

## **Cuba: reforma económica y modelo social**

Dra. Cristina Xalma (Grupo de Análisis de la Transición Económica (GATE-UB) y Universidad Autónoma de Barcelona –UAB-)

### **Resumen**

Desde mediados de los noventa, las reformas con las que el Gobierno cubano responde a la crisis provocada por la desintegración del bloque socialista, transforman la realidad económica del país. Esta transformación también afecta a su modelo social, que hoy se debate entre el agotamiento y una nueva reforma que, manteniendo sus mejores resultados, permita superar las contradicciones a las que se enfrenta. Conforme a ello, el presente artículo se aproxima a la transformación de este modelo, así como a la discusión acerca de las alternativas que permitirían mantener a Cuba como referente social para los países en desarrollo.

**Palabras clave:** Cuba, reforma, regulación económica, política social

### **Introducción**

La década de los noventa supone para Cuba un proceso de profunda transformación económica y social. La crisis provocada por la desintegración del bloque socialista liderado por la URSS a finales de los ochenta, obligó al gobierno cubano a llevar a cabo un proceso de Reformas sin precedentes en el período revolucionario. Dichas Reformas, concebidas para compatibilizar los principios del socialismo con la realidad que imponía el nuevo contexto internacional, garantizaron la recuperación económica y mitigaron los efectos más negativos de

la crisis. Aún así, el resultado final no estuvo exento de fuertes contradicciones. Entre ellas, la de tener que aceptar un modelo económico que no logra garantizar plenamente el que ha sido uno de los mejores referentes de la Revolución cubana: su modelo social.

En este contexto, y en un marco de relativa independencia respecto de las recetas dictadas por los organismos internacionales, se abre el debate sobre cómo avanzar en una reforma que permita que Cuba siga siendo una referencia. Dentro de este debate, la transformación ya realizada, delimita las cuestiones a las que se debería dar prioridad. La primera afecta al modelo económico actual y, más específicamente, a un esquema de regulación que, partiendo de una singular combinación entre plan y mercado, mantenga la intervención del Estado como garante del bienestar. La segunda cuestión debería afectar a la fórmula sobre la que se articule una política social que fue concebida para un escenario distinto del actual y que, en una situación de creciente desigualdad en la distribución de los ingresos, está perdiendo parte de su eficacia.

A estos efectos, el estudio a desarrollar analizará, en primer lugar, el esquema de funcionamiento de la economía cubana a raíz de las Reformas llevadas a cabo a mediados de los noventa. Dentro de este esquema se identificarán, a continuación, las contradicciones que parte del modelo de regulación genera entre las esferas de producción, ingresos y consumo de la economía cubana, contradicciones que están en el origen de las dificultades que Cuba enfrenta para seguir manteniendo su modelo económico al servicio del social. En tercer lugar, se abordará el debate en torno a las opciones de reforma del esquema de

funcionamiento y regulación de la economía cubana y, en última instancia, de su política social. Finalmente, se esbozarán las principales conclusiones.

## **1. Reformas y rasgos generales del modelo económico cubano**

En su análisis sobre el impacto social del proceso de reformas económicas llevadas a cabo en Cuba a mitad de los noventa, el estudio realizado conjuntamente por CEPAL, INIE y PNUD (2004), concluye:

*“Las aportaciones del caso cubano son de gran utilidad para la reflexión internacional sobre las posibilidades de lograr el desarrollo productivo con equidad”. Si bien “el balance entre las metas sociales y económicas no siempre ha resultado equilibrado”, sí ha habido “una fuerte capacidad de adaptación de las políticas a fin de limitar los efectos adversos”. Todo ello permite afirmar que la base de la estrategia cubana “ha sido la evaluación constante a fin de alcanzar simultáneamente resultados en términos de equidad, desarrollo y bienestar” (CEPAL, INIE, PNUD, 2004; pág 258).*

De entre las ideas recogidas en esta afirmación, hay dos que resultan especialmente relevantes a los efectos de la presente investigación. Por un lado, la aceptación que, desde el triunfo de la Revolución, Cuba ha orientado su política gubernamental a lograr un desarrollo integral, en el que lo social ha sido eje conductor de la estrategia económica. Por el otro, la asunción que esta misma lógica se ha mantenido tras la crisis de la primera mitad de los noventa, lo que de otra manera significa aceptar la orientación social de las reformas emprendidas.

Efectivamente, la singularidad de la reforma llevada a cabo, muy distante de las fórmulas neoliberales, sugiere que las medidas implementadas han estado

orientadas a no arriesgar el proyecto socioeconómico defendido en las décadas anteriores. En el nuevo contexto internacional, sin embargo, el Gobierno cubano se ha visto obligado a defender ese proyecto aceptando una transformación de su economía.<sup>1</sup>

Según CEPAL (2000; p.99), el Gobierno cubano continúa definiendo un modelo “socialista” fundamentado en la “*planificación centralizada*”, pero asume la utilización de “*relaciones monetario–mercantiles, mercados regulados y un sistema de gestión empresarial progresivamente descentralizado*” en su funcionamiento. Así, se aceptan cambios orientados hacia el mercado en tanto en cuanto se asume una mayor eficacia en términos de asignación de recursos, pero se rechaza de forma categórica la primacía de este mecanismo sobre el conjunto de la economía. Con ello se asume la opción de una economía “mixta” regulada a través de una singular combinación de Plan y Mercado, pero se evita un escenario que tienda a dibujar una “*economía de mercado capitalista*”.<sup>2</sup>

Así mismo, sobre el singular diseño de la política económica finalmente aplicada, también influye el fenómeno que más fuertemente ha sacudido la realidad cubana durante la última década: su proceso de *dolarización*. En efecto, las reformas datan su inicio en septiembre de 1993, con la pragmática legalización del uso y de la tenencia del dólar estadounidense. Tras ésta, las medidas que vienen después responden a la decisión de enfrentar la *dolarización* haciendo un uso estratégico de ella, a través de la implementación de un conjunto de

---

<sup>1</sup> En coherencia con lo anterior, los cambios necesarios para adaptar el modelo económico al nuevo entorno han estado sujetos a la consecución de un “*desarrollo integral, (...) en el que la mejora en las condiciones de generación de oferta de la economía se den a la par de una mayor justicia social*” (Banco Central de Cuba, 1998).

<sup>2</sup> El rechazo a instaurar una economía de mercado en Cuba se fundamenta en el temor a que una economía con mayoría de propiedad privada en la que prime el mercado genere un incremento de las desigualdades sociales incompatible con la consecución final de un desarrollo con justicia social.

