

## EL VI Congreso del Partido y los *Lineamientos*: ¿UN PUNTO DE VIRAJE PARA CUBA?

Por ARCHIBALD RITTER

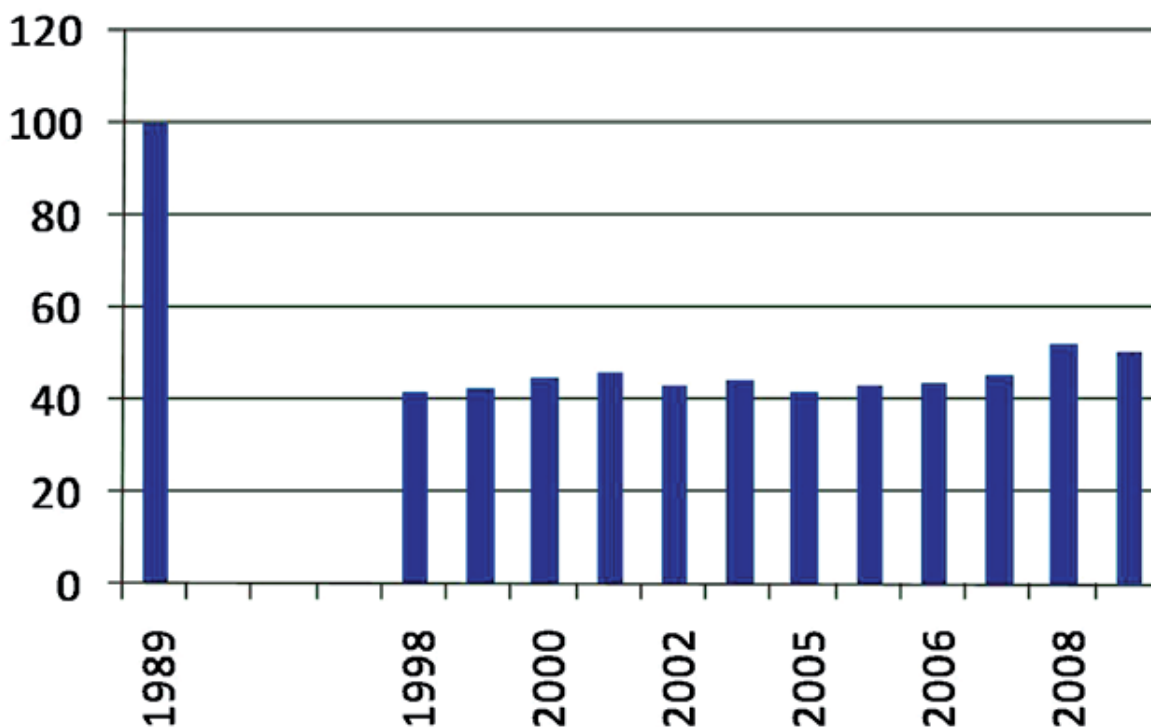
El VI Congreso del Partido Comunista de Cuba (PCC) probablemente será de gran importancia para el futuro de Cuba. La revisión que el Congreso hizo de los *Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución* significa que ahora es políticamente correcto apoyar, promover e implementar esta ambiciosa agenda de reformas. Por deducción, es también políticamente correcto llegar a la conclusión de que medio siglo de experimentación económica estuvo en su mayor parte equivocada, y fue contraproducente e insostenible. A pesar de los intentos de crear una impresión de continuidad histórica con la referencia a una "actualización" del modelo económico, los viejos enfoques de gestión económica han quedado profundamente desacreditados. El Congreso ha certificado el clima creado por los cambios de opinión acerca de cómo puede funcionar mejor la economía cubana. Ahora parece que es altamente improbable un regreso

a los viejos modos de operar.

El futuro económico de Cuba claramente descansa sobre una nueva y reequilibrada, aunque vagamente revelada, economía mixta de mercado, que será el producto de diversas reformas cuya ejecución se programa. Es una sorprendente reversión de la fortuna. Constituye, además, una vindicación de algunas visiones novedosas que aún esperan ser plenamente atendidas.

