durante 2000", LC/MEX/L.465 (México: 2001), y Cepal, "La economía cubana a inicio del siglo XXI: desafíos y oportunidades de la globalización", (México: 2005).

Reformas bancarias

Como complemento a las reformas sobre la política monetaria y la despenalización de la tenencia de dólares, el gobierno reformó el sistema bancario cubano por medio de la diversificación de los instrumentos bancarios financieros y la mejora de los mecanismos transnacionales de transferencia para atraer las remesas. El efecto de estas reformas ha sido mejorar la infraestructura bancaria y financiera para asegurar que las transacciones en divisas extranjeras, incluyendo las remesas, sean rápidas y transparentes.

Primero, se permitió a los cubanos abrir cuentas de cheques en dólares y cuentas de ahorro que redituaran intereses. Para diciembre de 1995 se habían abierto 2 508 cuentas de ahorro y los depósitos totales equivalían a 4.4 millones de dólares.⁶² Un año después, el número de cuentas de ahorro en dólares con rédito de intereses había crecido a 4 500 y los depósitos totales llegaron a 9.5 millones de dólares. Dos años después, en 1998, el número de cuentas había aumentado cinco veces. De acuerdo con el *U.S.-Cuba Trade and Economic Council, Inc.*, los depósitos personales con denominación en dólares se estimaron en 50 millones de dólares en 1998.⁶³ Confirmando esta tendencia, Francisco Soberón, presidente del Banco Central de la República de Cuba, informó a finales de 1999 que la mayor confianza en el sistema bancario había resultado en un aumento de 57% en los depósitos con denominación en dólares durante el año.⁶⁴ Empero, como es el caso con las CADECA, la proporción de dólares captada en la economía oficial con este mecanismo permaneció relativamente menor.

Segundo, el estado diversificó su sistema bancario creando nuevos bancos propiedad del estado y permitiendo a los bancos extranjeros abrir sucursales en Cuba. El Banco Nacional de Cuba ha sido la única entidad bancaria a la que se le permitió operar desde 1960 hasta 1984. A finales de la década de 1980, Cuba abrió su sector bancario y permitió a los recién creados bancos comerciales estatales ingresar al

⁶² Véase Banco Nacional de Cuba, *Informe económico 1995* (La Habana: BNC, 1996), p. 4.

⁶³ U.S.-Cuba Trade and Economic Council, Inc., [Online] "Economic Eye on Cuba, © January 3, 2000 to January 9, 2000", <http://www.cubatrade.org/eyeon2000a.html> [citado el 22 noviembre de 2000].

⁶⁴ *Ibidem.*

mercado financiero.⁶⁵ En 1998 por lo menos tres nuevos bancos cubanos habían entrado al mercado financiero —el Banco Internacional de Comercio creado en 1994, el Banco Metropolitano S. A. creado en 1996 y el Banco de Crédito y Comercio creado en 1997. Estos bancos, con autorización para operar en pesos cubanos y en divisas convertibles, buscan incrementar y modernizar los servicios bancarios para los cubanos y extranjeros por medio de la operación de transacciones comerciales. Por otra parte, los bancos estatales se han modernizado, instalando cajeros automáticos e introduciendo tarjetas de débito para promover los depósitos en divisas extranjeras.

Además, los bancos de propiedad de extranjera como el ING Barings, de propietarios holandeses, y el Banco de Sabadell, de propietarios españoles, tienen oficinas de representación en La Habana. Caja Madrid, un banco de ahorro español, ha abierto una institución financiera no bancaria conjuntamente con el Banco Popular de Ahorro de Cuba en calidad de empresa mixta.⁶⁶ En mayo de 1997, el gobierno emprendió una reforma adicional a través de la Ley 172 al dividir el Banco Nacional de Cuba (BNC). Este banco se dividió en un banco central regulador, el Banco Central de Cuba (BCC) y un banco comercial, que retuvo el nombre original del banco, BNC. Con la Ley 173 se adoptó un marco regulador para los bancos comerciales y las instituciones financieras no bancarias. El sistema bancario y financiero continuó creciendo y alcanzó un tamaño de ocho bancos comerciales, 18 instituciones financieras no bancarias, 13 oficinas de representación bancaria y 4 instituciones financieras no bancarias de propiedad extranjera en 2002.⁶⁷

Tercero, Cuba emprendió reformas para vincular sus instituciones bancarias y financieras directamente con los mercados internacionales de capital. En 1990, Cuba se unió al SWIFT, una cooperativa global propiedad de los bancos que provee servicios seguros de mensajería y *software* de interfaz que une 6 766 instituciones financieras (bancos, corredores, gerentes de inversión, depositantes de valores y organizaciones de compensación, así como bolsas de valores) en 189 países,

⁶⁵ Uno de tales bancos es el Banco Popular de Ahorro (BPA), creado en 1983, con 510 sucursales en toda Cuba. El Banco Financiero Internacional (BFI) es un banco privado creado en 1984. Ambos permitieron depósitos de ahorro en dólares en 1995.

⁶⁶ Karina Robinson, "Fortress Cuba?", [Online] *The Banker*, August 2002. <http://www.thebanker.com/art3jun02.htm>.

⁶⁷ Banco Central de Cuba, <http://www.bc.gov.cu>.

incluyendo Estados Unidos.^{68, 69} Desde entonces, el gobierno también ha autorizado el uso del SWIFT a nuevas entidades. Por ejemplo, los ocho bancos cubanos propiedad del estado, el Banco Central de Cuba, el Banco Financiero Internacional, S.A., el Banco Internacional de Comercio S. A., el Banco de Crédito y Comercio, el Banco Popular de Ahorro, el Banco Metropolitano S. A., el Banco Nacional de Cuba y el Banco Exterior de Cuba, todos usan el SWIFT para las transacciones bancarias comerciales.⁷⁰

La liberalización del mercado de consumo

El desarrollo de la arquitectura financiera fue un primer paso necesario y efectivo para asegurar que las transferencias familiares privadas desde el exterior se canalizaran dentro de la economía formal. Siguiendo estos esfuerzos, Cuba desarrolló una segunda ola de reformas enfocadas en los consumidores. Las medidas incluyeron la creación de opciones para fomentar los niveles de consumo e inversión de las familias. Desde 1994, el estado desarrolló las así llamadas “tiendas de divisas” y mercados agropecuarios en donde las familias podían comprar alimentos y bienes para el hogar. De manera similar, la apertura del empleo por cuenta propia y las facilidades para la reparación de viviendas proporcionaron nuevas, aunque limitadas, opciones de inversión para los receptores de remesas. También se ha modificado la política tributaria para obtener, de manera indirecta, ganancias del flujo de remesas. Cuando el gobierno introdujo el primer impuesto

⁶⁸ SWIFT es una comunidad mundial con más de 7 000 instituciones financieras en 197 países, conectadas unas con otras a través de un sistema propio de *software*. El sistema proporciona un mecanismo para ejecutar pagos, valores en general, bonos de tesorería y servicios comerciales entre los miembros. De acuerdo con el U.S.-Cuba Trade and Economic Council, Inc. (2000b), Cuba se unió a SWIFT en 1990, después de que el Banco Nacional de Cuba operado por el gobierno obtuviera la aprobación del SWIFT para usar el *software* de la computadora compatible con SWIFT, ya que el sistema operativo de la computadora de SWIFT ST-200 usado en ese tiempo se fabricaba dentro de Estados Unidos.

⁶⁹ Como se detallará en la cuarta sección, las transferencias bancarias comerciales directas están prohibidas por la ley estadounidense y reguladas estrictamente por la Oficina de Control de Activos Extranjeros (OFAC) del Departamento del Tesoro de Estados Unidos en Washington, D.C.

⁷⁰ Para mayores detalles, véase U.S.-Cuba Trade and Economic Council, Inc., [Online] “Economic Eye on Cuba, © May 22, 2000 to May 28, 2000” <http://www.cubatrade.org/eyeon2000a.html> [citado 22 noviembre 2000].

sobre la renta post-revolucionario en 1994, las remesas fueron las únicas ganancias en dólares libres de tributo. Las obligaciones *ad valorem* en las tiendas de divisas y en los mercados agropecuarios han probado ser instrumentos efectivos para gravar de manera indirecta a los receptores de remesas. Estas políticas tuvieron un efecto multiplicador, en tanto evitaron efectos que podrían no ser de incentivo para los remitentes y receptores.

Gasto del consumidor: tiendas de divisas y mercados agropecuarios

Siguiendo la legalización del dólar en 1993, Cuba reorganizó las tiendas de divisas extranjeras que estaban en operación desde finales de 1970 y las abrió a los consumidores cubanos. Lo hizo aumentando el número de empresas estatales que operaban tiendas de divisas, diversificando los tipos de almacenes, aumentando la existencia de artículos cubanos para el hogar y vinculándolos a la nueva arquitectura financiera.

Ya que estas tiendas operan en dólares, la mayoría de sus clientes son principalmente receptores de remesas, y también aquellos empleados que se desarrollan en actividades relacionadas con el turismo. Cuba diversificó y expandió el número de almacenes en toda la nación a través de varias empresas estatales cubanas, incluyendo empresas como Cimex, TRD-Caribe, Cubalse y Caracol, de las cuales cada una posee una cadena de tiendas de divisas. Por ejemplo, los almacenes Tiendas de Recuperación de Divisas (TRD) son propiedad de TRD Caribe, parte de la División Financiera del Ministerio de las Fuerzas Armadas Revolucionarias (MINFAR). En el año 2000 esta cadena abrió más de 400 almacenes TRD en toda la isla.⁷¹ En total, Ross y Mayo estiman que había 300 tiendas de divisas en La Habana y un total de aproximadamente 1 000 en todo el país en 2003.⁷²

Además, la existencia de mercancías ha cambiado para satisfacer mejor las necesidades y preferencias del consumidor.⁷³ Mientras que

⁷¹ Para mayor información acerca del Minfar, véase “Revisión de las Fuerzas Armadas Cubanas” de Cubapolidata.

⁷² James E. Ross y María Fernández Mayo, “Cuba’s Food Market and U.S. Exports”, *USDA Gain Market Report CI3010*, p. 10.

⁷³ Esto se confirmó en las entrevistas conducidas por la autora con gerentes en los almacenes de dólares en La Habana.

inicialmente las tiendas de divisas estaban enfocadas hacia las necesidades de los turistas extranjeros y contenían artículos de lujo, en la actualidad tienen una vasta variedad de alimentos básicos, como huevos, proteínas, leche y café, productos que ya no están disponibles en cantidad suficiente con la libreta racionada del estado. Estos almacenes bien surtidos también venden alimentos procesados, como puré de tomate, aceite para cocinar y jugos de frutas, productos disponibles únicamente en estos almacenes. Finalmente, algunos de ellos tienen secciones con ropa, artículos electrónicos —ventiladores, televisores, aparatos de aire acondicionado— y artículos de belleza.

Tabla 10.4
Ventas en las tiendas estatales de recuperación en divisas
en dólares estadounidenses, 1993-2003

	<i>Ingresos brutos en las “tiendas en divisas” millones de dólares</i>	<i>Ventas de proveedores domésticos en las “tiendas en divisas” (por ciento)</i>
1993	263	-
1994	220	-
1995	580	18
1996	640	27
1997	700	43
1998	870	46
1999	-	47 ^a
2000	1 250	48
2001	1 100	55
2002	-	-
2003	1 300	-

^a *Granma*. 12 de diciembre de 1999. “En los resultados de 1999 se aprecia una mejoría, ante todo, en los indicadores de eficiencia económica”.

Fuentes: Los datos de 1993-1998 son de Hiram Nodarse Marquetti y Anicia García Álvarez, “Proceso de reanimación del sector industrial: principales resultados y problemas”, en *Balance de la Economía Cubana a finales de los noventa* (Centro de Estudios para la Economía Cubana: 1998), 49. Los datos de 2000 a 2003 se basan en Economist Intelligence Unit (EIU), *Cuba Country Reports February 2001*, 22; EIU, *Cuba Country Reports February 2002*, 21; EIU, *Cuba Country Reports February 2002*, 31; y, EIU, *Cuba Country Reports February 2003*, 39.

Parte de la estrategia para dirigirse a los consumidores incluyó el aumento en los suministros para proveedores locales más eficientes. Gradualmente, las empresas estatales aumentaron la proporción de artículos producidos en Cuba y vendidos en las tiendas de divisas. La Tabla 10.4 presenta un resumen de las ventas totales anuales en estos almacenes desde 1993 hasta 2003, así como la proporción de estas ventas de origen nacional. Mientras que tan sólo 18% de los bienes vendidos en los tiendas de divisas se fabricaron en Cuba en 1995, el porcentaje alcanzó 55% en 2001. Las industrias alimenticias y ligeras, por ejemplo, tuvieron un ingreso bruto de 137 millones y 200 millones de dólares, respectivamente, en 2000.⁷⁴

Las tiendas de divisas introdujeron sistemas modernizados de pagos, facilitando el vínculo entre la recepción de remesas y los gastos que ira a realizar el consumidor. Los consumidores cubanos que visitan algunas tiendas en dólares pueden usar sus tarjetas electrónicas de débito Transcard. Western Union también ha puesto oficinas en las tiendas de divisas operados por Cimex. Los consumidores pueden recoger remesas enviadas por un familiar en el escritorio de Western Union y a continuación proceder a comprar una variedad de artículos desde productos básicos hasta artículos no esenciales.

