

Hernández Morales, Aymara. **Las reformas cubanas de los noventa ¿alternativa a la hegemonía neoliberal en América Latina? Promesas y realidad.** *Informe final del concurso: Fragmentación social y crisis política e institucional en América Latina y el Caribe.* Programa Regional de Becas CLACSO. 2002  
Disponible en la World Wide Web: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/becas/2001/hernandez.pdf>

www.clacso.org

RED DE BIBLIOTECAS VIRTUALES DE CIENCIAS SOCIALES DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE, DE LA RED DE CENTROS MIEMBROS DE CLACSO  
<http://www.clacso.org.ar/biblioteca> - [biblioteca@clacso.edu.ar](mailto:biblioteca@clacso.edu.ar)

## **Las reformas cubanas de los noventa ¿alternativa a la hegemonía neoliberal en América Latina? Promesas y realidad.**

**Aymara Hernández Morales\***

Abundante es la bibliografía teórica, histórica y analítica que hoy día podemos encontrar sobre la presencia del neoliberalismo en nuestro continente. Sin embargo el agotamiento del tema está lejos de alcanzarse, sobre todo, porque a pesar de muchos síntomas de fracaso de la doctrina neoliberal, su presencia en Latinoamérica es innegable y *aparentemente* indetenible a un corto plazo.

Este trabajo constituye otro grano de arena más a este cúmulo necesario para poder sistematizar las críticas ante tal alternativa y evaluar las posibilidades para su sustitución por otras vías. Pero en este caso se evaluará la experiencia específica de una de las realidades menos estudiadas en América Latina desde este tipo de investigaciones: Cuba. Sus peculiaridades históricas y sociopolíticas justifican tal ausencia.

Por más de treinta años, este país ha elegido un camino diferente al resto de nuestro continente y en los ochenta era considerado por muchos un ejemplo de alternativa. Pero, ¿lo que ocurre en la Cuba actual justifica la manutención de tal pretensión? ¿Logra ese pequeño país llevar a cabo reformas antiliberales para reponerse de la crisis económica más profunda después del triunfo de la Revolución? ¿Son los resultados un aliento para el desespero reinante en nuestra región?

Muchos estudios se producen en Cuba (y fuera de ella) sobre las reformas que lleva a cabo el gobierno desde los inicios de la década de los noventa. Sin embargo, las evaluaciones científicas de sus especificidades desde la presencia o ruptura con la premisas neoliberales es algo prácticamente inexistente. Casi siempre se asume como incuestionable la ruptura que se proclama; pero la demostración de tal promesa del gobierno no ha sido objeto de análisis desde el rigor investigativo. Esperamos que nuestro intento de superar tal carencia resulte muy útil para entender la mística realidad del país y por ende comprender mucho mejor a todo nuestro continente, insertando la estrategia de sobrevivencia cubana en la gran gama de intentos reformadores en los que están inmersos nuestros países desde los ochenta. El neoliberalismo, aunque nos duela reconocernos, guía el camino de América Latina. ¿Ha podido Cuba alejarse de ese camino con resultados que no se queden sólo en promesas?

### **El neoliberalismo: alternativa hegemónica en el desarrollismo latinoamericano. Premisas y modos de actuación.**

Después de la crisis de 1929 que colocó al sistema capitalista al borde de su extinción y que la manera liberal inicial de pensar el desarrollo fue sustituida por la teoría de J.M. Keynes, el liberalismo parecía ser una doctrina totalmente del pasado. Sin embargo, paradójicamente, desde los años sesenta comenzaron a retomarse algunas de sus premisas, aunque a veces olvidando algunos elementos del

\*Licenciada en Sociología. Máster en Desarrollo Local. Profesora e investigadora del Departamento de Sociología de la Universidad de La Habana.

pensamiento liberal clásico y simplificando sus postulados, para reformar países en nuestra región (Jiménez, 1993).

Durante la década de los setenta, el liberalismo se revitalizó con mucho más fuerza a través de las manos de R. Reagan y M. Thatcher. En América Latina, sus ideales fueron abrazados con la vigencia de los regímenes dictatoriales (Chile, Uruguay y Argentina). En esas circunstancias, la aplicación de programas estabilizadores constituyó el inicio de políticas de corte monetarista, buscando imponer una nueva disciplina social. Pero el modelo neoliberal madura nítidamente a partir de la crisis de los ochenta. Entre los factores que catalizaron este resurgir y posterior generalización como alternativa de desarrollo podemos mencionar los siguientes (Kay, 1993):

1. La definitiva crisis de los estados de bienestar y del keynesianismo.
2. El fallo de las estrategias de autodesarrollo y del socialismo en el tercer mundo.
3. El éxito de los nuevos países industrializados del sudeste asiático.
4. La crisis de la deuda y la nueva vulnerabilidad de muchos países del tercer mundo que los llevaron a aceptar los Programas de Ajustes Estructurales (PAE), revelando el poder del Banco Mundial (BM) y del Fondo Monetario internacional (FMI).
5. El colapso del socialismo real.

Una vez que comenzaron las dificultades para afrontar los pagos para liquidar la creciente deuda externa comienzan a aparecer las propuestas FMI con el pretexto de ayudar financieramente a los países. A finales de esa década, esta institución *internacional* introdujo la necesidad de reformas estructurales del lado de la oferta, mostrando ciertas redefiniciones de su concepción tradicional. Surgieron así los PAE que en grandes líneas es un paquete de políticas condicionantes del préstamo que se ha mantenido convergente con el pensamiento neoliberal: visión monetaria de la balanza de pagos, reestructuración productiva acorde con los patrones internacionales y revisión del espacio y funciones del estado. La idea del ajuste estructural, se había creado en el BM desde 1979, pero la gran mayoría de los programas de ajuste en la región no entraron en vigor hasta 1993 (Jiménez, 1993).

El FMI y el BM han coincidido en una visión neoclásica del subdesarrollo, ubicando las causas de crisis en las formas internas de administración, intervención estatal y de política económica de cada país y no en las relaciones de producción prevalecientes (Jiménez, 1993). Este modo de reflexión niega una causalidad basada en elementos estructurales del sistema capitalista como la teoría de la dependencia había denunciado con fuerza en la región.

Así, esta reformulación ubica al mercado externo como la única variable dinámica del proceso de acumulación capitalista (Toledo, SF); privilegia las variables monetarias por sobre las que se vinculan con la economía real; y rescata la receta basada en subir las tasas de interés, la reducción del gasto público y el aumento de los impuestos, depositando total confianza en que la microeconomía se arreglará sola, y con ella también el desempleo (Cuello, SF). Otra de las premisas explicativas fundamentales de este modelo es considerar que el mercado libre impone normas uniformes a todos los agentes económicos y es el mecanismo que despoja al individuo de todo su contenido político; pues no reconoce fuerzas sociales y políticas, distinguiendo únicamente sujetos calificados o no calificados, consumidores y oferentes. También hereda del pensamiento liberal antecedente un enfoque monetarista al analizar la inflación, considerándola sólo un fenómeno monetario al igual que percibe que el trabajo está sobreremunerado (Jiménez, 1993).

Para analizar el paquete de políticas que propone el modelo neoliberal es importante partir de la distinción que existe entre un análisis más macroeconómico y financiero del FMI, y más macroeconómico y productivo del BM. Los programas del FMI buscan introducir lo que ellos llaman “el saneamiento de la economía” a través de efectos correctivos en el corto plazo y poco o nada se menciona sobre la etapa siguiente, mientras que el BM plantea la transformación de la estructura productiva, la promoción y desarrollo de las exportaciones, la limitación del intervencionismo estatal y

la reducción de la deuda pública externa. Por eso, al interior de los programas se observan combinaciones entre las políticas de shock o de estabilización económica y las de corte gradualista o de ajuste económico (Nicholas, 1998).

Así, mientras que el neoliberalismo obliga, por una parte, al saneamiento de la actividad económica, por otra, también exige un reajuste en el funcionamiento del estado. Se pone en tela de juicio el manejo del estado en torno a su política de bienestar social, denunciándolo como ineficiente, responsable de la crisis y de carácter desestabilizador debido a sus tendencias igualitarias. En resumen, plantea la necesidad de un tipo de transformación respecto al estado y su relación con el mercado que ha sido muy bien nombrada por Jiménez (1993): establecer el Bienestar del Mercado en reemplazo del Estado de Bienestar.

Según Bauer, Lal, Bela, Balassa y otros representantes de la teoría neoliberal, el desarrollo ha sido bloqueado por la inflación del sector público, que ha distorsionado los controles económicos y sobre enfatizado en la formación de capital. El gobierno es, entonces, parte del problema, no de la solución. La solución es privatizar el sector público, reducir la amplitud y dimensiones de los gastos del gobierno y remover todas las políticas que controlen las tasas de cambio y los subsidios, dejando actuar libremente a las fuerzas del mercado. La indiferencia política es para el neoliberalismo la garantía de la efectividad de las políticas para la competitividad y eficiencia.

Otro elemento de crítica al funcionamiento del Estado de Bienestar en el análisis neoliberal es el centralismo que caracterizó esa forma de gobernabilidad. En este sentido las propuestas a favor de la descentralización son formuladas tanto en países de organización política unitaria como en aquellos de organización federativa, formalmente descentralizado. La descentralización se convierte, entonces, en una panacea para reformar que expresa un nuevo modo de acción pública (Jiménez, 1993).

Según M. Grindle (2002), a finales de los ochenta y principios de los noventa las reformas del estado en la región se han caracterizado por tres elementos: reducir el tamaño del gasto del sector público a través de la liberalización, la privatización y el achicamiento del estado; desarmar la estructura de control y corrupción; e intentar que el estado se desprenda de funciones para incrementar las oportunidades de crecimiento y las libertades políticas.

Ahora bien, después de una década de aplicación de los PAE es común encontrar en la literatura referente a los resultados que, como señala Cuello (SF), lejos de solucionar los problemas del subdesarrollo, la escuela neoliberal los agrava al polarizar en forma creciente a los sectores sociales. A juicio de Scavo (SF), la crisis amenaza ya con recesión a las economías atlánticas y los rescates sugeridos y dirigidos por el FMI y el BM no han servido y, por el contrario, socavan instituciones políticas, sociales y monetarias de los países afectados. La experiencia contradice las hipótesis ortodoxas del bien llamado fundamentalismo de mercado (Scavo, SF).

Los resultados sociales son cada vez menos alentadores:

❖ Respecto a la estructura social se ha provocado la desestructuración de los actores sociopolíticos anteriormente protagónicos y la revalorización de otros actores que se ven favorecidos por el ajuste estructural y la modernización económica. En ese sentido se han debilitado los lazos y la conciencia de clase y de pertenencia social, reforzándose los valores de carácter individual y la expectativa personal. Como resultados específicos de este proceso el campesinado se está descampesinizando; el movimiento obrero se ha debilitado, perdiendo su perfil proletario y las organizaciones sindicales han sido desplazadas de las esferas de poder y decisión estatal; la clase media ha alterado su identidad de sector portador de proyectos del centro político; los sectores vinculados al capital están recomponiéndose; las clases medias se pauperizan y crecen, llegando a representar el 30% de la población total; se acentúan las diferencias de vida entre ricos y pobres; y se ha incrementado la exclusión social con la expansión del desempleo y el sector informal.

- ❖ Derivado de la reforma estatal se ha logrado un desplazamiento y reducción de la acción directa del estado, a la vez que se registra un fortalecimiento de su intervención macroeconómica en un encuadramiento teórico y político neoliberal. Como resultado de estos cambios se ha producido cierta inmunización del estado respecto a las demandas populares y ha surgido el comportamiento político del voto oculto y el abstencionismo en los procesos electorales como expresión de desaliento.
- ❖ Contrariamente al equilibrio económico prometido, se han deteriorado indicadores como el salario real, la inflación, el desempleo, el déficit presupuestario, la cuenta corriente del balance de pagos, la desvalorización de la fuerza de trabajo y la extrema pobreza.

Estas consecuencias han demostrado que el paradigma neoliberal no promueve una mejoría para la región. Algunos países han visto avanzar sus economías y de repente, en un abrir y cerrar de ojos, el descenso ha sido muy acelerado. Pero aunque los resultados son desalentadores, el neoliberalismo sigue dictando los cursos reformadores de todo el continente. Según Cristóbal Kay (1993), para analizar el dominio del neoliberalismo como alternativa del desarrollo es importante partir del análisis de que éste es ampliamente el resultado del nuevo fortalecimiento del capitalismo internacional y de las instituciones financieras que lo apoyan; pero también debe reconocerse que las debilidades y deficiencias de las anteriores teorías del desarrollo han contribuido a tal hegemonía. Existen algunos elementos al interior del discurso neoliberal que lo hacen una posibilidad muy tentadora para la urgencia reformadora que se le presenta a América Latina desde los años ochenta, ya que superan deficiencias de las propuestas precedentes. Entre ellos podemos destacar los siguientes:

- Utiliza como punto de partida la crítica a la situación actual de crisis de la región, hecho más que constatable. Como bien enuncia Jiménez (1993) se instituyó como un discurso que buscó interpretar la crisis, presentándose como una “ideología de la transición”. La nueva derecha latinoamericana utilizó sus ideales para enarbolar un nuevo proyecto político-económico justificado por la necesidad de la reinserción de la región en el marco de la globalización de la economía.
- Se presenta como una alternativa para la recuperación, aplicable sin excepciones geográficas ni históricas. Aunque esta eliminación de la singularidad también sea uno de sus pilares más débiles y sujeto de la crítica, también la certeza que el discurso trasmite de la generalidad lo convierten en una alternativa mucho más fácil de abrazar. Tiene como mérito el hacer creer a los observadores que es la única fórmula viable en el mundo moderno, y que sus principios deben aplicarse *urbis et orbis* independientemente de las características propias de cada país (Cuello, SF).
- Centra su atención en el presente: la realidad. Lo más importante es sobrevivir, después decidir sobre la forma de vida. Al ubicar en su centro de atención el objetivo de superar de manera inmediata la situación crítica actual logra neutralizar cualquier respuesta de otras fuerzas sociales que puedan transformarse en alternativas desarrollistas que invoquen ciertos elementos ya sean históricos o futuristas con una mínima vocación utópica. Para el modelo neoliberal lo único real es lo que va a existir, ya que el pasado no puede aprehenderse y controlarse, de manera que el presente es el punto de llegada del pasado, es la síntesis y condensación de los hechos y acontecimientos históricos. Y a su vez el orden del presente es visto como portador del orden del futuro (Jiménez, 1993).
- Pone en su punto de mira la actuación del estado. La creciente crisis institucional de los estados latinoamericanos hace que la propuesta neoliberal de reformarlos responda a un interés social latente en esas sociedades. El neoliberalismo abandera la reforma estatal no como una simple reconstrucción o renovación de antiguas estructuras y métodos, sino que argumenta que se trata de la constitución de un nuevo proyecto estatal, en el que la necesidad de apelar al “nuevo protagonismo estatal” los lleva a invocar el tema de la democracia y la instauración de instituciones

renovadoras y depuradas de sus vicios anteriores, en un nuevo espacio político, producto de una nueva relación entre la tecnocracia, las instituciones emergentes y la sociedad civil.

