

# LA ECONOMIA CUBANA EN EL PERIODO 1959 - 1963

*La Secretaría de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) acaba de publicar el "Estudio Económico de América Latina, 1960-1963", que incluye un capítulo de treinta y dos páginas impresas, con cuarenta cuadros estadísticos, sobre "La economía cubana en el periodo 1959-1963".*

*Dicho capítulo está dividido en tres partes. La primera abarca las principales características de la nueva organización económica y un panorama general de la economía cubana. La segunda trata sobre los cambios institucionales y la redistribución del ingreso, cubriendo en forma bastante pormenorizada aspectos tales como: la propiedad estatal y la planificación centralizada; la organización de la agricultura; los cambios en la organización industrial; y la distribución del ingreso.*

*La tercera parte del capítulo reseña las tendencias de la economía cubana en sus principales sectores bajo los siguientes subtítulos: la actividad económica en el periodo 1959-1963; la evolución y el cambio de orientación del comercio exterior; la agricultura; la industria; el desequilibrio interno; y, el proceso de inversión.*

*Como lo indica el título del capítulo sobre Cuba, el periodo analizado es el de 1959-1963. Al respecto se anota que cuando fue posible, se hicieron comparaciones con el año de 1957, "último año normal del periodo prerrevolucionario y, en términos más generales el mejor de los años de posguerra". En ocasiones fue posible completar una serie más larga con la inclusión de años anteriores a aquél (sector agrícola, comercio exterior). En otras, principalmente por la inexistencia de datos correspondientes a años anteriores a 1961 ó 1960, o por falta de comparabilidad, sólo fue posible aportar cifras estadísticas para los últimos tres o cuatro años. Señala el Estudio de la CEPAL que las estadísticas de que se ha dispuesto son principalmente de fuente oficial.*

*A continuación se publica el resumen del capítulo que apareció en "Noticias de la CEPAL" de diciembre de 1964.*

## PRINCIPALES CARACTERISTICAS DE LA NUEVA ORGANIZACION ECONOMICA CUBANA

EN la Introducción al capítulo mencionado se indica que "desde 1959 Cuba ha venido viviendo la experiencia de una economía latinoamericana de exportación relativamente avanzada, cuyas formas básicas de organización política y económica se transforman con rapidez". En este sentido, agrega, "los acontecimientos de los cuatro o cinco últimos años en el ámbito económico no pueden enfocarse como fenómenos que se desenvuelven dentro de cauces institucionales y de modalidades de acción definidos en todas sus características".

Subraya que "de hecho, se está en una etapa —que no puede juzgarse como terminada— de cambios y reajustes profundos hacia la formación de un sistema diferente y de los que surgen los rasgos principales de la evolución económica del periodo". Por otro lado, añade, "la estructura productiva del país no se ha modificado esencialmente. En 1964, Cuba sigue teniendo, en lo fundamental, una economía de exportación y la política económica registra una orientación definida dentro de esa pauta de desarrollo".

Señala luego el *Estudio* de la CEPAL que en virtud de los cambios mencionados "se han nacionalizado la riqueza y los medios de producción y la mayor parte de ellos ha pasado a ser propiedad del Estado. Ello ha conducido a su vez, a modificar la organización gubernamental para adaptarla a la administración directa de las distintas unidades productivas, comer-

ciales y de servicio, creándose un sistema de planificación y dirección centralizada de la actividad económica".

La organización del sistema financiero y de los mercados "se ha modificado asimismo profundamente, habiéndose cambiado los centros de decisión y alterado su mecánica de operación tanto en función de las necesidades de la planificación como de las creadas por las nuevas formas de generación y distribución del ingreso".

Anota entonces el *Estudio* de la CEPAL que la organización económica cubana "supone la coordinación y subordinación de todos los segmentos de la actividad productiva a los objetivos generales y específicos de los planes sancionados por el gobierno". Al igual que en otros países de economía centralmente planificada, la programación de la producción y los abastecimientos constituye el mecanismo central de que depende el correcto funcionamiento del complejo de las relaciones interindustriales. "De aquí que el sector carezca de objetivos propios y desempeñe la función subsidiaria de suministrar los medios de pago que facilitan la movilización de los recursos reales, además de ejercer un control adicional sobre el desarrollo de las actividades económicas en relación con las previsiones del plan".

Observa el *Estudio* de la CEPAL que la planificación física en Cuba comprende tanto la elaboración de los balances materiales y el balance de la mano de obra como la

programación de las corrientes de mercaderías entre los distintos usuarios. "Se establece así un nexo directo entre los programas sectoriales de desarrollo y las disponibilidades de recursos, por una parte, y se asegura, por la otra, el cumplimiento de la distribución que se ha planeado entre la corriente de bienes de producción y bienes de consumo".

### *Estructura institucional*

Señala el *Estudio* de la CEPAL que el órgano de más alta jerarquía en este campo está constituido por la Junta Central de Planificación (JUCEPLAN), de la que se desprende una vasta red de organismos que tienen conexiones a todos los niveles con la maquinaria administrativa. JUCEPLAN está integrada por: un Pleno presidido por el Primer Ministro del gobierno y en el que participan los ministros de las ramas económicas, actuando como secretario técnico el Ministro de Economía; un Comité Ejecutivo designado por el Pleno; y seis direcciones (la dirección general, agricultura, industria, comercio interior, obras públicas y trabajo, de balances y estadísticas).

