

# Cuba: ¿qué cambia tras el VI Congreso del Partido Comunista?

*Lo que aprobemos en este Congreso no puede sufrir la misma suerte que los anteriores, casi todos olvidados sin haberse cumplido.*

Raúl Castro, Informe central al VI Congreso del PCC<sup>1</sup>.

Por CARMELO MESA-LAGO

En abril de 2011 se realizó el VI Congreso del Partido Comunista de Cuba (PCC), después de 14 años sin celebrar ese tipo de reuniones. El Congreso estuvo marcado por las ambiciosas reformas que Raúl Castro se propuso como meta tras reemplazar a su hermano Fidel Castro en 2006. No obstante, las contradicciones, las indecisiones, las inercias y las resistencias del aparato burocrático siembran dudas acerca de la eficacia de los cambios aprobados por el Congreso para sacar al país de la profunda crisis económica que enfrenta y recuperar unas fuerzas agotadas por más de medio siglo de nadar a contracorriente.

## La crisis económica como antesala del Congreso

En 2010 Cuba enfrentaba una crisis severa y, sin llegar al extremo de los terribles años de 1993-1994, tras el colapso de la Unión Soviética y el mundo socialista, se estaba aproximando a una situación en extremo complicada<sup>2</sup>. El PIB creció 1,4 por ciento en 2009 y 2,1 por ciento en 2010, solo un tercio del promedio regional. Pero además la cifra es dudosa: 65 por ciento del PIB fue generado por servicios –salud, educación, administración, defensa, comercio– que están sobrevaluados y crecieron 7 por ciento, en tanto que la producción física solo generó un 19 por ciento y cayó 7 por ciento (debido a la descapitalización de la industria, el colapso de la producción azucarera y la contracción en la construcción); finalmente, 16 por ciento del PIB se explica por los sectores de agua, gas y electricidad, que declinaron un 1 por ciento.

La formación bruta de capital disminuyó por segundo año consecutivo a 10 por ciento del PIB, menos de la mitad del promedio regional y de los propios registros cubanos de 1989, antes de la primera crisis. La inflación creció 1,4 por ciento anual –solo un cuarto del promedio regional–, aunque la liquidez monetaria aumentó a 42 por ciento del PIB (el doble que en 1989). El déficit fiscal se redujo de 5 por ciento a 4 por ciento, aunque siguió siendo superior al promedio regional de 2,4 por ciento, como resultado de fuertes recortes presupuestarios<sup>3</sup>.

El sector externo tuvo un desempeño contradictorio. Las exportaciones de bienes aumentaron (aunque todavía eran 22 por ciento inferiores al nivel de 1989), mientras que las importaciones se estancaron (lo que agravó la severa escasez interna) y el déficit comercial disminuyó

(aun así, fue 74 por ciento mayor al déficit de 1989). Las exportaciones de servicios (pagos por profesionales cubanos que trabajan en el exterior –mayormente en Venezuela– y turismo) aumentaron, ayudando a compensar el déficit comercial. Pero los términos de intercambio se deterioraron por tercer año consecutivo debido al incremento del precio del petróleo y de los alimentos, la deuda externa ascendió a USD\$ 20 mil millones (el triple de 1989) y la dependencia cubana de Venezuela creció justo cuando la economía venezolana sufrió el peor desempeño regional.

En la esfera social hubo un pequeño incremento nominal en los salarios y las pensiones, pero sus valores reales (ajustados a la inflación) estuvieron respectivamente, 73 por ciento y 50 por ciento por debajo de los niveles de 1989. La mortalidad infantil fue 4,5 por 1.000, la más baja en el hemisferio después de Canadá, pero la mortalidad materna aumentó y se colocó 95 por ciento por encima de 1989. La construcción de viviendas decreció hasta la mitad de la tasa por 1.000 habitantes de 1989. El desempleo abierto se mantuvo en 1,6 por ciento, uno de los más bajos del mundo, pero después se verá que en realidad fue de 11,6 por ciento. Y la población disminuyó debido al proceso acelerado de envejecimiento, que agrava el costo de las pensiones y la salud.

## Reformas de Raúl Castro, *Lineamientos* y acuerdos del Congreso

En este contexto crítico, la alternativa oficial para enfrentar la crisis son las “reformas estructurales” del sistema, que Raúl Castro anunció el 26 de julio de 2007, y fueron seguidas del debate más amplio y profundo realizado durante la Revolución. Entre 2008 y marzo de 2010, el Segundo Secretario del Partido aprobó varias reformas orientadas hacia el mercado, en su gran mayoría modestas, pero dos de ellas más profundas: la entrega en usufructo de tierras estatales ociosas a personas y entidades, y el proyecto de despido masivo de trabajadores estatales excedentes para ser ocupados en nuevos empleos privados. El *Proyecto de Lineamientos* fue publicado en noviembre de 2010 y, tras un amplio debate nacional, fue sometido en abril de 2011 al VI Congreso del PCC, que alteró –con modificaciones y agregados– en un 68 por ciento los 291 lineamientos originales y los

aumentó a 313 acuerdos (287 económicos y 26 sociales). Pero la mayoría fueron fusiones y correcciones de estilo, con pocos cambios sustanciales. Los acuerdos reconocen que las medidas anteriores son insuficientes para resolver los problemas del país, de ahí la necesidad de más cambios<sup>4</sup>.

