

CINCO AREAS DE ACCION ESTRATEGICAS PARA LOGRAR EL MILAGRO ECONOMICO CUBANO: UNA RAPIDA RECUPERACION CON UN ALTO Y SUSTENTABLE CRECIMIENTO CON EQUIDAD E INCLUSION SOCIAL¹

Rolando H. Castañeda y George Plinio Montalván²

“En última instancia, lo que cuentan son las personas. A la postre, el proceso de transición de un país se juzgará desde la perspectiva de si su población vive mejor que antes...Esto es particularmente cierto en los países en transición, donde es posible que los responsables de las políticas no puedan mantener las trascendentales reformas en pro del crecimiento si grandes segmentos de la población consideran que la transición los ha marginado”.

— Banco Mundial (1996, p. 80)

“The evolution of ideas:

First stage: ‘How absurd; can any sensible person believe such things?’ **Second Stage:** ‘These ideas are dangerous; they must be suppressed.’ ‘Of course, everyone knows that; whoever doubts it?’”

— Alvin Hansen, citado por Wolf (1993, p. 49)

Según la CEPAL Cuba tuvo el peor comportamiento económico de la región en el quinquenio 1991-1995, con una reducción media anual del producto interno bruto (PIB) real del 7.0 por ciento. Ello se debió a la reducción del comercio exterior y la ayuda del

antiguo bloque socialista, a la ineficiencia del sistema económico existente, a las deficientes e insuficientes políticas económicas para hacerle frente a la crisis económica y al endurecimiento del embargo económico, primero por la Ley Torricelli de 1992 y después por las expectativas de la aprobación de la Ley Helms-Burton de 1996. Cuba tiene que replantear y rediseñar fundamentalmente su política económica y sus instituciones para mejorar sus resultados económicos.

Luego del inmovilismo del período 1989-julio de 1993, Cuba comenzó un cauteloso proceso de reformas económicas a partir de agosto de 1993, orientado a superar los problemas anteriores a la crisis, pero agudizados por ella, tales como el alto nivel de la deuda externa, y por otros que han sido resultado de las políticas económicas adoptadas durante de la década de los noventa, tales como el déficit fiscal, el excedente monetario y la dolarización. El gobierno está realizando un esfuerzo por mantener los niveles de empleo y los servicios

1. Entendemos por equidad brindar condiciones de vida mínimas aceptables a toda la población en términos de ingreso y servicios sociales básicos. Equidad no es mantener la distribución del ingreso igualitaria sino brindar igualdad de oportunidades a toda la población. Inclusión es que la población participe adecuadamente en los beneficios de la recuperación y el crecimiento económico mediante oportunidades adecuadas de empleo, así como eliminar la dualidad existente creada por la segmentación y la dolarización. En este sentido, equidad e inclusión están en conflicto con la existencia de pobreza extrema, pero no con el enriquecimiento de personas, ni aún con mayores desigualdades en la distribución del ingreso existente, especialmente en las primeras etapas de la transición.

2. Las opiniones aquí expresadas son de exclusiva responsabilidad de los autores y de ninguna manera reflejan sus vínculos institucionales.

sociales de salud, educación y seguridad social, los cuales son elevados para el nivel de desarrollo del país.

La experiencia de los antiguos países socialistas europeos muestra que el proceso de transición hacia una economía de mercado puede ser muy costoso en términos de inflación, reducción de la producción, aumento del desempleo, reducción de los servicios sociales y aumento de la pobreza extrema. Tal vez esto explique el resurgimiento de los comunistas en casi todos estos países, excepto en la República Checa. En contraste, los países socialistas asiáticos han logrado incorporar elementos importantes de una economía de mercado con altas tasas de crecimiento económico, tasas de inflación y desempleo moderadas y reducción de la pobreza extrema, pero su sistema político sigue siendo totalitario. No existe un estado de derecho, ni un sistema judicial independiente e imparcial, y se rechazan las libertades y derechos individuales, y el pluralismo político.

Como consideramos que parte de los resultados de la transición europea se debieron a políticas erróneas y no a la transición en sí, que han generado una resistencia a la forma de hacer el cambio, este ensayo propone una estrategia innovativa con cambios fundamentales en las políticas e instituciones económicas para estabilizar la economía sin recesión y recuperar rápidamente el crecimiento con énfasis en la equidad, centrada en el tratamiento de cinco áreas estratégicas. Así se podrán evitar los errores de política económica de varios de los antiguos países socialistas europeos. Consideramos que dados los bajos niveles de ingreso existentes y la vulnerabilidad de la economía cubana, un proceso de ajuste similar al de los países de Europa Oriental o la antigua Unión Soviética, tendría efectos negativos que podrían desatar una oposición o boicot a las reformas y terminar en una severa crisis social y política cuya

secuela podría durar muchos años, o convertirse en un verdadero juego de suma-cero. En cualquier caso, en el contexto de la globalización de la economía mundial, de la intensa competencia internacional y del dinámico cambio tecnológico, Cuba necesita una recuperación basada en altas tasas de crecimiento sustentable manteniendo equidad social.

La propuesta está orientada específicamente a eliminar los siguientes errores de la transición de muchos de los países de Europa Oriental y la antigua Unión Soviética: (1) Realizar una liberalización prematura de precios y al comercio internacional y una flotación cambiaria antes de lograr una estabilización efectiva, descartando cierta secuencia requerida y la necesidad de ciertas instituciones, lo que determinó una inercia inflacionaria y que fuera necesario aplicar posteriormente un proceso de choque monetario que conllevó una significativa recesión. (2) No distinguir que las políticas monetarias, cambiarias y fiscales tienen objetivos distintos y se deben aplicar en forma diferente en las etapas de estabilización y de recuperación del crecimiento. (3) No diseñar ni aplicar una estrategia orientada a lograr una pronta recuperación de la economía cuando el proceso de crecimiento pudo hacer una importante diferencia en la aceptación y el apoyo de la comunidad al proceso de reformas y para evitar la dependencia de abultadas redes sociales para compensar el alto desempleo con sus distorsiones.³ (4) Disminuir los servicios sociales y los niveles de empleo y aumentar la pobreza extrema que crearon oposición de un grupo importante de ciudadanos, frenando el proceso de reformas. (5) Poner énfasis en la restitución, la cual detuvo innecesariamente la privatización, el uso de los activos disponibles y el proceso de inversión.