Liberalizados en 1994, los mercados agropecuarios buscan incrementar el abasto, la diversidad y la disponibilidad de alimentos para las familias cubanas. En 1999, el gasto para alimentos en estos mercados representó aproximadamente 10% de los gastos de los hogares.⁷⁵ La mayoría de las ventas en los mercados agropecuarios provienen de granjeros privados, cooperativas, granjas estatales e intermediarios. Aquí también, el estado introdujo medidas para recaudar fondos de forma estratégica. Similar a la estrategia de colocar oficinas de Western Union y CADECA dentro o junto a los tiendas de divisas, las oficinas de Cadeca se colocaron dentro de los mercados agropecuarios. Sin embargo, a diferencia de las tiendas de divisas, estos mercados operan en pesos cubanos.

En tanto que las casas de cambio ubicadas en los mercados agropecuarios han tenido tan sólo un éxito parcial en atraer dólares, la estrategia de alentar los flujos de remesas a través de las tiendas de

⁷⁴ Economist Intelligence Unit (EIU), *Cuba Country Report February 2001*, p. 22.

⁷⁵ Phillip Peters, *The Farmer's Market: Crossroads of Cuba's New Economy*, Arlington, VA: Lexington Institute. Peters (2000), p. 13.

divisas, ha probado, por otro lado, ser sumamente exitosa. Estas tiendas son fuentes del financiamiento estatal. Las empresas estatales que las operan venden productos importados a un promedio de 240% de aumento en el precio y los productos de fabricación nacional con 170% de sobreprecio. Una pequeña proporción de este aumento en el precio se reinvierte dentro de la empresa estatal para financiar la producción y las operaciones. La mayoría de las ganancias obtenidas por el incremento de precios en las tiendas de divisas es transferida al presupuesto estatal. La magnitud de las ventas en estas tiendas relativas al balance de pagos de Cuba, también es considerable. En 2003, las ventas brutas anuales en estas tiendas fueron de 1.3 billones de dólares en comparación con 915 millones de dólares en las transferencias corrientes netas. Finalmente, el aumento en suministros por proveedores nacionales, la mayoría empresas estatales, ha reducido las presiones de financiación de importaciones costosas para el estado, que se pagan en divisas extranjeras.

Opciones de inversión: activos formales e informales

Considerando que la política del gobierno cubano ha liberalizado las opciones para el ahorro y el gasto relacionado con los flujos de remesas, las políticas para liberalizar la actividad comercial privada en pequeña escala y la construcción, dos de los usos comunes de las remesas citados en la literatura internacional, han permanecido restringidas. Las restricciones sobre la inversión privada son compatibles con la estrategia estatal para limitar los usos productivos de las remesas en actividades no vinculadas a la economía estatal.

Comenzando en 1993, el gobierno cubano amplió el empleo por cuenta propia y liberalizó los sectores de la economía de transporte y servicio en pequeña escala, que requieren, comparativamente, niveles menores de inversión.⁷⁶ Desde entonces, aproximadamente 3% de la fuerza laboral cubana ha obtenido licencias para trabajar como trabajadores por cuenta propia en 170 ocupaciones diferentes. Sin embargo, las actividades comerciales privadas en pequeña escala en profesiones universitarias y en sectores industriales no han sido autorizadas para trabajadores autónomos.

⁷⁶ Para una discusión más detallada, véase Ana Julia Jatar Hausmann, *The Cuban Way: Capitalism, Communism and Confrontation* (West Hartford, Conn: Kumarian Press, 1999).

Algunas políticas para limitar el crecimiento del sector de empleo por cuenta propia han sido instituidas. Los empleados en actividades tales como restaurantes, como en la mayoría en el sector de servicios, deben ser miembros de la familia. Los empresarios precisan comparar sus abastos a través de distribuidores estatales o comprobar que los artículos se obtuvieron de proveedores que pagan impuestos y son registrados oficialmente. A pesar de estas restricciones, hay razones para suponer que los flujos de remesas se han insertado en la esfera privada de la economía. Muchas de estas actividades, como paladares o restaurantes familiares, requieren un capital inicial significativo e inversiones continuas. Estos requerimientos de capital exceden el ingreso promedio disponible de los salarios de los trabajadores cubanos. Más aún, la falta de mercados de crédito y la sostenida contracción económica, dificultan imaginar que estas inversiones son hechas exclusivamente con capital nacional. Como sugiere Duany, “la información anecdótica indica que muchos trabajadores por cuenta propia reciben con frecuencia dólares a través de remesas.”⁷⁷

La vivienda ha sido citada como la necesidad más importante no satisfecha durante la década de 1990. Los gastos significativos requeridos para su rehabilitación y reparación sobrepasan el salario en pesos. Sin embargo, de acuerdo con Hamberg, 85% de cubanos son dueños de sus casas y entre 66% y 75% de todas las unidades creadas desde 1959 han sido “auto construidas”.⁷⁸ En tanto que la necesidad de cubrir la costosa y escasa exigencias de alimentación tuvieron prioridad para la mayoría de los consumidores cubanos sobre la reparación de la vivienda, la autoconstrucción y rehabilitación de la vivienda continuó durante la década de la crisis. Es probable que las remesas hayan financiado una porción de estos gastos, como en otros países, donde las transferencias familiares privadas se han usado para comprar y financiar casas.

Sin embargo, es importante enfatizar que en el caso de Cuba, la política gubernamental ha restringido de manera muy severa las

⁷⁷ Jorge Duany, “Redes, Remesas y Paladares: la Diáspora Cubana desde una Perspectiva Transnacional”, trabajo presentado en el *Taller sobre Redes Económicas y Sociales* (New York: Grupo de Trabajo sobre Cuba del Consejo de Investigación en Ciencias Sociales, 2000).

⁷⁸ Jill Hamberg, “The Worst of Times and the Best of Times: Cuban Housing Policy since 1990”, mimeo, 2001.

inversiones en vivienda y en los intercambios de bienes raíces desde 1959. En 1990 se reforzaron los derechos de propiedad no transferibles por medio de reglamentos rígidos y sanciones para las ventas ilegales de viviendas, así como para la autoconstrucción. Aquellos hogares que han escogido intentar la autoconstrucción son sujetos de multas severas.

Política fiscal: impuestos sobre los ingresos y las ventas

En agosto de 1994, el gobierno cubano instauró un impuesto sobre la renta como parte de una reforma importante del sistema tributario. Por primera vez desde 1959 se recaudaron de las familias cubanas, tributos sobre el ingreso obtenido a través de salarios, remuneraciones, intereses, dividendos e ingresos derivados del tipo de cambio de la divisa en una escala progresiva que variaba desde 5% para ingresos menores hasta 50% para ingresos altos. En la ley tributaria, las remesas no se consideraron ingreso, y por lo tanto se excluyeron de ser tributadas.

Sin embargo, como los impuestos tributan ganancias en actividades económicas productivas, las remesas invertidas en estas áreas son gravadas de forma indirecta. Los receptores que depositan sus dólares en cuentas de ahorro pagan impuestos sobre el interés ganado. Aquellos que invierten en el trabajo por cuenta propia privado pagan impuestos sobre sus ganancias, ya que el sistema de tributos obliga a las empresas a pagar impuestos en la misma divisa en que se generan ganancias. Por tanto, los negocios de trabajo por cuenta propia con ventas en dólares deben pagar impuestos en esta misma moneda. Nuñez Moreno estima que los cuentapropistas pagaron impuestos de ingresos equivalentes a 1% del presupuesto estatal total en 1998.⁷⁹ Las ganancias del trabajo por cuenta propia, como los paladares y los

⁷⁹ Lilia Nuñez Moreno, "Impactos del Sector Informal en la Estructura Social Cubana", Trabajo presentado en *XXI Latin American Studies Association Meeting*, 8. Nuñez Moreno detalla que los impuestos sobre ingresos pagados por 177 436 individuos oficialmente registrados como trabajadores por cuenta propia contribuyeron con el 1% del presupuesto estatal de 1998, que totalizó 12 502 millones de pesos. En promedio, esto representa 700 pesos por individuo registrado oficialmente como cuentapropista en 1998.

arrendadores de habitaciones, abarcaron 66% de las ganancias totales por impuestos sobre los ingresos en 2001.⁸⁰

Se introdujeron otros mecanismos indirectos para gravar las remesas con impuestos al valor añadido en las ventas finales hechas en dólares. Estos impuestos, por ejemplo, se han instituido en los mercados de artesanías donde se venden productos de la industria ligera, como zapatos. También se han creado impuestos para artículos de lujo como el tabaco. Asimismo, los impuestos recaudados en las tiendas de dólares representan una fuente de ingresos en divisas para el estado. Aunque no están disponibles las estadísticas sobre la proporción de los recursos fiscales recaudados en dólares, los impuestos indirectos totales ascendieron a 60.6% del ingreso fiscal en 2003.⁸¹

El sistema oficial para la transferencia de remesas

Mientras que la primera y segunda etapas de reformas políticas se enfocaron en reformas a la política monetaria y el aumento de la infraestructura para el consumo y la inversión, la tercera etapa se ha enfocado en el desarrollo de vías oficiales para el envío de remesas y el refuerzo de las relaciones con la comunidad de emigrados cubanos a través de cambios en la política migratoria. De manera estratégica, Cuba desarrolló medidas relacionadas al envío de remesas y la migración únicamente después de que la efectividad de los mecanismos para atraer y dirigir los flujos privados hacia la economía oficial fueron comprobadas.

Cuba ha creado una amplia variedad de opciones para que se envíen las remesas a través de vías bancarias y no bancarias, principalmente a través de subsidiarias de la empresa estatal, la Corporación Cimex. Debido a que la política estadounidense restringe las cantidades y las vías a través de bancos, compañías de giros y servicios postales que pueden ser utilizadas por residentes norteamericanos para el envío de remesas, como se explicará más adelante en este capítulo, se han creado también una variedad de mecanismos de transferencia

⁸⁰ CEPAL, "Cuba: Evolución Económica durante 2000", LC/MEX/L.465 (México: CEPAL, 2001), p. 68.

⁸¹ CEPAL e Instituto Nacional de Investigaciones Económicas, *Política social y reformas estructurales: Cuba a principios del siglo XXI*, LC/MEX/G.7 LC/L.2091 (México: CEPAL, 2004).

accesibles desde Estados Unidos a través de terceros países.⁸² En esta sección se describen estas seis vías, vigentes en el 2004, que comprenden el sistema oficial de transferencia de remesas.

Primero, las remesas pueden ser enviadas por giros bancarios en muchos países europeos, norteamericanos y latinoamericanos, incluyendo Italia, México, Venezuela y España, quienes establecieron acuerdos de cooperación con el sistema bancario cubano (véase Tabla 10.5). El banco emisor de la transferencia cobra una comisión al remitente y el banco cubano carga una comisión al receptor. Por ejemplo, se pueden enviar las transferencias en efectivo desde la Caja de Ahorros y Monte de Piedad de Madrid, en España, a las cuentas de los receptores en el Banco Popular de Ahorro en Cuba con la comisión de envío por giro dividida entre ambos bancos. Los remitentes pagan una comisión de 4.5% en España y los receptores una de 5% en Cuba. Hasta 2003, el Banco Popular de Ahorro había firmado acuerdos con más de 48 bancos de Europa, Latinoamérica y Canadá.⁸³

Segundo, las remesas pueden ser enviadas a través de transmisoras internacionales de divisas o de los expedidores de remesas (véase Tabla 10.6). El 8 de julio de 1999, Fincimex S.A., empresa estatal cubana y una subsidiaria de Corporación Cimex, S. A., en cooperación con Western Union Financial Services International creó un servicio directo de pago en efectivo de remesas enviadas a Cuba desde Estados Unidos. Western Union abrió oficinas en toda Cuba en las tiendas de divisas operadas por Cimex, donde los receptores cubanos podían recoger sus transferencias en dólares. Western Union requiere de los remitentes el pago en efectivo y cobra 29 dólares por transacción, sin importar si la cantidad del envío es de 25 o de 300 dólares.⁸⁴ Las comisiones de la transacción que varían de 10 a 30%, son compartidas entre ambas empresas, en donde la firma cubana recibe una parte proporcionalmente mayor del total.

⁸² Además, estos mecanismos también facilitan la transferencia de remesas del creciente número de cubanos que han emigrado a Europa y Latinoamérica durante la última década.

⁸³ Banco Popular de Ahorro, [Online], <http://www.bancopopulardeahorro.com> [citado 20 agosto 2003].

⁸⁴ Como se precisará en la sección sobre las políticas estadounidenses hacia las remesas a Cuba, las leyes estadounidenses limitaron las remesas enviadas desde Estados Unidos a Cuba a 300 dólares trimestrales de 1998 a 2003.