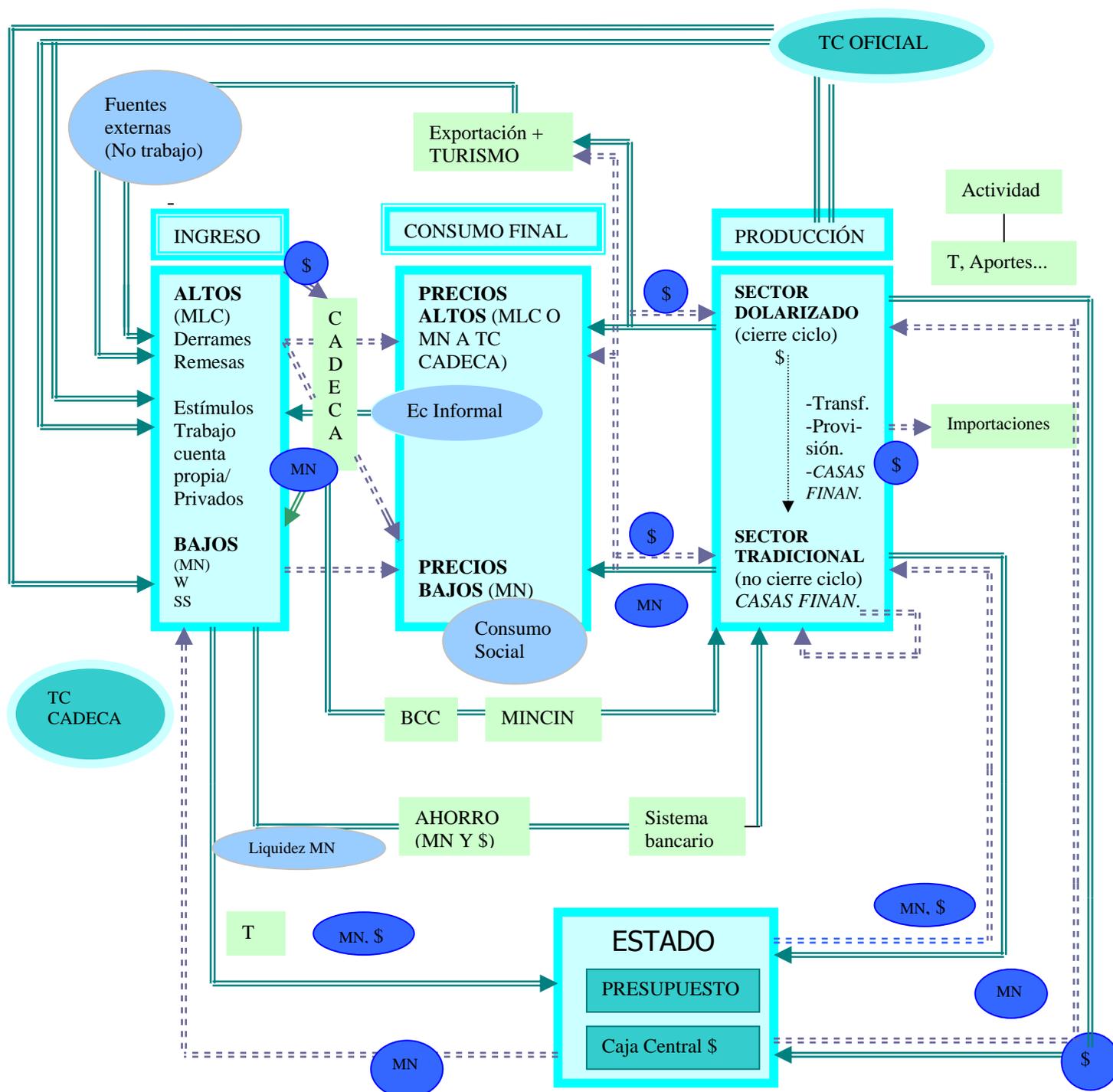
mecanismos que permitan captar y asignar la divisa estadounidense en función de los objetivos prefijados por el Estado.

El resultado final es una política que, sin renunciar a la consecución de un desarrollo integral, conecte los agentes y los espacios de cada uno de los circuitos monetarios en los que queda dividida la economía como consecuencia de la circulación del dólar. En efecto, si algo caracteriza la economía cubana a partir de su *dolarización*, es la dualidad monetaria y cambiaria, basada en la coexistencia de:

- a) dos (o más) monedas: la nacional (peso cubano) y la “libremente convertible” (dólar hasta octubre del 2004, peso convertible desde 1995 hasta hoy)
- b) y de dos tasas de cambio: la oficial (uno a uno), para transacciones empresariales y de comercio exterior; la paralela (alrededor de uno a 25), en el ámbito de la población

La extensión de esta dualidad a toda la economía cubana (a través del modo en que los dos circuitos monetarios afectan a las esferas de los ingresos, el consumo y la producción), puede intuirse a partir del esquema 1. Tal y como se observa, el eje conductor de este esquema es el flujo de circulación del peso cubano y de la divisa libremente convertible. Al señalar desde y hacia dónde se transfieren estos flujos de monedas, se determina:

Esquema 1. Modelo de funcionamiento de la economía cubana tras las reformas.



Leyenda:

BCC	Banco Central de Cuba	MLC o \$	Moneda Libremente Convertible	SS	Seguridad Social
		MN	Moneda Nacional	T	Impuestos
MINCIN	Ministerio de Comercio Interior	TC	Tipo de Cambio	W	Salario

Fuente: Elaboración propia

- a) qué conexiones se establecen entre los ámbitos de la población (ingresos y consumo) y de la producción,
- b) b) a través de qué agentes u organismos tiene lugar esas conexiones (el Estado, las Casas de Cambio, el Banco Central de Cuba, el Ministerio de Comercio Interior, el Sistema Bancario y las Casas Financieras),
- c) a través de qué vías (el ahorro, los aportes, el Presupuesto, las transferencias directas, los impuestos o el suministro de aprovisionamientos entre distintas actividades).<sup>3</sup>

Esto permite ver cómo funciona el sistema económico articulado tras las Reformas, así como identificar la extensión de la dualidad hacia las estructuras de ingresos, consumo y producción:

- a) Los ingresos quedan segmentados básicamente en torno a:
  - su origen (que sólo en algunos casos es la actividad productiva),
  - la moneda en que se nominan,
  - la capacidad adquisitiva que confieren.
- b) Los espacios formales de consumo final coexisten con los de la economía informal, así como con el consumo social que garantiza el Estado. Todos ellos se diferencian en función de:
  - la moneda en que se nominan,
  - el tipo de agentes que participan en él como productores y/o vendedores,

---

<sup>3</sup> En realidad, y efectos de la presente investigación, el análisis detallado de los agentes, espacios y mecanismos a través de los que se conectan los circuitos monetarios no son relevantes; lo importante es entender la lógica bajo la que éstos se establecen. No obstante, un estudio detallado puede encontrarse en Xalma (2002).

