# NEW LEFT REVIEW 88

## SEGUNDA ÉPOCA

SEPTIEMBRE - OCTUBRE 2014


**ARTÍCULOS**

| | | |
|---|---|---|
| Emily Morris | Cuba inesperada | 7 |
| Marco D'Eramo | UNESCOcidio | 52 |

**ENTREVISTA**

| | | |
|---|---|---|
| Gleb Pavlovsky | La visión que Putin tiene del mundo | 60 |

**ARTÍCULOS**

| | | |
|---|---|---|
| Kevin Pask | Nacionalismos estadounidenses | 72 |
| Jean-Paul Sartre | Marxismo y subjetividad | 92 |
| Fredric Jameson | La actualidad de Sartre | 122 |

**CRÍTICA**

| | | |
|---|---|---|
| Wolfgang Streeck | La política de la salida | 129 |
| Michael Christofferson | ¿Una mente de izquierdas? | 138 |
| Kristin Surak | Revendiendo Japón | 146 |
| Hung Ho-Fung | ¿Canadización? | 159 |



La nueva edición de la New Left Review en español se lanza desde la Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación y el Instituto de Altos Estudios Nacionales de Ecuador–IAEN

WWW.NEWLEFTREVIEW.ES



© New Left Review Ltd., 2000

© Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN), 2014, para lengua española

Licencia Creative Commons
Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 4.0 Internacional (CC BY-NC-ND 4.0)

Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación

SUSCRÍBETE

Emily Morris

# CUBA INESPERADA

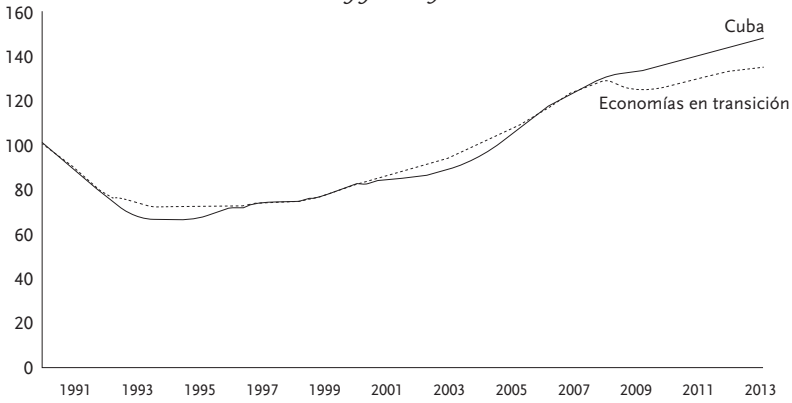
¿Cuál es el veredicto sobre la economía cubana casi un cuarto de siglo después del colapso del bloque soviético? Por lo general, la historia que se cuenta es bastante simple y transmite un claro mensaje. Describe una cíclica alternancia de la política gubernamental entre momentos de pragmática capitulación ante las fuerzas del mercado, que explican cualquier progreso, y periodos de rigidez ideológica y reafirmación del control del Estado, que explican todas las dificultades económicas[1]. Después de la disolución del bloque comercial del comecon, los observadores estadounidenses confiaron en que la economía socialista de Estado se enfrentaría a un colapso inminente y declararon que «Cuba necesita una terapia de choque, un acelerado cambio hacia los mercados libres». La restauración del capitalismo en la isla era «inevitable»; el retraso no solamente dificultaría el comportamiento económico, sino que produciría graves costes humanos y el descrédito de los logros sociales cubanos. Habida cuenta de su tenaz negativa a embarcarse en la senda de la liberalización y la privatización, la «última hora» de Fidel Castro había llegado por fin[2].

El problema con esta explicación es que la realidad ha desmentido estrepitosamente esas predicciones. Aunque Cuba se enfrentó a una situación excepcionalmente severa, ya que sufrió un choque exógeno más grave que cualquiera de los miembros del bloque soviético y, debido al duradero embargo comercial estadounidense, se ha enfrentado a un entorno internacional especialmente hostil, su economía se ha comportado de modo similar a la de otros países anteriormente miembros del comecon, ocupando el puesto decimotercero entre los veintisiete de los que

[1] Carmelo Mesa-Lago, «Economic and Ideological Cycles in Cuba: Policy and Performance, 1959-2002», en Archibald Ritter (ed.), *The Cuban Economy*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 2004.
[2] Eliana Cardoso y Ann Helwege, *Cuba after Communism*, Cambridge, mit Press, 1992, pp. 51, 1, 11; Andrés Oppenheimer, *Castro's Final Hour*, Nueva York, Simon & Schuster, 1992.

el Banco Mundial tiene datos completos. Como muestra el Gráfico 1, su trayectoria de crecimiento ha seguido la tendencia general de las «economías de transición»: una profunda recesión a principios de la década de 1990, seguida de una recuperación que necesitó casi diez años para llevar la renta per cápita nacional a su nivel de 1990, logrando en 2013 un crecimiento aproximadamente un 40 por 100 superior al de ese año[3].

Gráfico 1: *PIB real por habitante: Cuba y las economías de transición, 1990-2013*.*




* Índice 1990 = 100. Fuente: Los datos de las economías de transición (exmiembros del COMECON menos Vietnam y Mongolia) proceden del Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo (BERD), «Transition Report» y Economist Intelligence Unit, «Country»; los datos sobre Cuba proceden de la Oficina Nacional de Estadística e Información (ONEI), Anuario Estadístico de Cuba, varios años.

No hay duda de que los cubanos han sufrido graves penurias desde 1990, pero en términos de los efectos sociales otros países anteriormente miembros del COMECON han pasado por situaciones peores. Como muestra el Gráfico 2, la tasa de mortalidad infantil en Cuba en 1990 era del 11 por 1.000, ya mucho mejor que la del COMECON; en 2000 bajaba al 6 por 1.000, una mejoría mucho más rápida que la de muchos países de Europa Central que habían sido acogidos por la Unión Europea. Actualmente la tasa es del 5 por 1.000, mejor que la de Estados Unidos según cálculos de Naciones Unidas, y muy por debajo de la media de América Latina. Los

[3] Cuba se unió en 1970 al Consejo de Ayuda Mutua Económica, conocido como el CMEA o COMECON, después de que el embargo comercial estadounidense cortara el acceso a los mercados de ese país. En 1989 el resto de los miembros de pleno derecho eran la URSS, la RDA, Polonia, Checoslovaquia, Hungría, Bulgaria, Rumanía, Mongolia y Vietnam. El término «economías de transición» incluye aquí a los Estados sucesores de los mismos, exceptuando a Mongolia y Vietnam, cuyas trayectorias han estado determinadas por su proximidad a la esfera económica de la República Popular China.

datos sobre la expectativa de vida, que se muestran en el Gráfico 3, ofrecen un panorama similar: en Cuba, durante la década de 1990, la expectativa de vida se elevó desde los 74 a los 78 años, a pesar de un ligero aumento de las tasas de mortalidad entre grupos vulnerables durante los años más difíciles[4]. En los demás países antiguos miembros del COMECON, el crecimiento de la pobreza contribuyó a un descenso medio desde los 69 a los 68 años durante esa misma década. Actualmente, Cuba tiene una de las expectativas de vida más elevadas del antiguo bloque soviético y una de las más altas de América Latina.

## *El juicio de Miami*

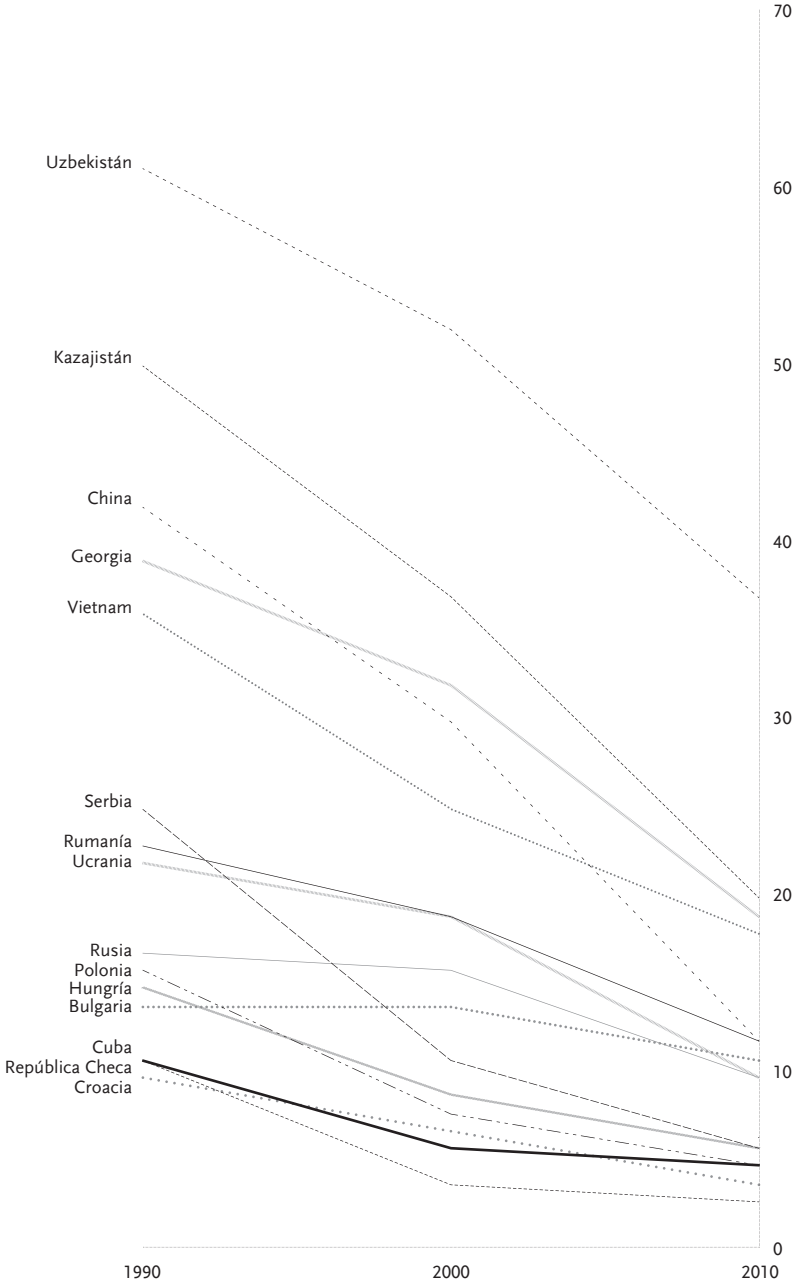
Estos resultados han sido en gran medida ignorados por el análisis convencional que se realiza desde fuera de la isla, un campo ampliamente basado y financiado por Estados Unidos y abrumadoramente dominado por «cubanólogos» *émigrés*, como se han definido ellos mismos, profundamente hostiles al régimen cubano[5]. Las principales figuras desde la década de 1970 incluyen a Carmelo Mesa-Lago, de la Universidad de Pittsburgh, el «decano de los estudios sobre Cuba» y autor de más de treinta libros, y a su frecuente colaborador, Jorge Pérez-López, director de asuntos económicos internacionales del Departamento de Trabajo de Estados Unidos, un negociador clave del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), y desde hace mucho tiempo, presidente de la Association for the Study of the Cuban Economy (ASCE). La publicación anual de la ASCE, Cuba en transición, publicada desde Miami, ofrece una serie de proyectos para reestructurar la economía de la isla con criterios capitalistas. Como sugiere el nombre de su revista, los cubanólogos operan dentro de los presupuestos de la «teoría económica de la transición», que surgió como una rama de la economía del desarrollo a principios de la década de 1990 para gestionar la apertura al capital occidental de los antiguos países del COMECON. Este modelo, a su vez, se basaba en el marco del Consenso de Washington que había cristalizado en torno a las reformas neoliberales impuestas a los endeudados países de América Latina por el FMI

---

[4] Véase Manuel Franco *et al.*, «Impact of Energy Intake, Physical Activity and Population-wide Weight Loss on Cardiovascular Disease and Diabetes Mortality in Cuba, 1980-2005», *American Journal of Epidemiology*, vol. 166, núm. 12, septiembre de 2007.

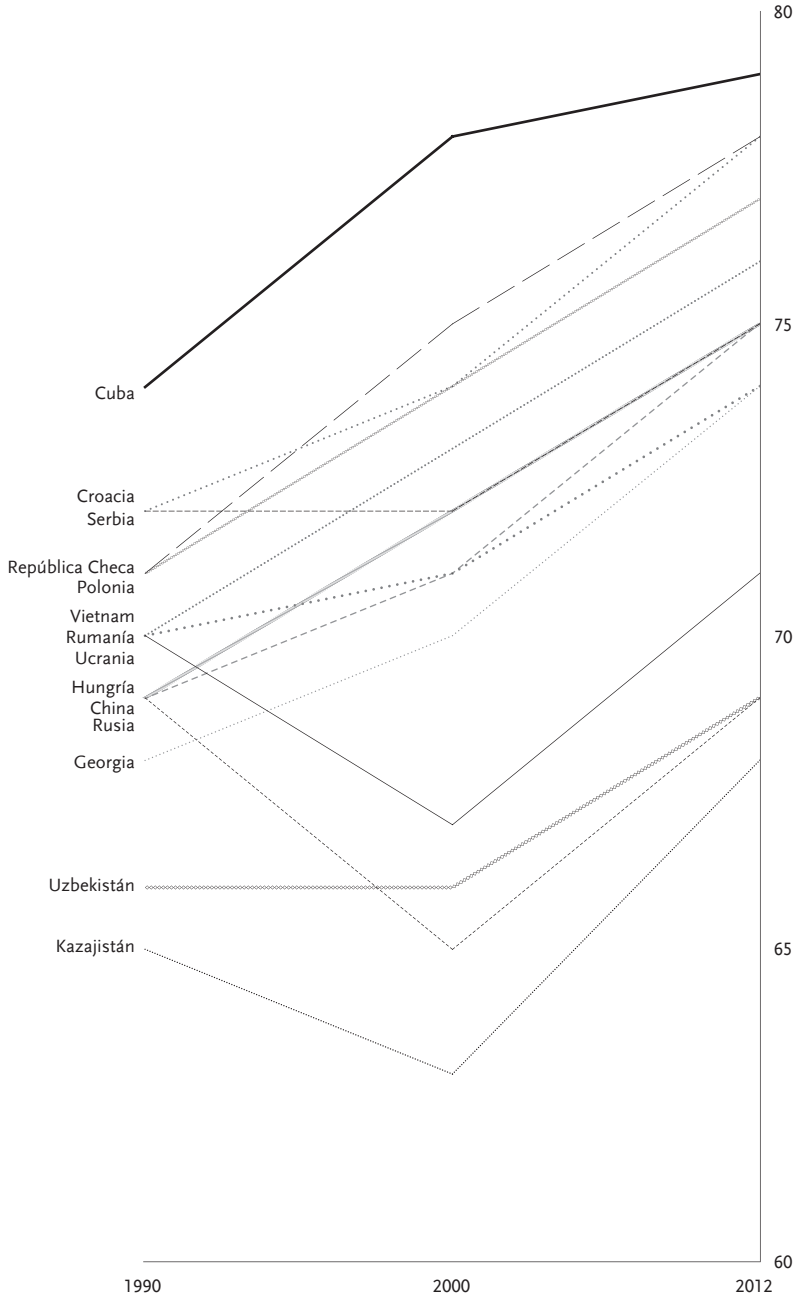
[5] El término *cubanología* fue acuñado en 1970 por analogía con la *kremlinología* de la Guerra Fría: Helen Yaffe, *Che Guevara: The Economics of Revolution*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2009, p. 4. Yaffe detalla la investigación encargada por la Special Operations Research Office, la CIA, el Pentágono, la National Defence Education y la Fundación Nacional Cubano-Americana, el poderoso grupo de presión *émigré*.