Tabla 10.5

El sistema cubano de transferencias de remesas: instituciones bancarias

<i>Empresa extranjera^a</i>	<i>Comisión por transferencia (%)</i>	<i>Socio cubano</i>
Argentaria, Caja Postal y Banco Hipotecario S.A. (España)	2.5-5.0	Banco Financiero Internacional (BFI)
Havana International Bank Ltd. (Reino Unido)	n.a.	Bancos cubanos
ING Barings (Holanda)	n.a.	Bancos cubanos
Netherlands Caribbean Bank N.V. (Antillas Holandesas)	n.a.	Bancos cubanos
National Bank of Canada	10+	Bancos cubanos
Banco Bilbao Vizcaya (España)	n.a.	Bancos cubanos
Banco Sabadell (España)	n.a.	Bancos cubanos
Fransabank Sal (Líbano)	n.a.	Bancos cubanos
Banco Nacional de Comercio Exterior SNC (Bancomext) (México)	n.a.	Bancos cubanos
Caribbean Finance Investments Ltd. (Reino Unido)	n.a.	Bancos cubanos
Caja de Ahorros y Monte de Piedad Madrid (Caja Madrid, CM) (España)	4.5 (CM) + 5 (BPA)	Banco Popular de Ahorro (BPA)—Corp. Financiera Habana (CFH)
Fincomex Ltd. (Reino Unido)	n.a.	Bancos cubanos

* Éstos son ejemplos y no una lista completa.

Fuente: Información públicamente disponible de los bancos comerciales y entrevistas de la autora.

Ha sido notable el crecimiento en las empresas transmisoras de dinero que ofrecen servicios de envío de remesas a Cuba. En junio de 2002, había 100 oficinas Western Union-Cimex en La Habana y 14 oficinas provinciales operando en Cuba. Además, hay varias otras transmisoras de dinero que envían efectivo por giro hacia Cuba a través de Canadá, Latinoamérica y Estados Unidos. MoneyGram, la segunda compañía transmisora de dinero más grande en Estados Unidos, abrió sus operaciones en Cuba en diciembre de 2000. También se ha elevado el crecimiento en la cantidad de remesas transferidas a través de estas transmisoras de dinero. Por ejemplo, Panagea, una firma que dirigió la campaña de Western Union para introducir al mercado el nuevo servicio, reportó que “para el año 2000, el volumen de ventas y ganancias actuales [para Western Union] excedió los objetivos en 65%, y creció de manera progresiva en tres dígitos en comparación con el año anterior”.

Tabla 10.6

El sistema cubano de transferencia de remesas: emisores de remesas

<i>Empresas extranjeras^a</i>	<i>Cantidad anual (miles de dólares)</i>	<i>Comisión por trans- ferencias (%)</i>	<i>Socio cubano</i>
Western Union (Estados Unidos)	250 000 (2001) ^c	10-30	Cimex
MoneyGram ^b (Estados Unidos)	n.d.	9-22	Cimex
Caribe Express (Estados Unidos)	n.d.	10-18	Banco Financiero Internacional (BFI) Comercio (Bandec), Transcard y OceanCard.
One Money Transfers (Estados Unidos)		8.6-26	Cimex
El Español (Estados Unidos)	n.d.	n.d.	n.d.
Duales (Canadá)	n.d.	10-15	n.d.
Cash2Cuba (Canadá)	320 (2002) ^d	10-22	Cimex
Antillas Express (Canadá)	n.d.	8-7	Cimex

^a Éstos son ejemplos y no una lista completa.

^b MoneyGram inició la transferencia a Cuba en 2000 y entró en un convenio de asociación con Transcard en 2001.

^c Cálculos de la autora con base en datos citados por Manuel Orozco, "Challenging and opportunities of marketing remittances to Cuba" (Washington D.C.): InterAmerican Dialogue, 2002), p. 4. En un cuadro de resumen, Orozco cita los datos de una encuesta del BID/Fomin de un muestra representativa de inmigrantes cubanos informaron que envían remesas utilizaron el servicio de Western Union en 2001. Con base en estas cifras y el total de flujos estimados por el Banco Mundial de las transferencias netas actuales en 2001 de 813 millones de dólares, el tamaño estimado del mercado para Western Union sería aproximadamente igual a las cifras reportadas en este cuadro.

^d Cash2Cuba ha estado en operación desde 1997, transfiere fondos a través de Transcard o giros postales. Las cifras son de diciembre de 2002. Cash2Cuba informó que ha registrado a 10 000 usuarios en su primer mes de operación en línea.

Fuentes: Cálculos de la autora, con base en entrevistas confidenciales con representantes de esas instituciones, así como con la información pública disponible publicada por Antillas Express, Caribe, ICC Corporation y Moneygram.

Tercero, las remesas pueden enviarse a una tarjeta de débito que pertenece a un ciudadano cubano. La tarjeta de débito, Transcard, inició operaciones en Cuba en 1998. Similar en su apariencia y uso a una tarjeta de débito, los remitentes de cualquier parte del mundo (incluyendo Estados Unidos) envían fondos a través de un giro postal, un giro bancario o una transferencia electrónica a una cuenta en Canadá. Al recibir el dinero, Transcard Canada transfiere estos fondos a una cuenta de débito en Cuba dentro de tres días laborales. Las empresas Fincimex S.A., una subsidiaria de Corporación Cimex S. A., y Transcard, emitida por Transcard Canada Limited con base en Canadá, conjuntamente operan el servicio de remesas Transcard. La comisión para la transferencia, que varía entre 5.0 y 5.5%, se comparte entre las dos empresas.

Los consumidores cubanos reciben la suma equivalente en dólares en un crédito. Pueden tener una cantidad ilimitada de fondos en una sola tarjeta que se puede usar para compras en una gran variedad de almacenes en la isla. Como se muestra en la Tabla 10.7, Transcard reportó 100 000 tarjeta habientes en Cuba en 2000, equivalente a 1.5% de la población en edad laboral. En 2004, la empresa de Telecomunicaciones de Cuba S. A. (ETECSA), una empresa mixta, introdujo una nueva tarjeta de débito que permite transferencias electrónicas desde Italia y España hacia Cuba, vía su subsidiaria, SerCuba.

La cantidad de remesas transferidas a través de tarjetas de débito ha producido resultados positivos, aunque los volúmenes totales son más bajos que los montos reportados por Western Union y otros para la transmisión de remesas. De acuerdo con Fincimex, se transfirieron 11.5 millones de dólares a tarjetas de débito en 1998.⁸⁵ Un año después, se triplicó la suma; Transcard Canada Limited reportó que “se transfirieron más de 33 millones de dólares a Cuba de agencias operando en Florida en 1999.”⁸⁶ En octubre del 2000, Transcard Canada modificó su servicio de envío de remesas para cumplir con los reglamentos estadounidenses. Previo a esta fecha, los remitentes en Estados Unidos podían enviar una cantidad ilimitada de fondos a Cuba vía Canadá. Las nuevas reformas requieren que los remitentes

⁸⁵ Para mayor información sobre las operaciones de Fincimex, véase http://www.cubagob.cu/des_eco/banco/espanol/sistema_bancario/fincimex.htm.

⁸⁶ Información publicada en Transcard Canada Limited, “Financial Growth”, [Online] Transcard Canada Limited, http://www.transcardinter.com/investors/financial_growth.html. [citado 22 junio 2000].

Tabla 10.7
El sistema cubano de transferencias de remesas:
tarjetas de débito, mensajería, tarjetas de crédito y giros postales

<i>Tipo de servicio</i>	<i>Empresas extranjeras^a</i>	<i>Cantidad anual (miles de dólares)</i>	<i>Comisión por transferencia (%)</i>	<i>Socio cubano</i>
Tarjetas de débito ^b	Tanscard (Canadá)	33 000 (1999) ^c	5.5-5.0	Fincimex
	QuickCash	650 (2001) ^f	10-120	Cuba Express y Banco Popular de Aorro (BPA)
Mensajería ^c	SerCuba ^d	n.d.	3.6-13	Fincimex
	American International Service, S.A.	n.d.	4-10	Cimex
	DHL	n.d.	80.4/lb	UTISA ^g
Tarjetas de Crédito	BFI Card	n.d.	n.d.	Banco Financiero Internacional (BFI) Internacional (BFI)
	Banamex	n.d.	n.d.	n.d.
Giros Postales	Correos de Costa Rica, S.A.	n.d.	9	Correos de Cuba, S.A.
	icc Corporation Giro Postal ^h	n.d.	60-17	Correos de Cuba, S.A.

^a Estos son ejemplos y no una lista completa.

^b Los depósitos se pueden enviar vía internet.

^c Los servicios de mensajería proveen un servicio de entrega de efectivo a residentes en Cuba.

^d Este servicio se inició en 2004 a través de la empresa mixta cubana-italiana, Empresa de Telecomunicaciones de Cuba, S.A. (Etecsa), para el envío de remesas de España e Italia.

^e Fincimex reportó que se transfirieron 11.5 millones de dólares usando Transcard en 1998 y Transcard informó que se transfirieron 33 millones de dólares en 1999. De acuerdo con Transcard hubo un estimado de 98 000 usuarios con tarjetas en Cuba en 1999 y 100 000 en 2002. Fincimex reporta 82 289 usuarios en 2001. Para 2003, Transcard informa que ses aceptada en más de 600 puntoss de venta y en instituciones financieras en toda Cuba donde los fondos se pueden retirar en dinero en efectivo.

^f Los datos de QuickCash son de 2001; la cifra comparable de 1998 fue de 220 000 dólares.

^g UTISA es una empresa cubana instalada en Panamá.

^h Las cantidades en giros postales se limitan a entre 15 y 100 dólares.

Fuentes: Cálculos de la autora, con base en entrevistas confidenciales con representantes de las instituciones, así como con la información pública disponible divulgada por la Cámara de Comercio de Cuba, Etecsa, Fincimex, *Quickcash*, SerCuba y *Transcard*.

en Estados Unidos envíen sus remesas a través de una agencia o un comerciante con base en Estados Unidos que sea previamente autorizado por agencias estadounidenses para enviar remesas a Cuba. Transcard ha ampliado sus operaciones por medio de acuerdos con competidores que incluyen Va Cuba Inc. y MoneyGram Payment Services Inc.⁸⁷

Cuarto, las transferencias familiares privadas se pueden enviar utilizando empresas de mensajería, o servicios de transporte expreso. Las compañías de mensajería, como DHL y AIS (American International Service), operan un servicio puerta-a-puerta desde Estados Unidos a Cuba. DHL, que opera en Cuba desde 1990, envió 80 000 paquetes a Cuba en 1998 con valor de 81 dólares por libra.⁸⁸ Mientras que otras empresas de mensajería tienen precios más competitivos, esta vía permanece como la más cara en comparación con las otras cinco opciones disponibles para los remitentes de remesas.

Quinto, los familiares que viven en el extranjero pueden autorizar a sus familias en Cuba para utilizar sus tarjetas de crédito mientras tanto estén de acuerdo en pagar los saldos. Las tarjetas de crédito aceptadas en Cuba incluyen las de Visa, emitidas por Banca Confía, la subsidiaria en México de Visa Internacional y las de MasterCard, emitidas por MasterCard International. Además, los remitentes de remesas pueden usar las tarjetas de crédito emitidas por el Banco Financiero Internacional de Cuba, CabalCard de Argentina y Banamex de México.⁸⁹ De acuerdo con el U.S.-Cuba Trade and Economic Council, “la Oficina de Control de Activos Extranjeros (OFAC, por sus siglas en inglés) del Departamento del Tesoro en Estados Unidos en Washington, D.C. permite a los individuos no sujetos a las leyes estadounidenses el uso de las tarjetas de crédito Visa y MasterCard para transacciones dentro de la República de Cuba, siempre y cuando estas tarjetas no estén emitidas por instituciones financieras con base en Estados Unidos.”⁹⁰

⁸⁷ MoneyGram pertenece a Travelers Express Company, Inc., con base en Minneapolis.

⁸⁸ U.S.-Cuba Trade and Economic Council, [Online] “Economic Eye on Cuba, © March 1, 1999 to March 7, 1999”, <http://www.cubatrade.org/eyeonz27.html> [citado 22 noviembre 2000].

⁸⁹ Para mayores detalles, véase <http://www.cubatrade.org/2000hlights.html>.

⁹⁰ [Online] “Economic Eye on Cuba, © January 3, 2000 to January 9, 2000”, <http://www.cubatrade.org/eyeon2000a.html> [citado 22 noviembre 2000].

Sexto, Cuba ha firmado acuerdos para facilitar las transferencias vía giros postales en Latinoamérica y el Caribe, así como en Europa. En junio de 1999, Correos de Costa Rica, S.A. firmó un acuerdo con Correos de Cuba para transferir remesas en forma electrónica entre los dos países. Se puede transferir un máximo de 500 dólares por día; la comisión de 9% se divide entre ambas compañías. De acuerdo con una entrevista publicada en la prensa, el director de los Servicios Postales de Costa Rica, citó las comisiones significativamente más elevadas que se cobran en el mercado cubano de remesas como una motivación que llevó a su empresa a comenzar a proveer este servicio a la isla. De acuerdo con el Director Ricardo Toledo, "Costa Rica visualiza esto como un labor humanitario".⁹¹ La Tabla 10.7 resume las empresas cubanas y los socios extranjeros que operan servicios para la transferencia de remesas a través de tarjetas de débito, mensajería, tarjetas de crédito y servicios postales.

