

# CUBA: COOPERACION INTERNACIONAL DE EMERGENCIA Y PARA LA RECUPERACION

Rolando H. Castañeda y George Plinio Montalván<sup>1</sup>

“Llegaron los días difíciles actuales en que predominan las carencias materiales, se produce una indeseada diferenciación social y aumentan las ilegalidades .... La lista de los problemas es enorme. Las limitaciones en alimentación, vestido, calzado, medios de higiene y medicamentos; los apagones y la carencia de combustible doméstico; las graves dificultades en transporte, vivienda y servicios comunales, han puesto a prueba la voluntad heroica de nuestro pueblo, que resiste con abnegación y estoicismo esas penurias.”

— *El partido de la unidad, la democracia y los derechos humanos que defendemos*, documento oficial para el V Congreso del Partido Comunista de Cuba, PCC, mayo de 1997.

## CONTEXTO

El Partido Comunista de Cuba (PCC), que de acuerdo con el artículo 5 de la constitución política del país es la (única) “fuerza dirigente superior de la sociedad y del Estado, que organiza y orienta los esfuerzos comunes hacia los altos fines de la construcción del socialismo y el avance hacia la sociedad comunista,” ha convocado el V Congreso para realizarse del 8 al 10 de octubre de 1997. En el documento de convocatoria para dicho congreso, se indica lo siguiente respecto del documento arriba citado:

Aspiramos a que el análisis y el debate popular de este documento, abierto a toda consideración y propuesta de los militantes y de las masas, se convierta en un proceso esencialmente participativo, de reafirmación

y enriquecimiento de nuestros valores, posición y principios revolucionarios.<sup>2</sup>

Sin embargo, a pesar de que el “proyecto” del PCC es extenso, las propuestas del Comité Central para hacerle frente a la situación de extrema pobreza y vulnerabilidad externa en que se encuentra sumido el pueblo de Cuba que ellos mismos describen, se limitan a las frases siguientes:

Sin renunciar a su rumbo socialista, Cuba debe *reinsertarse en la economía mundial*, dominada por las transnacionales, caracterizada por el intercambio desigual, y en mercados internacionales inundados de productos donde la competencia es cada vez más difícil ... Nuestra apertura económica conlleva la creación de empresas mixtas y otras formas de asociación con el *capital extranjero*... Objetivos estratégicos permanentes ahora decisivos son: ahorrar en todo, rebajar costos, lograr *mayor eficiencia* en la producción y los servicios.

Las tareas concretas están claras. Continuar la batalla alimentaria. Alcanzar el mejor resultado posible en cada zafra, y una labor óptima en la siembra y cultivo de la caña. Lograr un salto en la construcción y una mayor explotación de instalaciones turísticas. Obtener la utilización más eficiente de portadores energéticos, sustituir importaciones e *incrementar exportaciones*. Avanzar en la aplicación de la política tributaria y el

1. Los puntos de vista aquí expresados son de exclusiva responsabilidad de los autores y de ninguna manera representan sus vínculos institucionales.

2. “Convocatoria al 5º Congreso del Partido Comunista de Cuba,” *Granma Internacional*, Edición Digital (16 de mayo de 1997).

*saneamiento de las finanzas internas*“ (el énfasis es nuestro).

No existe ningún detalle de cómo se lograrían los objetivos expuestos y prácticamente todo el resto del documento está dedicado a una reinterpretación de un siglo y medio de historia de Cuba, particularmente a los presuntos esfuerzos continuos por parte de Estados Unidos para apoderarse de la isla, así como a la necesidad de defender la continuación de un fundamentalismo socialista que ya ha sido abandonado por su fracaso en todos los países del mundo con excepción de Corea del Norte y que se ha convertido precisamente en el obstáculo principal a la reinsertión de Cuba en la economía mundial y al mejoramiento de las condiciones de vida de los cubanos.

### OBJETIVO DEL DOCUMENTO

“El hombre no puede vivir de la historia, que es lo mismo que vivir del cuento; se necesitan bienes materiales, satisfacer su espiritualidad y —de hecho— poder mirar para el futuro con expectativas, pero además, un espacio que todos conocemos como libertad.”

—*La Patria es de todos*, Grupo de Trabajo de la Disidencia Interna, La Habana, 28 de junio de 1997.

En oportunidades recientes, altos funcionarios del gobierno de Cuba tales como el vicepresidente Carlos Lage y el ministro de economía y planificación José Luis Rodríguez se han referido al muy limitado acceso de Cuba a los flujos de financiamiento externo como el obstáculo principal —además del embargo/bloqueo estadounidense— al desarrollo económico de Cuba.

En vista de que el PCC ha invitado a la amplia consideración de este tema, *¿qué tendría que hacer Cuba para reinsertarse en la economía mundial, qué tipo de ayuda podría recibir de la comunidad internacional para ello y cuáles serían las condiciones para recibir dicha ayuda?*

En el presente documento, se esbozan áreas y sectores específicos, así como montos indicativos o primeras aproximaciones, para las acciones recomendadas (i.e., donaciones, cooperaciones técnicas, préstamos de inversión, créditos de recuperación económica, préstamos de ajuste estructural, préstamos de reforma sectorial, etc.) partiendo de la situación actual de *penurias* parcialmente descrito por el PCC, y tomando en consideración la experiencia de la cooperación internacional en los casos de Chile, Nicaragua, Perú y los países del ex bloque socialista, los mandatos y áreas de acción prioritaria de las principales agencias de cooperación internacional y los trabajos anteriores presentados por los autores en ASCE.<sup>3</sup> En otro trabajo para la reunión de 1997, se presentó con mayor detalle una estrategia para lograr una plena reinsertión de Cuba en la economía mundial.

Es importante señalar que para que se materialice la cooperación de la comunidad internacional como la expuesta en este trabajo, ello requerirá satisfacer condicionalidades que representarían cambios profundos en la ideología económica y política vigente actualmente en la isla. Ello es ineludible, ya que estas condicionalidades se derivan de los propios mandatos de las agencias financieras internacionales y para que los préstamos sean repagables. Previo a cualquier negociación de la deuda externa para reducir el servicio de

---

3. Por ejemplo, véase Castañeda y Montalván, “Cinco áreas de acción estratégicas para lograr el milagro económico cubano: Una rápida recuperación con un alto y sustentable crecimiento con equidad e inclusión social,” *Cuba In Transition—Volume 6* (Washington: ASCE, 1996), pp. 219-233; y “Transition in Cuba: A Comprehensive Stabilization Proposal and Some Key Issues,” *Cuba In Transition—Volume 3* (Washington: ASCE, 1993), pp. 11-72. Asimismo, en varios trabajos presentados por otros investigadores en las conferencias de ASCE, se hace referencia a la cooperación financiera y técnica que podría recibir Cuba para su reconstrucción y para apoyar la transición hacia una economía de mercado en el contexto de una democracia representativa. Por ejemplo, José F. Alonso y Armando Lago, en “A First Approximation of the Foreign Assistance Requirements of a Democratic Cuba,” *Cuba in Transition—Volume 3* (Washington: ASCE, 1993), pp. 168-219, hacen varios supuestos acerca del monto total de cooperación financiera internacional que Cuba podría recibir de USAID, el BID, el FMI y el Banco Mundial bajo diferentes hipótesis que incluyen en su modelo. Ernest Preeg, en el trabajo “A Five-Year Projection for a Restructured Cuba,” *Cuba in Transition—Volume 3* (Washington: ASCE, 1993), pp. 153-167, también hizo varios supuestos acerca del financiamiento externo total que recibiría Cuba en un período de cinco años comenzando en el momento en que se levanta el embargo/bloqueo de EUA.

la deuda y obtener capital fresco de los gobiernos que integran el Club de París, se requiere la adopción de un programa económico con el Fondo Monetario Internacional. Por otra parte, en la reunión celebrada el 26 de junio de 1997, los cancilleres de los países integrantes de la Unión Europea ratificaron su decisión de **no** proporcionar ayuda económica a Cuba hasta tanto se realicen importantes modificaciones en los ámbitos político y económico. La solución para mejorar la calidad de vida del cubano e insertar al país en la economía internacional debería basarse en un crecimiento estable con equidad, abandonando el *statu-quo* del socialismo real, que ha atrapado a Cuba en el atraso económico y social en un mundo muy dinámico y competitivo, sin que ello signifique retornar a la situación de los años 1950, ya que las realidades de Cuba y del mundo han cambiado significativamente, ni la implantación de una solución de corte neoliberal, que nunca parece haber estado en las aspiraciones del pueblo cubano como lo demuestran los acontecimientos políticos en los años 1930 y los principios fundamentales y la orientación de la constitución de 1940.

También es importante subrayar que el objetivo principal de la cooperación internacional en este período, más que proveer capital, es dejar sentadas las condiciones para que el sector privado, nacional y externo, inviertan para reactivar los sectores productivos, así como en ciertas áreas de infraestructura y de servicios públicos. El flujo de capital privado debería exceder con creces la ayuda de la comunidad internacional descrita en este documento. De hecho, el motor del despegue y crecimiento de la economía cubana será indudablemente el sector privado, tanto nacional como de inversionistas extranjeros, dentro de un marco de competencia y libre concurrencia.

Cumpliendo con el principio de contribuir a la más amplia discusión participativa de los ingentes problemas de Cuba y sus posibles soluciones, este es un intento por iniciar un diálogo entre todos los cubanos, que es imprescindible y a la vez inevitable para lograr un proyecto de nación. El documento ha sido enviado a organizaciones cubanas, tanto en Cuba como en el exterior, con objeto de que el mismo sea examinado por todos. Por ejemplo, en cuanto al gobierno de

Cuba se refiere, fue enviado al presidente de la Asamblea Nacional del Poder Popular directamente y a través de la Sección de Intereses de Cuba de la Embajada Suiza en Washington, D.C.

También estaba siendo enviado al *Grupo de Trabajo de la Disidencia Interna*, formado por dirigentes de grupos de profesionales independientes en Cuba: Félix Bonne Carcassés, ingeniero, presidente de la Corriente Cívica Democrática; René Gómez Manzano, abogado, presidente de la Corriente Agramontista; Vladimiro Roca, licenciado en ciencias políticas y presidente del Partido Socialdemócrata de Cuba; y Martha Beatriz Roque Cabello, economista, presidente del Instituto Nacional de Economistas Independientes y coordinadora del Grupo de Trabajo. Estas personas estaban elaborando un ayuda memoria de reacción al documento, que iba a ser incluido como Anexo I, con sus comentarios y sugerencias, tal como lo haría responsablemente un gobierno que estuviera verdaderamente comprometido a lograr niveles crecientes de bienestar del pueblo de Cuba y dispuesto a considerar e implantar las reformas, el proceso de estabilización y los profundos cambios en los planos político, jurídico y económico que se requieren para lograr la recuperación del país. Lamentablemente, el pasado 16 de julio estas personas fueron detenidas por Seguridad del Estado simplemente por mantener una discrepancia pacífica, lo cual es otra manifestación más de la verdadera intolerancia del actual gobierno de permitir la libertad de expresión a los cubanos y su desperdiciadora renuencia a que todos contribuyan a la solución de los problemas nacionales.