Con todo, los acuerdos y las reformas son positivos, pero al mismo tiempo restringidos, con trabas y desestímulos que limitan su efectividad para resolver los problemas citados; adicionalmente, deben ser implementados mediante leyes aprobadas en la Asamblea Nacional, que se reúne solo en junio y diciembre, o por decretos del Ejecutivo. Los límites de espacio hacen imposible un análisis integral de los acuerdos, por lo que se seleccionan cuatro aspectos clave, con el objetivo de describirlos, apuntar sus aspectos positivos y limitaciones/desincentivos, explorar sus posibles efectos y arribar a algunas observaciones finales<sup>5</sup>.

#### Cuatro aspectos clave de los acuerdos

**«Actualización» del modelo económico.** Según los acuerdos, el modelo económico socialista no se cambia sustancialmente, sino que se “actualiza” para enfrentar los problemas existentes, de manera programada y gradual, con orden y disciplina. Continúa la planificación central como vía fundamental para dirigir la economía, aunque con transformaciones y teniendo en cuenta el mercado y la gestión “no estatal” o privada (un término que no menciona los acuerdos); ambos mecanismos quedan bajo la influencia del plan, controles financieros y administrativos, y estricta regulación. La empresa estatal sigue siendo el actor económico principal y se ratifican formas de gestión privada antiguas o introducidas por las reformas de Raúl Castro, pero sin agregar otras nuevas:

**Las reformas de Raúl Castro y los acuerdos del VI Congreso del PCC son positivos y bien orientados, pero parciales, con trabas y cargas impositivas que generan desincentivos, y resultan insuficientes para enfrentar los problemas económicos y sociales acumulados durante 52 años de socialismo en Cuba.**

la inversión extranjera (en empresas mixtas, pero con mayoría de acciones estatales), cooperativas (las actuales agrícolas y las recientes en producción y servicios), pequeñas granjas privadas, usufructo, trabajo por cuenta propia y arrendamiento de establecimientos. Se prescribe una mayor descentralización en la gestión de las empresas estatales, y estas habrán de ser autofinanciadas, es decir que no recibirán subsidios fiscales; tanto estas empresas como las cooperativas que incumplan sus obligaciones y arrojen pérdidas serán liquidadas o transferidas a la gestión privada. Con sus utilidades, las empresas podrán establecer fondos de inversión y estimulación a los trabajadores y directivos de empresas, y también tendrán mayor “flexibilidad” para fijar los precios. Por último, los acuerdos estipulan la meta de lograr la autonomía de gestión en las diversas cooperativas y permitir a estas negociar libremente y sin intermediarios estatales (una consistente propuesta de la mayoría de los economistas cubanos) después de cumplir sus compromisos con el Estado; establecer estímulos fiscales para promover la gestión privada y desarrollar mercados mayoristas que vendan insumos y alquilen equipos al sector privado.

Pero hay serias limitantes:

- los acuerdos realmente no definen un “modelo”, pues no especifican el grado de participación del plan y del mercado, así como sus interrelaciones, al margen de que hay contradicciones entre algunos acuerdos y quedan vacíos importantes<sup>6</sup>;

- la descentralización, el autofinanciamiento, el cierre de las empresas improductivas y los fondos de inversión y estimulación ya fueron ensayados varias veces sin éxito durante la Revolución;

- el “perfeccionamiento empresarial” es incorporado al modelo económico a pesar de que fue incapaz de extenderse con éxito del sector militar al civil de la economía; y tampoco ahora se explica cómo será integrado con el mercado y el sector privado;

- en la esfera privada “no se permitirá la concentración de la propiedad”; además, se prohíbe que la propiedad cooperativa sea vendida o arrendada a los sectores cooperativo y privado; tampoco puede ser usada como colateral para préstamos destinados a la inversión;

- se mantiene la determinación centralizada de precios en las áreas que “interese regular”, “descentralizando las restantes” (sin especificar unas y otras). La “flexibilidad” de las empresas para fijar precios se dejaba en los lineamientos a regulaciones posteriores “que aseguren los intereses del país”, pero los acuerdos suprimieron esta cláusula; se estipula “revisar integralmente el sistema de precios” sin pautas sobre cómo hacerlo;

- en relación con la inversión extranjera puede observarse más de lo mismo: se mantiene circunscrita a “aquellas actividades de interés para el país”, lo que llevó a la caída en el número de empresas con capital extranjero en 2002-2009 a pesar de la severa falta de liquidez y la desesperada necesidad de capital foráneo y transferencia de tecnología en todos los sectores de la economía.

En los acuerdos también abundan las metas idealistas: eliminación de la dualidad monetaria (peso con-

vertible y peso nacional); recuperación de la capacidad exportadora en azúcar, tabaco y pesca, así como la de níquel; reducción de la dependencia en las importaciones y erradicación de los subsidios a las exportaciones. Pero ni siquiera se esbozan estrategias para alcanzar esos objetivos teniendo en cuenta la crisis actual. Por ejemplo, hay algún consenso en que la unificación monetaria entre el peso nacional y el convertible debe ser precedida por un incremento en la producción y la productividad, así como en que la reducción de la dependencia en las importaciones de alimentos demanda un aumento de la producción interna. Sin embargo, todo indica que las reformas y los acuerdos son insuficientes para lograr esos objetivos, y las cifras de 2010 muestran una caída en la producción física. Por otra parte, el fin de los subsidios a las exportaciones requiere una reforma integral de precios, que se apunta en los acuerdos, pero estos tienen contradicciones y serios vacíos que deben resolverse.