Gráfico 2: *Tasas de mortalidad infantil, países seleccionados, 1990-2010.*




Fuente: Organización Mundial de la Salud

Gráfico 3: *Expectativa de vida, países seleccionados, 1990-2012*




Fuente: Organización Mundial de la Salud

y el Banco Mundial en la década de 1980[6]. Sus recetas políticas se centraban en la apertura de la economía a los flujos globales del capital, en la privatización de los activos estatales, en la desregulación de precios y salarios y en el drástico recorte del gasto social: el programa aplicado por los tecnócratas y consejeros del FMI, del Banco Mundial, del BERD, de la USAID y otras instituciones internacionales en Europa Central y del Este, así como en gran parte de la antigua Unión Soviética. Una de las figuras más destacadas en este campo fue János Kornai, con su obra declaradamente hayekiana, *The Road to a Free Economy* (1990); en pocos años se desarrolló una floreciente producción de obras sobre la «transición» que sostenía como axiomático que solamente había una ruta que seguir: pasar de la economía planificada socialista de Estado al capitalismo de libre mercado. La resistencia no era solamente inútil, sino costosa, porque las reformas parciales estaban «condenadas al fracaso»[7]. Cuando a partir de 1990 los «países en transición» se hundieron en la recesión, se echó la culpa de sus dificultades a la indecisión de sus elites políticas: la «velocidad» y la «escala» eran esenciales; era imperativo aprovecharse de la «extraordinaria situación política» del momento[8].

A finales de la década de 1990 varios factores habían llevado a una modificación de la ortodoxia de la «transición». En primer lugar, la estabilización de regímenes pro occidentales en gran parte del antiguo bloque soviético amortiguó la sensación de urgencia política. En segundo lugar, el contraste entre la severa contracción de las economías privatizadas de los antiguos miembros del COMECON –y los decepcionantes resultados de los programas de ajuste estructural en América Latina y África– y el pujante crecimiento económico, dirigido por el Estado, en China y en los países recientemente industrializados del este de Asia, era demasiado evidente como para poder ignorarlo. El emergente Posconsenso de Washington puso más énfasis sobre las instituciones y la «buena gobernanza». Los economistas de la «transición» se quedaron retrasados respecto a los colegas desarrollistas en hacer este cambio, pero en los prolegómenos del nuevo milenio un influyente texto reconocía la «aleccionadora» divergencia entre sus predicciones y los resultados reales; los estudios de la transición se lanzaron a desarrollar

---

[6] Véase John Williamson, «What Washington Means by Policy Reform», en John Williamson (ed.), *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?*, Washington DC, Institute for International Economics, 1990.
[7] János Kornai, *The Road to a Free Economy*, Nueva York, W. W. Norton, 1990, p. 31.
[8] Anders Åslund, «Principles of privatization for formerly socialist countries», Stockholm Institute of Soviet and East European Economics, Working Paper 18, 1991; Leszek Balcerowicz, «Common fallacies in the debate on the transition to a market economy», *Economic Policy*, vol. 9, núm. 19, diciembre de 1994.

su propio Posconsenso de Washington[9]. Pero aunque ahora se hacía menos énfasis en la velocidad de la reforma, el «progreso de la transición» seguía considerándose la principal explicación del éxito económico, mientras que los problemas se atribuían rutinariamente a una liberalización insuficiente.

La corriente principal de la cubanología se ha adherido mayoritariamente al modelo del Consenso de Washington. Ha culpado a las «características antimercado» de la política cubana de la profunda recesión de 1990-1993 y de las privaciones del periodo especial, mientras que otorgaba una importancia secundaria a los factores exógenos. En consonancia con la crítica de las reformas parciales, Mesa-Lago atacó las medidas tomadas en Cuba en 1994 considerándolas «tibias» y «mal concebidas»[10]. La habitual explicación de la política cubana es muy simple: se trata del resultado del «tenaz dogmatismo de su presidente», de su «aversión por las reformas pro mercado y de su voluntad por aplastar a los que se oponen a él y arrastrar a toda la nación a unirse a su posición». Unos cuantos analistas repartieron la culpa de manera un poco más amplia: Rubén Berrios fustiga a un liderazgo envejecido y a unos burócratas rígidos que se aferran a sus viejos hábitos: mientras que Mauricio de Miranda Parrondo constata la resistencia del conjunto del grupo dirigente[11]. El fracaso a la hora de seguir un conjunto de políticas de «transición» ha dejado a la economía cubana en la bancarrota o, más recientemente, la ha hecho dependiente de Venezuela.

## *Perspectivas desde La Habana*

El eje Pittsburgh-Miami tiende a ignorar dos importantes aspectos en los que la experiencia de los cubanos se ha diferenciado de la de las poblaciones de los antiguos miembros del COMECON de Europa Central. En primer lugar, el recuerdo de la extrema pobreza y privación asociada al sistema precomunista, junto a la relativa fuerza de los logros cubanos

---

[9] Gérard Roland, *Transition and Economics: Politics, Markets and Firms*, Cambridge, MIT Press, 2000, p. 14.

[10] «Características antimercado»: C. Mesa-Lago, «The Economic Effects on Cuba of the Downfall of Socialism in the USSR and Eastern Europe», en C. Mesa-Lago (ed.), *Cuba after the Cold War*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 1993, p. 176; «mal concebidas»: C. Mesa-Lago, *Are Economic Reforms Propelling Cuba to the Market?*, Miami, University of Miami Press, 1994, pp. 70-71.

[11] C. Mesa-Lago, *Cuba after the Cold War*, cit., pp. 246-247; Rubén Berrios, «Cuba's Economic Restructuring, 1990-1995», *Communist Economies and Economic Transformation*, vol. 9, núm. 1, 1997, p. 117; Mauricio de Miranda Parrondo, «The Cuban Economy: Amid Economic Stagnation and Reversal of Reforms», Canadian Foundation for the Americas, Ontario, 2005.

en salud y educación antes de 1989 les han dejado con menos apetito por una reforma radical pro libre mercado. En segundo lugar, aunque el sentimiento nacionalista en Europa Central pudo abrazar la «transición» como una liberación del dominio ruso, en Cuba esta se percibe popularmente como una amenaza a la soberanía nacional proveniente de un depredador histórico: Estados Unidos. Esta es la perspectiva con la que trabajan los economistas y políticos cubanos[12]. Los consejeros y los funcionarios no hablan en términos de «transición», sino de «ajuste» en respuesta a un cambio radical de las condiciones externas dentro de los parámetros que establece la ideología nacionalista y socialista. Esto supone un marco político más flexible que el rígido rechazo ideológicamente motivado de la reforma que describen los cubanólogos. Tanto los economistas como los responsables políticos expresaban estos parámetros en términos de principios, en vez de dogmas marxistas-leninistas o de «línea del partido». Estos principios invariablemente incluían la defensa de la soberanía nacional, la preservación de los logros de la revolución –las ganancias o logros en los campos de la salud, la educación, la igualdad social y el pleno empleo, a los que a menudo se denominan simplemente los logros– y el mantenimiento de la «ética revolucionaria», que ha supuesto una fuerte posición oficial contra la corrupción y la ostentación[13]. Estos principios imponen constricciones específicas sobre las opciones políticas.

Los debates internos sobre la política económica han permanecido mayoritariamente invisibles a los ojos de los observadores extranjeros, incluyendo a los cubanólogos establecidos en Estados Unidos. Ello se debe en parte al hermético proceso político cubano y al control estatal de los medios

---

[12] Lo que viene a continuación se basa en entrevistas realizadas a responsables del Departamento de Inversión Extranjera (Minvec), del Departamento de Turismo (Mintur), de la Cámara de Comercio, del Departamento de Industria, del Ministerio de Comercio Exterior y del Banco Central de Cuba, así como a profesores de la Universidad de La Habana y directivos de Tabagest y Cubaniquel, realizadas en una serie de viajes de investigación efectuados desde 1995.

[13] Aunque sin duda el tráfico de influencias y el enriquecimiento ilícito existen en Cuba, es evidente que se realiza un continuo esfuerzo por mantener los estándares éticos no solo en las normas oficiales que regulan la conducta de funcionarios y miembros del partido –hay severos castigos para los que son condenados por corrupción–, sino también en el comportamiento y apariencia de la mayoría de los funcionarios. Un extenso estudio que pretendía demostrar el grado de corrupción en Cuba acabó llegando a la conclusión contraria y confirmando el alcance de los esfuerzos para contenerla: Sergio Díaz-Briquets y Jorge Pérez-López, *Corruption in Cuba: Castro and Beyond*, Austin, University of Texas Press, 2006. Cuba ocupa una posición relativamente buena en los índices de corrupción del Banco Mundial y de Transparency International.

de comunicación, que hace que muchos analistas extranjeros dependan de los rumores; gran parte de lo que llega a Estados Unidos procede de informes selectivos de grupos disidentes, financiados por organizaciones de la emigración o por programas estadounidenses, cuyo contenido sirve principalmente para confirmar las ideas preconcebidas del consenso. Los complejos procesos de discusión, de diseño de políticas y de adaptación, en los que no siempre prevalecen las preferencias de los dirigentes, han estado vedados para los que están fuera. Además de las constantes rondas de encuentros barriales, regionales y nacionales, estructuradas por el sistema del Poder Popular, ha habido continuos debates entre economistas que incorporan discusiones sobre las políticas aplicables.

Los investigadores del Centro de Estudios de la Economía Cubana (CEEC), del Centro de Investigaciones sobre la Economía Internacional (CIEI), del Centro de Investigaciones de la Economía Mundial (CIEM), del Instituto Nacional de Investigaciones Económicas (INIE), integrado en el Ministerio de Economía y Planificación, y hasta 1996, del Centro de Estudios de las Américas (CEA) han participado en seminarios periódicos con responsables políticos para identificar las debilidades del sistema existente y debatir remedios para ellas. Los grupos de trabajo creados por un programa de investigación de la Universidad de La Habana han examinado los diferentes modelos de socialismo y su aplicación a Cuba, los problemas sectoriales de la economía, las propuestas para reformar la gestión de las empresas, y las implicaciones, tanto políticas como filosóficas, del fin del bloque soviético. Sus resultados –publicados por el CIEM en *Economía Cubana: Boletín Informativo* y por el INIE en *Cuba: Investigación Económica* así como en otros lugares– tienden a adherirse a los estilos del discurso oficial, lo que puede oscurecer su importancia para los observadores del exterior. En ellos, perspectivas analíticas importantes pueden estar ocultas entre pesadas consideraciones históricas, citas de los discursos de los dirigentes y loas por los logros conseguidos hasta el momento. El vocabulario también es poco habitual, ya que, en vez de la jerga del FMI, los economistas cubanos hablan de «adaptación», «actualización», «utilización de los mecanismos del mercado», de «ajustes» de precios regulados, de medidas «descentralizadoras» y de los procesos económicos «emergentes». Visto desde el prisma de transición o fracaso de los cubanólogos, esto es lo mismo que decir que no hay ninguna clase de debate, lo cual confirma sus sospechas de que la política está totalmente determinada por los caprichos presidenciales[14].

---

[14] Por ejemplo, E. Cardoso y A. Helwege, *Cuba after Communism*, cit., pp. 44-46.

Desde luego, existe una variedad de análisis sobre la isla elaborados en el exterior que caen fuera de la corriente predominante y en los que cabe distinguir tres planteamientos. En primer lugar, los simpatizantes o apologistas, que contrarrestan la parcialidad negativa de la cubanología haciendo una interpretación altamente positiva de las realidades cubanas. Al igual que la posición de consenso, consideran que la elección versa entre el desafío o la transición hacia el capitalismo, pero ensalzan el primero y lamentan cualquier apertura hacia el mercado como una «rendición a lo inevitable»[15]. Un segundo grupo puede describirse como el de los amigos críticos: son más positivos en cuanto a los objetivos de los responsables cubanos y están más dispuestos a reconocer los problemas que afronta el país, pero, como los cubanólogos, vinculan el progreso de la «transición» con el comportamiento económico y sostienen que el culpable de los problemas cubanos es un insuficiente «cambio sistémico»[16]. Finalmente, un pequeño número de economistas han intentado analizar el desarrollo de Cuba en sus propios términos, sin presupuestos teleológicos, desde una perspectiva comparada. En base a estas investigaciones, José March-Poquet ha sugerido que la política económica cubana puede ofrecer una alternativa a la de los países en «transición», una alternativa que tiene una naturaleza evolutiva y experimental; Claes Brundenius, comparando sus fortalezas y debilidades con las de Vietnam y China, así como con las de los países de Europa Central y del Este, concluye diciendo que en principio puede producir una «economía de mercado con características cubanas»[17].

Habida cuenta de la comparación implícita presente en los análisis de la corriente predominante entre el rumbo cubano y el de las economías en «transición», resulta destacable que sean relativamente

---

[15] Richard Gott, *Cuba: A New History*, New Haven, Yale University Press, 2004, p. 325. Véase también, Isaac Saney, *Cuba: A Revolution in Motion*, Londres, Zed Books, 2004; Antonio Carmona Báez, *State Resistance to Globalization in Cuba*, Londres, Pluto Press, 2004.

[16] Manuel Pastor y Andrew Zimbalist, «Waiting for Change: Adjustment and Reform in Cuba», *World Development*, vol. 23, núm. 5, 1995. Véase también, Jorge Domínguez y Daniel Erikson, «Cuba's Economic Future: A Dozen Comparative Lessons», en Shahid Javed Burki y Daniel Erikson (eds.), *Transforming Socialist Economies: Lessons for Cuba and Beyond*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2005; Susan Eckstein, *Back from the Future: Cuba under Castro*, New Brunswick, Transaction Publishers, 1994.