Otras agrupaciones a las cuales se está enviando este documento incluyen *Concilio Cubano*, la *Plataforma Democrática Cubana*, la *Fundación Nacional Cubano-Americana* y otras dentro y fuera de Cuba, **dado que el objetivo fundamental es promover el diálogo más amplio posible sobre los problemas que aquejan a la sociedad cubana y, tal vez lo que es más importante, las posibles vías de solución “con todos y para el bien de todos.”**

### LA SITUACIÓN ACTUAL

El producto interno a precios de 1981 se contrajo de CU\$19,585.5 millones (CU\$=pesos cubanos) en

1989 a CU\$12,868.3 millones en 1994, o sea, una disminución del 34.3 por ciento. La producción cayó en 2.9 por ciento en 1990, 10.7 por ciento en 1991, 11.6 por ciento en 1992 y 14.9 por ciento en 1993, experimentando una recuperación del 0.7 por ciento en 1994, del 2.5 por ciento en 1995 y del 7.8 por ciento en 1996. Las exportaciones, que promediaron cerca de CU\$6,000 millones anuales entre 1981 y 1985, cayeron a menos de CU\$2,000 millones anuales cada año de 1992 a 1996, o sea a un tercio del nivel previo. Lógicamente ello repercutió en las importaciones, que también se redujeron a la tercera parte del período anterior. Por lo tanto, el nivel y calidad de vida se ha deteriorado considerablemente, especialmente a partir de 1991, lo que se manifiesta en las escaseces alimentarias, el alto grado de hacinamiento habitacional y el deterioro en la provisión de los servicios sociales.

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

El déficit fiscal aumentó del 7 por ciento del PIB en 1989 a cerca del 40 por ciento del PIB en 1993, pero

se redujo al 3.6 por ciento en 1995 y a 2.4 por ciento en 1996. Por otra parte, Cuba se declaró en moratoria de su deuda externa en 1986. Según el IBNC la deuda externa, excluyendo la contraída con el antiguo bloque socialista, ascendía a US\$9,082.8 millones en 1994. Esto compara con las exportaciones de bienes y servicios de US\$1,314 millones en ese año e implica relaciones de la deuda al PIB y de servicio de la deuda muy superiores al promedio latinoamericano. Se estima que la deuda externa en moneda convertible alcanzó US\$11,000 millones a fines de 1996, en tanto que las exportaciones totalizaron US\$1,966 millones.<sup>4</sup>

Luego del inmovilismo del período 1989-julio de 1993, Cuba comenzó un cauteloso proceso de reformas económicas a partir de agosto de 1993, orientado a superar los problemas anteriores a la crisis, pero agudizados por ella, tales como el alto nivel de la deuda externa, y por otros que han sido resultado de las erróneas políticas económicas adoptadas durante de la década de los 90, tales como el déficit fiscal, el excedente monetario y la dolarización. El gobierno está realizando un esfuerzo por mantener los niveles de empleo y los servicios de salud, educación y seguridad social, los cuales son elevados para el nivel de producción del país.

Cuba tiene un sistema económico y político muy centralizado. Los mecanismos de mercado, de propiedad privada de los medios de producción y de descentralización de decisiones son parciales y limitados, ya que las reformas económicas adoptadas a partir de 1993, a veces tienen efectos perversos y empobrecedores por la forma en que se están aplicando, especialmente la dolarización y la inversión privada extranjera.

Las fuerzas del mercado sólo se utilizan en los sectores agrícola, artesanal y los servicios personales. La

---

4. Julio Carranza, del Centro de Estudios de la Economía Cubana de la Universidad de La Habana, estima que la deuda externa alcanzó a fines de 1996 un total de US\$12,000 millones y que la relación de deuda externa al PIB pasó de 26.7% en 1990 a 71.5% en 1996. Sin embargo, dado que la deuda fue contraída mayormente en marcos alemanes, yenes, francos suizos, pesetas y otras monedas que se han depreciado frente al dólar estadounidense, el total puede ser inferior al estimado por Carranza. Se estima que la deuda contraída con los países del desaparecido bloque socialista, actualmente reclamada por Rusia, tiene un valor equivalente a entre US\$20 y 25,000 millones. En el caso de Nicaragua, una vez que el país inició su proceso de reformas y se reintegró a la economía mundial, el gobierno de Rusia condonó aproximadamente un 95% de la deuda de dicho país.

propiedad privada de los medios de producción está limitada a la agricultura, la artesanía y el trabajo por cuenta propia; todas estas actividades fueron ampliadas parcialmente en 1993 y 1994, pero muy reguladas, controladas y con elevados impuestos, los cuales fueron aumentados a niveles prácticamente confiscatorios desde mayo de 1996 y, más recientemente como resultado de la aprobación de una ley de arrendamiento de viviendas, habitaciones o espacios aprobada el 15 de mayo de 1997. Sólo existen pequeños propietarios individuales u organizados en cooperativas que ocupan el 14.9 por ciento de la tierras agrícolas (3.4 por ciento y 11.5 por ciento, respectivamente) y en el área de servicios y artesanías (trabajo por cuenta propia). Entre junio de 1996 y comienzos de 1997, el número de personas registradas como cuentapropistas en las 160 ocupaciones autorizadas se redujo de 208,000 a 171,860 (seguramente para evadir los impuestos y otros controles), aunque se estima que hay al menos 250,000 adicionales trabajando clandestinamente y que dicha cifra está creciendo rápidamente. La descentralización de las empresas, especialmente las que efectúan el comercio con el exterior, parece ser una respuesta a los cambios ocurridos en el comercio exterior en general y especialmente con los antiguos países socialistas que ahora se efectúa con empresas y no con los gobiernos.

El sistema político está muy centralizado en Fidel Castro, quien es Presidente de la República, Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas, Primer Secretario del Partido Comunista, Presidente del Consejo de Estado y Presidente del Consejo de Ministros. De hecho, el artículo 74 de la constitución política establece que el “Presidente del Consejo de Estado es jefe de Estado y jefe de Gobierno.” Personalmente Castro detuvo los experimentos liberalizadores previos al Tercer Congreso del Partido Comunista de 1986 con el llamado Proceso de Rectificación de Errores y Tendencias Negativas y las propuestas aperturistas del IV Congreso del PCC de octubre de 1991. La Asamblea Nacional del Poder Popular, que es el órgano legislativo, se reúne en período ordinario de sesiones sólo dos veces al año por espacio de tres días para discutir una amplia agenda de trabajo. Así no puede haber una fiscalización efectiva del Poder Ejecutivo. De acuerdo con el informe de 1996, “la subordinación al

poder político de la totalidad del quehacer social cubano, la práctica política del régimen y del ordenamiento jurídico en que dicha práctica se sustenta, el carácter excluyente de toda concepción política distinta y la ausencia de garantías efectivas para que las personas hagan valer sus derechos frente al Estado, permiten considerar a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos que *se trata de un sistema político totalitario*”.

En cuanto al sector judicial, la constitución política establece en el artículo 121 que “Los tribunales constituyen un sistema de órganos estatales, estructurado con independencia funcional de cualquier otro y *subordinado jerárquicamente a la Asamblea Nacional del Poder Popular y al Consejo de Estado*,” es decir, que establece una relación de *dependencia* con respecto al poder político. En cuanto a las limitaciones a los derechos civiles y políticos, basta citar el artículo 62 de la constitución:

Ninguna de las libertades reconocidas a los ciudadanos puede ser ejercida contra lo establecido en la Constitución y las leyes, ni contra *la existencia y fines del Estado socialista, ni contra la decisión del pueblo cubano de construir el socialismo y el comunismo. La infracción de este derecho es punible* (el énfasis es nuestro).

Es evidente que dichos criterios escapan del ámbito jurídico para situarse en el campo político.

Por otra parte, de acuerdo con el Decreto-Ley N° 81 de 1984, se establece que para ejercer la abogacía se requiere pertenecer a la Organización Nacional de Bufetes Colectivos y para ingresar a dicha organización se requiere “tener condiciones morales acordes con los principios de nuestra sociedad,” lo que en la práctica se utiliza para excluir a quienes discrepan del sistema político vigente.

Con respecto al código penal vigente, la falta de libertad de asociación, expresión y reunión resultan de las figuras penales más frecuentemente utilizadas para caracterizar actividades ilegales, que son las de “propaganda enemiga,” “desacato,” “asociación ilícita,” “clandestinidad de impresos,” “peligrosidad,” “rebelión,” “actos contra la seguridad del Estado,” etc. Junto con estas imprecisiones que se prestan para

todo tipo de arbitrariedades, el Decreto N° 128 de 1991, que complementa el código penal, establece la declaración del estado peligroso predelictivo, el cual debe decidirse en forma sumaria.

De acuerdo con el Informe del Relator Especial de las Naciones Unidas de 1996, Cuba tiene en la actualidad 294 prisiones y campos de trabajo correccional, con un estimado de entre 100,000 y 200,000 presos de todas las categorías. El Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de 1996 señala que “las graves condiciones a las que, diariamente, es sometida la población carcelaria en Cuba sobrepasan ampliamente a las que dan cuenta de las violaciones de otros derechos consagrados en la Declaración Americana.”

Por último, en cuanto a la situación laboral de los trabajadores en un país cuya constitución política comienza diciendo que “Cuba es un Estado socialista de trabajadores, ...” (Artículo 1º), un informe reciente de Naciones Unidas señala de la manera siguiente la contradicción entre los postulados ideológicos del sistema y la operación práctica del mismo, en relación con los trabajadores en empresas de capital extranjero:

... en particular por la falta de todo tipo de negociación colectiva y por la arbitrariedad que supone el que la contratación, el pago de salarios, la terminación de contratos y otros aspectos del vínculo laboral no se realice en forma directa entre la empresa y el empleado, sino a través de una entidad empleadora designada por el Gobierno. Los mismos criterios discriminatorios por motivos ideológicos que rigen en otros ámbitos pueden también ser aplicables en el marco de estas empresas, con lo que el control gubernamental sobre los trabajadores queda asegurado. ... los salarios no son pagados directamente a los trabajadores, sino a la empleadora gubernamental que los devenga en moneda fuerte y posteriormente paga al trabajador en moneda nacional. La diferencia entre los salarios pagados por la empresa y los efectivamente pagados al trabajador por la entidad empleadora se estima que es

considerable, lo que permite al Estado obtener sustanciosos beneficios en detrimento de lo que el trabajador hubiera podido percibir. Además, la ley establece que cuando las empresas mixtas o las empresas de capital totalmente extranjero consideren que un determinado trabajador no satisface sus exigencias en el trabajo pueden solicitar a la entidad empleadora que lo sustituya por otro, sin que exista ninguna protección legal.<sup>5</sup>

Estas preocupaciones han sido recogidas en los “Principios Arcos,” los cuales han recibido el respaldo de organizaciones cubanas dentro y fuera de la isla, así como de instituciones de otros países.

El fundamentalismo o la línea dura del socialismo económico ha prevalecido sobre el pragmatismo o el reformismo por casi 37 años. Hubo una amplia y detallada discusión en los años 1960 que culminó con la *Gran Ofensiva Revolucionaria* que confiscó y estatizó las pequeñas y medianas empresas comerciales e industriales en 1968. También hubo un proceso de apertura y mayor racionalidad económica en 1975-1985 con el *Sistema de Dirección y Planificación de la Economía*, que terminó abruptamente con el *Proceso de Rectificación de Errores y Tendencias Negativas* en 1986, cuando se eliminaron los mercados libres campesinos, los mercados artesanales, el mercado de viviendas, los bonos y otros incentivos materiales a los trabajadores, y el cálculo económico a nivel de las empresas.

El Proceso de Rectificación se realizó cuando todos los otros países socialistas (tanto en Europa como en Asia, excepto Corea del Norte) estaban en algún proceso de apertura y reforma económica. También dicho proceso demostró fehacientemente que las reformas económicas en Cuba no son irreversibles. La dirigencia cubana basó la Gran Ofensiva y la Rectificación en la “corrupción prevaleciente” en la sociedad, pero realmente se debió al enriquecimiento de individuos y funcionarios en un sistema empresarial que tiene dos o más precios diferentes para un

---

5. Naciones Unidas, *El disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales*, A/50/663 (24 de octubre de 1995), p. 20. El artículo 45 del Decreto-Ley N° 45 del 3 de junio de 1996 sobre creación de zonas francas y parques industriales reafirma esta práctica laboral discriminatoria y explotadora del trabajador cubano.

mismo bien, uno en el mercado oficial y otro en el mercado libre o en el negro (“clandestino”).

