

El desarrollo de la economía cubana a partir de 1959

OLGA ESTER TORRES R.*

1. INTRODUCCION

Las transformaciones sociales, económicas y políticas que se han producido en Cuba durante los últimos veinte años, en medio de presiones externas y dificultades internas, han constituido un importante foco de interés mundial en esta segunda mitad del siglo XX. El azaroso y singular camino recorrido por este país; el abanico de medidas de política económica ensayadas y sus diversos resultados, y los escollos a los que ha tenido que enfrentarse a partir de una situación de retraso para lograr objetivos definidos de bienestar social, son parte de un rico acervo de experiencias de gran utilidad para ciertos países en vía de desarrollo.

El proceso puede dividirse en tres etapas, definidas por

cambios muy nítidos en las líneas de acción emprendidas. La primera (1959-1963) se distingue por las modificaciones y ajustes inherentes a la formación de un nuevo sistema socioeconómico; la segunda (1963-1970) está marcada por el fortalecimiento del sector azucarero y su constitución en el pilar del desarrollo económico; la última (1970-1980) refleja un gran esfuerzo de síntesis en la política económica, de ordenamiento del régimen y de mayor integración con los países socialistas de Europa.

2. LA CUBA PRERREVOLUCIONARIA

La economía cubana anterior a 1959 se caracterizaba por el dominio de un sector exportador apoyado en el azúcar y estrechamente ligado a la economía estadounidense. De esta ecuación fundamental derivó todo un modelo de funcionamiento dependiente que determinaba, entre otros aspectos, la

* Funcionaria de la CEPAL, México. Las opiniones que contiene este artículo no coinciden necesariamente con las de ese organismo.

organización económica, la utilización de los recursos y la distribución social de los beneficios del crecimiento.

La organización económica giraba en torno a la producción azucarera, la cual combinaba plantas industriales de corte moderno con la explotación intensiva de la tierra. Ello dio como resultado una concentración de este factor de la producción y condujo a un régimen de propiedad agraria donde coexistían predios de gran dimensión con parcelas de pequeños y medianos propietarios, así como predios de agricultores minifundistas dedicados a producir para la subsistencia.

Por otra parte, como la propiedad de la tierra estaba concentrada y resultaba difícil ampliar la frontera agrícola para permitir la proliferación de los pequeños y medianos propietarios, gran parte de la fuerza de trabajo rural estaba formada por asalariados.¹ Este contingente había tendido a ampliarse, ante la reducida generación de empleo en otros sectores productivos. La oferta flexible y a bajo costo de la fuerza de trabajo implicó que la combinación de factores más redituable se sustentara en el uso intensivo de la mano de obra e hiciera innecesario mejorar la tecnología en el agro.

La concentración de la actividad productiva en torno al azúcar, que además de ser inestable a causa de las variaciones del mercado mundial se enfrentaba desde mediados de los años veinte a fuertes restricciones para expandirse, así como la ausencia de otras actividades que generaran ocupación, produjeron un desempleo progresivo de gran magnitud, que en algunas épocas del año se agravaba por la estacionalidad de la zafra azucarera. A ello también contribuyó el crecimiento de la población que, si bien no era muy alto, llevó a que ésta se duplicara de 1930 a 1950, en tanto que el sector exportador del que dependía la actividad económica permanecía estancado.

Las características extremas del modelo monoexportador y de economía de plantación, así como el grado elevado de integración a la economía estadounidense, impidieron en la posguerra una evolución semejante a la de numerosos países latinoamericanos, con características similares, cuyo desenvolvimiento se apoyó en gran medida en la ampliación de su sector industrial, al introducirse en la región el proceso de sustitución de importaciones. En consecuencia, la actividad manufacturera cubana, además de incipiente, mantuvo una estructura de corte tradicional. A ello contribuyeron también los acuerdos arancelarios con Estados Unidos, los bajos costos de transporte —que abarataban los productos importados e impedían la expansión de la industria local— y la existencia de un importante sector comercial importador que desestimulaba cualquier política proteccionista de aliento a la sustitución de importaciones.

La insuficiencia de oferta interna implicaba que los ingresos de exportación se volcaran principalmente hacia las importaciones y tuvieran escasos efectos multiplicadores en

la economía local. Esos ingresos tampoco generaban efectos monetarios duraderos de carácter expansivo o depresivo en la economía, ni repercutían en los niveles de precios, lo que hubiera derivado en efectos correctores de la balanza de pagos que tal vez podrían haber propiciado el encarecimiento de los productos importados y estimulado el crecimiento de la producción nacional.

A este funcionamiento de la economía correspondió un sistema bancario rudimentario en el que tenían fuerte predominio las instituciones estadounidenses. La Banca Central, que empezó a operar en 1950, si bien significó la creación de un sistema monetario autónomo,² prácticamente sólo cumplió funciones de emisión y de apoyo crediticio (principalmente al sector externo), ya que por las características de la economía, en la esfera cambiaria operaba un mecanismo de ajuste simple.

En síntesis, la excesiva especialización de la economía, la organización productiva del sector estratégico y las limitaciones para su crecimiento agudizaron los problemas de desempleo y subempleo, y ello pese a que durante los años cincuenta se había tratado de invertir esta tendencia, incrementando la inversión pública con financiamiento externo. Si bien ello tuvo ciertos efectos en el mediano plazo, acrecentó el monto de la deuda externa y provocó una disminución importante de las reservas internacionales.

En este marco de desempleo y subempleo crónico y creciente, y de virtual estancamiento económico —aun cuando algunas variables económicas y sociales situaban a Cuba en los niveles medios de desarrollo de América Latina—, que coincidía con una elevada proletarización de la fuerza de trabajo (rural y urbana), un alto nivel de conciencia de clase y una buena organización, surgió la Revolución cubana y con ella el cambio radical hacia otras formas de organización económica, política y social.

3. LA TRANSICIÓN AL SOCIALISMO (1959-1963)

La superación de los desajustes económicos que habían constituido la piedra de toque para la ruptura del antiguo sistema, así como la necesidad de modificar la forma de funcionamiento económico, se transformaron en las metas del nuevo gobierno. Los postulados económicos iniciales del movimiento político cubano se concentraron en: abolir el desempleo —aun en condiciones de baja productividad—; redistribuir el ingreso, y modificar el aparato productivo para superar la economía de plantación.

La ejecución de esta política, en el marco de una economía de corte capitalista, y las añejas relaciones de Cuba con el exterior, determinaron que la adopción de medidas para lograr esas metas desembocara en un proceso causal difícilmente predecible, planteando nuevos e intensos problemas, pero que perfilaba paulatinamente las bases de un Estado socialista. En el período 1959-1963, marcado por

1. De acuerdo con cifras del Censo de Población, Viviendas y Electoral de 1953, la fuerza de trabajo agrícola se distribuía así: 27% propietarios, 61% asalariados, 8% trabajadores familiares no asalariados y 4% administradores y capataces.

2. La moneda cubana se estableció en 1914; sin embargo, el dólar mantuvo curso legal y fuerza liberatoria.

profundas transformaciones estructurales, se distinguen dos fases: una desde principios de 1959 a mediados de 1960 y otra desde esa fecha hasta fines de 1963.

En la primera etapa, la aplicación de algunas medidas y reformas, como la reducción de alquileres, la rebaja de las tarifas de algunos servicios públicos y el precio de ciertos productos esenciales, si bien no modificó plenamente las bases del sistema de propiedad, implicó una importante redistribución del ingreso. Incluso la primera Ley de Reforma Agraria (mayo de 1959) salvaguardó en gran medida al sector privado agrícola, al establecer como límite máximo para la propiedad individual 30 caballerías (poco más de 400 ha.), y extensiones mayores en casos especiales;³ empero, afectó desde el principio a los intereses extranjeros y de los grupos nacionales de altos ingresos y traspasó al dominio del Estado una importante proporción del área agrícola (40 por ciento).

Estas disposiciones motivaron diversas respuestas, tanto del exterior (cancelación de créditos, petición de pago por adelantado y congelamiento de cuentas) como de algunos grupos internos (sabotaje a la producción y descapitalización de las empresas), que culminaron más tarde con la cancelación de la cuota azucarera en el mercado estadounidense y con el bloqueo económico.

Así, las tensiones se fueron agudizando y la profundización del proceso revolucionario enmarcó la iniciación del segundo subperíodo. De junio a octubre de 1960 se llevaron a cabo varias nacionalizaciones⁴ que aumentaron el control del Estado sobre gran parte del aparato productivo. Adicionalmente, en 1963 un nuevo proceso de reforma agraria colocó bajo el control estatal 70% de la superficie cultivable; sólo quedaron fuera de ese régimen las propiedades menores de cinco caballerías (67 hectáreas).