Es cierto que la "actualización del modelo" no se ha implementado; no obstante, la experiencia histórica y las limitaciones citadas crean serias dudas sobre su éxito<sup>7</sup>. Un economista cubano aboga por el "cambio" (en lugar de la "actualización") del modelo de planificación: "Si se intenta perfeccionar lo que no ha funcionado por décadas, entonces no llegaremos a ningún lado. No veo un cambio estructural importante en (...) la planificación [hay] que otorgar mayor espacio al mercado (...) regulándolo con instrumentos indirectos de penalización y estímulos, no sustituirlo por un sistema centralizado que ha demostrado una y mil veces ser ineficiente en Cuba y fuera de Cuba"<sup>8</sup>.

Si se hubiese seguido el modelo chino o vietnamita de socialismo de mercado (con un papel mayor del mercado y del sector privado), que ha dado excelentes resultados por decenios, aunque adaptándolo a las características cubanas, las probabilidades de éxito hubiesen sido mucho mayores.

**Tierras en usufructo.** Cuba importa 80 por ciento de los alimentos para el consumo interno, a un costo de USD\$1.500 millones anuales, pero 3,6 de un total de 6,6 millones de hectáreas de tierras estatales están ociosas o subexplotadas. Para incrementar la producción y reducir las importaciones, el decreto-ley N° 259 del 10 de julio de 2008 dispuso la entrega en usufructo de dichas tierras a individuos, cooperativas y entidades estatales. En junio de 2010, el director del Centro de Control de la Tierra, Pedro Olivera, informó que se había entregado un millón de hectáreas a 110 mil personas y 1.715 entidades; en marzo de 2011 se habían otorgado 128 mil usufructos por un total de 1,2 millones de hectáreas (sin especificar el carácter del usufructuario), equivalentes a menos de la mitad del total de tierras estatales disponibles<sup>9</sup>. El VI Congreso acordó entregar en usufructo las restantes tierras ociosas del Estado, bajo las mismas condiciones.

El usufructo enfrenta fuertes limitaciones/desincentivos, no mejorados por los acuerdos:

- la tierra entregada tiene una extensión máxima de 13,4 hectáreas y está cubierta de un arbusto espinoso muy difícil de extraer (marabú) o tiene bajo rendimiento, por lo que cultivarla demanda un gran esfuerzo. Con frecuencia no hay acceso al agua ni a otros recursos para

hacer un pozo, y no se permite al usufructuario la construcción de una casa en la parcela, por lo que puede tener que recorrer una distancia considerable para llegar hasta los cultivos;

- el Estado retiene la propiedad de la tierra y concede el contrato de usufructo por solo 10 años a individuos (20 años a cooperativas y entidades estatales), renovables otros 10 si el usufructuario cumple con sus obligaciones. El contrato es cancelado si la tierra no se cultiva "de forma racional y sostenible" (a discreción del gobierno), no se vende al Estado la producción contratada, o en virtud de necesidades de utilidad pública e interés social;

- el gobierno determina en parte lo que debe plantar el usufructuario, al asignarle una cuota de la cosecha (hasta 70 por ciento) para su venta obligatoria al Estado ("acopio") a un precio fijado por este e inferior al precio de mercado. Los *Lineamientos* originales estipulaban que la mayoría de los precios fuese fijada por la oferta y la demanda, pero los acuerdos suprimieron esta cláusula y ratificaron que el Estado determinará el precio de acopio;

- la ley no es clara sobre si, en caso de cancelación, el Estado reembolsa o no al usufructuario por la limpieza de marabú y otras bienhechurías;

- la mayoría de los usufructuarios carece de experiencia para cultivar la tierra, pero hay un máximo de dos años para comenzar a producir y vender al Estado, y deben pagarse tres impuestos: utilización de la fuerza de trabajo y seguridad social, posesión y uso de la tierra, y sobre los ingresos personales, todos los cuales reducen la ganancia;

- los usufructuarios necesitan crédito a bajo interés para adquirir semillas, fertilizantes, aperos de labranza y equipo.

Con todo, a pesar de las limitaciones anotadas –algunas de las cuales han sido enmendadas como se especifica a continuación–, el usufructo es una de las reformas más importantes. Raúl Castro afirmó ante la Asamblea Nacional, en 2010, que "el Estado compensaría a los usufructuarios lo invertido y les abonaría el valor de las bienhechurías". Más tarde, en marzo de 2011, el gobierno aprobó que los bancos estatales otorguen pequeños créditos a un interés anual creciente de 3 por ciento a 7 por ciento, según el plazo del préstamo, pero el número de prestatarios es reducido y el crédito no puede usarse para erradicar el marabú, sino para iniciar la producción<sup>10</sup>. Los acuerdos estipulan "realizar las modificaciones que correspondan" a la ley de usufructo para "asegurar la sostenibilidad" de las tierras entregadas. También mantienen el acopio, aunque proponen "mecanismos de gestión más ágiles" y permitir al productor concurrir al mercado con sus propios medios.