Los altos niveles de gastos sociales se han podido mantener en el período 1959-1997 debido a que se ha obtenido una fuente de financiamiento independiente del nivel de ineficiencia del aparato productivo de la economía. En la década de los 1960 los gastos sociales se pudieron mantener principalmente por el excedente generado por el uso de las tierras ociosas de los latifundios y la eliminación de las remesas de ganancias al exterior por las empresas confiscadas; en 1970-1985 por el endeudamiento externo y la ayuda externa del desaparecido campo socialista; en 1986-1991 por la ayuda soviética; y más recientemente, en 1992-1996, por la inversión extranjera y las remesas del exterior. Esto ha creado una fuerte dependencia del exterior.

Actualmente las remesas de cubanos en el exterior—que se estima están entre US\$650 y 800 millones para 1996—constituyen el estímulo principal de la economía, ya que son superiores al valor de las exportaciones de azúcar (US\$673 millones en 1996), a los ingresos netos del turismo y, lo que resulta verdaderamente increíble, al valor total de los ingresos salariales de la población cubana (alrededor de US\$525 millones en 1996).<sup>6</sup> Ello a pesar de que el gobierno de Estados Unidos ha impuesto restricciones a las remesas procedentes de ese país.

La dirigencia política considera que los problemas principales del país tienen origen externo: el injusto orden internacional, la caída del bloque socialista, la desaparición de la Unión Soviética, y el recrudecimiento del embargo/bloqueo norteamericano, primero por la Ley Torricelli de octubre de 1992 y después por la Ley Helms-Burton de octubre de 1996. Reiteradamente ha ignorado la fragilidad y vulnerabilidad del sistema económico que ha desarrollado.

Cuba tiene indefiniciones y postergaciones de políticas, así como instituciones precarias e incompletas; la economía tal cual existe es muy débil y vulnerable y se considera que puede colapsar en cualquier momento.

### RESUMEN DE ÁREAS Y TEMAS CLAVES DE POLÍTICA ECONÓMICA

#### Los temas macroeconómicos centrales<sup>7</sup>

**Débil capacidad de formulación de políticas económicas y financieras:** Por años la política económica en Cuba ha estado subordinada a las concepciones del “hombre nuevo” y de la organización social comunista. Concretamente en los últimos años las políticas e instituciones económicas y financieras del gobierno han sido principalmente erróneas en su diseño y por su insuficiente aplicación cuando son correctas en las áreas de estabilización, incentivos para aumentar la producción a mediano y largo plazo, movilizar recursos externos, insertar internacionalmente al país, lograr niveles adecuados de inversión y ahorro nacionales, etc. En el futuro el gobierno deberá adoptar políticas e instituciones que promuevan el crecimiento y evitar políticas que lo obstruyan. Un crecimiento alto y sostenido es la condición indispensable para que la población alcance mayores niveles de ingreso, empleo y bienestar, así como garantice condiciones apropiadas de vida a la población más vulnerable, lo que conducirá a una sociedad más integrada a mediano y largo plazo y permitirá un apoyo mayoritario al proceso de transformación hacia una economía más participativa.

El gobierno deberá crear efectos positivos sobre el crecimiento emprendiendo políticas e instituciones en las siete áreas que se identifican a continuación, pero también deberá evitar efectos negativos sobre el crecimiento, tales como malgastar fondos en proyectos de inversión sin ningún valor económico, en bu-

6. De acuerdo con el informe sobre los resultados económicos de 1996 y el plan económico y social para 1997 presentado por José Luis Rodríguez, ministro de economía y planificación, ante la Asamblea Nacional del Poder Popular en diciembre de 1996, el salario promedio en Cuba para 1996 fue de CU\$203 mensuales lo cual, a la tasa de cambio obtenida en las casas de cambio en el país (CU\$23/US\$1), resulta en un **salario anual promedio del trabajador cubano equivalente a US\$105**. En la actualidad, se estima la fuerza de trabajo en alrededor de 5 millones de personas.

7. Si bien no nos referimos al requerimiento de la democracia política en el trabajo, consideramos que ésta es imprescindible para realmente despolitizar y racionalizar las decisiones económicas.

rocracias sobredimensionadas, y manteniendo impuestos confiscatorios y regulaciones que distorsionan las decisiones de asignación presente y futura de recursos (ahorro e inversión).

Los países exitosos económicamente son los que analizan permanentemente cómo están, o sea evitan la autosatisfacción y conocen integralmente y con exactitud su realidad, así como qué medidas deben adoptar para reaccionar frente a las nuevas realidades, tendencias y los cambios económicos y sociales. Cuba no ha enfrentado aún seriamente el proceso modernizador y globalizante en marcha en el mundo contemporáneo que le permita atender sus urgentes necesidades económicas y sociales. Además, un elemento clave de la modernidad es incorporar a *todos* los ciudadanos—no únicamente los que comparten la ideología del partido que ejerce el gobierno—al proceso de desarrollo.

**Necesidad de saneamiento y estabilización:** Como se indicó anteriormente, Cuba tiene un significativo excedente monetario en relación con su nivel de actividad económica y nivel de precios, lo que se debe en parte a la represión y al escaso desarrollo institucional financiero, y es agravado por la dolarización y la segmentación financiera, y se genera principalmente por el elevado déficit fiscal (ver sección siguiente). Asimismo, terminar con la dolarización y el excedente monetario acumulado por varios años de déficit fiscales y de deficientes políticas monetarias y cambiarias, mediante un paquete coherente de medidas de reforma monetaria, devaluación y régimen cambiario fijo, de que el banco central actúe independientemente para mantener la estabilidad económica y el tipo de cambio, y garantizar un sistema de regulación y supervisión financieras prudentes.<sup>8</sup> Con ello se logrará la estabilización y se evitará el choque monetario y la consecuente recesión que han sufrido los antiguos países socialistas europeos. Entonces se podrá iniciar un proceso gradual, pero integral y progresivo, de liberalización, desregulación e institucionalización para lograr la ampliación, profundización y

diversificación de la economía de mercado, que es tan importante para el crecimiento económico y la privatización de la economía.

El saneamiento y la estabilización, o sea, restaurar el balance del nivel de precios (equilibrio interno) y de la tasa de cambio (equilibrio externo) y eliminar el racionamiento, las colas y las escaseces actuales, son requisitos indispensables para la recuperación rápida y el crecimiento sustentable a mediano y largo plazo mediante una relación adecuada entre la disponibilidad y la demanda efectiva de recursos. Sin embargo, la razón de ser de la estabilización es el establecimiento de condiciones que faciliten un crecimiento sostenido, la orientación de la economía hacia el exterior y el comercio internacional, la institucionalización y la privatización. También crearán un ambiente propicio para la reunificación de la nación cubana, una concertación nacional económica y social, y el fortalecimiento de la democracia participativa.

La estabilización supone un programa inicial de muy corto plazo, rápido y efectivo—de unos seis meses—destinado a detener la inflación, ahora reprimida, antes que se liberen los precios y se restablezca parcialmente la libre convertibilidad externa. Estas medidas iniciales serían simples y fáciles de implantar, y se complementarían por otras aplicadas al manejo de la política monetaria y fiscal, a efectuar reformas institucionales y jurídicas, a atraer recursos del exterior y a reestructurar el aparato productivo, que requieren más tiempo para ejecutarse.

El éxito de la estabilización en el primer año se puede determinar por una tasa de inflación anual del 30% al 40%, un nivel del déficit fiscal del 3 por ciento del PIB financiado por medios no inflacionarios, el mantenimiento de tasas de interés positivas elevadas en términos reales (cerca de 6%), un nivel de déficit en la cuenta corriente financiado con inversión privada y movimientos de capital de largo plazo y el mantenimiento de un tipo de cambio real competitivo.

8. El Decreto-Ley No. 72 del 28 de mayo de 1997 sobre la creación del Banco Central de Cuba representa un primer paso, si bien tímido, en la dirección correcta, ya que no es independiente, por cuanto tiene la facultad de *proponer* y, una vez aprobadas, dirigir la aplicación de las políticas monetaria y cambiaria.



**Débil gestión financiera del sector público:** Como se indicó anteriormente, es imprescindible superar la insostenible situación de déficit significativos del sector público. A tal efecto, las finanzas públicas se deberán balancear inicialmente con el aumento de los precios y las tarifas de las empresas públicas, la reducción de los subsidios y los gastos innecesarios (militares, políticos, administrativos), la racionalización de los gastos sociales, así como el establecimiento de impuestos. En la nueva estrategia de crecimiento basada en una economía de mercado, el estado tiene un rol central en establecer las políticas e instituciones que garanticen la estabilidad macroeconómica, facilitar la acumulación de capital humano de los más pobres, asegurar la existencia de un marco regulador para la promoción de la competencia tanto en servicios básicos como en la economía como un todo, facilitar y desarrollar directamente la infraestructura básica cuando tiene un elemento de bien público, garantizar el cumplimiento de los derechos de propiedad, mejorar la planificación y el suministro de los servicios públicos, y desarrollar e implementar medidas encaminadas a reducir la extrema pobreza.

La política fiscal austera pretende reducir el exceso de demanda agregada y que el sector público tenga fuentes propias de financiamiento (presupuesto balanceado de gastos corrientes y de capital, incluyendo financiamiento por deuda interna y externa hasta un límite del 3% del PIB), con lo cual se eliminaría la causa principal de los desbalances internos y una de las causas más importantes de los desbalances externos. Si no se controla el déficit fiscal, una vez se liberen los precios, se podría desatar una espiral inflacionaria de precios/salarios/tasa de cambio.

**Reducción del papel del estado y racionalización de las empresas públicas:** La expansión y el mejoramiento de la infraestructura económica y de la calidad del capital humano son dos áreas que requieren de una profunda reestructuración del estado, de manera de racionalizar el gasto público, promover la participación de la iniciativa privada en estas áreas y dar lugar a este tipo de gastos en el presupuesto público (más efectivos y menos costosos). En particular, se requiere reducir la participación del sector público en las actividades que pueden ser desarrolladas por el

sector privado en un marco de competencia y eficiencia. Algunos países latinoamericanos han desarrollado esquemas que promueven la participación del sector privado en actividades que hasta ahora sólo las realizaba el sector público (tales como: teléfonos, electricidad, gas, agua y saneamiento), así como en los servicios de educación, salud y seguridad social, y en obras de infraestructura, principalmente a través de concesiones, desarrollando para este propósito un marco regulador apropiado para permitir al sector privado invertir en las mismas.

**Necesidad de un sistema apropiado de incentivos que promueva una asignación más eficiente de los recursos:** En 1997 Cuba tiene niveles de ingreso por habitante sustancialmente inferiores a los de 1985 y es necesario incentivar conductas que estimulen la producción de bienes y servicios. Cuba con un régimen de comercio muy distorsionado y mercados de bienes no-competitivos, tiene mucho que ganar con la adopción prácticas competitivas y con la liberación del comercio a través del tiempo. Para ello requiere incentivos adecuados que promuevan la eficiencia, la competitividad externa y el crecimiento económico. Por el lado de los bienes y servicios no financieros se requiere que los precios internos de los bienes transables (los bienes exportables y bienes que compiten con las importaciones) se asemejen a los precios en los mercados internacionales y que los servicios públicos sean eficientes y a precios que reflejen los costos marginales de producción. En particular, la inserción internacional con la eliminación de las barreras no arancelarias y aranceles cuya tendencia es a ser bajos y uniformes es la vía para lograr incentivos adecuados. A través de las señales entregadas por estos incentivos se promueve una estructura de producción y de consumo que le permitirá a Cuba beneficiarse plenamente de las amplias oportunidades que brinda el comercio internacional.

