



La Política Social y Económica en Cuba: ¿un ejemplo de desarrollo integral para América Latina?

Carmelo Mesa-Lago *

Tema: Frente a la afirmación de que Cuba es un ejemplo de desarrollo integral para América Latina, este artículo discute las características de la evolución económica y social cubana en los últimos años

Resumen: Un libro recientemente publicado por la Oficina de México de la CEPAL, el Instituto de Investigaciones Económicas (INIE) de La Habana y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) hace una aproximación sumamente favorable de la evolución económico-social en Cuba en los últimos años. De este modo se llega a plantear que el modelo cubano podría ser un ejemplo interesante de desarrollo integral para ser seguido en otros países de América Latina. Frente a dicha afirmación este análisis, basado en una respuesta al libro publicado por la misma CEPAL en su *Revista*, muestra con abundantes cifras cuál fue la evolución económica y social de Cuba en 1989-2004 y cuestiona la tesis de que es un modelo para la región

Análisis: Hasta 1989, la política social en Cuba logró avances muy notables en educación, salud, seguridad social, empleo y distribución. El colapso del campo socialista y otros factores internos y externos provocaron una severa crisis que tocó fondo en 1993 y deterioró casi todos los indicadores sociales. Las modestas reformas orientadas al mercado en 1993-1996 lograron una recuperación parcial, pero luego se paralizaron y se han revertido a partir del 2003. Los indicadores sociales mejoraron después de 1994, pero en 2003 varios de ellos no recuperaban aún el nivel de 1989 y la pobreza y la desigualdad habían aumentado. El presente texto es un resumen de las conclusiones de un artículo recién publicado en la Revista de la CEPAL (véase "Problemas sociales y económicos en Cuba durante la crisis y la recuperación", *Revista de la CEPAL*, nº 86 (2005), disponible en <http://www.eclac.cl/publicaciones/SecretariaEjecutiva/2/LCG2282PE/G2282eMesaLago.pdf>), que analiza la evolución económica y en especial la evolución social de Cuba en 1989-2004 (basándose en estadísticas y publicaciones cubanas, así como en documentos de la CEPAL) a la par que evalúa un libro sobre política social en Cuba publicado en 2004 por la Oficina de México de la CEPAL, el Instituto de Investigaciones Económicas (INIE) de La Habana y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (E. Álvarez y J. Máttar (coords.), *Política social y reformas estructurales: Cuba a principios del siglo XXI*, LC/L.2091, Sede Subregional de la CEPAL en México/Instituto Nacional de Investigaciones Económicas (INIE)/Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), México D.F., 2004).

¿Es Cuba un ejemplo de desarrollo integral para la región?

La introducción del libro comentado reafirma un axioma correcto de la CEPAL: el crecimiento económico por sí solo es insuficiente; no crea de manera automática mayor

* Profesor emérito, Universidad de Pittsburgh

equidad; pero tampoco se puede alcanzar el bienestar social en ausencia de crecimiento productivo sostenido, por lo cual es necesario articular ambos en un “desarrollo integral”. Por otra parte, la introducción argumenta que América Latina tuvo resultados socioeconómicos insatisfactorios en la década de los 90, que hacen necesario “encontrar nuevos equilibrios políticos, sociales y económicos que favorezcan una mejor protección social en un marco de equidad y desarrollo” (pp. 11-13). Una de las autoras del libro plantea que Cuba se presenta como “un caso interesante” de “crecer con justicia, por su tratamiento simultáneo de los problemas económicos y sociales” con un modelo de desarrollo integral que, en las últimas cuatro décadas, ha avanzado en el bienestar social y la equidad, a pesar del colapso del campo socialista, la crisis subsiguiente y las restricciones externas (pp. 58-59). El capítulo final del libro ratifica que “Los aportes... del caso cubano son de gran utilidad para la reflexión internacional sobre las posibilidades de lograr el desarrollo productivo con la equidad” (p. 306). Otro capítulo sostiene que Cuba alcanzó de manera simultánea el crecimiento económico y la equidad social en 1959-1989 pero, debido a la crisis, el PIB cayó un 33% entre 1989 y 1993, aunque aumentó a un promedio anual del 3,4% en 1998-2002; argumenta que aunque en este último trienio el ritmo de crecimiento disminuyó, se debió a factores exógenos (caída en el precio mundial del azúcar y el níquel, así como del turismo internacional, y daños infligidos por tres huracanes); añade que en 2003 se elevó el ritmo de la tasa de crecimiento de Cuba, una indicación de dinamismo, y concluye que dicha tasa fue superior al promedio del 1,3% en América Latina, por lo que contrasta favorablemente con un escenario regional de “aplanamiento” y de un “sexenio perdido” (pp. 44-48). Sin embargo, he demostrado que si bien los factores exógenos agravaron la situación, la desaceleración fue principalmente el resultado de un factor interno, la paralización de la reforma económica, un punto que también sostienen varios economistas cubanos.