[17] José March-Poquet, «What Type of Transition Is Cuba Undergoing?», *Post-Communist Economies*, vol. 12, núm. 1, 2000; Claes Brundenius, «Whither the Cuban Economy after Recovery?», *Journal of Latin American Studies*, vol. 34, núm. 2, mayo de 2002.

raros los auténticos estudios comparativos entre ambos. En parte, esto puede deberse al problema de la identificación de conjuntos de datos conmensurables, pero también refleja una tendencia general entre los cubanólogos a centrarse exclusivamente en su isla nativa[18]. Al mismo tiempo, los economistas pertenecientes a la corriente dominante de la «transición», que sí utilizan ampliamente marcos comparativos, lo cual es uno de sus puntos fuertes, tienden a concentrarse en Europa Central y del Este, en la antigua Unión Soviética o en los contrastes existentes entre Rusia y China, ignorando la luz que pueda arrojar sobre ellos el diferente rumbo cubano. Por ello, en el resto de este artículo se ofrecerá una narrativa analítica que traza la evolución de la política de ajuste cubana –desde su gestión inicial de la crisis a la estabilización, la restructuración y la última ronda de reformas impulsada por Raúl Castro– en el marco de una perspectiva comparada[19]. Su objetivo es no solo resaltar los problemas de las interpretaciones existentes, sino contribuir a una discusión más fructífera de la senda cubana y, más en general, reabrir la cuestión de las estrategias alternativas de desarrollo para los países pequeños en un mundo globalizado.

## I. gestionar la crisis

Entre todos los países del bloque soviético, Cuba quedó en una posición especialmente vulnerable ante el colapso de la URSS. El embargo estadounidense, impuesto por Kennedy en 1962 después de que el año anterior fracasara la invasión militar respaldada por la CIA, cortó las relaciones con su histórico socio comercial y prácticamente obligó a Cuba a entrar en relaciones con el COMECON. Durante las décadas de 1970 y 1980, el comercio y la financiación cubana se volvieron cada vez más

[18] La excepción es una superficial comparación entre Cuba y las economías en transición realizada por C. Mesa-Lago y J. Pérez-López, *Cuba's Aborted Reform: Socioeconomic Effects, International Comparisons, and Transition Policies*, Gainsville, Florida University Press, 2005, pp. 158-164. Sus datos confirman que la tendencia del PIB cubano ha estado cerca de la media de las economías en transición, pero el análisis revela sus intenciones, ya que se centra solamente en las debilidades cubanas en relación con los actores más fuertes, mientras que niega la posibilidad de que la política cubana haya resultado de alguna manera beneficiosa para el crecimiento.

[19] Un enfoque «analítico descriptivo», que demuestra la variedad de posibles sendas de transformación, examinando cómo las condiciones específicas han determinado los resultados de la política en cada caso, fue realizado por Dani Rodrik y otros autores, especialmente Yingyi Qian, «How Reform Worked in China», en D. Rodrik (ed.), *In Search of Prosperity: Analytic Narratives on Economic Growth*, Princeton, Princeton University Press, 2003.

dependientes de la URSS. La economía dependía extremadamente de las exportaciones de azúcar, por las que Cuba recibía un precio preferencial de 0,93 dólares por kilo comparado con el precio del mercado mundial de 0,2. Las importaciones alcanzaban el 40 por 100 del PIB e incluían el 50 por 100 de los suministros de alimentos de la isla, el 90 por 100 de su petróleo y de los insumos esenciales para la agricultura y la industria; el déficit comercial de 3 millardos de dólares era financiado por la Unión Soviética en condiciones muy generosas. Tras los intentos de reconstruir los acuerdos del COMECON en un comercio basado en divisas fuertes realizados en enero de 1990, los acuerdos bilaterales con la URSS se rompieron por completo en 1991[20]. Los alimentos, el petróleo y los insumos dejaron de llegar. La magnitud de este choque exógeno resulta evidente de los datos comparativos sobre ingresos por exportaciones, crédito externo y capacidad importadora.

En el caso cubano, los ingresos por exportaciones se vieron drásticamente recortados debido a su dependencia de las primas al precio del azúcar y de las oportunidades excepcionalmente escasas de diversificarlas a otros socios comerciales. En la mayoría de los países del antiguo COMECON, en 1993 los ingresos por exportaciones habían recuperado su nivel de 1990; en el caso de Cuba habían caído el 79 por 100, de 5,4 a 1,2 millardos de dólares. La Habana también sufrió las peores consecuencias en términos de financiación externa. La severidad del choque se vio agravada por la repentina pérdida del crédito exterior y la falta de nuevas fuentes de financiación. Mientras que los países en «transición» disfrutaron del apoyo del FMI, del Banco Mundial y del BERD para facilitar su ajuste tras la desaparición del COMECON, las sanciones de Estados Unidos privaron a Cuba de esa ayuda. Los préstamos netos oficiales a las economías en «transición» durante el periodo 1991-1996 ascendieron a ciento doce dólares per cápita, mientras que para Cuba la cifra se redujo a veintiséis[21]. Las amenazas de sanciones de la Office of Foreign Assets Control (OFAC) a las instituciones financieras de terceros países que establecieran acuerdos con La Habana hicieron que el acceso de Cuba al crédito comercial durante la crisis fuera también extremadamente limitado.

El resultado del colapso de los ingresos por exportaciones y del crédito externo fue una profunda contracción de la capacidad cubana de

[20] Véase el informe de José Luis Rodríguez García, «La economía de Cuba ante la cambiante coyuntura internacional», *Economía Cubana*, vol. 1, núms. 1 y 2, 1991 y 1992.
[21] OCDE, *Geographical Distribution of Financial Flows to Developing Countries*, 1998.

importación sin paragón con la sufrida por cualquier otro país del antiguo COMECON. Según datos del BERD, entre 1990 y 1993 un descenso del 70 por 100 del gasto en importaciones redujo drásticamente el ratio importaciones/PIB desde alrededor del 40 por 100, una de las más altas del grupo, al 15 por 100, una de las más bajas. Cuba disponía ahora de menos dinero para afrontar sus necesidades importadoras totales del que había gastado solamente en petróleo y alimentos en 1990. Al mismo tiempo, los intentos cubanos por restaurar los ingresos de divisas se vieron obstaculizados por las sanciones de Estados Unidos que bloquearon el acceso no solo a los mercados estadounidenses, sino también a los préstamos o a la ayuda al desarrollo de la mayoría de las instituciones multilaterales, al mismo tiempo que hacían que la financiación comercial fuera cara y difícil de conseguir. Como consecuencia, Cuba afrontó restricciones de divisas más severas que cualquier antiguo miembro del COMECON, lo cual limitó la inversión y el crecimiento y dejó a la economía en una situación extremadamente vulnerable frente a los cambios en los términos de intercambio o producidas por las fluctuaciones de las cosechas.

## *Medidas de emergencia*

Las afirmaciones de los cubanólogos de que las características endógenas eran las responsables de la severidad de la contracción del periodo 1990-1993 ignoran el impacto extraordinariamente grave del colapso del COMECON. Admitiendo solamente una elección entre transición o rigidez, han caracterizado la política gubernamental a partir de 1990 como una simple prolongación de su estrategia de rectificación «antimercado» de 1986, consistente en una serie de medidas adoptadas para afrontar la desaceleración que afectó a todos los países del COMECON durante la década de 1980 y que incluían una campaña anticorrupción, restricciones a los mercados agrícolas e inversión en turismo y en empresas conjuntas. La Habana fue acusada de fracasar a la hora de «tomar medidas para afrontar la profunda crisis económica»[22]. Pero frente al impacto externo de los acontecimientos de 1990-1991, el Gobierno cubano no se quedó cruzado de brazos. Rápidamente, se tomaron medidas de emergencia para dirigir unos recursos en rápida disminución hacia las prioridades

[22] Sobre la estrategia poscrisis como *rectificación*, véanse las contribuciones de C. Mesa-Lago, Svejnar y J. Pérez-López en C. Mesa-Lago (ed.), *Cuba after the Cold War*, cit.; J. Pérez-López, «Castro Tries Survival Strategy», *Transition*, Banco Mundial, 1995. Sobre el fracaso para afrontar la crisis, Marifeli Pérez-Stable, *The Cuban Revolution: Origins, Course and Legacy*, Oxford, Oxford University Press, 1999, p. 176.

económicas y sociales. En realidad, la severidad de la conmoción hacía imposible la continuidad: la falta de insumos hizo que el plan económico dejara de funcionar. Sin embargo, en vez de embarcarse en un proceso de liberalización y privatización, como sus anteriores socios del COMECON, el enfoque cubano conservó y se basó en los activos institucionales existentes. Estos incluían no solo las políticas sociales del Estado, los controles de precios, el monopolio del intercambio internacional y la propiedad nacional de los medios de producción, sino también la capacidad para organizar una respuesta colectiva, dirigida por el Estado, que se beneficiaba de una larga tradición de galvanizar el apoyo voluntario por medio de movilizaciones de masas y de un proceso político que podía recurrir a mecanismos de participación y debate públicos.

Los observadores del exterior consideraron un eufemismo la caracterización que hacía Fidel Castro de los años de crisis como un periodo especial en tiempos de paz, pero dentro de Cuba se entendió inmediatamente como una referencia a los procedimientos de defensa civil establecidos en caso de desastres naturales o de un ataque de Estados Unidos. El Ejercicio de Defensa Económica de 1990 –en el que la electricidad y los suministros de agua se cortaron durante breves periodos para ensayar medidas colectivas de emergencia que implicaban a fábricas, oficinas, hogares, escuelas y hospitales– utilizó métodos de organización colectiva y de coordinación de múltiples departamentos, similares a los de las alertas por huracanes o los ejercicios militares de defensa. La misma clase de movilización fue evidente en el Programa de Alimentos de principios de 1991, donde se hizo un llamamiento para que los agricultores y los habitantes urbanos contribuyeran a la producción de alimentos; en el Foro sobre Piezas de Recambio de diciembre de 1991, en el que se debatieron ideas para reciclar maquinaria y sustituir importaciones; y en el Plan Energético de enero de 1992 en el que los hogares, las empresas y las autoridades locales identificaron maneras de reducir el consumo de combustible.

Los esfuerzos de Cuba por mantener el empleo y los servicios sociales durante la crisis y por asegurar que se satisficieran las necesidades básicas representaban de nuevo un marcado contraste con los países en «transición», donde el desempleo oficial se había disparado hasta una media del 20 por 100 a principios de la década de 1990[23]. En Cuba, donde el 98 por

[23] Nauro Campos y Fabrizio Coricelli, «Growth in Transition: What We Know, What We Don't and What We Should», *Journal of Economic Literature*, vol. 40, núm. 3, septiembre de 2002, gráfico 6.

100 de la mano de obra oficial estaba empleada por el Estado, el número total de empleos creció realmente en 40.000 puestos de trabajo entre 1990 y 1993 y la tasa de desempleo oficial pasó del 5,4 al 4,3 por 100[24], aunque la economía se había contraído en un tercio, se abandonaban proyectos de inversión, se recortaban las asignaciones de combustible, se reducían el transporte público y la semana laboral (de 5,5 a 5 días) y las fábricas cerraban o reducían drásticamente sus horas de funcionamiento. Un decreto del Ministerio de Trabajo y de la Seguridad Social de abril de 1991 garantizó formalmente la seguridad en el empleo, estipulando que los trabajadores despedidos debido a la falta de insumos seguirían en nómina recibiendo dos tercios de su salario hasta que fueran redistribuidos. La responsabilidad del Estado para garantizar las necesidades básicas significaba que el coste adicional de mantener a los trabajadores empleados de esta manera, en vez de acogerlos a los subsidios de desempleo, fuera relativamente bajo.

A principios de la década de 1990, la seguridad alimentaria básica se mantuvo en condiciones de extrema escasez. El acopio, el órgano de distribución del Estado, adquiría los alimentos en almacenes de productos importados y en las explotaciones agrícolas cubanas, y canalizaba los suministros a través del sistema de racionamiento y de otras redes, como las vías sociales, que suministraban comidas gratuitas o subvencionadas en centros de trabajo, escuelas y centros de asistencia sanitaria. Gracias a los precios establecidos del sistema de racionamiento, el coste per cápita de satisfacer las necesidades alimenticias básicas, alrededor de 40 pesos mensuales, se mantuvo por debajo del subsidio mínimo de la seguridad social de 85 pesos mensuales[25]. Al comienzo de la crisis, se cerraron las tiendas administradas por el Estado que habían vendido alimentos más allá del racionamiento –por la libre– a precios más cercanos a los de mercado[26]. El Programa de Alimentos fomentó el autoaprovisionamiento local y la experimentación a pequeña escala, incluyendo la utilización de la tracción animal, los fertilizantes orgánicos, el control biológico de las plagas y el cultivo de tierras abandonadas[27].

---

[24] *Economía Cubana: Boletín Informativo*, vol. 1, núm. 2, p. 21 y vol. 1, núm. 7, p. 22, 1992.
[25] José Álvarez, «Overview of Cuba's Food Rationing System», Gainsville, University of Florida Press, 2004, p. 4.
[26] Paul Collins, «Cuba's Food Distribution System», en Sandor Halebsky *et al.*, *Cuba in Transition: Crisis and Transformation*, Boulder, Westview Press, 1992.
[27] Julia Wright, *Sustainable Agriculture and Food Security in an Era of Oil Scarcity: Lessons from Cuba*, Londres, Earthscan Publications, 2008.

## *Descentralización y debate*

El discurso de los cubanólogos sobre una rigidez política y un control firmemente centralizado guarda poca relación con las maneras en que el Estado cubano se adaptó al cambio de circunstancias incluso durante los peores momentos de la crisis. La descentralización de la toma de decisiones y su traslado al ámbito local empezó dentro de la amplia asistencia social cuando los suministros de alimentos para el sistema de racionamiento y otras vías sociales se volvieron menos fiables[28]. La protección social pasó a depender de una serie de agencias locales del Estado, incluyendo el Sistema de Vigilancia Alimentaria y Nutricional (SISVAN) –que supervisaba los niveles de nutrición, asignaba raciones suplementarias y mantenía redes de apoyo para madres con niños pequeños con el respaldo de UNICEF– y de profesionales de la salud que estaban familiarizados con la gente más vulnerable de sus comunidades. Como parte de este proceso, la red de Consejos Populares, creada en 1991, contribuyó a la identificación de hogares «en riesgo» y a la administración de programas de ayuda[29]. Esta adaptación y descentralización de los organismos encargados de las políticas sociales fue acompañada por una relajación más general del control central de la economía. La falta de suministros hizo que los gestores de las empresas tuvieran que encontrar soluciones locales para los problemas; mientras tanto, el Ministerio de Comercio Exterior, que anteriormente tenía el monopolio prácticamente total, cedió el derecho a obtener insumos y a conseguir mercados a cientos de empresas[30].