En el área de servicios no financieros, es necesario establecer y desarrollar un marco regulador que promueva la iniciativa privada, la competencia y la eficiencia en sectores de infraestructura básica, tales como: telecomunicaciones, electricidad, agua y saneamiento, puertos, aeropuertos y transporte de carga y de pasajeros. Los significativos avances tecno-

lógicos recientes y la creación de un marco regulador que promueva la libre competencia y la competencia permitirán mejorar la eficiencia en estas áreas, lo que estimulará la inversión, al mismo tiempo que permitirán liberar al sector público para concentrar su actividad en áreas prioritarias donde tiene un rol central.

En el área de servicios financieros se requiere en el área bancaria establecer requerimientos mínimos de capital, una regulación prudencial y una supervisión adecuada que promuevan la libre competencia y competencia y que al mismo tiempo eviten el abuso de activos riesgosos y los seguros implícitos y explícitos de depósitos. Una vez que se haya avanzado en estos requisitos se debe proceder a eliminar paulatinamente los controles a las tasas de interés.

En los mercados de factores productivos se requiere liberar el mercado laboral para facilitar el ajuste de la economía, la competitividad de los bienes transables y promover la creación de empleos, especialmente para los grupos laborales con menores calificaciones y destrezas cuyas posibilidades de empleo se ven generalmente reducidas por prácticas y políticas laborales que limitan su ingreso al mercado del trabajo o que distorsionan en contra de su uso. Las reformas del mercado de trabajo implican reformas institucionales, jurídicas, de políticas y el establecimiento de sistemas de información sobre dicho mercado. En el caso de la agricultura es necesario realizar un proceso de regularización de la tenencia de la propiedad de la tierra.

El proceso de liberalización tiene como objetivo establecer y lograr el funcionamiento apropiado de mercados libres y competitivos, utilizados como mecanismos principales en la asignación de recursos, ayudados a su vez por la reducción y eliminación de obstáculos indebidos al sector privado, tales como: prohibiciones, controles y restricciones que no cumplan una función económica positiva.

La amplitud y profundidad de la propiedad socialista, la centralización y complejidad burocrática en las decisiones económicas, la organización monopólica y oligopólica de la producción, y la estructura de precios muy distorsionada, dificultan los procesos de desregulación, apertura y privatización, propios de

una auténtica y radical solución, como lo están haciendo muchos países latinoamericanos, los antiguos países socialistas en Europa Oriental, la Unión Soviética, China y Vietnam y como lo han hecho con éxito los países del Asia Oriental y Chile.

La liberalización y la privatización están orientadas a aumentar la flexibilidad, la eficiencia y la capacidad de adaptación en asignación de los recursos existentes, así como la aplicación de tecnologías ampliamente conocidas conformando la base fundamental de apoyo para el fomento de la inversión y el ahorro. A medida que se consoliden estos procesos habrá un mayor nivel de inversión y ahorro y mayores tasas de crecimiento económico.

Estas aperturas fomentarían la existencia y desarrollo de un aparato productivo eficiente y competitivo, en consonancia con el entorno internacional globalizado altamente competitivo que prevalece hoy día. La liberalización deberá ir acompañada de un trabajo decidido de organización y desarrollo de mercados, sobre todo en la agricultura y servicios, para que el agricultor y el trabajador por cuenta propia se beneficien directamente de la expansión de la producción. La liberalización requiere una normatividad apropiada y transparente, mejor que la prevaleciente antes del gobierno socialista, la cual mostraba una serie de sesgos y preferencias monopólicas, en favor de la industria del azúcar y laborales, y de las que se han utilizado en los antiguos países socialistas de Europa Oriental, de la Unión Soviética, China y Vietnam.

Desde el principio de su historia republicana, lamentablemente Cuba se vio afectada por una tradición de corrupción generalizada, lo que llevó al establecimiento del Tribunal de Cuentas a mediados de siglo. En la era socialista dicha tradición se ha mantenido y quizás profundizado, evidenciado por la frecuente destitución de altos funcionarios por cargos de corrupción, así como la condena de la dirigencia política a las prácticas generalizadas de *sociolismo* o favoritismo y el robo a las empresas del estado y a las empresas mixtas con capital extranjero. Es evidente que en Cuba la corrupción es un fenómeno que está arraigado en los valores de la sociedad y en los sistemas y las prácticas que determinan las relaciones humanas, incluidas las relaciones entre individuos y su interac-

ción con sus gobiernos y los funcionarios públicos. Por ello es imprescindible tomar en consideración el sistema educativo y los medios de comunicación en cualquier estrategia de combate a la corrupción. En cuanto a las acciones respaldadas directamente por la cooperación internacional, será necesario establecer, desde el comienzo de la transición, mecanismos que aseguren alta responsabilidad y probidad en la gestión y administración públicas mediante sistemas modernos y competitivos de adquisición de bienes y servicios, construcción de obras, y enajenación de bienes del estado, así como el establecimiento de sistemas modernos y transparentes de control y auditoría y de participación y fiscalización ciudadana.

**Liberalización de la pequeña y mediana empresa y del trabajo por cuenta propia:** La amplitud, profundidad y persistencia de los desbalances internos y externos de la economía y los principales factores de la crisis sistémica (la propiedad socialista y la regulación a la iniciativa privada) hacen difícil el proceso de estabilización sin recesión. La capacidad de respuesta de los agentes económicos a las medidas macroeconómicas tradicionales no es igual en una economía socialista extrema. Por ello la importancia de emprender desde el inicio algunas reformas estructurales complementarias (institucionales y de liberalización y desregulación de los mercados para actividades claves) para establecer un marco favorable a la economía de mercado y sanear el funcionamiento de la economía. Así, se busca consistencia entre las medidas de tipo macroeconómico y la creciente capacidad de respuesta a las mismas por los agentes económicos, mediante indispensables reformas microeconómicas estructurales, tales como: desregulación, desmonopolización y privatización. Esto hará posible que las metas de estabilización y transformación se alcancen a plenitud.

Los efectos inmediatos de la política de estabilización (reducción del déficit fiscal y del excedente monetario, tasas de interés reales positivas y crédito restrictivo) son recesivos y deben desalentar la inversión privada. Por ello es muy importante tomar medidas para contrarrestar estas tendencias, alentando desde el principio la producción agrícola y de los trabajadores por cuenta propia mediante la desregulación de sus

actividades, eliminando prohibiciones, controles, restricciones e impuestos confiscatorios, así como autorizando la micro, pequeña y mediana empresa en todas las actividades. Las experiencias de China y Vietnam con estas medidas fue muy exitosa y debe utilizarse. También merecen especial consideración las propuestas de economistas en *cuasi*-ONGs cubanas (por ejemplo, el trabajo de Carranza, Gutiérrez Urdaneta y Monreal en el Centro de Estudios sobre América, en La Habana) u otras similares para producir un cambio inicial positivo sin crear el caos generalizado en el sector estatal, que ha sido el éxito de China y Vietnam en comparación con Europa Oriental.

Si bien la búsqueda de crecimiento durante el proceso de estabilización pudiera reducir su efectividad, el caso de Cuba envuelve la rehabilitación imprescindible de la oferta agregada. Cuba tiene un amplio potencial de recuperación por los recursos no utilizados y los asignados y utilizados ineficientemente en la agricultura y en el trabajo por cuenta propia, además del potencial para lograr incrementos en productividad con tecnologías conocidas y fácilmente disponibles mediante la micro, pequeña y mediana empresa. Seguir con una subutilización innecesaria de la capacidad productiva y con el estancamiento o la caída de la producción, podría aumentar los costos sociales a niveles intolerables, y generar conflictos y tensiones distributivas inmanejables que podrían detener el proceso de transformación como ha sucedido en varios países de Europa Oriental o aún revertirlo.

**Movilización de recursos externos y liberalización del sector externo:** Cuba enfrenta una severa crisis del sector externo caracterizada por déficit crónicos de balanza de pagos, moratoria de la deuda externa, tasas de interés muy elevadas para los créditos comerciales externos, vulnerabilidad extrema del sector externo, etc. La promoción de un robusto y sólido crecimiento de las exportaciones es básica en cualquier estrategia de recuperación y desarrollo, la cual debe orientarse al principio a la utilización de la capacidad instalada del turismo, la industria azucarera, y de otros productos tradicionales (tabaco, cítricos y níquel). Es necesario diseñar una política económica dirigida desde el inicio a aumentar las exportaciones

de bienes y servicios, atraer la inversión extranjera, los préstamos externos oficiales, y las remesas y transferencias del exterior, y renegociar de la deuda, permitiendo así una mayor capacidad de importaciones y un mayor nivel de actividad económica con la capacidad instalada. Ello permitiría superar el principal cuello de botella que Cuba enfrenta actualmente y recuperaría el nivel de la producción, disminuyendo los costos de la estabilización.

Se debería ajustar (devaluar) y fijar inicialmente un nivel cambiario para que las exportaciones sean competitivas el cual se iría ajustando paulatinamente después para que las exportaciones se puedan expandir sostenidamente. No se debería permitir la libertad de entrada y salida de capitales de corto plazo, ni las flotaciones cambiarias, ni tasas de interés muy elevadas en términos reales, que determinarían un bajo crecimiento con estabilidad. Al hacerlo la tasa de cambio quedaría fijada por debajo del nivel de competitividad externa, debido a que es imposible atender desde el inicio la elevada deuda externa y a que tasas de interés reales muy altas atraerían una gran entrada de capitales de corto plazo que tendería a sobrevaluar la moneda y a desalentar las exportaciones y que pondrían en una situación muy riesgosa a las empresas productivas que se endeuden, así como las instituciones financieras que le presten.

Con sistemas de tipo de cambio fijo o de ajustes periódicos, la integración a los mercados de capitales internacionales reduce de manera significativa la efectividad de la política monetaria. Para maximizar los beneficios netos de la integración a los mercados internacionales de capitales, se debe evitar, a través de un manejo macroeconómico prudente, que fuertes ingresos de capitales de naturaleza especulativa y muy volátiles resulten en una caída de la tasa de ahorro interno, una aceleración de la inflación y una caída pronunciada e insostenible del tipo de cambio real, al financiar aumentos en los niveles de consumo más que en los niveles de inversión.

**Mayores tasas de inversión y de ahorro nacional:** Cuba tiene niveles de inversión y ahorro nacional muy bajos, que es indispensable aumentar significativamente para lograr un crecimiento alto y sustentable. El aumento en la tasa y en la eficiencia de la in-

versión privada depende fundamentalmente de un ambiente macroeconómico estable y de marcos institucionales, derechos de propiedad y reglas impositivas, claros y predecibles. También se requiere de un sector financiero bien capitalizado y sujeto a una regulación y supervisión adecuada, que por su solvencia y eficiencia sea capaz de canalizar eficientemente recursos financieros desde grupos con superávit netos de fondos hacia grupos demandantes netos de ellos. Para esto último, se requiere que existan los incentivos para que se desarrolle un sistema bancario y financiero con una capacidad para evaluar proyectos y medir su riesgo adecuadamente. Asimismo, que establezca las bases para ampliar, profundizar y diversificar el sistema financiero que facilite el ahorro e inversiones de alta rentabilidad y un crecimiento alto y sustentable.

Con la introducción de un programa de reformas estructurales, sin embargo, la estructura de incentivos cambia continuamente, lo cual introduce una gran incertidumbre con respecto a cuál va a ser la estructura permanente de incentivos. En estas circunstancias no es de sorprender que algunos inversionistas preferirán esperar hasta tener una idea más clara de la evolución probable de los precios relativos, antes de comprometer recursos de inversión. Esta respuesta lenta de la inversión es una característica muy común de la mayoría de los programas de reformas estructurales, y especialmente de programas de reformas que comienzan (y a veces que terminan) con poca credibilidad y, por consiguiente, con poca viabilidad política. De ahí la importancia de emprender programas de reformas con objetivos y programas claramente definidos y aplicados decididamente.