Las medidas encaminadas a lograr los objetivos inaplazables de redistribución del ingreso y elevación del empleo desembocaron en una serie de estrangulamientos, producto en gran medida de la estrechez del aparato productivo, de la celeridad del proceso, del bloqueo de las fuentes tradicionales de abastecimiento y también de la desarticulación institucional derivada de los cambios en la administración pública. Además, la falta de experiencia en la elaboración y aplicación de una política económica para una sociedad de nuevo corte —como lo han reconocido dirigentes del proceso— también llevó a cometer errores, algunos de los cuales se comentan más adelante.

Para elevar los niveles de empleo en un país con escasa dotación de recursos naturales⁵ y de capital, un débil

3. Por ejemplo, se autorizaban hasta 100 caballerías en los casos de superficies sembradas de caña y de arroz cuyos rendimientos superaran en 50% a los promedios nacionales.

4. Se nacionalizaron las refinerías de petróleo, las compañías eléctricas y de teléfonos, 36 ingenios, la red bancaria y 383 empresas diversas.

5. Las reservas energéticas de Cuba son escasas y su riqueza forestal se agotó prácticamente en el período prerrevolucionario. Aun cuando el país posee importantes reservas de níquel, hierro y cobalto, estos minerales abundan en forma de lateritas, cuya tecnología de explotación se encuentra aún en desarrollo e investigación. No se

aparato productivo —salvo en la industria azucarera— y una gran apertura de la economía hacia el exterior, así como para superar fuertes deficiencias heredadas del pasado y que afectaban a gran parte de la población, se seleccionaron áreas cuyo desenvolvimiento combinara una baja demanda de inversión e importaciones con efectos de importancia en la ocupación y el ingreso y repercusiones indirectas en otras ramas, como la construcción y sus materiales, por ejemplo. Así, se dio impulso a sectores sociales como la educación, la salud y la vivienda, a los que se sumaron otras fuentes de ocupación tales como la administración pública y las fuerzas armadas. Esto llevó a que la participación de la población económicamente activa en el sector servicios se incrementara de 25% en el bienio 1959-1960 a 33% en 1964.

El impulso transmitido a los sectores sociales se advirtió en los resultados obtenidos. En materia de educación, el principal objetivo era llenar los grandes rezagos en la instrucción primaria y en la educación de los adultos. En el primer caso, la matrícula creció, del ciclo escolar 1958/59 al de 1963/64, en casi 80%, hasta atender cerca de 1 300 000 escolares; en cuanto a la educación para adultos, casi inexistente, en el ciclo 1963/64 se registraron aproximadamente 500 000 personas. Paralelamente, la construcción de planteles escolares se incrementó en 6 280 unidades de 1958/59 a 1963/64. Como en las ciudades la infraestructura era menos deficiente, y en todo caso podía suplirse temporalmente con instalaciones improvisadas,⁶ gran parte de las nuevas aulas se levantó en las zonas rurales. Con respecto al personal docente, información parcial señala que el empleo en la educación primaria y media se duplicó con creces durante el período 1958-1963, al pasar de 21 900 a 49 200 personas. La urgente demanda de maestros se cubrió mediante el adiestramiento rápido, previo o simultáneo al ejercicio de la docencia.

Este ambicioso programa educativo, amplificado con la campaña de alfabetización llevada a cabo en 1961, si bien representó una fuerte expansión de los gastos corrientes y de capital, permitió elevar el nivel de concientización del pueblo, dar mayor fluidez a las comunicaciones entre Estado y población y sentar las bases para la superación de los recursos humanos, además de los efectos mencionados en la ocupación y la actividad económica.

El Estado, al quedar en gran parte⁷ a cargo de la salud pública, amplió la cobertura, asignando prioridad a las áreas rurales y aboliendo el pago de los servicios.⁸ Además,

cuenta, por tanto, con una base de materias primas para el desarrollo de la petroquímica y la siderurgia, dos de las industrias clave de cualquier economía moderna. Existen algunos productos o sectores destacados como el níquel, la pesca, el turismo y la agricultura —especialmente la cañera y su concomitante, la industria azucarera— de donde la economía cubana deberá obtener lo necesario para su desarrollo. Véase Fidel Castro, *Informe central al primer congreso del Partido Comunista de Cuba*, Departamento de Orientación Revolucionaria del Comité Central del Partido Comunista de Cuba, La Habana, 1975.

6. Muchas de las mansiones de lujo abandonadas por los emigrantes fueron transformadas en centros educativos.

7. Tanto la medicina privada como el mutualismo siguieron funcionando bajo la supervisión del Estado.

8. De 1958 a 1963 se construyeron 52 hospitales, 33 de ellos en zonas rurales. El número de camas subió de 21 780 en 1958 a 39 690 en 1963.

gradualmente se dio mayor énfasis a la medicina preventiva que a la curativa. Para tal fin se llevaron a cabo campañas masivas, tanto de vacunación para erradicar las enfermedades infecciosas, como de divulgación de higiene.

Durante estos años también se dio gran impulso a la construcción de viviendas, edificándose 85 000 unidades, de las cuales 30% se ubicó en las zonas rurales. En este renglón la autoconstrucción desempeñó un papel destacado, pues se estima que alrededor de 30 000 viviendas se levantaron con este sistema.

No obstante que se alcanzó gran parte de las metas fijadas por los dirigentes cubanos, la radical modificación del *statu quo* hizo que surgieran nuevos problemas y presiones, que obligaron a idear nuevas medidas para corregir los desajustes.

Así, por ejemplo, la política de ocupación permitió eliminar prácticamente el desempleo; empero, ello provocó nuevos desajustes entre la oferta y la demanda sectoriales, al crear excedente de mano de obra en algunas actividades y escasez en otras.

La agricultura cañera fue uno de los sectores más afectados; al reorganizarse el sistema productivo, dicha rama perdió dinamismo debido a que las condiciones del país no permitían modificar de manera acelerada la anterior combinación de factores. En efecto, la creación de fuentes estables de empleo, que en general requerían de menos esfuerzo físico, desplazó a gran parte de los cortadores de caña hacia otros sectores productivos. Asimismo, las limitaciones de inversión no permitieron que dicha emigración fuera remplazada por maquinaria agrícola. Si bien esta carencia pudo remediarse en parte con el trabajo voluntario, cuya movilización se realizó mediante las organizaciones de masas, la falta de adiestramiento en las labores cañeras afectó la productividad de la fuerza de trabajo.

Por otro lado, los grupos de población antes postergados se vieron favorecidos por la política de redistribución del ingreso, que combinó con éxito la elevación de los salarios, los cambios al régimen de propiedad —por medio de las reformas Agraria y Urbana—, la reducción de las tarifas de los servicios públicos y la exoneración de pago por los servicios educativos y de salud pública. Sin embargo, la expansión de la demanda se tradujo en mayores compras del exterior, a las que siempre se había tenido que recurrir para cubrir los requerimientos internos en renglones básicos, sobre todo alimentos y energéticos. Aunque la demanda, que tenía un alto contenido nacional, pudo satisfacerse parcialmente con producción interna —por la capacidad ociosa existente en algunas ramas del sector industrial—, la reducida integración productiva determinaba un alto contenido importado⁹ y de cualquier manera hubo que recurrir a mayores adquisiciones del exterior.

9. Para 1963 los requerimientos directos e indirectos de insumos importados por cada 100 unidades de demanda final para algunas ramas seleccionadas eran de 44.0 en petróleo; 41.3 en metalurgia y maquinaria; 33.6 en química; 29.9 en los alimentos y 23.8 en materiales de construcción. Véase "El desarrollo industrial de Cuba", en *Cuba Socialista*, vol. VI, La Habana, mayo de 1966.