- el nivel de precios a los que se oferta.

La conexión entre ingresos y consumo nominados en diferentes monedas (y por tanto, la transferencia de poder adquisitivo) se establece a través del mercado cambiario que las Reformas autorizan en el ámbito de la población.

- c) A su vez, la producción se divide en dos segmentos cuya principal diferencia es la capacidad que las empresas tienen para cerrar autónomamente su ciclo productivo.<sup>4</sup>

Como se observa, la segmentación económica se acepta con el mismo pragmatismo con que se acepta el dólar que la genera. Pero, en la misma lógica, también se somete a la regulación del Estado y, con ello, a su uso estratégico.<sup>5</sup>

## **2. Los resultados del modelo**

Los resultados de la reforma llevada a cabo en Cuba responden a valoraciones de muy distinto signo. Los principales puntos de discordia afectan a la metodología utilizada en la medición de los indicadores económicos (ver cuadro 1), pero también a la dificultad de valorar conjuntamente el impacto económico y social.

### **2.1. Pobreza, desigualdad y desarrollo integral**

Dos de las investigaciones con las que mejor se ejemplifica la discrepancia en torno a la valoración de las reformas cubanas son: uno de los más recientes

---

<sup>4</sup> Dicho de otro modo, lo que diferencia a los dos tipos de empresas es su capacidad para autofinanciar sus gastos en divisa o MLC. Así, las empresas de "ciclo cerrado" son las que venden sus productos en espacios en moneda fuerte, de modo que generan ingresos en esa misma moneda, lo que les proporciona capacidad para asumir sus propios gastos. Mientras, las empresas "de ciclo abierto" suelen proveer espacios de consumo subvencionados por el Gobierno y a precios nominados en moneda nacional, por lo que tienden a no poder autofinanciarse.

<sup>5</sup> En este mismo sentido, Ferriol (2001; pág 34 y 36) señala: "El mercado segmentado se ha convertido en un instrumento de estimulación a la producción, regulación de precios y redistribución social (...). Cada uno de los canales de oferta (...) cumple con un objetivo social o económico. Todo indica que (...) se ha pretendido manejar integralmente la segmentación de mercados, a fin de cumplir en la mayor medida posible con ambos tipos de objetivos".

trabajos de Carmelo Mesa-Lago, por un lado; y el estudio conjunto sobre reforma estructural y política social elaborado por el INIE, CEPAL y PNUD, por el otro.

**Cuadro 1. Principales puntos de discrepancias en la medición del PIB cubano.**

Aspectos que se cuestionan	Argumentación
El tratamiento de la dualidad monetario-cambiaría	Al estimar la producción total, todas las actividades económicas, con independencia de la moneda en la que han sido efectuadas, se agregan convertidas a pesos cubanos al tipo de cambio 1:1. Como consecuencia, los resultados obtenidos sobrevaloran las aportaciones relativas de las actividades que funcionan con moneda nacional e infravaloran las realizadas en divisa.
La valoración de los servicios y los subsidios del Estado	Desde el 2002, críticas del propio Gobierno cubano porque el cálculo del PIB de la Oficina Nacional de Estadística (ONE) subestima la aportación de los servicios sociales gratuitos así como de los subsidios de precios al consumidor. A partir del 2004, la metodología se revisa y la medición vía gasto se substituye por un sistema de tarifas, que aproxima el valor final "al precio de mercado".
El período de referencia a utilizar (y con ello, el año base, 1981 o 1997).	Se discrepa sobre valorar los efectos de las reformas sólo tras su aplicación (segunda mitad de los noventa), o partiendo del momento en que se inicia la crisis (finales de los ochenta). Esta segunda opción permite estimar hasta qué punto la recesión está plenamente superada; la primera, aproximarse a la efectividad de las Reformas respecto de los momentos más agudos de la crisis.

Fuente: Elaboración propia a partir de CEPAL, INIE, PNUD (2004), Mesa-Lago (2005) y Xalma (2002).

Para facilitar una síntesis de su comparación, se ha elaborado el cuadro 2. En éste se incluyen los datos referidos a los principales indicadores económicos cubanos para dos períodos diferentes: 1989-2003 (en el caso del estudio de Mesa-Lago) y 1997-2003 (para el trabajo de CEPAL, INIE y PNUD). En ambos casos, los datos se refieren a los años extremos así como al cambio registrado. Adicionalmente, y por ser coincidente con el peor año de la crisis, se añade la información referida a 1993 (CEPAL, 2000).

Las principales conclusiones que se desprenden de su análisis son:

- a) Según el estudio de CEPAL, INIE y PNUD (2004), entre 1997 y el 2003, la economía cubana ha crecido un 3,2% anual, tasa ligeramente por debajo de la etapa anterior, pero muy por encima de la correspondiente a los años de crisis, 1989-1993, cuando se acumuló una caída del PIB superior al 35%. Así, y desde la segunda mitad de los noventa, la recuperación de la

economía cubana va acompañada de la estabilización de los precios y de la liquidez monetaria (al menos en términos de su participación sobre el PIB). Al mismo tiempo, Cuba recupera el dinamismo de su comercio exterior y, aún aumentando las importaciones, consigue reducir su déficit comercial (en un 18,4%, entre 1997 y el 2003). Por su parte, el sector turismo genera año tras año un mayor volumen de ingresos, y se consolida como motor de crecimiento. A su vez, la deuda externa tiende a mantenerse estable, aunque por encima de los 10.000 millones de dólares. Como apuntes negativos, se observa un proceso de descapitalización de la economía (la participación de la inversión sobre el PIB cae desde el 16,2% de 1997 hasta el 11,4% del 2003), y el déficit fiscal aumenta (hasta el 3,5% del PIB del 2003), aunque sólo levemente.

- b) Una valoración bien distinta se obtiene del trabajo de Mesa-Lago. En este sentido, el autor invalida parte de los resultados anteriores al constatar que, en el 2003, la mayoría de los indicadores se encuentran todavía por debajo del nivel de 1989. Según sus estimaciones, la economía cubana todavía muestra ritmos de crecimiento inferiores a los de los ochenta (un negativo 0,5% de promedio anual entre 1990 y el 2003, frente a un mayor 2,9% del período 1981-1989). En este escenario, la descapitalización de la economía es más intensa que en el de CEPAL (la inversión apenas representa un 7,8% del PIB del 2003), el déficit fiscal aumenta, la estabilidad de precios se mantiene y la liquidez monetaria se dispara. En el ámbito externo, las transacciones de comercio tienden a ser menos dinámicas y el déficit comercial y la deuda, también crecen.