El ensayo propone una solución para mejorar la calidad de vida del cubano e insertar al país en la comunidad internacional basada en el crecimiento

3. El Informe del Banco Mundial de 1996 sobre las economías en transición señala: "Según investigaciones recientes realizadas en distintos países, parece que el nivel de confianza de los ciudadanos en que el gobierno pondrá en práctica las políticas anunciadas o cumplirá sus obligaciones tiene una relación positiva con el crecimiento económico a largo plazo. En estudios independientes sobre las empresas privadas realizados en 1995 se observa que el nivel de credibilidad conseguido por el gobierno de la República Checa es elevado, mientras que en Rusia es mucho más bajo" (Banco Mundial, 1996, p. 113).

sustentable con equidad y descarta las posiciones de: (1) mantener el *status-quo* del socialismo real, que ya es pretérito y que ha atrapado a Cuba en el atraso económico y social en un mundo muy dinámico y competitivo; (2) volver a la situación de los años 1950, ya que las realidades de Cuba y del mundo han cambiado significativamente; así como (3) implantar una solución social de corte neoliberal, porque nunca ha estado en las aspiraciones del pueblo cubano como lo muestran la tradición política y cultural previa, así como los principios fundamentales y la orientación de la Constitución Política de 1940 que estableció derechos sociales no contemplados en la Constitución de los Estados Unidos (Sánchez-Roig, 1996).

El ensayo está organizado de la siguiente forma. La primera sección describe la situación general y en las áreas relevantes de Cuba en la actualidad (las condiciones iniciales que es necesario enfrentar), así como las ventajas y posibles aportes de la comunidad cubana en el exterior. La segunda sección resume las experiencias y lecciones de la transición hacia una economía de mercado de los países europeos y asiáticos en 1989-1995. La tercera sección presenta una estrategia macroeconómica para lograr una rápida y efectiva recuperación económica de Cuba con equidad e inclusión social dentro de un espíritu de reconciliación nacional, así como cinco áreas de acción de políticas y de desarrollo institucional que habría que aplicar coherente y decididamente. La cuarta sección analiza el probable efecto de las cinco áreas de acción estratégicas. La quinta sección analiza la consistencia de las áreas de acción y el posible efecto agregado sobre los objetivos deseados. La sección final presenta el resumen de las principales conclusiones del ensayo.

LAS CONDICIONES INICIALES DE CUBA: LA SITUACION GENERAL Y EN LAS AREAS RELEVANTES EN LA ACTUALIDAD. VENTAJAS Y POSIBLES APORTES DE LA COMUNIDAD EN EL EXTERIOR

Según el Informe del Banco Nacional de Cuba (IBNC) de 1994, la producción nacional a precios de 1981 se contrajo de CU\$19,585.5 millones (CU\$=pesos cubanos) en 1989 a CU\$12.868.3 millones en 1994, o sea una disminución del 34.3 por ciento (ver Cuadro 1). La producción se contrajo en 2.9 por ciento en 1990, 10.7 por ciento en 1991, 11.6 por ciento en 1992 y 14.9 por ciento en 1993, experimentando una recuperación del 0.7 por ciento en 1994 y del 2.5 por ciento en 1995.⁴

Cuba tiene un significativo excedente monetario. La circulación monetaria, definida como el efectivo en circulación y los depósitos en las cuentas de ahorro, aumentó de CU\$4,152.5 millones en 1989 a CU\$9,939.7 millones en 1994, es decir, una expansión del 139.4 por ciento. La relación entre dichos activos monetarios y la producción real pasó del 21.2 por ciento en 1989 al 77.2 por ciento en 1994. Dado que los precios oficiales o controlados se han mantenido prácticamente fijos, ello explica la fuerte presión inflacionaria “reprimida” a los precios oficiales vigentes. El IBNC de 1994 no presentó cifras sobre la inflación en los años recientes, ni sobre el circulante y los depósitos en cuentas de ahorro denominados en “pesos convertibles” que comenzaron en diciembre de 1994.

El déficit fiscal aumentó del 7 por ciento del PIB en 1989 al 40 por ciento del PIB en 1993, pero se redujo al 9.3 por ciento en 1995. Por otra parte, Cuba se declaró en moratoria de su deuda externa en 1986. Según el BNC la deuda externa, excluyendo la

4. La zafra azucarera de 1996 establece dudas sobre un crecimiento del PIB real del 9.6 por ciento en el primer semestre de 1996, tal como fue anunciado por el Vicepresidente Carlos Lage el 23 de julio de 1996 (Lage, 1996, p. 1). El gobierno incurrió en un financiamiento de US\$300 millones para comprar insumos importados y expandir la producción azucarera sobre los niveles de 1995 (3,300,000 toneladas métricas), pero el aumento de producción logrado (menos de 1,200,000 toneladas métricas) apenas alcanzó para pagar el principal y los intereses del financiamiento (US\$350 millones). Consecuentemente, el crecimiento del PIB real con base en la expansión del azúcar parece exagerado, porque el PIB generado por el azúcar es la diferencia entre las exportaciones e importaciones de dicho sector, o sea sólo US\$50 millones y el PNB es cercano a cero debido al pago de elevadas tasas de interés. El informe del BNC reconoce que las tasas de interés que Cuba paga ocasionalmente duplican las que prevalecen en los mercados internacionales y que los préstamos que recibe son poco flexibles (BNC, 1994, pp. 21 y 25).

Cuadro 1. Cuba: Indicadores Económicos Seleccionados, 1986-1995

VARIABLES E INDICES	1986-89	1990-94	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995P
Producto Interno Bruto (PIB) (CU\$ miles de millones a precios de 1981)	19.4	15.4	19.6	19.0	17.0	15.0	12.7	12.9	13.1
% Cambio Anual del PIB real	0.2	-8.1	0.7	-2.9	-10.7	-11.6	-14.9	0.7	2.0
PIB per capita (CU\$ a precios de 1981)	1,890	1,420	1,861	1,787	1,580	1,385	1,172	1,174	1,190
% Cambio Anual del PIB per capita real	-0.8	-8.8	1.1	-4.0	-11.6	-12.3	-15.5	0.3	1.4
Exportaciones, FOB (CU\$ miles de millones)	5.4	2.5	5.4	5.4	3.0	1.8	1.1	1.3	1.5
Importaciones, CIF (CU\$ miles de millones)	7.7	3.6	8.1	7.4	4.2	2.3	2.0	2.0	2.1
Producción de Azúcar (millones de toneladas métricas)	7.6	6.2	7.6	8.0	7.6	7.0	4.2	4.0	3.3
Ingresos Brutos por Turismo (CU\$ millones)	136	553	168	243	387	567	720	850	986
Moneda en Circulación (CU\$ miles de millones)	3.6	7.3	4.2	5.0	6.7	8.4	11.0	9.9	9.2
Moneda en Circulación como porcentaje del PIB	19	56	21	26	39	56	85	77	70
Déficit Fiscal (CU\$ miles de millones)	0.8	3.4	1.4	2.0	3.8	4.9	5.1	1.4	1.0
Déficit Fiscal como porcentaje del PIB	4	23	7	11	22	33	40	11	8
Deuda Externa en moneda convertible (CU\$ miles de millones)	5.9	8.0	6.2	6.8	7.4	8.1	8.8	9.1	9.2

P=Preeliminar

Fuentes: Para 1986 a 1989: CEPAL, *Economic Survey of Latin America and the Caribbean*, 1989 o estimado por los autores con base en los datos de la CEPAL; para 1989-1994: Banco Nacional de Cuba, *Economic Report, 1994*

contraída con el antiguo bloque socialista, ascendía a US\$9,082.8 millones en 1994. Esto compara con las exportaciones de bienes y servicios de US\$2,258.5 millones en ese año e implica relaciones de la deuda al PIB y de servicio de la deuda muy por encima del promedio latinoamericano (Martínez-Piedra y Pérez, 1996, pp. 22-24).