A partir de 1961, por efectos del bloqueo económico impuesto por Estados Unidos —como se verá más adelante—, la actividad económica se frenó, tanto por la escasez de refacciones y repuestos que minó la capacidad productiva, como por la falta de fluidez en la disponibilidad de materias primas. Esta limitación de la oferta interna, frente a una demanda creciente, casi imposible de cubrir con importaciones —dado que el desequilibrio en la balanza de pagos se hizo sentir con fuerza desde 1962—, obligó a instaurar un paulatino y creciente sistema de racionamiento de la mayoría de los artículos, con el propósito de asegurar su distribución equitativa entre la población. Además, con objeto de evitar un exceso de liquidez monetaria, entre 1961 y 1963 se estabilizaron los salarios y se incrementaron algunos precios.¹⁰

Paralelamente a las acciones emprendidas en el área del empleo y del ingreso, con objeto de superar la economía de plantación reduciendo en el mediano plazo la mono-exportación y la apertura de la economía hacia el exterior, se inició un proceso de sustitución de importaciones y de diversificación agrícola. La búsqueda de una rápida y variada industrialización, enmarcada en un cambio de las fuentes tradicionales de comercio, prolongó el proceso de maduración de las inversiones y entorpeció la mecánica de la producción, al dificultarse la fluidez de las entregas.¹¹

Por otra parte, la emigración de personal calificado también limitó el funcionamiento de la industria, no obstante la asistencia técnica que aportaron los países de Europa oriental.

El esfuerzo de desarrollo en esta economía abierta incrementó considerablemente las importaciones, con mayor vigor a partir de 1961, cuando a las adquisiciones tradicionales se sumaron las de bienes de capital. Las compras del exterior disminuyeron a partir de 1959, para alcanzar 580 millones de pesos en 1960 frente a un nivel de 777 millones en 1958. En el período 1961-1963 crecieron nuevamente, llegando en el último año a 867 millones de pesos (véase el cuadro 1). Ello, pese a que desde el principio se realizó un proceso selectivo de las importaciones, al favorecer las compras de bienes de producción en desmedro de las de consumo, cuya participación en el total importado se redujo de 36% en 1958 a 25% en 1963.

En contraste con el comportamiento de las importaciones, las ventas al exterior perdieron dinamismo y en 1963 el valor corriente se redujo 25% en relación con el alcanzado en 1958. Esta disminución de la capacidad para importar estuvo asociada fundamentalmente con diversos fenómenos relativos a la evolución del sector azucarero. En efecto, en el período 1959-1961, cuando la producción de azúcar se mantuvo a

10. Véase CEPAL, *Estudio Económico de América Latina, 1963*, cuarta parte, "La economía cubana".

11. En ello influyó la lejanía de las nuevas fuentes de abastecimiento. Asimismo, la falta de una tradición comercial entre Cuba y los países de economía centralmente planificada dificultaba la descripción de los productos y de sus especificaciones. Por último, existían problemas de recepción y almacenamiento, pues la infraestructura portuaria no estaba adaptada para barcos de gran calado y los almacenes y frigoríficos eran insuficientes.

CUADRO I

Cuba: exportaciones e importaciones de mercancías y su saldo comercial, 1958-1979
(Millones de pesos cubanos)

Año	Exportaciones			Importaciones			Saldo					
	Total	Unión Soviética	Resto de países socialistas	Resto del mundo	Total	Unión Soviética	Resto de países socialistas	Resto del mundo	Total	Unión Soviética	Resto de países socialistas	Resto del mundo
1958	733	14	5	714	777	—	2	775	— 44	14	3	— 6
1959	636	13	1	622	675	—	2	673	— 39	13	— 1	— 51
1960	608	103	46	459	580	80	28	472	28	23	18	— 13
1961	626	304	160	162	639	263	184	192	— 13	41	— 24	— 30
1962	522	221	206	95	759	411	218	130	— 237	— 190	— 12	— 35
1963	545	164	203	178	867	461	242	164	— 322	297	— 39	14
1964	714	275	148	291	1 019	410	277	332	— 305	— 135	— 129	— 41
1965	691	322	214	155	866	428	230	208	— 175	— 106	— 16	— 53
1966	598	274	208	116	926	521	218	187	— 328	— 247	— 10	— 71
1967	705	367	210	128	999	582	207	210	— 294	— 215	3	— 82
1968	651	290	198	163	1 102	671	208	223	— 451	— 381	— 10	— 60
1969	667	233	214	220	1 223	669	236	318	— 556	— 436	— 22	— 98
1970	1 050	529	248	273	1 311	691	226	394	— 261	— 162	22	— 121
1971	861	304	261	296	1 387	731	239	417	— 526	— 426	22	— 121
1972	771	224	197	350	1 190	714	200	276	— 419	— 490	— 3	74
1973	1 153	477	268	408	1 463	811	224	428	— 310	— 334	44	— 20
1974	2 237	811	472	954	2 226	1 025	328	873	11	— 214	144	81
1975	2 947	1 661	341	945	3 113	1 250	354	1 509	— 166	411	— 13	— 564
1976	2 692	1 638	452	602	3 180	1 490	374	1 316	— 488	148	78	— 714
1977	2 912	2 066	378	468	3 433	1 858	467	1 108	— 521	208	— 89	— 640
1978	3 440	2 496	420	524	3 574	2 328	521	725	— 134	168	— 101	— 201
1979 ^a	3 500	2 370	514	616	3 687	2 524	534	629	187	154	— 20	— 13

a. Preliminar.

Fuentes: Anuarios de comercio exterior de Cuba y Comité Estatal de Estadística.

niveles superiores a los de 1958, actuaron como elementos depresores, conjunta o alternativamente, la baja en la cotización internacional del azúcar (16% en 1959 y 12% en 1961) y el debilitamiento de la demanda mundial, así como la desviación hacia otros mercados, en 1960, de cerca de un millón de toneladas destinadas inicialmente al mercado preferencial estadounidense, de precio más alto. A partir de 1961, las cotizaciones empezaron a recuperarse hasta alcanzar un nivel alto en 1963, pero los ingresos provenientes del exterior se redujeron al disminuir el volumen exportado debido a mermas en la producción.

Este comportamiento disímil de las exportaciones y de las importaciones elevó abruptamente el saldo negativo de la balanza comercial a 237 millones de pesos en 1962 y a 322 millones en el año siguiente, cifras que contrastan con el déficit promedio del período 1959-1961, que ascendió a sólo 6 millones de pesos anuales.

En 1961 se inició una abrupta reorientación de los flujos comerciales, como respuesta al bloque económico. En ese año, los países socialistas de Europa absorbieron en conjunto 73% de las exportaciones y 70% de las importaciones; destaca la participación de la Unión Soviética, con 48% y 41% respectivamente. Esta nueva dirección del comercio exterior de Cuba significó una relativa diversificación de sus fuentes de comercio, ya que anteriormente un solo país (Estados Unidos) absorbía alrededor de 70% de las importaciones y exportaciones. La institucionalización del comercio entre Cuba y los países socialistas se rigió por acuerdos

que se fueron modificando o sustituyendo ante el rápido cambio de los acontecimientos.¹²

La reorientación geográfica del comercio estuvo acompañada no sólo por una contraparte financiera; incluyó también asistencia técnica y ayuda militar, sobre todo de la Unión Soviética.

Durante este período, la organización gubernamental se empezó a modificar para adaptarla al nuevo papel del Estado. Se crearon así instituciones destinadas a dirigir los sectores productivos que pasaron a la administración pública, entre las cuales fue pionero el Instituto de la Reforma Agraria, fundado en 1959 a raíz de la primera Reforma Agraria. En 1960, y con vistas a sentar las bases de la dirección económica del Estado, se creó la Junta Central de Planificación (Juceplan), que se convirtió en el órgano de

12. El convenio comercial firmado con la Unión Soviética en enero de 1960 estipuló la compra de 425 000 toneladas de azúcar en ese año y un millón de toneladas anuales durante los siguientes cuatro, a los precios del mercado mundial. Empero, a mediados de año, ante la cancelación de la cuota azucarera cubana en el mercado estadounidense, la URSS se comprometió a comprar a Cuba, al precio del mercado mundial, el mismo volumen de azúcar que había dejado de adquirir Estados Unidos. A finales de 1960 se firmó un nuevo acuerdo mediante el cual los países socialistas acordaron comprar 4 millones de toneladas, a poco más de 4 centavos de dólar la libra (precio superior al del mercado mundial). En mayo de 1963, ante el alza de precios en el mercado libre, la Unión Soviética elevó su cotización a 6,11 centavos, precio que se mantuvo hasta 1972. En estos años la Unión Soviética liquidó sus compras principalmente con mercancías y poco menos de 20% con monedas de libre convertibilidad.

mayor jerarquía en el área. En 1961 se inició la formulación de una metodología —basada en los principios ortodoxos de la planificación socialista— para preparar un plan económico. Finalmente, en 1962 se elaboró el primer plan anual de desarrollo.