- No se presenta como un discurso interpretativo general abstracto, sino que propone políticas específicas, recetario que han buscado los países subdesarrollados en todas las teorías del desarrollo precedentes, sin éxito comprensible. Esta característica lo convierte en un discurso a aplicar de manera inmediata por cualquier gobierno en estado de desesperación. También esta presentación en forma de paquete, evita las críticas ante problemas que surjan en etapas intermedias de la aplicación, justificadas en la necesidad de terminar todo el proceso. Tal premisa es enarbolada por el BM y el FMI al exigir el *paquete* completo de medidas y un comportamiento disciplinado a cambio e los fondos contratados.

Ante tal combinación de un contexto histórico y de distribución de poder propicio y una formulación que *discursivamente* responde a muchas de las demandas existentes, el rápido abandono de esta alternativa en América Latina, a pesar de sus nefastos resultados, parece difícil. Urge a las ciencias sociales de nuestro continente estudiar profundamente cada experiencia específica para intentar la formulación de una alternativa.

### **CUBA: ¿hacia una alternativa viable?**

A partir del triunfo de la Revolución en 1959, la forma de gobernar en Cuba avanzó progresivamente hacia la construcción de un modelo estatalizado. Por casi tres décadas el dominio económico del estado fue asumido como ideal para el ejercicio de una buena gobernabilidad, justificado en sus capacidades para asegurar acumulación de capital que permitirían ejercer mejor sus funciones de redistribución, de garantizar la igualdad y de mejorar los indicadores sociales más importantes desde una perspectiva humana del desarrollo. A pesar de que el modelo del estado de bienestar entraba en crisis, Cuba siguió defendiendo la factibilidad de ese modelo de gobernabilidad. La creación de ese dominante sector público en la economía tuvo lugar tempranamente con una velocidad extraordinaria y, sorprendentemente, sin provocar reacciones violentas (Mesa-Lago, 1971 y Moreno, 1971).

Seguidamente se originó una gradual sustitución del sistema de mercado por órdenes administrativas centralmente dictadas. El establecimiento de una planificación centralizada que permitiera el control indispensable de toda la economía nacional se convirtió en una tarea primaria para el Gobierno Revolucionario (Mesa-Lago, 1971a).

Durante los próximos treinta años este modelo estatalizado, empeñado en lograr la igualdad social, siguió madurando y fortaleciéndose hasta llegar a delinear las siguientes características que se mantuvieron sin ser sometidas a grandes cuestionamientos hasta finales de la década de los ochenta:

- El estado concentraba la mayoría de los poderes económicos (planificación, inversión, producción, venta, empleador, etc.), excluyendo a los agentes económicos no estatales.
- Se sustituyeron los mecanismos de mercado por una planificación centralizada.
- Se redujo al mínimo al sector privado nacional.
- Se trató de mantener al país aislado de la inversión extranjera.
- Los niveles inferiores de gobierno eran fundamentalmente agentes homogéneos políticamente y dependientes financieramente, que se convirtieron en una especie de eslabones transmisores de comunicación entre los ciudadanos y la máxima dirección del gobierno, como muestra de un modelo centralizado de gobernabilidad.
- Se enfatizó en el logro de altos índices en términos de desarrollo humano (salud y educación) y se aplicaron políticas de racionamiento, de subsidios, de gratuidades y de protección social que garantizaban la igualdad y equidad social como pilares de la legitimidad del gobierno cubano.

Según Ellwood (1998), esta forma de ejercer el poder, le permitió al gobierno cubano instalar un impresionante sistema de bienestar –en parte también gracias al apoyo soviético-. El sector industrial se expandió gradualmente y tanto la agricultura como la industria se diversificaron. En términos sociales, a través de la manutención de una relativa distribución igualitaria de ingresos y un relativo empleo total y a través de la provisión de un más elevado standard de las necesidades de bienestar básicas, notablemente en educación y salud, se lograron avances impresionantes comparados con la situación catastrófica que desde los setenta experimentaba América Latina. Tales resultados servían de argumento para los defensores de la pertinencia de rescatar de la iniciativa cubana elementos guías para promover cambios en el continente.

Sin embargo, a pesar de tales resultados, la crisis económica en la que se vio el país en la década de los noventa produjo un cambio en la forma de evaluar tal modelo. El progresivo deterioro económico acelerado por i)el derrumbe del campo socialista mundial, que hizo salir a flote las ineficiencias internas para generar un sistema económico independiente, y ii)el recrudecimiento de la política hostil norteamericana, que ahogaba los espacios de búsquedas alternativas para una nueva y necesaria inserción económica; motivaron que la hasta entonces incuestionable y pertinente gobernabilidad cayese bajo la misma oleada internacional de incertidumbre.

Ya desde la década de los ochenta, este modelo comenzaba a mostrar ciertos síntomas de agotamiento que se reflejaban en un estancamiento de la economía cubana, aunque nada indicaba hacia un proceso crítico. Pero a partir 1989 el deterioro de la economía cubana se convirtió en un hecho tan contundente que puso en tela de juicio la pertinencia de continuar con el modelo de gobernabilidad institucionalizado. En un período de cuatro años la economía entró en una caída libre que se evidenció en los indicadores macro-económicos más importantes. El total del producto social global decreció en un 45% (Carranza, J. et Al, 1995), el PIB en un 35% (Méndez, 1996), las exportaciones en más de 4 mil millones de dólares y las importaciones en un poco más 6 mil millones (CEPAL; 1999). La producción azucarera, principal renglón económico del país, decreció entre 1992 y 1993 en un 40% y se produjo un proceso de descapitalización debido a la paralización forzosa de segmentos importantes de la industria nacional, afectándose el proceso de inversión (Carranza et Al, 1995).

Desde el comienzo de esta aguda crisis, el gobierno cubano trató de enfrentarla con políticas que permitieran una distribución equitativa de las dificultades y carencias. Se arreció el sistema de racionamiento, lo que permitió no incrementar los precios ante la caída de la oferta, sino que esta última se limitó manteniendo los niveles de subsidio para no afectar más severamente a ningún grupo social.

Este tipo de reacción ayudó a mantener el consenso político en una situación muy difícil, pero también provocó consecuencias económicas negativas como el exceso de circulante – a finales de 1993 se acumuló una liquidez de 13 meses de salario mensual promedio-; un crecimiento del déficit fiscal de un 90% más que en 1989, debido a la afectación de las principales fuentes de ingreso al presupuesto estatal (el 69% de las empresas estatales eran irrentables); un crecimiento del mercado informal de más de 7 veces respecto a 1989 debido a la falta de oferta que bajo estas condiciones de depresión podía ofrecer el estado; y la pérdida del carácter del salario como mecanismo fundamental para sostener la productividad debido a la disminución de su valor real respecto al nominal. (Carranza et Al, 1995). Este continuo deterioro fue llevando al gobierno cubano a reconocer la invariable necesidad de comenzar un proceso de reformas o como oficialmente se le reconoce “de reestructuración económica”.

Al gobierno cubano se le presentaban como posibles modelos para el cambio dos de corte neoliberal: i)las reformas de total liberalización económica que se implementaban fundamentalmente en Rusia, pero que encontraron eco en los otros países ex-socialistas o ii)los PAE a los que se sometían los países latinoamericanos. Sin embargo, a pesar de que la racionalidad económica que había sostenido el estatismo económico cubano se removía y se reconocía la incapacidad estatal para lidiar con todos los

sectores de la economía en aquella situación de crisis, la racionalidad ideológica que defendía la igualdad social y el bienestar humano no fue abandonada, al menos en términos de promesas, por el gobierno cubano; lo que provocó un rechazo a nivel discursivo de los recetarios neoliberales.

La promesa del gobierno cubano fue y ha sido, durante estos años de reforma, la de lograr el equilibrio tan difícil que significa dinamizar la economía dándole mayor papel a los mecanismos de mercado, pero reteniendo poderes suficientes en el estado que garanticen su función controladora y redistributiva. Analicemos ahora cómo se formuló e implementó un proceso con tales pretensiones.

#### **Las reformas cubanas en los noventa. Características generales.**

El momento de inicio de las reformas es necesario ubicarlo en la Reforma Constitucional que se hizo en el año 1992, que brindó el marco legal propicio para los cambios futuros. En términos económicos las modificaciones más relevantes fueron la redefinición del régimen total de propiedad socialista o estatal, abriendo la posibilidad de otras formas de propiedad hasta el momento prohibidas constitucionalmente, y la sustitución del anteriormente denominado Plan Único de Desarrollo Económico del País por un sistema de planificación más flexible donde las nuevas formas de propiedad privada y extranjera, que se legalizarían en los próximos años, pudieran insertarse.

Desde el punto de vista político-administrativo esta reforma también incluye algunas variaciones, aunque no sean muy radicales. No se trata de un marco legal que propicia una descentralización tipo devolución, pero sí reflejan la necesidad de mejorar los criterios de representatividad de los funcionarios públicos, instrumentar mejor el funcionamiento de las instituciones locales y de empoderar a los gobiernos locales vinculándolos a la vida económica de la localidad..

Como puede apreciarse esta reforma ya mostraba la intencionalidad del estado de comenzar un proceso de cambios estructurales tanto al interior del aparato estatal como en la creación de nuevos agentes económicos no estatales. Estas intenciones no esperaron mucho para comenzar a aplicarse, en septiembre de 1993 se formuló un marco legal detallado para el ejercicio de un sector por cuenta propia más amplio (que hasta 1998 se sigue modificando) y se realizó una reforma trascendental en la agricultura cubana, traspasando en calidad de usufructo las tierras estatales, divididas en pequeñas fincas a campesinos privados con la creación de las Unidades Básicas de Producción Cooperativa.

Pero estas dos últimas modificaciones estructurales, fueron antecedidas por una medida financiera que estremeció a la sociedad cubana: la legalización de la tenencia del dólar en 1993. Este cambio abrió paso al desarrollo de una economía dual, que se refleja en la oferta y la demanda, generando una fuente de diferenciación social inevitable y un cambio en las expectativas sociales de consumo en dependencia de la tenencia o no de ingresos en dólares. Sin embargo también permitió cierta dinamización de las finanzas internas con el incremento de ingresos a través de las remesas familiares, creándose todo un sector productivo y de los servicios en función de esa demanda

Seguidamente a estos cambios, el estado comenzó a transformar su aparato central, simplificando su aparato burocrático a través de la eliminación de 15 ministerios e instituciones centrales, transfiriendo sus responsabilidades y funciones a otras entidades ya existentes. Así el ejercicio de una gobernabilidad más funcional y dinámica pasó a ser un objetivo central de las reformas. Esta intencionalidad continuó reflejándose más tarde con la creación de un proceso de descentralización respecto a las finanzas de los gobiernos locales; así como con la creación de una nueva ley electoral que ampliaba las bases para la participación de la localidad en la elección de los representantes de niveles más altos del gobierno, ampliando el proceso de democratización.

Estas reformas al interior del ejercicio gubernamental alternaron en este período con medidas de saneamiento. Primeramente se subieron algunos precios mayoristas de productos como el cigarro, las bebidas alcohólicas, la electricidad, el combustible, el transporte y los servicios de correo. Esta medida

intentaba disminuir el exceso de circulante que provocaba la carencia de oferta debido a la crisis. Pero, aunque se lograron avances, la reforma más trascendental dirigida a tal objetivo fue la creación en 1994 del Sistema Tributario Cubano a través de la promulgación de la Ley 73.

Esta Ley creó dos impuestos directos: sobre utilidades para todas las empresas, representando el 35 % y el impuesto progresivo sobre los ingresos de las personas físicas<sup>1</sup>. Con este sistema trataba de incorporarse al nuevo sistema tributario toda una emergente gama de empresas no estatales o paraestatales que cobraban fuerza como actores económicos. Así se estableció el principio de una contribución especial de los trabajadores asalariados a la seguridad social y que las empresas rentables paguen un gravamen a la utilización de la fuerza de trabajo de un 25% (CEPAL, 1999). La Ley 73 también modificó los impuestos indirectos. Anteriormente el sistema se basaba en un impuesto de circulación sobre la comercialización mayorista. La nueva Ley adicionó un impuesto ad valorem sobre ventas, cuyo valor se diferencia por regiones; impuso contribuciones especiales sobre ciertos productos de consumo como tabaco y bebidas que derivaron en aumento del precio; e incluyó impuestos por la prestación de servicios gastronómicos y de electricidad. Otras fuentes de ingresos que estableció fueron los impuestos de timbre y sobre vehículos terrestres, así como los que se aplican sobre la publicidad, la posesión de embarcaciones y fincas. (CEPAL, 1999).

Esta legislación ha sido considerada una de las más importantes en el proceso de cambios, pues finalmente se logró establecer un sistema fiscal organizado (carente durante todo el período anterior de la Revolución Cubana) y permitía un control más estricto de los nuevos actores económicos incrementando los ingresos al estado.

En ese mismo año 1994, otras medidas de saneamiento se dirigieron a tratar de dinamizar el mercado interno. Sin eliminar el sistema de racionamiento, se crearon los mercados libres para los productos agrícolas, los industriales y los artesanales. El objetivo esencial era satisfacer la demanda existente e incrementar los ingresos estatales con los impuestos establecidos para esas ventas. En 1995 se ampliaron las posibilidades y tasas de interés para promover el ahorro interno, incluyendo la posibilidad de abrir depósitos en Moneda Libremente Convertible (MLC).

También en 1995 se incorpora una reforma estructural muy importante para entender el proceso de cambios en Cuba: la apertura a la inversión extranjera. Se aprueba una nueva Ley para atraer la atención de inversionistas extranjeros que, aunque fue la reforma más tardía, resulta una área de análisis muy interesante por el cambio de perspectiva que supone respecto a la anterior racionalidad nacionalista que mantuvo a Cuba alejada lo más posible del capital foráneo. Los cambios constitucionales antecedentes y la Reforma Tributaria habían creado los cimientos legislativos para este trascendental cambio.

No puede decirse que a partir de ese año el proceso reformador se haya detenido, pero las nuevas medidas se han concentrado en perfeccionar los cambios ya implementados. Las nuevas legislaciones han ido variando según los resultados obtenidos, muchas veces incongruentes con lo esperado.

De manera general, la dinámica de los cambios muestra un proceso, en primer lugar de mayor énfasis económico que político, y como segundo aspecto, un proceso lento y diseñado de manera muy cuidadosa para evitar políticas que puedan desestabilizar el consenso público. Sin embargo, aunque el gobierno cubano ha prometido mantenerse al margen del neoliberalismo, a primera vista las políticas implementadas aparentan tener puntos de contacto con la propuesta neoliberal.