Los *Lineamientos* representan un intento del presidente Raúl Castro de forjar su propio "legado" y situar a la economía cubana en un nuevo sendero. La ratificación de la agenda de reformas representa un lanzamiento exitoso de ese proyecto de "legado". El presidente Raúl Castro, sin dudas, le haría una contribución única e invaluable al país y a los cubanos si definitivamente moviera a Cuba hacia el diálogo y al acuerdo entre toda su diversidad, así como hacia un modelo que garantice tanto los derechos

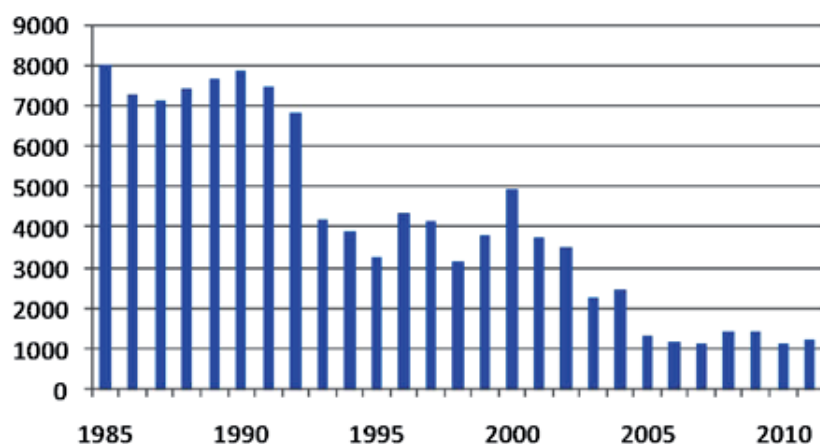
Tabla 1. Índice de la producción industrial (Se excluye el azúcar) 1989–2009.  
1989 = 100.0



Fuente: UNE AEC, 2004, tabla 11.1 y 21X.1

Nota: La información de 1990-1997 no está disponible

Tabla 2. Producción de azúcar, 1985-2010.  
Miles de toneladas



Fuente: CEPAL, NN.UU., 2000, Cuadro A.86; ONE, 2010 Tabla 11.4

civiles y políticos como los económicos y sociales.

¿Es probable que se den cambios en esta dirección? No bajo las actuales circunstancias políticas. No obstante, presiones de abajo a arriba en formación y algunas sugerencias oficiales indican que un movimiento hacia la liberalización política no es imposible. Mientras tanto, han sido lanzadas las reformas descentralizadoras, de desburocratización y de "liberación del mercado", del Presidente. Es un buen comienzo para la construcción de un "legado" positivo e independiente.

### I. La situación económica de Cuba

En varios discursos desde 2006, Raúl Castro ha indicado que reconoce los problemas que enfrenta Cuba en términos de la producción agrícola y de bienes industriales y del mejoramiento de su infraestructura (a pesar del ostensible sólido desempeño del Producto Interno Bruto (PIB) de 2005 a 2009, antes de que Cuba fuera golpeada por la recesión internacional). Está bien al tanto de las principales fuerzas subyacentes que causan la vulnerabilidad y flaquezas de la débil economía cubana, como la desequilibrada estructura económica, la sobrecarga de normas y reglamentos, la esclerótica burocracia, las patologías monetaria y cambiaria, y el ambiente disfuncional de incentivos que deforma las energías y vidas de los cubanos.

La grave situación de Cuba se puede resumir rápidamente en un par de ilustraciones. Primero, Cuba atravesó una severa desindustrialización después de 1989, de la cual aún no se ha recuperado; alcanzó en 2009 solo un 51 por ciento de los niveles de 1989 (Tabla 1).

Existe una variedad de razones que explican el colapso del sector industrial:

- La anticuada tecnología heredada de la era soviética hasta 1989;

- Reparaciones insuficientes durante varias décadas, antes y después de 1989;

- La crisis económica de 1989-1993;

- Insuficientes niveles de inversiones (en general, el nivel de inversiones en Cuba en 2008 fue un 10.5 por ciento del PIB, comparado con un 20.6 por ciento para toda América Latina, de acuerdo con CEPAL, NN.UU., 2011 (Tabla A-4).

- El sistema de dualidad monetaria y cambiario que penaliza a potenciales exportadores, quienes recibirían un peso

viejo (moneda nacional) por cada dólar US obtenido por exportaciones;

- La competencia en el mercado interno de Cuba con China, que ha tenido un tipo de cambio extremadamente subvaluado, conviviendo con la tasa de cambio de Cuba excesivamente sobrevaluada.