El esfuerzo realizado en el área de la planificación, si bien no tuvo un efecto real en la actividad económica, sentó las bases de la nueva organización centralmente planificada y permitió descubrir algunos escollos que impedían su funcionamiento. Entre éstos destacaba la falta de estudios de apoyo en los distintos sectores, que impedía conocer las ofertas y demandas disponibles para una asignación realista de los recursos.

En este primer período (1959-1963) se estima que el producto material creció 3.6% al año en términos reales, sin incluir la construcción.¹³ El sector más dinámico fue el industrial con un incremento de 4.4% anual, en tanto que el agropecuario apenas aumentó 1.5%. La producción cañera resultó posiblemente afectada al aplicarse la nueva política de diversificación agrícola, que disminuyó la superficie para el cultivo de este producto; también influyeron en forma adversa factores climatológicos (sequía y ciclón) y, por último, la carencia de mano de obra a la que ya se hizo referencia. La expansión de la agricultura no cañera estuvo frenada sobre todo por problemas de organización productiva, concretados básicamente en una excesiva diversificación de la producción, en virtud de que se habían introducido nuevos cultivos para los cuales no se contaba con experiencia.

4. BASES PARA UN DESARROLLO SOSTENIDO: EL FORTALECIMIENTO DE LA VOCACION AZUCARERA (1963-1970)¹⁴

Una vez transcurridos los primeros años del proceso cubano, en los que se había trazado en los fundamentos su dirección, se inició un examen autocrítico y la búsqueda de una vía de desarrollo que permitiera sentar las bases para un crecimiento sostenido.

Frente a la perspectiva de agudizar el desequilibrio de la balanza de pagos, provocada por las crecientes importaciones que requería el desarrollo económico, en 1963 los dirigentes cubanos adoptaron una nueva estrategia, destinada a ampliar la capacidad para importar en el mediano plazo. En efecto, se consideró que en la expansión del déficit comercial el elemento cardinal era la contracción de las ventas de azúcar al exterior —a consecuencia de la caída de la producción, al destinarse parte de la superficie sembrada de caña a otros productos—. Por tanto, se abandonaron los objetivos de diversificación agrícola y la producción cañera volvió a ser el centro de la nueva estrategia, aunque bajo otras formas de

organización. Por otra parte, ante la limitación de recursos humanos y de capital, también se revisó y modificó la política que apuntaba hacia una industrialización rápida y amplia mediante un proceso de sustitución de importaciones. Se impulsaron, en cambio, algunas ramas manufactureras seleccionadas, ligadas básicamente con el sector agropecuario.

Así, desde fines de 1963, el Gobierno cubano fijó como meta alcanzar una producción de 10 millones de toneladas de azúcar crudo en 1970, lo que significaba un aumento de 150% con respecto al volumen obtenido en 1963. Para tal fin, el primer plan de la industria azucarera (1966-1970) contemplaba un aumento paulatino de la producción, a razón de un millón de toneladas al año hasta llegar al objetivo señalado en 1970. En el plan también se proponía ampliar la capacidad instalada de los ingenios, sustituir los equipos obsoletos, introducir masivamente nuevas técnicas en las labores de siembra y cultivo de la caña y mecanizar la zafra.

Estos objetivos exigieron la reasignación de recursos de capital, en particular para alentar la producción de insumos e implementos agrícolas, y se destinó una parte significativa de la capacidad para importar a la compra de bienes de producción para la agricultura. Con ello se esperaba optimizar la inversión, concentrando los esfuerzos en un cultivo en el cual el país tenía ventajas naturales y para cuyo procesamiento industrial se disponía de capacidad instalada suficiente, o susceptible de ampliarse mediante algunas reformas en los ingenios y prolongando el período de molienda.

Para exportar esta producción creciente de azúcar, en enero de 1964 Cuba y la URSS convinieron que las compras soviéticas aumentarían paulatinamente de 2.1 a 5 millones de toneladas anuales de 1965 a 1968, manteniéndose en este nivel hasta 1970. Además, se estableció un precio preferencial de 6.11 centavos por libra, muy superior al correspondiente al mercado libre en aquellos años.

Varios problemas impidieron cumplir las metas de producción del plan azucarero. En efecto, en algunos años las sequías, combinadas con la insuficiente mecanización agrícola y las deficiencias en la dirección y organización de la zafra, determinaron que si bien la producción de caña superó fácilmente el bajo nivel alcanzado en 1963, la producción programada para 1966-1969 (30 millones de toneladas acumuladas) sólo se cumplió en poco más de dos tercios, alrededor de 20 millones de toneladas (véase el cuadro 2).

La tecnificación de la producción cañera que debiera haber permitido sobrepasar la carencia de mano de obra en el campo, además del fuerte recargo que significó para el balance comercial, fue insuficiente, en parte por la falta de instrumentos adecuados para llevar a cabo algunas de las labores agrícolas.¹⁵ Así, para las tareas de siembra y cultivo se contaba con una oferta apropiada de maquinaria, tanto en los países de economía centralmente planificada como en los de economía de mercado; en cambio, para la cosecha no

13. Hasta 1969, la información estadística disponible no permite construir un cuadro macroeconómico coherente debido a varias reorganizaciones metodológicas durante los años sesenta. Por tanto, los indicadores del producto material y de sus componentes deben considerarse con las reservas del caso. Véase CEPAL, *Cuba: estilo de desarrollo y políticas sociales*, Siglo XXI Editores, México, 1980.

14. En este período, la información disponible confiable se refiere al comercio exterior y a algunos cambios estructurales cualitativos.

15. En 1967 se consideró, incluso, la posibilidad de regresar a una mayor utilización de los recursos humanos en esta faena.

CUADRO 2

Cuba: indicadores básicos de la industria azucarera, 1951-1979

Año	Producción (miles de toneladas) ^a		Rendimiento industrial base 96 ^o (%)	Días de zafra	Caña molida por día de zafra (toneladas)
	Caña molida	Azúcar crudo base 96 ^o			
1951	44 938	5 821	12,95	108	415 567
1952	59 538	7 298	12,26	136	441 894
1953	40 812	5 224	12,80	94	438 881
1954	39 295	4 959	12,62	88	446 722
1955	34 819	4 598	13,20	76	460 802
1956	37 039	4 807	12,98	80	460 331
1957	44 714	5 742	12,84	98	454 757
1958	45 716	5 863	12,82	98	466 183
1959	48 051	6 039	12,57	103	467 629
1960	47 492	5 943	12,51	103	466 289
1961	54 325	6 876	12,66	133	408 731
1962	36 686	4 882	13,31	104	354 144
1963	31 413	3 833	12,36	94	333 110
1964	37 196	4 475	12,03	118	316 065
1965	50 687	6 156	12,15	130	388 449
1966	36 040	4 537	12,32	102	359 453
1967	50 880	6 236	12,26	133	382 985
1968	42 368	5 165	12,19	113	375 582
1969	40 476	4 459	11,02	135	299 077
1970	79 678	8 538	10,71	217	367 442
1971	51 548	5 925	11,49	186	309 610
1972	43 545	4 325	9,93	153	284 750
1973	47 459	5 253	11,07	135	352 770
1974	49 562	5 930	11,95	128	386 986
1975	50 769	6 315	12,44	123	413 700
1976	51 999	6 151	11,84	130	399 100
1977	56 149	6 485	11,55	141	399 600
1978	69 653	7 351	10,55	168	400 100
1979 ^b	73 050	7 992	10,94	182	402 200

a. Año zafra.

b. Preliminar.

Fuente: Comité Estatal de Estadística, anuarios estadísticos de Cuba.

había maquinaria de eficacia comprobada para las condiciones del país.¹⁶

El incumplimiento de las metas intermedias de zafra anual impidió percibir las deficiencias que venían incubándose en la esfera industrial azucarera. En efecto, la capacidad instalada medida por el tonelaje diario de molienda había descendido, de un promedio cercano a 450 000 toneladas durante el período prerrevolucionario (1951-1958), a sólo algo más de 350 000 toneladas durante 1963-1969, y el rendimiento industrial había bajado durante los mismos lapsos de 12,8 a 12 por ciento. Estas declinaciones parecían producto de problemas originados en el campo, que habían redundado en un deficiente suministro de caña. Se estimó que ello había conducido a subutilizar la capacidad industrial instalada, a alargar la temporada de zafra (más allá del óptimo de 100 días) y por ende a reducir la productividad de los ingenios. Así, cuando se trató de alcanzar la meta de los 10 millones de toneladas para la zafra 1969/70, se dio prioridad a la

16. El escaso desarrollo de las técnicas para la cosecha de la caña de azúcar no es casual, si se considera que el cultivo de este producto es en general propio de países tropicales o semitropicales, en proceso de desarrollo, donde se cuenta con una amplia oferta de mano de obra barata.

organización de la producción cañera mediante una combinación de cepas —de maduración temprana, media y tardía— con el fin de contrarrestar los efectos negativos de una zafra prolongada; así mismo, se hizo una estimación de las necesidades de caña de azúcar,¹⁷ se organizó la producción tanto geográfica como temporalmente, y se sistematizaron los contingentes de cortadores, a fin de abastecer oportunamente a los ingenios con caña.