El gobierno realizó un amplio proceso de confiscaciones de todas las grandes y medianas empresas en 1960 y posteriormente confiscó casi todas las pequeñas empresas, mediante la llamada “Gran Ofensiva Revolucionaria” de 1968. Sólo existen pequeños propietarios individuales u organizados en cooperativas que ocupan el 14.9 por ciento de la tierras agrícolas (3.4 por ciento y 11.5 por ciento, respectivamente) y en el área de servicios y artesanías (trabajo por cuenta propia). A junio de 1996 había 208,000 personas autorizadas como cuentapropistas en 160 ocupaciones, aunque se estima que hay 190,000 adicionales trabajando clandestinamente (Alfonso, 1996).

Cuba tiene una amplia comunidad residente en el exterior (unos 1,200,000 habitantes) que podría contribuir decisivamente a la recuperación y

crecimiento económico sustentable y al desarrollo de una economía de mercado, con demostrada experiencia y capacidad empresarial, tecnológica, profesional y gerencial, recursos financieros y con experiencia en la penetración de mercados internacionales. Esta comunidad, alentada y motivada por políticas apropiadas, podría hacer un aporte significativo, obteniendo un considerable provecho de ello, a la vez que mejoraría las condiciones de vida del pueblo cubano.

EXPERIENCIAS Y LECCIONES DE LA TRANSICION DE LOS PAISES EUROPEOS Y ASIATICOS HACIA UNA ECONOMIA DE MERCADO EN 1989-1995

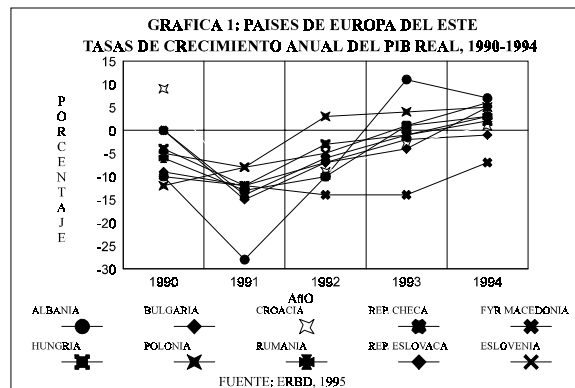
En su transición hacia una economía de mercado, los antiguos países socialistas de Europa han experimentado en general un proceso recesivo, el cual ha sido mayor y más persistente de lo esperado. Las recesiones fueron amplias y profundas, con una reducción acumulativa del producto real del 33.6 por ciento (Fischer, et. al, 1996b, p. 229), con tasas de inflación de tres dígitos, niveles de desempleo de dos dígitos, una reducción en los servicios sociales prestados y un aumento de la pobreza extrema⁵ (ver Gráficas 1, 2 y 3).

5. “No cabe duda de que la pobreza aumentó en las etapas iniciales de la transición—en muchos países considerablemente” (Banco Mundial 1996, p. 85).

La exclusión de amplios sectores de la población y el trastorno en el tejido social tal vez explique el resurgimiento de los comunistas en casi todos estos países, excepto en la República Checa. Dos artículos recientes de Fischer, et. al. (1996a y 1996b) resumen las características más importantes de esta transición y concluyen que el crecimiento retornó a los países aproximadamente dos años después que se controló el proceso inflacionario. Aunque la mayoría de los economistas está de acuerdo con el proceso de ajuste que se ha aplicado en esas economías, hay diversas opiniones críticas en cuanto a varios elementos de la política empleada que incluyen desde de la política cambiaria (Sachs, 1996), la política de estabilización innecesariamente recesiva (Berthelot, 1996, p.5), lo drástico de la apertura comercial realizada y la política industrial que ello implica (Amsdem, 1994), el pasivo papel del estado en orientar el proceso de transición (Kochanowics y Taylor, 1994), y los problemas de ajuste a nivel de las empresas estatales que requieren tiempo por problemas de información asimétrica y contratación (Blanchard y Kramer, 1996).⁶

En cambio, los países socialistas asiáticos comenzaron un proceso limitado y gradual de utilización de los mecanismos de mercado y de la propiedad privada (economías que combinaron primero la planificación y el mercado, y que después se definieron como socialismo de mercado) que les ha permitido obtener altas tasas de crecimiento con niveles moderados de inflación y desempleo (el índice de miseria de Okun), mantener los servicios sociales a la población y reducir la pobreza extrema durante el proceso de transición (ver Gráfica 4).⁷

Tanto en los países europeos como en los asiáticos, el crecimiento se ha basado principalmente en el nuevo y dinámico sector privado de las pequeñas y



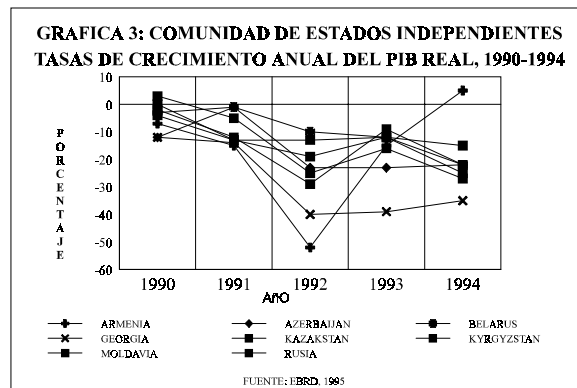
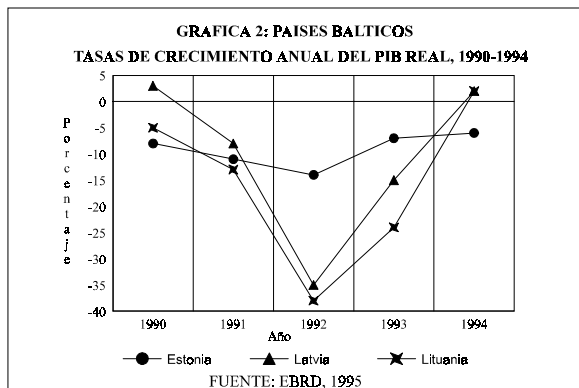
medianas empresas, a veces con apoyo de la inversión extranjera en la forma de empresas mixtas en los países asiáticos. Sin embargo, la producción del sector estatal se ha contraído sustancialmente en los países europeos, mientras que se ha mantenido o se ha expandido más modestamente que la del sector privado en los países asiáticos.