Por ello es necesario alentar la inversión privada decididamente, mediante un nivel de tributación bajo a las empresas, incentivos tributarios para ganancias reinvertidas, regímenes temporales de depreciación acelerada, un régimen tributario que ajuste las ganancias de capital y los ingresos por intereses por la inflación, que no tema a los subsidios implícitos a la inversión a través de la privatización de empresas vendidas por debajo de su valor real, etc.

Para lograr un aumento sostenible en la tasa de inversión es necesario también lograr aumentos sostenidos

en las tasas de ahorro nacional. Una vez que la economía comienza a crecer, se presenta una dinámica virtuosa porque una mayor tasa de crecimiento deberá resultar en una mayor tasa de ahorro.

### Reforma de los sectores sociales

**Necesidad de implantar una profunda reforma educativa en todos los niveles:** Con la crisis de los años 90, la educación—sector en el cual el gobierno de Cuba invirtió sustanciales recursos y logró importantes avances en la reducción del analfabetismo, en la tasa de escolarización en todos los niveles, así como en la enseñanza superior en varias ramas científicas en el período 1960-90—no ha escapado del deterioro general del país. Aún cuando la tasa de escolarización a nivel de primaria se ha mantenido, ha habido una declinación significativa en los niveles de secundaria y superior, y todo parece indicar que la tasa de deserción en esos dos niveles se ha disparado como consecuencia de la dolarización y las distorsiones existentes que brindan incentivos erróneos. Por ejemplo, en la actualidad un docente tiene un salario mensual promedio de 250 pesos, que equivale aproximadamente a US\$11 al tipo de cambio que se obtiene en las casas de cambio en el país; el salario mensual promedio de un médico es 350 pesos, o aproximadamente US\$15. En cambio, los que trabajan directa o indirectamente en el turismo o con empresas extranjeras—muchos de ellos en trabajos que no requieren formación académica (por ejemplo, mozos, maleteros, taxistas, mensajeros, etc.) tienen la posibilidad de ganar mucho más directamente en dólares por vía de propinas, venta de mercancías o servicios directos. Otro importante desincentivo a la educación secundaria y superior es la restricción legal a las ocupaciones en las que se puede trabajar por cuenta propia, ya que el peso ha perdido su valor monetario. Además, la educación en Cuba está altamente politizada—tal como se puede notar en el contenido del *Expediente Acumulativo Escolar*, que se requiere que tenga cada alumno y que se toma en consideración para efectos de empleo—tanto desde el punto de vista organizativo como sustantivo.

Debido a lo anterior, se necesita llevar a cabo una profunda reforma educativa en Cuba, junto con las otras reformas indicadas en este documento, a fin de:

(a) mejorar la eficiencia interna (reducir la repitencia y la deserción a niveles primario y secundario) y la externa (relacionando más directamente la enseñanza con las exigencias del mercado de trabajo en un mundo competitivo, especialmente a niveles secundario y superior) estableciendo normas de calidad para la enseñanza y evaluación de desempeño educativo rigurosas; (b) despolitizar la educación via reforma curricular, la modernización de textos junto con su impresión y distribución, y la certificación de escuelas y docentes; y (c) liberalizar el sector, permitiendo la participación de grupos religiosos y del sector privado, siempre que se cumpla rigurosamente con la normatividad establecida. Además, será necesario rehabilitar las escuelas primarias y secundarias públicas e introducir sistemas de recuperación de costos a nivel superior. Asimismo, en vista de que nos encontramos en un mundo en que la riqueza está cada vez más determinada en función del conocimiento y la información, sería importante llevar a cabo un proyecto para garantizar el acceso a computadoras, sistemas de información y al Internet, a todos los alumnos de las escuelas en Cuba.

**Salud, saneamiento y medio ambiente:** El sector de salud en Cuba se ha caracterizado por haber logrado mejoras significativas en las condiciones de salud de la población, comparables hasta principios de la década de los 90 a los de los países industrializados, pero a un costo que en 1993 representó el 11.7% del PIB. A pesar del alto costo y de la grave crisis que atraviesa el país, se destaca el crecimiento del 7% de las asignaciones para la salud pública en el presupuesto aprobado para 1997. El reto para una reforma del sector salud es mantener el estado actual de la salud a un costo sustancialmente menor, mediante la reducción de personal no médico, de servicios ambulatorios (por ejemplo, visitas médicas a domicilio) y de los altos costos administrativos del ministerio de salud pública. En cuanto a opciones de financiamiento, éstas deberían ser objeto de estudio y la realización de proyectos piloto, pero en cualquier caso se debería instituir un proceso de privatización gradual de servicios médicos, comenzando tal vez por los servicios de médicos de familia y en hospitales, a ser financiados con un seguro de salud a través del cual el Estado le ga-

rantice un paquete de servicios básicos a toda la población.

Existe un diagnóstico de la situación del sector de agua potable y saneamiento realizado en 1994 por técnicos cubanos, con la participación de especialistas de la Organización Panamericana de la Salud (OPS), en el cual se plantea la necesidad de inversiones por un total de US\$1,390 millones, así como reformas que incluyen el establecimiento de tarifas para servicios. Tal como es el caso en otros sectores (por ejemplo, carreteras), el plan supone la participación de capital privado en estos servicios, pero seguramente bajo las modalidades actuales que rigen la inversión extranjera.

De acuerdo con el diagnóstico, en 1993, *nominalmente*—porque se reconoce que “estas coberturas están asociadas a redes de acueducto y de alcantarillado con un elevado porcentaje en estado técnico regular o malo”—las coberturas de servicio intradomiciliario de agua alcanzaron 83% en el área urbana y 30% en el área rural (versus un promedio general de 78% para América Latina), mientras que las coberturas de alcantarillado fueron de 40% y 5% respectivamente (versus el promedio general para América Latina de 48%).

Aún cuando una primera parte de las inversiones en rehabilitación—aquellas que están en la situación más crítica y representan mayores peligros para la salud pública—podrían ser financiadas como parte de un Programa de Emergencia, será necesario previo a la aprobación de un programa más amplio a nivel nacional de rehabilitación, desarrollo operacional y soporte, realizar los estudios y elaborar y poner en vigencia las disposiciones legales para reformar el sector, establecer un marco regulador apropiado, determinar las modalidades de prestación de servicios y especificar la participación del sector privado.

**Seguridad social:** Cuba requiere crear un sistema de pensiones privadas mediante fondos de cuentas individuales en vez de un sistema público de reparto para estimular el esfuerzo y el trabajo personal, al asociarlos con los resultados de la jubilación. Este sistema también podría ser muy efectivo para vincular a los asociados con las inversiones que realizan y facilitaría

recursos de largo plazo para el financiamiento de las inversiones privadas. Además, se requiere modificar las edades mínimas de jubilación y crear mecanismos transparentes de regulación y supervisión de los fondos de previsión para asegurar niveles mínimos de rentabilidad y reducir el riesgo de las carteras.

### **El sector público y la reforma institucional**

La modernización del estado y el fortalecimiento de la sociedad civil son procesos complementarios sin los cuales no será sustentable el proceso de reforma económica y social. Basado en otras experiencias, los lineamientos fundamentales de una estrategia serían: (a) reforma del marco legal y regulatorio; (b) adecuada secuencia de implantación de un programa selectivo, con objeto de lograr sustentabilidad de las reformas; y (c) logro de una concertación política efectiva de respaldo a las reformas.

Tal como ha ocurrido en todos los sistemas de gobierno socialistas, el estado cubano está extremadamente sobredimensionado. Más del 90% de los ingresos del estado provienen de un gran número de empresas públicas, aunque en su conjunto éstas arrojan pérdidas operativas significativas. Hacia fines de la década de los 80, el empleo en el sector estatal era de más de 3.5 millones de personas, de una fuerza de trabajo menor a 5 millones. No hay datos disponibles sobre el número de personas empleadas en el gobierno central, pero éste cuenta con 26 ministerios además de varias agencias. La reforma del estado cubano debería enfocarse al establecimiento de un papel rector, racionalizando la administración pública y la intervención del estado en la economía.

En cuanto al poder ejecutivo, será necesario: (a) implantar un sistema de administración financiera integrada, incluyendo administración tributaria, aduanas, presupuesto público, seguridad social, así como el fortalecimiento de las entidades encargadas de la supervisión y control de la administración financiera; (b) establecer un servicio civil profesional, incluyendo programas de capacitación, para mejorar la efectividad en el funcionamiento del sector público; (c) fortalecer la capacidad de formulación y ejecución de políticas públicas; y (d) establecer y fortalecer la capacidad institucional y normativa del estado a fin de

que pueda desempeñar funciones de regulación de manera transparente y eficiente.

El ejercicio de la democracia requiere de un poder legislativo capaz de forjar consenso político en relación con el proceso de reformas económicas y sociales. La Asamblea Nacional del Poder Popular se reúne sólo dos veces al año mayormente para aprobar los proyectos propuestos sin modificaciones importantes y adolece de debilidades técnicas e institucionales, además de una falta general de credibilidad.

Con objeto de mejorar el funcionamiento del poder legislativo en Cuba, ya sea de la Asamblea Nacional del Poder Popular o de un órgano sucesor a consecuencia de las profundas reformas constitucionales requeridas, será necesario: (a) capacitar a grupos de parlamentarios en áreas técnicas y de políticas públicas; (b) establecer sistemas para mejorar y realizar control de calidad del trabajo legislativo, incluyendo el desarrollo de sistemas de información; y (c) establecer una organización parlamentaria profesional.

Con relación al poder judicial, en primer lugar será necesario realizar profundas reformas—o reemplazar completamente—la constitución política, al código penal y a otras leyes a fin de garantizar la total independencia del sistema jurídico del poder político, garantizar las libertades constitucionales sin limitaciones políticas, así como para promover una administración eficiente e imparcial de la justicia con el objetivo principal de establecer un verdadero Estado de Derecho en Cuba. Por otra parte, será imprescindible modernizar el marco jurídico general, incluyendo áreas de alta prioridad tales como códigos de bancarrota, empresas, seguridad social, inversión extranjera, propiedad intelectual, laboral, tributario, presupuestario, comercial y electoral.

### **BOSQUEJO DE UN PROGRAMA OPERATIVO DE SEIS AÑOS**

#### **Consideraciones**

El programa operativo que aquí se esboza es un primer planteamiento de trabajo que podrá ir perfeccionándose a medida que se establezca el proceso necesario de consultas con autoridades cubanas. Este programa no incluye actividades relacionadas con el mantenimiento de la seguridad pública, defensa y

fuerzas armadas en general ni en los ámbitos estrictamente políticos, a no ser que estén directamente vinculados con el proceso de reformas de los sectores económico y social y/o con la reactivación de la economía. Es decir, se restringe principalmente al tipo de cooperación técnica y financiera provisto por los organismos financieros y técnicos internacionales.

**Membresía en instituciones financieras internacionales (IFIs):** El gobierno de Cuba se retiró del Fondo Monetario Internacional (FMI) y del Banco Mundial (BM) en 1962 y, como nunca ratificó el convenio constitutivo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), tampoco es miembro de dicha institución. Por lo tanto, para acceder al financiamiento externo de dichas instituciones y de los gobiernos que integran el Club de París, en caso de que en una primera instancia tomara un tiempo considerable determinar y acordar las cuotas de suscripción, Cuba debería considerar solicitar ser miembro asociado en dichas IFIs con objeto de recibir cooperación financiera y técnica para entrenar personal y preparar planes detallados de las reformas y propuestas de préstamos para las etapas posteriores, mientras se determina su cuota de entrada en ellas de acuerdo con su nivel de ingreso. La cooperación financiera de las IFIs facilitaría alcanzar los resultados necesarios y eliminaría la necesidad de imponer medidas más drásticas. La cooperación técnica podría ayudar en el adiestramiento rápido de gerentes, administradores, contadores, auditores, economistas y abogados. Asimismo, será necesario un programa inicial de emergencia alimentaria para atender la hambruna y la desnutrición infantil, que se superaría tan pronto se libere y desregule adecuadamente el agro, así como para rehabilitar la infraestructura social en estado crítico.