Sólo cuando se intensificó la zafra y los ingenios trabajaron a plena capacidad se percibieron las deficiencias en la planta industrial. Las instalaciones industriales azucareras, cuyo número no había crecido desde 1927,¹⁸ requerían de un servicio continuo de mantenimiento, que no se había podido lograr entre otras razones por la falta de piezas y refacciones provenientes de los países de economía de mercado, especialmente Estados Unidos. Ello impidió en muchos casos diagnosticar los problemas mecánicos que surgirían al funcionar las plantas a plena capacidad. Por consiguiente, al llegar al período de mayor actividad las descomposturas en los ingenios obligaron a detener con mucha frecuencia el proceso industrial. Además, algunas inversiones que habían sido programadas con oportunidad se traslaparon con la zafra por la demora en la entrega de los equipos por parte de los proveedores.

Aunque al reconocer las deficiencias del aparato industrial se trató de optimizar el uso de la capacidad de molienda mediante un plan de emergencia, no pudo cumplirse la meta de los 10 millones. Sin embargo, se alcanzaron 8,5 millones, zafra que hasta ahora sigue siendo la más alta de la historia de Cuba. Además, este esfuerzo estuvo acompañado por la elevación de la productividad en el campo y la tecnificación de algunas labores agrícolas, lo cual puso de relieve la potencialidad de los recursos humanos así como su capacidad de respuesta ante una urgencia económica y la flexibilidad del sistema para reaccionar ante escollos imprevistos.

La nueva estrategia económica, además de otorgar el papel más dinámico al sector azucarero, como se señaló, fue complementada con otros programas orientados a impulsar el desarrollo agropecuario y pesquero, cuyos productos serían destinados al consumo interno y la exportación. También con el fin de ampliar la oferta interna de alimentos se elaboró el programa de mejoramiento en genética ganadera, cuyo propósito era expandir la producción de ganado lechero frente a la del productor de carne.¹⁹ Asimismo, para complementar los requerimientos proteínicos de origen animal, se estimuló la producción de carnes blancas (avícola y porcina) a la que se adicionó la de pescado, como ya se mencionó. Se esperaba que del efecto combinado de estos planes se

17. Para este cálculo se utilizaron los rendimientos de fábrica más bajos hasta entonces, que correspondían a la zafra de 1952.

18. Los últimos ingenios azucareros construidos fueron los centrales "Santa Marta" (actual "Cándido González") en la provincia de Camagüey, y el "Algodonal" ("Salvador Rosales" en el presente) en la de Oriente. Ambos se establecieron en el año 1927. Véase Carlos del Toro González, *Algunos aspectos económicos, sociales y políticos del movimiento obrero cubano*, Editorial Arte y Literatura, Instituto Cubano del Libro, La Habana, 1974.

19. La política de redistribución del ingreso aplicada durante los dos primeros años de la revolución dio origen a la elevación de la demanda de carne, que tuvo que ser satisfecha mediante un mayor sacrificio, lo cual significó una reducción del hato ganadero.

CUADRO 3

Cuba: principales indicadores del comercio exterior^a
(Índices 1970 = 100)

Concepto	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979
<i>Exportaciones de bienes</i>																	
Valor	42,6	70,6	59,5	48,6	61,7	56,5	56,5	100,0	74,8	71,6	100,4	220,1	324,9	279,3	316,0	-	
URSS	31,0	52,0	60,9	51,8	69,4	54,8	44,1	100,0	57,5	42,3	90,2	153,3	314,0	309,6	390,6	471,8	448,0
Países capitalistas	65,8	106,6	56,8	42,5	46,9	59,7	80,6	100,0	108,4	128,2	149,5	349,5	346,2	220,5	171,4	191,9	225,6
Volumen	29,9	58,0	75,7	63,1	75,7	74,4	59,8	100,0	67,0	54,9	68,0	70,2	87,2	83,9	102,1		
URSS	30,4	52,6	62,9	51,2	69,0	54,6	44,0	100,0	56,3	42,7	55,6	59,0	87,1	85,3	105,1	109,1	106,5
Países capitalistas	28,9	68,5	100,4	86,1	88,6	112,8	90,5	100,0	87,5	78,4	91,9	91,9	87,2	81,3	96,3	101,3	90,8
Valores unitarios	142,5	121,7	78,6	77,1	81,5	75,9	94,4	100,0	111,7	130,5	162,4	313,5	372,8	332,8	309,4	-	
URSS	101,9	98,9	96,7	101,1	100,5	100,2	99,8	100,0	102,0	98,9	162,5	260,0	360,0	362,9	371,7	432,4	420,7
Países capitalistas	225,3	155,4	56,6	49,4	53,0	53,0	89,2	100,0	124,0	163,7	162,7	380,6	396,8	271,7	178,1	189,5	248,4
<i>Importaciones de bienes</i>																	
Valor	57,7	68,4	58,6	65,3	73,0	82,4	91,0	100,0	105,8	91,2	114,2	174,9	254,3	258,6	273,4		
URSS	66,7	59,3	61,9	75,4	84,2	97,1	96,8	100,0	105,8	103,3	117,4	148,3	180,9	215,6	268,9	336,9	365,3
Países capitalistas	41,6	84,3	52,8	47,5	53,0	56,6	80,7	100,0	105,8	70,1	108,6	221,6	383,0	334,0	281,2	184,0	159,6
Volumen	60,2	73,9	60,0	66,5	72,2	81,8	92,9	100,0	100,1	85,1	102,7	128,7	163,7	167,2	160,7		
URSS	66,7	59,6	59,8	74,2	80,0	93,3	97,0	100,0	100,6	95,7	103,6	108,5	101,0	119,8	145,9	172,0	179,7
Países capitalistas	48,7	99,0	60,4	53,1	58,4	61,4	85,8	100,0	99,2	66,5	101,0	164,0	273,6	250,3	186,6	101,8	79,7
Valores unitarios	95,9	92,5	97,7	98,1	101,1	100,8	97,9	100,0	105,7	107,3	111,2	136,0	155,3	154,7	170,2		
URSS	100,1	99,5	103,7	101,6	105,2	104,1	99,8	100,0	105,2	108,0	113,2	136,7	179,2	180,0	184,3	195,9	203,3
Países capitalistas	85,4	85,2	87,3	89,3	91,2	92,0	94,2	100,0	106,7	105,2	107,6	135,2	140,0	133,5	150,8	166,9	200,2
<i>Relación de precios del intercambio de bienes</i>																	
Total	148,6	131,6	80,5	78,6	80,6	75,3	96,4	100,0	91,6	121,6	146,0	230,5	240,1	215,1	181,8		
URSS	101,8	99,4	93,3	99,5	95,5	96,3	100,0	100,0	97,0	105,7	143,6	190,2	200,9	201,6	201,7	220,7	206,9
Países capitalistas	263,8	182,4	64,8	55,3	58,1	57,6	94,7	100,0	116,2	155,6	151,2	281,5	283,4	203,5	118,1	113,5	124,1
<i>Poder de compra de las exportaciones de bienes</i>																	
Total	44,4	77,1	61,0	49,9	61,0	56,9	58,2	100,0	70,6	67,3	99,8	162,0	209,2	180,5	185,7	-	
URSS	31,0	52,2	58,8	51,0	66,0	52,7	44,0	100,0	54,6	39,1	79,6	112,1	175,2	172,0	211,9		
Países capitalistas	76,2	125,3	65,2	47,6	51,3	64,8	85,7	100,0	101,5	122,0	138,8	258,6	247,3	165,2	113,6		

a. No incluye el intercambio con los países socialistas, excepto el realizado con la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas.

Fuente: Estimaciones basadas en anuarios estadísticos de Cuba, de comercio exterior de la Unión Soviética, del *Monthly Bulletin of Statistics* y de estadísticas de las Naciones Unidas.

obtendría un cambio estructural de la dieta, más acorde con los recursos del país.