UNA PROPUESTA DE ACCION PARA LOGRAR UNA RAPIDA Y EFECTIVA RECUPERACION Y CONSOLIDACION ECONOMICA DE CUBA CON EQUIDAD E INCLUSION SOCIAL DENTRO DE UN ESPIRITU DE AMPLIA PARTICIPACION CIUDADANA Y RECONCILIACION NACIONAL

Cuba ha sufrido un fuerte proceso de ajuste causado por el corte de la ayuda y el comercio con el desaparecido bloque soviético y la deficiente política de ajuste, lo que ha significado una reducción del producto real de más de 30 por ciento. Por ello es difícil considerar que Cuba pueda seguir un proceso de transición a una economía de mercado similar al de los antiguos países socialistas europeos sin severas repercusiones políticas y sociales.

6. "In the absence of either plan or market institutions for dealing with specificity, the introduction of private opportunities can lead to the collapse of output under market imperfections, such as asymmetric or incomplete contracts" (Blanchard y Kramer, 1996, p. 1). "The available evidence suggests that disorganization has played a limited role in the major Central European countries, some role in Russia and the Baltics, and a major role in the other republics" (Blanchard y Kramer, 1996, p. 19).

7. "Ambos tenían un elevado número de pobres cuando emprendieron la reforma, pero en el curso de ese proceso lograron significativas reducciones del nivel de pobreza. En los dos países esa mejoría fue consecuencia del rápido crecimiento y de la modificación de la política en favor de la agricultura" (Banco Mundial, 1996, p. 85).



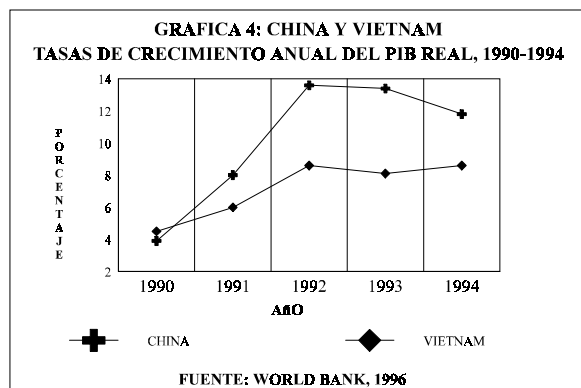
Los objetivos de Cuba al diseñar una estrategia de ajuste deben ser: (1) estabilizar la economía rápidamente sin recesión, condición previa a lograr la efectiva recuperación y consolidación de la economía, y (2) altas y sustentables tasas de crecimiento. Estas fases de la transición deben realizarse en forma tal que sean lo más equitativas posible, apoyen efectivamente una amplia reconciliación nacional y tengan una amplia participación de la población para que los ciudadanos sientan que ellos pueden influir efectivamente las decisiones del gobierno y que las autoridades públicas son realmente responsables ante ellos. Los objetivos de equidad e inclusión social son esenciales en las propuestas de solución a problemas económicos que se basan en principios de solidaridad humana (ver por ejemplo, Martínez-Piedra y Pérez, 1996). El gobierno deberá reenfocarse fundamentalmente, adoptando una filosofía de servir al pueblo y no de ser su dictador, así como de ser lo más eficiente y efectivo en brindar los servicios públicos requeridos.

El logro de los tres objetivos (estabilización, recuperación y equidad) deberá tener efectos que se refuercen mutua y sinérgicamente, ya que, aunque sus interrelaciones son variadas y complejas, generalmente son positivas. Así, por ejemplo, será posible consolidar la estabilización en la medida que la oferta agregada comience a crecer sostenidamente y

se desarrolle un sistema financiero con instrumentos de ahorro a largo plazo. Obviamente existen ciertas incompatibilidades estáticas entre lograr un mayor crecimiento y una mayor equidad; sin embargo, desde un punto de vista dinámico, las sociedades que han alcanzado mayores niveles de equidad (los países asiáticos en 1960-1995 y Chile a partir de 1984) han tenido un mayor crecimiento a mediano y largo plazo.

El logro de la estabilización se basa en la eliminación de las causas principales de las presiones inflacionarias reprimidas: el déficit fiscal, el excedente monetario y la dolarización. A su vez, el logro de la recuperación y consolidación del crecimiento sustentable se basa en la progresiva liberalización y desregulación de los mercados y la institucionalización de una economía de mercado (reformas estructurales).⁸ Asimismo, la privatización de la infraestructura y el reenfoque del gobierno deberán contribuir a una mayor eficiencia y a un mayor crecimiento sustentable. El logro de la equidad social se basa en mantener, y aún mejorar, la calidad de los servicios sociales básicos y brindar suficientes oportunidades de empleo a todos los ciudadanos. Una posible alternativa al proactivismo en el empleo sería crear una red de seguridad social que tendría que financiarse a través de niveles de impuestos elevados o de endeudamiento externo, lo

8. La recuperación de la economía consiste en utilizar adecuadamente la capacidad productiva existente lo cual no conlleva mayores inversiones sino utilizar la mano de obra calificada y profesional mediante la liberalización del trabajo por cuenta propia, la agricultura, y la micro, pequeña y mediana empresa. Altas y sostenidas tasas de crecimiento conllevan un aumento de la inversión física.



que tendría efectos negativos sobre la asignación de los recursos y la eficiencia de la economía. El aumento relativo del gasto social en los países europeos en transición parece haber sido compensatorio y tener esos efectos (Banco Mundial, 1996, pp. 139, 140).

Cinco áreas de acción tienen una importancia crucial y deberán utilizarse en forma consistente para hacer viable y compatible el logro efectivo y eficaz de los objetivos indicados anteriormente y orientar el sistema económico en la dirección deseada: (1) las políticas monetarias y cambiarias utilizadas para eliminar el excedente monetario y la dolarización, así como para lograr la ampliación y profundización financiera, las cuales a su vez deberán tener significativos impactos en el logro y la consolidación del proceso de estabilización; (2) el financiamiento externo y la renegociación de la deuda externa, por su impacto en la inversión y en el crecimiento de la economía; (3) la compensación en vez de la restitución (devolución) de las propiedades confiscadas, por su posible impacto en los procesos de inversión nacional y extranjera y con ello en el crecimiento de la economía; (4) el mantenimiento de los servicios sociales básicos a la población; y (5) el mantenimiento de los niveles de empleo, estos dos últimos por su impacto en la equidad social.