Orlando Lugo, presidente de la Asociación Nacional de Agricultores Pequeños (ANAP) declaró después del VI Congreso:

- que el término de 10 años al usufructo es un límite, además de que el Estado puede rescindir el contrato, y un freno a la producción, por lo que el usufructo debería ser permanente y los hijos del usufructuario tener derecho a heredarlo;

- que habría que permitir que los campesinos cons-

**Si este vaticinio probase ser correcto, podría ocurrir una lucha en la dirigencia para expandir y profundizar las reformas. Por el contrario, si prevalece la inercia ocurrirá una mayor erosión económica y el consiguiente descontento de la población.**

truyeran una casa y darles facilidades para que adquieran los materiales;

- que se han otorgado créditos para comprar insumos a 10 mil campesinos (no solo usufructuarios), 2,5 por ciento del total de 400 mil miembros de dicha asociación. En 2010 no se dieron créditos ni insumos a los usufructuarios, por lo que cayó la producción agrícola y hay quejas por los altos precios y la baja calidad de los productos vendidos;

- que no debe haber una comercialización monopolizada por el Estado (acopio), sino que se debe permitir la comercialización directa de los campesinos a la red minorista<sup>11</sup>. Por su parte Armando Nova, agrónomo cubano, recomienda que el usufructuario tome sus propias decisiones sobre qué sembrar, a quién vender y fijar los precios; que las cooperativas tengan autonomía, y que se reduzca el acopio a lo indispensable y la mayoría de la producción se venda mediante criterios de oferta y demanda<sup>12</sup>.

A mediados de 2010, el ministro de Economía Marino Murillo expresó su preocupación por la falta de resultados productivos del usufructo y advirtió a los usufructuarios que podría revisarse la concesión de la tierra. Por otra parte, Pedro Olivera alegó que era prematura la evaluación porque el impacto en la producción tomaría dos años<sup>13</sup>. Pero un par de años después de iniciado el usufructo, la producción agrícola disminuyó 10 por ciento en los tres primeros trimestres de 2010 (lo cual requeriría un salto imposible de 42 por ciento en el cuarto trimestre para que la disminución se mantuviera en el 3 por ciento reportado para todo el año 2010). En todo 2010 la producción cayó: 18 por ciento-21 por ciento en frijoles, huevos y azúcar, 11 por ciento-13 por ciento en cítricos y hortalizas, y 4 por ciento-5 por ciento en leche y tabaco en rama; solo aumentaron 3 por ciento los tubérculos y 20 por ciento el maíz. Cifras preliminares del primer trimestre de 2011 muestran una reducción en la superficie cultivada del sector privado (con poquísimas excepciones), aunque

un aumento en la producción de la mayoría de los cultivos respecto al deprimido año 2010<sup>14</sup>.

Para obtener conclusiones sólidas se requieren las cifras del año 2011 completo, pero la información disponible hasta el momento indica que el usufructo no ha logrado un incremento de la producción agrícola, y que el reparto del resto de la tierra estatal ociosa bajo las mismas condiciones tampoco alcanzaría dicho objetivo. Como en Cuba, en las reformas agrarias de China y Vietnam el Estado retuvo la propiedad de la tierra, más, a diferencia de Cuba, estos dos países otorgaron contratos de duración indefinida, dando libertad a los agricultores para plantar lo que desearan, vender los productos a quienes quisiesen y fijar su precio de acuerdo con la oferta y la demanda. El resultado fue un enorme incremento de la producción agrícola, el logro de la autosuficiencia alimentaria y la exportación del excedente. Vietnam es hoy el primer exportador de arroz del mundo y vende a Cuba la mayor parte del arroz que se consume en la isla.

**Despido de empleados estatales innecesarios y expansión de empleos privados.** La cifra oficial de desempleo abierto era de 1,6 por ciento en 2010, pero como parte de las reformas el gobierno reconoció que la nómina estatal estaba «inflada» (desempleo oculto) y dispuso un plan de reducción del empleo público: 500 mil trabajadores en seis meses, entre octubre de 2010 y marzo de 2011 (10 por ciento de la fuerza laboral de 2010), un millón al final de 2011 (20 por ciento de la fuerza laboral) y 1,8 millones para 2014 (39 por ciento)<sup>15</sup>. Para dar ocupación a los despedidos se crearían 250 mil trabajos por cuenta propia en la primera etapa y otros tantos en otras actividades privadas. Desde el comienzo del régimen revolucionario, el cuentapropismo ha sufrido no pocos vaivenes: inicialmente prohibido, se autorizó tímidamente por primera vez en los años 70, se reintrodujo en los 80 para después criticarlo y se amplió en los 90, en el contexto de la caída de la URSS y el "Periodo Especial", pero luego volvió a ser restringido. La cima de 169 mil cuentapropistas se alcanzó en 2005, 25 años después de la apertura inicial. En marzo de 2011, cuando se debió cumplir la primera etapa, se habían creado 138 mil trabajos netos por cuenta propia, solo el 55 por ciento de la meta; además, casi todos eran "desvinculados del trabajo" (antiguos, en lugar de nuevos desempleados) y buena parte de ellos ya realizaba ilegalmente esas actividades y simplemente las legalizó<sup>16</sup>.

Los obstáculos a la creación de trabajos por cuenta propia son múltiples y poderosos:

- **Ambito estrecho, baja calificación y exclusiones:** varios economistas cubanos y extranjeros sugirieron que el Estado se reservase áreas estratégicas y permitiese el cuentapropismo en el resto, o que estableciese categorías generales flexibles que se adecuasen al cambio de la demanda, o que identificase solo las actividades prohibidas. Por el contrario, el gobierno decidió en 2010 aprobar 178 ocupaciones, 21 más que en los años 80; algunas tienen cierta importancia (electricista, productor y vendedor de bienes específicos, transportista de carga y

pasajeros, traductor e intérprete, reparador), pero la gran mayoría son artesanales y no calificadas (aguador, limpiabotas, pelador de frutas, payaso, llenador de líquido para fosforeras, forrador de botones, carretillero). Siguen excluidos de realizar trabajo por cuenta propia los profesionales, muchos de los cuales serán despedidos de sus puestos y tendrán que desempeñar ocupaciones privadas no calificadas.