Como se ha señalado anteriormente, se estima que a fines de 1996 la deuda externa en moneda convertible de Cuba—excluyendo la contraída con la Unión Soviética y reclamada por Rusia, el estado sucesor—era de aproximadamente US\$11,000 millones. Además, el país se declaró en moratoria de su deuda externa en 1986. En meses recientes ha habido contactos informales por parte de las autoridades cubanas con miembros del Club de París (deuda bilateral oficial), pero se requiere tener previamente un programa

económico aprobado por el FMI para convocar una reunión de comité consultivo. Aún cuando será imprescindible renegociar y reestructurar la deuda externa, Cuba tiene la ventaja de no tener saldos deudores con las IFIs y un saldo de apenas US\$100 millones con el Eximbank de Estados Unidos. Ello significa que *un gobierno cubano dispuesto a comprometerse a llevar a cabo el proceso de reformas requerido —y que, de hecho, comenzara a implantar medidas en ese sentido— podría recibir a muy corto plazo la ayuda de la comunidad internacional*. Incluso en la medida en que Cuba califique para la Asociación Internacional de Fomento (véase abajo) podría participar en el Programa para Países Pobres Altamente Endeudados (Highly Indebted Poor Countries—HIPC—Debt Initiative), que representa un compromiso por parte de todos los acreedores de actuar en forma concertada y coordinada para reducir la deuda externa a un nivel sustentable, para lo cual se requiere que el país se haya abocado a un proceso de reformas estructurales y de políticas sociales.

Un programa de ajuste estructural aprobado por las IFIs, particularmente el FMI, sería condición necesaria para negociar el nivel y los términos de la deuda externa con los Clubs de París (deuda bilateral oficial) y de Londres (deuda con instituciones financieras) con base en los términos del HIPC y tener nuevamente acceso al crédito comercial y bancario internacional. La ayuda externa que se reciba debería dar preferencia a apoyar directamente el programa de estabilización, la renegociación de la deuda y la reconversión productiva de las pequeñas y medianas empresas privadas para que se capitalicen adecuadamente; financiar los programas de solidaridad e inversión social orientados a asegurar una calidad de vida adecuada durante el proceso de transición; obtener asistencia técnica temporal de los cubanos radicados en el exterior que decidan continuar residiendo fuera del país; y expandir la infraestructura económica.

#### **Respecto de la oportunidad de los primeros desembolsos de un programa de financiamiento externo:**

Con frecuencia se plantean interrogantes respecto del tiempo que requiere la preparación, negociación, aprobación y firma del contrato y determinación de elegibilidad para las operaciones de las IFIs. Es cierto

que la adecuada preparación y consideración de un proyecto de financiamiento externo requiere típicamente entre uno y dos años. Pero bajo ciertas condiciones, especialmente cuando se trata de una situación de emergencia como la del caso de Cuba, es posible comenzar los desembolsos de financiamiento externo a muy corto plazo. Por ejemplo, en el caso de Bosnia y Herzegovina, el acuerdo de paz fue firmado el 21 de noviembre de 1995 y el primer desembolso de un crédito del Banco Mundial de recuperación de emergencia tuvo lugar el 29 de febrero de 1996, es decir, escasamente 3 meses a partir de la firma de los tratados de paz en Dayton. Incluso la situación descrita se produjo antes de la aceptación de Bosnia y Herzegovina como país miembro del Banco Mundial, lo cual se decidió el 1º de abril de 1996 con retroactividad al 25 de febrero de 1996.

Con objeto de ganar tiempo, sería conveniente formar un *grupo consultivo* bajo el liderazgo de una de las IFIs para desarrollar un programa de financiamiento externo de mediano plazo (por ejemplo, 6 años). Dicho grupo debería diseñar, desarrollar y coordinar no sólo el programa de financiamiento externo, sino también un programa de cooperación técnica internacional de las IFIs y de los miembros del Club de París. El grupo consultivo podrá ofrecer asistencia y asesoramiento a las autoridades cubanas, quienes carecen de experiencia con dichas instituciones. La aprobación por el grupo consultivo de un programa de políticas económicas y reformas estructurales contribuirá indudablemente a producir un entorno favorable para la renegociación de la deuda, la resolución de reclamos externos, así como para obtener capital adicional de agencias de crédito a la exportación, instituciones financieras y proveedores. Además, las transferencias de recursos de las IFIs probablemente tendrán el efecto de aumentar la confianza de parte de los inversionistas, resultando de esta manera en una expansión de la inversión privada extranjera.

#### **Relacionadas con préstamos subsidiados (AIF y FOE):**

En diciembre de 1959, al determinarse las suscripciones a las acciones de capital autorizado del BID, el monto asignado a Cuba fue de US\$36.840.000, que la colocaba en quinto lugar en-



tre los países de América Latina después de Argentina, Brasil, México y Venezuela —que integran el Grupo A en dicha institución— y superior a las suscripciones asignadas a Chile, Colombia y Perú, países miembros que en la actualidad integran el Grupo B.<sup>9</sup> Casi 40 años después de creado el BID, Cuba probablemente formaría parte del Grupo D, correspondiente a los países miembros de más bajo PIB per cápita (o de menor desarrollo relativo).

No obstante la penosa implicación de lo anterior, lo importante, en cuanto a las condiciones financieras de los préstamos se refiere, radica en la probable elegibilidad de Cuba para préstamos concesionarios. En el caso del BID, si se clasificara a Cuba en el Grupo C, tendría acceso mucho más limitado a préstamos concesionarios que si clasificara, al menos temporalmente, para el Grupo D, incluyendo recursos del Fondo para Operaciones Especiales (FOE). En el Grupo del Banco Mundial, el nivel de producto per cápita actual para establecer elegibilidad para créditos de la Asociación Internacional de Fomento (AIF) es alrededor de US\$1,000. En el caso de AIF, algunos países, incluyendo China, son considerados prestatarios “mixtos”, es decir, son elegibles para obtener una combinación de financiamiento de los recursos de AIF y préstamos a tasas de mercado del Banco Mundial. No se cuenta con información confiable de cuentas nacionales para Cuba, pero una estimación basada en información oficial correspondiente a 1994 es que el PIB per cápita a precios corrientes en 1996 era de aproximadamente CU\$1,780 pesos que, al tipo de cambio paralelo (obtenido en las casas de cambio) representaría menos de US\$100. Por consiguiente, puede afirmarse que, a lo menos, Cuba sería un prestatario mixto.

Estos préstamos concesionarios son créditos subsidiados hasta el punto de que alrededor del 85 por ciento del préstamo resulta ser una donación. En el caso del FOE, los préstamos típicamente son a 40 años de plazo de amortización, con un período de gracia de 10 años, una comisión de crédito anual del 0.5 por

ciento anual, y una tasa de interés de 1 por ciento anual durante el período de gracia y 2 por ciento durante el plazo de amortización. En el caso de AIF, el plazo de amortización es de 35 a 40 años, con un período de gracia de 10 años y no se cobra interés, sino más bien un cargo por servicio de 0,75 por ciento anual.

**Relacionadas con la aprobación de los préstamos por un gobierno de transición:** La aprobación de la contratación de empréstitos es normalmente función del poder legislativo. Ello significa que las operaciones a las cuales se refiere este documento requerirían, al menos hasta que se modifique la organización estatal cubana, la aprobación de la Asamblea Nacional del Poder Popular la cual, de acuerdo con el artículo 69 de la constitución política “es el órgano supremo del poder del Estado” y, según el artículo 75, incisos (d) y (e) tiene las atribuciones de aprobar los planes nacionales de desarrollo y el presupuesto público.

### **El programa de emergencia**

**Fondo de Inversión Social de Emergencia (FUNDACUBA):** El objetivo central de esta operación es mantener y mejorar los servicios sociales básicos durante el período de estabilización y ajuste económico, hasta tanto los ministerios de línea sean reestructurados y tengan la capacidad para servir de manera efectiva como entes rectores y los municipios tengan la capacidad proveer servicios sociales de acuerdo con sus nuevos mandatos. Asimismo, y no menos importante, este proyecto sería diseñado para tener un impacto significativo de generación de empleos temporales.

Con objeto de atender la situación precaria de infraestructura y servicios sociales básicos en el país, se recomienda establecer la Fundación Cuba (FUNDACUBA) como agencia semiautónoma de financiamiento (no de ejecución) temporal (mandato de cinco años, no renovable) de proyectos de los siguientes tipos: (a) proyectos de *infraestructura social*, tales como la rehabilitación de centros médicos, escuelas y sistemas de agua y alcantarillado; (b) proyec-

---

9. En el caso del Banco Mundial, la suscripción de Cuba fue establecida en US\$35 millones, igual que las de Colombia y Chile y muy superior a la de Venezuela (US\$10.5 millones).

tos de *infraestructura económica*, tales como pavimentación y señalización, rehabilitación de edificios, parques y espacios públicos, drenaje y caminos vecinales; y (c) proyectos de *servicios sociales*, tales como alimentación y medicamentos para niños de edad preescolar (población de 930,000) y personas mayores de 65 años (población de 965,000). Para promover la transparencia y eficiencia de sus operaciones, FUNDACUBA debería preparar y divulgar un listado estandarizado de proyectos que financiará, así como un manual operativo y los procedimientos (simplificados) de contratación y licitación.

Considerando la necesidad de creación de empleos temporales con remuneración basada en el costo en pesos de una canasta familiar de consumo mínimo, se establece como meta para cada uno de los dos primeros años de operación la generación de 300,000 empleos con un promedio de seis meses de duración, con una reducción en los tres años restantes a medida que los proyectos de rehabilitación hayan concluido.

FUNDACUBA debería consistir fundamentalmente de una junta directiva independiente, un equipo de personal reducido y de alto calibre y debe ser estrechamente auditado por los donantes externos. Los proyectos a ser financiados por FUNDACUBA deberían ser ejecutados por contratistas privados nacionales, ONGs independientes, entidades religiosas, municipalidades u otras agencias públicas. La metodología para la aprobación de los proyectos debería ser de amplio conocimiento; los criterios incluirían focalización hacia los municipios más necesitados que identificarían los proyectos, así como recuperación de costos, particularmente para el mantenimiento y operación de proyectos de agua potable y alcantarillado.

**Alimentación escolar:** A pesar de los esfuerzos por mantener los servicios sociales y la alimentación básica de niños y ancianos en la severa crisis de los años 90, se ha incrementado la desnutrición en todos los grupos incluyendo los niños de edad preescolar y primaria. Los requerimientos nutricionales de niños en edad preescolar serían atendidos a través del proyecto de FUNDACUBA. Para los alumnos de las escuelas primarias, se sugiere estudiar alternativas basadas en criterios de disponibilidad y costo de insumos locales, con el objetivo de establecer un programa que aporte

por lo menos un 30% de los requerimientos diarios de calorías y proteínas de los niños entre 6 y 11 años. En la práctica, este programa debería ser manejado por las municipalidades y comunidades; de esta manera, presentará diversas modalidades, las cuales van desde el suministro de un desayuno en la escuela consistente en un envase de leche enriquecido con vitaminas y proteínas, al de la atención en cocinas escolares o en casas familiares designadas por la comunidad o en centros comunitarios en donde además de la alimentación para los menores, se proporcionaría ayuda alimentaria a ancianos, minusválidos y otros grupos vulnerables. La meta para los alumnos de escuelas primarias debería ser alcanzar en los primeros meses la distribución de 1 millón de raciones diarias.