ANÁLISIS Y DETERMINACION DE LOS POSIBLES EFECTOS DE LAS CINCO AREAS DE ACCION ESTRATEGICAS Y COMO UTILIZARLAS CONSISTENTEMENTE PARA

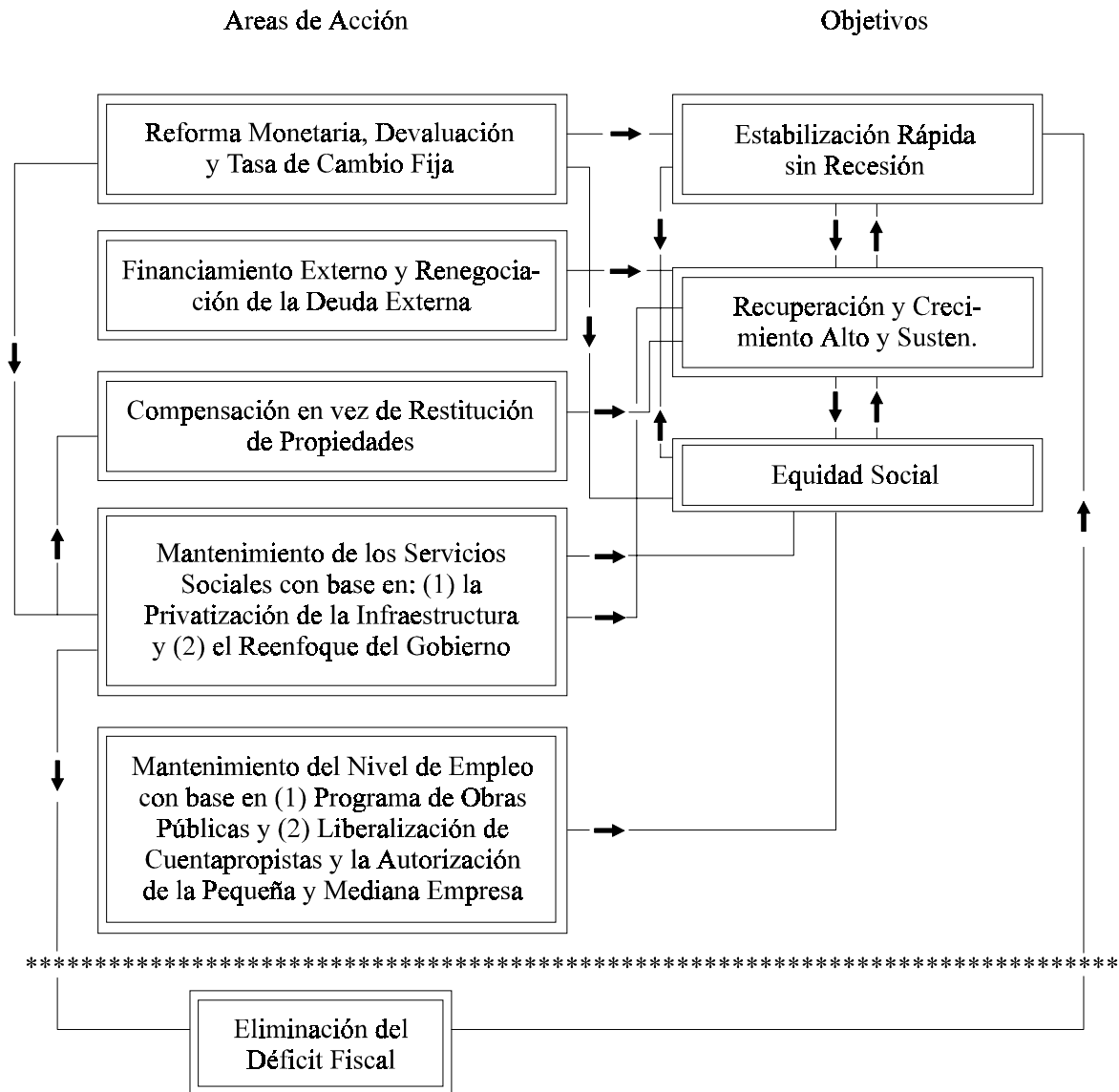
TENER EL IMPACTO DESEADO EN LOS OBJETIVOS PROPUESTOS

Paquete de medidas monetarias y cambiarias para lograr la desdolarización, la monetización y la profundización financiera sin recesión ni choque monetario

Cuba tiene un significativo excedente monetario en relación con su nivel de actividad económica y de precios, lo que se debe en parte a la represión y al escaso desarrollo institucional financiero, y es agravado por la dolarización y la segmentación financiera. El país debe eliminar la dolarización y el excedente monetario, acumulados por varios años de déficits fiscales y de políticas monetarias y cambiarias deficientes, mediante un paquete coherente de medidas de reforma monetaria, devaluación y régimen cambiario fijo con respecto al dólar (al menos temporalmente), del establecimiento de un banco central independiente y un sistema de regulación y supervisión financieras prudentes que logren la estabilización y eviten el choque monetario y la consecuente recesión que han sufrido los antiguos países socialistas europeos. Posteriormente, deberá comenzar un proceso gradual de liberalización, desregulación e institucionalización para lograr la ampliación, profundización y diversificación financieras, que son tan importantes para el crecimiento económico y la privatización de la economía.

El paquete de medidas monetarias y cambiarias propuesto presenta ventajas importantes sobre la liberalización de precios, la flotación cambiaria y el choque monetario que crearía fuertes inercias, conductas especulativas e histéresis inflacionarias y recesivas (recesión con inflación) que inhibirían el desarrollo de la institucionalización y profundización financieras debido a la inestabilidad y las incertidumbres que desatan. El paquete propuesto fomentaría una mejor gerencia y disciplina financiera de las empresas, alentaría el ahorro y la inversión al brindar información pertinente a los agentes económicos, y evitaría casos generalizados de

Efecto Principal de las Areas Estratégicas Consideradas sobre los Objetivos y Relación Sinérgica entre los Objetivos y las Areas



Nota: Un diagrama más completo se presenta en el anexo I.

corrupción y fraude financieros que crean histéresis⁹ e inhiben el desarrollo de este importante sector y postergan el proceso de privatización.¹⁰ El diseño y aplicación de un paquete similar fue utilizado por Yugoslavia para estabilizar con éxito y rápidamente

en 1994 en condiciones de bloqueo externo y de guerra (Avramovic, 1996).

La literatura reciente señala y muestra empíricamente que las estabilizaciones no tienen que ser

9. "...escándalos financieros socavan las normas de comportamiento tanto público como privado" (Banco Mundial, 1996, p. 115).