- *Impuestos excesivos*: además de pagar por la licencia para trabajar, hay numerosos tributos, por ejemplo, entre 10 por ciento y 40 por ciento sobre el ingreso según las ocupaciones; 25 por ciento por utilización de la fuerza de trabajo (que puede aumentar hasta 75 por ciento cuando hay más de 15 trabajadores); aporte a la seguridad social; 10 por ciento por ventas y 10 por ciento por uso de servicios públicos. Según la ministra de Finanzas y Precios, Lina Pedraza, la carga tributaria promedio oscila entre 30 por ciento y 35 por ciento, quedando una utilidad promedio de 20 por ciento-25 por ciento<sup>17</sup>. Pero un economista canadiense estima que la carga tributaria es "punitiva", ya que la tasa efectiva puede exceder 100 por ciento del ingreso neto y es superior a la que se carga a las empresas con capital extranjero<sup>18</sup>. La citada ministra declaró a la Asamblea Nacional en 2010 que "el impuesto por utilización de fuerza de trabajo será mucho más elevado en la medida en que se decida utilizar mayor cantidad de [trabajadores, a fin de] que el negocio rinda menos utilidades y la carga tributaria sea más fuerte (...) para desestimular la contratación de más trabajadores [y] que no exista concentración de la riqueza"<sup>19</sup>. Con los impuestos a los cuentapropistas, el gobierno planeaba incrementar en 2011 el ingreso fiscal en 300 por ciento, pero debido a las restricciones citadas *mató al ganso antes de que pusiera los huevos de oro*.

- *Inexistencia de un mercado mayorista y de crédito*: los cuentapropistas necesitan pequeños créditos para adquirir insumos, materiales y equipo en un mercado mayorista<sup>20</sup>. La Unión Europea, Brasil, España y un grupo de empresarios cubano-americanos de la Florida, de mente abierta, han ofrecido asistencia financiera y asesoría en negocios para los cuentapropistas por cerca de USD\$ 20 millones<sup>21</sup>; no obstante, hasta el momento el gobierno no ha hecho público que las haya aceptado.

Los acuerdos ratifican la reducción de las nóminas estatales infladas y la ampliación del empleo privado. El despido de la mano de obra excedente es esencial para elevar la productividad del trabajo y aumentar los salarios, que están 73 por ciento por debajo del nivel real de 1989. Innovaciones positivas introducidas en el cuentapropismo respecto al pasado son la autorización para emplear a trabajadores fuera del círculo familiar (inicialmente solo en la mitad de las ocupaciones aprobadas, pero desde mayo de 2011 en todas); la posibilidad de vender bienes y servicios a entidades estatales; una mayor flexibilidad para arrendar locales y activos al Estado y particulares; la encomienda al Banco Central para regular pequeños préstamos que financien a cuentapropistas la compra de bienes, insumos y equipo (aún no se tiene información de si ya han comenzado); el permiso de un año para extraer materiales de construcción (minería) en volúmenes pequeños; la obligatoriedad de afiliación a las pensiones de seguri-

dad social, que antes era voluntaria, lo que extiende la protección a un sector que crecerá considerablemente; y, finalmente, el incremento del número de sillas de 12 a 20 en los pequeños restaurantes, llamados popularmente "paladares"<sup>22</sup>. En diciembre de 2010, el ministro de Economía admitió ante la Asamblea Nacional que había quejas por la carga fiscal y que las autoridades estudiarían medidas, y en 2011 se rumoraba que el gobierno dictaría una moratoria o un año de gracia a los impuestos de los cuentapropistas, pero el VI Congreso no lo aprobó.

El 28 de febrero de 2011 Raúl Castro reconoció la imposibilidad de cumplir la meta de creación de 250 mil empleos por cuenta propia; no fijó un periodo claro para alcanzarla y se refirió vagamente al Plan Quinquenal 2011-2014. El número de despidos no había sido publicado al tiempo de terminar este artículo, pero parecía ser aún pequeño<sup>23</sup>. El presidente cubano culpó del fracaso a la resistencia de los administradores estatales y aseguró que el Estado no dejaría desamparados a los despedidos.

*Política social*. Con anterioridad al Congreso, Raúl Castro había advertido que el costo de los servicios sociales (51 por ciento del presupuesto estatal y 31 por ciento del PIB en 2010<sup>24</sup>) y su expansión eran insostenibles, por lo que debían ser subordinados al incremento de la producción y los recursos fiscales disponibles, y sometidos a ineludibles recortes<sup>25</sup>. Desde 1995, economistas cubanos propusieron sustituir los subsidios a bienes y servicios por subsidios a personas necesitadas, un enfoque apropiado que fue validado por el General de Ejército en 2010<sup>26</sup>. No se publican estadísticas sobre pobreza en Cuba, pero algunas encuestas muestran que a comienzos de siglo, antes de la crisis actual, promediaba el 20 por ciento de la población urbana y en total llegaba hasta el 40 por ciento de la población cubana<sup>27</sup>.