La forma de descentralización y la elaboración, el control y la ejecución de los planes se han organizado en cuatro categorías principales. La primera corresponde a JUCEPLAN, a la que siguen los distintos ministerios y otros organismos de jerarquía administrativa superior, entre los cuales se mencionan el Instituto Nacional de la Reforma Agraria (INRA), la Comisión Nacional de Pesca (CNPESCA), el Instituto de Recursos Hidráulicos, el Instituto Cubano de Arte e Industria Cinematográfica (ICAIC), el Instituto Nacional de la Industria Turística (INIT) y el Instituto Nacional de Deportes, Educación Física y Recreación (INDER). En torno a ellos, y dentro de sus respectivas jurisdicciones, se agrupan las "empresas consolidadas" que constituyen centros administrativos y ejecutivos cuya función es dirigir y controlar los complejos de unidades productivas que pertenecen a una misma rama de actividad o que laboran bienes o prestan servicios de la misma naturaleza y que forman el último nivel económico-administrativo de la planificación. Del Ministerio de Industrias, por ejemplo, dependen alrededor de cincuenta "empresas consolidadas", que absorben el grueso de la producción industrial.

El proceso de programación de la economía arranca de las decisiones y directrices que establece el Consejo de Ministros para fijar las orientaciones generales de los planes de desarrollo económico y social. En colaboración con los ministerios JUCEPLAN elabora sobre esas bases una versión preliminar y simplificada del plan, llamada "proyecto de directrices político-económicas".

Se detallan en ella las implicaciones de las directrices generales en términos de las metas más concretas de producción, abastecimiento e inversión que deben alcanzarse en los distintos sectores de la economía, y se elaboran balances físicos para un número limitado de productos esenciales.

Una vez aprobada por el Gobierno esa versión simplificada del plan, los ministerios y otros organismos gubernamentales inician la elaboración detallada de sus respectivos programas de acción que subdividen entre las "empresas consolidadas" y éstas entre las distintas unidades productivas a su cargo.

Como "el ajuste de metas y la eliminación de incompatibilidades tiene lugar a lo largo de todo el proceso, sólo le resta a JUCEPLAN, cuando recibe los programas de las dependencias gubernamentales, realizar el ensamblaje de las distintas partes del plan e introducir las modificaciones que resulten de incompatibilidades no resueltas al nivel de los ministerios". Por último, JUCEPLAN presenta la versión completa del plan al Consejo de Ministros, donde se aprueba y se adoptan las decisiones finales acerca de las discrepancias que no se hubieran resuelto en las etapas anteriores. El plan adquiere entonces carácter de ley y se distribuye entre todas las unidades administrativas del gobierno para su desglose y ejecución.

### *Los planes de producción*

Indica el *Estudio* de la CEPAL que la estructura de los programas en el conjunto de la economía cubana y la que corresponde a sectores específicos y distintos niveles de la administración económica —ministerios, empresas y unidades productivas— es aproximadamente la misma, elaborándose planes de producción, de abastecimiento y entregas, de mano de obra y de finanzas y costos.

Por lo que hace a la distribución de la producción y otros recursos entre usos alternativos, y la correspondencia de aquélla con los objetivos de la planificación, "se ha diseñado un complicado sistema de balances materiales y balances sintéticos". Los primeros permiten comparar las disponibilidades con los requerimientos de cada producto en términos físicos, y los segundos la generación y distribución del ingreso, la producción y otras variables macroeconómicas en términos agregados de valor.

En la práctica de la elaboración de los balances, observa el *Estudio* de la CEPAL, cabe destacar que, si bien las principales decisiones en materia de producción y la asignación de los recursos corresponde a las más altas autoridades de planificación, "también los ministerios, las empresas consolidadas y otros centros administrativos tienen un cierto grado de autonomía para fijar metas parciales dentro del objetivo general, determinar la cuantía de composición de la producción y proponer modificaciones a las cifras de control establecidas en forma centralizada". En efecto, de un total de alrededor de 650 balances físicos solamente en una lista de 100 artículos (productos básicos, incluyendo materias primas o insumos fundamentales, algunos bienes de capital, los alimentos más importantes, los principales artículos de importación o de exportación y los productos cuya distribución resulta difícil de realizar a niveles más bajos dentro de la maquinaria de planificación), JUCEPLAN elabora en detalle los balances y hace su asignación entre los distintos usuarios.

Una segunda lista de "productos centralizados" (que comprende los bienes de uso intermedio, de inversión o consumo que tienen importancia fundamental en ramas concretas de la producción o para un organismo específico) queda sujeta a los balances y la distribución que hagan los ministerios y otros organismos centrales, dejándose la elaboración del resto de los balances al cuidado de las empresas consolidadas. Estas empresas controlan la distribución de una serie de artículos escasos o de uso difundido que no se distribuyen a otros niveles dentro de la maquinaria de planificación. En todos los casos la elaboración de los balances y la asignación de los bienes se realiza con los principales organismos usuarios o abastecedores, siendo función de los órganos inmediatamente superiores aprobarlos y resolver las discrepancias que surjan en el proceso.

### *La planificación de las inversiones*

El proceso de programación de las inversiones, anota el *Estudio* de la CEPAL, sigue en Cuba normas similares a los planes de producción. A partir de las directrices generales de política establecidas por el Consejo de Ministros, JUCEPLAN distribuye los recursos de inversión entre los distintos sectores de la economía y los proyectos de desarrollo social. De la misma manera, con la aprobación del Consejo de Ministros, decide en principio los fondos que absorberán los más importantes proyectos de formación de capital así como la asignación del financiamiento entre los ministerios y otros organismos.