10. Una elaboración más detallada de este tema se presenta en Castañeda y Montalván (1996).

Cuadro 2. Probable Efecto de las Areas de Acción Individuales sobre los Tres Objetivos Propuestos

Áreas de Acción Estratégicas	Objetivos Propuestos		
	Estabilización	Crecimiento	Equidad
I. Reforma Monetaria	+	?	?
Devaluación	+	+	+
Tasa de Cambio Fija (Temporalmente)	+	+	?
Ampliación, Profundización e Institucionalización Financieras	+	+	?
II. Financiamiento Externo y Renegociación de la Deuda Externa	+	+	?
III. Compensación en Vez de Restitución de las Propiedades	+	+	+
IV. Mantenimiento de los Servicios Sociales y Mejoramiento de su Calidad	?		+
Programa de Privatizaciones, Concesiones y Contratos de Administración de Infraestructura	+	+	+
Reenfoco del Gobierno	+	+	?
V. Programa de Obras Públicas Municipales	?	+	+
Programa de Vivienda Social	?	+	+
Liberalización del Trabajo por Cuenta Propia y la Autorización de la Pequeña y Mediana Empresa	+	+	+

contraccionarias (Easterly, 1996). Asimismo, que la ampliación, diversificación y profundización financieras es un factor *determinante* y no *resultante* del crecimiento económico y del aumento de la productividad (King y Levine, 1993; Greenwood y Smith, 1993) debido a las contribuciones que hacen a la innovación y la reducción del riesgo para los empresarios y a la selección de ellos. King y Levine (1993, p. 537) destacan que los países que han hecho reformas económicas en el marco de un sector financiero reformado han logrado mayores éxitos con el conjunto de reformas que los países que no lo tenían. La experiencia chilena de 1984-1996 muestra que la liberalización y desregulación financieras a partir de un marco de regulaciones y supervisión prudentes son muy importantes en la transición hacia una economía de mercado no sólo para facilitar el ahorro interno requerido, sino también para mejorar la asignación de inversiones, apoyar el proceso de privatización y proveer el señoreaje que el gobierno necesita en las primeras etapas del proceso de transición.

La movilización de un monto adecuado de financiamiento externo y la renegociación de la deuda son más importantes que obtener términos concesionales para el financiamiento

Dado sus bajos niveles de ahorro interno y de desarrollo, Cuba necesita montos significativos de recursos externos netos (financiamiento externo) y en

los términos más favorables posibles (menor costo de los recursos) para asegurar la recuperación y consolidación económica en el futuro próximo y altas y sustentables tasas de crecimiento posteriormente. El bajo nivel de ahorro interno del país es determinado por el bajo nivel de ingreso, la represión financiera existente y la carencia de instituciones financieras básicas e instrumentos de ahorro a largo plazo adecuados que fomenten y asignen el ahorro y faciliten la inversión, tales como: fondos privados de pensión, compañías de seguros, bonos, acciones, fondos mutuos, etc. Sin embargo, dadas las necesidades de inversión existentes en el país, lo más importante es conseguir un monto adecuado de recursos externos complementarios en vez de darle prioridad a la concesionalidad de los recursos, la cual está tendiendo a desaparecer.

A pesar de lo indicado anteriormente, todavía hay disponibles fuentes concesionales de recursos externos (por ejemplo, recursos “blandos” de la Unión Europea, así como de FOMIN, CTFONDOS y fuentes japonesas en el BID y en el Banco Mundial) que se pueden y deben movilizar para asistir a un país de bajo nivel de ingreso por habitante, como lo es Cuba actualmente.

Una forma efectiva de recibir financiamiento concesional neto del exterior y movilizar recursos adicionales en el futuro es mediante la renegociación de la deuda externa, tanto en lo referente a su monto

como en cuanto a sus condiciones (tasa de interés, plazo de amortización y período de gracia), dada la capacidad real de pagos del país y las reformas que se adoptarían para hacerle frente a las obligaciones. Este enfoque es consistente con los planes “Baker” y “Brady,” se podría basar en los llamados términos de Nápoles, permitirá movilizar recursos mayores y disminuiría la salida de recursos externos netos en el futuro.

Empleo de la compensación en vez de la restitución de propiedades como norma para desagraviar a los confiscados¹¹

Cuba enfrenta no sólo el reto de restablecer una economía de mercado dinámica y competitiva, sino también de establecer y desarrollar un régimen de propiedad privada que sea aceptable y apoyado por la población para que funcione eficientemente, pueda ser vigilado efectivamente, y sustente una clase media de amplia base con intereses que propicien y consoliden una rápida y robusta expansión del sector privado y de la economía de mercado. Esto crearía cohesión social y facilitaría la reconciliación nacional.¹²

Cuba deberá evitar la experiencia de los países bálticos y de Europa Oriental donde la restitución se ha convertido en *un difícil obstáculo y una larga demora* a la clarificación y seguridad de los derechos de propiedad, al funcionamiento adecuado del sistema de justicia porque lo ha congestionado con litigios, y al desarrollo de conductas apropiadas y procesos fundamentales de utilización de activos, reconstrucción y privatización.¹³ Aún en esos países la restitución se ha limitado a los reclamos presentados

por ciudadanos individuales dentro de un plazo determinado para viviendas, bienes raíces y tierras agrícolas, las que a su vez se han limitado en extensión y deberán ser aprovechadas directamente por los propietarios. Como las otras empresas generalmente se consolidaron y expandieron y es prácticamente imposible determinar qué pertenece actualmente a quién, sus propietarios han sido compensados (Brada, 1996, pp. 68-70).

Por ello, el país deberá, en primera instancia, mantener la política de negociar acuerdos bilaterales con otros países, especialmente EUA, para compensar globalmente a grupos grandes de empresas e individuos cuyos activos fueron confiscados.¹⁴ En los demás casos, se deberá buscar formas de compensar directamente a los agraviados, por ejemplo, otorgándoles derechos o acciones sobre las empresas y los bienes privatizados—que podrían incluir bases militares decomisadas y corporatizadas—o sobre el fondo compensatorio a ser establecido con la privatización de la infraestructura y las empresas de servicios públicos que se propone en la sección siguiente, asegurándoles mayores ingresos futuros al igual que al resto de la población. Esto adelantaría el proceso de privatización al separarlo claramente del proceso de compensación.

Mantenimiento de los servicios sociales básicos (educación, salud y seguridad social)

El gobierno, para responder mejor a las necesidades de bienestar del pueblo, debería concentrar prioritariamente los gastos públicos en áreas sociales

11. Para una recomendación diferente ver Gutiérrez (1996). Nuestra recomendación es similar a la que la Fundación Nacional Cubano Americana hizo originalmente sobre el tema de privatización y compensación *versus* restitución: “to avoid social upheaval and resentment by Cubans in the island against exiles, prevent inequities stemming from the return of some materially altered confiscated properties and discriminate against non-property owner victims of the communist dictatorship” (descrito por Gutiérrez, 1996, p. 25, en base a J. Tamayo, “Divining Cuba’s Future,” *Miami Herald*, September 29, 1991, pp. 1C, 6C).

12. El Informe del Banco Mundial de 1996 sobre la transición hacia una economía de mercado señala que “los análisis comparativos entre países demuestran que las sociedades con grandes desigualdades en la distribución de los ingresos o de los activos suelen ser, política y socialmente, menos estables y tener tasas más bajas de inversión y crecimiento” (Banco Mundial, 1996, p. 15).

13. A veces se da el caso que hay bienes raíces inutilizados por litigios, mientras las nuevas empresas tienen que operar en kioscos o en vehículos estacionados en las calles. “...muchos edificios y lotes de tierras se han devuelto a quienes habían sido sus propietarios antes del régimen comunista, aun cuando a veces ni quieren ni pueden hacerse cargo de ellos” (Banco Mundial, 1996, p. 59).

