

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

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 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.

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 PCC¹.

■ La crisis económica como antesala del Congreso

En 2010 Cuba afrontaba 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 complicada². El PIB creció 1,4% en 2009 y 2,1%

Carmelo Mesa-Lago: catedrático distinguido emérito de Economía y Estudios Latinoamericanos en la Universidad de Pittsburgh, ha sido profesor-investigador visitante y conferencista en 40 países, autor de 80 libros y 275 artículos y capítulos de libros publicados en siete idiomas en 33 países. Consultor en toda América Latina para la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), la Organización Internacional del Trabajo (OIT), otras agencias de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y organismos financieros internacionales. Es fundador de *Cuban Studies*. Obtuvo el Premio de Investigación al Trabajo Decente de la OIT (inaugural) y ha sido finalista al Premio Príncipe de Asturias en Ciencias Sociales.

Palabras claves: economía, reformas, Congreso del Partido Comunista, Raúl Castro, Cuba.

Nota: el autor agradece los comentarios de Jorge Pérez López y Pavel Vidal, así como las correcciones de Lenier González.

1. La Habana, 16 de abril de 2011.

2. Capté esa impresión con mis preguntas en 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 N° 4, 2010, pp. 689-717, y Omar Everlén Pérez Villanueva: «Notas recientes sobre la economía de Cuba» en *Espacio Laical* vol. 6 N° 3, 2010, pp. 75-81.

en 2010, solo un tercio del promedio regional. Pero además la cifra es dudosa: 65% del PIB fue generado por servicios –salud, educación, administración, defensa, comercio– que están sobrevaluados y crecieron 7%, en tanto que la producción física solo generó un 19% y cayó 7% (debido a la descapitalización de la industria, el colapso de la producción azucarera y la contracción en la construcción); finalmente, 16% del PIB se explica por los sectores de agua, gas y electricidad, que declinaron un 1%.

La formación bruta de capital disminuyó por segundo año consecutivo a 10% 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% anual –solo un cuarto del promedio regional–, aunque la liquidez monetaria aumentó a 42% del PIB (el doble que en 1989). El déficit fiscal se redujo de 5% a 4%, aunque siguió siendo superior al promedio regional de 2,4%, como resultado de fuertes recortes presupuestarios³.

El sector externo tuvo un desempeño mezclado. Las exportaciones de bienes aumentaron (aunque todavía eran 22% 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% mayor al déficit de 1989). Las exportaciones de servicios (pagos por profesionales cubanos que

trabajan en el exterior –mayormente en Venezuela– y turismo) aumentaron y ayudaron así 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 us\$ 20.000 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) estaban respectivamente 73% y 50% por debajo de los niveles de 1989. La mortalidad infantil era 4,5 por 1.000, la más baja en el hemisferio después de Canadá, pero la mortalidad materna aumentó y se colocó 95% 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%, uno de los más bajos del mundo, pero después se verá que en realidad era de 11,6%. Y la población disminuyó debido al proceso acelerado de envejecimiento que agrava el costo de las pensiones y la salud.

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: *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe*, Cepal, Santiago de Chile, 2010.

■ Reformas de Raúl, «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, lo que fue seguido del debate más amplio y profundo siempre «dentro de la revolución». Entre 2008 y marzo de 2010, Raúl aprobó varias reformas orientadas hacia el mercado, la 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. Los «Lineamientos» fueron publicados en noviembre de 2010 y, tras un amplio debate nacional, fueron sometidos en abril de 2011 al VI Congreso del PCC, que alteró –con modificaciones y agregados– en un 68% 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 cambios⁴.

Con todo, los acuerdos y reformas son positivos pero al mismo tiempo restringidos, con trabas y desincentivos 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 claves, con el objetivo de describirlos, apuntar sus aspectos positivos y limitaciones/desincentivos, explorar sus posibles efectos y arribar a algunas observaciones finales⁵.

■ Cuatro aspectos claves 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 mencionan los

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%20en%20Cuba.pdf>>, La Habana, febrero de 2011.

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, pero sin agregar nuevas: 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 serios 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 importantes⁶;
- 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»;

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* N° 65, 2011, pp. 59-75. El economista Pavel Vidal se pregunta: «El plan está por encima del mercado pero hasta dónde». V. «Desarticlar el monopolio de la centralización estatal», entrevista de Lenier González en *Espacio Laical* vol. 7 N° 26, 2011, pp. 46-52.