Esta nueva concepción de la estrategia productiva requería de un crecimiento dinámico y sostenido de las exportaciones a fin de dotar a la economía cubana con los ingresos en divisas indispensables al proceso de capitalización y al aumento de los niveles de consumo interno. Sin embargo, al poder de compra global de las exportaciones, que en 1964 se habían recuperado de las caídas sufridas en el bienio 1962-1963, disminuyó nuevamente y casi permaneció estancado en este bajo nivel de 1965 a 1969 (véase el cuadro 3). En este comportamiento influyeron en gran medida los efectos negativos de la relación de precios del intercambio —principalmente como consecuencia de la caída de la cotización internacional del azúcar—²⁰ (véase el cuadro 4) y el estancamiento del volumen exportado.

20. En el trienio 1966-1968 la cotización en el mercado libre fue inferior a dos centavos de dólar la libra, el nivel más bajo desde el fin de la segunda guerra mundial.

La tendencia por áreas de comercio fue disímil. En el caso de la Unión Soviética, la reducción del poder de compra externo provino de los bajos volúmenes exportados; la relación de los términos del intercambio se mantuvo equilibrada en general, ya que el precio preferencial del azúcar se mantuvo estable y el valor unitario de las importaciones permaneció casi estacionario. Por el contrario, con los países industrializados de economía de mercado, el elemento básico de esta caída fue el deterioro de los términos del intercambio, pues además de la baja del precio internacional del azúcar, que desempeñó el papel principal, se hizo sentir el ascenso suave pero sostenido del precio de los bienes importados a partir de 1965.

Por su parte, las necesidades planteadas por el desarrollo económico hicieron que las importaciones se elevaran persistentemente —salvo en 1965, cuando disminuyeron en 15%—, después de haber alcanzado un nivel de más de 1 000 millones de pesos en 1964; esta situación sólo se presentó nuevamente a partir de 1968. El distinto crecimiento del valor

exportado e importado produjo un déficit que de 1963 a 1970 acumuló 2 690 millones de pesos cubanos, del cual los países socialistas financiaron 80%. Sin embargo, cabe destacar que en 1970 el valor corriente de las exportaciones totales se elevó casi 60%, y como las importaciones sólo se incrementaron 7%, se produjo una importante mejoría en la balanza comercial, al reducirse casi a la mitad el déficit de 1969, que ha sido el de mayor magnitud hasta el presente (556 millones de pesos).

CUADRO 4

Cuba: producción, exportación y precios de exportación de azúcar

Año	Miles de toneladas		Centavos de dólar por libra	
	Producción de azúcar ^a	Exportaciones de azúcar	Precio pagado por la Unión Soviética	Precio del mercado mundial ^b
1959	5 964	4 951	—	2,97
1960	5 862	5 634	—	3,14
1961	6 767	6 413	4,09	2,75
1962	4 815	5 132	4,09	2,83
1963	3 821	3 520	6,11	8,34
1964	4 590	4 176	6,11	5,77
1965	6 082	5 316	6,11	2,08
1966	4 867	4 435	6,11	1,81
1967	6 236	5 683	6,11	1,92
1968	5 315	4 612	6,11	1,90
1969	5 534	4 799	6,11	3,20
1970	7 559	6 906	6,11	3,68
1971	5 950	5 511	6,11	4,50
1972	4 688	4 140	6,11	7,27
1973	5 383	4 797	12,02	9,45
1974	5 926	5 491	19,64	29,66
1975	6 427	5 744	30,40	20,37
1976	6 151	5 764	30,95	11,51
1977	6 953	6 238	35,73	8,10
1978	7 661	7 231	40,78 ^c	7,82
1979	7 800	7 269	44,00 ^c	9,65 ^c

a. Año calendario.

b. Precio del International Sugar Agreement.

c. Preliminar.

Fuente: Comité Estatal de Estadística e International Sugar Organization, *Sugar Year Book* y *Statistical Bulletin*.

De 1963 a 1970 la estructura del sector externo reflejó las acciones emprendidas para llevar a cabo las líneas generales de la estrategia de desarrollo. Las importaciones de bienes de consumo —básicamente alimentos que Cuba no produce o sólo elabora en forma insuficiente— disminuyeron su participación relativa en las compras externas totales de 25% en 1963 a 17% en 1970. En el renglón de bienes de producción, se advierte que a partir de 1964 hubo un creciente descenso en las importaciones de plantas completas, mientras se elevaba la adquisición de maquinaria y de insumos para la agricultura. En las ventas externas, el azúcar siguió constituyendo el principal producto de exportación, si bien su participación bajó a 76% en el lapso 1967-1970, después de haber fluctuado de 85 a 88 por ciento en el período 1963-1967. Los otros productos, principalmente alimenticios

(cítricos y productos pesqueros) y en mayor medida el níquel, aumentaron ligeramente su contribución relativa.

Durante este período, las relaciones comerciales con los países de economía centralmente planificada se consolidaron; en conjunto, éstos absorbieron alrededor de 75% de las importaciones y 73% de las exportaciones.²¹

Durante los primeros tres años del período 1963-1970 se trató de lograr una mayor racionalización en los aspectos administrativos. Por ejemplo, se reorganizaron ciertas instituciones, evitando la duplicación de funciones o la excesiva centralización.²² A partir de 1967, ante la preocupación por alcanzar la meta de “los diez millones”, la organización económica se vio afectada por el debilitamiento de los controles económicos, que —entre otras medidas— llevó a suprimir los cobros y pagos entre empresas. Este vacío afectó sustancialmente las categorías financieras, entre ellas la contabilización de los gastos y la medición de los costos, lo cual repercutió en última instancia en un descuido en el uso de los factores y en el menoscabo de la productividad.

No obstante que durante estos años el fortalecimiento del sector exportador adquirió relevancia, el Gobierno continuó apoyando sistemática y permanentemente los objetivos de capacitación de recursos humanos y de salud pública. La construcción de viviendas (44 000 unidades) se redujo casi a la mitad de las edificadas en el trienio anterior (1964-1966). Por el contrario, la infraestructura de la salud recibió un buen impulso y el número de hospitales se incrementó en 76 unidades.

5. PROFUNDIZACIÓN DEL PROCESO ECONOMICO: REORDENACION ECONOMICA Y PRODUCTIVIDAD (1970-1979)

a] *La situación a principio de los setenta*

Al iniciarse el decenio de los setenta, se manifestaron diversos desequilibrios cuya génesis estaba en añejos problemas estructurales; habían surgido al modificarse el funcionamiento del sistema económico, o bien se habían propiciado o acentuado al encaminar gran parte del esfuerzo nacional al logro de la zafra de diez millones de toneladas.

En efecto, no obstante el transcurso de más de un decenio de esfuerzos hacia la formación de una sociedad socialista, persistían algunos rasgos estructurales heredados de la configuración económica previa a la revolución. El sector externo seguía constituyendo una variable estratégica para el

21. Resalta la preponderancia de la Unión Soviética, con 45% de las exportaciones y 53% de las importaciones totales cubanas. Estos porcentajes, para el conjunto de los demás países miembros del CAME, son del orden de 15 y 13 por ciento respectivamente, y para el resto de los países socialistas de 13 y 9 por ciento. La participación de la Unión Soviética creció, en tanto que la del resto de los países socialistas se contrajo, en parte como consecuencia de la disminución del comercio con la República Popular China.

22. Desapareció el Ministerio de Hacienda; el de Industria, que controlaba aproximadamente 74% de las empresas económicas, se subdividió, creándose los ministerios de la Industria Azucarera, la Industria Alimenticia, la Industria Básica, la Industria Ligera y de Minas y Metalurgia.

funcionamiento económico y, aunque se trató de diversificar las exportaciones, las ventas de azúcar representaban aún 80% del total. Por otra parte, pese al drástico cambio en sus corrientes de comercio exterior, era indispensable mantener importantes flujos comerciales con los países capitalistas, que cumplían un papel estratégico en el funcionamiento productivo. Esto implicaba una subordinación del país al mercado azucarero mundial, y a sus precios y demanda fluctuantes, lo que se tradujo en fuertes oscilaciones en los ingresos de divisas y por tanto comprometió los niveles de importaciones y de endeudamiento externo.