El análisis del libro no ofrece series estadísticas históricas completas para el “Período Especial en Tiempos de Paz” en 1989-2003, sino que se concentra en la etapa 1998-2003 (de recuperación parcial) y por ello proyecta unos resultados mucho más positivos que si se hubiese comparado la situación en 2003 con la de 1989, antes de la crisis. Esto es precisamente lo que hace sistemáticamente mi artículo, aportando evidencia abundante que contradice tanto la tesis de que Cuba ha logrado de manera simultánea el crecimiento económico y el desarrollo social en 1990-2003, como la presentación del modelo cubano como ejemplo de equilibrio entre metas económicas y sociales y de desarrollo integral para la región.

La evolución económica

El artículo prueba que Cuba no es un modelo de desarrollo económico para la región por las siguientes razones:

- (1) La variación anual del PIB cubano fue de -1,4% en 1991-2000, la tasa más baja en América Latina y el Caribe. Si bien el cambio del año base a precios constantes y la serie incompleta del PIB impiden un cálculo adecuado, he estimado que en 1991-2003 la tasa media fue del 0,5%, pero no es posible hacer comparaciones con la región. En 2003 probablemente no se había recuperado aún el nivel del PIB por habitante de 1989, de manera que Cuba ha perdido 14 años de desarrollo en comparación con un alegado “sexenio perdido” en la región.
- (2) Aunque hay series diferentes sobre la inversión bruta, todas indican una merma importante en 1989-2003 y un severo proceso de descapitalización que afectará el crecimiento; el coeficiente de inversión cubano es bajo dentro del contexto regional.
- (3) A pesar de la recuperación, las principales producciones agrícolas y manufactureras en 2003 aún estaban entre un 20% y un 89% por debajo del nivel de 1989; excepciones importantes son la producción de petróleo y níquel, pese a la reducción de la segunda en 2002 y 2003.
- (4) El valor de las exportaciones en 2003 continuaba un 70% por debajo del nivel de

1989 y el nivel de las importaciones era un 43% inferior; las primeras siguen concentradas en los productos tradicionales mientras que las segundas indican una caída en la autosuficiencia alimentaria, la sustitución de importaciones y la industrialización; los términos de intercambio se deterioraron un 56% en el período 1989-2003; el déficit de la balanza comercial de bienes en 2003 fue de 3.000 millones de dólares y exhibe una tendencia creciente desde 1995; la deuda externa aumentó un 77% en 1989-2003; la inversión extranjera directa desembolsada en todo el período fue de un promedio de solo 200 millones de dólares en 1991-2002 y se ha reducido posteriormente.

- (5) El turismo y las remesas constituyen las fuentes principales de divisas, pero no llegan a compensar las severas reducciones en los otros rubros.

La evolución social

Virtualmente todos los indicadores sociales se deterioraron durante la etapa peor de la crisis (1990-1994) y aunque varios habían recuperado en 2003 los niveles de 1989, otros aún estaban por debajo, mientras que algunos empeoraron sostenidamente:

- (1) Aunque no hay estadísticas oficiales de la incidencia de la pobreza, las estimaciones cubanas sobre la población urbana en riesgo exhiben un crecimiento del 6% al 20% entre 1988 y 2002; el índice de severidad de la pobreza en la población total era de 0,39-0,42 en 1995 y la incidencia de la pobreza del 61%-67% en el mismo año, mientras que el 31% de la población de La Habana se consideraba pobre en 2002.
- (2) Tampoco hay estadísticas oficiales de distribución del ingreso, pero estimaciones cubanas y extranjeras indican que esa distribución se ha vuelto más desigual, que el coeficiente de Gini aumentó de 0,22 en 1986 a 0,407 en 1999 y que la razón entre el quintil más rico y el quintil más pobre de ingreso creció de 3,8 a 13,5 en 1989-1999; los mercados segmentados y la recepción de remesas por parte de la población aumentan la desigualdad.
- (3) La tasa de desempleo abierto oficial declinó del 8% al 2,3% en 1989-2003, pero estas cifras son dudosas: parecen incluir personas que no están empleadas, ya que estudian o reciben compensación por desempleo, y además encubren considerable subocupación; mis estimaciones gruesas sugieren una tasa del 21% en 2000 *versus* la tasa oficial del 5,4%; la expansión del empleo ha ocurrido fundamentalmente en los servicios, pero estos muestran las caídas más fuertes en la productividad (3,7 puntos entre 1991 y 2002), lo que es otro indicio de subutilización.
- (4) Antes de la crisis, el racionamiento satisfacía las necesidades básicas de alimentación, pero en la actualidad sólo cubre aproximadamente una semana de consumo y el resto del mes la población tiene que comprar en los mercados libres y las Tiendas Recaudadoras de Divisas a precios entre 4 y 49 veces más altos que los del racionamiento; hay cifras contradictorias sobre si en 2003 se habían recobrado los niveles nutricionales de 1989.
- (5) La tasa de matrícula en la educación elemental se mantuvo durante la crisis, mientras que en la enseñanza secundaria cayó, pero recuperó virtualmente su nivel de 1989. Por el contrario, la matrícula universitaria en 2003 todavía era un 20% inferior al nivel de 1989; su disminución fluctuó entre el 32% y el 57% en carreras clave para el desarrollo (agronomía, ciencias naturales y matemáticas, carreras técnicas), pero aumentó un 343% en educación (aunque el número de estudiantes por maestro ya era el menor de la región) y un 565% en humanidades y ciencias sociales. El intento de universalización de la educación superior en 2002-2003 plantea interrogantes serias sobre su eficiencia y resultados.
- (6) En 1989 los niveles de salud cubanos eran los más altos de la región, pero la crisis tuvo un impacto adverso en casi todos, menos la mortalidad infantil que continuó su declive y en 2003 era la segunda más baja del continente; la tasa de mortalidad materna aumentó de 29 a 42 por cien mil nacidos vivos en 1989-2002, la tasa de mortalidad en la población de 65 años y más creció hasta 1996 y después bajó, pero

en 2001 aún no había recuperado el nivel de 1989; los indicadores de morbilidad exhiben un desempeño mixto y ha disminuido la prevención mediante inmunización de enfermedades transmisibles; se ha deteriorado la calidad de los servicios de salud y de agua potable, y hay indicadores de ineficiencia como la reducción del índice de ocupación de camas y la persistente alta estadía hospitalarias.

- (7) La población cubana es la segunda más envejecida en la región, pero tiene edades de retiro entre las más bajas y ocupa el segundo lugar en esperanza de vida; esto acarrea períodos de retiro más largos y un costo que en 2003 fue del 6,5% del PIB y sigue creciendo; la contribución del 12% para las pensiones es aportada por las empresas (solo el 2% de los empleados cotiza) y es insuficiente para cubrir los gastos. El déficit es financiado por el Estado y aumentó del 1,3% al 2,3% del PIB entre 1986 y 2003. Para equilibrar el sistema a largo plazo habría que aumentar la contribución entre un 39% y un 86% de la nómina. La pensión real se redujo a la mitad en el período. La asistencia social sólo cubre al 1,7% de la población, aunque un mínimo del 20% de ella es considerada población en riesgo o pobre. El programa de retiro para las fuerzas armadas y el Ministerio del Interior tiene condiciones y beneficios mucho más ventajosos que el sistema general y equilibrarlo tomaría el 118% del salario.
- (8) La vivienda es el problema social más grave en Cuba; aunque no hay una serie estadística sistemática, la construcción promedio de viviendas por cada 1.000 entre 1981 y 1989 fue de 6,1, cayó a 2,8 en la etapa peor de la crisis y aumentó a 4,5 en 1995-2003 (2,2 en el último año), aún muy por debajo del promedio de la década de 1980. Hay cifras contradictorias sobre el déficit habitacional, pero es probable que haya sobrepasado el millón de unidades en 2003.