### Las cooperaciones técnicas

Cuba requiere urgentemente ayuda conceptual, ideas frescas y asistencia para reorganizar su economía y su gobierno. A través de la cooperación técnica internacional el país puede obtener rápidamente la transferencia de conocimientos y habilidades que le faltan en la actualidad, particularmente para la formación de banqueros, gerentes, contadores, auditores, economistas y abogados de empresas. Dada la gran diversidad de fuentes de cooperación técnica, sería conveniente desarrollar un paquete de proyectos integrado, quizás bajo la coordinación de un organismo internacional como el PNUD, para evitar duplicaciones y promover la complementariedad entre proyectos. *Se estima que una importante fuente de recursos humanos para prestar cooperación técnica son los cubanos expatriados.*

En general, las cooperaciones técnicas pueden ser de tres tipos: (a) donaciones, o cooperaciones técnicas no reembolsables, provenientes de las IFIs, de otros grupos multilaterales como la Unión Europea y de las agencias de cooperación bilaterales, ya sea directamente o a través de fondos establecidos en las IFIs y que no están directamente relacionadas con una operación de préstamo; (b) las que son paralelas a préstamos y se tramitan conjuntamente con un préstamo pero no forman parte del costo de la operación; y (c) las que son parte de un préstamo, es decir, constituyen una categoría de inversión y figuran en el contrato correspondiente. Existe un híbrido, que son las de

recuperación contingente: éstas cooperaciones técnicas se financian cuando existe una posibilidad razonable de que conducirán a una operación de préstamo en cuyo caso se convierten en parte del préstamo (categoría *c*); si ello no ocurre, la cooperación técnica se convierte en no reembolsable (categoría *a*). Se considera que la mayoría de los proyectos de cooperación técnica para Cuba que se sugieren en el cuadro que sigue cabría bajo de la categoría *a* o serían híbridos.

Un factor esencial para el crecimiento de la agricultura cubana es la regularización y la seguridad de la tenencia y propiedad de la tierra, que a menos que se atiendan adecuadamente, pueden dificultar o impedir las reformas económicas de ese sector comentadas en este documento. Esto es especialmente importante dada la sustancial modificación de la propiedad de la tierra con las dos reformas agrarias ocurridas en 1959 y 1963 con sus complejidades y contradicciones, así como posteriormente con la constitución de las Unidades Básicas de Producción Cooperativa (UBPC) en 1993. Por ello, es necesario un programa de regularización de la tenencia de tierra, de manera que los programas de producción e inversión en el sector puedan reanudarse con prontitud, con su correspondiente catastro y otorgamiento de títulos para consolidar y garantizar los derechos de propiedad.

A tal efecto deberá elaborarse un proyecto de ley destinado a establecer, consolidar y garantizar los derechos de propiedad de la tierra bajo la premisa que las pequeñas y medianas propiedades deben ser transferidas a los agricultores que las estén ocupando y explotando, y que se deberá compensar a los antiguos propietarios y que las grandes unidades deberán ser privatizadas por un procedimiento que garantice empleo al mayor número de trabajadores en forma eficiente. El concepto principal que respalda las medidas que se proponen es que tiene que separarse los temas de regularización de la tenencia y propiedad de la tierra y los de compensación por confiscaciones previas. El segundo tema, no menos importante, es reconocer que la tenencia y propiedad debe ser concedida a quienes las hayan ocupado por años, previo pago al menos de los impuestos o derechos de adquisición correspondientes.

Es un hecho que, aún cuando existen proyectos de restauración, éstos se concentran en unas pocas manzanas por lo cual, en su mayor parte, tanto La Habana Vieja como Trinidad se están derrumbando, poniendo en peligro estas áreas designadas por la UNESCO como Patrimonio de la Humanidad. Uno de los proyectos de cooperación técnica sugeridos se concentraría en el establecimiento de un marco regulador para la restauración de áreas históricas y monumentos nacionales, la rehabilitación de techos y el desarrollo de planes de restauración de La Habana Vieja y, además, en la ciudad colonial de Trinidad, como primer paso de carácter urgente para la recuperación de estos Monumentos a la Humanidad. Se considera que se requiere aproximadamente US\$3 millones para realizar una primera rehabilitación de los techos de los edificios de La Habana Vieja, lo cual permitiría proteger las estructuras básicas por varios años más, hasta que se puedan ejecutar obras de restauración de acuerdo con un plan integrado de desarrollo urbano que también sería elaborado como parte del proyecto sugerido.

### **Las operaciones de reformas estructurales, de políticas económicas y reforma del estado**

El programa de ajuste estructural en general, y los programas de préstamos sectoriales de apoyo, deberán estar insertos dentro de un marco de referencia derivado de la teoría y la práctica del diseño e implementación de programas de reformas de políticas e instituciones orientados a aumentar el crecimiento y el empleo, así como a reducir la pobreza.

La teoría económica y la evidencia empírica sugieren ciertos requisitos para lograr un crecimiento sostenido del producto y del empleo con reducción de la pobreza. Este consenso, unido al éxito de países que han implementado este tipo de políticas e instituciones y el hecho que en años recientes un grupo cada vez más grande de países en desarrollo hayan iniciado cambios en sus políticas económicas e instituciones que siguen un patrón similar, le ha dado un gran impulso a los procesos de reformas.

En el cuadro que sigue se presenta un listado de las operaciones sugeridas, sus objetivos, montos indicativos en forma de rango y su programación durante un período de seis años.

## Cuba: Cooperación Internacional de Emergencia y Para la Recuperación

Operación	Objetivo de la Operación	Monto Indicativo (En US\$ Millones)					
		Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5	Año 6
<b>1. Programa de Emergencia (incluye ayuda humanitaria)</b>							
a. Fondo de Inversión Social de Emergencia (FUNDACUBA)	(a) Mantener y mejorar los servicios sociales básicos, especialmente a preescolares (930.000) y ancianos (965.000), durante el período de ajuste y estabilización; (b) Generar 300.000 empleos temporales en cada uno de los dos primeros años; y (c) Rehabilitar la infraestructura social y económica en estado crítico.	300 - 450	X	X	X		
b. Alimentación y salud escolar	Apoyo a la producción y distribución de alimentos (30% de los requerimientos diarios de vitaminas y proteínas) y atención médica básica (medicamentos, vacunas) en todas las escuelas primarias con la activa participación de ONGs independientes y entidades religiosas.	150 - 250	X	X	X		
<b>2. Cooperaciones Técnicas (Todas estas operaciones de asistencia técnica incluirán asesorías, entrenamiento, pasantías y equipamiento básico. Los estudios que se realicen deberán definir los objetivos, organización, equipamiento, personal y operación de las unidades o entidades que se establezcan o modifiquen. Se anticipa que la mayoría de estos proyectos representarían donaciones, es decir, tendrían carácter no reembolsable.)</b>							
a. Fortalecimiento y modernización del Ministerio de Finanzas orientado a establecer un sistema de administración financiera del estado	(a) Apoyo para instalar un sistema de administración financiera integrada para el gobierno central y el sector público que proporcione información adecuada y oportuna para tener una visión completa y permanente de la situación de los ingresos y egresos del estado y para la toma de decisiones públicas; (b) Apoyo para modernizar y fortalecer las funciones de presupuesto, tributación (incluyendo aduanas), control del gasto corriente y de inversión, y renegociación y administración de la deuda pública (interna y externa); y (c) Apoyo para establecer una unidad que coordine la renegociación de la deuda externa y los nuevos préstamos externos y actúe como entidad de enlace administrativo y técnico y mantenga contacto permanente con las instituciones financieras internacionales.	5 - 15	X	X	X		
b. Catastro y registro nacional de tierras y propiedades	Apoyo para elaborar: (a) un proyecto de ley para establecer, consolidar y garantizar los derechos de tenencia y propiedad de la tierra; (b) un proyecto de ley para establecer un marco regulador para establecer y mantener un catastro y un sistema de información geográfico (SIG); (c) implantación del SIG, incluyendo diseño conceptual, diseño de base de datos, conversión de datos, seminarios y talleres de capacitación; y (d) un programa de regularización de la tenencia de tierra con su correspondiente catastro y titulación de predios.	5 - 7	X	X	X		

## Cuba: Cooperación Internacional de Emergencia y Para la Recuperación *(continued)*

Operación	Objetivo de la Operación	Monto Indicativo			
		(En US\$ Millones)	Año 1	Año 2	Año 3
c. Tribunal de Cuentas	Apoyo para elaborar, instalar y poner en funcionamiento un sistema moderno de revisión, control y auditoría independiente, moderna, adecuada y oportuna de todos los procedimientos y decisiones de adquisición de bienes y servicios corrientes y de capital por el gobierno central y el sector público, para mantener elevados niveles de ética pública y combatir decididamente la corrupción.	3 - 5	X	X	X
d. Evaluación y compensación de reclamos al Estado	Apoyo para el establecimiento y funcionamiento por un período que no debería exceder de 5 años, de un mecanismo autónomo de evaluación de reclamos y determinación de compensación por propiedades expropiadas a ciudadanos cubanos.	5 - 7		X	X
e. Estudios fiscales y públicos	Apoyo técnico para realizar estudios y redactar proyectos de ley cuyos objetivos son: (a) eliminar los subsidios y reducir los gastos corrientes innecesarios (militares, políticos, administrativos), racionalizar y focalizar los gastos sociales, y establecer impuestos; (b) promover una profunda reestructuración del estado y del gasto público dando lugar a la participación de la iniciativa privada en el gasto público para que sea más efectivo y menos costoso.	0.6 - 0.9	X		
f. Racionalización de las empresas del Estado	Apoyo para: (a) aumentar los precios y las tarifas de las empresas públicas; (b) establecer una entidad temporal e independiente para la racionalización, reestructuración, valoración y venta de las empresas públicas del estado; (c) definir y establecer los marcos regulatorios y de supervisión en servicios básicos (tales como: energía eléctrica, petróleo, agua potable, alcantarillado, telecomunicaciones, correos, puertos, aeropuertos) que promuevan que las empresas que se privaticen o se les otorgue concesiones provean los servicios en forma eficiente, confiable y a bajo costo; y (e) financiamiento de 40-50 becas de estudios en reconocidos centros universitarios para funcionarios a ser empleados por entes reguladores y de supervisión de monopolios naturales privatizados.	5 - 7	X	X	
g. Estadísticas económicas y financieras	Apoyo técnico para diseñar el mejoramiento o el establecimiento de un sistema de generación y publicación de estadísticas económicas y financieras básicas (de producción y precios nacionales y sectoriales, monetarias, financieras, fiscales, de balanza de pagos y de comercio exterior) para conocimiento y toma de decisiones de los agentes económicos.	3 - 5	X	X	X
h. Mejoramiento de la capacidad de análisis, diseño y gestión de políticas económicas	(a) Apoyo para establecer y mantener políticas macroeconómicas y sectoriales compatibles con los objetivos de alcanzar y preservar la estabilidad económica y lograr un crecimiento alto, estable y sustentable; y (b) financiamiento de 40-50 becas de estudio en reconocidos centros universitarios para un primer grupo de funcionarios jóvenes que posteriormente estarán a cargo del análisis y diseño de políticas macroeconómicas y profesores universitarios.	3 - 5	X	X	X