Proponemos analizar tres reformas de carácter estructural que podrían incorporar perspectivas neoliberales en su diseño e implementación: la apertura a un sector privado con la ampliación del sector por cuenta propia; la liberalización al capital extranjero a través de la autorización de la inversión extranjera y la reducción de las responsabilidades del gobierno central mediante la descentralización fiscal hacia los gobiernos locales. El objetivo esencial es evaluar estos cambios para rastrear en ellos

los elementos compartidos y/o incongruentes con esa racionalidad neoliberal que invade las políticas reformadoras en nuestro continente. La autopercepción que Cuba proyecta como excepción de la regla será, pues, sometida a un análisis científico de rigor.

**La ampliación del sector por cuenta propia: solución al desempleo y a la ausencia de pequeños servicios.**

Una arista innegable del pensamiento neoliberal radica en la confianza y apoyo que este sugiere sobre el sector privado. Basado en la idea de que este posee una racionalidad económica más estricta, se depositan en él todas las esperanzas para la dinamización y modernización económica de los países menos desarrollados. Contraponiendo su intencionalidad lucrativa con la mano blanda que se le atribuye al estado, se sugiere privatizar la responsabilidad económica para garantizar rentabilidad de sectores y servicios anteriormente de carácter público.

Desde la llamada Ofensiva Revolucionaria de 1968 el gobierno cubano había eliminado todo el gran y pequeño sector privado existente, estatalizando todas las empresas, no importa cuán grandes o pequeñas fueran.

Sin embargo desde 1976 el gobierno comenzó a reconocer que tenía ciertas limitaciones para administrar a los servicios más pequeños y que eran muy demandados. Ese año se aprobó el Decreto Ley 14 que autorizaba la existencia de un sector privado por cuenta propia muy pequeño (Jatar-Hausmann, 1996). Se incluyeron muy pocas actividades como taxista y algunos trabajos manuales (carpinteros, plomeros, electricistas y artesanos).

Durante los ochenta el sector continuó creciendo. Debido a la estabilidad económica del país, la demanda crecía y el gobierno era incapaz de satisfacerla en esas pequeñas producciones. Así, en 1981 se formuló una nueva regulación, la Resolución 9, la cual incrementó las actividades permitidas para el sector cuentapropista a 63 categorías (Togores, 1996). Como resultado, muchos trabajadores manuales empezaron a producir de manera privada algunos artículos muy sencillos, pero de gran demanda.

En los primeros años de esa década el gobierno apoyó a este sector, incluso le ofreció materias primas y maquinarias. Sin embargo, el desarrollo posterior del mismo cambió esa actitud estatal. Debido a la disparidad social que generaron los altos ingresos de este sector que vendían sus artículos a precios de mercado, lo que se agravaba con la inexistencia de un marco legal impositivo bien definido; y el gran mercado negro que emergió para proveerlos de la materia prima necesaria, el gobierno comenzó a ejercer un control muy estricto sobre estos pequeños entrepreneurs. Como resultado, entre 1984 y 1989 el sector decreció en un 36% (Togores, 1996). La década de los ochenta culminó con una actitud gubernamental de desconfianza sobre la viabilidad del desarrollo de este sector en un modelo que enarbola el dominio estatal como garantía para la igualdad social, recurso fundamental de legitimidad. Sin embargo, la crisis económica impuso otra realidad.

Durante el Cuarto Congreso del Partido Comunista de Cuba (PCC) en 1991, la posibilidad de incrementar el papel de las pequeñas empresas privadas en la economía cubana fue analizado. El estado no podía continuar jugando el rol de empleador de la gran mayoría de la fuerza de trabajo. Muchas grandes fábricas estatales habían cerrado debido a la ausencia de materias primas o a la imposibilidad para el presupuesto estatal de seguir subvencionando su irrentabilidad. La tasa de desempleo creció de menos de un 5% en 1980 a casi un 8 % en 1994 (Ministerio de Economía y Planificación, 1997: 8) Como resultado de este proceso cerca de 500 mil trabajadores fueron despedidos con una pensión pagada por el estado, correspondiente al 60 % de su salario (Perry et Al, 1996: 91); lo cual creaba una situación social difícil y además ponía demasiada presión sobre el presupuesto estatal que ya se encontraba con un gran déficit fiscal; debido a la depresión económica que se desató con la caída del bloque socialista.

Paralelamente a esta situación del desempleo, el estado cubano resultaba incapaz de continuar ofreciendo pequeños servicios de cafeterías, restaurantes, reparaciones, dulcerías, etc. La ausencia de esta oferta originó una proliferación de un gran mercado negro en 1990 donde cerca de 25 mil personas ilegalmente practicaban más de 75 tipos de actividades de manera informal (Togores, 1996).

Así, la reforma de permitir un sector cuentapropista más amplio en Cuba perseguía como objetivos fundamentales ofrecer oportunidades legales de trabajo; controlar la proliferación de un gran sector informal asociado al mercado negro (Hernández-Moltó, 1994) y aliviar la ausencia de servicios y pequeñas producciones (Togores, 1996).

Después de su aceptación en el Congreso del PCC en 1991, el sector creció rápidamente, aunque no se formularon nuevas regulaciones legales. En un período de dos años el país se vio inundado de pequeñas empresas. Esta situación alertaba al gobierno sobre el potencial de este sector para convertirse en un importante agente económico retando a la dominación estatal. Por eso, comenzó a ser elaborado un marco legal que regulaba, pero sobre todo limitaba la amplitud de este sector.

La primera legislación emergió en septiembre de 1993 con el Decreto Ley 141, estableciendo en detalle quién podía crear una empresa cuentapropista, en cuáles actividades, los compromisos fiscales, la fuente de los insumos y las formas de control estatal. Se aprobaron cuatro categorías de personas para poder ejercer el cuentapropismo: trabajadores de empresas estatales, jubilados, desempleados que recibieran subvenciones del estado y amas de casa. En este primer momento se excluyeron a los graduados universitarios y a los funcionarios públicos, como medio de garantizar su permanencia en empleos estatales. Se autorizaron más de cien categorías, la mayoría basadas en actividades manuales. Aquellas que podrían generar la creación de grandes empresas privadas fueron excluidas. Se fijó un impuesto fijo mensual para cada tipo de empresa. No se establecieron impuestos progresivos, pero se dejó abierta la posibilidad para una aplicación futura.

Entre 1993 y 1998 constantemente se produjeron nuevas legislaciones para este sector. Algunas cerraban categorías anteriormente abiertas; otras abrieron más posibilidades para actividades gastronómicas; y a partir de 1996 se incrementaron los impuestos y se estableció un impuesto progresivo sobre los ingresos. También en 1995 se liberaron a los profesionales para ejercer actividades en este sector, siempre que no estuvieran relacionadas con su formación universitaria. Otra modificación importante ocurrió en 1996 al aprobarse una actividad que rápidamente comenzó a convertirse en unas de las fuentes más amplias de autoempleo: los transportistas y también en 1997 se autoriza una actividad que en la actualidad agrupa a gran cantidad del sector por cuenta propia: el arrendamiento. Pero la legislación más importante en términos de regulación financiera lo constituyó la Ley Tributaria de 1994, que institucionalizó los deberes tributarios de este sector.

Si hacemos una revisión primera de las consecuencias de esta apertura podemos encontrar con facilidad evidencias de un proceso de liberalización económica que encierra una reducción del anterior dominio económico estatal. Entre ellas podemos mencionar el cese de la anterior total estatalización de las actividades económicas; el debilitamiento del monopolio estatal sobre la recepción, distribución y venta; el inicio de cierta competencia entre los servicios que ofrece el estado y los que provee el pequeño sector privado; la conversión de forma creciente del sector por cuenta propia en una alternativa de ingresos - perdiendo el estado su antiguo monopolio y control sobre los ingresos de toda la población -; y la realidad de que las nuevas micro-empresas son definitivamente actores económicos importantes que se encuentran fuera del sistema central de planificación y dirección de la economía.

Pero el elemento más importante y peculiar que subyace es que lejos de constituir, como esperaría una visión neoliberal, un proceso de desregulación para facilitar la actividad privada, parece ser todo lo contrario.

Si revisamos en detalle cada una de las regulaciones, ellas van avanzando progresivamente hacia lograr una mayor especialización y aclaración sobre qué agentes estatales deben ser responsables por el control institucional de este sector. Todo el tiempo se trata de optimizar ese control, pero en ninguna legislación notamos un marco legal que genere redes institucionales que garanticen y promuevan el desarrollo de este sector. En todos los casos se trata de la tramitación de licencias, los compromisos impositivos fiscales y las entidades responsables de las inspecciones de control.

Este carácter meramente restrictivo y no facilitador puede apreciarse en varios elementos contenidos en las legislaciones. En realidad el alcance permitido para este sector es muy pequeño, pues las regulaciones lo tratan de minimizar frente al monopolio estatal. Su formación no es permitida en los sectores fundamentales de la economía cubana, se limitan los servicios que pueden ofrecer y en algunas áreas geográficas su apertura es prohibida. Tales restricciones aseguran la continuidad de un monopolio estatal en algunas regiones y en varios tipos de servicios. Además sólo se han autorizado a los profesionales a ejercer actividades no relacionadas con su formación, esto garantiza que esas actividades continúen siendo totalmente estatales. Por otra parte, se establecen otros obstáculos para el crecimiento de estas micro-empresas como la imposibilidad que tienen para acceder a créditos bancarios y la prohibición de emplear trabajadores (sólo se permite la fuerza de trabajo familiar). Este conjunto de restricciones en el caso cubano sugiere la recurrencia a un sector privado en pequeña escala, pero nunca como alternativa o medio para suplantar al estado.

Esta característica se debe a que el gobierno ha continuado dudando sobre la conveniencia de este sector, el cual podría ofrecer competencia al sector estatal hegemónico. El incremento de la desigualdad social y el establecimiento de relaciones capitalistas mercantiles han sido en más de una ocasión valorados como pasos de retroceso en el modelo socialista.

Por lo tanto, es cierto que podemos encontrar en Cuba cierto proceso de privatización, pero no enarbolado como la panacea (como es sustancial al ideal neoliberal). En la actualidad el sector cuentapropista en Cuba sólo emplea a cerca de un 3% del mercado laboral cubano, mientras que un 75% es empleado directamente por el estado (CEPAL, 1999).

Sin embargo, resulta innegable la creciente demanda de las actividades que brinda este sector. Aunque en la medida que el país se ha ido recuperando económicamente, el estado ha abierto nuevas empresas en las actividades cedidas al cuentapropismo, con ventajas competitivas para tratar de que estas microempresas cierren, en aquellas actividades en que han logrado sobrevivir, las ventas han crecido. Esto hace muy difícil para el estado cubano promover un proceso de retroceso en la autorización de este sector. Es difícil imaginar a los centros urbanos cubanos sin las ofertas de éste.

Esta situación de predominio restrictivo y no facilitador ha generado tres comportamientos notables en el sector de trabajadores por cuenta propia:

1. El sector ha decrecido considerablemente (entre 1996 y el 2001 en casi un 40%)
2. Se ha concentrado geográficamente en los lugares de mayor desarrollo del país. En el 2001, el 24% de las licencias otorgadas se ubican en Ciudad de La Habana y casi el 50% se ubica sólo en cuatro provincias de las 14 que posee el país.
3. Se ha concentrando mayoritariamente en las actividades más lucrativas (gastronomía, transportistas, arrendatarios), como muestra la siguiente tabla, donde en el 2001 más del 50% del sector cuentapropista se concentra en estas actividades.

**% que representa respecto al total**

<b>Tipo de Actividad</b>	<b>1996</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>
Gastronomía	31.01	30.24	25.35	22.17	20.59
Transportistas	4.13	15.37	18.88	21.74	21.78

Arrendatarios	0	3.47	6.36	7.72	9.32
Resto	64.86	50.92	49.41	48.37	48.31

Fuente: Oficina Nacional Tributaria (ONAT)

Así, el sector se ha convertido en una posibilidad para quienes dispongan de una inversión inicial significativa y no exactamente para aquellos que pretenden sobrevivir a la crisis económica. En el caso del arrendamiento se requiere ser propietario de una vivienda en buen estado y con espacio para poder rentarla todo el año y así lograr obtener ganancias al deducir los impuestos. Los transportistas también requieren de un automóvil o del dinero para comprarlo. Los sectores de menos poder económico, que han ido cerrando sus negocios, han pasado a la informalidad asociada al mercado negro o se han incorporado ilícitamente como empleados, sin contrato de trabajo ni seguridad social, de los que institucionalmente son reconocidos como propietarios; pues a pesar de estas desventajas, los salarios que reciben son más elevados que los que pueden ofrecer las empresas estatales.

Pero ni el declinar de la cantidad de empresas, ni su concentración hacia las actividades más lucrativas parece ser una preocupación importante para el gobierno cubano; su atención se concentra en la desigualdad social que se asocia directamente al desarrollo de este sector. El promedio de salario mensual en Cuba no rebasa los doscientos pesos (CEPAL; 1999), mientras que los cuentapropistas declaran un promedio de ingresos mensuales de más de mil<sup>2</sup> (Calculado a partir de datos de la ONAT).

Una de las regulaciones que ha tratado de perfeccionar el estado cubano como medio para controlar esta desigualdad, es el referido a los compromisos financieros impositivos que los cuentapropistas tienen con el estado. Pero aunque los impuestos constituyen una fuente creciente de ingresos para los presupuestos locales y se ha logrado una menor evasión en las declaraciones juradas de los ingresos anuales, aun la disparidad comparada con el salario real de los trabajadores estatales es abismal.

Además, es importante destacar que a pesar del avance que ha significado la existencia de un nuevo sistema tributario para lidiar con el sector cuentapropista<sup>3</sup> y del grado de eficiencia y sofisticación que ha logrado la Oficina Nacional de Atención Tributaria, aún no se ha logrado diseñar un sistema flexible de licencias que de manera factible se aadecue a la diferenciación que resulta de las posibilidades de obtener ganancias de acuerdo a las regiones, el costo de la materia prima que se utilice, la demanda y el uso real del servicio. Muchas iniciativas pequeñas se han desestimulado por las altas tasas de impuestos, mientras que para otras las obligaciones fiscales resultan relativamente pequeñas.

Otra estrategia gubernamental, para disminuir los ingresos de este sector, ha sido la de regular que los cuentapropistas obtengan los insumos de proveedores estatales con precios elevados, tratando de disminuir sus ganancias y a la vez incrementar los ingresos gubernamentales. Sin embargo, esta medida ha generado una reproducción creciente del mercado negro. Mientras que el estado no establezca una red institucional que ayude a los cuentapropistas a abaratar sus costos y su intencionalidad sea la de promover y no la de restringir (como sucede actualmente), será difícil evitar la proliferación de un mercado negro de ventas de insumos asociado a este sector. Si bien la eliminación de este tipo de actividades ilícitas constituyó uno de los primeros objetivos por los que se legalizó este sector, no podemos decir que esto ha sido logrado. En primer lugar las actividades menos rentables se han reincorporado a la informalidad y, por otra parte, aquellas más rentables continúan recurriendo al mercado negro como medio para reducir sus costos y poder así vender a precios accesibles al mercado (la población cubana que en su mayoría tiene bajos ingresos).