Aclara el *Estudio* de la CEPAL que "lo anterior no significa que todas las iniciativas en materia de proyectos de inversión estén centralizadas". De los ministerios parten usualmente una serie de iniciativas tendientes a equilibrar la demanda proyectada con la capacidad productiva existente, al igual que de las "empresas consolidadas" y las unidades productivas para la renovación y para la ampliación de las instalaciones. Así, los ministerios cumplen la función de seleccionar los proyectos descentralizados que se inician al nivel de las empresas o las unidades productivas y que se incorporan al plan anual de inversiones. Finalmente, JUCEPLAN jerarquiza a nivel nacional la lista de proyectos que forman el plan total de inversión y los somete a la aprobación del Consejo de Ministros.

El proceso de planificación de las inversiones que exceden ciertos valores mínimos preestablecidos (inversiones nominales) comprende tres partes: el programa de inversión propiamente dicho; el proyecto preliminar (tarea de inversión); y el proyecto definitivo (documentación técnica de la obra). Los programas de inversión contienen información de los objetivos y la justificación de la inversión, así como de su localización probable y su monto total, subdividido en construcción, equipo y montaje. El proyecto preliminar lo elabora el organismo que hace la inversión y comprende datos sobre la técnica a usar, localización, calendarios de construcción, así como la especificación de las características de la obra una vez terminada. Por último, el proyecto definitivo

está compuesto por una descripción detallada de los planes técnicos, de localización y una estimación desglosada de los costos. Las inversiones cuya cuantía está por debajo de los mínimos (inversiones no nominales) se incorporan en los planes como una cantidad global y el control lo ejerce el ministerio u organismo al que quede adscrita la unidad inversionista correspondiente.

### *La programación del sector agrícola*

Por lo que toca a los problemas específicos de la agricultura, el *Estudio* de la CEPAL distingue al segmento de fincas estatales del correspondiente a los pequeños agricultores privados. La programación de las actividades del primer sector se lleva a cabo de acuerdo con los procedimientos generales que se han descrito, correspondiendo al Instituto Nacional de la Reforma Agraria\* la elaboración de los planes generales de desarrollo de la agricultura, así como dirigir a las empresas agrícolas estatales y vigilar el cumplimiento de los programas y proyectos.

En el caso de los agricultores privados "se ha diseñado una serie de procedimientos indirectos tendientes a orientar su actividad dentro de los lineamientos generales de la planificación, y controlar la comercialización de sus productos". En efecto, a través de la ANAP, el INRA ha llevado a cabo programas de créditos, de suministro de insumos y de prestación de servicios mecánicos para facilitar algunas tareas agrícolas y establecer precios remunerativos. Mediante estos estímulos se ha tratado de alentar la formación de unidades productivas de mayor tamaño que faciliten la programación de los cultivos y los abastecimientos. Se han formado sociedades de crédito y abastecimiento en las que se asocian los agricultores a fin de recibir créditos y suministros en forma mancomunada. También se ha ensayado la formación de sociedades agropecuarias en las que los agricultores cultivan en común sus tierras y forman un fondo colectivo con sus instrumentos de trabajo.

La comercialización de los productos agropecuarios se realiza fundamentalmente a través de los centros de concentración y compra ("centros de acopio") organizados por el INRA, hacia los cuales se canaliza la producción de las granjas estatales, así como las entregas de los pequeños agricultores de acuerdo con los convenios que celebran con el propio INRA. Los pequeños agricultores —salvo por lo estipulado en esos convenios, celebrados a través de la ANAP— conservan el derecho de vender directamente sus productos a los consumidores.

### *La programación industrial*

En el sector industrial, las unidades productivas están organizadas de acuerdo con la naturaleza de su producción, en torno a 74 grandes "empresas consolidadas", que a su vez se agrupan y dependen de los ministerios de Industrias, Obras Públicas, Transporte y Comunicaciones, del INRA y del ICAIC. El Ministerio de Industrias y el INRA tienen a su cargo los grupos más importantes de "empresas consolidadas", que representan en el caso del primero el 76 por ciento y en el segundo el 18 por ciento de la producción industrial en manos estatales.

Las operaciones corrientes de compraventa que realizan las empresas industriales entre sí y con otros sectores de la economía se formalizan mediante la celebración de contratos en que se estipulan las cantidades, los plazos y otras condiciones de la operación en conformidad con el plan de abastecimientos y los balances físicos. Por regla general, las ventas a otras industrias o sectores productivos se efectúan directamente por las empresas. Existen, sin embargo, algunas unidades dedicadas exclusivamente a la distribución de bienes de uso intermedio, cuando su demanda o su oferta tienen ciertas características especiales (consumo difundido y de

\* Después de la última reorganización del INRA, éste cuenta con las siguientes subdivisiones administrativas: el Viceministerio de la Producción Agropecuaria, que dirige a las "agrupaciones" de fincas en todo lo relacionado con los planes de producción a través de las organizaciones provinciales; el Viceministerio de Economía, encargado de la elaboración de los planes de desarrollo agropecuario; el de "Acopio", que tiene por función la concentración, compra y distribución primarias de las cosechas; el de Mecanización; el de Industrias Agropecuarias; el de Desarrollo Técnico, que dirige los institutos de experimentación y las "empresas de vanguardia" dedicadas al desarrollo de nuevos métodos de producción; y el de la Producción Privada y Cooperativa. Este último viceministerio ha tomado a su cargo las funciones económicas que tenía anteriormente la Asociación Nacional de Agricultores Pequeños (ANAP), "que ha pasado a constituir un organismo de orientación política de los pequeños campesinos".

pequeña cuantía, fuentes de abastecimiento muy dispersas, etc.). Los precios son fijos y están establecidos en listas que son aprobadas previamente por JUCEPLAN y que se incorporan en los planes de financiamiento y costo de las empresas. De esta manera, las transacciones interindustriales dan origen a un movimiento de medios de pago "que se reducen a la expedición y recepción de cheques que se contabilizan en el Banco Nacional en las cuentas abiertas a las empresas".