Con relación a la cantidad total de remesas transferidas desde el exterior, las cantidades enviadas a través de vías oficiales han aumentado desde la introducción de estas vías financieras. Por ejemplo, Fincimex reportó que entre octubre de 1995 y diciembre de 1998 antes de la introducción de servicios como los de Western Union y el sistema de débito de Transcard, se transfirieron 43 millones de dólares a través de bancos y servicios de entrega a domicilio.⁹² Comparado con las estadísticas del Banco Mundial sobre las transferencias netas corrientes para el mismo periodo, esto sería equivalente a menos del 2% de todas las remesas recibidas por las familias cubanas receptoras en el mismo periodo. En 2001, con base en los cálculos de la autora y presentados en las Tablas 10.6 y 10.7, se había enviado un mínimo estimado de 283650 millones de dólares a través de dos de las vías oficiales (Western Union y Transcard). Con base en los estimados publicados por el Banco Mundial de las transferencias corrientes en el mismo año, las estadísticas sugieren que aproximadamente 35% del volumen total de remesas se enviaron a través de estas vías oficiales.

Aunque no están disponibles los datos sobre el total oficial de flujos de todas las seis vías, es razonable esperar que la mayoría de las remesas oficiales se envíen ya sea a través de las transmisoras de dinero o por medio de tarjetas de débito. Se puede esperar que la cantidad y

⁹¹ *La Prensa*, 11 de junio, 1999.

⁹² Financiera Cimex S.A., [Online] http://www.cubagob.cu/des_eco/banco/espanol/sistema_bancario/fincimex.htm. [citado 20 agosto 2003].

el valor de las vías restantes, que incluyen bancos, mensajería, tarjetas de crédito y giros postales, tengan niveles relativamente más bajos en Cuba, ya que la mayoría de las transacciones son en especie y no realizadas a través de instrumentos financieros. Esta suposición también se corrobora en las encuestas de cubanos emigrados. Orozco cita los datos de una encuesta de una muestra representativa de emigrantes en Estados Unidos realizada por el BID/FOMIN en 2001 mostrando que 32.1% de todos los emigrados cubanos enviaron remesas a través de Western Union, 3.6% por servicios de mensajería y 10.7% envió fondos a través de cooperativas de crédito (*credit unions*).⁹³ Sin embargo, las cifras presentadas en este estudio también indican que una proporción significativa de remesas continúan siendo transferidas a través de vías no oficiales. Esto también lo corrobora Orozco que informa que, en promedio, los remitentes transmitieron 46.4% de remesas a Cuba con amigos que viajaban hacia la isla.⁹⁴

Política migratoria

Con el empeoramiento de la crisis económica durante la década de 1990, los emigrados cubanos abandonaron el país cada vez más por razones económicas, más que como parte de un éxodo político, como ocurrió durante los primeros años de la revolución. Efectivamente, un estudio la Universidad de La Habana realizado en 1993 con 188 balseros que el gobierno cubano interceptó en el mar, encontró que 83% buscaban refugio en Estados Unidos para ayudar a la familia necesitada en la isla.⁹⁵ Al reconocer que la migración no era por motivos políticos y si por razones económicas, en especial para aquellos que dejaron la isla después de 1980, Cuba reformó sus políticas para mejorar las relaciones con los emigrados y, por primera vez en cinco décadas, facilitó las salidas temporarias.

Desde 1994, el Ministerio de Relaciones Exteriores ha mantenido

⁹³ Orozco, "Challenging and opportunities of marketing remittances to Cuba", p. 4.

⁹⁴ *Ibidem*.

⁹⁵ Milagros Martínez, Magaly Martín, Blanca Morejón, Guillermo Milán, Invalis Rodríguez, Lourdes Urrutia, Consuelo Martín, Antonio Aja y Marta Díaz, *Los Balseiros Cubanos: Un estudio a partir de las salidas ilegales* (La Habana: Editorial de Ciencias Sociales, 1996).

una oficina especial, la Dirección de Asuntos de Cubanos Residentes en el Exterior, dedicada a las relaciones con los emigrados. La oficina patrocinó dos conferencias sobre la Nación y la Migración en 1994 y 1995 y empezó a publicar un boletín trimestral. Las políticas de viaje para los emigrados que regresaban a visitar a sus familias también fueron relajadas. Aunque los emigrados cubanos son considerados ciudadanos cubanos, sólo a los que emigraron después de 1970 se les pide entrar al país con pasaporte cubano y visa. En 1996, el gobierno cubano introdujo un permiso de entrada múltiple y, por primera vez, permitió la repatriación de cualquier emigrado con más de 60 años de edad. En octubre de 2003, se adicionaron a estas medidas la proclama de que, a partir de abril de 2004, los residentes cubanos que vivían en el exterior con pasaporte autorizado, podrían entrar al país sin visa, en preparación para la Tercera Conferencia sobre la Nación y la Migración en mayo de 2004. Como se mencionó anteriormente, el discurso político también ha avanzado, con altos directivos gubernamentales rango refiriéndose a los emigrados como miembros de “la comunidad”, así como “compatriotas viviendo en Estados Unidos”.⁹⁶

Las políticas también han ampliado los derechos de ciudadanía de los emigrados. Por ejemplo, el gobierno cubano ha extendido los derechos de tener cuentas bancarias y de inversión a los emigrados. Éstos, de acuerdo con la Ley para la Inversión Extranjera de 1993, disfrutan de derechos de propiedad privada y de inversión, privilegios negados a los isleños remanentes (aunque el embargo estadounidense prohíbe a los cubano-americanos aprovecharse de esta apertura gubernamental). Los emigrados también pueden abrir cuentas bancarias en dólares en Cuba. Entretanto, durante la Segunda Conferencia sobre la Nación y la Migración, en Cuba, los cubano-americanos dieron testimonio en la Asamblea Nacional sobre el impacto de una nueva ley de ciudadanía, haciendo recomendaciones sobre cómo se podrían incorporar cambios para proporcionar a los emigrados un carácter “transnacional”.

Finalmente, los cubanos que dejan la isla legalmente ya no se consideran emigrantes permanentes. El gobierno ha disminuido paulatinamente la edad para aquellos que buscan visitar a sus familiares en el exterior, una ruta de éxodo común para la migración. Anteriormente, tan sólo a los varones de más de 55 años y a las mujeres mayo-

⁹⁶ Martín y Pérez, *Familia, emigración y vida cotidiana en Cuba*, p. 114.

res de 50 se les permitía visitar a sus familiares en el extranjero, pero en 1994 cualquier cubano de más de 18 años podía pedir un permiso de salida.⁹⁷ Por primera vez, el gobierno cubano también liberalizó la política de migración para permitir las salidas temporales. Aquellos que obtienen permiso legal (permisos de residencia en el exterior) pueden residir fuera de Cuba hasta 11 meses con todos los derechos y privilegios de ciudadanía, en tanto paguen una cuota por cada mes adicional después del primer mes de residencia en el extranjero. Las cuotas varían a según el nivel de ingreso en el país de residencia. En tanto que los emigrantes que viven en Estados Unidos o Europa pagan 175 dólares mensuales, los que viven en México o en la República Dominicana pagan 30 dólares por mes.⁹⁸ Los estudiosos de la migración estiman que se han otorgado 10 000 permisos.⁹⁹ Pero aquellos que escogen salir de manera ilegal, como los 45 000 cubanos que se estima salieron entre 1990 y 1994 durante la crisis de los balseros, son excluidos de estos privilegios.¹⁰⁰

Un resumen de la estrategia cubana

Para recapitular, las transferencias familiares privadas a Cuba desde el exterior, principalmente de remitentes en Estados Unidos, crecieron de manera dramática en la década de 1990. La legalización del dólar en 1993 fue el primer paso decisivo, pero el desarrollo de una arquitectura financiera interna y externa ha sido crucial para consolidar una estrategia a largo plazo para sostener su flujo continuo de las remesas. En 2003, se informó que las transferencias corrientes netas llegaron a 915 millones de dólares, 606 millones más por año que en 1994. Efectivamente, las estadísticas oficiales muestran que las remesas crecieron a una cifra promedio de 16% anual durante entre 1994 y 2003 y excedieron la inversión extranjera directa por más de tres mil millones de dólares.

⁹⁷ Martín y Pérez, *Familia, emigración y vida cotidiana en Cuba*, p. 4.

⁹⁸ Confirmado por la página web del Ministerio de Relaciones Exteriores (2002); para mayor discusión, véase la sección sobre “Servicios Consulares”.

⁹⁹ Entrevista confidencial realizada por la autora.

¹⁰⁰ El código penal cubano aún hace de la “salida ilegal” un crimen punible con hasta tres años de prisión, si el intento de salida es no-violento, o hasta ocho años si hay violencia o intimidación.

La evidencia presentada en esta sección sugiere que la estrategia del gobierno cubano ha tenido un éxito moderado al atraer los flujos de remesas hacia las vías oficiales a través de un conjunto muy amplio de instrumentos financieros desarrollados en la década de 1990. Esta estrategia ha tenido menos éxito en lograr aumentar el índice de crecimiento de las remesas. Las estadísticas oficiales muestran que las cifras de crecimiento disminuyeron desde las cifras pico al inicio de la década de 1990, inmediatamente después de la legalización del dólar, e inclusive disminuyeron un poco en 2001 y 2002. Sin embargo, a pesar de ser una fuente importante para financiar las obligaciones del balance de pagos de Cuba en divisas extranjeras, las remesas han sido insuficientes para cubrir el déficit comercial cubano (únicamente en bienes), que se colocó en 2.6 mil millones de dólares en 2002.

LA POLÍTICA DE ESTADOS UNIDOS HACIA EL ENVÍO DE REMASAS A CUBA: DE LA PROHIBICIÓN AL CONTROL

Habiendo examinado el impacto de las estrategias del gobierno cubano respecto al envío y uso de las remesas, este capítulo pasa ahora a considerar la política de Estados Unidos respecto al envío de remesas a Cuba. Desde 1963, Estados Unidos ha impuesto severas limitaciones a la transferencia de remesas, así como sobre los viajes directos a Cuba y los gastos de los visitantes estadounidenses a la isla. Las prohibiciones y los controles sobre las transferencias privadas a los familiares en la isla forman parte de una estrategia estadounidense que ha buscado restringir el acceso de Cuba a los divisas extranjeras para fomentar la privación económica y el disgusto de los isleños con el gobierno. Estas políticas se moderaron brevemente entre 1978 y 1982, cuando Estados Unidos permitió por primera vez el envío de remesas a Cuba. Desde entonces, la política estadounidense ha intentado hacer más severos los controles, emitiendo reglamentos, restricciones y límites sobre la cantidad de remesas que se pueden enviar a los cubanos en la isla y durante un breve periodo de cuatro años, entre 1994 y 1998, hasta llegó a prohibir las transferencias. En 2003, Estados Unidos cambió parcialmente su política, al mantener las restricciones sobre los envíos pero aumentar significativamente las cantidades máximas. Esta política se revirtió en 2004, cuando nuevamente se hicieron más severas las restricciones. Esta sección sobre la política de Estados Unidos hacia

Cuba busca enfocarse en el análisis de cómo el país huésped de los emigrados ha intentado afectar el flujo de remesas y el grado en que han sido efectivas las políticas restrictivas.

Prohibición

Siguiendo el exitoso derrocamiento en 1959 de la dictadura de Batista apoyada por Estados Unidos, las relaciones entre este país y el gobierno revolucionario de Cuba se empeoraron gradualmente. En tanto aumentaron los temores de Washington acerca de la orientación ideológica populista y posiblemente comunista del gobierno cubano, los políticos estadounidenses empezaron a emplear tácticas abiertas y secretas para desestabilizar el régimen anticapitalista emergente tanto en la esfera económica como en la política. En la década siguiente, Washington estableció una estrategia de embargo económico global hacia Cuba. Esta táctica pretendía bloquear el acceso de Cuba a las divisas extranjeras a través del cierre de los vínculos económicos con la isla, tanto para Estados Unidos como para aquellos socios comerciantes y prestamistas importantes de Cuba en el Oeste.¹⁰¹ En la esfera internacional, Estados Unidos presionó a sus aliados para que siguieran políticas similares, como cortar los vínculos entre sus instituciones bancarias internacionales con Cuba.¹⁰²

Si bien no se dispone de estimados confiables, los cubanos que llegaban a Estados Unidos al principio de la década de 1960, envia-

¹⁰¹ Morris H Morley, *Imperial State and Revolution: The United States and Cuba, 1952-86* (Cambridge: Cambridge University Press, 1987), p. 121. Después de la nacionalización de los bancos de propiedad de Estados Unidos el 17 de septiembre de 1960 y de los bancos propiedad cubana el 13 de octubre de 1960, el presidente Eisenhower emitió un embargo total sobre las exportaciones cubanas conforme la autoridad general del Acta de Control de Exportaciones de 1949, el 20 de octubre. De acuerdo con Morley, la decisión de invocar esta Acta, más que el Acta de Tratado con el Enemigo que sería invocada en 1962, permitió a las subsidiarias de las empresas transnacionales estadounidenses en el extranjero escapar al cumplimiento con la política de Estados Unidos.