Pero, aunque el estado cubano continúa apreciando de manera negativa el desarrollo del cuentapropismo, dos aspectos sugieren que no retroceda en esta transformación hacia una eliminación total del sector: la gran demanda de los servicios que ofrecen (unido a la imposibilidad del estado para satisfacerla) y la gran cantidad de ingresos que aportan al presupuesto estatal.

Si analizamos la cantidad de ingresos que ha generado este sector al estado a través de los impuestos resulta interesante apreciar como, aunque lo obtenido por el pago mensual de las licencias ha ido disminuyendo debido a la drástica reducción de la cantidad de cuentapropistas, paralelamente la cantidad de impuestos aportados por la declaración de ingresos anuales ha ido aumentando. También es notable que la cantidad de ingresos anuales por cuentapropista al estado ha aumentado de 1997 al 2001 en casi un 40%. Si comparamos la reducción tan drástica que ha tenido el sector, con el comportamiento de los ingresos que generan por sus obligaciones financieras con el estado, vemos que estos últimos no han disminuido en la misma medida. Las políticas financieras y de control que se han llevado a cabo han permitido que mientras que el sector decrece notablemente, el estado ha mantenido casi los mismos niveles de ingresos provenientes de sus compromisos fiscales. Sin embargo, lejos de conformarse con las cifras obtenidas, el estado debería re-evaluar la importancia de este sector como generador de recursos para el presupuesto estatal.

Esta idea de la necesidad del rescate por parte del estado cubano de la validez de este sector como generador de ingresos se apoya, además, en la percepción que tienen los cuentapropistas sobre sus obligaciones fiscales. A pesar de que inicialmente, estos propietarios rechazaron un poco la política impositiva debido a una visión histórica negativa asociada a la corrupción gubernamental que antecedió al proceso revolucionario y su ausencia durante casi cuarenta años en el nuevo proyecto social, en la actualidad la forma en que el deber fiscal es valorado anima a pensar en un sector con buen compromiso ante sus obligaciones financieras con el estado.

Según un estudio realizado en un municipio de Ciudad de La Habana<sup>4</sup>, los cuentapropistas -aunque manifiestan total desacuerdo con las restricciones que el estado impone para la prosperidad de sus pequeños negocios y se quejan, aunque en menor medida, por la cantidad a pagar por concepto de impuestos- muestran una perspectiva utilitarista-solidaria de la fiscalidad, identificándola como un mecanismo justo de redistribución y corrección de desigualdades. Por otra parte, estos contribuyentes demuestran disciplina fiscal y valoran positivamente a la Administración Tributaria: la preparación de los funcionarios, las atenciones recibidas y confían en los fondos del dinero recaudado. La mayor sospecha al respecto no se ubica en el diseño y estructura del sistema, sino en algunos comportamientos corruptos y oportunistas de los inspectores que realizan el control.

Pero esta percepción positiva sobre sus deberes fiscales también contrasta con la forma en que los cuentapropistas valoran la correspondencia entre lo que se paga y lo que se recibe en términos de servicios públicos. En este aspecto las opiniones se diversifican, algunos plantean la necesidad de mejorar la calidad de algunas de las prestaciones que ofrece el estado utilizando los recursos que ellos aportan y otros ni siquiera relacionan sus contribuciones con mejoras de la gestión estatal en los servicios a los que acceden. Esta visión negativa se debe a que, aunque se han logrado algunas mejoras, el deterioro relativo que han experimentado sectores como la salud, la educación, el transporte público y los servicios comunales debido a la crisis económica aún son muy perceptibles en la vida cotidiana.

Sin embargo, a pesar de estos elementos negativos, la forma general en que los cuentapropistas aceptan como deber social la fiscalidad, sugiere la urgencia de una reversión de los criterios estatales sobre la importancia de este sector para el desarrollo del país, basándose en su disponibilidad a contribuir financieramente. Sin la necesidad de abogar por reivindicaciones de carácter neoliberal para este sector, el estado cubano puede fomentar su desarrollo estableciendo políticas redistributivas de orden financiero y, sobre todo, proyectando una visión más positiva de estas pequeñas empresas que propicie un ambiente más armónico y así poder aprovecharlas para estimular proyectos de transformación a nivel local.

Esta visión estatal negativa latente en la continua generación de políticas restrictivas a estas pequeñas empresas, podría convertirse en un punto de conflictos mayores. De manera inteligente, la legitimidad actual que goza el estado cubano entre los cuentapropistas debe ser aprovechada para lograr relaciones

más estrechas entre ambos sectores; pues estos pequeños negocios han demostrado su pertinencia económica y la demanda de sus ofertas sigue creciendo. Su desarrollo no puede asociarse superficialmente al neoliberalismo. Si bien esta doctrina defiende al sector privado, lo hace desde una perspectiva antiestatal, visión ausente en lo que hoy sucede en la realidad cubana. Los cuentapropistas cubanos sólo aspiran a un estado más facilitador para sus operaciones económicas y aceptan la necesidad de sus contribuciones para que el mismo se siga encargando de aquellos servicios públicos que el proyecto social cubano siempre ha priorizado. El desarrollo de una relación menos antagónica entre cuentapropistas y estado se puede revertir en resultados beneficiosos para ambos actores sociales.

#### **La autorización de la Inversión Extranjera: solución a la falta de capital.**

La apertura al capital extranjero es una permisa esencial del pensamiento liberal. Se le considera un elemento clave de financiamiento que necesariamente llevará al equilibrio que tanto necesita un país con crisis económica. Según la teoría convencional, la conexión con el mercado internacional a través de la apertura de la cuenta capital permite aumentar el financiamiento, reduciendo las restricciones de ahorro interno. La apertura contribuye, además, - según esta perspectiva- a optimizar el empleo de los recursos productivos y financieros (Sevares, SF). Las políticas neoliberales respecto al capital extranjero pueden resumirse en la eliminación de las restricciones para la entrada de inversiones extranjeras directas. ¿También es la apertura cubana un caso de desregulación?

Desde 1960 el gobierno cubano había llevado un amplio proceso de nacionalización pasando todas las empresas de capital extranjero a manos del estado. Es por ello que la creación de un marco legalizado para la inversión extranjera, desde un primer acercamiento podría entenderse como un proceso de liberalización a actores extranjeros de una actividad que anteriormente se mantenía casi completamente (por no decir totalmente) en manos del estado cubano: la inversión. Sin embargo, al analizarla en detalle es posible notar peculiaridades que la diferencia de las políticas enarboladas por el neoliberalismo.

En los ochenta el gobierno cubano ya había comenzado a reconocer algunas desventajas en su total cierre hacia la inversión extranjera. Con el objetivo de expandir las exportaciones y de promover el turismo internacional se aprobó el Decreto Ley No. 50 que permitía el establecimiento de empresas mixtas entre compañías extranjeras y el gobierno cubano. Esta legislación aclaraba que todas las asociaciones creadas requerían de una parte cubana en la proporción del 51% del capital, que la aprobación era caso a caso por una comisión del Consejo de Ministros, al igual que toda operación relacionada con la importación o exportación de estas empresas y además no se presentaban claramente las garantías para los inversionistas, ni las posibilidades de transferencia de las ganancias o ingresos como resultado de la disolución de la asociación creada. Estas características convirtieron a esta legislación casi en un aparato formal para justificar legalmente algunas negociaciones que le interesaban al gobierno cubano, pero no fue diseñada para atraer grandemente al capital extranjero. Sólo muy pocas empresas se abrieron en ese período. El relativo equilibrio y crecimiento de la economía cubana en esa década no hacían que la atracción de los inversionistas extranjeros se asumiera como una prioridad económica.

Sin embargo, la crisis en los noventa brindaba un panorama bien diferente. En septiembre de 1995 se formuló la Ley para la Inversión Extranjera, la cual derogaba el Decreto Ley 50 y debido a la profundidad de la apertura que produjo debió estar precedida de ciertos cambios incluidos en la Constitución en 1992, como la apertura para nuevas formas de propiedad, además de la estatal y la eliminación del precepto legal de la irreversibilidad de la propiedad estatal.

En el texto de esta nueva legislación para la inversión extranjera de 1995 se argumenta que su objeto es *“promover e incentivar la inversión extranjera en el territorio de la república de Cuba, para llevar a cabo actividades lucrativas que contribuyan al fortalecimiento de la capacidad económica y al*

*desarrollo sostenible del país*”. Así, esta ley se propone promover la inversión extranjera en todos los sectores del país, excepto los servicios de educación, salud e instituciones armadas.

A diferencia del decreto anterior, este documento sí expresa claramente las garantías que se le ofrecen a los inversionistas, las formas en que se puede realizar la inversión, el procedimiento para la autorización, los regímenes bancarios, los impuestos y las normas laborales y de uso de los recursos naturales.

Como primer elemento esta ley reconoce tres posibles formas de inversión:

- 1) Empresas Mixtas: implica la formación de una persona jurídica distinta de las partes accionistas, adoptando la forma de compañía anónima por acciones nominativas.
- 2) Contratación de Asociación Económica Internacional: es un pacto entre uno o más inversionistas nacionales pero sin formar una nueva personalidad jurídica; es solo un acuerdo donde cada parte contratante hace aportaciones distintas y ellas estipulan los pactos y cláusulas que entienden convenir a sus intereses y aunque no forman un capital social, pueden tener un fondo común, siempre y cuando quede determinada la porción de propiedad de cada uno.
- 3) Empresas de capital totalmente extranjero

En términos de garantías al inversionista se destaca en esta Ley la imposibilidad de expropiar, salvo por motivos de utilidad pública y social, pero con previa indemnización en MLC; la posibilidad de que el inversionista extranjero pueda vender o transferir en cualquier momento su parte; la libre transferencia al exterior, sin pago de impuesto, de las utilidades netas y de los haberes del inversionista, y la libertad para importar y exportar lo necesario para el desarrollo de la inversión. Si dejamos la interpretación de la legislación en este nivel, podrían encontrarse elementos similares a la liberalización y desestatalización que promueve el neoliberalismo. Sin embargo, lejos de desregular, esta legislación constituye un grupo de regulaciones tan cuidadosamente diseñadas que logran garantizar el papel protagónico del estado en este proceso.

Un primer elemento que queda muy claro en la nueva Ley es que la autorización para efectuar inversiones extranjeras en el territorio nacional es otorgada por el Comité Ejecutivo del Consejo de Ministros, órgano superior en la toma de decisiones del gobierno cubano que concentra poder ejecutivo, jurídico y legislativo, o una comisión designada por este. Incluso, en cualquiera de las siguientes situaciones: la inversión es de más de 10 millones de dólares, es de capital totalmente extranjero, se realiza para explotar servicios públicos, el capital extranjero proviene de un estado extranjero, si incluye la explotación de un recurso natural o comprende la transmisión de la propiedad estatal; su aprobación sólo será competencia del Comité Ejecutivo del Consejo de Ministro. Esta disposición empodera a la máxima dirección estatal para decidir la conveniencia de una inversión, y no al *Sr. Mercado*, como defiende abiertamente la doctrina neoliberal.

Otro aspecto que debemos destacar es que los inversionistas sólo pueden vender su parte al gobierno cubano y para hacerlo a una tercera parte, requerirán de previa autorización estatal. Se trata de acciones nominativas, sin transferencia; por lo tanto no hay mercado de valores, sólo pueden transferirse al estado cubano. Se dan garantías, pero no se da propiedad sobre el suelo, sólo se ofrece en usufructo.

También se estipula que las empresas que se forman deben abrir una cuenta en MLC en cualquier banco del Sistema Bancario Nacional (totalmente estatalizado) y sólo pueden abrir cuentas en bancos radicados en el extranjero con la previa autorización del Banco Nacional de Cuba.

Esta ley también se refiere al empoderamiento del estado respecto al régimen laboral de las empresas. Los inversionistas extranjeros sólo pueden emplear a sus directivos, pero la contratación de todo el personal está en manos de agencias empleadoras estatales. Sólo por excepción en el caso de algunas

empresas mixtas podrán contratar por ellas mismas a sus trabajadores. El pago salarial lo hará el estado en moneda nacional, previo depósito en MLC por parte de la empresa creada.

Tampoco esta legislación libera a los inversionistas de compromisos fiscales, como intentaría promover una transformación de corte neoliberal. Deben pagar un impuesto sobre la utilidad neta disponible de un 30%<sup>5</sup>, por la utilización de la fuerza de trabajo del 11% y por la contribución a la seguridad social de un 14 %. Los inversionistas son sólo exonerados del pago de impuestos sobre ingresos personales obtenidos a partir de las utilidades del negocio. Por lo tanto, esta apertura también constituye una forma de incrementar los ingresos del estado.

Resulta muy aclaratorio para entender la especificidad de esta reforma en Cuba, que cuando la legislación analiza las funciones y responsabilidades de la parte cubana o del inversionista cubano, solo se refiere a una empresa o entidad estatal, nunca a inversionistas privados. No existe un interés en ofrecer posibilidades a los inversionistas nacionales, ni siquiera a aquellos que radican en el exterior (aunque legalmente no existe ninguna restricción sobre estos últimos). Esta disposición garantiza el poder hegemónico del estado como inversionista a nivel nacional y por tanto, garantiza el control que este mantiene sobre la decisión de la pertinencia de cada inversión.

En resumen, la apertura a la inversión extranjera en Cuba, al menos en términos legislativos, es una medida que ha perseguido el objetivo de ayudar al estado cubano a superar la ausencia de capital en la que se vio inmerso con la crisis económica. Pero no se trata de una apertura al estilo neo-liberal. Como muestra de la retención del poder del estado cubano, éste continua siendo el único inversionista nacional y como puede apreciarse retiene los poderes últimos de decidir y revocar.

Aunque las nuevas regulaciones para la inversión extranjera están formuladas de manera flexible, ellas manifiestan claramente que el estado retiene un control significativo sobre la solicitud y desenvolvimiento de cada inversión extranjera. Mientras más poderoso económicamente es el inversionista aspirante este requerirá de mayor escrutinio y la aprobación se hará en los niveles más altos del gobierno.

Es preciso destacar que con esta legislación queda bien claro que el gobierno cubano pretende retener en sus manos las funciones de propietario, empleador, planificador y banquero. Así esta política, a la vez que permite satisfacer la demanda de capital, se convierte en facilitadora para que el estado cubano siga como el agente económico de mayor poder de decisiones respecto a la economía del país. No se trata de una apertura sin regulaciones, por el contrario, en su diseño esta Ley es muy cuidadosa con la definición del poder que conserva el estado cubano ante cada inversión.