14. Véase, por ejemplo, el acápite “The Standard ‘Lump Sum’ Settlement Approach,” en Travieso-Díaz (1996, pp. 673-676).

básicas—tales como: proveer salud, educación¹⁵ y capacitación suficientes y de mejor calidad a la población (capital humano fundamental)—así como en garantizar un ingreso mínimo decoroso a *todos* los ciudadanos por razones de dignidad humana mediante empleo en obras públicas municipales de interés social, como Chile lo hizo en la segunda mitad de la década de los ochenta. Dichas obras podrían estar orientadas a mejorar los sistemas sanitarios y la situación del déficit y hacinamiento habitacionales, mientras la recuperación de la economía es capaz de reabsorber a los desempleados y se alienta la iniciativa y el espíritu empresarial del cubano.

Los gastos sociales se podrían racionalizar (aumentar su eficiencia interna) y hacer más efectivos (aumentar su eficiencia externa). Por ejemplo, se podrá eliminar gastos excesivos e ineficientes, entre ellos la jubilación anticipada que trae un relajamiento en la disciplina laboral, e introducir y ampliar la aplicación de técnicas presupuestarias para medir eficiencia, efectividad y costos en los servicios prestados; concentrar los gastos en los sectores más pobres de la sociedad; permitir la práctica privada, incluyendo a las instituciones voluntarias, para traer la presión de la competencia del sector privado a estas importantes áreas; cobrar parcialmente por algunos servicios prestados; darle más autoridad a los empleados de línea en las decisiones; y descentralizar el diseño, administración y ejecución de los servicios a nivel de los municipios de tal forma que los proveedores sean más responsables ante los ciudadanos por los resultados y la calidad de los servicios prestados. Como hemos indicado en otro ensayo, deberán establecerse fondos privados de pensión y concentrar los servicios públicos de seguridad social en los sectores más pobres de la sociedad (Castañeda y Montalván, 1993).

El gobierno cubano deberá establecer y desarrollar marcos y organismos regulatorios y de supervisión estables y creíbles, con incentivos y mecanismos arbitrales, que atraigan competitivamente la inversión para promover altos estándares de servicios y desarrollen la eficiencia para privatizar u ofrecer en regímenes de concesiones, leasings o contratos de administración privada para construir, rehabilitar, equipar, reparar, mantener y operar la infraestructura económica básica.¹⁶ También deberán establecer bonos de protección y sanciones adecuados que protejan el interés público, establecer los criterios para fijar las tarifas generales y establecer los subsidios, si corresponden, para los usuarios de bajos ingresos.

El país requiere con urgencia modernizar y actualizar su nivel tecnológico aplicando las mejores prácticas y técnicas internacionales, mejorar la calidad de vida y de servicios a la población, lograr un alto y sustentable crecimiento económico, y despolitizar las actividades económicas rápidamente. Con este enfoque para la infraestructura, el gobierno de Cuba podría reducir sus esfuerzos administrativos parcialmente, los gastos públicos corrientes y de capital en estos rubros y concentrarlos en áreas sociales prioritarias, tal como lo viene haciendo Chile, así como generar fondos para la compensación a los confiscados (ver sección anterior). Los gastos públicos de inversión, reparación y mantenimiento de la infraestructura han caído significativamente en los antiguos países socialistas europeos (Banco Mundial, 1996, pp. 140-141). Una infraestructura adecuada deberá alentar inversiones en los sectores productivos y facilitar la orientación de la economía hacia el exterior.

El enfoque de privatizaciones, concesiones, leasings y contratos de administración de las empresas de servicios públicos y de la infraestructura económica dará flexibilidad y eficiencia a la economía. Pasará el

15. Habrá que realizar ajustes en algunos componentes de la educación (adquisición de conocimientos, destrezas, actitudes y valores culturales) para adaptarlos a una sociedad más libre, y dar mayor iniciativa y responsabilidad individuales.

16. Ferrocarriles; servicios de buses urbanos e interurbanos; carreteras; puentes; túneles; puertos; aeropuertos; terminales; generación, transmisión y distribución de energía eléctrica y gas; teléfonos y otras telecomunicaciones; acueductos; alcantarillados; canales; recogida, tratamiento y disposición de desechos.

reto de la modernización al sector privado; permitirá atraer y movilizar el amplio capital financiero, el talento empresarial y gerencial, y la experiencia profesional de los cubanos en el exterior; con lo cual también se alentará la entrada de recursos privados de otras fuentes. Esto es especialmente importante en las primeras etapas de la transición cuando los mercados financieros y de capital estarán en proceso de desarrollo y consolidación.

Para el enfoque del sector público propuesto (mejores servicios sociales, una gestión pública más eficiente y honesta, así como la privatización de la infraestructura económica), Cuba necesita reenfocar el gobierno y sus prácticas administrativas para servir mejor las necesidades de sus ciudadanos basado en tres principios básicos: (1) que los servicios públicos a brindar deben ser esenciales; (2) deben ser rápidos y no burocráticos; y (3) debe dársele suficiente autoridad al funcionario de línea que atiende directamente al ciudadano para que pueda servirlo mejor y sea innovativo en sus funciones.

Mantenimiento del nivel de empleo

El gobierno cubano deberá realizar un esfuerzo por mantener el nivel de empleo existente para brindar ingresos a la población y evitar su rechazo a la transición, ya que todo el proceso de reformas y de privatización podría detenerse o aún revertirse. Sin embargo, deberá mantener el empleo, no a nivel de las empresas individuales en los sectores productivos (agricultura, manufactura, servicios comerciales como el turismo) para que estas actividades puedan reajustarse rápida y efectivamente y desarrollar una robusta competitividad externa, sino mediante una amplia liberalización y desregulación del trabajo por cuenta propia—eliminando licencias burocráticas, controles detallados y a veces contradictorios e impuestos prácticamente confiscatorios que son más intensos que los que popularizó Hernando de Soto y que se acentuaron en mayo de 1996 con la Resolución Conjunta de los Ministerios de Trabajo y Seguridad Social, y de Economía y Precios—y potenciando la postergada micro, pequeña y mediana empresa. Los nuevos trabajadores por cuenta propia y la nueva pequeña y mediana empresa deberían ser

alentados con una exención tributaria sobre la renta por dos años, siguiendo el ejemplo de Rumania.

Cuba también deberá desarrollar un programa de obras de interés social intensivo en mano de obra, complementario al programa de concesiones privadas que se propuso en la sección anterior, el cual conllevaría una expansión extraordinaria de la construcción y permitiría absorber en parte la mano de obra excedente de las empresas de los sectores productivos. Las obras de interés social consistirían en pequeñas obras públicas o mixtas (de cooperación entre los sectores público y privado), tales como obras municipales sanitarias y de desarrollo urbano, y lotes con servicios, que ofrezcan fuentes temporales de empleo a la vez que le permitan al país aliviar la solución básica de vivienda en esta área tan deficitaria. El mejoramiento de la situación habitacional es imprescindible para aumentar la movilidad de la fuerza de trabajo.