¹⁰² Por ejemplo, el gobierno de Eisenhower estuvo implicado en una campaña para prevenir que Cuba recibiera préstamos y créditos de instituciones occidentales y canadienses. Para mayores detalles, véase Morley, *Imperial State and Revolution: The United States and Cuba, 1952-1986*, p. 88.

ron remesas a la isla, pero lo hacían principalmente para facilitar la migración.¹⁰³ Se transfirieron dólares por medio de giros postales, el canal principal para enviar fondos a Cuba en ese entonces. Cuando se suspendió el correo directo entre Cuba y Estados Unidos en 1962, este canal dejó de ser una opción.¹⁰⁴

Como parte de su estrategia para emitir sanciones rotundas, la Oficina de Control de Activos Extranjeros del Departamento del Tesoro de Estados Unidos (OFAC, por sus siglas en inglés), emitió el 8 de julio de 1963 los Reglamentos de Control de Activos Cubanos (CACR, por sus siglas en inglés) bajo la autoridad de la Ley Federal de Comercio con el Enemigo (*Trading with the Enemy Act*) codificando, y más tarde, endureciendo el embargo comercial que había sido impuesto por el Presidente Kennedy en 1962.^{105, 106} Bajo los reglamentos originales, se prohibió cualquier transferencia de propiedad en efectivo o de otra especie. La sección 515.201 de los reglamentos del CACR de 1963 prohibieron a los ciudadanos estadounidenses, residentes y a las corporaciones que se comprometieran en “1) todas las transferencias de crédito y todos los pagos...; 2) todas las transacciones en divisas extranjeras por cualquier persona dentro de Estados Unidos; y, 3) la exportación o retiro de Estados Unidos de monedas de oro o plata o en lingotes, divisas o acciones por cualquier persona dentro de Estados Unidos con Cuba y sus ciudadanos.”

Desde 1963 hasta 1978, las políticas de Estados Unidos prohibien-

¹⁰³ García, *Havana USA: Cuban Exiles and Cuban-Americans in South Florida, 1959-1994*, p. 17.

¹⁰⁴ Mark P. Sullivan y Maureen Taft-Morales, “Cuba: Issues for the 107th Congress,” Report for Congress (Washington D.C.: Library of Congress Congressional Research Service, 2002), p. 10.

¹⁰⁵ Para información más detallada, véase U.S. Department of the Treasury, Office of Foreign Assets Control (OFAC), “Cuba Assets Control: Regulations and Related Documents, Title 31 Code of Federal Regulations Chapter V Part 515—Cuban Assets Control Regulations” (Washington D.C.: Treasury Department, 1963).

¹⁰⁶ Bajo la autorización del *Trading with the Enemy Act of 1917*, el presidente de Estados Unidos tiene el poder de prohibir las transacciones financieras en tiempo de guerra. Los *Cuban Import Regulations* de febrero de 1962, que prohibían la importación de mercancías de origen cubano, permitieron a las subsidiarias estadounidenses continuar el comercio con Cuba. Las *Cuban Asset and Control Regulations* reafirmaron el embargo por medio de la suplantación de las regulaciones de 1962 con una prohibición categórica para todo el comercio con Cuba por entidades de Estados Unidos.

do las transferencias reforzaron las políticas cubanas *de facto* inhibiendo los vínculos familiares y los flujos de remesas. Debido a que la ley estadounidense prohibía las transferencias bancarias comerciales directas, cualquier transferencia en divisas o en especie que se llevó a cabo durante este periodo requirió un sistema de pago triangular a través de un tercer país.

Levantamiento parcial sobre el envío de remesas

Durante el mandato del presidente Carter, Estados Unidos buscó lograr la normalización de las relaciones diplomáticas y económicas con Cuba. El facilitar los viajes y las remesas fueron puntos prioritarios en la agenda de la administración. En marzo de 1977, la administración Carter anunció varias modificaciones al CACR designadas a la liberalización de los viajes y de las remesas de Estados Unidos a Cuba. La sección 515.563 del CACR enmendó los reglamentos originales para ofrecer una “autorización general para remesas familiares para el apoyo de familiares cercanos en Cuba”. Conforme a la nueva reglamentación, las remesas familiares a los familiares cercanos en Cuba no debían exceder de 500 dólares por trimestre.¹⁰⁷

En 1978, la Oficina de Control de Activos Extranjeros (OFAC) puso en práctica las instrucciones del CACR permitiendo la transferencia de remesas a Cuba a través de empresas transmisoras de dinero y bancos estadounidenses, como también el levantamiento a las restricciones para viajar a la isla para todos los residentes en territorio estadounidense. Sin embargo, como la política estadounidense continuó la prohibición de transferencias financieras directas, dos rutas alternas para enviar fondos a las familias en Cuba eran utilizadas. Las transferencias tenían que ser llevadas en mano por empresas estadounidenses transmisoras de dinero de envío de remesas a Cuba en especie, o a la entidad autorizada en Estados Unidos se le pedía la transferencia de los fondos a una institución financiera en un tercer país, de las cuales las entidades con base en Cuba obtendrían los fondos. Además, aunque se permitían las transferencias, los reglamentos imponían costos de transacción importantes para el envío de remesas a Cuba.

¹⁰⁷ Donna Rich Kaplowitz, *Anatomy of a Failed Embargo: U.S. Sanctions against Cuba* (Boulder: Lynne Rienner Publishers, Inc., 1998), p. 97.

Por tanto, por primera vez la administración Carter puso fin a las sanciones contra el envío de remesas y viajes desde su prohibición en 1962. La explicación para el cambio en la política sobre las remesas cubanas se puede entender mejor como parte de la política migratoria estadounidense hacia Cuba en el contexto de la Guerra Fría. Desde 1959, la política de Estados Unidos se basó en la premisa de que la migración era causada por el éxodo político de cubanos huyendo del comunismo. Al llegar a Estados Unidos, se daba a los exilados cubanos un tratamiento preferencial, con beneficios que incluían la calificación automática para la ciudadanía después de un año y un día de residencia en el país, y la posibilidad de participar en los programas de reinstalación.¹⁰⁸

Al permitir que las remesas privadas llegaran a las familias, el presidente Carter buscó apoyar a aquellos cubanos que permanecían en la isla, quienes también eran vistos como víctimas del comunismo. Una característica adicional de la política del gobierno de Carter sobre las remesas corrobora esta estrategia. Además de permitir que se enviaran remesas trimestrales por 500 dólares a las familias en la isla, los nuevos reglamentos de CACR 1978 añadieron una remesa adicional única de otros 500 dólares que podía ser enviada por familiares que estuvieran emigrando a Estados Unidos.¹⁰⁹ Interesa saber que, a pesar de las numerosas revisiones al CACR, la cantidad y cláusula sobre el envío de fondos para ayudar a aquellos que trataban de dejar la isla ha permanecido intacta desde 1978.

Además, el gobierno de Carter buscó no sólo liberalizar los flujos de remesas, sino también entrar en negociaciones secretas con el gobierno de Cuba dirigidas a asegurar la liberación de 3 000 prisioneros políticos hacia Estados Unidos y el levantamiento de las restricciones del gobierno cubano sobre viajes, remesas y migración. Aunque las negociaciones intergubernamentales fueron públicamente remplazadas por las primeras negociaciones entre el gobierno cubano y un pequeño grupo de 75 emigrados durante el Diálogo Nacional de 1978, se reconoce a la administración Carter, de acuerdo con su agenda de promoción de los derechos humanos, como el “arquitecto” detrás de la escena.¹¹⁰

¹⁰⁸ Eckstein y Barberia, “Cuban-American Cuba Visits: Public Policy, Private Practices”, p. 3.

¹⁰⁹ Kaplowitz, *Anatomy of a Failed Embargo: U.S. Sanctions against Cuba*, p. 97.

¹¹⁰ García, *Havana USA: Cuban Exiles and Cuban-Americans in South Florida, 1959-1994*, p. 48.

Intentos para controlar y limitar los flujos de remesas

El levantamiento de restricciones de Estados Unidos hacia las remesas a Cuba iniciada en 1978 duró tan sólo hasta 1980. En este año, las acciones de ambos gobiernos cerraron abruptamente la ventana que se había abierto regularizando los vínculos familiares. Cuba, en parte como reacción al éxodo de más de 125 000 cubanos de la isla durante la crisis de Mariel en 1980, limitó las visitas familiares de los emigrados. El gobierno de Reagan revertió la política hacia Cuba regresando al abordaje tradicional estadounidense de un embargo absoluto. En 1982, el gobierno de Reagan anunció la revocación de la autorización general para viajes, pero mantuvo las modificaciones introducidas por el gobierno de Carter que permitían a los emigrados regresar a la isla para visitar a sus familiares cercanos según el marco de licencia general de la OFAC.¹¹¹

El envío de remesas, que no fue alterado en las revisiones del CACR llevadas a cabo en 1982, se restringió cuatro años después en 1986.¹¹² Las restricciones aumentaron aún más en 1988 cuando la OFAC anunció la institución de un sistema de licencias específicas para los proveedores de servicios de viajes y de las empresas transmisoras de dinero que realizaban transacciones con Cuba. Específicamente, se introdujo un nuevo párrafo a la Sección 515.563 en los reglamentos del CACR que requería que

Las personas sujetas a la jurisdicción, incluyendo personas que proporcionan servicios de envíos de pagos y las organizaciones no comerciales que actúan en nombre de los donantes, que deseen proporcionar servicios en conexión con la recaudación o el envío de remesas autorizados conforme a esta sección, deben obtener una autorización específica de la Oficina de Control de Activos Extranjeros.¹¹³

¹¹¹ Kaplowitz, *Anatomy of a Failed Embargo: U.S. Sanctions against Cuba*, p. 123.

¹¹² Kaplowitz, *Anatomy of a Failed Embargo: U.S. Sanctions against Cuba*, p. 124.

¹¹³ U.S. Department of the Treasury, Office of Foreign Assets Control (OFAC), "31 CFR Part 515 Cuban Assets Control Regulations 53 FR 47526." Issued: November 23, 1988. Action: Final Rule [Online]. Available: <http://www.lexisnexis.com> [citado 28 junio 2000].

Ya para 1992, más de 31 empresas transmisoras de dinero habían recibido la aprobación de OFAC para enviar transferencias a Cuba, 24 de las cuales se localizaban en el Condado de Miami Dade.¹¹⁴

En tanto que el impacto económico del colapso del comercio y ayuda de la Unión Soviética golpeó a Cuba, la política estadounidense buscó reforzar estos choques aumentando las sanciones económicas para apresurar la desaparición del gobierno de Castro. Respecto a las remesas, el gobierno estadounidense continuó la misma estrategia. Primero, se redujeron los flujos oficiales de remesas. En 1991 OFAC anunció una enmienda a la Sección 515.563 según la cual se reducirían los límites de 500 dólares trimestrales a 300, disminuyendo a 800 dólares o en 40% la cantidad anual de remesas que se podrían enviar a la isla.¹¹⁵ Aunque el monto de las remesas se redujo, la cláusula que permitía un solo envío de una remesa de 500 dólares para la migración quedó intacta, como fue estipulado desde 1978.

Tres años después, el presidente Clinton avanzó un paso más adelante, prohibiendo también las remesas familiares excepto en el caso de emergencias humanitarias extremas desde agosto de 1994 hasta 1998. Cuando llegaron a las playas del estado de Florida números masivos de balseros cubanos durante la crisis de balseros de agosto de 1994, Clinton decidió revertir la política estadounidense a los estándares establecidos a principios de la década de 1960 al inicio de la ruptura de las relaciones bilaterales. Como una reacción al enorme éxodo y a la destrozada economía cubana, el presidente Clinton revocó la cláusula de autorización general en el CACR y anunció que la OFAC requeriría licencias específicas para cada envío de remesas familiares a la isla. Conforme las nuevas instrucciones, los familiares cercanos en Estados Unidos podrían enviar remesas a Cuba únicamente para emergencias médicas graves y/o enfermedades terminales. Para aquellos que tuvieron la fortuna de recibir permiso para emigrar de manera oficial, aún se permitió el envío de una remesa de 500 dólares.¹¹⁶

¹¹⁴ OFAC, "Cuban Assets Control Regulations, Fitness and Qualifications of Applicants: 57 FR 2624," Issued: January 22nd, 1992. [Online] Available: <http://www.lexisnexis.com/universe>. [citado 28 junio 2000].

¹¹⁵ OFAC, "Cuban Assets and Control Regulations: 31 CFR Part 515. 56 FR 49846," Issued: October 2, 1991 Action: Notice [Online] Available: <http://www.lexisnexis.com> [citado 28 junio 2000].

¹¹⁶ OFAC, "Cuban Assets and Control Regulations: 31 CFR Part 515 Federal Register Vol. 60, No. 203," [Online] Available: <http://www.lexisnexis.com> [citado 28 junio 2000].