### *Organización del Trabajo*

En materia de organización del trabajo, observa el *Estudio* de la CEPAL, la maquinaria de planificación en Cuba "ha tropezado con varios obstáculos de distinta naturaleza. Por una parte, la aguda escasez de mano de obra calificada y de nivel técnico ha hecho difícil alcanzar las metas de productividad que se establecieron en los planes. De otro lado, la existencia de escalas de remuneración muy distintas en las empresas que pasaron a manos del Estado se constituyó también en una traba a la fijación de normas o niveles de remuneración acordes con la calidad, las características y la cantidad de trabajo realizado en las distintas actividades productivas".

El agregado total de salarios (Fondo de Salarios) se establece de acuerdo con las directrices de políticas fijadas por el Consejo de Ministros, distribuyéndose y modificándose su cuantía en el proceso de ajuste y coordinación de los planes que tiene lugar a todos los niveles del aparato administrativo. En términos generales, el cálculo de los fondos que recibe una empresa u organismo para cubrir sus salarios se determina tomando en cuenta la cantidad de trabajo necesaria para dar cumplimiento a los programas de producción, las remuneraciones medias cubiertas con anterioridad y los aumentos previstos en la productividad.

En la actualidad "ha comenzado a implantarse, tanto en la agricultura como en la industria, un sistema de normas de trabajo tendiente a uniformar las escalas de salarios y a facilitar el establecimiento de incentivos económicos de carácter individual o colectivo con la finalidad última de mejorar los niveles de productividad así como la distribución de la fuerza de trabajo por rama de actividad".

Según el *Estudio* de la CEPAL, "el instrumento legal con que se regulan las condiciones de trabajo en Cuba son los contratos colectivos celebrados entre los sindicatos y las empresas productivas". Además en ellos "se especifican las tareas concretas que el grupo de trabajadores afiliados debe realizar de acuerdo con los planes de producción, las normas de trabajo y los programas de circulación". Señala el *Estudio* de la CEPAL que "la incorporación a los sindicatos es voluntaria. Los trabajadores afiliados gozan de ciertas ventajas, por ejemplo en la distribución de viviendas y el uso de los centros de recreo que administran los propios sindicatos". Observa que aproximadamente el 70 por ciento de los trabajadores del país pertenece a las distintas organizaciones establecidas, las cuales forman parte a su vez de la Confederación de Trabajadores Cubanos Revolucionarios (CTCR). La CTCR "actúa también como órgano de consulta del Gobierno en el establecimiento de la política de salarios y, conjuntamente con el Ministerio del Trabajo y el sindicato afectado, participa en la solución de los conflictos que puedan surgir de la celebración de los contratos colectivos".

### *Sistema de financiamiento*

Dentro del sistema de financiamiento establecido en Cuba, el presupuesto general de la nación "constituye el principal mecanismo de asignación de fondos y de control financiero de las operaciones que realizan las empresas y demás organismos públicos. El hecho de que los ingresos de la gran mayoría de las empresas estatales se integran en forma automática a la hacienda pública, y de que sus egresos y gastos de inversión se cubran contra partidas presupuestas en el mismo —en consonancia con los planes de costos, producción y formación de capital— hace funcionalmente del presupuesto un plan financiero de movilización y de distribución de fondos en relación directa con las metas planeadas de los sectores económicos y sociales". En el caso de las unidades económicas dirigidas por el Ministerio de Comercio Exterior y por el INRA, se ha implantado, o está en proceso de implantación, un régimen distinto de financiamiento (sistema de autonomía financiera), "consistente en esencia en dar libertad a las empresas para cubrir las erogaciones directamente con sus propios recursos y darles acceso también directo, al crédito bancario". En consecuencia, las em-

presas estatales sometidas a ese régimen "sólo transfieren al presupuesto general de la nación las utilidades obtenidas al finalizar cada ejercicio contable".

De esta manera, los ingresos de las empresas gubernamentales (en términos netos) "han pasado a constituir la principal fuente de recursos fiscales, seguidos en menor proporción por las recaudaciones provenientes de los impuestos generales de la población y los que cubren las empresas privadas".

Ejercida en primera instancia por el Ministerio de Hacienda, la administración del presupuesto se complementa a través del control de las erogaciones y el crédito que tiene a su cargo el Banco Nacional de Cuba. Además de las funciones de tesorería del Estado y de control financiero de la actividad económica, el Banco Nacional "tiene el monopolio de emisión y la regulación de la circulación monetaria, la administración de las divisas y pagos internacionales y otras funciones propias de la banca central, así como los programas de captación de ahorros de la población".

El Banco Nacional acredita periódicamente en la cuenta de gastos de cada empresa las asignaciones presupuestarias, llevando cuentas separadas para registrar sus ingresos y los fondos que le hayan concedido con propósito de inversión. Los créditos comerciales para financiamiento de las operaciones corrientes "están limitados en principio a las empresas estatales sujetas a un régimen de autonomía financiera y al sector privado de la actividad económica". Sin embargo, anota el *Estudio* de la CEPAL, "en la práctica se han otorgado también para cubrir los déficit de algunas empresas estatales que operan con pérdida".