CONSISTENCIA DE LAS ÁREAS DE ACCIÓN CONSIDERADAS Y POSIBLE EFECTO GLOBAL SOBRE LOS OBJETIVOS DESEADOS

No todas las áreas de acción consideradas tienen el efecto adecuado sobre cada uno de los tres objetivos deseados, tal como lo muestra el Cuadro 2 anterior. Sin embargo, tienen, en general, un efecto muy positivo sobre la recuperación y consolidación del crecimiento de la economía. Tienen un efecto mayormente positivo sobre la estabilización, excepto por los gastos de obras públicas municipales, vivienda social y servicios sociales; de ahí, la importancia de los programas de reenfoque del gobierno y de las privatizaciones, concesiones, contratos de administración de las empresas de servicios públicos y de la infraestructura económica para liberar recursos públicos que permitan concentrar y hacer más efectivo el gasto público (corriente y de capital) en los sectores sociales y evitar posibles presiones inflacionarias. En cuanto a los efectos sobre la equidad, las áreas de acción propuestas descansan y dependen mucho de las actividades que crean directamente empleo o que mantienen los servicios sociales, ya que el efecto de las otras áreas de acción es incierto en el mejor de los casos.

En consecuencia, las cinco áreas de acción consideradas en su conjunto tendrán el efecto adecuado sobre los objetivos propuestos y si éstos se logran se reforzarán mutuamente y tendrán efectos sinérgicos significativos.

RESUMEN Y CONCLUSIONES

Cuba enfrenta el difícil desafío de hacer la transición hacia una economía de mercado para mejorar la calidad de vida de sus ciudadanos y reinsertarse en la comunidad internacional, partiendo de una severa y prolongada recesión, un excedente monetario, la dolarización de la economía, un déficit fiscal, la moratoria de la deuda externa, una tasa de cambio distorsionada y fragmentada, y un compromiso del gobierno de mantener los niveles de empleo y los servicios sociales.

Por ello, deberá aplicar una estrategia innovativa orientada a lograr efectivamente la estabilización sin recesión y recuperar el crecimiento económico con equidad social, utilizando, cinco áreas de acción que hacen compatibles y viables los objetivos: (1) un paquete coherente de medidas cambiarias y monetarias (consistente en la reforma monetaria, la

devaluación del peso, un régimen cambiario fijo con respecto al dólar y el establecimiento de un régimen regulatorio y de supervisión financiera prudentes); (2) la movilización de recursos externos netos mediante el financiamiento externo y la renegociación de la deuda externa; (3) el uso de la compensación en vez de la restitución de propiedades como régimen para desagrar a los confiscados; (4) el mantenimiento de los servicios sociales mediante el reenfoco del gobierno para hacerlo más eficiente y un programa de concesiones, privatizaciones y contratos de administración de servicios para la infraestructura económica y las empresas de servicios públicos; y (5) el mantenimiento del nivel de empleo mediante la liberalización y desregulación del trabajo por cuenta propia, la pequeña y mediana empresa, así como un programa de lotes con servicios y de obras municipales de saneamiento y desarrollo urbano.

Este paquete coherente de cinco áreas de acción aplicado decididamente tendrá un efecto positivo en estabilizar sin recesión y lograr la recuperación económica con equidad rápidamente.

BIBLIOGRAFÍA

- P. Alfonso. "Apuntes sobre la situación económica de Cuba," in this volume.
- A. H. Amsden, J. Kochanowics and L. Taylor. *The Market Meets Its Match*. Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1994.
- D. Avramovic. "Lessons from the Transition: The Case of Yugoslavia 1994-96." Ensayo presentado en el "Development Thinking and Practice Conference", auspiciada por el BID, setiembre de 1996.
- Banco Mundial. *Informe sobre el desarrollo mundial 1996: De la planificación centralizada a la economía de mercado*. Washington, DC: Banco Mundial, 1996.
- Banco Nacional de Cuba. *Economic Report, 1994*. La Habana: Banco Nacional de Cuba 1995.
- Y. Berthelot. "Lessons from Countries in Transition." Ensayo presentado en el "Development Thinking and Practice Conference," auspiciada por el BID, setiembre de 1996.
- J. C. Brada. "Privatization Is Transition-Or Is It?" *The Journal of Economic Perspectives* (Spring 1996), pp. 67-86.
- R. H. Castañeda and G. Plinio Montalván. "Transition in Cuba: A Comprehensive Stabilization Proposal and Some Key Issues." *Cuba in Transition—Volume 3*. Washington: ASCE, 1993, pp. 11-72.
- R. H. Castañeda y G. Plinio Montalván. "Cuba: Estabilización sin Recesión ni Choque Monetario," in this volume.
- W. Easterly. "When is Stabilization Expansionary?" *Economic Policy*, No. 22 (1996), pp. 65-107.
- Economic Commission for Europe, United Nations. *Economic Survey of Europe in 1994-1995*. Paris: UNECE, 1996.
- S. Fischer, R. Sahay and C. Végh. "Economies in Transition: The Beginnings of Growth." *The American Economic Review* (May 1996a), pp. 229-233.
- S. Fischer, R. Sahay and C. Végh. "Stabilization and Growth in Transition Economies: The Early Experience." *The Journal of Economic Perspectives* (Spring 1996b), pp. 44-66.
- J. Greenwood and B. D. Smith. "Financial Markets in Development, and the Development of Financial Markets." *Journal of Economic Dynamics and Control* (1993).
- N. Gutiérrez. "Righting Old Wrongs: A Survey of Restitution Schemes for Possible Application to a Democratic Cuba," in this volume.
- R. King and R. Levine. "Finance, Entrepreneurship, and Growth: Theory and Evidence." *Journal of Monetary Economics*, 32 (December 1993), pp. 513-542.
- C. Lage. "Cuba: Informe Económico, 1er semestre 1996". La Habana: Ministerio de Economía y Planificación, mimeo (23 de julio de 1996).
- A. Martínez-Piedra y L. Pérez. "External Debt Problems and the Principle of Solidarity: The Cuban Case," in this volume.
- J. Sachs. "Economic Transition and the Exchange-Rate Regime." *The American Economic Review* (May 1996), pp. 147-152.
- R. Sánchez-Roig. "Cuban Constitutionalism and Rights: An Overview of the Constitutions of 1901 and 1940," in this volume.
- M. F. Travieso-Díaz. "Alternative Remedies in a Negotiated Settlement of the U.S. Nationals' Expropriation Claims Against Cuba." *University of Pennsylvania Journal of International Economic Law*, Vol. 17, Number 2 (Summer 1996), pp. 659-690.
- H. Wolf. "The Lucky Miracle: Germany 1945-1951." In R. Dornbusch, W. Nolling, and Richard Layard. *Postwar Economic Reconstruction and Lessons for the East Today*. Cambridge, MA: The MIT Press, 1993.