Esta decisión de prohibir las remesas reflejó un cambio en la política migratoria de Estados Unidos hacia Cuba. Por primera vez, Estados Unidos revirtió su política de otorgar tratamiento preferencial a los refugiados cubanos, una política que había estado en vigor por más de 30 años. En vez de recibir el asilo automático concedido a los refugiados cubanos por Estados Unidos desde 1959, más de 25,000 balseros fueron detenidos en la Base Naval de Guantánamo operada por Estados Unidos. Al denunciar la crisis de los balseros, el Presidente Clinton justificó la política estadounidense sobre el siguiente raciocino: “El problema real es el obstinado rechazo del régimen de Castro para tener una democracia y una economía abierta, y creo que las políticas que estamos siguiendo acelerarán el día en que eso suceda”.¹¹⁷ Este cambio en la política estadounidense había sido fuertemente defendido por la anti-castrista Fundación Nacional Cubano-Americana (CANF, por sus siglas en inglés), que estaba convencida de que el hambre y la privación eran los medios más efectivos para cercar al régimen. El académico cubano-americano Lisandro Pérez informa que en una reunión que se llevó a cabo con el presidente Clinton en el periodo posterior a la crisis de balseros, el presidente de la CANF, Jorge Mas Canosa, “insistió en que el presidente [Clinton] suspendiera por completo las remesas. El Presidente estuvo de acuerdo en hacerlo”.¹¹⁸

A mediados de la década de 1990, el Congreso de Estados Unidos aprobó una legislación pidiéndole al Ejecutivo poner en práctica controles adicionales sobre los flujos de remesas a la isla. Efectivamente, las dos piezas clave de la legislación estadounidense que pasaron en la década de 1990 enfocadas en hacer más rígidas las sanciones incluyeron una sección para restringir las remesas familiares a Cuba. En 1992, la Ley Federal Democrática Cubana (*Cuban Democracy Act*), comúnmente conocida como Acta Torricelli, incluyó medidas para endurecer el envío de remesas, aunque su propósito principal fue reforzar las sanciones prohibiendo el comercio subsidiario estadounidense con Cuba y disuadiendo el comercio marítimo a los puertos cubanos. La Sección 1706 del Título XVII de la ley declara que “el Presidente establecerá límites estrictos sobre las remesas a Cuba por

¹¹⁷ Peter Smith, *Talons of the Eagle: Dynamics of U.S.-Latin American Relations* (New York: Oxford University Press, 1996), p. 302.

¹¹⁸ Citado en Max Azcri, *Cuba Today and Tomorrow: Reinventing Socialism* (Gainesville: University Press of Florida, 2000), p. 11.

personas estadounidenses con el propósito de limitar el uso al financiamiento del viaje de cubanos a Estados Unidos, para asegurar que tales remesas reflejen únicamente los costos prudentes relacionados con dicho viaje, y que no estén siendo usados por el gobierno de Cuba para tener acceso a la divisa estadounidense”.

De manera similar, el Título I, Sección 112 de la Ley Federal Cubana de Libertad y Solidaridad Democrática de 1996 (Liberty and Democratic Solidarity Act of 1996), llamado comúnmente Helms Burton, indica que el presidente de Estados Unidos debería,

(a) antes de considerar la reinstitución de licencias generales para el envío de remesas familiares a Cuba, insistir en que, previo a tal reinstitución, el gobierno cubano permita la libre operación de pequeños negocios totalmente autorizados, con derecho a emplear a terceros a quienes les pueden pagar salarios y comprar materiales necesarios para la operación del negocio, y con cualquier otra autoridad y libertad que se requiera para fomentar la operación de pequeños negocios en toda Cuba; y (b) si se reinstituyen las licencias descritas en el subpárrafo (a), requerir licencias específicas para las remesas descritas en el subpárrafo (a) en cantidades de más de 500 dólares; y (2) antes de considerar la reinstitución de las licencias generales para viajar a Cuba para cada residente en Estados Unidos que sea miembro de una familia de ciudadanos cubanos residentes en Cuba, insistir en tales acciones del gobierno Cubano como anulaciones de la sanción para la salida de refugiados de Cuba, la liberación de los prisioneros políticos, el reconocimiento del derecho de asociación y otras libertades fundamentales.

Hacia el final de la década, la política estadounidense se movió una vez más hacia la legalización de los flujos de remesas, aunque manteniendo controles estrictos sobre las transferencias. En 1998, la administración Clinton levantó su prohibición de cuatro años sobre la transferencia de remesas a Cuba. En marzo de 1998, el presidente anunció la reanudación del envío de las remesas familiares a Cuba a las cantidades previamente autorizados antes de agosto de 1994. Después de la visita a Cuba del Papa Juan Pablo II en enero de 1998, la OFAC autorizó nuevamente a los individuos sujetos a las leyes estadounidenses con familiares en Cuba a enviar hasta 300 dólares cada

cuatro meses, o 1 200 dólares anualmente, bajo una autorización de licencia general.¹¹⁹

Posterior a la reanudación de las remesas en 1998, los emigrados cubanos empezaron a enviar dinero privado a sus familias usando las empresas de envío en Estados Unidos autorizadas por la OFAC. Uno de los requisitos para tales envíos incluía que los familiares cubano-americanos que enviaban dinero a la isla proporcionaran sus datos y los del jefe de familia receptor en Cuba, así como firmar una declaración por escrito y bajo juramento certificando su conocimiento acerca de la política estadounidense de dichos envíos de remesas a la isla. Si bien la decisión de autorizar nuevamente las remesas representó un paso hacia la disminución de las restricciones sobre las transferencias oficiales, el requerimiento de un affidavit para las remesas cubanas, envió un mensaje alternativo a los emigrados cubanos. Dado el contexto histórico y el ambiente político en la comunidad cubano-americana respecto a los vínculos familiares más allá de las fronteras, los requerimientos de autorización de OFAC representaban una importante disuasión. Los oponentes de línea dura en la comunidad cubano-americana han mantenido la opinión de que el viajar y enviar remesas son actos de traición en apoyo del régimen de Castro que ha forzado el exilio. Las bombas y amenazas a los proveedores de servicios de remesas y a las agencias de viaje comprometidas en un “comercio con el enemigo” fueron sucesos comunes durante el final de la década de 1970 y principios de la de 1980 cuando las agencias comenzaron a operar en comunidades en los estados de Nueva Jersey y Florida. El hecho de que los reglamentos de OFAC requirieron el “hacer público” estos envíos representó un freno a los remitentes de remesas que pretendían las vías oficiales para el envío de transferencias privadas a sus familiares en Cuba.¹²⁰

La política de fomentar el envío de remesas fue aún más lejos en enero de 1999 cuando el presidente Clinton anunció su decisión de expandir el despacho de las remesas legales permitiendo a las organi-

¹¹⁹ OFAC, “Cuban Assets Control Regulations: 31 CFR Part 515. Part II 63 FR 27348,” Issued: May 18, 1998. Action: Final rule; amendments.” [Online] Available: <http://www.lexisnexis.com> [citado 24 julio 2002].

¹²⁰ Como se mencionó en la introducción, las preocupaciones por hacer públicas las acciones privadas de ciudadanos y el conocimiento del gobierno acerca de la actividad privada fueron planteadas repetidamente durante las entrevistas con los emigrados cubanos realizadas por la autora.

zaciones no gubernamentales y a todos los ciudadanos estadounidenses, sin importar si tenían o no familiares cubanos cercanos en la isla, enviar remesas en efectivo a Cuba.¹²¹ Los únicos límites estipulados en los reglamentos para tales transferencias eran que los fondos no fueran a financiar a los oficiales de alto rango en el partido comunista o del gobierno cubano. Se autorizó a las organizaciones no gubernamentales, bajo la consideración de cada caso individual, enviar remesas más grandes a entidades no gubernamentales en Cuba. Sin embargo, es importante resaltar que Estados Unidos no eligió liberalizar por completo los flujos. En vez de eso, se mantuvieron los límites en las cantidades y a los individuos que enviaban remesas aún se les requería la firma de la declaración por escrito y bajo juramento.

En tanto que la administración Clinton relajaba las restricciones sobre el envío de remesas a Cuba, utilizaba el raciocinio que previamente había sido citado para justificar decisiones sobre las políticas migratorias y sobre hacia la isla. El propósito de expandir el envío de remesas a las familias cubanas en la isla, explicó un oficial de alto rango en el Departamento de estado, fue “pensado para reforzar el apoyo al pueblo cubano”, para permitirles “un poco de espacio” y “una mínima de independencia” [del gobierno].¹²² Por lo tanto, los oficiales del gobierno estadounidense presentaron la distensión en la política de Estados Unidos sobre las remesas como parte de la estrategia consistente y de larga duración de Washington de una política hacia Cuba para crear una reacción contra el gobierno.¹²³

Como resultado de la re-autorización para viajar, de remesas y servicios de entrega de paquetes a Cuba, el número de empresas estadounidenses que realizaban estas transacciones aumentó significativamente en la década de 1990, a pesar de los controles y reglamentos. La

¹²¹ OFAC, [Online] “An Overview of the Cuban Assets Control Regulations”, <http://www.treas.gov/ofac/> [citado 28 junio 2000].

¹²² *New York Times*: 5 de enero, 1999.

¹²³ Con la muerte de Jorge Mas Canosa en 1997, la Fundación Nacional Cubano-Americana también apoyó estos cambios en la política. Como se mencionó en el *New York Times*; “Como reacción a las noticias en Miami, la Fundación Nacional Cubano-Americana, un grupo conservador del exilio, emitió un comunicado el lunes diciendo que la mayoría de las medidas que se anunciaron eran compatibles con la política actual y elogió a la administración por su rechazo a reevaluar la política estadounidense hacia Cuba” (citado en Azcri, *Cuba Today and Tomorrow: Reinventing Socialism* (Gainesville: University Press of Florida, 2000, p. 11).

Tabla 10.8 presenta un resumen del número de licencias autorizando empresas para proveer servicios de viaje, carga y remesas para Cuba en 2004, con base en los datos reportados por la Oficina de Control de Activos Extranjeros del Departamento del Tesoro de Estados Unidos.¹²⁴ En 2004, la OFAC había emitido 406 licencias a 115 compañías con base en Estados Unidos para transacciones con Cuba, incluyendo American Airlines, Western Union Financial Services y Moneygram Payment Systems. El número de empresas remitentes de remesas se elevó de 31 en 1992 a 123 en 2004. Y en este año, tales como otros, la mayoría de estas compañías eran ubicadas en el Condado de Miami Dade. Para este último año había 90 empresas remitentes autorizadas para enviar transferencias en efectivo a Cuba en Florida, o aproximadamente 66% del número total de compañías que eran autorizadas a enviar dinero a Cuba. El número de empresas de mensajería que fueron autorizadas a llevar paquetes en especie totalizó 47 y casi 60% de ellas se ubicaba en Florida.

Desde que tomó posesión en 2000, el gobierno de George W. Bush ha hecho cada vez mayores esfuerzos para limitar el flujo de dólares a Cuba, así manteniendo y fortaleciendo la política de Estados Unidos en vigor desde 1999 de presionar al gobierno cubano. Aunque el gobierno estadounidense relajó levemente las restricciones en 2003, rápidamente revirtió y endureció más las restricciones en 2004. En marzo de 2003, se emitieron nuevos reglamentos de la OFAC que flexibilizaban moderadamente las restricciones al eliminar el requerimiento de que hubiera que demostrar una “necesidad humanitaria” en las visitas de cubano-americanos a sus familiares en Cuba, y al permitirles llevar hasta 3 000 dólares en remesas familiares al viajar a la isla.¹²⁵ Los reglamentos de 2003 también conservaron el límite de envío a 300 dólares en remesas por jefe de familia por trimestre para Cuba.¹²⁶ De

¹²⁴ OFAC, “Authorized Providers of Air, Travel and Remittance Forwarding Service to Cuba” (Washington D.C.: Treasury Department), <http://www.treas.gov/ofac/> [citado 7 agosto 2004].

¹²⁵ Véase 31 CFR §515.561 (a).

¹²⁶ Junto con esta tendencia, las presiones que convocaban a la eliminación de las restricciones sobre las remesas en Estados Unidos continuaron, y la convocatoria para la abolición de las restricciones en el envío de remesas a los familiares cubanos pasó como enmienda a la legislación bajo consideración en la Cámara de los Representantes de Estados Unidos en 2002 y 2003. En 2002, la enmienda del Representante Flake a H.R. 5120 levantando el límite de 1 200 dólares sobre lo que se les permite remitir a los cubano-americanos para sus familias, pasó por 251 contra 177 votos. En

Tabla 10.8
Transferencias autorizadas por Estados Unidos
a Cuba: número de empresas autorizadas por OFAC
por tipo de servicio y estado estadounidense, 2004

<i>Estado</i>	<i>Proveedores de servicios de viaje</i>	<i>Proveedores de servicios de mensajería</i>	<i>Remitentes de remesas</i>	<i>Total</i>
California	23	2	14	39
Arkansas	1	1	1	3
Colorado	-	-	1	1
Florida	152	27	90	269
Georgia	-	1	-	1
Idaho	1	-	-	1
Illinois	3	1	1	5
Indiana	1	1	-	2
Louisiana	3	2	2	7
Massachusetts	5	-	-	5
Minnesota	1	1	-	2
Nevada	3	1	1	5
Nueva Jersey	11	3	8	22
Nueva York	11	3	4	18
Oregon	2	-	-	2
Puerto Rico	5	2	3	10
Tennessee	1	-	-	1
Texas	3	1	-	4
Virginia	1	-	-	1
Washington	2	-	-	2
Washington D.C.	4	1	1	6
Total	233	47	126	406

Fuente: Calculado por la autora con base en los datos reportados por el Departamento del Tesoro de Estados Unidos, Oficina de Control de Activos Extranjeros (OFAC), Authorized Providers of Air, Travel and Remittance Forwarding Service to Cuba, (Washington D.C.: 2004) [citado 7 de agosto 2004].