Segundo, el colapso del complejo agro-industrial azucarero es bien conocido, y se ilustra en la Tabla 2. El sector azucarero fue esencialmente una "vaca de efectivo" para obtener ganancias en divisas, que se ordeñó hasta el agotamiento debido a un insuficiente mantenimiento, insuficientes reinversiones en previsión del mejoramiento de la productividad, y por el régimen cambiario bajo el cual se trabajó.

Las consecuencias del colapso del sector azucarero incluyen la pérdida de cerca de US\$3.5 mil millones en ingresos percibidos en divisas (en gran parte generados con valor doméstico añadido); reducciones en la coproducción de electricidad; un gran incremento de tierras baldías; la destrucción de la capacidad para producir etanol; impactos que dañaron el desarrollo regional y local, y la devastación de gran parte del "racimo" de suministros, del proceso de producción y comercialización de actividades relacionadas con el azúcar

Tercero, la producción de alimentos para consumo doméstico ha sido deficiente desde 1989, a pesar de algunos éxitos en la agricultura urbana. Las importaciones de alimentos se han incrementado de forma constante y en los últimos años han ascendido a un estimado de un 75 por ciento a 80 por ciento del consumo doméstico de alimentos, a pesar de existir grandes extensiones de tierras fértiles ociosas. Mientras, las exportaciones agrícolas han languidecido.

Cuarto, el salario "ajustado por inflación" o "real" en la economía oficial colapsó y no ha tenido una recu-

peración significativa, de acuerdo con estimados del Centro de Estudios de la Economía Cubana (Tabla 4). Esto es, sin duda, una gran calamidad para la economía oficial estatal. Pero, aunque la tasa salarial oficial en 2008 permaneció en cerca de un 25 por ciento de los niveles de 1989, la mayoría de la gente tuvo otras fuentes de ingresos, como las remesas, empleos legales por cuenta propia, producciones domésticas de bienes y servicios, actividades en la economía sumergida, suplementos de ingresos en empresas mixtas, bienes en especie provenientes del Estado y del hurto generalizado. Aquellos que no tienen otras fuentes de ingreso sufren pobreza.

Más aún, a pesar de las excesivamente bajas tasas oficiales de desempleo, cerca de 1.6 por ciento a 1.7 por ciento (bien por debajo de la "tasa natural" de desempleo, que representa habituales nuevos empleos, cambio de empleos y cambios estructurales en cualquier economía), el subempleo es obviamente muy alto. Es de suponer que 1.8 millones de trabajadores considerados por el gobierno como excedentes y sujetos a probables despidos o traslados a pequeñas empresas están "subempleados", lo cual representa un 35 por ciento de la fuerza laboral.

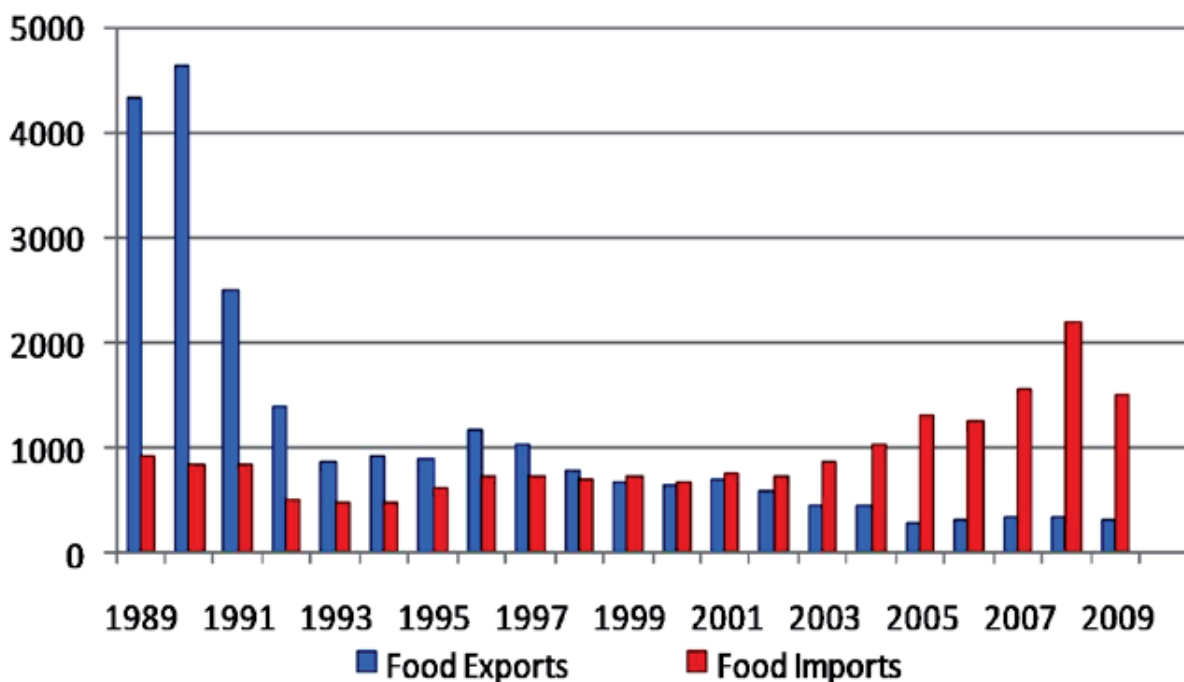
Otra dimensión más de la fragilidad de la situación económica de Cuba es la dependencia de la relación especial con Venezuela, la cual está basada sobre los altos precios del petróleo y la ayuda generosa del presidente Hugo Chávez.