Los acuerdos ratifican los anuncios y políticas de Raúl Castro sobre la eliminación de "gratuidades indebidas" y el racionamiento "de manera ordenada y gradual". En 2010, diversos alimentos y manufacturas fueron eliminados de la libreta de racionamiento (papas, chícharos, jabón, pasta de dientes, detergente, cigarrillos) y se aumentó el precio de bienes y servicios (electricidad, gas, agua, gasolina). El sistema de racionamiento vende alimentos clave a precios subsidiados, por debajo del costo; pero solo cubre entre siete y diez días al mes. El resto debe ser adquirido a precios muy altos en mercados agropecuarios y tiendas en divisas. Este régimen beneficia hoy a toda la población, por lo que es justificable suprimirlo para los estratos alto y medio-superior, pero es crucial para la población pobre y de bajo ingreso, que no recibe remesas del exterior, por lo que no puede ser eliminado sin antes reforzar la asistencia social.

Vidal recomienda que la asistencia social se incrementara de manera rápida, sin demoras, pues de lo contrario "habría un costo social muy grande". Los grupos vulnerables deben ser identificados y resultan necesarios nuevos mecanismos y el entrenamiento del personal<sup>28</sup>. Un acuerdo promete garantizar la asistencia social "a las personas que la necesiten", pero la asignación presupuestaria a este renglón fue reducida en 39 por ciento entre

2008 y 2011, aunque creció levemente en 2011<sup>29</sup>; todo ello, a pesar de que la eliminación de gratuidades y el racionamiento demandan su aumento. Igualmente, la asistencia social la recibirán “las personas que realmente la necesitan”, lo cual si se consigue mediante la focalización adecuada excluiría a beneficiarios no pobres y ahorraría recursos, pero también se dispone “eliminar prestaciones que pueden ser asumidas (...) por los familiares de las personas” beneficiadas; algo dudoso con respecto a su factibilidad en vista de las necesidades generalizadas de la mayoría de la población.

Las pensiones de seguridad social son una carga grande y creciente en el PIB (7,6 por ciento en 2010) y el Estado cubre el déficit (40 por ciento del gasto) porque los ingresos por contribuciones son inferiores a los egresos, un problema que se agrava por el acelerado envejecimiento de la población (el segundo mayor en la región después de Uruguay). Para enfrentar estos problemas, la reforma de 2008 aumentó las edades de retiro e introdujo otros cambios, pero estos no han reducido el severo déficit del sistema. Para equilibrarlo, en 2010 habría que haber aumentado la cotización actual de 12 por ciento sobre el salario (pagada por las empresas) a 20,6 por ciento, y el porcentaje debería incrementarse en los años sucesivos. Uno de los acuerdos estipula la disminución del aporte fiscal a dichas pensiones mediante la expansión de las cotizaciones de los trabajadores estatales y privados. La obligatoriedad de afiliarse y cotizar de los trabajadores por cuenta propia sería una fuente adicional de ingresos (si realmente se logra un aumento sustancial de ellos), pero esto sería contrarrestado parcialmente por una caída en el empleo y las cotizaciones en el sector estatal, donde solo cotiza aproximadamente un cuarto de los empleados y es difícil extender los aportes por los bajos salarios<sup>30</sup>.

Con respecto a la educación superior, la explosión de la matrícula bajo la “Batalla de Ideas” lanzada por Fidel Castro a inicios del siglo XXI generó un aumento enorme

**Hay amplio consenso en que la unificación monetaria debe ser precedida por un incremento en la producción y la productividad, así como que la reducción de la dependencia en las importaciones de alimentos demanda un aumento de la producción interna.**

en carreras de humanidades, trabajo social, pedagogía y medicina, pero la matrícula en las ciencias naturales y matemáticas se contrajo y solo aumentó ligeramente en ciencias agropecuarias y carreras técnicas. Esto provocó un déficit de ingenieros agrónomos y de científicos que compromete el futuro desarrollo económico del país. A pesar del incremento de graduados en educación, los bajos salarios de los maestros causaron un éxodo a otras actividades más lucrativas y ocurrió un déficit de docentes que se intentó cubrir con “maestros emergentes” (jóvenes traídos del interior y entrenados con rapidez en cursos cortos). El resultado fue un descenso en la calidad de la enseñanza y serias deficiencias en ortografía en los exámenes para ingreso en la Universidad. Raúl Castro corrigió algunos de estos problemas: cerró el ineficaz programa de trabajadores sociales (que eran utilizados para otras tareas), ofreció incentivos a los maestros retirados para que volvieran a enseñar, hizo más estrictos los exámenes de ingreso a la Universidad, restringió la matrícula excesiva en carreras no esenciales e intentó aumentar la matrícula en las más necesarias<sup>31</sup>. Los acuerdos estipulan que las matrículas en las carreras universitarias se correspondan con las demandas de desarrollo de la economía y la sociedad.

Uno de los acuerdos más importantes, que no estaba en los *Lineamientos*, es la autorización de la compraventa de viviendas, prohibida desde 1960 y que llevó a la “permuta” o intercambio de viviendas de “similar” valor, cuajada de trabas burocráticas y corrupción. El acuerdo no da detalles sobre la regulación de la compraventa y tampoco elimina la permuta, sino que dice que se flexibilizará. También se legitiman las formas privadas de construcción de viviendas existentes de facto por decenios y se promete satisfacer la general demanda de materiales de construcción para la conservación y rehabilitación de las unidades habitacionales. Por otra parte, el ministro Murillo anunció en 2010 la abolición del precio subsidiado de materiales de construcción vendidos a particulares para la construcción de sus viviendas (el precio subsidiado de un bloque es 10 por ciento del precio oficial), debido a la venta ilegal de dichos materiales con enormes ganancias para los traficantes<sup>32</sup>. Aunque económicamente sensata, esta medida perjudicará al sector más pobre y de bajo ingreso, que no tendrá acceso a esos materiales a un precio 10 veces mayor –por lo que debería estudiarse la posibilidad de una vivienda subsidiada para los grupos vulnerables–. Además puede provocar una caída de la construcción de viviendas privadas, que ya disminuyó 20 por ciento en 2010.