Un discurso que desestima a Cuba como la única «no democracia» de las Américas no tiene espacio para examinar la variedad de organizaciones de masas que se esfuerzan por crear un sistema «participativo»; pero la historia del periodo posterior a 1990 no puede entenderse sin hacer referencia a esos procesos. En momentos críticos se han lanzado debates nacionales que implicaban asambleas por toda la isla, abiertas a todos, otra diferencia

---

[28] Los esfuerzos por mantener la nutrición básica los describe Angela Ferriol Muruaga en «La seguridad alimentaria en Cuba», *Economía Cubana: Boletín Informativo*, vol. 2, núm. 3, 1996; «Pobreza en condiciones de reforma económica: el reto a la equidad en Cuba», *Cuba: Investigación Económica*, vol. 4, núm. 1, INIE, 1998; «Política social cubana: situación y transformaciones», *Temas*, 1998; y «Retos de la política social», *Cuba: Investigación Económica*, vol. 11, núm. 2, 2005.

[29] Antoni Kapcia, *Cuba in Revolution: A History Since the Fifties*, Londres, Reaktion Books, 2008, p. 165. Kapcia describe la creación de los Consejos Populares como «un nuevo nivel de representación política a escala barrial».

[30] Elena Álvarez, «Características de la Apertura Externa Cubana (I)», *Economía Cubana: Boletín Informativo*, vol. 1, núm. 26, 1996.

con los países del COMECON de Europa del Este. En 1990, cuando la crisis todavía estaba desplegándose, ya habían comenzado los preparativos del Cuarto Congreso del Partido Comunista de Cuba, que se iba a celebrar en octubre de 1991. Cuando los problemas económicos se agudizaron, el alcance y el nivel de las discusiones previas se ampliaron; se celebraron miles de reuniones, no solo en las secciones del PCC, sino también en asambleas en los centros de trabajo y en las organizaciones de masas.

El Congreso, celebrado tres meses después de la disolución final del COMECON, elaboró una resolución de dieciocho puntos sobre la economía que constituyó la primera declaración formal integral del nuevo marco político de Cuba[31]. A diferencia de los programas de transición elaborados para otros antiguos miembros del COMECON con ayuda de consejeros occidentales, la resolución del PCC no era un proyecto para la liberalización, sino una lista de principios y objetivos generales; no se anunciaron medidas específicas ni ningún calendario u orden de prioridades, pero la caracterización de los cubanólogos del texto del PCC como simplemente un documento «antimercado» es errónea. La resolución reiteraba un compromiso con los principios centrales de soberanía y protección social y conservaba un marco general de propiedad estatal; pero, más allá de esto, incluía una mezcla de enfoques liberalizadores y de dirección del Estado. Algunas cuestiones –«desarrollo del turismo», «promoción de las exportaciones», «minimización de las importaciones», «búsqueda de nuevas formas de inversión extranjera», «control del gasto del Estado y la oferta monetaria»– sugerían una liberalización parcial en respuesta a la nueva situación internacional, mientras que otras –«continuación del programa de alimentos», «prioridad concedida a la sanidad, la educación y el trabajo científico», «centralización de la planificación en beneficio público», «protección de los logros de la revolución»– indicaban la continuidad del papel del Estado. Una reforma constitucional efectuada al año siguiente confirmó el conjunto de prioridades sociales, políticas y económicas, mientras continuaba con las vaguedades en cuanto a los detalles de las políticas concretas. Ambos documentos revelan una aproximación flexible y heterodoxa a la política económica a través de un complejo proceso de elaboración de la misma que, aunque estuvo cuidadosamente documentado por al menos un investigador estadounidense del momento, fue en gran medida ignorado en los análisis sobre la isla realizados en el exterior[32].

---

[31] PCC, *IV Congreso del Partido Comunista de Cuba: Discursos y Documentos*, La Habana, 1992.

[32] El informe se encuentra en Gail Reed, *Island in the Storm: The Cuban Communist Party's Fourth Congress*, Melbourne y Nueva York, 1992.

## 2. Desequilibrios y estabilización

Tanto las fortalezas como las debilidades de la inicial respuesta política cubana a la crisis son evidentes en las cuentas públicas. A diferencia de la marcada contracción del gasto público en los países en transición[33], en Cuba se permitió que el gasto global aumentara ligeramente, desde 14,2 millardos de pesos en 1990 a una media de 14,5 millardos para el periodo 1991-1993. Las prioridades del Gobierno se mostraron en el aumento del gasto en sanidad (19 por 100) y de los subsidios (80 por 100), que provocaron un aumento del 40 por 100 del personal sanitario y el mantenimiento de la distribución subvencionada de alimentos. Estos aumentos solamente se vieron parcialmente compensados por fuertes recortes en defensa, una disminución del 43 por 100 entre 1989 y 1993, y en la inversión, que se redujo más de la mitad. La disminución del PIB y de los ingresos públicos produjo un aumento del déficit fiscal, que pasó del 10 al 34 por 100 por 100 del PIB entre 1990 y 1993. Claramente, el equilibrio macroeconómico no era una prioridad durante la emergencia inicial. Los beneficios del gasto público financiados por el déficit estaban claros: mitigar la contracción y minimizar los costes sociales del choque externo. Sin embargo, la política produjo una acumulación de problemas a largo plazo: en ausencia de financiación externa o de cualquier mercado financiero interno, el déficit fue completamente monetizado, provocando un fuerte descenso del valor del dinero; el cambio en el mercado negro pasó de 7 pesos por dólar en 1990 a más de 100 pesos por dólar en 1993.

Este grado de depreciación de la moneda no fue excepcional entre los antiguos miembros del COMECON, pero en el caso cubano, debido a que la inflación estuvo reprimida por los controles públicos, produjo un singular modelo de cambios en los precios e ingresos relativos. En los demás países del antiguo COMECON, la liberalización de salarios, precios y tipos de cambio desató espirales de depreciación-inflación-descapitalización que provocaron un fuerte descenso de los salarios reales, especialmente de los más bajos, de manera que la desigualdad de los salarios reales aumentó rápidamente[34]. En Cuba, la caída del valor del peso fue limitada a los precios y a los tipos de cambio en la economía informal; dentro de la

---

[33] N. Campos y F. Corricelli, «Growth in Transition: What We Know», cit., gráfico 10.
[34] Joseph Stiglitz, *Globalization and Its Discontents*, Londres, 2002, pp. 133-165 [ed. cast. *El malestar de la civilización*, Barcelona, Taurus, 2002]; véase también Branko Milanovic, «Income, Inequality and Poverty during the Transition from Planned to Market Economy», *World Bank Regional and Sectoral Studies*, Washington DC, 1998.

economía formal, controlada por el Estado, la desigualdad de los salarios reales de hecho disminuyó porque quienes se encontraban en el extremo superior de la escala, y que podían permitirse productos importados y del mercado negro, se encontraron con fuertes aumentos de precios, mientras que quienes percibían salarios más bajos o se acogían a los subsidios del Estado y solo podían permitirse los bienes básicos con precios establecidos, inicialmente el coste de la vida permaneció relativamente estable.

Sin embargo, la depreciación del peso creó un creciente abismo entre quienes tenían acceso a divisas fuertes y los que dependían de ingresos en pesos. Los trabajadores del sector público percibieron cada vez con mayor claridad la disparidad existente entre sus ingresos reales y los de la gente que funcionaba en el mercado negro de la economía informal, lo que significaba que los incentivos materiales iban en dirección opuesta a los morales. El colapso del valor del peso en relación al dólar también era un símbolo de la erosión de la autoestima nacional; los que dependían de salarios en pesos se empobrecían lentamente en relación no solo a la gente de fuera –los gusanos que habían emigrado a Estados Unidos y el nuevo flujo de turistas–, sino también a los ladrones y jineteros del interior. También existía un creciente abismo entre la heroica retórica oficial de unidad y de penurias compartidas y la realidad diaria de pobreza y desigualdad, ya que, como dice el refrán, «del dicho al hecho hay un gran trecho». Lo más corrosivo para el discurso de la ética revolucionaria era la realidad de que muchos de los que inicialmente se habían negado a participar en las actividades del mercado negro, o incluso a comprar en el mercado informal, ahora se veían obligados a hacerlo. Su reluctante participación, reflejada en un vocabulario exculpatorio, marcó una involuntaria aceptación de que la necesidad de resolver o sobrevivir invalidaba cualquier otra consideración[35]. Con el tiempo, este doble sistema debilitó los incentivos del trabajo y la solidaridad social y aumentó las presiones hacia el trapicheo, el absentismo y la corrupción, que eran un sumidero de recursos para la economía formal.

En 1993-1994 había urgentes imperativos sociales, económicos y políticos para una actuación que restaurara la estabilidad monetaria: los suministros de alimentos alcanzaron su momento más precario; la desesperación condujo a la «crisis de los balseros» y a disturbios en La Habana, el habanazo. Sin embargo, a diferencia de otros antiguos

---

[35] Marisa Wilson, «No Tenemos Viandas! Cultural Ideas of Scarcity and Need», *International Journal of Cuban Studies* vol. 3, junio de 2009.

miembros del COMECON, pero en consonancia con el objetivo de intentar salvaguardar los logros, el Gobierno se negó a adoptar una terapia de choque con un paquete de medidas estabilizadoras. Los cubanólogos culpabilizaron de la caída del peso a esa «obstinación» y acusaron al Gobierno de negarse a reconocer los problemas. Pero aunque el discurso oficial cubano continuó refiriéndose al declive del poder adquisitivo no como inflación, que sugeriría una permanente pérdida de capacidad adquisitiva, sino como «escaseces», el Gobierno no negó los problemas existentes. Las graves dificultades de 1993 afectaron a la totalidad de los funcionarios públicos, aparte de la pequeña minoría que recibía remesas del exterior, lo cual hizo que apenas fuera necesario detallar los problemas, mientras los consejeros económicos estaban atareados lidiando con los retos de las distintas políticas aplicables[36]. Entre 1993 y 1994 se introdujo una serie de reformas, pero como eran muy diferentes de las prescripciones del Consenso de Washington para alcanzar la estabilización, los cubanólogos las desecharon como inadecuadas. Sin embargo, tuvieron éxito en producir un notable cambio.

## *Regreso del dólar*

Las nuevas medidas no fueron presentadas como reformas estabilizadoras, ni principalmente dirigidas a atajar la depreciación de la moneda. Pretendían incorporar las actividades del mercado negro al sector formal y, de este modo, estimular la actividad económica y disminuir el déficit fiscal mediante un aumento de los ingresos. La primera medida, de julio de 1993, fue la eliminación de la prohibición de poseer dólares. A partir de ese momento, los dólares podían ser cambiados para transacciones personales por pesos cubanos (CUP) y a la inversa. Hasta entonces, el peso cubano había sido la única moneda que circulaba en la economía oficial, aparte de un pequeño número de tiendas de propiedad estatal, conocidas como las diplotiendas, que abastecían principalmente a diplomáticos, estudiantes extranjeros y a los pocos cubanos, principalmente músicos y deportistas, que habían ganado dinero en el extranjero.

Pero ahora un creciente número de cubanos estaba recibiendo remesas en dólares de familiares en el exterior u obteniendo divisas fuertes, informal o ilegalmente, en el sector turístico. Se suponía que tenían que

[36] Las primeras ediciones de la década de 1990 de *Economía Cubana: Boletín Informativo* recogen el cambio de preocupaciones y de respuestas.

cambiarlos al tipo de cambio oficial de 1 peso por dólar, pero ya que el peso se había depreciado tanto, la mayoría los utilizaba para comprar en las diplotiendas por medio de intermediarios o los cambiaba en el mercado negro. El aumento del desequilibrio monetario hacía que la prohibición de utilizar dólares fuera inviable: suponía hacer perder el tiempo a la policía, estimular la pequeña corrupción y crear frustraciones entre el creciente número de cubanos que tenían que quebrantar la ley para gastar sus divisas. Por medio de la legalización, y con el cambio de divisas posteriormente facilitado por la creación de un peso convertible (CUC, valorado a la par con el dólar) y el establecimiento en 1995 de unas Casas de Cambio administradas por el Estado (las CADECAS), el Gobierno fomentó las remesas del exterior como una nueva fuente para la desesperada necesidad de divisas. La iniciativa también impulsó los ingresos fiscales mediante la introducción de impuestos sobre las ventas en las tiendas que operaban con dólares y redujo la erosión de la autoridad del Estado provocada por sus esfuerzos cada vez más inútiles por impedir que los cubanos utilizaran sus dólares.

La reforma quedó lejos de la liberalización de los mercados monetarios implementada bajo tutela occidental en el resto de los antiguos miembros del COMECON, ya que se aplicaba solamente a transacciones personales dentro de la economía doméstica; todas las demás operaciones de divisas siguieron bajo el control del Estado. Pero a pesar de sus limitaciones de alcance y de funciones, provocó la incorporación del sistema de doble moneda a la economía formal: la dicotomía no era ya entre el mercado negro y el sector legal, sino entre el sector de las transacciones personales –donde los dólares circulaban y podían ser cambiados en las CADECAS al tipo «no oficial» del mercado, que en aquel momento era de 100 pesos por dólar– y el sector estatal, que utilizaba el tipo de cambio «oficial» de la paridad peso/dólar.

Al sacar a la luz la dicotomía del sistema dual de moneda, las CADECAS también cambiaron la manera en que los cubanos entendían el descenso de los ingresos reales, ya que la disminución del valor del peso no se podía seguir negando. La falta de poder adquisitivo ahora era oficialmente cuantificable como una cuestión de pobreza más que de escasez, y la brecha entre la minoría que tenía acceso a divisas y quienes no lo tenían se convirtió en un problema de desigualdad en vez de ilegalidad. Al mismo tiempo, la tarea de restaurar los ingresos reales y los niveles de vida empezó a verse desde una perspectiva diferente: ahora el ajuste

implicaba la necesidad de restaurar el valor de mercado del peso cubano, lo que significaba que el desequilibrio monetario tenía que controlarse recortando el déficit fiscal y que el suministro de bienes disponibles para la compra en pesos, especialmente alimentos, tenía que aumentar.