Algunos resultados muestran la pertinencia de esta transformación que ha tenido lugar en la realidad cubana. A lo largo de estos 7 años de inversión extranjera, la cantidad de empresas creadas ha ido creciendo a un ritmo anual del 10%. Hasta marzo del 2002 existían 454 empresas autorizadas. Se han establecido relaciones con 163 países y ocupan los primeros lugares: España con 104, Canadá con 70 e Italia con 57<sup>6</sup> (Datos ofrecidos por el Centro Promotor para la Inversión extranjera CPI).

Otros resultados optimistas son que las ventas de estas Asociaciones Económicas Internacionales en el 2001 crecieron en un 5 % respecto al año anterior, las exportaciones en un 4%, las utilidades netas un 19 % y los ingresos que aportaron al país un 8 %. En el 2001, la inversión extranjera alcanzó un acumulado de 5.400 millones y de 1.835 millones en ventas de bienes y servicios, de los cuales 768 fueron exportaciones (Cable de la ANSA, 21 de enero del 2002).

Otro logro de este período de vigencia de la nueva ley para la inversión extranjera radica en la aprobación de 58 Acuerdos de Promoción y Protección Recíproca de Inversiones (APRI), destacándose la firma de acuerdos para evitar la doble tributación con 7 países (España, Italia, Barbados, Rusia, Portugal, Lisboa y China). (Datos ofrecidos por el CPI)

Como demuestran estas estadísticas compiladas la inversión extranjera en Cuba se ha mantenido en crecimiento. El CPI reconoce que el país como plaza de inversiones tiene las siguientes ventajas competitivas:

- Fuerza de trabajo calificada.
- Infraestructura adecuada (más del 95% del territorio está electrificado).
- Estabilidad social.
- Clima seguro para el personal extranjero.
- Integración regional de Cuba (ALADI y CARICOM)
- Ubicación geográfica ventajosa en el centro de un mercado en expansión (se retoma la idea de Cuba como la llave del Golfo<sup>7</sup>).
- Mercado fácil para empresas medianas y pequeñas, debido a las restricciones que el bloqueo de Estados Unidos impone para la entrada de grandes trasnacionales.

Pero, a pesar de estos resultados tan significativos, no todo es color rosa para cualquier inversionista que pretenda acercarse a Cuba. Según el propio CPI, los problemas fundamentales para lograr una autorización de negociación radica en la necesidad de lograr por parte del inversionista una compatibilidad en su propuesta con los intereses del estado y el largo proceso burocrático a seguir.

El logro de una compatibilidad con las prioridades estatales radica en el interés de la propuesta en los sectores priorizados (Turismo, Biotecnología, Tecnología de la Información y Energía), la significación de su aporte financiero, tecnológico o de mercado y/o en la promoción efectiva que éste generará respecto a la producción. Hasta el 2001, los cinco sectores que más recepcionaron entidades de inversión extranjeras fueron (por orden) la Industria Básica, el Turismo, la Construcción , la Industria Ligera y la Agricultura (Datos del CPI)

Respecto a la longitud del proceso de autorización, esto ha sido una constante desde que comenzaron a firmarse los primeros acuerdos. El procedimiento para invertir en Cuba consta de los siguientes pasos: i) Identificación de los socios, ii) Carta de Intención, iii) Negociaciones, iv) Presentación de Documentos, v) Aprobación o denegación; vi) inscripción de la asociación. Según la legislación, la aprobación no debe tardar más de sesenta días, este paso no es el que más demora, pues el tiempo promedio del mismo es actualmente de 45 días (Guerra, Roberto entrevistado<sup>8</sup>). Sin embargo el tercer paso, referido a las negociaciones, es el que ha convertido a todo el proceso en una cadena burocrática que parece interminable.

Para disminuir el tiempo de tramitación de una negociación, que en el 2000 fue de un promedio de 11,1 meses y en el 2001 de 10.8 meses, se ha creado el llamado Sistema de Ventanilla Única. Con esta iniciativa se le ofrece al inversionista extranjero la posibilidad de que, pagando cierta cantidad de dinero, una misma oficina se responsabilice con todos los trámites necesarios para comenzar la ejecución de su proyecto (licencias, permisos, autorizaciones, suscripciones, certificaciones, protocolizaciones y otorgamiento). En el 2001 este sistema canalizó cerca de 200 gestiones. Queda a elección de los inversionistas el uso o no de esta posibilidad. Sin embargo, según Roberto Guerra (entrevistado) del CPI, “para acelerar la negociación se necesita que ambas partes sean más claras en la definición de los proyectos y reconozcan que todos deben ganar”.

Pero una vez autorizada la inversión y de lograr formar la empresa, se dan otros comportamientos negativos. A pesar que la cantidad de empresas creadas ha ido aumentando, el índice de retención no parece ser muy elevado<sup>9</sup>. Según Nelson Valdés del CPI (entrevistado), sólo en el 2001 se disolvieron 16 empresas y en este año 72 están en proceso de disolución. El mismo Sr. Valdés considera que el cierre de esas empresas se ha debido fundamentalmente a tres causas principales: la ineficiencia, su pretensión de inversiones de corto tiempo y la falta de experiencia para lidiar con el necesario continuo proceso de negociación entre los *partners*.

Sin embargo, a través de la realización de entrevistas a diez inversionistas extranjeros en Cuba hemos podido identificar algunas de las dificultades que según ellos obstaculizan la efectividad de sus operaciones. Casi la totalidad de estos empresarios se refiere al problema de los retrasos en los pagos por parte del socio cubano, llegando a veces a incumplirse con los contratos legales de no sobrepasar los noventa días y también se quejan del sistema de letras de cambio utilizado por el gobierno cubano para solucionar esas deudas, considerándolo como obsoleto o falta de respaldo real. “La dificultad fundamental en nuestro negocio es el pago, que no son nada serios” (inversionista entrevistado). “(...) hay que insistir como mendigos” (inversionista entrevistado). Otro aspecto enunciado como desventaja es ubicado en la volatilidad de las decisiones políticas en Cuba (a veces demasiado repentinamente, a veces demasiado lentas), que interfieren directamente en la economía, perdiéndose a veces mucho tiempo de negociación de alguna iniciativa. También son denunciadas por estos inversionistas las presiones que el bloqueo norteamericano impone sobre sus empresas, teniendo a veces que actuar bajo otros nombres o a través de terceros, limitando sus potencialidades.

Pero estos problemas no hacen que los entrevistados no consideren a Cuba como un destino recomendable para la inversión. Sólo uno de los empresarios dio una respuesta negativa ante la actual pertinencia de Cuba como destino seguro para una inversión. El resto destacó entre sus ventajas competitivas fundamentales la seguridad de las inversiones debido a la estabilidad política del gobierno cubano, socio fundamental de todas las empresas, que aunque se demora en pagar, al final no se desentiende de sus compromisos, así como la existencia de una demanda amplia y diversa en un mercado poco explorado y, por tanto, poco competitivo y con grandes posibilidades para empresas nuevas. Es posible que tal visión sea la que mantiene en crecimiento la atracción de las empresas extranjeras. Sin embargo, urge que el estado cubano tome en cuenta los criterios negativos que manifiestan los inversionistas.

El gobierno cubano se preocupa relativamente por estas inconformidades, pues muchas de estas inversiones son cruciales para el desarrollo del país. Sin embargo, en los últimos dos años su foco de atención parece concentrarse en un cambio respecto a su intencionalidad inicial de atraer capital financiero foráneo. Tal modificación puede ilustrarse con la perfilación de dos nuevas tendencias.

En primer lugar, se han desarrollado esfuerzos para aumentar las cooperaciones y empresas cubanas que ejercen en el exterior. Por ejemplo, de las 24 empresas que se autorizaron en el 2001, 11 radican en Cuba y 13 en el exterior (Datos del CPI). Este comportamiento sugiere un cambio sustancial de las dimensiones con las que empezó este proceso de apertura. No se trata ya de promover solamente la entrada de capitales extranjero al país, sino que la intención ha girado hacia tratar de aumentar las posibilidades de expansión de nuestra economía a nivel internacional. Cuba se esfuerza en exportar know how hacia el exterior como vía para obtener capital.

La segunda tendencia radica en la autorización con el acuerdo 3827 de diciembre del 2000 de otra nueva forma de inversión extranjera, no incluida en la Ley de 1995: las llamadas Producciones Cooperadas. Se trata de un vínculo contractual entre una parte cubana y una extranjera que lleva implícito la suma de varios contratos (suministro, compraventa, leasing, transferencia de tecnología, asistencia técnica, entre otros). Pueden darse en dos formas: Contrato de Producción Cooperada (bienes y servicios) y Contratos de Administración (producciones y servicios). El objetivo es la cooperación entre ambas partes para la producción o prestación de servicios. No se comparten riesgos ni utilidades, ya que todas las utilidades pertenecen a la parte cubana, no se crea fondo común, no hay control común de la gestión, no existen aportaciones y el tiempo de vigencia es corto.

En este tipo de negociaciones la parte extranjera debe proporcionar recursos materiales o financieros, tecnología o mercado; financiar y/o garantizar un suministro estable a precios preferenciales de materias primas, materiales o productos semielaborados; proporcionar el equipamiento tecnológico requerido de la forma en que se negocie (compraventa, arrendamiento, comodato), transferir

tecnología, know how y asistencia técnica; o comercializar en el mercado externo. La parte cubana debe retribuir a la parte extranjera en la forma en que se negocie, pagar por cada contrato de forma puntual -en el texto del contrato debe establecerse la forma de retribución por cada concepto- producir y/o prestar servicios, comercializar en el mercado interno y asumir las importaciones (MINVEC, SF);. Por supuesto que como “parte cubana” sólo siguen estando facultadas entidades o empresas estatales.

Esta nueva intencionalidad del gobierno cubano parece ser consecuencia del respiro económico que ha ido experimentando el país (Valdés, Nelson entrevistado), lo que ha hecho que, reafirmando su decisión de mantener su hegemonía económica, haga más énfasis en contratar servicios o producciones que en conseguir capital. A partir del 2000 se han firmado 196 Contratos de Producción Cooperada, 12 de Administración Productiva y más de 50 de Administración Hotelera (Datos del CPI). En todos ellos el único inversionista es el gobierno cubano. Esta nueva forma se presenta como útil para pequeñas y medianas empresas o también puede convertirse en un paso exploratorio para crear condiciones para un negocio más complejo si resulta aconsejable (Valdés, Nelson entrevistado); pero sobretodo demuestra la voluntad política del estado cubano de mantenerse como el inversionista por excelencia.

Así, estas dos nuevas tendencias muestran el carácter complementario y no prioritario que el gobierno cubano asigna a la inversión extranjera en Cuba para el desarrollo económico. No se trata de buscar ilimitadamente gran cantidad de inversiones o de capital extranjero, pensando en su conveniencia para el desarrollo económico, como supone la apertura neoliberal; ni tampoco es un proceso de privatización hacia esos inversionistas. “Cuba no está liberalizando la inversión extranjera ni está privatizando al país, sino lo que busca es complementar (...) los esfuerzos nacionales para el desarrollo” (Guerra, Roberto entrevistado). Sólo se busca el capital estrictamente necesario que permita reactivar el desarrollo de sectores de dominio estatal, pero nunca el retiro del estado de estas actividades económicas. Esto lo reafirma el hecho de que durante estos seis años, después de aprobada la Ley, sólo existen en Cuba tres empresas de capital extranjero al 100%, que funcionan como Business Operation Transference (BOT). Definitivamente el predominio creciente del capital estatal es un hecho en las nuevas empresas.

Sin embargo, se hace imprescindible que se atienda urgentemente a los problemas de burocratización o de perdida de confiabilidad respecto a los pagos que manifiestan los inversionistas extranjeros, pues sino estas limitantes podrán superar las ventajas competitivas que ofrece el país, lo cual podría traducirse en el debilitamiento de las disponibilidad de empresas extranjeras para invertir en cualquiera de la multiplicidad de formas que hoy existen. Resulta necesario perfeccionar y exigir el cumplimiento de las regulaciones a la parte cubana con la misma fuerza que se hace para la autorización de la inversión a la parte extranjera para que este proceso “regulatorio” y no “liberalizador” –característico de una posición anti-neoliberal- muestre su factibilidad para la nueva realidad cubana.

Otra dirección hacia la que debe dirigirse la atención es hacia el creciente proceso de diferenciación social que ha generado esta inserción en la sociedad cubana de los capitalistas extranjeros. Mientras que el gobierno cubano ha concentrado sus esfuerzos en contrarrestar la desigualdad social que ha emergido del desarrollo de un pequeño sector privado nacional a través del sector por cuentapropia, su atención hacia la inequidad social que impone la inserción de este sector privado extranjero ha sido mucho menor.

Este sector ofrece posibilidades de empleo con mejores condiciones de trabajo y mejor poder retributivo, convirtiéndose en una fuerte competencia en términos empleadores para las empresas estatales, y además confronta el nivel de vida igualitario que se pretende en la sociedad cubana con estilos de vida de niveles muy superiores de consumo. Las condiciones de vida de estos inversionistas y de muchos de sus empleados contrastan radicalmente con los modos de sobrevivencia que aun persisten en la mayoría de las familias cubanas.

Este contraste es mucho más agudo que el que se establece con los cuentapropistas, que sólo constituyen un sector privado de pequeñas dimensiones si lo comparamos con los empresarios foráneos. Sin embargo, mientras que el gobierno cubano diseña políticas para limitar el desarrollo del sector privado nacional, a través de mayores imposiciones restrictivas o financieras, paralelamente ofrece mayores oportunidades de consumo a los inversionistas extranjeros como una vía de obtener ingresos para el país, pero estos empresarios no tienen obligaciones fiscales sobre sus ingresos personales. Esto constituye un incentivo para que estos inversionistas permanezcan en el país, pero a la vez contradice la racionalidad igualitaria que ha enarbolido el gobierno cubano como uno de sus principales recursos de legitimidad.

Es posible argumentar que del desarrollo que ha permitido la inversión extranjera el gobierno obtiene beneficios que se reflejan en el mantenimiento de muchos servicios públicos, sin embargo esto no atenúa el hecho de que el impacto directo de la muy apreciable inequidad que emerge se aprecia socialmente con negatividad.