Va al crédito del presidente Raúl Castro el haber enfrentado estos problemas directamente, haber diagnosticado sus orígenes y elaborado los *Lineamientos* y acuerdos del VI Congreso para actuar sobre ellos. Las fuentes principales de las dificultades son la estructura general de incentivos que orienta las actividades económicas de los cubanos, la cual incluye el sistema dual monetario y de tasas de cambio, la estrecha contención de las iniciativas económicas individuales, los detallados reglamentos y regulaciones de la omnipresente burocracia. Paradójicamente, el intento del gobierno en el pasado de controlarlo todo ha terminado en muy poco control. Controles estatales muy estrictos en realidad conducen a un debilitamiento del verdadero control, debido a la promoción de ilegalidades, corrupción y violaciones generalizadas de regulaciones alejadas de la realidad.

## II. Los Lineamientos

El objetivo de los *Lineamientos* es "garantizar la continuidad e irreversibilidad del socialismo", así como el desarrollo económico (PCC, 2011: p. 5; en adelante las páginas y números de las directrices citados se refieren a esta fuente). Esto se debe alcanzar mediante una "actualización" del modelo económico, la cual debe resultar en la utilización de tierras baldías, la reversión de la

Tabla 3. Exportaciones e importaciones cubanas de productos alimenticios, 1989-2009. (Se excluyen el tabaco y las bebidas alcohólicas) (millones de CUP).



Fuente: CEPAL, NN.UU., 2000, Tablas A.36 y A.3.7, y ONE, AEC, varios años.

descapitalización de la infraestructura y la industria, la reestructuración del empleo, aumento de la productividad laboral, aumento y diversificación de las exportaciones, descentralización de las decisiones y eliminación del dualismo monetario y cambiario (p. 8).

Pero el término "socialismo" permanece algo ambiguo en el documento. Se hace referencia a la "propiedad social" y a la "preservación de las conquistas de la Revolución". De especial interés es la aseveración de que

"...el socialismo significa igualdad de derechos y de oportunidades para todos los ciudadanos, no igualitarismo..." (p. 9)

Esta afirmación pudiera cambiar el juego significativamente, en tanto articula un principio fundamental de la "democracia social" más que un principio tradicional del "socialismo". Esto deja preguntas sin respuesta y puertas sin cerrar.

Los *Lineamientos* son, en efecto, un ambicioso y abarcador "listado de deseos" o una declaración de aspiraciones. Muchas de las 313 directrices son bastante obvias, triviales y declaraciones generales sobre una gestión económica sensata. Algunas aseveraciones se han repetido durante varias décadas, incluso aquellas relacionadas con la expansión y diversificación de exportaciones, la política sobre ciencia y tecnología, el complejo agro-industrial azucarero, o el desarrollo de subproductos y derivados de la caña (un objetivo en pie al menos desde 1959). La repetición de muchas de estas directrices no hace mucho daño, pero en realidad no garantiza su implementación.