La segunda medida, introducida en septiembre de 1993, amplió el alcance del autoempleo bajo el Decreto-Ley 141. El abanico de actividades por cuenta propia se amplió de 41 a 158, provocando un incremento de las personas registradas como autoempleadas desde alrededor de 15.000 a finales de 1992 a más de 150.000 en 1999, iniciativa saludada por los cubanólogos como una medida liberalizadora, pero criticada por su limitado alcance. Los autoempleados todavía representaban solamente el 5 por 100 de la mano de obra, las licencias duraban solamente dos años y tenían que obtenerse solicitándolas a la oficina local del Ministerio de Trabajo y la gama de actividades aprobadas se limitaba principalmente a servicios personales. Sin embargo, la reforma abrió nuevos horizontes al establecer un sistema fiscal para estos negocios, con una estructura inicialmente rudimentaria –y a menudo regresiva– de tarifas planas que posteriormente fue mejorada, a medida que creció la capacidad de información y recaudación.

## *Consulta*

Aunque la despenalización del dólar y la apertura del autoempleo se aprobaron por decreto, el régimen actuó más cautelosamente sobre el tema del ajuste fiscal, cuya necesidad se reconocía en la Asamblea Nacional en diciembre de 1993. En vez de imponer un paquete de medidas de austeridad por medio del recorte del gasto, el Gobierno una vez más lanzó un debate nacional y estableció un nuevo proceso de consulta, los Parlamentos Obreros, para debatir los cambios. Estos foros se reunieron en los meses posteriores para considerar las propuestas de recortes; el paquete final no fue aprobado hasta que finalizaron sus deliberaciones en mayo de 1994. La demora era incomprensible para los supuestos consejeros económicos externos, que resaltaban la urgente necesidad de estabilización, pero, sin embargo, el proceso de consulta fue importante para el éxito del ajuste. Ciertamente, tenía sus defectos, pero no se trató simplemente de dar por buenas unas medidas que ya se hubieran decidido; algunos de los recortes propuestos fueron abandonados a la vista de las objeciones que suscitaron.

Aunque el impuesto sobre la renta se aceptó en principio, fue rechazado para los empleados públicos; y si bien se acordaron notables aumentos del precio del tabaco, del alcohol, de la gasolina, la electricidad y algunas formas de transporte[37], los precios de los productos básicos siguieron establecidos muy por debajo de su coste sin tener en cuenta las implicaciones fiscales. También se confirmó que si había que eliminar empleos, el proceso tenía que ser gradual de manera que diera a los trabajadores redundantes la oportunidad de reubicarse. La participación de los trabajadores en la elaboración de las medidas de estabilización significó que, aunque la seguridad en el empleo se debilitó, se mantuvo intacto el compromiso de impedir un desempleo masivo. La súbita reapertura de los mercados agrícolas –los agromercados–, anunciada en septiembre de 1994, después del habanazo, también contribuyó a la estabilización aunque no fuera su principal objetivo. Los detalles de las discusiones entre los dirigentes del Gobierno no se han hecho públicos, pero de forma general se considera que la decisión se topó con la oposición de Fidel Castro, que consideraba que los agromercados eran un «medio cultural para una multitud de males y deformaciones», y fue apoyada por Raúl y la Asociación Nacional de Agricultores Pequeños (ANAP) sobre la base que podía contribuir a aumentar el suministro de alimentos[38]. De nuevo, los observadores en Pittsburgh y Miami consideraron que la reforma no era adecuada, ya que representaba solamente una liberalización parcial del mercado de los productos agrícolas: el Estado continuaba teniendo un importante papel en la distribución de los alimentos para garantizar universalmente las necesidades básicas. El sistema de racionamiento seguía en pie y los agricultores todavía estaban obligados a suministrar cuotas para el acopio y solamente sus excedentes podían llegar al mercado; además, los nuevos puntos de venta estaban rígidamente regulados, inspeccionados y fiscalizados. Oficialmente, los precios estaban determinados libremente por la oferta y la demanda, pero, no obstante, el Gobierno intentó controlarlos imponiendo restricciones a la flexibilidad de los mismos y rebajándolos en los puntos de venta del Estado.

---

[37] George Carriazo, «Cuba: Apertura y adaptación a una nueva realidad», *Economía Cubana: Boletín Informativo,* vol. 15, mayo de 1994.

[38] Fidel Castro, *Por el camino correcto. Recopilación de textos,* La Habana, 1986, citado en S. Díaz-Briquets y J. Pérez-López, *Corruption in Cuba*, cit., p. 164. Una propuesta para reabrir los mercados agrícolas, cerrados en 1986 con el programa de *rectificación*, fue rechazada en 1991 en el Congreso del PCC; todavía en diciembre de 1993, la Asamblea Nacional había desestimado otro llamamiento en favor de su reintroducción y por ello el tema había quedado fuera del orden del día de los Parlamentos Obreros de enero-mayo de 1994.

En conjunto, estas cuatro políticas produjeron una sustancial estabilización fiscal y monetaria, pero la naturaleza del ajuste contrastaba marcadamente con la de otras economías de antiguos miembros del COMECON. La primera diferencia era que, en vez de reducir el déficit fiscal recortando el gasto público, como sucedió en la antigua Unión Soviética y en Europa del Este, el Gobierno cubano cerró la brecha principalmente aumentando los ingresos públicos. Entre 1993 y 1995 los ingresos fiscales nominales crecieron el 37 por 100, mientras que el gasto disminuyó solamente el 5 por 100. Dos tercios de los nuevos ingresos procedían del aumento de las ventas en tiendas que admitían divisas, ahora llamadas Tiendas de Recaudación de Divisas, y el resto de nuevos impuestos indirectos y tasas sobre los usuarios. La segunda diferencia era que los presupuestos de bienestar social permanecieron sin modificaciones y los recortes se limitaron principalmente al ejército, la Administración del Estado y los subsidios a las empresas[39]. Al mantener constante el gasto nominal mientras crecía el PIB, el ratio gasto público/PIB cayó desde un máximo del 87 por 100 del PIB en 1993 al 57 por 100 en 1997, cifra todavía muy por encima de la media de los «países en transición», que oscilaba alrededor del 40 por 100[40]. De esta manera, Cuba consiguió combinar la protección social con la rápida disminución del déficit fiscal. Desde 5,1 millardos de pesos en 1993 a menos de 800 millones en 1995. Fue un cambio mucho más radical que el que se produjo en cualquier otro lugar: entre 1991 y 1993 el déficit fiscal cubano había sido aproximadamente del 30 por 100 del PIB, comparado con una media del 8,8 por 100 en los antiguos países del COMECON; en 1995 se había reducido al 5,5 por 100 y posteriormente se estabilizó en el 3 por 100[41].

Las medidas de 1993-1994 también contribuyeron a estabilizar el peso: la despenalización del dólar atrajo nuevos flujos de divisas, el autoempleo proporcionó cierto estímulo a la oferta de servicios, el ajuste fiscal redujo el déficit monetizado derivado del gasto público y los agromercados aliviaron la escasez de alimentos[42] y redujeron los precios[43]. A finales

---

[39] G. Carriazo, «Cuba: apertura y adaptación a una nueva realidad», cit.
[40] N. Campos y F. Coricelli, «Growth in Transition: What We Know» cit., Gráfico 6.
[41] ONEI; Banco Mundial, *World Development Indicators*», cit.
[42] La media de la ingesta de calorías regresó al nivel anterior a la crisis: M. Franco *et al.*, «Impact of Energy Intake», cit.
[43] El índice de precios de consumo de la ONEI no se publicó durante 1990-1994, cuando el valor del peso estaba cayendo, de modo que no hay un índice oficial de salarios reales. El descenso de los precios de los alimentos debe, haber contribuido al descenso del índice oficial de precios de consumo el 11,5 y el 4,9 por 100 en 1995 y 1996, respectivamente.

de 1994 la depreciación de la moneda no solo había sido detenida, sino parcialmente invertida, situando el cambio en alrededor de 60 pesos por dólar: más del doble de su valor en febrero de 1994 cuando estaba en 150 pesos por dólar. En los dieciocho meses siguientes continuó su apreciación para llegar a los 18 pesos por dólar a mediados de 1996. Este grado de consolidación de la moneda no ha sido igualado por los países en «transición»: aunque muchos consiguieron detener la depreciación, ninguno consiguió un repunte[44]. Pero aunque la inflación en Cuba quedó controlada, continuaron existiendo severos desequilibrios monetarios, ya que el valor del peso seguía claramente por debajo de su nivel de 1990. Esto suponía que los salarios del sector público y los precios controlados por el Estado, que se mantuvieron relativamente estables en términos nominales, seguían deprimidos en relación a las divisas fuertes y a los precios de mercado. El infravalorado tipo de cambio de las CADECAS sirvió para reprimir la demanda de importaciones por medio de unas dificultades compartidas durante la siguiente década, mientras que el Gobierno se centraba en la urgente necesidad de reconstruir los ingresos netos de divisas.

## *La hostilidad de Estados Unidos*

Sin embargo, aunque la economía se estabilizó, el entorno externo empeoró. El embargo comercial impuesto por Kennedy en 1962 había sido mantenido por sucesivas órdenes ejecutivas en las décadas posteriores, pero en 1992 –en el momento álgido del periodo especial– fue endurecido al ser dotado de rango legal por la Toricelli Act. En 1996 el estrangulamiento se acentuó todavía más cuando Clinton firmó la Helms-Burton Act, a tenor de la cual se incrementaron las sanciones aplicables a las instituciones de terceros países que «traficaran» con antiguos activos estadounidenses confiscados en 1959 y se prohibió la entrada en el país a quienes hubieran trabajado para esas empresas.

---

[44] La tasa media de inflación oficial en Cuba fue cero en el periodo 1997-2000 y solo del 2 por 100 en 2000-2012, comparada con las medias de los países en transición que se situaba en torno al 28 por 100 a finales de la década de 1990 y alrededor del 8 por 100 en 2000-2012. Hay mucha controversia sobre la tasa oficial cubana: los cambios reales en el coste de la vida han variado entre los hogares, dependiendo de qué proporción de sus ingresos gastan en qué tipo de mercado (oficial o no oficial, urbano o rural, en pesos o en divisas), ya que en ellos el comportamiento de los precios ha sido bastante diferente. Sin embargo, hay pocas dudas de que, aunque el poder adquisitivo puede haber caído, el consumo global real de los hogares no ha descendido en una proporción similar a las tasas medias de inflación de las economías en transición desde mediados de la década de 1990.

La prohibición se amplió a los pagos en dólares efectuados a través de la Bolsa de Nueva York, aunque las transacciones no implicaran a ninguna entidad estadounidense. La norma obligaba a los países que comerciaban con Estados Unidos a certificar que sus productos no contenían materias primas o elaboradas procedentes de Cuba[45].

La importancia que se otorga en Cuba al principio de la seguridad y la soberanía nacional es fácilmente comprensible en este contexto. Sin embargo, también han impuesto limitaciones perjudiciales sobre la discusión interna. El Gobierno de Castro respondió a la Helms-Burton Act con una ley que «reafirmaba la dignidad y la soberanía de Cuba» y que declaraba ilegal la divulgación de información por cualquier ciudadano cubano, especialmente sobre la economía, que pudiera debilitar la seguridad nacional. Una consecuencia de ello fue la clausura de un importante programa de investigación del Centro de Estudios de las Américas (CEA) después de que sus investigadores publicaran en inglés el primer análisis detallado del ajuste cubano[46]. Esta clase de actitudes defensivas –los investigadores se consideraban revolucionarios leales aunque críticos– solo sirve en última instancia para debilitar la capacidad cubana a la hora de responder creativamente a los cambios de situación.

## 3. Reestructuración

La imposibilidad del acceso a la financiación producto del bloqueo estadounidense, que llegaba profusamente al resto de los antiguos miembros del COMECON, ha obligado a Cuba a crear nuevas industrias con recursos extremadamente limitados. El nivel de inversión total, que cayó más del 85 por 100 entre 1990 y 1993, ha permanecido extremadamente bajo. De acuerdo con las cifras oficiales, la renta nacional todavía

---

[45] Estos autootorgados poderes extraterritoriales provocaron una de las pocas protestas sostenidas de los aliados de Estados Unidos: la UE presentó una denuncia contra las disposiciones de la *Helms-Burton Act*, ante la OIT, que fue retirada cuando Estados Unidos acordó no sancionar a los países de la UE. Canadá, México, España, Francia, Italia y Holanda han continuado comerciando con Cuba; ejecutivos de Sherritt International, una compañía minera canadiense, tienen prohibida la entrada en Estados Unidos.

[46] Julio Carranza Valdés, Luis Gutiérrez Urdaneta y Pedro Monreal González, *Cuba: Restructuring the Economy: A Contribution to the Debate*, Londres, Institute of Latin American Studies, University of London, 1996. La secuencia de acontecimientos está recogida en Mauricio Guilliano, *El caso de CEA: intelectuales e inquisidores en Cuba. ¿Perestroika en la Isla?*, Miami, Ediciones Universal, 1998.

seguía siendo en 2012 la mitad que en 1990 y el ratio inversión/PIB oscilaba alrededor del 10 por 100, mientras que los antiguos miembros del COMECON presentan como media un ratio entre el 20 y el 25 por 100 del PIB[47]. Con una tasa tan baja de inversión total, resulta sorprendente que el PIB cubano se haya recuperado y que el crecimiento haya estado al nivel de la media de los «países en transición». Las políticas se han centrado en la mejora de las reservas de divisas mediante el desarrollo de nuevas industrias orientadas a la exportación, en la reducción de la dependencia de las importaciones de alimentos y energía, y en el descubrimiento de nuevos mercados y fuentes alternativas de financiación externa, todo ello sometido a las limitaciones impuestas por las sanciones estadounidenses. Su éxito relativo, en términos del grado de reestructuración alcanzado con la cantidad de financiación disponible, puede atribuirse a la estrategia dirigida por el Estado de «seleccionar ganadores».

## *Atraer la inversión*

Debido a las sanciones, la inversión extranjera directa ha supuesto la manera más barata –y a menudo la única– de conseguir financiación en divisas fuertes. También ha permitido a los funcionarios cubanos mantener discusiones con socios extranjeros a puerta cerrada y así evitar la atención de la Office of Foreign Assets Control de Estados Unidos. La inversión extranjera directa ha tenido que afrontar obstáculos derivados de las sospechas de los inversores, la reluctancia del Gobierno cubano –«La inversión extranjera no nos gustaba mucho», admitía irónicamente Fidel Castro en el Congreso del PCC de 1997 antes de continuar explicando su importancia– y la necesidad de adaptar las estructuras legales, financieras y técnicas cubanas. Desde 1990 la política hacia la inversión extranjera directa ha evolucionado para adaptarse a estas constricciones[48]. El proceso de adaptación de las actitudes, la normativa, la contabilidad, los arbitrajes, los seguros y la legislación laboral empezó tan pronto como Cuba perdió sus socios del COMECON. Las empresas conjuntas con socios extranjeros habían sido legalizadas en 1982 y el primer proyecto piloto se estableció en 1988, pero en respuesta a la

[47] Los índices de inversión de la década de 1990 los proporcionan N. Campos y F. Coricelli, «Growth in Transition: What We Know», cit.; los datos más recientes proceden del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y del Banco Mundial, *World Development Indicators*, cit.