**Cuadro 2. Resultados económicos de la reforma cubana. Comparación de los estudios de Mesa-Lago (2005) y CEPAL, INIE, PNUD (2004)**

	Mesa-Lago (2005)			CEPAL, INIE, PNUD (2004)				
	1989	2003	Cambio 89-03	1993(h)	1997	2003	Cambio 93-97 97-03	
<b>Indicadores internos</b>								
Pesos, crecimiento y variación, en porcentaje								
Crecimiento medio PIB	2,9(a)	-0,5(b)	...	-6,9(c)	3,4(d)	3,2(e)	...	...
Inversión/PIB	15,2	7,8	-48,7	4,8	16,2	11,4	237,5	-29,6
Tasa de inflación	0,5	-1,0	...	...	1,9	-1,0	...	...
Liquidez monetaria/PIB	21,6	42,7	97,7	66,5	41,1	42,7	-38,2	3,9
Déficit fiscal/PIB	-7,2	-3,2	-55,6	-30,4	-2,4(f)	-3,5	-92,1	45,8
<b>Indicadores externos</b>								
Valores absolutos, en millones; variación, en porcentaje								
Exportaciones (g)	5.400	1.600	-70,4	1.992	3.974	4.742	99,5	19,3
Importaciones (g)	8.100	4.600	-43,2	2.373	4.720	5.350	98,9	13,3
Déficit comercial (g)	2.700	3.000	11,1	-381	-746	-608	95,7	-18,4
Deuda externa	6.200	11.000	77,4	8.785	10.146	11.000	15,5	8,4
Ingreso bruto turismo	550	1.996	262,9	720	1.759	1.946	144,3	10,6

(a) Se refiere al promedio 1981-1989. (b) Promedio 1990-2003. (c) Promedio 1989-1993. (d) Promedio 1994-1997. (e) Promedio 1997-2003. (f) Año 1998. (g) Todos los valores absolutos están en millones de dólares excepto los correspondientes a las exportaciones, importaciones y saldo comercial del estudio de Mesa-Lago, que se estiman en millones de pesos cubanos. (h) Para este año, los datos pertenecen a CEPAL (2001)

Fuente: Elaboración propia a partir de CEPAL (2000); Mesa-Lago (2005) y CEPAL, INIE, PNUD (2004)

Como se observa, ambas investigaciones discrepan en su valoración sobre el impacto económico de la reforma. Sin embargo, convergen, aunque con matices, en lo sucedido en el ámbito social. Más específicamente, coinciden en:

- a) El prestigio internacional de los sistemas de educación y sanidad del país.  
En este sentido, la crisis dificultó el mantenimiento de los servicios vinculados a estos sistemas. Sin embargo, el esfuerzo gubernamental no sólo garantizó su continuidad, sino el mantenimiento de sus premisas básicas de funcionamiento: la gratuidad y la universalidad.
- b) Las limitaciones que la producción agrícola cubana tiene para garantizar la autosuficiencia alimentaria de la población. En efecto, la importación de alimentos está creciendo mientras la dieta se deteriora. Sin embargo, no se

reproducen los problemas de desnutrición que sí existían al principio del período revolucionario, en parte gracias a las políticas de segmentación de los mercados de consumo, que han servido para garantizar el acceso a unos mínimos alimenticios a los grupos de población más vulnerables. No obstante, y en coherencia con lo expuesto en términos económicos, el trabajo de Mesa-Lago es más crítico con esta situación.

- c) La existencia de un déficit estructural de viviendas, que la Revolución no ha logrado resolver. En cambio, discrepan en lo que se refiere a las aguas y al saneamiento urbano que, según CEPAL, muestra en Cuba parte de los mejores indicadores de América latina.
- d) Las bondades del sistema de Seguridad Social cubano, vigente desde principios de los sesenta, y uno de los más avanzados de la región. Las dificultades que enfrenta el sistema, no obstante, están relacionadas con la escasez de recursos económicos pero, también, con el creciente envejecimiento de la población, que pone en riesgo su futura sostenibilidad.
- e) Las cifras sobre el desempleo difieren, pero ambos estudios coinciden en el resurgimiento de este problema, superado en las décadas anteriores gracias a una política de garantía de la plena ocupación. Esto, junto al creciente subempleo, tiene relación directa con la pérdida de valor del salario como estímulo al trabajo, y con la incapacidad del Estado para ofrecer alternativas mejor remuneradas.

Pero todavía en el ámbito social, hay una problemática en la que las discrepancias tienden a diluirse: la referida al aumento de la pobreza y la desigualdad. De hecho, y antes de la crisis, la tesis imperante asumía que, en

Cuba, la pobreza había sido erradicada. Ello explica que no sea hasta mediados de los noventa, coincidiendo con su resurgimiento, cuando aparecen nuevas investigaciones sobre este tema (Iñiguez y Pérez Villanueva, 2004).<sup>6</sup>

**Cuadro 3. Estimaciones sobre pobreza y desigualdad en Cuba (1986-2002)**

<b>Pobreza</b>								
	1988	1995	1996	1998	1999	2001		
<b>Estimaciones de Ferriol (% población total)</b>								
Población en riesgo urbana total	6,3	...	14,7	...	20,0	20,0		
Población en riesgo en Ciudad de La Habana	4,3	20,1	11,5	...	...	...		
<b>Estimaciones de Togores</b>								
Índice de Sen (severidad de la pobreza)		0,39-0,42	...	...	...	...		
Incidencia de la pobreza (% de la población total)		61-67	...	...	...	...		
<b>Desigualdad</b>								
	1986	1989	1995	1996	1998	1999	2001	2002
<b>Coefficiente de Gini</b>	0,22	0,25	0,55	0,39	0,38	0,407	...	0,38
<b>Quintiles de ingreso</b>								
20% más pobre	11,3	8,8	...	4,8	...	4,3	...	...
20% más rico	33,8	33,9	...	54,4	...	58,1	...	...
Ratio entre ambos	3,3	3,8	...	11,3	...	13,5	...	...
<b>Deciles de ingreso</b>								
Ratio ingreso medio entre decil más alto y más bajo				150				199

Fuente: Elaboración propia a partir de Espino (2004), CEPAL, INIE, PNUD (2004) y Mesa-Lago (2005)

En el cuadro 3 se resumen parte de los estudios que sobre pobreza y desigualdad se han desarrollado en Cuba en los últimos años. De algún modo, todos coinciden en la existencia de una franja de población con ingresos insuficientes (CEPAL, INIE, PNUD, 2004). Así, Ferriol estima que, entre 1988 y el 2001, la “población urbana en riesgo”<sup>7</sup> más que se triplica, al crecer desde un 6,3 hasta un 20%. La misma tendencia ascendente muestran los indicadores de

<sup>6</sup> Cabe señalar, no obstante, que la especificidad de la pobreza en Cuba (surgida en un escenario de fuerte subvención estatal y con un sistema de cobertura social muy avanzado), confiere particularidades a su medición. Por ello, los investigadores han tenido que adaptar los indicadores a la realidad cubana. El resultado final es un conjunto de estudios novedosos, pero todavía escasos.