También constituía un escollo importante la insuficiencia de ahorro interno frente a la necesidad creciente de recursos de inversión exigidos por el proceso de desarrollo, cuyos requerimientos se ampliaron a causa de otros factores. Entre éstos sobresalían: el desgaste acelerado de las plantas industriales, por deficiencias de mantenimiento provocadas en parte por el desabastecimiento de partes y piezas provenientes del área capitalista; la obligatoria aceleración de la mecanización en el campo, ante la escasez de trabajadores agrícolas; la adaptación de la infraestructura portuaria a los cambios en el origen del abastecimiento externo y a la creación de una flota mercante, y, por último, la expansión de los servicios sociales (educación, salud y vivienda).

A estos obstáculos se sumaron diversos desajustes que venían incubándose desde mediados de los años sesenta y que se relacionaban básicamente con la productividad y el empleo. En efecto, la eliminación de los controles económicos en los últimos años de los sesenta no sólo trajo consigo el desconocimiento de los costos reales en la actividad productiva —junto con cierta despreocupación sobre la optimización en el uso de los factores productivos— sino que también creó el fermento para que prosperara la indisciplina laboral. Se estancaron las productividades del capital y del trabajo y la producción de bienes creció más pausadamente que el fondo de salarios, en el cual incidían simultáneamente el aumento de las percepciones y el crecimiento de la fuerza laboral. Finalmente, la brecha entre oferta y demanda —que no fue posible complementar en toda su magnitud, dadas las restricciones impuestas al abastecimiento importado de bienes de consumo— se tradujo en una acumulación en efectivo o en cuentas de ahorro del ingreso de las personas, que en 1970 llegó a casi 3 000 millones de pesos, o sea el equivalente al valor anual del fondo de salarios. Esta situación particular restó importancia al salario como incentivo a un mejor desempeño laboral, e incluso condujo a que parte de la población permaneciera ociosa, ya que la compra de los bienes básicos de una unidad familiar sólo requería del trabajo de una parte de sus miembros. También se propició el surgimiento de un mercado negro cuya demanda se apoyaba en los excedentes monetarios. Así se fomentaba un círculo vicioso donde la baja productividad incidía en la insuficiencia de la oferta y ésta, a su vez, repercutía en el rendimiento de los trabajadores.

Por otra parte, el desplazamiento de la mano de obra —iniciado desde principios de los sesenta— hacia las áreas donde el trabajo era físicamente menos penoso, sobrecargaba de personal algunas ramas productivas mientras que otras padecían un déficit que hacía obligatorio acudir al trabajo voluntario y a la automatización de las labores. Esta actitud

fue favorecida por la ausencia de controles económicos que impidían conocer las necesidades reales de mano de obra en cada uno de los procesos productivos.²³

Ante esta situación, el Estado cubano modificó las líneas de política económica, inscribiendo los nuevos planteamientos entre los puntos extremos seguidos en el pasado: diversificación y especialización.

Así, se proyectó un desenvolvimiento progresivo y sin saltos abruptos del sector azucarero, manteniéndolo como el núcleo de la actividad económica. Con el fin de que sus efectos se difundieran al resto de la economía, se buscó integrar en torno a la industria azucarera plantas procesadoras de los subproductos, así como otras para fabricar algunos bienes de producción destinados a dicha actividad. También se apoyó el sector de la construcción —que ya había adquirido un nuevo perfil al contar con cierto nivel tecnológico— con lo cual, además de impulsar las industrias productoras de insumos, se buscaba cubrir los requerimientos físicos de todo orden, destacando los de vivienda. También se propuso alentar la producción de bienes manufactureros de consumo (duradero y no duradero) en exceso de los incluidos en la canasta básica. Por último, se programó elevar la producción agropecuaria y agroindustrial, tanto para el consumo interno como para la exportación.

Conjuntamente con estas líneas de acción en la esfera propiamente económica, se propuso una serie de cambios políticos, sociales e institucionales que modificarían la organización y el funcionamiento del sistema y que llevarían, entre otras cosas, a una descentralización de la toma de decisiones y a una mayor supervisión de las unidades económicas, educativas, sanitarias y culturales.

No obstante que a lo largo de todo el decenio de los setenta el desarrollo económico siguió las líneas generales establecidas en su inicio, pueden definirse dos subperíodos. El primero cubre hasta el año 1975 y se caracterizó por la ejecución de medidas destinadas a apoyar y diversificar las actividades; aliviar los desajustes acumulados cuya superación o atenuamiento constituía una condición básica para el mejor funcionamiento del sistema, y cumplir parte de los propósitos de bienestar colectivo, postergados en la etapa precedente. La segunda etapa se inició en 1975 y durante este lapso se pusieron en marcha las principales acciones tendientes a una reorganización económica, política y social, a fin de dotar al sistema de mayor coherencia y racionalidad.

b) *El subperíodo de 1970 a 1975*

Diversas condiciones —internas y externas— coincidieron durante estos años para impulsar la nueva política económica. En efecto, los esfuerzos realizados para constituir al sector azucarero en eje del proceso de acumulación se manifestaron en resultados positivos cuando se modificó drásticamente la situación deprimida de los precios interna-

23. En 1971, cuando se iniciaron los sondeos para conocer los requerimientos reales de fuerza de trabajo, se comprobó que en 584 centros con una demanda total de 300 000 nuevos empleos, la necesidad real era 16% menor a la planteada.

cionales del azúcar. Esta alza de las cotizaciones permitió obtener una disminución paulatina del déficit comercial, lográndose en 1974 equilibrar el intercambio. Asimismo, la bonanza de divisas permitió mayores importaciones de los países capitalistas, que en valor fueron semejantes, en 1975, a las provenientes del área socialista.

La expansión de los ingresos de exportación permitió que el desenvolvimiento de la actividad económica —salvo en 1971— fuera satisfactorio; en el subperíodo el producto material tuvo una tasa media anual de crecimiento de 9.4% (véase el cuadro 5). La rama más dinámica fue la industria de la construcción, que creció a una tasa media de 27%, irradiando sus efectos a las industrias de materiales de construcción (29%) y de metalurgia y mecánica (24%). La actividad constructora se dirigió en gran medida a llenar los faltantes de vivienda —que ha constituido uno de los problemas más agudos— y al levantamiento de la infraestructura escolar (semi-internados y secundarias en el campo) que permitiera incrementar la fuerza de trabajo al dar facilidades a las madres de familia para incorporarse a la actividad productiva, así como utilizando parcialmente el tiempo libre de los estudiantes al poner en marcha el plan de estudio-trabajo.

CUADRO 5

Cuba: tasas anuales de crecimiento del producto material¹ por principales sectores económicos, 1971-1979 (%)

Año	Total	Agropecuaria ²	Industrial ³	Construcción
1971	4.2	- 7.7	4.7	13.1
1972	9.7	5.5	6.7	40.1
1973	13.1	4.8	11.7	33.0
1974	7.8	4.3	8.1	10.3
1975	12.3	5.8	12.2	19.3
1976	3.5	3.6	3.0	5.6
1977	3.1	4.2	1.1	9.9
1978	8.2	6.2	9.0	7.5
1979	2.4	2.7	2.8	0.8

1. El producto material equivale al valor bruto de la producción de los sectores agropecuario, industrial y construcción.

De acuerdo con información del Comité Estatal de Estadística, a partir de 1965 se congelaron los precios de los insumos y de los bienes finales —agropecuarios, industriales y de la construcción— y sólo se valoraron a precios diferentes al de ese ejercicio las nuevas producciones, pero a precios congelados desde el año de su incorporación al sistema productivo. Como el valor de las nuevas producciones es muy reducido, se estima que no tienen peso significativo en el valor total, y por tanto que el producto material está valuado a valores constantes de 1965.

2. Incluye agricultura, ganadería y silvicultura.

3. Incluye minería, energía eléctrica, industria manufacturera e industria pesquera.

Fuente: Comité Estatal de Estadística.

El mayor ritmo de crecimiento de la economía proporcionó los recursos para adoptar una serie de medidas tendientes a aminorar los desequilibrios laboral y financiero. En 1971 se amplió la oferta de bienes y se liberó paulatinamente del racionamiento a algunos de ellos (cigarrillos,

bebidas alcohólicas, etc.), dirigiéndolos a un mercado paralelo de precios más altos, que coexistía con el mercado racionado de productos de consumo básico, cuyos precios seguían congelados en el nivel fijado a principios de los sesenta. La mayor disponibilidad de productos permitió captar una porción del circulante en manos de la población; devolvió progresivamente al salario su contenido de incentivo material, y disminuyó la potencialidad del mercado negro.

Además de esta política de incentivos, se dictaron algunas medidas de carácter compulsivo, como la Ley contra la Vagancia (abril de 1971), cuya aplicación produjo resultados inmediatos al disminuir el desempleo voluntario en casi dos terceras partes.