[48] La política de la inversión extranjera directa se analiza más detalladamente en Emily Morris, «Cuba's New Relationship with Foreign Capital: Economic Policy-Making since 1990», *Journal of Latin American Studies*, vol. 40, núm. 4, 2008.

urgente necesidad de nuevos acuerdos desde finales de 1991 se han firmado cincuenta nuevos proyectos. Una reforma constitucional de julio de 1992 redefinió la propiedad estatal obligatoria aplicándola solamente a los medios de producción «fundamentales»; otra ley sobre inversión extranjera aprobada en 1995 clarificó todavía más el marco regulador.

Pero aunque el propósito ha sido atraer nuevas inversiones, el Estado cubano no ha renunciado al control. Continuó restringiendo el alcance de la inversión extranjera directa y cualquier transferencia importante de activos del Estado a propiedad extranjera requiere que el Comité Ejecutivo del Consejo de Ministros considere que «contribuye a la capacidad económica del país y al desarrollo sostenible siempre que respete la soberanía e independencia del país» y siempre que proporcione capital, mercados, tecnología o competencias profesionales, incluyendo las prácticas de gestión. Los proyectos aprobados se han estudiado caso por caso y en estos años se han rechazado muchas propuestas, al hilo de un proceso de continuo examen político. Por ello, la normativa ha asegurado que la apertura a la inversión extranjera directa se halle controlada en el marco de la gestión económica del sistema socialista de Estado.

La evolución de la política de inversión extranjera directa respondía al cambio de circunstancias. A principios de la década de 1990 se perdieron algunas oportunidades debido a retrasos o malentendidos, pero una vez que se identificaron los problemas, las autoridades intentaron agilizar los procedimientos para hacer que las cosas fueran más fáciles. En 1997 la capacidad importadora se había recuperado lo suficiente como para reducir la urgente necesidad de divisas, aunque la Helms-Burton Act disuadía a los inversores extranjeros. Como resultado, en el Congreso del PCC de 1997 no hubo una mayor liberalización del régimen de inversión extranjera directa, sino solamente un respaldo del planteamiento existente que especificaba que el capital debería buscarse especialmente para las infraestructuras, la minería y el desarrollo energético. Esto fue seguido por un cambio en pro de proyectos mayores, lo cual acarreó la no renovación de los contratos de los pequeños inversores. Si bien los cubanólogos lamentaron la reversión de la política, la naturaleza esencial de la estrategia en torno a la inversión extranjera directa permaneció sin alteraciones. Aunque el número de acuerdos anuales de empresas conjuntas disminuyó desde alrededor de cuarenta en el periodo 1991-1997 a una media de veinticinco a finales de la década, la mayor envergadura de los contratos implicó que el flujo medio neto anual de capital extranjero

aumentó desde 180 millones de dólares en 1993-1996 a 320 millones de dólares en 1997-2000.

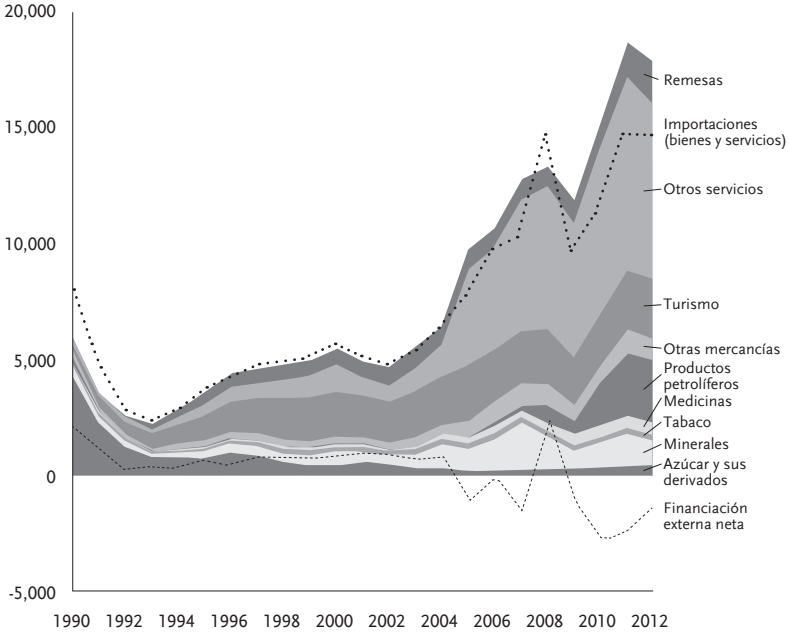
En este periodo se produjo la primera privatización parcial de activos cubanos –en 1999 una compañía francesa, Altadis, se hizo con el 50 por 100 de Habanos, la distribuidora internacional de los puros cubanos, por 500 millones de dólares– y se creó la primera empresa conjunta de propiedad extranjera, una central eléctrica de quince millones de dólares construida por una empresa panameña. Entre 2001 y 2008 la política de inversión extranjera directa se vio afectada de nuevo por el empeoramiento de las relaciones con Estados Unidos durante la «guerra contra el terror» –la Administración de Reagan había calificado a Cuba de «Estado patrocinador del terrorismo»– y el aumento de la vigilancia y la incoación de procesos por parte del Gobierno estadounidense. Bush Jr. creó un Proyecto de Transición para Cuba que planeaba una Cuba poscomunista, y el Departamento de Estado intensificó sus esfuerzos para detectar y enjuiciar a aquellos que violaban las sanciones, desalentando el interés de las empresas extranjeras. En 2004, Washington había impuesto una multa de cien millones de dólares al banco suizo UBS por entregar a Cuba un envío de dólares en billetes. La Habana respondió cancelando la utilización de dólares en las transacciones domésticas, aunque su posesión siguió siendo legal y se podían cambiar por pesos convertibles, con un recargo del 10 por 100. Al mismo tiempo, las relaciones con Venezuela estaban prosperando. Hugo Chávez ya había sido invitado a Cuba en 1994 cuando era un dirigente de la oposición. Después de su victoria electoral en 1998 –y especialmente después de la derrota del intento de golpe de Estado de 2002 y de la huelga empresarial contra su Gobierno–, los lazos comerciales entre los dos países se fortalecieron, culminando en un acuerdo bilateral en diciembre de 2004 por el que Venezuela suministraba petróleo –alrededor de 53.000 barriles diarios– a cambio de servicios profesionales, personal sanitario y maestros. Por primera vez desde 1990 Cuba recibió una significativa financiación en términos ventajosos, que elevó la inversión y el crecimiento anual del PIB que alcanzó una media de 10 por 100 en el periodo 2005-2007. Con Venezuela, Cuba fue miembro fundador de un nuevo acuerdo comercial, el ALBA –Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América–, que llegó a incluir a Bolivia, Ecuador, Nicaragua y cuatro islas-naciones del Caribe. Los ingresos anuales medios registrados en concepto de exportaciones llegaron al 30 por 100 entre 2005 y 2007 desde el 9 por 100 de la década anterior.

Aunque las estadísticas cubanas sobre los flujos de capital internacional son muy escasas, la evidencia disponible confirma la radical reestructuración de la producción y del comercio internacional lograda con una financiación relativamente exigua. La inversión extranjera directa en Cuba ha supuesto solamente alrededor del 1 por 100 del PIB desde mediados de la década de 1990, comparada con una media del 4 por 100 de los antiguos miembros el COMECON de Europa Central y del Este[49]. La Habana consiguió un buen resultado por dólar de capital invertido eligiendo proyectos ganadores y negociando directamente los contratos. Sin embargo, el resultado es que la reinserción de Cuba en la economía global se ha realizado de la mano de un puñado de industrias. Los Gráficos 4 y 5 resaltan la estrecha base de la recuperación y restructuración cubana desde 1990. El Gráfico 4 muestra las cuatro fuentes principales de crecimiento de las divisas desde 1990: la recuperación vino en primer lugar de la mano del turismo durante la década de 1990; después, del níquel y la energía y, en la década pasada, de los servicios profesionales. Dentro del COMECON, el azúcar había representado el 73 por 100 de todos los ingresos procedentes de la exportación, mientras el déficit comercial rondaba los 2 millardos de dólares. En 2012, el azúcar representaba solamente el 3 por 100 de los ingresos por exportaciones, mientras que los recientemente desarrollados sectores del turismo, del níquel, del procesado de petróleo y de los servicios profesionales producían lo suficiente como para producir un excedente comercial anual combinado de bienes y servicios de más de 1 millardo de dólares. El sector del turismo y la minería del níquel fueron recapitalizados a través de la inversión extranjera directa privada; el procesado de petróleo y los servicios profesionales, a través del acuerdo Cuba-Venezuela. Este último país ha sido el mayor contribuyente a los ingresos por divisas –de hecho, los ingresos por la venta de servicios profesionales a Venezuela han superado a los de todos los bienes exportados desde 2005– aunque el crecimiento más fuerte desde 2008 ha procedido de la refinería de petróleo de Cienfuegos, una empresa conjunta de las compañías petroleras estatales de Cuba y Venezuela. El sector de la biotecnología, en el que se han concentrado las esperanzas, ha estado últimamente creciendo a un saludable ritmo –las exportaciones se han duplicado entre 2008 y 2012–, pero representa solamente el 3 por 100 de la totalidad de los ingresos por exportaciones y todavía no ha crecido lo suficiente como para impulsar la economía nacional. En 2012 el superávit comercial cubano (por bienes y servicios combinados) junto a las remesas del exterior, que se calcula

[49] World Bank (los datos son para Europa Central y del Este).

que han crecido hasta los 2 millardos de dólares, parece que han proporcionado suficientes divisas como para permitir una acumulación de las reservas internacionales que viene indicada por el saldo negativo de la «financiación neta externa» estimada en el Gráfico 4.

Gráfico 4: *Composición de los flujos de divisas extranjeras, 1990-2012.*

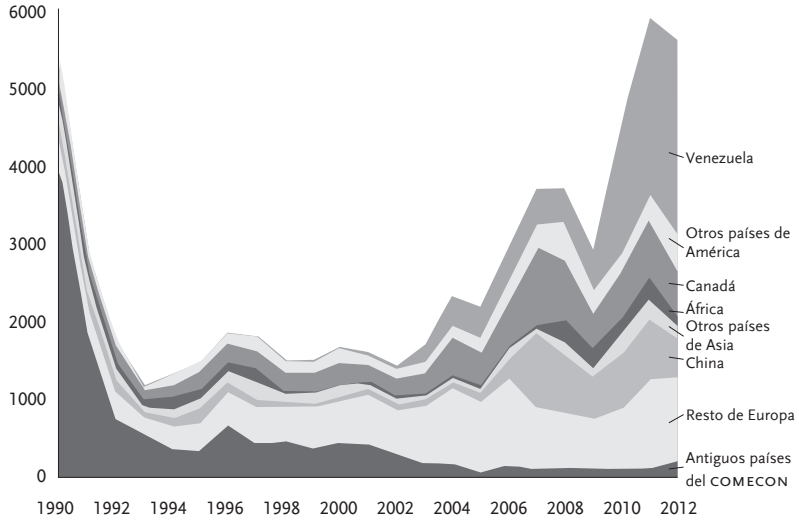



Fuentes: Oficina Nacional de Estadísticas e Información (ONEI) y estimaciones de la autora. La ONEI no publica datos sobre financiación externa neta y sus series de datos sobre las remesas del exterior solamente se publicaron entre 1997 y 2000, de manera que esta cifras son cálculos de la autora basados en informaciones disponibles.

El Gráfico 5, que muestra el destino geográfico de las exportaciones, revela hasta qué punto se ha reorientado el comercio cubano de bienes. En 1990 alrededor del 75 por 100 de las exportaciones se vendían a los antiguos miembros del COMECON, pero en 2012 estos países representaban menos del 5 por 100. En 2000 Cuba había conseguido alcanzar un grado sin precedentes de diversificación de socios comerciales: Europa Occidental representaba el 32 por 100 del total; los antiguos miembros del COMECON, el 27; Canadá, el 17; Asia, el 12, y el resto de América

–excluyendo a Estados Unidos, que sigue cerrado a las exportaciones cubanas–, el 10 por 100. Desde entonces, la dependencia de un solo socio ha aumentado de nuevo: en 2012 Venezuela no solo absorbía el 45 por 100 de las exportaciones de bienes –la mayor parte productos petrolíferos de la refinería de Cienfuegos–, sino la mayoría de los servicios no turísticos de Cuba.

Gráfico 5: *Destino de las exportaciones de bienes, 1990-2012.*



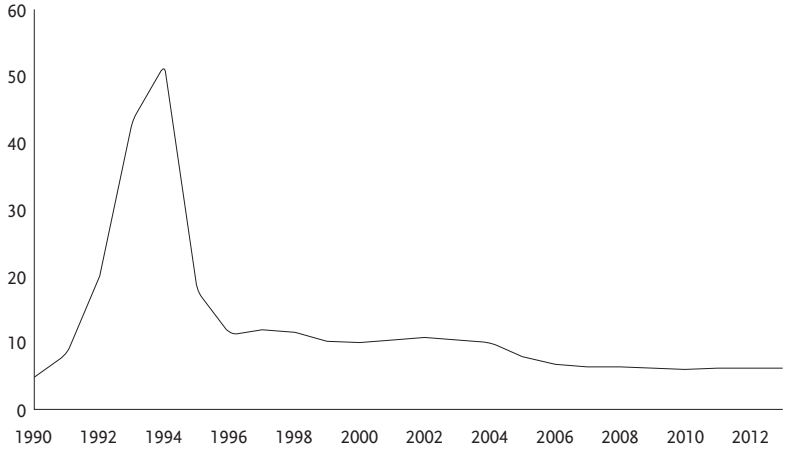

Fuente: Oficina Nacional de Estadísticas e Información (ONEI).