#### **La descentralización fiscal: solución al déficit financiero.**

El déficit fiscal constituye una verdadera problemática para la sabiduría convencional neoliberal. Independientemente del grado de ocupación de la capacidad de producción instalada, se afirma que las cuentas públicas deben estar equilibradas a fin de evitar la emisión monetaria para financiar al Tesoro. La macroeconomía se agota en una muy simple operación aritmética. (Cuello, SF). Las reformas neoliberales argumentan la necesidad de hacer una descentralización fiscal como medio para ayudar a resolver el crítico problema del déficit presupuestario de los países pobres. A nivel internacional esta tendencia descentralizadora se ha basado en la transferencia de poderes fiscales hacia los gobiernos locales y se ha denominado modernización de la gobernabilidad local. Esta idea “modernizadora” se ha basado en la noción de enfatizar en el rol de *entrepreneurs* de los gobiernos locales, donde formas de ingresos, gastos e inversiones tratan de ser adaptadas a una racionalidad económica más estricta, tomando como paradigma a imitar al sector privado. Otra vez se trata de extender la apología del sector privado, pero esta vez a la gestión gubernamental local en términos del manejo de su presupuesto.

La recurrencia a políticas de reajuste fiscal no ha estado exenta de la nueva realidad cambiante de Cuba. En los inicios de los años noventa, mientras la crisis se iba profundizando el déficit fiscal parecía algo incontrolable en la realidad cubana, llegando en 1993 a más de 4 mil millones de pesos (Alzugaray, 2000). Ante esta situación, la nueva política fiscal del gobierno cubano se trazó como objetivos estratégicos lograr la estabilización macroeconómica rompiendo la espiral inflacionaria; reformar estructuralmente racionalizando las actividades productivas y las funciones del sector público; y elevar la eficiencia en la asignación gubernamental de los recursos (CEPAL, 1999).

A continuación de los cambios que crearon un sistema tributario mucho más sofisticado en 1994, se inició un proceso de cambios (que aun se desarrolla) para insertar a los gobiernos locales cubanos en un nuevo sistema de vinculación de ingresos y gastos, que pretende modernizar su diseño fiscal. Esta estrategia económica fue elaborada y dirigida por las instancias centrales del gobierno y no como una demanda de los propios gobiernos locales.

Este nuevo sistema se basa en el logro de una mayor racionalidad económica en el sistema de finanzas de la localidad. El objetivo del gobierno ha sido que cada localidad tenga cada vez mayores fuentes de ingresos, de forma que se correspondan la planificación y ejecución de gastos con los ingresos que sean capaces de generar. La pretensión esencial de toda esta transformación ha sido tratar que la localidad recurra a la subvención del gobierno central sólo en caso extremo para aliviar la presión financiera sobre el presupuesto central como vía para combatir el déficit.

La determinación de las necesidades presupuestarias de cada localidad (municipalidad) es un proceso que comienza en la base. Una vez al año el gobierno local prepara el anteproyecto del presupuesto

(plan de ingresos y gastos) con la participación de los representantes de cada uno de los sectores productivos y de servicios. La proyección presupuestaria que hace cada sector se discute en la Asamblea Municipal del Poder Popular (instancia municipal del gobierno cubano) y se confecciona el anteproyecto municipal del presupuesto. Este se somete a la Asamblea Provincial y posteriormente a la Asamblea Nacional, donde la entidad nacional del Ministerio de Finanzas y Precios hace los cambios que considere necesarios y se aprueba un proyecto de presupuesto que se vuelve a someter a la aceptación y consulta de las instancias inferiores. Este plan, aunque es de carácter legal, es relativamente flexible. En caso de gastos imprevistos, las instancias superiores evalúan la situación y pueden autorizar cambios, incluso subsidiando los gastos. Igualmente, los gobiernos locales pueden recibir transferencias para ejecutar políticas emergentes (no previstas en el plan de gastos) que se diseñan a nivel nacional. Aunque el poder final de decisión sobre la aprobación del presupuesto sea responsabilidad nacional, el hecho de que el punto de partida sea una propuesta elaborada a nivel local demuestra, al menos en términos de diseño, grados positivos de descentralización. Anteriormente la localidad sólo recibía el total otorgado y ahora tiene la posibilidad de interactuar en el proceso de determinación de cuanto necesitará para ese año fiscal.

Una vez comenzada la ejecución de este plan presupuestario, se somete con mucha frecuencia a una rendición de cuentas. A nivel municipal, una vez al mes se discute con los representantes de cada entidad el estado de los ingresos y de los gastos. En el caso de existir problemas en el cumplimiento de lo proyectado, deben trazarse estrategias. También una vez al mes se rinden cuentas a nivel provincial del estado del presupuesto del municipio.

Ahora bien, para que la localidad pueda diversificar las formas de ingresos, este nuevo sistema ha descentralizado los siguientes impuestos:

- Impuesto sobre circulación de ventas. En teoría pertenecen al presupuesto central, pero las recaudaciones se redistribuyen en forma porcentual a fin de equilibrar las finanzas locales, formando parte de los llamados ingresos directos o cedidos o impuestos participativos. Un 2% de lo recaudado pasa a la localidad.
- Impuesto sobre utilidades. Se organiza bajo la misma lógica que el anterior. El gobierno central transfiere a los presupuestos locales una parte de lo recaudado en las empresas rentables que están ubicadas en la localidad.
- Impuesto sobre servicios públicos. Se utiliza para referirse al impuesto cobrado sobre los servicios gastronómicos que se ofertan en la localidad<sup>10</sup>.
- Impuestos a ingresos personales. Se refiere al impuesto cobrado a los trabajadores por cuenta propia. El total de dinero recaudado (siempre que sea en pesos) permanece en la localidad.
- Impuesto sobre el uso de la fuerza de trabajo. Representa el 25% de los salarios de todos los trabajadores empleados en la localidad. Su recaudación total pasa íntegramente a los presupuestos municipales.

También se ha especificado claramente los contribuyentes que forman la base de este sistema de ingresos a nivel local:

1. Empresas subsidiadas por el presupuesto municipal.
2. Empresas no subsidiadas ubicadas en la localidad. Estas entidades son divididas en dos grupos: las de subordinación local y las de subordinación provincial o nacional. La subordinación se refiere a quién es responsable de cubrir su déficit o de disponer de sus ganancias en caso de superávit. Todas ellas contribuyen, aunque con fiscos diferentes a las finanzas locales.
3. Los ciudadanos residentes en la localidad.

En la actualidad, este proceso ha tenido resultados muy alentadores. Puede destacarse que antes de 1994 las 2/3 partes de los presupuestos locales provenían de transferencias centrales, ya en el 2001 esta cifra se redujo a 1/3 (Proenza, 2002). Pero evaluar de manera general este proceso es una meta un poco especulativa, es preferible partir de un estudio de caso realizado en un municipio de Ciudad de La Habana<sup>11</sup>.

Como un primer resultado que ilustra el municipio estudiado, resulta notable que desde 1997 hasta la actualidad prácticamente se ha logrado resolver el problema del déficit presupuestario a nivel local. Sólo en el año 2001 este municipio tiene un pequeño déficit debido a los gastos generados por la campaña nacionalmente diseñada contra el dengue (pero esta cifra es insignificante si comparamos con los niveles alcanzados a nivel general en el país en 1993). Para todos los funcionarios entrevistados (7 en total) la reforma tributaria de 1994 constituyó el momento de partida necesario desde el punto de vista organizativo y disciplinario para aumentar los ingresos de los gobiernos locales.

Otro resultado positivo notable es la existencia de cierta correspondencia entre la cantidad solicitada y la asignada, lo que sugiere la existencia de una racionalidad compartida entre las instancias locales y nacionales de cuanto puede crecer anualmente el presupuesto.

Sin embargo, resulta importante destacar que no todos los funcionarios entrevistados aprecian la factibilidad de la participación de las instancias locales en la elaboración del presupuesto a través del anteproyecto y no valoran positivamente la cuota descentralizadora que su propuesta desde la base parece encerrar, pues consideran que el resultado final no depende de sus percepciones; sino de la imposición las directivas centrales iniciales al realizar la proyección y del hecho que la decisión final está en manos de las instancias nacionales. todavía experimenta altos índices de centralismo. “No tiene sentido que las personas se maten haciendo el presupuesto”. (funcionario entrevistado) “Es importante que se realice el anteproyecto, pero al final no creo que se tome mucho en cuenta” (funcionario entrevistado). Estas percepciones sugieren que esta congruencia tal vez sólo sea el resultado de altos niveles de centralismo.

Por otra parte, se ha mantenido un crecimiento anual en el presupuesto asignado. Sin embargo, la cantidad asignada aún resulta muy poca. Aunque el percápita mensual ha ido aumentando, todavía la cantidad es muy pequeña. Esto se agrava si analizamos la devaluación que sufre el peso cubano. En el municipio estudiado, durante el 2001, año en que más percápita mensual fue asignado, sólo corresponde a 28 pesos (un poco más de un dólar) por ciudadano. Esto demuestra que resulta imprescindible que los gobiernos locales puedan disponer de un presupuesto mayor para poder elevar los niveles de vida de sus electores. Algunos de los funcionarios entrevistados concuerdan en que la cantidad de dinero que permanece en la localidad es insuficiente, pues no le permite resolver problemas críticos para sus habitantes. “Si la cantidad de ingresos que se recaudan no hubiese que enviarlos hacia la provincia, se pudieran incrementar los gastos aquí en el municipio, ya que faltan hacer muchas cosas” (funcionario entrevistado).

Al analizar la cantidad de ingresos generados en el municipio estudiado vemos que la cifra total ha sufrido variaciones. Se aprecia una caída entre 1998 y 1999, pero que afortunadamente ha vuelto a crecer en el 2000 y el 2001, aunque aún no alcanza los niveles de 1997, año de mayor recaudación.

Sin embargo, el crecimiento del porcentaje del total recaudado respecto al total asignado al presupuesto local de un 40% en 1997 a casi un 60% en el 2001, evidencia un proceso de mayor descentralización de esos ingresos. Esto puede constituir un estímulo muy importante para que los gobiernos locales continúen aumentando la capacidad para generar mayores ingresos y así aumentar su presupuesto. Es por eso que consideramos que el problema actual de disponer de poco presupuesto no radica en cuanto permanece en la localidad del total recaudado; sino en la necesidad de aumentar las fuentes de ingreso, para lo que quede en la localidad se traduzca en mayor cantidad.

Según algunos de los funcionarios entrevistados, el gobierno central presiona a los gobiernos locales para que cada año incrementen sus ingresos; a veces sin tener en cuenta que existen barreras que frenan la capacidad real de generar más ingresos. “Siempre es una cifra mayor lo que se pone para recoger” (funcionario entrevistado) “(...) me imponen cifras de recogida enorme, pero tengo que arreglármelas, los lineamientos a veces no me dan la cuenta, a través de nada. (...) esa cifra se me impuso, y aunque lo argumente, tengo que sacar el dinero de donde sea” (funcionario entrevistado).

En el caso el ingreso mayoritario proviene del impuesto sobre la utilización de la fuerza de trabajo –un 40% del total de ingresos generados- que constituye un 25% del salario de todos los trabajadores empleados por las entidades ubicadas en la localidad; le siguen en importancia los ingresos no tributarios (un 16%) y los impuestos sobre ingresos personales a los cuentapropistas (12%), el resto no rebasa el 10%. Otro elemento a destacar es que impuestos derivados de la actividad económica de la localidad representan muy poco de la totalidad de ingresos generados, entiéndase los impuestos sobre utilidades, ventas y circulación.

Esta distribución no es más que el reflejo de las limitaciones que tienen los gobiernos locales para la generación de ingresos.

Respecto a las fuentes de ingreso, las empresas grandes con capacidad de generar ganancias no son de subordinación local. Estas sólo aportan a la municipalidad impuestos sobre la circulación de ventas, cuando es aplicable. Las empresas no-subsidiadas de subordinación local no tienen gran peso en la economía nacional y por tanto sus posibilidades de crecer y de incrementar sus ganancias son relativamente pocas. En la localidad estudiada se ubican tres importantes empresas, generadoras de altos ingresos, pero ninguna de ellas ha sido subordinada a la localidad, lo que limita la cantidad de ingresos que ellas aportan al municipio. Esto explica por qué representa tan poco en el total de ingresos los derivados de la actividad económica empresarial de la localidad.

Otro elemento a considerar es el aporte directo de los ciudadanos de la localidad. Existen dos formas en que los ciudadanos aportan directamente al presupuesto local: a través del impuesto a la actividad cuentapropista y mediante el pago de los servicios que ofrece el gobierno local y las empresas subordinadas a él. En realidad los servicios y ventas que ofrecen los gobiernos locales que podrían generar ingresos son muy pocos. En el municipio estudiado, la cantidad de ingresos que se generan por esos servicios no rebasan el 5%. Sin embargo, la otra alternativa -el sector cuentapropista- si tiene muchas potencialidades para ayudar a incrementar los ingresos. La mayoría de los funcionarios entrevistados reconocen, además de la urgencia de perfeccionar las empresas estatales, la necesidad y conveniencia de desarrollar el sector cuentapropista para incrementar el presupuesto local; que en el caso de la localidad estudiada aportan el 12% de los ingresos locales. Sin embargo, como veíamos en una epígrafe anterior la actitud del gobierno cubano hacia este sector se caracteriza por ser restrictiva y no estimulante, lo que constituye una limitante muy fuerte para una de las fundamentales fuentes de ingresos de los gobiernos locales cubanos.

Estos dos problemas para generar más ingresos se agudiza con la depresión que experimenta el poder adquisitivo real del dinero que ingresa en el presupuesto. La existencia desde 1993 de dos economías paralelas en Cuba (la de pesos cubanos y la de dólares americanos) restringe la capacidad monetaria del presupuesto local. Los gobiernos locales encuentran dificultades para insertarse en el mercado que opera con divisas, pues la mayoría de las unidades que generan divisas no están subordinadas a la instancia local. Los gobiernos locales fomentan la ubicación de estas empresas en el territorio para ofrecer más opciones a la población y lo único que negocian a cambio del uso del espacio físico y del mercado local son posibles mejoras del entorno físico donde las entidades se ubican, extendiendo algunas facilidades de reparación, de alumbrado, de ambientación a la comunidad, pero los beneficios en términos fiscales son inapreciables.

En el caso de las industrias locales, la situación es aún más sorprendente, mientras que el gobierno local es responsable de subvencionarlas en caso de irrentabilidad, las ganancias obtenidas de la producción que permite la obtención de divisas permanecen en la entidad para ser reinvertida o ingresan al presupuesto de la provincia y no al municipio. El impuesto a las utilidades no incluye las ganancias generadas en MLC. Lo mismo sucede con la actividad por cuentapropia, aquellas actividades cuyo impuesto es en dólares los ingresos generados pasan al nivel provincial.

Varios de los funcionarios entrevistados muestran inconformidad con la no permanencia en la localidad de los impuestos que se cobran en divisas. “toda la divisa la controla el Padre de la Patria” (funcionario entrevistado) ; pero otros consideran que “el municipio no esta capacitado para administrar recursos de este tipo” (funcionario entrevistado).

El gobierno central cubano ha diseñado algunos mecanismos para aliviar esta ausencia de MLC en el presupuesto local. Una parte (muy pequeña) del dinero que el municipio aporta en dólares al presupuesto provincial y nacional, es transferida a las instituciones y entidades locales; pero las entidades superiores fijan el destino de este dinero: mejorar las condiciones de trabajo de los funcionarios y estimular con la entrega de algunos artículos (para el aseo personal, equipos electrodomésticos, etc.) a los trabajadores administrativos.