Estas medidas estuvieron acompañadas por una mayor consolidación institucional de las relaciones de Cuba con los otros países socialistas. En efecto, después de definir sus objetivos y estrategia, Cuba ingresó al CAME como miembro pleno en diciembre de 1972. Ello determinó la necesidad de afinar el sistema de planificación del país, para poder así elaborar un plan de mediano plazo que permitiera articular su economía con la de los países de Europa Oriental. Tal ingreso también llevó a modificar el tratamiento comercial mutuo, que incluía la regulación de los precios de las exportaciones e importaciones durante el quinquenio 1975-1980. En este campo destaca el paquete de convenios firmados entre Cuba y la Unión Soviética en diciembre de 1972, que abarcó la renegociación de la deuda externa, el financiamiento de los déficit comerciales de 1972 a 1975, la colaboración económica y técnica, el suministro de mercancías y el mecanismo de regulación de precios de exportaciones e importaciones —vigente a partir de 1975—, por medio del cual se buscó equilibrar las cotizaciones de las compras y ventas, al vincular entre sí el crecimiento de ambas.

c] El subperíodo de 1976 a 1979

Durante los cuatro últimos años del decenio de los setenta, el Estado cubano emprendió las principales acciones para reordenar el sistema con miras a obtener un funcionamiento más redituable de las empresas y unidades estatales. En el área institucional, el proceso de cambio se inició con la proclamación de la Constitución Socialista (febrero de 1976); continuó en seguida con la modificación de la división político-administrativa²⁴ (abril y mayo), y culminó con la instauración de los órganos del Poder Popular, uno de los principales aportes para la descentralización de la función directiva y la mayor participación popular en la vigilancia de gran número de unidades productivas.²⁵

En el campo propiamente económico, las principales

24. Anteriormente la nación estaba dividida en seis provincias, 60 regiones y 410 municipios. En la actualidad existen 14 provincias y 169 municipios y ha desaparecido la instancia regional.

25. Los órganos del poder popular se establecieron en tres niveles: municipal, provincial y nacional. Su objetivo es incrementar la eficiencia del mecanismo estatal mediante la supervisión popular, sin sacrificar la planeación ni la coordinación nacional. A los órganos locales del poder popular (municipal y provincial) están subordinadas 75% de las empresas de comercio y gastronomía, 86% de las unidades presupuestadas de educación y 50% de las de salud pública.

transformaciones se realizaron en torno a la gestión de las empresas. Un primer paso fue restablecer el sistema de cobros y pagos entre empresas y unidades del sector estatal (1977). A continuación se introdujo el sistema llamado cálculo económico (1978) en un número reducido de empresas (en forma experimental), que posteriormente se extendió de modo paulatino a todas las unidades productivas (1978-1980). Dado que los principios fundamentales del cálculo económico son lograr la autonomía financiera y obtener un margen de ganancia, su difusión podría asegurar un buen manejo en la utilización de los factores productivos y en la disminución de filtraciones y desperdicio, lo cual incidiría favorablemente en la productividad.

En adición a estas medidas, en 1979 se ampliaron y reglamentaron los incentivos individuales al trabajo, por medio del pago de primas ligadas al cumplimiento o superación de determinados indicadores (volumen producido, elevación de la calidad, ahorro de materias primas, etc.). Además, con objeto de vincular el esfuerzo individual con el de la empresa, empezaron a establecerse fondos de estimulación económica, destinados a premiar el resultado colectivo.

Para hacer compatible el mayor grado de autonomía con la gestión central, se dio paulatinamente mayor importancia al aparato financiero. Así, en 1977, cuando se reinstaló el sistema de pagos y cobros entre las empresas, el Banco Nacional de Cuba (BNC) abrió cuentas bancarias a las unidades productivas y medio en las relaciones entre éstas. En 1979, al generalizarse la aplicación del cálculo económico, empezaron a manejarse categorías financieras como precios, costos y rentabilidad y se instituyó el crédito para aquellas empresas que operaban bajo este sistema.²⁶ Para éstas, el crédito bancario estatal representó una cuantía de recursos que les permitió complementar la necesidad estacional o extraordinaria²⁷ de recursos financieros; para el BNC, el crédito otorgado constituyó cierta forma de control de la actividad de la empresa.

Durante este período, el ritmo de crecimiento de la economía cubana —salvo en 1978— se redujo notablemente, pues la tasa media fue de apenas 4.3% (véase el cuadro 5). En esta contracción incidió básicamente la situación desfavorable del mercado mundial del azúcar. Sin embargo, también estuvieron presentes otros factores, entre los que destacan la política interna de precios estables para el café y tabaco —cultivos casi enteramente en manos de los agricultores privados—, que desalentó su producción; en 1979, la tormenta tropical Federico, que causó daños importantes en la infraestructura y en parte de las viviendas, así como pérdidas en numerosos cultivos y criaderos avícolas; por último, plagas que afectaron la producción de tabaco en 1979 y de azúcar en 1980, así como la fiebre porcina africana que afectó el hato en 1979.

Por otra parte, cabe destacar que hasta 1979 no se pudo

26. Los préstamos destinados a elevar el capital de trabajo se extienden por plazos que van de tres meses a un año y tienen una tasa de interés anual que fluctúa de 6 a 12 por ciento.

27. El financiamiento destinado a los gastos de inversión y los medios para cubrir los aumentos de producción se otorgan a las empresas por medio del presupuesto.

impulsar el crecimiento económico mediante un aprovechamiento de las reservas de recursos productivos y la elevación de la productividad del capital y del trabajo, pues el proceso de reordenación económica aún no había logrado ajustar y completar los mecanismos idóneos para superar los escollos, si bien había permitido detectar los problemas. Incluso, en sus primeras etapas, el proceso de reordenación había creado ciertos trastornos, dados los desfases en la instrumentación,²⁸ o simplemente porque debía transcurrir un período de adaptación a las nuevas formas de operar.

A pesar de la contracción del ritmo de crecimiento, se siguió impulsando en forma prioritaria el consumo de bienes y servicios,²⁹ lo cual frenó el proceso de acumulación. El sector de la construcción evolucionó pausadamente, ya que su tasa media anual de crecimiento fue apenas de 6%, frente a 27% en el primer lustro del decenio.

Las restricciones que impuso el comportamiento del sector externo limitaron cada vez más la capacidad para importar; si bien en los primeros años del período ésta pudo compensarse acudiendo al endeudamiento externo de corto plazo, en los últimos años tuvo cada vez menor efecto por la elevación del servicio de la deuda. Esto obligó a restringir sucesivamente las importaciones —en especial las compras a los países capitalistas—, lo cual ejerció un efecto depresivo sobre la actividad económica en general y afectó ciertos sectores en particular.

En este proceso de reorganización del sistema y de lento crecimiento económico, no obstante el esfuerzo progresivo para elevar el nivel de consumo de la población —después de haberle asegurado desde hace algunos años su futuro social (educación, salud y resguardo económico en la vejez) y cubierto las necesidades básicas—, en el segundo trimestre de 1980 se produjo una migración masiva de unos 130 000 cubanos. Las causas profundas de este éxodo rebasan las meramente económicas, aunque sería difícil negar que éstas han tenido cierta influencia. En este sentido, no puede restarse importancia al efecto demostración propagado en ciertos grupos de la población por los cubanos residentes en Estados Unidos, que utilizaron el programa oficial de turismo familiar y difundieron patrones de consumo y estilos de vida muy alejados de los prevalecientes en la isla caribeña. También podría haber influido la situación tensa que se creó con la reimplantación de la disciplina laboral y el establecimiento de normas de producción después de varios años de *laissez-faire*, medidas que si bien constituirían una condición previa indispensable para un mayor crecimiento económico a mediano plazo, no era factible hacerlas coincidir con resultados de bienestar material adicionales a los avances sociales ya logrados. □

28. La introducción del régimen de autogestión de las empresas no coincidió con la racionalización de los inventarios e insumos para la producción. Esto impidió conocer con exactitud los requerimientos de materias primas y mano de obra necesarios para los diversos procesos productivos y no sólo originó la existencia de recursos ociosos en algunas unidades productivas de interrupciones en el funcionamiento en otras, sino que imposibilitó el ajuste y la programación de la productividad a niveles reales.

29. En la misma época se dio un fenómeno similar en los países europeos miembros del CAME. Véase Naciones Unidas, *Estudio económico de Europa, 1975*, doc. E.76.II.E.1, Nueva York, 1976.