#### *La comercialización de las mercaderías*

En Cuba, de acuerdo a las indicaciones del *Estudio* de la CEPAL, la comercialización de las mercaderías se lleva a cabo a través de tres canales principales de distribución: las transacciones con el exterior, el mercado de bienes intermedios, y el mercado de bienes de consumo.

Las transacciones con otros países "constituyen un monopolio estatal manejado a través del Ministerio de Comercio Exterior y sus empresas especializadas. Su objetivo último es el de procurar los abastecimientos de bienes que no se producen internamente o se producen en cantidades insuficientes, así como la obtención de una corriente de divisas suficiente para financiar su adquisición en el exterior de acuerdo con los planes de abastecimiento del mercado nacional y los objetivos generales del desarrollo económico". Las empresas especializadas en comercio exterior "reciben de los productores nacionales o venden en el mercado interno a los precios fijos estimulados para las transacciones intermedias, registrando utilidades o pérdidas proporcionales a las diferencias en las cotizaciones internacionales respecto a estos últimos".

El mercado de bienes intermedios se organiza a través de los balances básicos, los planes de suministros y entrega, los contratos que se establecen entre las empresas y el control de los movimientos financieros que ejercen el Ministerio de Hacienda y el Banco Nacional.

Por último, la organización del mercado de bienes de consumo "ha quedado fundamentalmente bajo la dirección del Ministerio de Comercio Interior y su red de empresas comerciales, almacenes y tiendas al menudeo que operan en todo el país". El abastecimiento y compra de los productos elaborados por el sector privado también está a cargo del Ministerio de Comercio Interior, con excepción de la agricultura que se ha encomendado al INRA. Las empresas que venden directamente al público, obtienen sus mercaderías de otras empresas productivas o de los organismos de venta al mayoreo del propio Ministerio de Comercio Interior.

#### *La fijación de precios*

"En principio, observa el *Estudio* de la CEPAL, la correspondencia entre la corriente de poder adquisitivo que recibe la población de Cuba y el volumen y la composición de las mercaderías que se ofrecen en el mercado de consumo se establece mediante la coordinación de los planes de abastecimientos y reservas, ventas, salarios y trabajo." Además, se han utilizado otros instrumentos "como la manipulación de precios al menudeo, el racionamiento de una gran variedad de artículos de oferta deficitaria y la organización de programas de estímulo al ahorro de la población".

En lo que toca a los procedimientos de fijación de precios, el *Estudio* de la CEPAL distingue el aplicable a los productos básicos y el resto de los bienes, por un lado, y, por

otro, los que se refieren a bienes de uso intermedio y de utilización final de la población.

En el caso de los productos básicos —artículos que tengan especial importancia en el consumo de la población o en el funcionamiento de las actividades productivas— el Consejo de Ministros, con base en propuestas detalladas que elabora JUCEPLAN, acuerda los niveles de precios correspondientes, así como las modificaciones que deban implantarse. Para el resto de las mercaderías, las listas de precios se confeccionan por los ministerios y organismos centrales —que recogen y coordinan las propuestas de las empresas consolidadas y las unidades productivas— y se someten a la aprobación final de JUCEPLAN.

La formación de precios en el mercado de bienes intermedios (precios al mayoreo) "está regulada por una serie de principios derivados esencialmente de las necesidades de la planificación." En primer lugar, "se establecen precios uniformes por períodos largos —y sujetos en lo posible al menor número de modificaciones— con la finalidad de facilitar las transacciones entre las empresas, así como la medición de los rendimientos y su control financiero —contable". En segundo término, "sus niveles y estructuras se determinan tomando en consideración la estructura de costos de las unidades productivas y su influencia en la consecución de las metas de los programas de producción".

Por último, los precios al menudeo y los márgenes de comercialización de las empresas y unidades distribuidoras, una vez aprobadas las listas por JUCEPLAN "se fijan con carácter obligatorio en todas las transacciones que se realizan con los consumidores". Los precios de los artículos elaborados por el sector privado "se determinan libremente, pero están sujetos a ciertos controles gubernamentales". Entre los criterios que sirven de base para establecer los precios se encuentra "el de armonizar la capacidad adquisitiva de la población (Fondo de Compra) y la estructura de la demanda con la disponibilidad de bienes, ya sea que provenga de existencias acumuladas, de la producción corriente o de la importación".

#### *Evolución del sistema económico cubano*

En otra parte del *Estudio* de la CEPAL se anota que las características del sistema económico cubano ya descritas "no corresponden a transformaciones estructurales implantadas desde la iniciación del nuevo régimen de gobierno. Por el contrario, son el producto de la evolución de las formas de administración centralizada de la economía y de los cambios internos y externos en las relaciones económicas que se ha introducido a todo lo largo del período 1959-1963".

Agrega el *Estudio* de la CEPAL que "frente a la magnitud y rapidez con que se sucedieron estas transformaciones, los métodos de administración pública estuvieron sujetos a cambios frecuentes —lo mismo que las propias directrices de política económica— para irlos adaptando, en función de la experiencia adquirida, a las cambiantes circunstancias externas e internas en que se ha desenvuelto la economía cubana en los últimos años".

"En este sentido, añade, aunque los organismos planificadores comienzan a establecerse desde 1959, su estructuración sólo empieza a cobrar formas definitivas en los dos años siguientes, cuando se crea la Junta Central de Planificación (marzo de 1960) y se define en sus actuales perfiles la reorganización administrativa, fortaleciéndose los mecanismos, entre otros, el Ministerio de Industria y el Ministerio de Comercio Exterior (febrero de 1961) con importantes funciones de programación". En el curso de 1962 y 1963 tienen lugar nuevos cambios, entre los cuales el *Estudio* de la CEPAL, anota: la "ampliación de la esfera de acción" de JUCEPLAN: la modificación de la estructura del INRA, "tendiente a que su organización responda adecuadamente al nuevo sistema de administración y dirección de la agricultura"; y, la concesión de atribuciones adicionales al Banco Nacional "para implantar un sistema más estricto de control y programación en los aspectos financieros y monetarios de la economía".