## 4. Las reformas de Raúl

El crecimiento de los ingresos de divisas en el periodo 2005-2007 mediante el comercio con Venezuela trajo un bienvenido alivio, pero cuando Raúl Castro y su equipo asumieron formalmente sus cargos en 2008, el crecimiento había finalizado. Tres destructivos huracanes y la caída de los precios del níquel tras la crisis financiera mundial eliminaron el excedente comercial y agotaron las reservas de divisas, impidiendo que Cuba cumpliera con las obligaciones de pago de su deuda. Aunque la protección social seguía intacta, la oferta monetaria se había estabilizado y la disciplina fiscal estaba asegurada, era evidente que hacía falta algo más que la recuperación de los ingresos por divisas para permitir que el peso cubano regresara a su nivel anterior y así se restaurase el valor real de los salarios, de los beneficios sociales y de los precios. El

desequilibrio monetario se había afianzado; la coexistencia de dos conjuntos de precios, ingresos y tipos de cambio, fijados por el Estado y por el mercado, bloqueaban la integración entre la economía doméstica y la externa, dando lugar a una estructura de la producción desequilibrada y distorsionada. En términos reales, los salarios en las empresas estatales habían permanecido durante muchos años por debajo de su nivel de 1990, con el tipo de cambio de las CADECAS ahora a 24 pesos por dólar, comparado con el del anterior mercado negro, de 7 pesos en 1990 (Gráficos 6 y 7). La desigualdad y los incentivos «perversos» persistían. Solamente una pequeña y privilegiada parte de la población con acceso a divisas podía afrontar la compra regular en los mercados libres: para el resto, el «goteo» de beneficios desde el nuevo sector no estatal era débil e indirecto y procedía principalmente de la recaudación de impuestos que se utilizaban para financiar el gasto social.

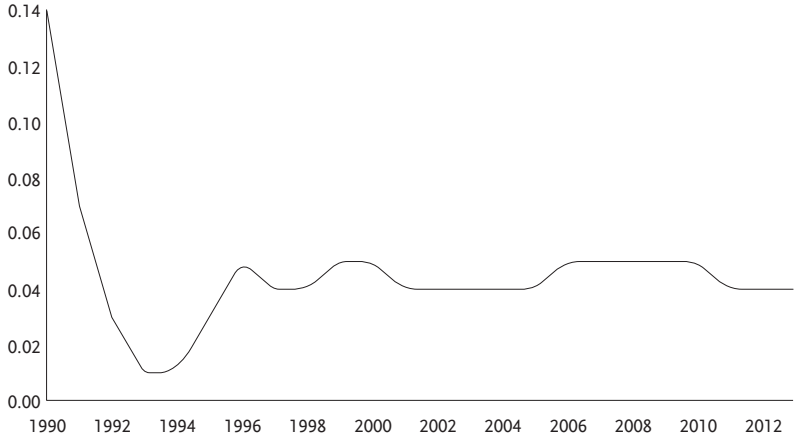
Gráfico 6: *Valor de 100 dólares como múltiplo del salario mensual medio.*




Fuentes: Cálculos de la autora basados en datos de la Oficina Nacional de Estadística (ONE) sobre los salarios medios mensuales, el tipo de cambio del mercado negro hasta 1993 y el tipo de cambio «no oficial», pero legal, de las CADECAS (pesos cambiados por pesos convertibles a su vez transformados en divisas). El tipo de cambio de las CADECAS está disponible solamente para transacciones personales y del sector no estatal.

Además de aumentar la desigualdad, la bifurcación de la economía había obstaculizado el desarrollo fomentando un parasitario sector informal que consumía recursos de la economía formal al ofrecer incentivos para que trabajadores cualificados, incluyendo a maestros, aceptaran empleos menos cualificados con salarios en pesos convertibles y al promover el

Gráfico 7: *Tipo de cambio de mercado peso/dólar, 1990-2012.*




Cálculos de la autora basados en el tipo de cambio del mercado negro hasta 1993 y, posteriormente, en el tipo de cambio de las CADECAS.

hurto de recursos del Estado para su venta en el mercado negro a precios elevados. La preponderancia de la corrupción y la creciente desigualdad de la renta habían debilitado progresivamente la ética igualitaria y la credibilidad de la retórica socialista, un efecto que se agravaba porque los más adinerados podían ahora asegurarse un acceso preferente a empleos, educación y sanidad pagando el privilegio a través de canales informales. Mientras tanto, el coste de los subsidios consumía fondos que de otra manera podían haberse utilizado para la inversión.

## *Lineamientos*

El primer problema del nuevo equipo de Raúl Castro, encabezado por el ministro de Economía Marino Murillo, era restaurar el equilibrio externo después de los choques de 2008. Esto se alcanzó mediante una fuerte reducción de las importaciones que redujo el crecimiento oficial del PIB hasta el 1,4 por 100[50]. Desde entonces, la estrategia económica

[50] La serie oficial del PIB cubano está basada en precios y ponderaciones de 1997, lo que implica alguna distorsión de las tasas de crecimiento anuales, aunque difiere menos de la tendencia general. Jorge Pérez-López y Carmelo Mesa-Lago dudaron de la existencia de crecimiento en 2005-2008, atribuyéndolo a las «discontinuidades, la ofuscación y los desconciertos», véase «Cuban GDP statistics under the special period», *Cuba in Transition*, 2009, ASCE, pp. 153-166. Estuvieron más dispuestos a aceptar las cifras oficiales de crecimiento del PIB una vez que empezaron a mostrar señales de estancamiento.

se ha definido como una «actualización» del modelo –diversificar la producción, reanimar la descapitalizada economía doméstica y realinear los precios, los tipos de cambio y las rentas– y no se ha optado por lanzar un proceso al estilo chino de acumulación capitalista bajo la dirección del Partido Comunista. Aunque el estilo de liderazgo de Raúl es muy diferente al de su hermano, ha tenido cuidado en vincular esta revisión a las políticas de Fidel, utilizando repetidamente citas de sus discursos. La cita favorita ha sido; «La revolución es sentido del momento histórico: es cambiar todo lo que debe ser cambiado»[51]. Después de algunas modestas reformas iniciales, Raúl preparó el terreno para un planteamiento más radical promoviendo un nuevo debate nacional en el periodo previo al Sexto Congreso del PCC, de abril de 2011. Un borrador, «Lineamientos de la política económica y social del Partido y la Revolución», circuló en noviembre de 2010 para ser discutido en reuniones por todo el país, donde se anotaban los comentarios y las revisiones propuestas. Un texto reelaborado se envió al Congreso, se modificó y se publicó en mayo de 2011[52]. Aunque los «Lineamientos» estaban orientados a dirigir la política hasta 2016, el documento no tenía nada que ver con un plan quinquenal. Igual que la resolución del PCC de 1991 sobre la economía, esbozaba un conjunto de principios y objetivos, más que establecer un programa de reformas.

Pese a todos los defectos del sistema participativo cubano, este continuaba sirviendo como una constricción y un impulsor de la política oficial. Sirva de ejemplo la manera en que una directiva referente a los despidos en grandes empresas del sector público fue criticada y revisada, con la participación de los sindicatos oficiales, después de que los empleados del Estado presionaran contra un ritmo de ajuste demasiado precipitado y contra la manera inviable e injusta en que se llevaba a la práctica. Los acontecimientos demostraron que, aunque no fueran de ninguna manera «independientes», los sindicatos cubanos tuvieron un papel importante en establecer limitaciones a la política y la aplicación práctica de la «racionalización» o el cierre de empresas[53]. El proceso de

---

[51] Fidel Castro, 1 de mayo de 2000.

[52] Partido Comunista de Cuba, «Proyecto de lineamientos de la política económica y social del Partido y la Revolución», 2011.

[53] Sobre el papel de los sindicatos, véase Steve Ludlam, «Cuban Labour at 50: What About the Workers?», *Bulletin of Latin American Research*, vol. 28, núm. 4, 2009, y «Aspects of Cuba's Strategy to Revive Socialist Values», *Science and Society*, vol. 76, núm. 1, 2012, pp. 41-65. El último producto de las deliberaciones entre el Gobierno y los sindicatos ha sido el Código Laboral (Ley 116) aprobado por la Asamblea Nacional en diciembre de 2013 después de un proceso de consulta en el que han estado implicados 2,8 millones de trabajadores.

consulta sobre los «Lineamientos» también proporcionó la oportunidad para efectuar un análisis público que produjo algunos significativos ajustes en el documento final. Y aunque desde mayo de 2011 la implementación ha estado centralmente coordinada por una comisión bajo la dirección de Murillo, con informes regulares sobre el progreso debidamente presentados al partido y a la Asamblea Nacional, ha implicado a un abanico mucho mayor de organismos, ya ha propiciado complejas relaciones entre el partido, el Gobierno y las comisiones de expertos. El proceso de puesta en práctica ha incluido una diversidad de experimentos y de planes piloto, así como programas de reciclaje laboral, de investigación y de seguimiento.

Los «Lineamientos» y los discursos oficiales hacen innumerables referencias a «la utilización de los mecanismos» del mercado, pero los consideran un componente de la política dirigida por el Estado, a diferencia de la doxa neoliberal que ha apuntado en otras partes las estrategias de «transición». Las medidas tomadas hasta ahora han incorporado elementos liberalizadores, incluyendo la expansión del sector no estatal, un ámbito mayor para la inversión extranjera, las concesiones fiscales para las zonas especiales de desarrollo y la desregulación de los mercados de la vivienda y de los coches de segunda mano. Pero en vez de entregar al sector privado el control de la economía, el Gobierno ha acompañado estas iniciativas con medidas explícitamente dirigidas a fortalecer la supervisión del Estado. Desde que Raúl asumió la presidencia, han aumentado los recursos y la autoridad de la interventora general, Gladys Bejerano, una figura clave que sistemáticamente ha sido ignorada por los comentaristas del exterior. El trabajo de la interventora general no se ha dirigido solamente a fortalecer los esfuerzo anticorrupción –con la atención dirigida a los abusos más perniciosos a alto nivel que han supuesto largas condenas de cárcel para algunos altos funcionarios–, sino también a mejorar el cumplimiento de las obligaciones fiscales mediante la difusión de información y de un importante programa a escala nacional para funcionarios, directivos, contables y autoempleados. Es decir, el trabajo de Bejerano se ha dirigido a utilizar los activos institucionales del Estado para construir el aparato y la cultura necesarios para fortalecer la eficacia y la equidad en un sector formal en el que los mercados están teniendo un papel más importante que antes.

El comportamiento económico de Cuba desde la crisis financiera global ha sido más débil de lo esperado, con un crecimiento medio anual del

PIB de menos del 3 por 100 que ha incumplido repetidamente los objetivos. Aunque la ayuda de Venezuela sigue llegando, el impulso inicial que produjo se ha estabilizado desde 2008 y la continua exclusión del país del mercado estadounidense, y de la mayoría de las fuentes de financiación internacional, sigue siendo un lastre para el crecimiento. Ha habido pocas mejoras en los salarios reales en el sector estatal, excepto para los trabajadores de la sanidad, que tuvieron un aumento a principios de 2014. Una especial decepción ha sido la falta de cualquier repunte significativo de la producción agrícola, a pesar de la distribución de tierra a agricultores privados y de una serie de medidas dirigidas a mejorar sus incentivos, las redes de distribución, el suministro de insumos y la disponibilidad de financiación. En una perspectiva comparada, el crecimiento del PIB cubano no ha sido peor que la media de los países en «transición» desde 2008, a pesar de importantes reducciones en las nóminas del sector público; el ajuste se ha mantenido a un ritmo lento para impedir un choque de la demanda o provocar un fuerte aumento del desempleo. Pero los resultados quedan lejos de la mejora esperada desde las reformas de 2011. Más allá de probar con regulaciones para hacer que los nuevos mercados funcionen mejor, ahora se están considerando iniciativas más audaces para aumentar la inversión extranjera y para abordar las persistentes dificultades creadas por el sistema de doble moneda.

La más importante de las iniciativas recientes ha sido la modernización del puerto de Mariel, situado a cuarenta y cinco kilómetros al oeste de La Habana. El proyecto, realizado por una empresa conjunta, empezó en 2009 con una financiación de un préstamo de 1 millardo de dólares facilitado por el banco de desarrollo brasileño, el BNDES, y constituye la mayor inversión en infraestructuras desde 1990. El puerto tiene ahora un calado de dieciocho metros, lo suficiente como para admitir a los gigantescos barcos contenedores «pospanamax» que atravesarán el Canal de Panamá cuando esté terminado en 2015. Actualmente, el embargo estadounidense no solo prohíbe todas las importaciones procedentes de Cuba, sino también que los barcos que hayan atracado en Cuba atraquen en puertos estadounidenses durante los siguientes seis meses. La actividad en Mariel se multiplicaría claramente si estas restricciones se levantaran por lo menos parcialmente, y en parte el proyecto puede haber estado concebido como una señal del interés cubano por mejorar las relaciones bilaterales. Pero incluso sin contar con Estados Unidos, las instalaciones están dispuestas para dar servicio a un comercio creciente entre China, Brasil y Europa como un centro donde los

contenedores pueden ser trasladados a barcos más pequeños para su distribución a puertos regionales.

Una segunda iniciativa, la apertura en Mariel de la Zona Especial de Desarrollo a finales de 2013, enlazada mediante una nueva línea de ferrocarril con La Habana, está dirigida tanto a promover un «distrito» industrial adaptado al procesamiento de mercancías alrededor del puerto como a atraer a empresas cubanas y extranjeras que abastecen al mercado doméstico. Además de estas dos obras, se ha aprobado una nueva ley sobre inversiones extranjeras, que ha entrado en vigor a finales de junio de 2014 después de muchos años de discusión. Para desilusión de los cubanólogos se trata solamente de una revisión de la legislación de 1995, y aunque se realizan ajustes en materia tributaria y de incentivos y se lanza una invitación más explícita a los inversores con sede en Estados Unidos, los principios básicos siguen siendo los mismos: el Estado cubano será el guardián y debe estar seguro de que cada inversión extranjera contribuya a sus objetivos de desarrollo.

## *Día cero*

No obstante, el éxito para atraer a la inversión extranjera solo puede perpetuar un modelo de crecimiento distorsionado en tanto que la divergencia entre los tipos de cambio existentes –el tipo de cambio «oficial» de la paridad peso-peso convertible-dólar y el tipo «no oficial» pero legal de las CADECAS de 24 pesos por peso convertible/dólar– produzca una variedad de conjuntos de precios –oficial, no oficial, en dólares y en pesos no convertibles– que impide la integración entre la economía interna y externa. A medida que se ha ido desarrollando el sector no estatal, cada vez ha resultado más evidente que empresas privadas relativamente poco eficientes han sido capaces de prosperar dentro de la economía interna, ya que sus costes en pesos cubanos, incluyendo la mano de obra, están infravalorados como consecuencia del tipo de cambio de las CADECAS/peso convertible que utilizan en sus transacciones, lo cual significa, de hecho, que el Estado cubano está subvencionando al nuevo sector no estatal a través del infravalorado tipo de cambio de las mismas. Mientras tanto, las empresas estatales tienen, que utilizar el sobrevalorado tipo de cambio oficial, lo que supone una grave desventaja en términos de su competitividad. Se trata de una forma de «ilusión monetaria» que hace que las empresas estatales eficientes arrojen pérdidas y de ese modo no pueden obtener capital para la inversión, mientras que los empresarios

privados que funcionan con niveles de productividad muy bajos disfrutan de considerables subvenciones ocultas del Estado mientras se quejan de soportar una fiscalidad excesiva.