<sup>7</sup> La población en riesgo es aquella con ingresos insuficientes para adquirir una canasta de bienes básicos (Mesa-Lago, 2005, citando a INIE).

desigualdad. Por un lado, el coeficiente de Gini, que pasa del 0,25 anterior al inicio de la crisis al 0,38 del 2002 (cifra, no obstante, inferior al máximo de un 0,407 alcanzado a finales de los noventa). Por otro lado, la proporción entre el quintil de ingresos más alto y más bajo también aumenta sin cesar: desde el 3,8 correspondiente al año 1989 hasta el 13,5 registrado una década después. El aumento en la brecha entre ricos y pobres se amplía por una cada vez mayor concentración de los ingresos para los que más poseen (casi 34% de la renta total en el 89, pero más del 58% en 1999); así como por la pérdida de los más desfavorecidos (8,8% de los recursos en 1989; la mitad, 4,3%, en 1999).

Según Añé (2003), la explicación de este fenómeno no puede desligarse del impacto que la reforma ha provocado sobre los ingresos monetarios de la población: dicho de otro modo, de la dualidad que los afecta en términos de la moneda en que se nominan, el poder adquisitivo que confieren, o su origen y vinculación al trabajo. A ello se añade su desigual distribución entre las familias cubanas, muy dependientes de su patrón social y demográfico (número de miembros, composición por edades, tipo de inserción laboral, entre otros). El estudio "Componentes y distancias sociales en Ciudad de la Habana", reafirma esta tesis al identificar un per cápita familiar mínimo de 37 pesos y un máximo de 7.266 (a más de 200 puntos de distancia) (Espino, 2004).

Las disparidades entre los ingresos de la población se reproducen entre territorios. De hecho, tal y como señala Espino (2004), la reinserción de Cuba en el mercado internacional a partir de actividades como el turismo afecta de manera muy distinta a los espacios. Ello explica, por ejemplo, que en 1998, la pobreza incidiera más sobre la población urbana de la zona oriental del país (22%) que de

la occidental (14,7%); o que, en 1999, la brecha máxima entre el quintil más rico y el más pobre se alcanzara en Ciudad de La Habana; y la mínima, en las provincias de Camagüey, Ciego de Ávila y Sancti Spiritus (Añé, 2003).

Finalmente, la agregación de los resultados económicos y sociales de las reformas conduce a valoraciones de signo totalmente contrario: a unos les permite invalidarlas (Mesa-Lago, 2005), y a los otros, defenderlas (CEPAL, INIE y PNUD, 2004). La falta de consenso regresa entonces al debate sobre si se ha logrado o no un desarrollo integral. De cualquier modo, una valoración completa debería también considerar qué hubiera sucedido si, en vez de esta reforma, se hubiera hecho otra.

## **2.2. La referencia al neoliberalismo latinoamericano**

La desintegración del bloque socialista dio paso a una dinámica internacional marcada por la unipolaridad y el pensamiento único. Su efecto particular en Latino América fue el refuerzo al papel del FMI y la extensión de sus políticas de ajuste y estabilización macroeconómica. En un contexto de pérdida del 85% de las relaciones comerciales y financieras con el exterior, el futuro de Cuba bien hubiera podido estar condicionado por la “ola de neoliberalismo” que afectó a la región.

Por todo ello, Añé (2003) elabora un estudio en el que compara los resultados de las reformas emprendidas en América Latina con las llevadas a cabo en Cuba. A grandes rasgos, la autora constata que, en ambos casos, las políticas económicas aplicadas consiguieron recuperar el crecimiento (3,5% en promedio anual durante los noventa en la región latinoamericana y 4,0% en la isla). La recuperación económica se produjo, además, en un escenario de estabilización de

las principales variables macroeconómicas y financieras, así como de reanimación de los flujos de IED. No obstante, mientras, en América Latina la deuda externa aumentó más que en Cuba, donde se mantuvo estable.

De este análisis se desprende la posibilidad de que recetas económicas diferentes permitan alcanzar resultados económicos similares, lo que podría utilizarse para contradecir al pensamiento único. Más allá, no obstante, lo que confiere validez a una opción (la cubana, con su singularidad) frente a la otra (la latinoamericana, de corte neoliberal) es su impacto en el ámbito social. En este sentido, y según Añé (2003; pág 373) *“la opción cubana, única en su concepción, destaca sobre las demás tanto por sus efectos sociales como por su defensa de la equidad”*.

**Cuadro 4. Pobreza y desigualdad en Cuba y América Latina. 1999-2002(a)**

<b>Población urbana bajo la línea de pobreza</b> En porcentaje de la población total		<b>Ratio entre primer y quinto quintil</b> Proporción		<b>Coefficiente de Gini</b> Valores entre 0 y 1	
2001-2002		1999-2001		1999-2001	
Nicaragua	63,8	Brasil	31,5	Brasil	0,59
Honduras	66,7	Paraguay	27,3	Colombia	0,57
Bolivia	52,0	Panamá	24,7	Paraguay	0,56
Colombia	50,6	Guatemala	24,4	México	0,55
Paraguay	50,1	Colombia	22,9	Nicaragua	0,55
Argentina	45,4	Honduras	21,5	Honduras	0,55
Guatemala	45,3	El Salvador	19,8	Chile	0,57
Ecuador	49,0	México	19,3	Panamá	0,56
Perú	42,0	Perú	18,4	Argentina	0,52
República Dominicana	41,9	Chile	18,7	Perú	0,49
El Salvador	39,4	Argentina	18,1	Venezuela	0,49
Brasil	34,1	Venezuela	17,9	Guatemala	0,48
México	32,2	Ecuador	17,3	Rep. Dominicana	0,47
Panamá	25,3	Nicaragua	16,8	Costa Rica	0,46
Chile	18,6	<b>Cuba</b>	<b>13,5</b>	Bolivia	0,45
<b>Cuba(b)</b>	<b>20,0</b>	Costa Rica	12,3	El Salvador	0,45
Costa Rica	17,5	Bolivia	12,3	Ecuador	0,44
Uruguay	15,4	Rep. Dominicana	10,5	Uruguay	0,44
Venezuela	....	Uruguay	10,4	<b>Cuba</b>	<b>0,38</b>
América latina	38,4	América latina	...	América latina	...
Caribe	...	Caribe	...	Caribe	0,38

(a) El período de análisis comprende la franja de años en la que se elaboraron las encuestas que permitieron estimar los indicadores de los diferentes países. (b) En el caso de Cuba, lo que se estima es el porcentaje de población urbana en riesgo.