Señala luego el *Estudio* de la CEPAL, que "en tanto se avanzaba en la creación y coordinación de los distintos órganos —administrativos, técnicos y de información— que forman los núcleos básicos de la planificación económica, la elaboración propiamente dicha de los planes se orientó de preferencia en términos de programas anuales de desarrollo, procurándose no sujetar la política económica a moldes demasiado rígidos en una fase de reestructuración administrativa y cambios acelerados".

Aparte de lo anterior, el *Estudio* de la CEPAL señala que "uno de los objetivos de la política económica que se fijaron desde 1959 fue el de mantener los niveles de producción a la vez que tenía lugar la reorganización de los sistemas productivos". En estas circunstancias, "la formula-

ción de planes de largo plazo quedó temporalmente diferida —con excepción de algunos sectores, como el de la energía eléctrica— habiéndose iniciado propiamente los trabajos en este campo sólo en 1964".

## PANORAMA GENERAL DE LA ECONOMÍA CUBANA

EN la Introducción al capítulo sobre Cuba contenido en el *Estudio Económico de América Latina, 1960-63*, que acaba de publicar la CEPAL, se incluye un panorama general de la economía cubana, durante el período 1959-63 que es analizado en forma más pormenorizada en las partes subsiguientes de dicho capítulo.

La reseña sintética contenida en la Introducción anota que "aparte de los cambios en la organización económica y las formas de propiedad, se introdujeron importantes modificaciones en la estructura de la distribución del ingreso".

La reforma agraria y la reforma urbana, "al transferir una porción de la renta de la tierra y de la propiedad inmueble a los campesinos en el agro y a los inquilinos de viviendas en la ciudad, aumentaron el ingreso real y fortalecieron el poder de compra de esos grupos. Un efecto parecido tuvieron las reducciones decretadas en las tarifas de algunos servicios públicos. A lo anterior se añadió el incremento experimentado por los ingresos monetarios del grueso de la población como resultado de los aumentos de salarios y de la rápida expansión del empleo".

El ensanchamiento de los servicios sociales (educación, salud pública, vivienda) "constituyó asimismo un elemento adicional en la redistribución del ingreso".

### Principales problemas

Los cambios mencionados "han afectado poderosamente el comportamiento del resto de la economía", afirma el *Estudio* de la CEPAL. A ellos han venido a sumarse "la influencia decisiva que han tenido la rápida transformación de las relaciones comerciales con el exterior y la asignación de grandes cantidades de recursos a la defensa nacional". Agrega que "todos estos son los hechos básicos que han venido condicionando, durante los últimos años, los tres problemas centrales que tradicionalmente ha afrontado el desarrollo cubano, a saber: las relaciones de precios con los mercados exteriores; la reducida diversificación de la actividad económica; y, la necesidad de dar ocupación productiva y remuneradora a la fuerza de trabajo".

Observa luego el *Estudio* de la CEPAL que "bajo el estímulo de la fuerte expansión de la demanda interna, la actividad económica creció rápidamente en 1959 y 1960, principalmente a base de una mayor utilización de la capacidad de producción instalada. Ello permitió captar y aprovechar las aportaciones al esfuerzo productivo de grandes recursos humanos hasta entonces no utilizados. Estas fuerzas se han mantenido a lo largo del período pero a partir de 1961 una serie de factores de carácter interno y externo han resultado en un crecimiento más modesto de la oferta interna de bienes y servicios, que de 1961 a 1963 fue igual o ligeramente mayor que el incremento demográfico".

El *Estudio* de la CEPAL destaca entre esos factores: "la escasez de personal técnico y administrativo, agudizada por la salida del país de considerables contingentes de mano de obra calificada o de nivel técnico; las dificultades que se presentaron para mantener o aumentar los abastecimientos de materias primas y repuestos del exterior; y la misma inestabilidad de la transición hacia nuevas formas de organización económica, por lo imperfecto y lo nuevo de las mismas y por los cuantiosos recursos dedicados a obras y actividades de defensa".

### El sector agrícola

Estos factores, subraya, "se han manifestado en forma más acusada en la agricultura. Al propio tiempo que desaparecía el sistema establecido, se buscaban y experimentaban —sin asentarse definitivamente— nuevas formas de organización de la producción y de la comercialización y se introducían frecuentes cambios en la administración agropecuaria. Escaseaba el personal calificado, especialmente el elemento empresarial y se retraía el sector todavía no afectado por la reforma agraria".

Estos hechos, señala el *Estudio* de la CEPAL, "contribuyeron al descenso de la producción de consumo interno que se registró en 1961". Agrega, sin embargo, que "una parte de ese descenso se contrarrestó en 1962 y 1963 y que el volumen producido de alimentos para el mercado interno alcanzó en el período 1958-63 una tasa de crecimiento de 4.6 por ciento anual frente a 1.9 por ciento del incremento demográfico. Por el contrario, la extracción ganadera descendió bruscamente a partir de 1962 debido a la excesiva mantanza de los años precedentes. En 1963, el sacrificio de ganado vacuno era 7.4 por ciento inferior al que se registró en 1957".