Otra iniciativa ha sido la coordinación a nivel nacional de los llamados “programas de hermandad” entre los gobiernos locales cubanos y alcaldías, municipalidades y otras instituciones de varios países. Esto ha sido una vía explotada, bajo la dirección del gobierno central, como fuente de ingresos para apoyar el mejoramiento de las condiciones de vida en la localidad. Pero si bien estas iniciativas han ayudado a resolver algunos problemas acuciantes de las localidades, por sí solas no han sido la solución para incrementar los ingresos en MLC para los gobiernos locales en Cuba, tan necesario para enfrentar el gran deterioro que han sufrido los servicios públicos a nivel local como consecuencia de la crisis. Prevalecen las prohibiciones a una gestión propiamente local para obtener ingresos en MLC.

A modo de resumen, los problemas que actualmente enfrentan los gobiernos locales en el nuevo sistema financiero para poder generar nuevos ingresos y así incrementar su presupuesto podemos agruparlos en tres aspectos:

1. Limitaciones para generar ganancias derivadas de las actividades económicas productivas más importantes del país.
2. Restricciones para generar ingresos en MLC
3. Pobre aporte de la población al presupuesto local debido a insuficiencia y la baja calidad de los servicios que ofrece el gobierno local y sus empresas subordinadas; así como a la intencionalidad de reducir el sector cuentapropista.

Estos problemas indican que para garantizar la prosperidad en el desarrollo a nivel municipal (de forma sostenida) podría estimularse la descentralización, en un mayor grado, de aquellos sectores económicos que permiten generar importantes fuentes de ingresos. Entiéndase empresas o entidades que producen para la venta en divisas o empresas relacionadas con el sector económico fundamental de las regiones. También podría pensarse en ampliar el concepto de industrias locales y no dejarlas solo como pequeñas empresas, sino pensar en entidades de amplia producción que se mantengan subordinadas al gobierno local.

Otro aspecto a considerar es la necesidad de disminuir progresivamente las restricciones legales asociadas a la expansión del cuentapropismo, dado su importancia como contribuyentes de ingresos al presupuesto local, ya que el total de dinero que aportan ingresa al presupuesto local. Las reglamentaciones excesivas tienden a incentivar actividades en los mercados negros y distorsionar el

desempeño macro y micro-económico, mientras que su sustitución por impuestos y tarifas aumentan la captación de recursos fiscales (CEPAL, 1999).

Pero para completar el análisis de este nuevo sistema fiscal, resulta imprescindible estudiar el comportamiento de los gastos. Todo parece indicar que las restricciones para un ejercicio más descentralizado de la gobernabilidad local se hacen aun más notables si analizamos los mismos.

Al partir de un análisis de los gastos del municipio estudiado puede notarse que en su desglose por sectores no existen grandes variaciones porcentuales a lo largo del período analizado (1998-2001). Se mantienen las prioridades y no se introducen grandes cambios en la distribución porcentual dedicada a cada sector. El presupuesto de gastos llega a la localidad ya desagregado centralmente por sectores y las direcciones municipales de esos sectores sólo están encargados de distribuirlo por entidades.

Educación se mantiene como el sector que concentra la mayor cantidad de gastos, al cual se le destina aproximadamente el 40% del presupuesto aprobado, seguido por Salud Pública, que ocupa como promedio un 36% del total gastado. Estos dos sectores priorizados, donde el gobierno local emplea casi el 80% de su presupuesto asignado, son completamente subsidiados y gratis, por lo tanto el gran gasto que significan para el presupuesto local no se revertirá en nuevas formas de ingreso para el presupuesto local. Así, las posibilidades de regenerar ingresos según los gastos de los gobiernos locales son muy escasas (esto constituye otra limitante para aumentar sus niveles de ingresos).

Por otra parte, resulta llamativo que sectores como los Servicios Comunales y la Vivienda cuya situación actual ha sido bastante crítica, debido al desajuste entre una demanda creciente propia del desarrollo urbano acelerado de la Ciudad de La Habana y la oferta disponible, dispongan de tan poco presupuesto para ejecutar (menos del 10%). Particularmente Vivienda ha experimentado un decrecimiento en los últimos dos años de un 6.25% en 1997 al 4.3% en el 2001. Este comportamiento resulta inexplicable, pues los problemas al respecto no han evidenciado mejoría como para que el presupuesto estatal le dedique menos cantidad.

Otro comportamiento sorprendente es que los sectores de Cultura y Deporte se caractericen por una baja representación en los gastos locales (menos del 3%). Reconociendo el gran esfuerzo que declara el gobierno cubano y la cantidad de programas que articula para desarrollar estos dos sectores; esta distribución tan baja en los gastos locales nos sugiere que las actividades que se implementan para desarrollar estos sectores aun están muy centralizadas. Lo mismo sucede en el caso de la asistencia social (menos del 1%), pues es una actividad que se mantiene centralizada.

Es importante aclarar que esta distribución de los gastos se mantiene constante debido a la persistencia de elementos centralizadores desde el mismo momento en que se organiza la proyección de los gastos. Las normas de precios y gastos de los sectores son fijadas a nivel nacional; así como la distribución por sectores también responde a criterios nacionales, instancia que establece hasta las prioridades y los límites de crecimiento del presupuesto para cada sector.

Sin la menor intención de abogar por el abandono de las prioridades sectoriales que como proyecto social y como fuente de legitimidad mantiene el gobierno central cubano, pues incluso la mayoría de los funcionarios entrevistados consideran que la prioridad dada a los sectores de educación y salud debe mantenerse; sería muy válido revalorizar la posibilidad de otorgar mayor autonomía a la localidad para determinar sus necesidades, prioridades y tasas de crecimiento, lo cual permitiría una mayor adecuación del sistema de gastos a las necesidades propias de la localidad. Una mayor flexibilidad de esta distribución puede traducirse en una respuesta más concreta de los gobiernos locales a las necesidades más específicas de sus electores.

Para ser coherentes con la decisión de que el presupuesto local dependa cada vez más de sus propios ingresos, debe hacerse más énfasis en la productividad fiscal de los gastos, es decir sus poderes

regenerativos financieros. Actualmente, el proceso de cambios enfatiza en ampliación de formas de ingreso a través de la ampliación de los impuestos y se es riguroso en el control de los gastos, pero debe pensarse de un modo más estratégico a largo alcance para que una parte significativa del presupuesto ejecutado se convierta en fuente futura de ingresos.

Si realmente se pretende que los gobiernos locales sean responsables de ingresar el presupuesto necesario para la actividad económica y los servicios públicos que ofrece el municipio, podrían transferirse más poderes que les permitan desarrollar su capacidad de *entrepreneurs*; es decir, disponer de un presupuesto mayor para desarrollar iniciativas locales que reproduzcan su capital: empresas para-estatales, prestamos a ciudadanos, oferta de servicios en MLC, etc. Sin embargo estas iniciativas se encuentran aún muy centralizadas. Incluso, el superávit de una localidad puede ser utilizado bajo un mandamiento provincial, para subsidiar el déficit de otra localidad de la provincia; sin importar que tal vez esta transferencia del excedente a las zonas deficitarias pueda afectar el uso más eficiente de los recursos, dado que las entidades con superávit no siempre se benefician de las bondades y la prudencia de su gestión (CEPAL, 1999). En aquellos casos en que la localidad logra disponer de ese superávit, puede emplearlo para hacer inversiones, pero sólo del tipo *non-profit*. Actualmente el gobierno local se limita a ofrecer lo que la población necesita, pero debe transformar esta actitud en una negociación, donde los beneficiados con esos servicios beneficien de algún modo al gobierno local, para que este pueda seguir ampliando su política de inversiones. Es necesario explotar sus poderes de gestión.

Según Christine Wallich (1994), idealmente, el sistema financiero de los gobiernos locales debe apoyar las políticas macroeconómicas del gobierno central, asegurar correspondencia entre las responsabilidades de gastos de los gobiernos subnacionales y los recursos disponibles; incorporar algunos poderes de ganancias para esos gobiernos subnacionales e incentivarlos a movilizar esas ganancias; ser transparente, basado en objetivos, estable y con criterios no negociables; dar una apropiada discreción de gastos a los gobiernos subnacionales; y mejorar la rendición de cuentas de los funcionarios locales

Varios de estos principios se cumplen en gran medida en el nuevo sistema de finanzas de los gobiernos locales en Cuba. Como puede verse, los presupuestos locales se benefician de casi la totalidad de los ingresos tributarios que se originan de las empresas públicas que operan en la localidad, se realiza una sistemática rendición de cuentas y sus gastos ejecutados se corresponden con los recursos asignados, eliminándose el déficit fiscal. Sin embargo la demanda de gestión que existe a nivel local está muy lejos de ser respondida con los recursos que hoy la localidad dispone, es por eso que se necesita ampliar el proceso de multiplicación y ampliación de las fuentes de ingresos, flexibilizar la distribución de los gastos y estimular su *entrepreneurial capacity*. Sólo con una mayor disponibilidad de recursos y su correcta utilización posterior en función de satisfacer las demandas locales harán que este proceso, además de resolver en cifras el desbalance fiscal, genere una gestión local más eficiente con impacto notable en la vida de los ciudadanos del municipio.

Pero, como es sabido, determinar las cuotas pertinentes de descentralización es una de las tareas más difíciles que enfrentan las instancias nacionales y subnacionales de cualquier país. Las características y problemas que subyacen al interior de la descentralización fiscal en Cuba son propios de una reforma que trata de dinamizar el poder de los gobiernos locales, pero sin imitar a las políticas neoliberales. La persistencia de los mecanismos centralizadores, es una muestra de que el gobierno nacional no pretende desentenderse del uso del presupuesto municipal para traspasar su déficit fiscal al nivel local. Sin embargo, resulta muy importante que se encuentre un equilibrio funcional entre la descentralización y la retención de poderes a nivel nacional, para poder aprovechar al máximo todas las oportunidades que esta reforma podría brindar para un mejor ejercicio de la gobernabilidad local.

## **Balance concluyente: ¿demuestra la experiencia cubana la viabilidad de un modelo reformador antiliberal?**

Para comprender las sociedades latinoamericanas contemporáneas resulta imprescindible partir de la aureola neoliberal que inunda a todo el continente desde finales de los años setenta. A pesar de dos décadas de resultados insatisfactorios y de las críticas provenientes de todos los sectores sociales, las políticas liberales siguen guiando los cambios de orden económico que rápidamente se traducen en transformaciones políticas y sociales. La hegemonía de la doctrina neoliberal, aunque la misma ha llegado a ser evaluada como un rotundo fracaso, sigue siendo una realidad en nuestra región. Varios elementos, tanto del contexto internacional como de las características discursivas internas de la propuesta neoliberal parecen propiciar tal dominio. Entre ellos podemos mencionar el apoyo que tal ideología, encuentra en las instituciones financieras internacionales más poderosas a donde, sin alternativas, recurren los gobiernos latinoamericanos buscando préstamos para intentar solucionar las depresiones económicas; la forma pragmática del discurso de esta doctrina; así como la inexistencia de alternativas teóricas o prácticas después de la crisis del mundo socialista.

Desde 1959, Cuba ha intentado construir un tipo de sociedad que contraste con el resto de América Latina, comenzando con la ruptura de las relaciones económicas con Estados Unidos y llegando a la defensa de un modelo de gobernabilidad cercano al instaurado en el socialismo de Europa del Este. Sin embargo, los años noventa constituyeron una década en la que el país, sin el apoyo del campo socialista, parecía estar progresivamente condenado a incorporarse a la ruta de subdesarrollo del continente y dependencia del capital de esos centros internacionales de financiamiento y de sus políticas reformadoras condicionantes. Pero después de más de diez años, aunque se ha llevado a cabo un proceso reformador estructural, aun el país no mantiene relaciones con tales acreedores y continúa proclamando la existencia de un sistema socialista. Pero, a pesar del distanciamiento mantenido respecto al BM y al FMI, ¿ha logrado Cuba reformar el país sin incorporar las ideas neoliberales que reivindican el mercado y culpan al estado?

El análisis contenido en este trabajo sobre tres de las reformas más importantes que en esta década ha implementado el gobierno cubano: la ampliación del sector por cuenta propia, la apertura a la inversión extranjera y la descentralización fiscal; permite elaborar algunas conclusiones al respecto.

Es absolutamente cierto que estas tres reformas implican cierta revalorización de las relaciones Estado-Mercado en una sociedad donde por más de treinta años se sustituyeron todos los mecanismos mercantiles por un sistema de planificación altamente centralizado, respaldado por una hegemonía económica estatal, donde el sector privado prácticamente era inexistente. La crisis económica de los noventa puso en duda la pertinencia de tal modelo y comenzó a recurrirse al *Mr. Mercado*.

Sin embargo como se ha demostrado en cada una de las reformas estudiadas, tal reivindicación no se ha hecho de manera compatible con el paradigma neoliberal. La nueva dinámica de la realidad cubana no constituye una sustitución del Estado de Bienestar por el *Bienestar del Mercado*. Lejos de ser un proceso de liberalización o desregulación para el ejercicio libre del mercado, es un grupo de cambios lentos y cuidadosos en función de establecer regulaciones estrictas que permitan la inserción del mercado, sólo hasta el nivel en que tal incursión no afecte la hegemonía económica estatal.

El repliegue del estado a través de una reducción drástica de los gastos gubernamentales, la privatización de las empresas estatales, la eliminación de los subsidios y el proteccionismo, la liberalización de los mercados y el cambio de estrategias de desarrollos orientadas hacia adentro por las orientadas hacia afuera, sustanciales de la ideología neoliberal parecen estar ausentes de la realidad cubana. No es posible notar en las reformas cubanas una renuncia al estado asistencial, sino más bien un intento de perfeccionar el mismo, en búsqueda de una mayor racionalidad económica en su *modus operandis*. Ni se exige el repliegue del estado ni se juzga como algo negativo la intervención estatal. Es

todo lo contrario: una reformulación de la manera en que el estado debe garantizar tal dominio; sin dudar de su pertinencia como institución social líder.

Entre las evidencias más importantes de esta peculiaridad del proceso de cambios ocurridos en el país que se encuentran en las políticas analizadas pueden mencionarse las siguientes:

- La posición restrictiva y no facilitadora del estado ante el pequeño sector privado que emerge de la ampliación del sector por cuenta propia, limitando la gestión de estos *entrepreneurs* y los resultados de sus microempresas; ratificando la idoneidad de una economía mayormente estatal
- La creciente preferencia de negociaciones con inversionistas extranjeros donde predomine el capital estatal cubano, como vía para garantizar su hegemonía económica y evitar relaciones de dependencia de capital foráneo.
- La persistencia de mecanismos centralizadores tanto en la gestión de ingresos como en la de gastos dentro de las políticas de descentralización fiscal llevada a cabo en los gobiernos locales, que muestran que el estado central se considera el máximo responsable de la balanza fiscal y se niega a renunciar a sus funciones económicas o a traspasar la solución de tales problemáticas totalmente a manos locales.
- La generación ascendente de regulaciones y legislaciones que fortalecen el papel del estado y que especifican claramente el nuevo papel de los mecanismos de mercado como elemento complementario, pero no sustitutivo de una economía estatalizada.