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de CEPAL (2004), PNUD (2004), y Mesa-Lago (2005)

Efectivamente, y aún a pesar de la gravedad de la crisis que se enfrentó, Cuba sigue mostrando parte de los mejores indicadores sociales de la región. Ello, incluso en términos de pobreza y desigualdad. Para corroborarlo, basta con observar el cuadro 4, en el que los principales países latinoamericanos se ordenan de mayor a menor porcentaje de población urbana bajo la línea de pobreza, ratio de desigualdad entre los dos quintiles extremos, así como coeficiente de Gini. En todos los casos, entre 1999 y 2002, Cuba muestra valores de los más bajos de la región, muy por debajo de los que afectan a países como Nicaragua, Brasil, Bolivia e incluso Argentina.

Los datos referidos al esfuerzo que los distintos gobiernos realizan en términos de inversión social, ayudan a entender la clasificación resultante. En efecto, el último estudio sobre el panorama social latinoamericano elaborado por CEPAL (2005), confirma que en el bienio 2002-2003, Cuba, junto a Uruguay, Costa Rica y Argentina, es de los países que más porcentaje del PIB destina al gasto social (18%, frente al 15,1 del conjunto de la región). Mientras, Ecuador, El Salvador, Guatemala y República Dominicana detentan los porcentajes más bajos (por debajo del 7,5%). La excepción a esta relación (mayor gasto público, mejores indicadores) la establece Brasil, que destinando el 18% de su producto a la inversión social se sitúa como el país con mayor desigualdad.

### **2.3. El uso estratégico de la *dolarización***

Una forma alternativa de evaluar los resultados de las reformas es analizar el impacto derivado de la utilización estratégica de la *dolarización* (Xalma, 2002). Un resumen de este impacto, desde una óptica que diferencia las esferas de los

ingresos, la producción y el consumo, se encuentra en el cuadro 5 (complementario del esquema 1).

**Cuadro 5. Resultados obtenidos a través del uso estratégico del dólar (MLC).**

<b><u>Producción</u></b>	<b><u>1994</u></b>	<b><u>1997</u></b>	<b><u>2000</u></b>
Crecimiento anual del PIB, en porcentaje	0,7	2,5	5,6
Coefficiente importación	0,42	0,13	0,17
<b>Sectores dolarizados (ciclo cerrado)</b>			
Aportaciones al PIB, en porcentaje			
Mercado interno en divisas	1,5	...	4,4
Turismo	4,4	...	7,1
<b>Sectores no dolarizados (ciclo abierto)</b>			
Participación producción nacional en el suministro a: (%)			
Mercado interno en divisas	...	33,0	49,0
Turismo	...	50,0	61,0
...	...	...	...
Capacidad autofinanciación MINAL(a), en %		25-30% (c)	35%
Ventas del MINIL(b) (millones de \$US) a:			
Tiendas en divisa	...	81,9	141
Turismo	...	20,8	40,1
Subsidios por pérdidas a empresas sobre gastos totales (%)		10,6	3,7
<b><u>Ingresos población</u></b>	<b><u>1994</u></b>	<b><u>1997</u></b>	<b><u>2000</u></b>
Total ingresos población en MLC (millones)	475,0	...	1338,6
Remesas	400,0	...	800,0
Otros	75,0	...	538,6
Población perceptora salario estatal en MN (%)			73,3
Salario promedio mensual (pesos)			234
Valor alimentación pública percibida del Estado (pesos)			658
Tipo de cambio CADECA(pesos por dólar)			21
Población que accede a un complemento inferior a 2\$US/mes (%)			77,0
<b><u>Gastos población</u></b>	<b><u>1994</u></b>	<b><u>1997</u></b>	<b><u>2000</u></b>
Gasto minorista de la población en MLC	220,0	...	1203,4
Gasto promedio familias en cada compra en divisas (MLC)		...	10
Gasto mensual promedio familia 4 miembros (pesos)		...	801,1
Gastos en educación y salud sobre gastos corrientes (%)		...	20
<b><u>Grado dolarización de la economía (d)</u></b>		<b>49%</b>	<b>51%</b>

(a) Ministerio de la Alimentación. (b) Ministerio de la Industria Ligera. (c) Año 1995. (d) Medida a partir de la proporción que los gastos en dólares representan sobre el total de los gastos de la población

Fuente: Elaboración propia a partir de Xalma (2002)

Las principales conclusiones son:

1. Desde la segunda mitad de los noventa, la economía cubana registra un proceso de reanimación. Los factores que impulsan el crecimiento son fruto de la capacidad que los mecanismos de captación y asignación de divisa tienen para optimizar el uso de los dólares que entran al país.

Más específicamente, las Reformas han impulsado el desarrollo de sectores *dolarizados* que realizan prácticamente todas sus operaciones en divisa (fundamentalmente, el turismo y el mercado interno en moneda convertible). Ambos sectores orientan su actividad a satisfacer una demanda (externa e interna, respectivamente) que se denomina íntegramente en dólares o MLC: el turismo exportando servicios; el mercado interno en divisa cubriendo un espacio de consumo final que le permite absorber los ingresos en dólares de la población, provenientes básicamente de la recepción de remesas. A través de los instrumentos que el Estado ha articulado para ello, estos sectores (los más dinámicos en términos de aportación al PIB) se convierten en los que más divisas canalizan hacia el resto de la economía.

2. La eficacia de los mecanismos aplicados ha permitido convertir los dólares recibidos en financiación para los sectores con menos capacidad para generar moneda convertible de manera autónoma.<sup>8</sup> Esta transferencia se ha basado principalmente en fórmulas de provisión de bienes y servicios desde los sectores de ciclo abierto hasta los de ciclo cerrado, lo que ha

---

<sup>8</sup> Por ejemplo las empresas dependientes de los Ministerios de la Alimentación y de la Industria Ligera, citados en el cuadro 4.

facilitado el proceso de articulación sectorial entre los distintos segmentos productivos que conforman la economía cubana.

3. La reanimación económica ha incrementado la oferta de bienes que se canaliza al consumo a través de las vías legalmente establecidas para ello, lo que ha mejorado las opciones de consumo de la población. A través de los mecanismos de captación y asignación de divisas, la reanimación de la producción también ha permitido mantener el consumo social de la población a niveles similares a los del principio de la década.