Observa entonces el *Estudio* de la CEPAL que "de mucha mayor gravedad ha sido el descenso de 30 por ciento —respecto al nivel alcanzado en 1957— en la producción azucarera por efectos de la reducción, en parte deliberada, de la superficie sembrada de caña y de la menor disponibilidad de mano de obra en dicha actividad, resultado este último de la política que se siguió en materia de salarios y de las transformaciones registradas en la estructura de la ocupación. Como factores aleatorios de signo desfavorable, completan el cuadro de la agricultura los efectos de la aguda y generalizada sequía que se registró en 1961 y 1962 y los enormes daños causados por las perturbaciones ciclónicas de 1963".

### Otros sectores internos

Indica el *Estudio* de la CEPAL que "aunque en menor medida que la agricultura, el resto de la economía también experimentó el efecto de los factores desfavorables que han caracterizado en Cuba la transición de un sistema económico a otro". Las dificultades para adquirir en los principales centros abastecedores tradicionales el equipo de reemplazo y los elementos necesarios de mantenimiento, "han determinado serias limitaciones y en ocasiones han originado naralizaciones parciales de las actividades de transporte". Este mismo hecho, "unido a la falta de personal calificado y a los obstáculos para mantener existencias de materias primas y repuestos y obtenerlos regularmente y con las especificaciones requeridas, ha afectado el funcionamiento normal del sector manufacturero". A pesar de ello, "ha sido éste uno de los sectores de crecimiento más dinámico en los últimos años, entre 1961 y 1963 el producto industrial —excluido el azúcar— aumentó en promedio casi 7.7 por ciento anual".

Por último, "el rezago de la inversión en generación de energía eléctrica, y particularmente en la refinación de petróleo —pese a los altos índices alcanzados en el aprovechamiento de la capacidad instalada— ha determinado ritmo de crecimiento descendentes en estas actividades que, aunque no han creado escaseces que afecten gravemente al abastecimiento de otras ramas productoras, parecen empezar a constituir importantes puntos de obstrucción".

Según el *Estudio* de la CEPAL, en el proceso de formación de capital "se afrontaron algunos problemas que limitaron el ritmo de terminación de obras y retardaron su impacto en la ampliación de la oferta de bienes y servicios productivos". De un lado, parte de la nueva inversión "tuvo que dedicarse a suplir los bienes de capital que —por falta de los repuestos y el mantenimiento adecuado— estuvieron sujetos a un proceso acelerado de depreciación". Por otra parte, la ampliación y diversificación de los programas de inversión en un lapso en que el aparato de planificación estaba en proceso de organización y consolidación. "han determinado el alargamiento del período de terminación de las inversiones, sobre todo en el sector manufacturero".

Los "desfavorables defectos de este fenómeno se acentuaron en la medida que la ocupación ha aumentado más que la producción. En este sentido, el problema del empleo ha quedado superado sólo parcialmente, reflejándose la parte todavía no resuelta del mismo, no tanto en una situación de virtual desocupación, sino en un descenso de los niveles de productividad por hombre ocupado". Subraya el *Estudio*

de la CEPAL que "este es uno de los principales problemas que afronta hoy día la economía cubana y que afecta lo mismo al sector agropecuario que al manufacturero".

#### *Cambios en el sector externo*

Los cambios que se han operado en el sector externo "han sido no menos amplios y profundos que los del resto del sistema", afirma el *Estudio* de la CEPAL. Anota que "en el breve lapso de cinco años las corrientes de mercancías con los Estados Unidos, que antes representaban el grueso del comercio exterior de Cuba, han quedado prácticamente eliminadas y se han desplazado en su mayor parte hacia los países de economía centralmente planificada". Ello agrega, "influyó en medida no despreciable en la evolución que ha seguido la balanza de pagos y condicionó el funcionamiento de otros sectores de la economía a través de sus efectos sobre el abasto de importaciones".

La "baja en la producción agrícola de exportación —principalmente la del azúcar— se conjugó con el continuado deterioro, durante la mayor parte del período, de los precios de los principales artículos en los mercados exteriores, para determinar una contracción de más de la tercera parte en el valor de las exportaciones entre 1957 y 1962. De éste, cuarenta por ciento debe atribuirse al menor volumen exportado y el resto (60 por ciento) al descenso de los precios. Por otra parte, la baja adicional de 100 millones de dólares que se registró entre 1962 y 1963 se originó de modo principal en la continuada contracción de los volúmenes exportados, ya que, como es sabido, fue éste un año de altos precios".

#### *Evolución de las importaciones y presiones inflacionarias*

El "reducido nivel a que habían llegado las reservas internacionales en 1958 y los menores y decrecientes ingresos de divisas a partir de 1959 por concepto de las ventas al exterior, condujeron al establecimiento de restricciones en cuanto al monto, y a la aplicación de criterios selectivos en lo que se refiere a la composición de las importaciones.

Entre 1957 y 1962 el valor total de las importaciones —aunque fluctuante— "se mantuvo por debajo de los niveles registrados en años anteriores, reduciéndose las importaciones de bienes de consumo alrededor de 44 por ciento, especialmente los duraderos, y aumentando 10 por ciento las de combustibles, materias primas y bienes de capital. A pesar de las restricciones, el saldo de la balanza comercial fue persistentemente negativo, acusándose un déficit acumulado de más de 550 millones de dólares entre 1959 y 1963. Para cubrirlo fue necesario recurrir a préstamos en el exterior. Se estima que el monto del financiamiento externo contratado en este lapso ascendió aproximadamente a 700 millones de dólares".