El lineamiento quincuagésimo quinto de los «Lineamentos» de 2011 establece claramente que el actual sistema de doble moneda necesita ser abordado, pero la formulación es críptica y el cambio llega lentamente[54]. El retraso es atribuible en parte a la aversión al riesgo. Cualquier reordenación de la moneda supondrá una perturbadora reevaluación y, a raíz del colapso total del peso a principios de la década de 1990, el Banco Central se ha dedicado a mantener la estabilidad. El miedo a una renovada situación de penurias ha creado una preferencia por la cautela no solo dentro del Gobierno y la burocracia, sino también entre la población, ya que muchos hogares se han adaptado a las distorsionadas estructuras de precios y ahora dependen de ellas. Entre mediados de la década de 1990 y 2008, la percepción de una mejora gradual fruto del ajuste fue suficiente para atenuar el imperativo de restaurar el equilibrio del sistema monetario, pero la posterior desaceleración ha hecho que la cuestión vuelva al primer plano.

Finalmente, a principios de 2013 se dieron los primeros pasos. Después de dos años de estudio, un programa piloto empezó a permitir que algunas empresas estatales utilizaran los tipos de cambio peso-peso convertible de alrededor de 10 pesos por 1 peso convertible para compras a proveedores nacionales, sean del Estado, de las cooperativas o privados. En octubre de 2013, el Gobierno anunció que el calendario para la reforma monetaria había sido elaborado. En marzo de 2014 publicó detalladas instrucciones para establecer precios y saldar cuentas el «Día Cero» cuando el peso convertible sea abolido[55]. El peso cubano presumiblemente será directamente convertible en divisas, aunque los detalles de los posibles controles del tipo de cambio todavía se desconocen. Para minimizar las perturbaciones, el Estado establecerá los parámetros de los nuevos precios en pesos cubanos y proporcionará subsidios para cubrir las pérdidas iniciales; los nuevos precios, denominados en la moneda única, reflejarían entonces la pérdida del poder adquisitivo internacional del peso desde 1990 y la «subvención oculta» al sector privado sería eliminada.

---

[54] El texto literal dice: «Se producirán avances hacia la unificación monetaria, teniendo en cuenta la productividad laboral y la eficacia de los mecanismos de distribución y redistribución. Pero debido a su complejidad, este proceso exigirá una rigurosa preparación y ejecución, tanto desde el punto de vista objetivo como subjetivo».
[55] *Gaceta Oficial*, 6 de marzo de 2014.

La cuestión decisiva de cuál será el nuevo y único tipo de cambio no se ha especificado hasta ahora. El actual tipo de cambio de las CADECAS respecto al dólar (24 pesos por un dólar), que infravalora el peso, puede ser menos perturbador y, dada su enorme devaluación del tipo de cambio oficial, mejoraría radicalmente la competitividad del sector empresarial. Pero introduciría a la economía cubana en el mercado mundial como un productor con salarios muy bajos y establecería una desmesurada brecha entre ingresos vinculados al antiguo peso convertible y las escalas retributivas en pesos cubanos. Un cambio de 20, 15 o incluso 10 pesos por peso convertible/dólar ofrecería una corrección parcial en términos de ingresos reales relativos, al mismo tiempo que mejoraría también la competitividad y permitiría ulteriores ajustes una vez que las cosas se hubieran tranquilizado y se hubiese recuperado la confianza[56].

En el momento de escribir estas líneas no se dispone de más información sobre el Día Cero, y todavía no hay ninguna certeza sobre el modo de gestión de la revalorización del peso. Con su cauteloso enfoque del proceso de unificación monetaria, el Gobierno claramente espera que sea posible minimizar el coste de la reordenación de los precios. No existen casos comparables directamente con el cubano, porque las unificaciones monetarias en otros países se han realizado o bien cuando las balanzas comerciales eran positivas, lo cual significaba la disposición de una gran cantidad de divisas, o bien cuando se contaba con respaldo externo; por otro lado, en ningún caso existía la particular estructura cubana de mercados y precios fragmentados. Sin los datos monetarios necesarios para entender por completo la situación cubana, solamente podemos especular sobre el presumible impacto del cambio. Pero parece claro que esta reforma tendrá consecuencias de largo alcance durante los próximos años no solo para los precios relativos y la distribución de la renta, sino también para la dinámica del crecimiento económico.

## *Divisiones sociales*

No es fácil evaluar qué proporción de la población tiene acceso a los pesos convertibles o a las divisas y en qué cantidades. Algunas estimaciones sugieren que la mitad de la población tiene alguna cantidad de

[56] Para más detalles, véase «Cuba prepares for exchange-rate reform», *Economist Intelligence Unit*, 12 de marzo de 2014.

pesos convertibles, pero en muchos casos la suma será muy pequeña. La concentración de los ahorros en las cuentas bancarias es muy elevada, pero los que tienen prósperos negocios en el mercado negro, por ejemplo, guardan su dinero en otras partes. Lo que sí se puede identificar con alguna certeza son los grupos sociales que tienen más acceso a los pesos convertibles y los que no lo tienen. Los más pobres son los que dependen de las pensiones del Estado o de la asistencia social y no cuentan con apoyo familiar. Las pensiones son apenas suficientes para las necesidades de subsistencia, de manera que los servicios sociales tienen que complementarlas en los casos en que no hay una familia detrás o es demasiado pobre. Aunque en La Habana se mueve más dinero, y por ello los jóvenes tienen más oportunidades para ganar algo, para la gente mayor incapaz de moverse de un lado a otro puede ser uno de los peores lugares para vivir porque los precios son más elevados. La gente con empleos estatales mal pagados, sin acceso a gratificaciones, oportunidades para trapichear, trabajos extras o remesas del exterior, también está cerca del nivel de subsistencia.

A continuación vienen –probablemente más de la mitad de la población– los que consiguen arreglárselas porque de alguna manera pueden complementar sus ingresos del Estado, pero viven al día y no ganan lo suficiente como para ahorrar. Los funcionarios públicos entran en esta categoría que también incluye a los que viven de modestas remesas del exterior o realizan pequeñas actividades privadas, legales o ilegales. Las diferencias salariales son importantes, pero no son el principal determinante del consumo real, que depende del acceso a los pesos convertibles. Algunos de los empleados del Estado más afectados por las dificultades han sido los miembros y funcionarios del PCC que se supone que no se dedican a ninguna actividad no oficial. Pueden tener privilegios en especie, pero no en cuanto a los ingresos. Para algunos profesionales, los viajes de trabajo al extranjero pueden proporcionar la oportunidad de obtener un dinero extra para cuestiones de envergadura, como reparaciones en la casa. A medida que ha pasado el tiempo, ha aumentado la proporción de trabajadores del Estado que reciben alguna clase de bonificación. Primero vinieron las javas, o bolsas mensuales de productos básicos como lejía o dentífrico; ahora son más habituales las bonificaciones de entre 10 y 25 pesos convertibles. En la década pasada, los ingresos de un creciente número de hogares se han incrementado lo suficiente como para tener un teléfono móvil, mejorar sus casas o comprar un coche de segunda mano. Pero los ingresos nominales de los

trabajadores estatales no han crecido en consonancia con el coste de la vida, de manera que cualquiera que siga dependiendo de un salario en pesos sigue pasándolo muy mal.

La minoría rica es un grupo aparte. Está formado por la poca gente que recibe abundantes remesas del exterior, algunos agricultores, los pocos propietarios con éxito de empresas no estatales legales o ilegales, las figuras internacionales del deporte y la cultura, los gestores corruptos y el ocasional funcionario público también corrupto. Es decir, los que no obtienen sus privilegios de los ingresos en pesos pagados por el Estado cubano. Viven en un mundo diferente al de la mayoría de la población. La política hacia este grupo es tratar de detectar y castigar el delito económico y fortalecer el sistema fiscal para asegurarse de que las rentas altas sean más gravadas tanto en sus ingresos como en su consumo. Sin embargo, el Gobierno está abandonando cualquier intento de impedir los ingresos elevados derivados de la actividad legal y en este sentido se están levantando las restricciones sobre los jugadores de béisbol que se marchan a jugar al extranjero, mientras que los cubanos tienen ahora más libertad para viajar fuera a trabajar y después regresar.

Sin embargo, para la mayoría, la mejora en los niveles de vida ha sido leve y dolorosamente lenta y más difícil de sobrellevar –especialmente en La Habana–, porque los menos afortunados pueden ver las comodidades de las que disfrutan otros, a menudo procedentes de trabajos poco honrados. Los productos básicos todavía están subvencionados, pero algunos de ellos han desaparecido del racionamiento y hay que adquirirlos en los mercados agrícolas. Esto ha sido un proceso gradual que ha ido acompañado por un lento aumento de los salarios nominales y una ampliación de las bonificaciones. Los suministros de energía han mejorado, pero ha habido aumentos en los precios de los servicios públicos, como el agua y la electricidad, que tienden a absorber el alza de los salarios. Así pues, para mucha gente apenas es perceptible la mejora de los niveles de vida. Sin embargo, la red de asistencia social permanece en su lugar y las infraestructuras y los servicios públicos sin duda están mejor que antes, reflejando las prioridades del Gobierno a la hora de utilizar las nuevas corrientes de ingresos procedentes de los impuestos y de la exportación de servicios profesionales.

## *¿Una alternativa?*

El segundo y último mandato presidencial de Raúl Castro finalizará como muy tarde en 2018. En 2016, cuando el proceso quinquenal de «actualización» en base a los actuales Lineamientos llegue a su fin, el objetivo es que la economía cuente con una base productiva más amplia y un sector privado de mayor tamaño, al mismo tiempo que mantenga la sanidad universal, la educación y las políticas sociales. Para lograrlo, el ritmo de inversión tendrá que crecer. Habida cuenta del éxito de Cuba en cultivar relaciones con nuevos socios, incluyendo China, Brasil y Rusia, la aspiración de aumentar el flujo de inversión extranjera parece factible. La tarea más espinosa será aumentar la eficiencia y el dinamismo de la economía nacional al mismo tiempo que se impide la profundización de las brechas de renta y las divisiones sociales que amenazan al proyecto socialista de Estado.

Antes de descartar a Cuba considerándola una fuerza agotada, se debería reconocer la magnitud de sus logros. Aunque admiten que los mecanismos del mercado pueden contribuir a una economía más diversificada y dinámica, los responsables políticos cubanos no se han tragado las promesas de una liberalización y privatización a gran escala y siempre han sido conscientes de sus costes sociales. Este planteamiento, definido entre otras cosas por las excepcionalmente difíciles condiciones internacionales, ha tenido más éxito en términos tanto de crecimiento económico como de protección social que lo que suponían los modelos del Consenso de Washington. Si comparamos la experiencia de Cuba con la de los antiguos miembros del COMECON de Europa del Este –o incluso con China y Vietnam–, es posible identificar algunas características distintivas de su senda de comportamiento.

En primer lugar, Cuba ha sido capaz de mantener una red de seguridad social durante la crisis, en marcado contraste con el resto de los países mencionados. En el contexto del singularmente severo choque exógeno y del hostil entorno externo, el compromiso con la provisión de bienestar social universal sirvió, sin duda, para limitar las penurias sociales. En segundo lugar, el proceso de amplia consulta popular se halla vinculado a esta primera opción, especialmente en tres momentos críticos: en el comienzo de la crisis, en el proceso de estabilización y en los prolegómenos de la fase de nuevo ajuste de Raúl Castro. En tercer lugar, al mantener el control de los precios y salarios durante el primer periodo de choque y recuperación, fue posible restaurar relativamente deprisa

la estabilidad refrenando una espiral inflacionaria. Aunque los salarios y precios fijos crearon las condiciones para una floreciente economía informal, también sirvieron para minimizar las perturbaciones y limitar la brecha de ingresos dentro de la economía formal. Aunque ambos son totalmente distintos, la estrategia resiste la comparación con el sistema de «doble vía» de China, donde se mantiene la vía «planificada», mientras que junto a ella se desarrolla una vía de «mercado», proporcionando oportunidades para la experimentación y el aprendizaje. Pese a todas sus ineficiencias y confusiones, la «bifurcación» y la «segunda economía» de Cuba tuvieron su papel para ajustarse a las nuevas condiciones.

En cuarto lugar, el Estado retuvo el control del proceso de reestructuración económica, lo que le permitió canalizar los muy limitados recursos en divisas hacia industrias seleccionadas, consiguiendo una notable recuperación de los ingresos denominados en divisas en relación al capital disponible. Estas empresas también sirvieron como «oportunidades de aprendizaje» para que los planificadores, gestores y trabajadores cubanos debatieran cómo adaptarse a los cambios de la situación internacional. La base exportadora que ha creado este planteamiento puede ser demasiado estrecha para impulsar un crecimiento sostenible a largo plazo, pero fue una eficaz manera de restaurar la capacidad económica después del periodo de crisis. Finalmente, el rechazo cubano de la ruta de «transición al capitalismo» predominante facilitó espacio para un proceso de ajuste –descrito por un funcionario como una «evolución permanente»[57]– que ha sido flexible y sensible al cambio de condiciones y a las limitaciones cubanas. Esto supone un marcado contraste con las recetas más rígidas de liberalización y privatización auspiciadas por las hordas de consultores de la transición presentes en los antiguos países del COMECON. Cuba es un país pobre, aunque sus sistemas de educación y salud sean modelos para la región. Sus planteamientos han mostrado que, a pesar de las contradicciones y dificultades, es posible incorporar mecanismos de mercado dentro de un modelo de desarrollo dirigido por el Estado con resultados relativamente positivos en términos de funcionamiento económico y de resultados sociales.

Esto plantea la siguiente pregunta: ¿por qué debemos asumir que el Estado renunciará a su papel dominante dentro de la economía o que el actual planteamiento de las políticas aplicadas finalmente deba dar paso

[57] Entrevista, ministro de Inversión Extranjera y Cooperación Económica, La Habana, junio de 1996.

a una senda de transición hacia el capitalismo? Un supuesto fundamental de las economías en transición ha sido la afirmación de János Kornai de que «una alteración parcial del sistema» no puede tener éxito; la eficiencia y el dinamismo solamente se maximizarán cuando sea completa la transformación desde un sistema económico de «planificación socialista» a uno de «mercado capitalista», porque el primero es demasiado inflexible para sobrevivir a largo plazo. Pero la experiencia de los antiguos países del COMECON ha demostrado que el éxito está lejos de estar garantizado y que los costes sociales pueden ser elevados. Considerado sin prejuicios, el caso cubano sugiere que, después de todo, otro camino puede ser posible