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 iliquidez 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 convertible 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 éxito⁷. 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

7. Raúl anunció que la actualización del modelo tomará un quinquenio.

estímulos, no sustituirlo por un sistema centralizado que ha demostrado una y mil veces ser ineficiente en Cuba y fuera de Cuba.⁸

Si se hubiese seguido el modelo de socialismo de mercado chino o vietnamita (con un rol 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% de los alimentos para el consumo interno a un costo de us\$ 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 110.000 personas y 1.715 entidades; en marzo de 2011 se habían otorgado 128.000 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 disponibles⁹. El VI Congreso acordó entregar en usufructo las tierras ociosas restantes 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 diez años a individuos (20 años a cooperativas y entidades estatales), renovables otros diez 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%) para su venta obligatoria al Estado («acopio») a un precio fijado por este e inferior al precio de

8. P. Vidal: «Desarticular el monopolio de la centralización estatal», cit.

9. AP, 27/6/2010; Reuters, 22/3/2011.

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 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% a 7%,

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 producción¹⁰. 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 Pequeños Campesinos (ANAP) declaró después del VI Congreso:

- que el término de diez 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 construyeran una casa y darles facilidades para que adquieran los materiales;

- que se han otorgado créditos para comprar insumos a 10.000 campesinos (no solo usufructuarios), 2,5% del total de 400.000 miembros de dicha asociación. En 2010 no se dieron créditos ni insumos a los usufructuarios, por lo que cayó la producción

10. *Granma*, 18/12/2010 y 30/3/2011; Reuters, 22/3/2011.

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 minorista¹¹. 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 demanda¹².

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 años¹³. Pero un par de años después de iniciado el usufructo, la producción agrícola disminuyó 10% en los tres primeros trimestres de 2010 (lo cual requeriría un salto imposible de 42% en el cuarto trimestre para que la disminución se mantuviera en el 3% previsto para el año completo). En todo 2010 la producción cayó: 18%-21% en frijoles, huevos y azúcar, 11%-13% en cítricos y hortalizas, y 4%-5% en leche y tabaco en rama; solo aumentaron 3% los tubérculos y 20% 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 2010¹⁴.

Aunque para obtener conclusiones sólidas se requieren las cifras del año 2011 completo, 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, pero al contrario que en 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

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.

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% 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: 500.000 trabajadores en seis meses, entre octubre de 2010 y marzo de 2011 (10% de la fuerza laboral de 2010), un millón al final de 2011 (20% de la fuerza laboral) y 1,8 millones para 2014 (39%)¹⁵. Para dar ocupación a los despedidos se crearían 250.000 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. El cenit de 169.000 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 138.000 trabajos netos por cuenta propia, solo 55% de la meta; además, casi todos eran «desvinculados al trabajo» (antiguos en lugar de nuevos desempleados) y

buena parte de ellos ya realizaba ilegalmente esas actividades y simplemente las legalizó¹⁶.

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

- *Ámbito 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 aprobar 178 ocupaciones en 2010, 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.

15. Esta sección se basa principalmente en C. Mesa-Lago: "El desempleo en Cuba: de oculto a visible" en *Espacio Laical* vol. 6 N° 4, 2010, pp. 59-66.

16. *Juventud Rebelde*, 19/3/2011.

- *Impuestos excesivos*: además de pagar por la licencia para trabajar, hay numerosos tributos, por ejemplo, entre 10% y 40% sobre el ingreso según las ocupaciones; 25% por utilización de la fuerza de trabajo (que puede aumentar hasta 75% cuando hay más de 15 trabajadores); aporte a la seguridad social; 10% por ventas y 10% por uso de servicios públicos. Según la ministra de Finanzas y Precios, Lina Pedraza, la carga tributaria promedio oscila entre 30% y 35% y queda una utilidad promedio de 20%-25%¹⁷. Pero un economista canadiense estima que la carga tributaria es «punitiva», ya que la tasa efectiva puede exceder 100% del ingreso neto y es superior a la que se carga a las empresas con capital extranjero¹⁸. La ministra Pedraza 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»¹⁹. Con los impuestos a los cuentapropistas, el gobierno planeaba incrementar el ingreso fiscal en 300% en 2011 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 mayorista²⁰. La Unión Europea, Brasil, España y un grupo de empresarios cubano-americanos de mente abierta de la Florida han ofrecido asistencia financiera y asesoría en negocios para los cuentapropistas por cerca de us\$ 20 millones²¹; 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 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

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.

(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 a cuentapropistas que financien 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 seguridad 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»²². 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 250.000 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 pequeño²³. 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 había advertido que el costo de los servicios sociales (51% del presupuesto estatal y 31% del PIB en 2010²⁴) 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 recortes²⁵. Desde 1995, economistas cubanos propusieron sustituir los subsidios a bienes y servicios por subsidios a personas necesitadas, un enfoque apropiado que fue validado por Raúl en 2010²⁶. No se publican estadísticas sobre pobreza en Cuba, pero algunas encuestas muestran que a comienzos de siglo, antes de la crisis

22. P. Vidal y O.E. Pérez Villanueva: «Se extiende el cuentapropismo en Cuba» en *Espacio Laical* vol. 6 N° 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* N° 64, 2010, pp. 45-56.