Simultáneamente, no obstante, la *dolarización* ha generado algunos costes:

1. Las Reformas han trasladado los precios que prevalecían en la economía informal (en la que la inflación se manifestó hasta el bienio 1993-1994) a los nuevos espacios de consumo final. El resultado es un incremento general de los precios que erosiona los ingresos reales de la mayoría de la población, especialmente de aquella que continúa dependiendo de un salario en moneda nacional.
2. En las nuevas condiciones, los ingresos desvinculados de la cualificación profesional garantizan el poder adquisitivo necesario para acceder a los nuevos espacios de consumo. Esta situación provoca una disociación entre ingresos y formación, cuyo resultado es una creciente desvalorización económica de aquellas actividades que desarrollan una función social (salud y educación), así como un progresivo desaprovechamiento del capital humano del que dispone el país. Además, se registra una creciente desigualdad en términos de distribución de los ingresos.

En términos generales, los resultados económicos y sociales obtenidos al utilizar la *dolarización* de manera estratégica, se corresponden parcialmente con los objetivos de corto plazo que justificaron esta opción. No obstante, el funcionamiento interno de la economía enfrenta dificultades de distinta naturaleza:

1. Los sectores *dolarizados* (turismo y mercado interno en moneda convertible) son muy sensibles a la evolución de la demanda que, a su vez, es vulnerable ante factores exógenos que escapan al control de las autoridades económicas del país. Esto provoca incertidumbre sobre la capacidad de la economía para disponer de un volumen constante o creciente de divisa que se transfiera como financiación a la economía.
2. La necesidad que el sector de *ciclo abierto* tiene de la transferencia de divisas procedente del *dolarizado*, provoca que cualquier problema que afecte a la actividad de éste último sector se transmita rápidamente al resto de la economía. En un contexto en el que el dólar y la moneda nacional no son sustituibles, cuando el sector con necesidad de financiación deja de recibir divisa su actividad llega a paralizarse.
3. Además, este esquema provoca un conflicto entre el modo en que tradicionalmente se abastece a los espacios que conforman el modelo social cubano<sup>9</sup> (fundamentado en la regulación de las distintas unidades productivas que participan en él), y las fórmulas aplicadas para avanzar en el cierre de los ciclos productivos de las actividades que proveen a ese modelo social (fundamentado en estímulos a la provisión de bienes

---

<sup>9</sup> El sistema de racionamiento, la prestación de servicios en el ámbito de la salud o de la educación, y el sistema de alimentación pública.

generados por estas mismas actividades a los sectores *dolarizados*). Las contradicciones que surgen cuando se intenta compatibilizar ambas cosas frenan la articulación sectorial. Como dicha articulación sectorial es condición necesaria para sostener el crecimiento del país, su freno afecta negativamente al proceso de recuperación económica.

4. Dentro del marco de funcionamiento actual, el avance hacia la unificación monetaria y cambiaria pasa por la plena consolidación del proceso de recuperación económica, que actúa como garantía de contravalor de la moneda nacional.

La agregación de todas estas contradicciones revela el mayor problema de la economía cubana de hoy: el de la necesidad de avanzar sobre un modelo económico en el que la obligada complementariedad entre financiación en divisa y crecimiento dibuja un escenario que no respeta el modelo social.

### **3. Nuevas reformas y viejo modelo social: ¿hasta dónde son compatibles?**

Una década después de la puesta en marcha de las reformas, Cuba enfrenta dos grandes retos:

1. Por un lado, el de consolidar el proceso de crecimiento económico, y con ello, el nivel de recuperación que le permita la unificación monetaria y cambiaria del país sobre la base de una moneda nacional plenamente convertible.
2. Por el otro, el de simultanear lo anterior con un avance en el cierre del ciclo financiero de aquella parte del sistema productivo encargada del abastecimiento del modelo social.

La respuesta a ambos retos conduce a una discusión sobre la posibilidad de dibujar otro modelo que, manteniendo los objetivos que le han convertido en referente, sea compatible con una mayor articulación sectorial y un mayor crecimiento. Este debate supone cuestionar la vigencia de los mecanismos sobre los que se ha construido dicho modelo, en un contexto de transformación no sólo del esquema de funcionamiento económico del país sino, también, de la realidad social en la que se inserta. En este sentido, cabe referirse a dos cuestiones: a la orientación que debería tomar el avance en la reforma; y a la revisión de la actual política social.

### **3.1. Reformas y regulación económica**

Tal y como señalan CEPAL, INIE y PNUD (2004), así como Barberia et alrri (2004), el reto de lograr un desarrollo de tipo integral explica que la política económica cubana haya sido planteada en términos sociales. Como consecuencia, un replanteamiento del modelo social pasa por discutir la orientación de la reforma económica a implementar.

En este sentido, y teniendo en cuenta las contradicciones a qué se enfrenta el esquema de funcionamiento de la economía cubana, la discusión sobre la reforma se traslada a su modelo de regulación. Efectivamente, y en contraposición a lo que se recomienda desde análisis de corte neoliberal, el perfeccionamiento del sistema económico cubano no pasa por la desregulación, sino por la reconsideración de los espacios y agentes que deben ser regulados. Dicho de otro modo, por la relación que debe establecerse entre planificación y mercado (Espino, 2004).<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> Un análisis exhaustivo del modelo de regulación de Cuba después de las Reformas puede encontrarse en Xalma (2005).

Más específicamente, las regulaciones que se establecen para limitar la participación de los productores de *ciclo abierto* en los espacios que podrían propiciar más rentabilidad (y de algún modo, más autofinanciación), responden al modo en que el Estado cubano ha intentado dar respuesta a la disyuntiva entre mayor articulación sectorial y garantía de abastecimiento a todos los espacios que cumplen alguna función social.

Como resultado de esta política, parte del aparato productivo cubano es dependiente de las transferencias de financiación que directa, o indirectamente, efectúa el Estado. En coherencia con lo ya expuesto, el mecanismo de redistribución de la financiación entre las distintas unidades de producción ha generado resultados positivos. Sin embargo, frena el crecimiento económico en un contexto en el que, además, no se consigue generar el beneficio social que se persigue. A modo de ilustración, parte de estas empresas se dedican al abastecimiento del sistema de racionamiento. En un contexto de creciente diferenciación en los niveles de ingresos, el sistema se desvirtúa, y la garantía al consumo mínimo pierde el carácter equidistributivo que tuvo durante las décadas anteriores.

Si lo anterior se acepta, toda reforma del modelo económico cubano debería substituir parte de la regulación que hoy establece sobre la relación producción-consumo, a una que se concentre en el vínculo producción-ingresos. Ello contribuiría a recuperar la relación entre trabajo y remuneración; el estímulo a la participación de la población en el sistema productivo; el poder adquisitivo del salario; el acceso al consumo; y también, a reducir la creciente brecha en los

ingresos. Además, favorecería la recuperación de la producción nacional en un contexto de mayor saneamiento de las cuentas empresariales y estatales.