2003, la enmienda del Representante Delahunt a H.R.2989, que prohibía cualquier restricción sobre las remesas desde Estados Unidos a los ciudadanos de Cuba o a jefes de familia cubanos, pasó por 222 contra 196 votos. En estos dos años, las enmiendas pasaron con márgenes considerables en la Cámara de Representantes de Estados Unidos, aunque no lograron avanzar más allá de esta etapa.

manera simultánea, la administración Bush se comprometió a incrementar los controles sobre estos flujos encargando al recién creado Departamento de Seguridad Nacional (*Department of Homeland Security*) el fortalecer los reglamentos de la OFAC para mejorar el combate al transporte ilegal de mercancías y fondos a Cuba.¹²⁷

El 16 de junio de 2004, OFAC decretó las enmiendas a los Reglamentos de Control de Activos Cubanos siguiendo las recomendaciones de La Comisión Presidencial para la Ayuda a una Cuba Libre, encabezada por el Secretario de Estado de Estados Unidos, General Colin L. Powell. Las enmiendas recientes limitan los viajes de los emigrados a la isla, por medio de la reducción a un viaje a la isla cada tres años (anteriormente se les permitía uno por año). Los reglamentos de 2004 también eliminan las licencias generales para que los cubano-americanos viajen a la isla, y requieren que los emigrados cubanos soliciten una autorización específica de OFAC.¹²⁸ Después de julio del 2004, los familiares podrían recibir autorización para visitar sólo a su “familia más cercana” una vez cada tres años y llevar un total de 300 dólares en remesas para los miembros de la familia en Cuba, drásticamente menor a los 3 000 dólares máximos permitidos anteriormente.

En su informe la Comisión estimó que se estaban enviando mensualmente 50 650 paquetes con un valor aproximado de 243 millones de dólares.¹²⁹ Las nuevas enmiendas restringieron el envío de “paquetes de regalo” a un límite de valor de 200 dólares en alimentos, semillas, medicinas, suministros médicos y ropa, que podrían ser enviados cada mes. Los paquetes que no contenían alimentos se podrían enviar a los receptores familiares no más de una vez al mes. Bajo las nuevas restricciones, únicamente los familiares inmediatos, esposa, hijo, nieto, padre, abuelo o hermano en Cuba podrían recibir remesas en efectivo, aunque la cantidad total que se podría enviar (300 dólares trimestrales o 1 200 anuales) permaneció igual. Por lo tanto, las nuevas enmiendas de la OFAC en 2004 ponen un límite más estrecho para el envío de transferencias no oficiales a Cuba al restringir tanto los

¹²⁷ U.S. Department of Homeland Security, Office of Immigration Statistics, [Online] *2002 Yearbook of Immigration Statistics*, <http://www.immigration.gov> [citado 22 de agosto de 2003].

¹²⁸ OFAC, [Online] “Cuban Assets Control Regulations: Interim Final Rule,” <http://www.treas.gov/ofac/> [citado 28 junio 2004].

¹²⁹ U.S. Department of State, Commission for Assistance to a Free Cuba. [Online] *Report to the President, May 2004*, <http://www.state.gov/> [citado 1 junio 2004], p. 73.

montos llevados en viajes como los paquetes de regalo. La cantidad total de remesas que podían ser enviadas, sin embargo, no fue reducida.

Un resumen de la estrategia de Estados Unidos

Después de décadas de prohibición, Estados Unidos liberalizó parcialmente el envío de dinero y regalos a Cuba entre 1978 y 1980. Desde entonces, la política estadounidense ha intentado controlar y endurecer las restricciones sobre el envío de remesas a Cuba, prohibiéndolas por completo durante cuatro años entre 1994 y 1998. Estados Unidos ha “regulado” las remesas como una medida punitiva y como instrumento de su política exterior hacia la isla. Sin embargo, los flujos oficialmente reportados sugieren que estas medidas no han sido exitosas. En el periodo de 1994 a 1998, cuando Estados Unidos prohibió por completo las remesas, se reportó que las transferencias familiares privadas a Cuba continuaron en aumento, aunque a una tasa más lenta. Posterior a la re-autorización de Estados Unidos en 1998, las transferencias netas aumentaron, pero sólo 5% en 1999. Las remesas sí disminuyeron en 2001 y 2002 después de la recesión mundial y los ataques del 11 de septiembre en Estados Unidos, pero no como el resultado de algún cambio en la política estadounidense. De este modo, ni el endurecimiento ni el relajamiento de la política de Estados Unidos parecen haber tenido un impacto significativo sobre el volumen total de los flujos de remesas oficiales a Cuba.

CONCLUSIÓN

Desde el comienzo de las hostilidades entre Cuba y Estados Unidos a principios de la década de 1960, ambos gobiernos han intentado repetidamente influenciar las transferencias familiares privadas. Al inicio, los dos gobiernos controlaron estrechamente estas transacciones. En el caso de Cuba, las políticas de restricción fueron aplicadas principalmente a través de un rígido control de la política monetaria. En el caso de Estados Unidos las políticas se enfocaron en restringir las transacciones financieras bilaterales. Sin embargo, en tanto evolucionaban las dinámicas políticas y económicas, la política de Cuba

cambió más radicalmente de la prohibición total a la promoción de las remesas. Por otra parte, Estados Unidos ha continuado en gran medida su abordaje inicial de limitar los flujos de remesas, a pesar de una relativa relajación de las regulaciones iniciales que reglamentaban las cantidades y vías que podían usar los emigrados cubanos para enviar fondos a sus familias.

Este capítulo ha intentado mostrar que Cuba ha tenido un éxito parcial al atraer y dirigir las remesas hacia la economía estatal. En el caso del país receptor, el análisis del caso de las reformas cubanas sugiere que el flujo agregado de remesas y sus usos son sumamente sensibles a factores macroeconómicos, políticos e institucionales. Las remesas permanecieron en niveles mínimos durante los periodos cuando el gobierno cubano desalentó activamente el contacto con la comunidad cubana de emigrados. En términos macroeconómicos, la legalización del dólar en 1993 resultó ser un primer paso decisivo para desplazar las propensiones de enviar remesas de la comunidad de emigrados que residen en el exterior. Al mismo tiempo, factores institucionales fueron decisivos para asegurar que una mayoría significativa de los recursos fluyera por medio de las vías oficiales, directamente a través del desarrollo de una arquitectura financiera dolarizada, e indirectamente, a través de la creación de tiendas de divisas para los consumidores.

Sin embargo, no todos los instrumentos políticos utilizados por Cuba para alentar los flujos de remesas a través de las vías oficiales han sido efectivos. Tan sólo una pequeña porción de transferencias netas se han dirigido hacia las cuentas de ahorros y de cheques con intereses en dólares, o para ser cambiadas por divisas domésticas a través de las casas de cambio. En contraste, el gobierno de Cuba ha tenido éxito en gran medida en dos áreas: los mecanismos oficiales de transferencia y el gasto de los consumidores. La apertura de mercados de alimentos y otras mercancías por empresas estatales ha probado ser un medio efectivo de atraer los flujos de remesas a la economía oficial. En términos de magnitud, las ventas anuales en dólares han sobrepasado los flujos oficiales de remesas. Con base en estadísticas oficiales, también se está enviando una proporción más elevada de remesas a través de las vías oficiales, alcanzando por lo menos 40% del total de flujos reportado oficialmente en 2002.

No obstante, casi una década después de haberse iniciado las reformas, una porción considerable de remesas se envía aún a través

de vías no oficiales y circulan en la economía extraoficial. Con base en los informes del propio gobierno cubano de la cantidad de transferencias netas, se puede confirmar que más de la mitad de estos flujos totales continúa siendo enviado a través de vías no oficiales. De manera similar, flujos importantes son gastados fuera de las esferas de la economía oficial. Finalmente, una vez que estos recursos ingresan en la economía doméstica, crean impactos, muchos de los cuales no se anticipan o ejercen presiones que contrarrestan con los objetivos políticos del gobierno. Un caso en cuestión es la tasa de cambio extra oficial de Cuba con el peso convertible. Hasta que Cuba llegue a tener una tasa de cambio unificada, las presiones de apreciación ejercidas por los flujos de remesa van en contra de la estrategia de desarrollo del país focalizadas en el fomento de las exportaciones y del turismo.

La política estadounidense hacia las transferencias familiares privadas a los familiares cubanos en la isla ha cambiado de la prohibición de estas transacciones a permisos limitados conforme a procedimientos estrictamente regulados con licencias. Desde el principio de la década de 1960, la política de Estados Unidos ha seguido su objetivo de mantener el aislamiento económico internacional de Cuba, pero esta estrategia ha sido menos efectiva a lo largo del tiempo. Cuba ha expandido su comercio y sus relaciones monetarias con países de Occidente y de Latinoamérica, lo que le ha permitido desarrollar mecanismos directos de transacciones financieras que proporcionan vías transitables para que los emigrados en Estados Unidos envíen fondos a sus familiares desde un tercer país. A la luz de la crisis creada por el colapso de la Unión Soviética, el endurecimiento de las medidas instituidas por Estados Unidos ha sido, en gran medida, ineficaz en limitar el flujo de remesas a Cuba. Efectivamente, durante el periodo de la prohibición estadounidense de remesas a Cuba desde 1994 hasta 1998, tales flujos continuaron e incluso crecieron.

Al analizar la efectividad de las políticas de los gobiernos cubano y estadounidenses sobre el patrón de flujos de remesas a Cuba, este capítulo presenta evidencia de que los gobiernos de los países donde originan los emigrantes pueden ser más eficaces en influir en la contribución de las remesas para el desarrollo, aún en casos donde los flujos estén restringidos por el gobierno del país remitente. Sin embargo, el caso de las remesas a Cuba también dirige la atención hacia los límites que enfrentan los gobiernos para atraer los flujos.

La evidencia presentada en este capítulo muestra de manera vigorosa que la mayoría de las transferencias netas actuales parecen, en gran medida, estar canalizadas hacia el consumo y no hacia la inversión productiva. Además, el gobierno cubano ha tenido que incurrir en gastos significativos para aumentar estos flujos. La sostenibilidad y efectividad de esta estrategia es una cuestión vigente que es imprescindible analizar.

Nota del autor

Este trabajo fue elaborado con el patrocinio del Mellon-MIT Inter-University Program on Non-Governmental Organizations and Forced Migration, que en 1998 apoyó el estudio “Los Usos de las Remesas y sus Efectos sobre la Actividad Económica Informal en Cuba” y en 2001 “Los Vínculos que Unen: el Papel de los Refugiados en la Construcción de la Familia Transnacional y de las Relaciones Bilaterales” (esta última con Susan Eckstein como investigadora principal), así como el patrocinio de Jeff Crisp, Jefe de la Unidad de Análisis y Evaluación Políticas en UNHCR. Esta investigación no habría sido posible sin la generosidad de aquellos que accedieron a ser entrevistados por la autora y el apoyo de innumerables académicos y varias instituciones en Cuba, incluyendo el Centro para el Estudio de Estados Unidos (CESEU), el Centro para el Estudio de la Economía Cubana (CEEC), el Centro para el Estudio de la Migración Internacional (CEMI), el Centro para el Estudio de la Economía Internacional (CIEI) y el Centro para Investigaciones Psicológicas y Sociológicas (CIPS). La autora también agradece a Sharon Stanton Russell y a Ana Julia Jatar Hausmann por sus comentarios a versiones anteriores del manuscrito.

ACERCA DE LOS AUTORES

Lorena Barberia es Program Associate en el Centro de Estudios Latinoamericanos David Rockefeller en la Universidad de Harvard. Desde 2000 ha dirigido los esfuerzos del Centro para fortalecer los intercambios académicos y profundizar la colaboración entre Cuba y Harvard en ciencias sociales, ciencias naturales y medicina. Previamente, trabajó en Ecuador y Panamá como economista *junior* y en proyectos de investigación en el Harvard International Institute of Development centrados en desarrollo y en transición económicas. Obtuvo su maestría en políticas públicas en la John F. Kennedy School of Government de la Universidad de Harvard, donde recibió una beca de la Woodrow Wilson Fellowship después de haber obtenido su Bachelor of Arts en economía y español en la Universidad de California, Berkeley. Actualmente, Lorena es estudiante de doctorado en la Fundação Getúlio Vargas en São Paulo.