La falta de equilibrio entre lo social y lo económico

Mi artículo demuestra la preeminencia, con frecuencia excesiva, dada en Cuba a lo social sobre lo económico, con resultados adversos. El libro que comentamos alude a este problema, aunque con puntos de vista divergentes entre sus autores. Uno de ellos afirma que uno de “los objetivos centrales [de la política cubana] ha sido el mejoramiento del bienestar social y la equidad, en ocasiones incluso posponiendo metas en la esfera económica, [pero que] para disminuir los problemas de pobreza, desigualdad y vulnerabilidad se requiere lograr avances en las condiciones económicas, pues el crecimiento también es condición necesaria para el desarrollo social” (pp. 59 y 88). Otro autor plantea que a comienzos del siglo XXI “Cuba enfrenta el desafío de lograr la sustentabilidad económica de los resultados sociales alcanzados durante las últimas décadas” y sugiere de manera no clara que “esta situación ha propiciado un insuficiente crecimiento del producto” (p. 19). Por el contrario, el capítulo final del libro argumenta que si bien “el balance entre las metas sociales y económicas no siempre ha resultado equilibrado”, ha habido “una fuerte capacidad de adaptación de las políticas a fin de limitar los efectos adversos” y concluye que la estrategia cubana “se basa en una evaluación constante... a fin de alcanzar simultáneamente resultados en... equidad, desarrollo y bienestar” (pp. 305-307). En un trabajo anterior demostré que el excesivo énfasis de la política cubana en los objetivos sociales –especialmente en las etapas idealistas de 1966-1970 y 1986-1990– en desmedro de los económicos, provocó desequilibrio y efectos perjudiciales. Este artículo llega a las mismas conclusiones para el período 1991-2003, como resultado de:

- (1) La prioridad dada a la creación de empleo al precio de una caída en la productividad laboral.
- (2) El plan de universalizar la educación superior, con énfasis en las humanidades, las ciencias sociales y la educación –a pesar de que Cuba tiene ya hace tiempo la tasa de estudiantes por maestro más baja de la región, mientras que las carreras fundamentales para el desarrollo han sufrido mermas considerables– y sin contemplar la necesidad de dar empleo productivo a los graduados.

- (3) El costoso esfuerzo para continuar con la reducción de la mortalidad infantil –aunque Cuba ya logró hace años la tasa más baja de la región y la segunda del continente– mientras hay carencias graves en alimentación, vivienda, infraestructura de agua potable y saneamiento, etc.
- (4) La resistencia a cerrar hospitales innecesarios (especialmente en ginecología y pediatría) o convertirlos en asilos para ancianos, a pesar de la caída en el índice de ocupación de camas hospitalarias.
- (5) El mantenimiento de edades de retiro de 55 años para las mujeres y 60 para los hombres (las más bajas en la región después de Haití), a un costo enorme y creciente de las pensiones de seguridad social y reduciendo recursos para la inversión y el crecimiento.
- (6) La subsistencia de subsidios de los precios y la absoluta gratuidad de los servicios sociales, independientemente del ingreso, lo cual resulta en subsidios a grupos de alto ingreso, en vez de crear un sistema universal de asistencia social focalizado en la población pobre.

Conclusiones: El libro no ofrece un conjunto integrado de políticas sociales para Cuba, se concentra más bien en tímidas políticas económicas orientadas a una mayor descentralización y espacio para el sector no estatal de la economía, recomendaciones que el gobierno de Cuba ha contradicho con sus políticas desde 2003 en dirección a la recentralización en el proceso de decisión económica y la reducción del pequeño sector privado. El último capítulo del libro ofrece algunas recomendaciones de tipo general pero no se discuten en detalle y en algunos casos el libro confunde sus propias recomendaciones con las políticas actualmente aplicadas por el gobierno cubano. También se identifican algunos problemas sociales persistentes, pero no se ofrecen políticas para enfrentarlos. No hay recomendaciones de ningún tipo sobre educación, alimentación, vivienda, agua potable y saneamiento, mientras que en otras áreas sólo se pueden encontrar sugerencias entre líneas. En general el libro da la impresión que la inmensa mayoría de las políticas implementadas por el gobierno de Cuba han tenido éxito en resolver los problemas sociales de la isla.

Carmelo Mesa-Lago
Profesor emérito, Universidad de Pittsburgh