En salud pública, la “exportación” de médicos, oculistas, enfermeras y otro personal sanitario, especialmente a Venezuela, ha generado por ventas de servicios profesionales ingresos en divisas de alrededor de USD\$ 5 mil millones anuales, pero también ha creado un déficit interno de estos profesionales (aproximadamente un tercio de los médicos está en el exterior). Uno de los acuerdos estipula garantizar que la graduación de especialistas médicos cubra “las necesidades del país y las que se generen por los compromisos internacionales”. El incremento ya experimentado en la matrícula universita-

ria en medicina podría resolver este problema.

Raúl Castro reconoció que los salarios generales eran insuficientes para satisfacer las necesidades mínimas, y hemos visto que su valor real cayó 73 por ciento en 1989-2010. Los acuerdos estipulan el aumento de los salarios de manera gradual, pero para elevar su valor real habría que generar un aumento considerable en la producción y la productividad.

Son positivos los acuerdos de sustitución de subsidios a bienes por subsidios a las personas, de la autorización de la compraventa de viviendas y de correspondencia entre la matrícula universitaria y las demandas del desarrollo. Pero la reducción de gratuidades y del racionamiento, que perjudica a grupos vulnerables, la disminución presupuestaria a la asistencia social y algunos acuerdos sobre esa asistencia indican una erosión en la red mínima de protección a la sociedad, que debe recuperar y superar la pérdida sufrida en 2008-2011. Respecto a la vivienda, hay que esperar el reglamento de compraventa y ver cómo esta se coordina con la permuta "flexibilizada". El aumento del salario real, precedido de un incremento de la producción y la productividad, requiere reformas más profundas que las hasta ahora implementadas o aprobadas en el Congreso.

### Observaciones finales

Las reformas de Raúl Castro y los acuerdos del VI Congreso del PCC son positivos y bien orientados, pero parciales, con trabas y cargas impositivas que generan desincentivos, y resultan insuficientes para enfrentar los problemas económico-sociales acumulados durante 52 años de socialismo en Cuba. Las fallas de las reformas, analizadas por economistas cubanos y extranjeros, no fueron corregidas por los acuerdos, aunque algunos reconocen dichos problemas y anuncian modificaciones futuras. La pregunta clave es por qué no fueron corregidas esas fallas en meses de debates en que participaron casi nueve millones de cubanos, así como en la Asamblea Nacional, el Comité Central del PCC y su Buró Político, el Comité Ejecutivo del Consejo de Ministros y entre los delegados en el Congreso. El Presidente había anunciado una Conferencia Nacional del PCC en la segunda mitad de 2011 y la pospuso para fines de enero de 2012, pero esa reunión estará encaminada a determinar el papel del Partido y sus relaciones con el gobierno<sup>33</sup>.

La efectividad de las reformas y los acuerdos es lastimada por objetivos mutuamente excluyentes o contradictorios. Por una parte se reconoce la necesidad de aumentar la producción, eliminar la mano de obra excedente en el sector estatal, reducir el costo de los servicios sociales, etc., así como reconocer el papel creciente que deben jugar el mercado y el sector privado. Por otra, se pone énfasis en el plan central, el control, la regulación y la fuerte tributación al sector privado que impide su desarrollo. Esto sugiere un conflicto en la dirigencia (que también existe en los niveles intermedios), unos en favor de los cambios y otros temerosos o renuentes a ellos; el resultado ha sido un compromiso ineficaz.

La conclusión es que las reformas y los acuerdos pueden lograr modestas mejoras pero, a menos que se resuel-

van las contradicciones existentes en la cima de la pirámide del poder cubano y se profundicen los cambios, no se conseguirá resolver los problemas económicos y sociales fundamentales. Si este vaticinio probase ser correcto, podría ocurrir una lucha en la dirigencia para expandir y profundizar las reformas. Por el contrario, si prevalece la inercia, ocurrirá una mayor erosión económico-social y el consiguiente descontento de la población.