Xavier de Souza Briggs es profesor asociado en el Departamento de Estudios Urbanos y Planificación de Massachusetts Institute of Technology. Su trabajo está enfocado en la pobreza, la política urbana y la solución colectiva de problemas. Fue subsecretario adjunto de las políticas de desarrollo e investigación en el Departamento de Vivienda y Desarrollo Urbano de Estados Unidos (1998-1999). Además de haber sido galardonado nacionalmente por su investigación sobre juventud, ciudades, segregación y oportunidades, ha sido planificador comunitario en el área sur del Bronx y en otras comunidades localizadas en los centros de las ciudades; asesor *senior* para la Casa Blanca y el Congreso de Estados Unidos mientras trabajaba para el gobierno federal, y asesor de organizaciones nacionales e internacionales. Trabaja en un libro importante y en un proyecto de enseñanza —*The Art and Science of Community Problem-Solving*— enfocado en la conformación de los esfuerzos colectivos y locales para la resolución de problemas

y sus impactos a escala mundial, por no mencionar la investigación en segregación, capital social y barrios urbanos y otro libro, *Democracy as Problem Solving: civic Capacity in Communities across the Globe*. Sus publicaciones más recientes incluyen “Reshaping the Geography of Opportunity: Place Effects in Global Perspective” (*Housing Studies*, noviembre de 2003) y el capítulo introductorio “More Pluribus, Less Unum? Changing the Geography of Race and Opportunity” en *The Geography of Opportunity: Race and Community Choice in Metropolitan America* (editado por Xavier de Souza Briggs, Brookings Institution Press, 2005).

Jorge I. Domínguez es profesor Antonio Madero de Economía y Política Mexicana y Latinoamericana, y Vice Provost de Asuntos Internacionales de la Universidad de Harvard. Fue presidente de la Asociación de Estudios Latinoamericanos y secretario del Programa de Becas para Latinoamérica formado por las universidades estadounidenses. Es autor de *Cuba: Order and Revolution* (1978) y *To Make A World Safe for Revolution: Cuba's Foreign Policy* (1989), ambos publicados por la Universidad de Harvard, y coeditor, con Rafael Hernández, de *U.S.-Cuban Relations in the 1990s* (Westview, 1989). Su libro más reciente, del que es coautor con Chappell Lawson y otros, es *Mexico's Pivotal Democratic Election: Candidates, Voters, and the Presidential Campaign of 2000* (Stanford, 2003).

Susan Eckstein es profesora de sociología en la Universidad de Boston y ex presidenta de la Asociación de Estudios Latinoamericanos. Es autora de *Back from the Future: Cuba under Castro* (Princeton University Press, 1994; Routledge, 2001), *The Poverty of Revolution: The State and Urban Poor in Mexico* (Princeton University Press, 1977, 1988), *The Impact of Revolution: A Comparative Analysis of Mexico and Bolivia* (SAGE, 1976) y unos 70 artículos. También es editora de *Power and Popular Protest: Latin American Social Movements* (Universidad de California 1989, 2001) y coeditora de *Struggles for Social Justice in Latin America* (Routledge, 2002) y *What Justice? Whose Justice: Fighting for Fairness in Latin America* (University of California Press, 2003). Actualmente está escribiendo sobre los cubano-americanos, los lazos transnacionales y sus efectos transfronterizos.

Mayra Espina Prieto es investigadora del Centro de Investigaciones Psicológicas y Sociológicas (CIPS) y profesora adjunta en el Departamento de Sociología de la Universidad de la Habana. También es miembro del Consejo de Investigación del CIPS, del Centro de Antropología y del consejo editorial de las revistas *Temas* (Cuba) y *Cuadernos* (Universidad de Arte y Ciencias Sociales, Santiago de Chile). Es presidenta de la Comisión Nacional de Enlace en Cuba del Programa sobre la Gestión de las Transformaciones Sociales (MOST/UNESCO). Sus publicaciones más recientes son: “Cuba: reforma económica y reestratificación social”, en *Cuba: Sociedad y Trabajo* (editado por J. Busquets, Fundación Comaposada, 2000); “Transición y dinámica de los procesos socio estructurales”, en *Cuba: construyendo futuro* (editado por M. Monereo, M. Riera y J. Valdés; Viejo Topo, 2000), y “The effects of the Reform on Cuba’s Social Structure: An Overview” (*Socialism and Democracy*, verano 2001). En 2003, recibió una beca del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO) como parte del Programa para la Investigación de la Pobreza en Latinoamérica y el Caribe (CLACSO/CROP).

Anicia García Álvarez es profesora del Departamento de Economía y directora del Centro de Estudios de la Economía Cubana (CEEC) en la Universidad de la Habana. Tiene un doctorado en economía internacional por el Departamento de Economía de la Universidad de la Habana. Su investigación se ha centrado en la competitividad de la industria cubana, mercados agrícolas, políticas económicas y su impacto en la exportación de los productos agrícolas. García obtuvo su maestría en economía internacional por la Universidad de la República de Uruguay en 2001. Antes de integrarse al CEEC era economista en el Instituto Nacional de Investigaciones Económicas del Ministerio de Economía y Planeación. Sus publicaciones más recientes incluyen “Productividad y factores de producción en la agricultura cubana”, en *Cuba, reflexiones sobre su economía* (Editorial Félix Varela, 2002); “Eficiencia técnica y producto potencial en el agro cubano”, en *La economía cubana en el 2001* (CEEC, 2002), y “Sustitución de importaciones de alimentos en Cuba: necesidad vs. posibilidad”, en el CD 8º *Seminario de Economía Cubana* (CEEC, 2003).

Pedro Monreal González es investigador *senior* y profesor en el Centro de Investigaciones de Economía Internacional (CIEI) de la Universidad de la Habana y profesor extranjero de la Escuela de

Estudios Internacionales de la Universidad de Utsunomiya, en Japón. Recibió su doctorado en economía por la Universidad de la Habana. Como economista del desarrollo, ha publicado *Cuba: Restructuring the Economy. A Contribution to the Debate* (con Julio Carranza y Luis Gutiérrez; Institute of Latin American Studies, University of London, 1996) y editado *Development Prospects in Cuba: in the Making an Agenda* (Institute of Latin American Studies, University of London, 2001). En 2003 recibió el premio internacional “Caribbean Thought” por su libro *Dilemas de la globalización en el Caribe: hacia una nueva agenda de desarrollo en Cuba* (con Julio Carranza; Siglo XXI Editores, 2004). Actualmente funge como consejero de la Oficina Regional para Latinoamérica y el Caribe de la UNESCO.

Omar Everlery Pérez Villanueva es investigador en el Centro de Estudios de la Economía Cubana (CEEC) y profesor en el Departamento de Economía de la Universidad de la Habana. Recibió su doctorado en economía por la Universidad de la Habana y una maestría en economía y política económica internacional por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) en la Ciudad de México. Sus publicaciones más recientes incluyen *La realidad de lo imposible: la salud pública en Cuba* (con Miguel Figueras; Editorial Ciencias Sociales, 1998) y “Foreign Direct Investment in Cuba: Recent Experience and Prospects”, en *Development Prospects in Cuba: An Agenda in the Making* (editado por Pedro Monreal González; Institute of Latin American Studies, 2002). Además, fungió como consejero de la ciudad de la Habana de 2000 a 2002.

Dwight H. Perkins es *Harold Hitchings Burbank Professor* de economía política y fue director del Centro Asiático de la Universidad de Harvard de 2002 a 2005. Fue jefe del Departamento de Economía, 1977-1980 y director del Instituto para el Desarrollo Internacional de Harvard (HIID), 1980-1995. Ha escrito y editado doce libros y más de cien artículos sobre la historia de la economía y el desarrollo económico, con referencia especial a las economías de China, Corea, Vietnam y otras naciones del Este y Sureste asiático. Sus libros más recientes incluyen *Innovative East Asia: The Future of Growth* (con Shahid Yusuf y otros; Oxford University Press, 2003) e *Industrialization and the State: The Changing Role of Government in Taiwan's Economy, 1945-1998* (con Chen Kuo Hsu y Li-Min Hsueh; Harvard University Press, 2001).

Jorge Mario Sánchez Egozcue es profesor asistente del Departamento de Economía, además de investigador en el Centro de Estudios sobre Estados Unidos (CESEU) en la Universidad de la Habana. Es candidato a doctor en un programa conjunto de economía internacional de la Universidad de Barcelona, España, y la Universidad de la Habana. Su disertación doctoral es sobre los retos de la inserción cubana en el comercio entre Estados Unidos y el Caribe. Recibió su maestría en economía internacional por la Universidad de Carleton en Ottawa, Canadá, en 1995. Sus publicaciones más recientes son “Redefining Cuba’s International Economic Interests” en *Redefining Cuban Foreign Policy: The Impact of the Special Period* (H. Michael Erisman y John M. Kirk, editores; University Press of Florida, 2006).

Viviana Togores González es profesora asistente del Departamento de Economía e investigadora del Centro de Investigaciones Psicológicas y Sociológicas. Es candidata a doctora en un programa conjunto de economía internacional de la Universidad de Barcelona, España, y la Universidad de la Habana. Su investigación se centra en la pobreza, el sector informal, mercados laborales, cooperativas y el desarrollo de las pequeñas y medianas empresas en Cuba. Ha publicado numerosas artículos, los cuales incluyen “Una mirada al gasto social en Cuba a partir de la crisis de los noventa”, en *Seguridad social en Cuba: diagnóstico, retos y perspectivas* (Nueva Sociedad, 2003); “La Organización Mundial del Comercio y el Convenio de Lomé, posible inserción de Cuba” (con Tania García), en *La última reforma agraria del siglo: la agricultura cubana entre el cambio y el estancamiento* (Nueva Sociedad, 2000); “Cuba: efectos sociales de la crisis y el ajuste económico de los 90’s”, en *Balance de la economía cubana a finales de los 90’s* (CEEC, 1999), y “Consideración sobre el sector informal de la economía: un estudio de su comportamiento en Cuba” (mimeo, CEEC, 1997).

Miren Uriarte es profesora de sociología aplicada, estudios latinos y políticas y públicas de la Universidad de Massachussets, Boston y director del Mauricio Gaston Institute for Latino Community Development and Public Policy, donde fungió como directora fundadora de 1989 a 1993. Es socióloga, con especialización en sociología aplicada, raza y relaciones étnicas. Sus publicaciones más recientes son “The High Stakes of High Stakes Testing”, en *The Power of Culture* (editado por Zeynep Beykont; Harvard Education Publishing Group,

2002); Growing into Power in Rhode Island in *Latinos in New England* (Temple University Press, 2005) y Cuban Social Policy Responses to the Crisis of the 1990's en *Cuban Studies* (2005).

*La economía cubana
a principios del siglo XXI*

se terminó de imprimir en julio de 2007
en los talleres de Reproducciones y Materiales, S. A. de C. V.
Presidentes 189-A, Col. Portales, C. P. 03300 México, D. F.
Composición tipográfica de Literal S. de R. L. MI.
El cuidado de la edición estuvo a cargo de la
Dirección de Publicaciones de
El Colegio de México.

CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES

Aunque la economía cubana quizás no se haya recuperado completamente de los golpes asestados por la caída de la Unión Soviética, su estructura ha cambiado significativamente. La legalización del dólar estadounidense, la inversión extranjera, las remesas y un pequeño sector privado están produciendo cambios irreversibles en la economía de Cuba. A cualquiera que se interese seriamente en el estado actual de la economía cubana le resultarán de gran provecho las aportaciones de este libro.

— *Victor Bulmer-Thomas, director de Chatham House, Londres, Inglaterra*

Esta colección de textos es oportuna e indispensable. Ofrece una discusión asombrosamente detallada sobre la economía cubana en un momento de transición. Tiene una concepción muy útil e innovadora de la desigualdad, incluidos los mecanismos que la determinan en el periodo actual. Toma en cuenta las voces de economistas cubanos profundamente involucrados en las cuestiones de la economía cubana, lo cual le otorga a la vez autenticidad y acceso a información única. *La economía cubana a principios del siglo XXI* es una contribución importante a este terreno.

— *Manuel Pastor, director del Center for Justice, Tolerance, and Community de la Universidad de California en Santa Cruz*

Coproducida por Cuba y Estados Unidos, esta colección de ensayos hace una contribución valiosa a nuestro conocimiento de la economía cubana. El volumen se centra en las reformas de la década de 1990, sus consecuencias para el funcionamiento de la economía cubana, sus efectos sobre la vida de los ciudadanos cubanos y otros problemas y desafíos a los que se enfrenta Cuba. Los editores del volumen han logrado admirablemente reunir un equipo “binacional”, con excelentes colaboraciones sobre las reformas institucionales y estructurales y sus consecuencias.

— *Archibald R. M. Ritter, profesor-investigador del Departamento de Economía y de la School of International Affairs de la Universidad Carleton en Ontario, Canadá*



Ilustración de portada: Sandra Ramos, *Los problemas del peso*, detalle, 1996.

Diseño de portada: 2communique

 EL COLEGIO
DE MÉXICO

www.colmex.mx



THE DAVID ROCKEFELLER CENTER
FOR LATIN AMERICAN STUDIES,
HARVARD UNIVERSITY
<http://drclas.fas.harvard.edu>