26. «Discurso de Raúl en la clausura de la Asamblea Nacional del Poder Popular» en *Granma*, 18/12/2010.

actual, promediaba 20% de la población urbana y llegaba hasta 40% de la población urbana²⁷.

Los acuerdos ratifican los anuncios y políticas de Raúl sobre la eliminación de «gratuidades indebidas» y el racionamiento «de manera ordenada y gradual». En 2010, diversos alimentos y manufacturas fueron sacados 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 claves 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 incremente de manera rápida, sin demoras, pues de lo contrario «habría un costo social muy grande»; deben identificarse los grupos vulnerables y resultan necesarios nuevos mecanismos y el entrenamiento del personal²⁸. Un acuerdo promete garantizar la asistencia social «a las

personas que la necesiten», pero la asignación presupuestaria a este renglón fue reducida en 39% entre 2008 y 2011, aunque creció levemente en 2011²⁹; 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; un fin dudoso respecto a su factibilidad en vista de las necesidades generalizadas en la mayoría de la población.

Las pensiones de seguridad social son una carga grande y creciente en el PIB (7,6% en 2010) y el Estado cubre el déficit (40% 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

27. M. Espina, J.L. Rodríguez, J. Triana y R. Hernández: ob. cit.

28. P. Vidal: «Desarticular el monopolio de la centralización estatal», cit.

29. Basado en ONE: *Panorama económico y social Cuba 2010*, cit. y *Anuario estadístico de Cuba 2009*, ONE, La Habana, 2010.

del sistema. Para equilibrarlo, en 2010 habría que haber aumentado la cotización actual de 12% sobre el salario (pagada por las empresas) a 20,6%, 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 salarios³⁰.

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 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 desarrollo económico futuro 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 una baja en la calidad de la enseñanza y serias deficiencias en ortografía en los exámenes para admisión universitaria. Raúl 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, restringió la matrícula excesiva en carreras no esenciales e intentó aumentar la matrícula en las más necesarias³¹. 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 forzó la «permuta» o intercambio de viviendas de «similar» valor, cuajada de trabas burocráticas y corrupción. El acuerdo no da detalles

30. C. Mesa-Lago: «Estructura demográfica y envejecimiento poblacional: implicaciones sociales y económicas para el sistema de seguridad social en Cuba» en *Espacio Laical* vol. 6 N° 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.

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 demanda de materiales de construcción por la población para la conservación y rehabilitación de sus unidades habitacionales. Por otra parte, el ministro Murillo anunció en 2010 la abolición del precio subsidiado de materiales de construcción vendidos a la población para la construcción de sus viviendas (el precio subsidiado de un bloque es 10% del precio oficial) debido a la venta ilegal de dichos materiales con enormes ganancias para los traficantes³². Aunque económicamente sensata, esta medida perjudicará al sector más pobre y de bajo ingreso, que no tendrá acceso a esos materiales a un precio diez veces mayor –por lo que debería estudiarse la posibilidad de vivienda subsidiada para los grupos vulnerables–. Además puede provocar una caída de la construcción de viviendas privadas, que ya disminuyó 20% en 2010.

En salud pública, la «exportación» de médicos, oculistas, enfermeras y otro personal sanitario, especialmente a Venezuela, ha generado ingresos en divisas por ventas de servicios profesionales de alrededor de us\$ 5.000 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 universitaria en medicina podría resolver este problema.

Raúl reconoció que los salarios generales eran insuficientes para satisfacer las necesidades mínimas y hemos visto que su valor real cayó 73% 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 autorización de la compraventa y de correspondencia de la matrícula universitaria con las demandas al desarrollo. Pero la reducción de gratuidades y el racionamiento, que perjudica a grupos vulnerables, la disminución presupuestaria a la asistencia social y algunos acuerdos de política social indican una erosión en la red mínima de protección social que debe recuperarse y superar la pérdida sufrida en 2008-2011. Respecto a la vivienda, hay que

32. M. Murillo: «Resultados económicos del año 2010 y el plan de la economía para 2011» en *Granma*, 18/12/2011.

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 y los acuerdos del VI Congreso del PCC son positivos y bien orientados pero parciales, implican trabas y cargas impositivas que generan desincentivos y son insuficientes para enfrentar los problemas económico-sociales acumulados durante 52 años de socialismo en Cuba. Las fallas en 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. Raúl 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 gobierno³³.

La efectividad de las reformas y los acuerdos es lastrada 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 reacios 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 resuelvan 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, ocurriría una erosión económico-social mayor y el consiguiente descontento de la población. ☒

33. R. Castro: «Informe central al VI Congreso del PCC», cit.