- 1- La Habana, 16 de abril de 2011.
- 2- Capté esa impresión durante mis visitas a Cuba en junio de 2010 y enero de 2011. Ver C. Mesa-Lago y Pavel Vidal: "The Impact of the Global Crisis in Cuba's Economy and Social Welfare" en *Journal of Latin American Studies* vol. 42 Nº 4, 2010, pp. 689-717, y en Omar Everleny Pérez Villanueva: "Notas recientes sobre la economía de Cuba" en *Espacio Laical*, año 6 Nº 3, 2010, pp. 75-81.
- 3- Esta sección se basa en datos de la Oficina Nacional de Estadísticas (ONE): *Panorama económico y social Cuba 2010*, La Habana, 2011; las comparaciones regionales son de CEPAL: *Balanza preliminar de las economías de América Latina y el Caribe*, Cepal, Santiago de Chile, 2010.
- 4- VI Congreso del PCC: "Proyecto de lineamientos de la política económica y social", La Habana, 9 de noviembre de 2010 e "Información sobre el resultado del debate de los lineamientos de la política económica y social del Partido y la Revolución", La Habana, 1 de mayo de 2011.
- 5- Ver Oscar Espinosa Chepe: «Cambios en Cuba: pocos, limitados y tardíos», <[http://webstc.org/Cambios por ciento20en por ciento20Cuba.pdf](http://webstc.org/Cambios%20por%20ciento20en%20por%20ciento20Cuba.pdf)>, La Habana, febrero de 2011.
- 6- En un debate entre cuatro científicos sociales en La Habana en 2011, hubo un consenso acerca de que tampoco se desarrolló un modelo ni durante el "Proceso de Rectificación" (1986-1990) ni durante el "Periodo Especial" que comenzó en 1991 y que para la mayoría aún no ha concluido. Ver Mayra Espina, José Luis Rodríguez, Juan Triana y Rafael Hernández: "El Periodo Especial veinte años después" en *Temas* Nº 65, 2011, pp. 59-75. El economista Pavel Vidal se pregunta: "El plan está por encima del mercado pero hasta dónde". En "Desarticular el monopolio de la centralización estatal", entrevista de Lenier González en *Espacio Laical*, año 7 Nº 26, 2011, pp. 46-52.
- 7- Raúl anunció que la actualización del modelo tomará un quinquenio.
- 8- P. Vidal: ob. cit.
- 9- AP 27/6/2010; Reuters, 22/3/2011.
- 10- *Granma*, 18/12/2010 y 30/3/2011; Reuters, 22/3/2011.
- 11- Entrevista en *Juventud Rebelde*, 14/5/2011.
- 12- "El papel estratégico de la agricultura: problemas y medidas" en *Temas*, 9/4/2010.
- 13- AP 27/6/2010.
- 14- ONE: *Panorama económico y social Cuba 2010*, cit., y *Sector agropecuario. Indicadores seleccionados*, La Habana, 2011.
- 15- Esta sección se basa principalmente en C. Mesa-Lago: "El desempleo en Cuba: de oculto a visible" en *Espacio Laical*, año 6 Nº 4, 2010, pp. 59-66.
- 16- *Juventud Rebelde*, 19/3/2011.
- 17- "Intervención acerca de las propuestas para el perfeccionamiento y actualización del sistema tributario" en *Granma*, 16/12/2010.
- 18- Archibald Ritter: "Micro-Enterprise Tax Reform, 2010: The Right Direction but Still Onerous and Stultifying" en *The Cuban Economy*, <<http://thecubaneconomy.com/articles/2011/01/micro-enterprise-tax-reform-2010-the-right-direction-but-still-onerous-and-stultifying/>>, 11/1/2010, y «Raúl Castro's New Economic Strategy», ponencia presentada en el Panel sobre la Economía Cubana, Inter-American Dialogue, Washington, DC, marzo de 2011.
- 19- L. Pedraza: ob. cit. Los acuerdos del Congreso también prescriben que no debe haber acumulación de la propiedad con el fin de evitar desigualdades en el ingreso.
- 20- El ministro Murillo reconoció esta necesidad y dijo que se resolvería «en los próximos años». V. *Granma*, 24/9/2010.
- 21- *El Financiero*, 11/10/2010.
- 22- P. Vidal y O.E. Pérez Villanueva: "Se extiende el cuentrapropismo en Cuba" en *Espacio Laical*, año 6 Nº 3, 2010, pp. 53-58; *Granma*, 30/3/2011; AFP, La Habana, 5/4/2011.
- 23- Un acuerdo del Consejo de Ministros del 17 de mayo de 2011 congeló todas las plazas estatales existentes y extendió el cronograma de despidos (sin ofrecer fechas).
- 24- Cálculos del autor basado en ONE: *Panorama económico y social Cuba 2010*, cit.
- 25- Esta sección se basa en C. Mesa-Lago: "Cincuenta años de servicios sociales en Cuba" en *Temas* Nº 64, 2010, pp. 45-56.
- 26- "Discurso de Raúl en la clausura de la Asamblea Nacional del Poder Popular" en *Granma*, 18/12/2010.
- 27- M. Espina, J.L. Rodríguez, J. Triana y R. Hernández: ob. cit.
- 28- P. Vidal: ob. cit.
- 29- Basado en ONE: *Panorama económico y social Cuba 2010*, cit. y *Anuario estadístico de Cuba 2009*, ONE, La Habana, 2010.
- 30- C. Mesa-Lago: "Estructura demográfica y envejecimiento poblacional: implicaciones sociales y económicas para el sistema de seguridad social en Cuba" en *Espacio Laical*, año 6 Nº 3, 2010, pp. 87-92; cálculos basados en ONE: *Panorama económico y social Cuba 2010*, cit.
- 31- C. Mesa-Lago: "Cincuenta años de servicios sociales en Cuba", cit.
- 32- Marino Murillo: "Resultados económicos del año 2010 y el plan de la economía para 2011" en *Granma*, 18/12/2010.
- 33- R. Castro: "Informe central al VI Congreso del PCC", cit.

El presente texto fue publicado en la revista argentina *Nueva Sociedad* (No. 234, agosto 2011). *Espacio Laical* lo reproduce en exclusiva dentro de Cuba, con la autorización de su autor y de los editores de *Nueva Sociedad*.