Hay además elementos opacos entre las directrices y aparentes contradicciones, en tanto algunas destacan la continuidad de la planificación y control estatales, mientras otras enfatizan una mayor autonomía para las empresas. Por ejemplo, la directriz no. 5 enfatiza cómo la "planificación" incluirá formas no estatales de empresas y los "nuevos métodos (...) de control sobre la economía", mientras que la no. 68 establece que, "se mantendrá el carácter centralizado de la determinación de los precios de los productos y servicios que económica y socialmente interesen regular ...". Pero, varias de ellas detallan el gran poder que las empresas estatales y no estatales tendrán sobre una amplia gama de sus actividades, incluyendo los precios (no. 8-24 y 66-71).

Si bien hay algunas lagunas y deficiencias en los *Lineamientos*, así como referencias a la planificación y al control estatal, se incluyen algunas propuestas de corte profundo sobre varios aspectos de organización económica y política, que representan la inauguración de un movimiento hacia un ambiente de política económica "favorable al mercado". Entre ellas están:

- Mayor autonomía para las empresas en varias dimensiones, contratación y despidos, estructura salarial, financiación, fijación de precios, inversiones, y también para hacer frente a la quiebra;

- Eliminación gradual de la libreta de racionamiento, y una selección más cuidadosa de la asistencia social hacia aquellos que más la necesitan, por tanto un fortalecimiento también de los incentivos al trabajo (no. 174);

- El establecimiento de un mercado mayorista para los suministros de todo tipo de empresas (no. 9);

- Expansión de la distribución de tierras estatales baldías a pequeños agricultores (no. 187)

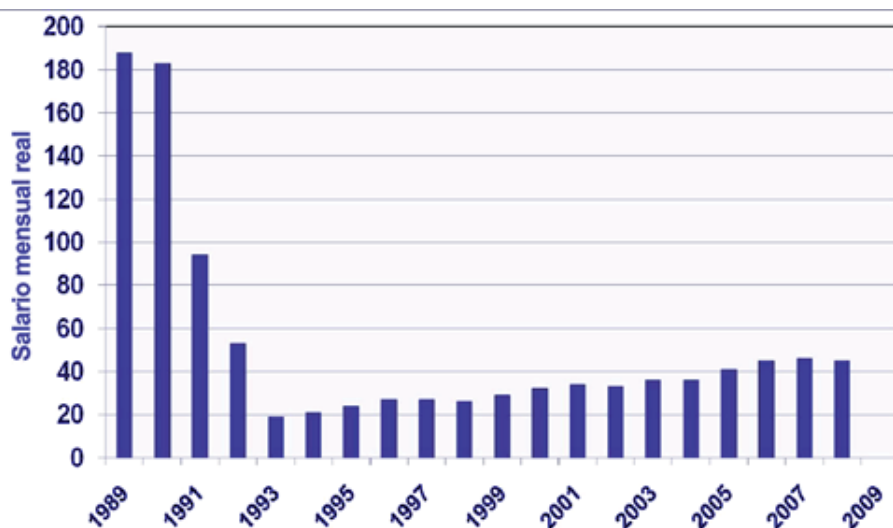
- Reducción de los controles estatales sobre los pequeños agricultores y cooperativas en relación con las decisiones de producción, mercadeo de las cosechas, suministro de insumos, etc. (no. 177-184 y 198-201).

Un aspecto central de la política es la expansión del trabajo por cuenta propia y del sector cooperativo para poder absorber a un millón 800 mil trabajadores estatales considerados excedentes. La legislación, que ya fue aplicada en octubre de 2010, liberaliza en algo la política a fin de fomentar el establecimiento de más microempresas –en especial mediante la liberación de las licencias, el establecimiento de mercados mayoristas para insumos y la reciente flexibilización de las restricciones a la contratación. No obstante, las limitaciones de la política de cambios quedaron subrayadas con el modesto incremento del número de sillas en las "paladares, de 12 a 20, aunque el 27 de abril se extendió el número a 50 comensales.