#### **4.2. El rediseño de la política social**

Por su parte, la reforma de los noventa ha transformado la realidad socioeconómica del país y, en el escenario resultante, los mecanismos sobre los que la política social ha funcionado han perdido su eficacia.

En este contexto, la reconsideración de estos mecanismos debe hacerse sin vulnerar los principios de universalidad y gratuidad. Adicionalmente, el diseño por el que se opte debe garantizar: por un lado, su viabilidad financiera (dependiente de una buena dinámica de crecimiento); por el otro, el mantenimiento del papel del Estado como garante del bienestar (Espino, 2004; CEPAL, INIE, PNUD, 2004).

Así, y a lo largo de casi todo el período revolucionario, la política social ha funcionado a partir de iniciativas estandarizadas aplicadas de manera igualitaria sobre toda la población a través de la planificación centralizada. En un escenario en el que la brecha entre los ingresos era mínima (de uno a cuatro), la “igualdad” facilitaba la consecución de la equidad. Tras las reformas, sin embargo, la aplicación de los mismos mecanismos sobre todos los individuos, con independencia de su nivel de renta, provoca un escenario crecientemente inequitativo. Tal y como señalan Barberia et altri (2004), la desigualdad en los ingresos se traslada a una desigual distribución de los problemas sociales; y una diversificación de los activos sociales se traslada a una proyección desigual en los ingresos. El resultado es la diversificación de la demanda de servicios sociales.

En este sentido, la evidencia de la creciente “diferenciación” social obliga a adecuar los programas de carácter universal a través, por ejemplo, de nuevas políticas más focalizadas. Posiblemente así, se compatibiliza el derecho de todos a percibir servicios públicos, *con “la redistribución de los beneficios del sistema hacia los más vulnerables”* (Barbería et altri, 2004, pág 307).

De hecho, las últimas medidas adoptadas por el gobierno cubano parecen orientarse en esta dirección, en lo que parece anunciar un cambio de política desde el uso de subvenciones a los productos a otras destinadas a las rentas de los individuos (aumento del salario mínimo, de las pensiones y anuncio retirada de la cartilla de racionamiento). Si esto fuera así, el nuevo enfoque de política social entroncaría con la transformación que debe llevarse a cabo en el modelo de regulación que se ha apuntado anteriormente.

#### **4. A modo de conclusión**

A lo largo de los noventa, Cuba ha demostrado que se pueden hacer reformas de corte distinto al neoliberal, en las que la orientación económica esté al servicio de un desarrollo de tipo integral. Esta opción le ha servido para superar los momentos más agudos de la crisis, así como para preservar parte de los logros que convirtieron su modelo social en un referente para toda América Latina. No obstante, la reforma también ha tenido sus costes, especialmente a través del resurgir de una pobreza y una desigualdad que, a pesar de todo, siguen siendo relativamente pequeñas en comparación con los estándares de la región.

La cuestión más relevante del análisis, sin embargo, recae en el agotamiento del modelo de funcionamiento puesto en marcha a través de estas reformas. Y es

que más allá de los resultados que todavía hoy muestran los indicadores, lo que se detecta es una ruptura en la necesaria complementariedad de los modelos económico y social. Consecuencia de ello, se abre un debate acerca de las posibilidades de preservar el modelo social cubano aún a partir de opciones de funcionamiento alternativas a las tradicionales. Dos son los aspectos que centran esta discusión: la reforma del modelo de regulación de la economía cubana, con un Estado fuerte que actúe sobre los espacios de mercado que rigen la relación entre las esferas de la producción y los ingresos; las transformaciones que debe enfrentar una política social que, sin abandonar sus principios de universalidad y gratuidad, sea capaz de complementarse con otras de carácter más focalizado.

## **Bibliografía**

**Añé, Lia** (2003). "Cuba: Reformas, recuperación y equidad" en Miranda (editor): *Alternativas de política ec y soc en América Latina y el Caribe. Cuatro casos de estudio: Colombia, Costa Rica, Cuba y México*", Colección Biblioteca del Profesional, Centro Editorial Javeriano (CEJA), Bogotá, pp 373-393

**Banco Central de Cuba** (1998). *Informe Económico 1997*. Mayo del 1998, La Habana, Cuba

**Barbería, L; Souza Briggs, X; Uriarte, M.** (2004). "The end or Egalitarianism? Economic Inequality and the Future of Social Policy in Cuba" en Domínguez, Pérez y Barbería (coord.): *The Cuban Economy at the Start of the Twenty-First century*. Harvard University. David Rockefeller Center for Latin American Studies. London, England, pp 297-318

**CEPAL, INIE y PNUD** (2004). *Política social y reformas estructurales: Cuba a principios del siglo XXI*. Máttar, Jorge y Álvarez, Elena (coordinadores). México. 361 pp.

**CEPAL** (2005). *Panorama social de América latina, 2005*. CEPAL, Presentación preliminar, Santiago de Chile, 48pp

**CEPAL** (2004). *Panorama social de América latina, 2004*. CEPAL, Santiago de Chile, 391pp

**CEPAL** (2001).

**Espino, Mayra** (2004). "Efectos sociales del reajuste económico: igualdad, desigualdad y procesos de complejización en la sociedad cubana" en O.Pérez (compilador): *Reflexiones sobre economía cubana*, Editorial Ciencias Sociales, La Habana, pág 385-419

**Ferriol Muruaga, Angela** (2001). "El modelo social cubano: una aproximación a tres temáticas en debate" en Cuba: Investigación Económica. Año7, enero-marzo, nº1. INIE. La Habana, Cuba, pp.25-50

**Iñiguez, Luisa y Pérez Villanueva, Omar** (2004). "Espacio, territorio y desigualdades sociales en Cuba. Precedencias y sobreimposiciones" O.Pérez (compilador): *Reflexiones sobre economía cubana*, Editorial Ciencias Sociales, La Habana, pág 420-470

**Mesa-Lago, Carmelo** (2005). "Problemas sociales y económicos en Cuba durante la crisis y la recuperación" en Revista de la CEPAL nº86. CEPAL, Santiago de Chile, agosto, pág 183-205

**PNUD** (2004). Informe sobre Desarrollo Humano, 2004. Ediciones Mundi-Prensa. Nueva York, 285pp

**Xalma, Cristina** (2005). "El modelo de regulación de la economía cubana: Dolarización, Planificación y Mercado" en Investigación Económica. Revista de la Facultad de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México. México. En revisión.

**Xalma, Cristina** (2002). *La dolarización cubana como instrumento de intervención económica. Eficacia y sostenibilidad de una alternativa*. Tesis doctoral. Mimeo.