Otra de las diferencias palpables con las políticas neoliberales, que se deriva del estudio que desarrolla este trabajo, es la alerta que el gobierno cubano mantiene ante la diferenciación social que crece con la inserción del mercado. Si bien el neoliberalismo enarbola que el mercado libre impone normas uniformes a todos los agentes económicos y es el mecanismo que despoja al individuo de todo su contenido político; pues no reconoce fuerzas sociales y políticas, distinguiendo únicamente sujetos calificados o no calificados, consumidores y oferentes y que por tanto por sí solo resuelve los problemas de desigualdad; la sospecha del gobierno cubano de que la incursión del mercado haga peligrar su recurso de legitimidad más antiguo, la equidad social, es muy fuerte y constituye la base ideológica de las formulaciones de muchas de las políticas restrictivas que acompañan la apertura.

Sin embargo, esta prevaleciente racionalidad moral constituye, en algunos casos, un punto de conflicto entre el estado y aquellas capas y actores sociales que encuentran mejores posibilidades de vida y gestión con las reformas e incluso a veces provoca maneras contradictorias y distorsionantes en la continuidad y profundización de los cambios. El ejemplo más evidente está en el conjunto de restricciones que se le imponen al crecimiento de las micro-empresas por cuenta propia, una vez que el propio estado les autoriza su formación; y aunque en menor medida, también se aprecia en las restricciones impuestas a los gobiernos locales para convertirse en agentes de mayor impacto social y en las negativas dadas a aquellas iniciativas de inversión de capital totalmente extranjero.

Otro aspecto de diferenciación respecto al neoliberalismo puede ubicarse en el énfasis que hace ésta ideología de derecha en el mercado externo como la única variable dinámica del proceso de acumulación capitalista. Si bien el gobierno cubano ha llamado la atención de los inversionistas extranjeros y ha formulado un marco legal para favorecer sus operaciones en el país, el objetivo de esta transformación no ha sido sólo fortalecer el mercado externo, sino que su meta fundamental ha sido contribuir al equilibrio financiero del estado para poder mejorar el mercado interno y poco a poco ha tratado de recurrir cada vez más al capital extranjero para conservar su hegemonía económica, desviando la inversión extranjera hacia la transferencia de tecnologías, servicios, conocimientos, y no tanto de capital. Aunque estas inversiones han incidido directamente en las exportaciones, también han permitido el desarrollo de producciones para el mercado interno, fuente importante de recaudación de

divisas, por la gran fuerza de las remesas familiares en los ingresos de los cubanos. Esta idea también puede argumentarse con la autorización del cuentapropismo, sector dirigido a copar demandas del mercado interno; así como con la intencionalidad de perfeccionamiento de la racionalidad en el uso de los recursos en los gobiernos locales partiendo de la ampliación de ingresos provenientes de la localidad.

Además, puede destacarse como peculiar que, aunque el proceso de transformaciones está dirigido a perfeccionar las formas internas de administración e intervención estatal y de política económica, el gobierno cubano no ha abandonado su constante denuncia al peso que para obtener mejores resultados tienen las relaciones de producción internacionales prevalecientes, elemento que el neoliberalismo condena al olvido.

¿Pero ha logrado esta estrategia anti-liberal recuperar al país? Si analizamos los indicadores macroeconómicos podemos encontrar argumentos alentadores. En los últimos años el PIB ha crecido, la inflación y el déficit fiscal ha disminuido, las exportaciones han aumentado y, de manera general, la macroeconomía se ha dinamizado. También desde el punto de vista social se han llevado a cabo programas amplios y merecedores de una ovación a nivel internacional. Pero los resultados microeconómicos o el impacto en la economía familiar aún no son muy alentadores. Por otra parte, como muestra en el análisis aquí presentado, algunos problemas o áreas de conflictos surgen de este proceso reformador que pretende liberalizar de manera regulada o mercantilizar sin desestatalizar.

Se han originado conflictos entre las políticas restrictivas impuestas al sector por cuenta propia y el ejercicio de iniciativas de esas microempresas, provocándose un decrecimiento del sector a pesar de su amplia demanda, así como un proceso de concentración según el área geográfica y las mayores posibilidades de lucro de la actividad, reduciéndose el sector a una élite económica que se autoreproduce y disminuyendo sus posibilidades para personas que lo asumen como alternativa de sobrevivencia. De aquí se deriva una creciente diferenciación social, que si bien el estado trata de combatir con compromisos fiscales estrictos para esos *entrepreneurs*, aún los ingresos que se obtienen al ser empleado por el estado son muy inferiores a los que se obtiene a través del ejercicio del cuentapropismo; convirtiéndose estas actividades en una alternativa empleadora muy competitiva ante las empresas estatales.

Debido a un excesivo escrutinio ante la posibilidad de una inversión extranjera, se ha burocratizado de manera aguda el proceso de autorización; y parece ser que el estado como único *partner* nacional autorizado presenta algunos problemas de liquidez e incumple en tiempo con sus compromisos de pagos o toma decisiones repentinamente que pueden dañar largos procesos de negociaciones. Estos problemas constituyen una fuente de desestímulo para la atracción de los inversionistas foráneos. Como problema adicional, se ha generado una creciente diferenciación social a partir del asentamiento en el país de capitalistas extranjeros que desarrollan niveles de vida y de consumo muy superiores a los de la población media cubana; así como las posibilidades retributivas de sus empleados son muy superiores a las que puede ofrecer el estado cubano, creándose una nueva capa social con acceso a ingresos en dólares.

Se incrementan las inconformidades de los gobiernos locales ante una política (centralmente diseñada) de descentralización fiscal que ha logrado controlar el déficit fiscal a través de la exigencia de mayor generación de ingresos propios, pero que a la vez restringe las posibilidades de una gestión económica más emprendedora del gobierno local, desestimula la ampliación de actores económicos locales que constituyen fuentes importantes de ingresos para la localidad e impone una distribución de los gastos de poca flexibilidad.

Mucho camino le queda por andar a la sociedad cubana para demostrar la pertinencia y superioridad de un modelo socioeconómico que se proclama antiliberal. Aunque este sistema de gobernabilidad le ha

permitido al estado continuar con cierto bienestar social que garantiza, entre otros, educación y servicios de salud gratis, su mayor detrimiento está en los aún muy bajos niveles de consumo y de perspectivas para mejorar la calidad de vida que dependen de los ingresos derivados del salario.

La devaluación del peso cubano, la existencia de una oferta dolarizada predominante para el acceso a muchos de los artículos más imprescindibles de la vida cotidiana familiar, la política no facilitadora de actividades alternativas generadoras de ingresos, hacen que los niveles de consumo necesario estén muy distantes de ser satisfechos a través de los salarios que pagan las empresas estatales. Esto desestimula la eficiencia laboral, desacredita socialmente al estado como empleador dominante y provoca el desarrollo de actividades informales asociadas a un mercado negro que depende mayormente de recursos malversados al estado. Así se desarrolla una dinámica de ingresos difícil de explicar donde una persona que gana diez dólares al mes es capaz de sobrevivir en una sociedad donde un pequeño paquete de galletas cuesta alrededor de 1 dólar. Sin embargo, los indicadores de desarrollo humano compiten con las mejores cifras obtenidas internacionalmente y los niveles de pobreza y de exclusión social que existen en el resto de América Latina están ausentes de la Cuba contemporánea, manteniéndose para todos los ciudadanos una canasta básica alimentaria altamente subsidiada por el estado.

Esta coexistencia de supervivencia económica en el ámbito familiar y de amplios planes de bienestar a nivel social convierten al caso cubano en un polémico centro de discusión y estudio al cual hemos pretendido contribuir con este trabajo, pero cuyo agotamiento es imposible. Observadores y estudiosos de todas las regiones están atentos a la evolución de esta sociedad que se rehúsa a tomar el camino de los antiguos países ex-socialistas o a seguir los pasos de deterioro que los PAE han generado en el resto del continente latinoamericano: dos opciones diseñadas por los centros internacionales de poder bajo el vehemente abrazo de una ideología neoliberal. La decisión del gobierno cubano de rechazar al neoliberalismo rebasa las promesas, pero aún se necesitan mejores resultados para su consideración como alternativa viable. La realidad debe aportar más evidencias.

## Notas

<sup>1</sup> Que en la actualidad sólo se aplica a los trabajadores por cuenta propia.

<sup>2</sup> Suponiendo que declaran lo realmente ganado, ya hay diferencias muy grandes, aunque aun no se ha logrado un sistema que controle la veracidad de esas declaraciones.

<sup>3</sup> Debe recordarse que este sector se mantuvo muy limitado por tres décadas.

<sup>4</sup> Este estudio fue realizado por Sandra Medina (2002) bajo la tutoría de la autora de este trabajo.

<sup>5</sup> Si explotan un recurso natural puede ascender a un 50 %

<sup>6</sup> Estos tres países aglutinan más del 50% de las empresas creadas.

<sup>7</sup> Durante la colonización española en Cuba la ubicación geográfica del país en el Golfo de México como punto intermedio entre el norte y el sur de América la convirtió en un punto comercial muy codiciado. Esto provocó un crecimiento del interés de Estados Unidos en nuestro país y la perseverancia de España en mantener su dominio. Cuba fue la última colonia española en América en obtener su independencia y seguidamente se convirtió en una neo-colonia de Estados Unidos.

<sup>8</sup> Cada vez que se refiera a una fuente como “entrevistado” debe entenderse como una persona que ha sido entrevistada para la realización de este trabajo.

<sup>9</sup> No fue posible calcular exactamente este indicador, pues no pudimos obtener con exactitud cuantas empresas han cerrado por año.

<sup>10</sup> Nótese el no adecuado uso del término público, pero esa es la denominación que se le ha dado a ese impuesto.

<sup>11</sup> Este estudio fue realizado en el municipio Plaza por Dayané Proenza (2002) bajo la tutoría de la autora de este trabajo.

## Bibliografía

Alzugaray, María Carla 2000 *Cuba's response to the economic crisis of the 1990's. Adjustment in Social Policies and Welfare system and the impact on social development* (Holanda: Institute of Social Studies).

Carranza, Julio et Al 1995 *Cuba la restructuración de la economía. Una propuesta para el debate* (La Habana: Editorial de Ciencias Sociales).

CEPAL 1999 (1997) *La economía cubana. Reformas estructurales y desempeño en los noventa* (México: ONU, AL; ASDI y Fondo de Cultura Económica).

Cuello, Raúl E. SF “El neoliberalismo: una ideología contraria al equilibrio social”, en Boron, Atilio Et Al (comp.) *Tiempos Violentos. Neoliberalismo, globalización y desigualdad en América Latina* (Biblioteca Virtual de CLACSO: Sala de Lecturas).

Ellwood, W 1998 “*Cuba on the cusp of change*”, en *The new internationalist*, No. 331, mayo.

Grindle, Marileen 2002 *Conferencia impartida en la Facultad de Filosofía e Historia de la Universidad de La Habana*.

Hernández-Moltó, Pedro 1994 “Las vías para la reinserción de Cuba en la economía internacional y la experiencia europea”, en *Cuba: apertura económica y relaciones con Europa* (IRELA).

Jatar-Haussmann, A.J. 1996 “Through the cracks of socialism: the emerging private sector in Cuba”, en *Cuba in Transition* (Washington DC: ASCE), Vol. 6.

Jiménez Cabrera, Edgar 1993 “Neoliberalismo y pobreza en América Latina”, en *Sociología y Política* (México: Universidad Iberoamericana), No. 2.

Kay, Cristóbal 1993 “For a renewal of development studies: Latin America theories and neoliberalism in the era of structural adjustment”, en *Third World Quarterly*, Vol 14, No 4.,

Medina, Sandra 2002 *La fiscalidad en clave sociológica: estudio de las percepciones de un grupo de contribuyente* (Universidad de La Habana, Departamento de Sociología: Tesis de Grado).

Méndez, E. 1996 “Cuba: antecedentes y perspectivas del desarrollo territorial”, en *Sección Latinoamericana*.

Mesa-Lago, Carmelo 1971 “Economic Policies and Growth”, en Mesa-Lago (ed.) *Revolutionary Change in Cuba* (University of Pittsburgh Press).

Mesa-Lago, Carmelo 1971a “Present and Future of the Revolution”, en Mesa-Lago (ed.) *Revolutionary Change in Cuba* (University of Pittsburgh Press).

Ministerio de Economía y Planificación 1997 *Cuba. Informe Económico Año 1997* (La Habana).

MINVEC SF *Consideraciones para el asesoramiento a los organismos patrocinadores de los contratos de producciones y servicios cooperados* (material de oficina).

Moreno, José A. 1971 “From traditional to modern values”, en Mesa-Lago (ed.) *Revolutionary Change in Cuba* (University of Pittsburgh Press).

Nicholas, Howard 1998 *Understanding the IMF's structural Adjustment Package (lecture Notes)* (Holanda: Institue of Social Studies).

Perry, J.M. et Al 1996 “Alternative policies to deal with labor surpluses during the Cuban transition”, en *Cuba in Transition* (Washington, D.C: ASCE), Vol. 6.

Proenza, Dayané 2002 *Problemas y retos de la descentralización fiscal en Cuba. Un estudio de caso*, (Universidad de La Habana. Departamento de Sociología: Tesis de Grado).

Scavo, Carlos SF “Políticas monetarias: auge, esclerosis e implosión”, en Boron, Atilio Et Al (comp.) *Tiempos Violentos. Neoliberalismo, globalización y desigualdad en América Latina* (Biblioteca Virtual de CLACSO: Sala de Lecturas).

Sevares, Julio SF “Globalización y la vulnerabilidad externa”, en Boron, Atilio Et Al (comp.) *Tiempos Violentos. Neoliberalismo, globalización y desigualdad en América Latina* (Biblioteca Virtual de CLACSO: Sala de Lecturas).

Togores, V. 1996 *El trabajo por cuenta propia. Desarrollo y peculiaridades en la economía cubana*, (Centro de Estudios de la Economía Cubana: Inédito)

Toledo, Nora SF “Los procesos urbanos en América Latina a la luz de la teoría de la dominación”, en *Notas Sociológicas* (Universidad Nacional de San Juan: Departamento de Sociología).

Wallich, Christine 1994 “Russia’s dilemma” en Wallich, C. (edit) *Russia and the challenge of Fiscal Federalism* (Banco Mundial).