## Cuba: Cooperación Internacional de Emergencia y Para la Recuperación *(continued)*

Operación	Objetivo de la Operación	Monto Indicativo			
		(En US\$ Millones)	Año 1	Año 2	Año 3
i. Modernización de la seguridad social	Apoyo para el establecimiento y puesta en marcha de: (a) una Oficina de Normalización Previsional a cargo del Sistema Nacional de Pensiones que reduzca el déficit previsional público; y (b) una Superintendencia de Administradoras Privadas de Pensiones.	1 - 2		X	X
j. Reforma del sector salud	(a) Apoyo a la reestructuración del sistema de salud pública tal que Estado cumpla un papel rector y regulador; (b) realización de estudios y preparación de un plan para que el Estado compre un paquete de servicios básicos de salud para toda la población; y (c) financiamiento de proyectos piloto a nivel municipal para ensayar el mecanismo de compra de servicios básicos de salud.	5 - 7		X	X
k. Modernización del sector agua potable y alcantarillado	Apoyo para: (a) Desarrollo y puesta en vigencia de un marco regulador y de supervisión reformado para el sector que promueva que las empresas del sector tengan autonomía, provean los servicios en forma eficiente en cuanto a cantidad y calidad, en forma confiable y a bajo costo y que haya participación comunitaria en la toma de decisiones; (b) saneamiento financiero de los proveedores de servicio existentes; y (c) diseño de un plan maestro y un préstamo de inversión estratégica en el sector.	1 - 1.5	X	X	
l. Desarrollo del sector turismo	(a) Desarrollo y puesta en vigencia de un marco regulador reformado para el sector; y (b) reestructuración y fortalecimiento de la entidad nacional de turismo, instalación de sistemas y procedimientos operativos, capacitación.	5.0 - 8.5		X	X
m. Aspectos jurídicos e institucionales para la conservación del medio ambiente	Apoyo para: (a) establecer la legislación básica para la conservación del medio ambiente; (b) el establecimiento y la puesta en marcha de una entidad rectora y revisora de estudios ambientales, de medidas mitigadoras y de su activa fiscalización; y (c) la elaboración de un plan estratégico ambiental de mediano y largo plazo y su concertación con la sociedad civil.	2 - 5		X	X
n. Restauración de monumentos nacionales	(a) Desarrollo y puesta en vigencia del marco regulador, lineamientos y reglamentaciones para la restauración de áreas históricas y monumentos nacionales; y (b) rehabilitación de techos en La Habana Vieja y Trinidad.	4 - 6	X	X	X
o. Asamblea Constituyente y Consejo Supremo Electoral	Apoyar: (a) la realización de una asamblea constituyente con la más amplia participación y sin restricciones por razones ideológicas, que prepare un proyecto de constitución; y (b) el establecimiento de un Tribunal Supremo Electoral independiente, con sistemas y procedimientos electorarios transparentes, eficaces y ejecutados y procesados eficientemente.	3 - 6	X	X	

## Cuba: Cooperación Internacional de Emergencia y Para la Recuperación *(continued)*

Operación	Objetivo de la Operación	Monto Indicativo			
		(En US\$ Millones)	Año 1	Año 2	Año 3
p. Modernización del Poder Legislativo	Financiamiento de: (a) pasantías para conocer experiencias sobre procesos de modernización legislativa en otros países; (b) introducción de sistemas automatizados de estenografía, votación electrónica y consulta legislativa; (c) apoyo a la reorganización del poder legislativo; (d) establecimiento de un centro de información legislativa y un centro de atención al público; (e) establecimiento de una oficina técnica de asuntos económicos; y (f) capacitación del personal en el uso de sistemas de computación.	10 - 15			X
q. Modernización del Poder Judicial	Apoyo para la: (a) preparación de nuevos códigos en las áreas penal, laboral, comercial, de bancarrotas, de tributación, de presupuesto, anti monopolio y de empresas; (b) diseño de una operación de modernización del poder judicial y para el establecimiento de un Estado de Derecho, incluyendo reorganización del sistema judicial, de la administración de justicia y rehabilitación de la infraestructura penal.	10 - 15	X	X	
r. Oficina Nacional de Retorno	Apoyo para el establecimiento de una Oficina Nacional de Retorno y la legislación sobre franquicias aduaneras y revalidación de títulos profesionales y de especialización técnica, que promuevan el regreso al país de los cubanos expatriados y su plena reincorporación a los procesos de reconstrucción y desarrollo nacional. Adicionalmente, brindar una prima de instalación como incentivo monetario para reclutar y facilitar el retorno de 2,000 profesionales, técnicos especializados y pequeños empresarios cuyas destrezas sean críticamente requeridas para el proceso de reconstrucción.	21 - 26	X	X	
<b>3. Operaciones para la Recuperación Económica y Reformas de Políticas</b>					
a. Crédito para la Estabilización, Recuperación Económica y Ajuste Estructural	Apoyar el programa de estabilización inicial (reducir la inflación y establecer la libre convertibilidad del peso) y realizar las reformas básicas iniciales en la economía en los sectores globales claves (fiscal, comercial, financiero, cambiario y laboral) para restablecer un sistema general de incentivos a la producción basado en la libre iniciativa, la competencia y el mercado.	300 - 450	X	X	X
b. Reforma y Modernización del Sector Público (Poder Ejecutivo)	(a) Consolidar el proceso de instalación de un sistema de administración financiera integrada, fortalecer la administración tributaria y el sistema de aduanas; (b) diseñar y apoyar el establecimiento de un servicio civil profesional y la restructuración y reforma del poder ejecutivo; (c) apoyar el establecimiento y fortalecimiento de los mecanismos de regulación; y (d) apoyar el saneamiento financiero, restructuración y privatización de empresas del estado.	50 - 80		X	X

## Cuba: Cooperación Internacional de Emergencia y Para la Recuperación *(continued)*

Operación	Objetivo de la Operación	Monto Indicativo			
		(En US\$ Millones)	Año 1	Año 2	Año 3
c. Reforma del Sector Financiero e Inversiones	Consolidar, ampliar y profundizar las medidas de reformas iniciales en el sector financiero adoptando políticas e instituciones, tales como: establecimiento de una superintendencia bancaria y otra de instituciones financieras para la definición, aplicación y supervisión de normas prudenciales para la capitalización, la liquidez y la disciplina crediticia y de inversiones de las instituciones bancarias y financieras; así como ampliar la participación privada en la banca comercial.	400 - 600			X
d. Reforma del Sector de Comercio Exterior	Consolidar, ampliar y profundizar las medidas de reformas iniciales en los sectores cambiarios y comerciales para consolidar un mercado de libre convertibilidad (comercial y financiera para movimientos de capital a largo plazo). También para lograr la eliminación del monopolio estatal del comercio exterior y la simplificación de los procedimientos para actividades de comercio exterior; el establecimiento de una estructura arancelaria baja y uniforme; barreras zoosanitarias, fitosanitarias y de seguridad razonables; una política flexible de contratación laboral por empresas extranjeras; y una política de incentivar el sector exportador.	400 - 600			X
e. Reforma del Sector Judicial y de la Administración de la Justicia	(a) Preparación y/o revisión completa del marco jurídico del país; (b) desarrollo e implantación de un sistema judicial moderno; (c) desarrollo e implantación de un sistema administrativo eficiente, incluyendo establecimiento de estándares de transparencia, de habilidades técnicas y gerenciales; (d) desarrollo de programas de capacitación; (e) establecimiento de sistemas de información jurídica; y (f) rehabilitación de la infraestructura penal, priorizando las instalaciones para jóvenes infractores.	35 - 60		X	X
f. Reforma del Sector Agropecuario y Agroindustrial	Apoyar un marco institucional y de políticas apropiado para el crecimiento sustentable del sector agropecuario, tal como: eliminación de controles de precios a la producción y comercialización de bienes agropecuarios; garantizar la tenencia de la tierra; mejorar la prestación de servicios públicos de investigación y transferencia de tecnología moderna; información de precios y mercados; y la ampliación de mercados y ferias agropecuarias.	80 - 120			X
<b>4. Préstamos de Inversión</b>					
a. Programa de rehabilitación de viviendas y lotes con servicios	(a) Desarrollar las políticas de vivienda, aclarando las funciones de las entidades públicas en este sector; (b) apoyar al establecimiento y/o fortalecimiento de sistemas financieros privados para promover préstamos a la vivienda con respaldo hipotecario; (c) mejorar la calidad sanitaria de las soluciones habitacionales existentes que afectan a las familias de bajos ingresos y que habitan en condiciones de hacinamiento o insalubridad; y (d) reducir el déficit habitacional mediante el apoyo (p.e. contribución al pago inicial de hipotecas) a la construcción de 50,000 soluciones habitacionales por año con aproximadamente 100 m2 de superficie.	220 - 300		X	X



## Cuba: Cooperación Internacional de Emergencia y Para la Recuperación *(continued)*

Operación	Objetivo de la Operación	Monto Indicativo			
		(En US\$ Millones)	Año 1	Año 2	Año 3
b. Programa de reforma y mejoramiento educativo	(a) Desarrollar e implantar una política educativa que incorpore al sector privado, garantizando la educación primaria y secundaria moderna y no doctrinaria para toda la población; (b) mejorar la eficiencia externa o relevancia de la educación 1-12 grados; (c) mejorar la eficiencia interna del sistema educativo a nivel primario y secundario; y (d) apoyar la rehabilitación de escuelas de nivel primario y secundario, la instalación y equipamiento de bibliotecas y el desarrollo de centros de computación y conexión al Internet en escuelas, en colaboración con el sector privado.	80 - 120		X	X
c. Programa nacional de saneamiento	(a) Rehabilitar las redes existentes de agua potable y alcantarillado, las plantas de tratamiento y las de potabilización; (b) instalar medidores en todos los predios; (c) preparar un plan maestro para la expansión del sistema, con participación del sector privado.	100 - 160		X	X
d. Programa de microempresas y cuentapropistas	Desarrollar un programa de apoyo a los microempresarios y cuentapropistas para: (a) proveer crédito, capacitación, asesoría y asistencia técnica directamente a asociaciones de microempresarios y cuentapropistas o a instituciones que proporcionen servicios individuales a los mismos; y (b) establecer y fortalecer a las mencionadas instituciones en los procesos de canalización y manejo de crédito, capacitación y asesoría en gerencia, administración y contabilidad, para que así desempeñen un papel más activo y efectivo en los servicios que brindan y puedan atraer y servir mejor un mayor número de microempresarios y cuentapropistas.	80 - 150			X
e. Programa de infraestructura vial, puertos y aeropuertos	(a) Mejorar la calidad, la capacidad estructural y la señalización del sistema de carreteras, incluyendo la carretera central, las autopistas y otras carreteras; (b) establecer sistemas eficientes de mantenimiento; (c) fortalecer institucionalmente a las entidades encargadas del sistema de carreteras y la autoridad vehicular; (d) preparar un plan maestro para la modernización de los puertos y aeropuertos principales del país, incluyendo carga, descarga y almacenaje; y (e) establecer un marco regulador que facilite la participación del sector privado en la operación y mantenimiento de la infraestructura portuaria, aeroportuaria y de carreteras.	150 - 200			X
f. Programa nacional de energía	(a) Preparar un plan maestro para el desarrollo de fuentes de energía, convencionales y no convencionales, para satisfacer la demanda en una economía con altas tasas de crecimiento; (b) establecer un marco regulador y de supervisión para el sector; (c) rehabilitación de las plantas eléctricas y las líneas de transmisión y distribución; (d) instalación de medidores en todos los predios del país; y (e) saneamiento financiero de las empresas eléctricas y posterior privatización.	170 - 250		X	X

## Cuba: Cooperación Internacional de Emergencia y Para la Recuperación *(continued)*

Operación	Objetivo de la Operación	Monto Indicativo			
		(En US\$ Millones)	Año 1	Año 2	Año 3
g. Programa de fortalecimiento municipal	(a) Financiar proyectos prioritarios de inversión básica para el desarrollo de los 169 municipios del país (reposición, mejoramiento, ampliación, construcción, equipamiento y rehabilitación de establecimientos e instalaciones de educación, salud, saneamiento, vialidad urbana y rural, electrificación y telefonía); y (b) desarrollar la capacidad institucional de los municipios para asignar autónomamente los recursos de inversión, así como para planificar, evaluar, diseñar y ejecutar proyectos de inversión en concordancia con los objetivos de desarrollo económico y social del país.	20 - 30			X
<b>TOTAL ESTIMADO</b>		<b>2,600 - 3,900</b>			