Anota el *Estudio* de la CEPAL que "el incremento del gasto público para financiar los programas de inversión y ampliación de servicios sociales y las actividades de defensa, así como la expansión de los ingresos monetarios y del poder de compra de la población, como resultado de los aumentos de salarios y de la transferencia de grandes masas de ingreso en virtud de la reforma agraria, la reforma urbana y la reducción de las tarifas de determinados servicios públicos, han desencadenado fuertes presiones inflacionarias en los mercados de bienes de consumo". Aunque "relativamente satisfactorio en relación con otros períodos", el aumento de la producción para consumo interno en los sectores agropecuario e industrial "ha resultado insuficiente para satisfacer el incremento de la demanda".

De otro lado, las restricciones en el nivel total de las importaciones a que ha obligado el menor poder de compra de las exportaciones y la necesidad de mantener e incrementar las compras exteriores de bienes de capital y materias primas, "han impedido aliviar dichas presiones con mercancías procedentes del resto del mundo". El resultado "ha sido la formación de un déficit interno de gran magnitud, que ha tenido que contenerse mediante un estricto racionamiento de la mayoría de los artículos de consumo y aumentos de precios de los mismos. Este fenómeno ha provocado además la inmovilización de fuertes volúmenes de ingresos en depósitos de ahorro. La excesiva liquidez en el sistema económico hace difícil solucionar el problema de la productividad a través de incentivos de tipo monetario y encierra elementos que podrían determinar la continuación en el futuro de las presiones inflacionarias.

#### *Orientación de la política económica entre 1959 y 1963*

El *Estudio* de la CEPAL señala entonces que "entre 1959 y 1963 la política económica cubana se ha orientado a hacer frente a los problemas antes señalados y, simultáneamente, a ir sentando las bases de la pauta de desarrollo que se ha venido implantando". En 1959 y 1960 "esta política fue en cierta medida de tipo compensatorio y tuvo como propósito superar la contracción del empleo a que condujo el retraimiento ocurrido en el sector privado al iniciarse la intervención y nacionalización de la riqueza y de los recursos y su transferencia al régimen de propiedad estatal". Esto, continúa el *Estudio*, "permitió no sólo mantener, sino aumentar la ocupación y, coincidiendo con los objetivos de la redistribución del ingreso fue uno de los factores de la rápida expansión de los servicios sociales a los que se dedicó en esos años buena parte de los recursos de inversión".

Posteriormente en 1961-1963, la política económica "se enfrentó al problema de la baja registrada en los niveles de productividad. Se dio impulso a los programas de adiestramiento y planificación de la fuerza de trabajo industrial y se realizaron campañas destinadas a estimular el incremento de la producción por hombre ocupado. Al mismo tiempo, se modificó y reajustó la organización y funcionamiento de las entidades gubernamentales que tienen a su cargo la dirección centralizada y el manejo de la economía. Aun cuando se ha logrado avanzar hacia la solución de esos problemas, las realizaciones alcanzadas son hasta ahora relativamente modestas frente a la magnitud de los mismos", afirma el *Estudio* de la CEPAL.

Observa posteriormente que en 1961-1963 también "se intentó dar solución a algunos de los problemas planteados por la suspensión de los abastecimientos desde su principal mercado tradicional". Para ello "se hicieron fuertes inversiones en maquinaria y equipo destinadas a reemplazar en otras fuentes de abastecimiento una parte de los que se depreciaban con rapidez por falta de repuesto". Asimismo, en los programas de inversión "se prestó especial atención a las industrias mecánicas y metalúrgicas, en un esfuerzo por asegurar la disponibilidad de piezas y otros insumos requeridos para el adecuado funcionamiento de distintos sectores productivos, como la industria, la agricultura y el transporte".

#### *Objetivos de la política económica actual*

En cuanto a la pauta de desarrollo de la economía cubana, el *Estudio* de la CEPAL anota que según declaraciones del Primer Ministro, señor Fidel Castro, la política económica actual persigue tres objetivos principales: la expansión del volumen de las exportaciones, apoyada principalmente en la actividad azucarera; la diversificación de la agricultura y el fomento de la ganadería; y, la industrialización, basada en industrias ligeras productoras de bienes de consumo y productos intermedios que aprovechan recursos y materias primas nacionales. "A este cuadro más equilibrado —en comparación con el que prevaleció al principio del período— de objetivos en materia de estructura productiva, se ha llegado después del deterioro de las existencias ganaderas en 1959 y 1960 y, sobre todo, de la crisis de la producción azucarera en 1962 y 1963", dice el *Estudio* de la CEPAL. Además, agrega, "en esa nueva política se reflejan un concepto de la diversificación como problema de plazo intermedio y no corto, y la solución que por lo pronto se ha dado en Cuba al problema de la asignación de los recursos entre industrias pesadas, productoras de bienes de capital e industrias ligeras, productoras de bienes de consumo y otros artículos".

Finalmente, el panorama de la economía cubana descrito en la Introducción del capítulo correspondiente del *Estudio* de la CEPAL señala que "dentro de la pauta mencionada, el impulso al desarrollo se ha venido apoyando en un intenso esfuerzo de inversión y capitalización que se ha concentrado desde 1961 en los sectores directamente productivos". De esta manera "se han llevado a cabo obras que han elevado la capacidad productiva de la agricultura, ampliando apreciablemente la superficie cultivable y las instalaciones de infraestructura. Al mismo tiempo, se han realizado inversiones en numerosas ramas industriales que resultarán en importantes aumentos de la capacidad instalada en el sector manufacturero entre 1964 y 1966".

Como ya se ha mencionado, las dos partes siguientes del capítulo sobre Cuba entran a detallar los cambios institucionales, la redistribución del ingreso y las tendencias de la economía en sus principales sectores.