Las actuales restricciones impedirán, desafortunadamente, la expansión de este sector. Estas incluyen fuertes impuestos, que pueden superar el 100 por ciento de los ingresos netos (después que los gastos se deducen de los ingresos) para empresas con altos costos de producción; la prohibición del uso de intermediarios y anuncios, y la continuación de restricciones menores. Quizás la restricción más grave es que se prohíbe todo tipo de empresas que no estén específicamente permitidas, incluidas prácticamente todas las actividades profesionales. Las 178 actividades permitidas, algunas definidas de modo muy estricto, contrastan con las "Páginas amarillas" del directorio telefónico de Ottawa (la mitad del tamaño de La Habana) que incluye 883 variedades de actividades, con 192 variedades de "servicios empresariales", 176 para "el hogar y la jardinería", 64 para "autos" y 29 "servicios de informática e Internet". Se supone que las políticas para las micro y pequeñas empresas se liberalicen más en los próximos meses, si se espera que absorban productivamente a los trabajadores que sean despedidos.

Una deficiencia de los *Lineamientos* es la ausencia de una descripción de las etapas y modos en que se implementarán los diversos cambios. No se establecen claramente las prioridades entre las innumerables directrices, no hay una secuencia de las acciones a emprender, y aparentemente no hay una coordinación de las directrices desde el punto de vista de su implementación. Aunque no

Tabla 4. Inflación- ajuste real salarial, 1989-2009  
(Pesos, moneda nacional)



Vidal Alejandro, Pavel, *Política monetaria y doble moneda*, en Omar Everleny Pérez et. al., *Miradas a la Economía Cubana*, La Habana: Editorial Caminos, 2009.

menos valioso, permanece como un "listado" de buenas intenciones.

La ausencia de una visión de cómo ocurrirán los cambios y la lentitud de la adopción de las reformas hasta el momento son preocupantes. No obstante, la administración de Raúl Castro ha sido deliberativa y sistemática, aunque algo cautelosa. Es probable que en algún lugar de su gobierno haya un plan maestro que continuamente se esté actualizando para la implementación de las medidas de reforma.

Es obviamente deseable que exista un enfoque cuidadoso y bien documentado para las reformas económicas. Las dificultades que se experimentarían al despedir a 500 mil trabajadores del sector estatal y reabsorberlos en el sector de las pequeñas empresas para marzo de 2011, debe haber estimulado el enfoque aún más cauteloso de "ir despacio". ¡Quizás despacio y de forma continuada se gana la carrera!

Un proceso de reformas económicas –no políticas– parece haber comenzado ya después del Congreso. Hacia dónde conduce es difícil de predecir. Es de suponer que el régimen de Raúl Castro desee concluir el proceso con el *status quo* político y además con una economía sana. Lo último requerirá de un nuevo equilibrio entre los sectores público y privado, con un movimiento controlado hacia un mecanismo de mercado en cuanto a determinación de precios y la conformación de estructuras económicas, y con la construcción de una configuración racional de incentivos que tracen las acciones cotidianas de los cubanos, de modo que sus esfuerzos sean compatibles con el bienestar económico más amplio de Cuba.

En semejante proceso de reformas, muchas cosas pueden cambiar simultáneamente con impactos simbióticos y consecuencias que probablemente sean dolorosas y difíciles de prever. ¿Tendrá el presidente Raúl Castro el coraje de asumir los riesgos inherentes a un proceso ambicioso de cambios económicos? Aún está por verse. Pero las consecuencias políticas y económicas de la inacción son tan sombrías, y el atractivo de un positivo "legado" histórico es tan tentador, que el presidente

Raúl Castro persistirá.

El proceso de reforma económica ha sido lanzado. Está en sus etapas iniciales. Es probable que continúe bajo el liderazgo de Raúl Castro. Avanzará más allá de los *Lineamientos* en las esferas económica y política bajo nuevas generaciones de cubanos.



#### Bibliografía

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Naciones Unidas: *La Economía Cubana: Reformas estructurales y desempeño en los noventa*, Santiago de Chile, 2000, segunda edición.

Oficina Nacional de Estadísticas (ONE): *Anuario Estadístico de Cuba* (AEC), varios años. Sitio web: <http://www.one.cu/>

Partido Comunista de Cuba (PCC): *Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución, Aprobado el 18 de abril de 2011*, VI Congreso del PCC, *Cubadebate*, <http://www.cubadebate.cu/>

Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC), United Nations: *Preliminary Overview of the Economies of Latin America and the Caribbean, 2010*, Santiago, Chile, January, 2011

Vidal Alejandro, Pavel: "Política monetaria y doble moneda", en Omar Everleny Pérez et. al., *Miradas a la Economía Cubana*, La Habana: Editorial Caminos, 2009.