

Cuba: ¿de la «actualización» del modelo económico al desarrollo?

En este artículo se examinan las transformaciones producidas en los últimos años en Cuba y conocidas como «actualización del modelo de funcionamiento económico y social». Son muchas las interrogantes que ese proceso plantea a la sociedad cubana por su carácter sui géneris. El trabajo intenta explicar la lógica de esas transformaciones, propone una periodización de los cambios y establece las diferencias entre la primera etapa, comenzada en 1990, y esta última, que arranca en el verano de 2007. Adelanta, además, algunas ideas sobre la relación entre desarrollo económico y construcción del socialismo en Cuba.

JUAN TRIANA CORDOVÍ

■ **Un poco de historia: la transformación no comenzó en 2007**

No es la primera vez que Cuba enfrenta un proceso de transformaciones. En realidad, el proceso iniciado desde el verano de 2007 tiene su precedente en los cambios que el país se vio obligado a introducir a raíz de la crisis vivida a finales de los años 80 y principios de los 90, luego de la caída del bloque socialista. De hecho, el actual proceso debe verse como continuación y ruptura de aquel otro, en el cual el país no tuvo otra alternativa que cambiar para sobrevivir y tratar de reinsertarse en la economía mundial con las reglas de juego de esa economía.

Juan Triana Cordoví: doctor en Ciencias Económicas y profesor titular del Centro de Estudios de la Economía Cubana. Ha desarrollado su actividad científica e investigativa sobre los problemas del desarrollo y el crecimiento económico, con énfasis en la economía cubana.

Palabras claves: socialismo, desarrollo, reforma económica, VI Congreso del Partido Comunista de Cuba (PCC), Raúl Castro, Cuba.

Vista desde esa perspectiva, la actual sería la tercera etapa de la transformación. La primera etapa, iniciada en los 90, abarca hasta entrada la primera década del siglo XXI; la segunda está asociada al inicio de la Batalla de Ideas y el reforzamiento de los vínculos económicos con Venezuela, mientras que la tercera fase –la actual– está directamente asociada al periodo de la presidencia de Raúl Castro. Se trata, en todo caso, de un proceso no lineal.

Si se atiende a la forma de regulación de la economía, la primera fase de reformas podría ser definida como un avance hacia la descentralización y el inicio de la apertura a formas económicas no estatales (asociaciones con capital extranjero, compañías comerciales extranjeras operando en la economía nacional y, fundamentalmente, el relanzamiento del trabajo por cuenta propia); el segundo momento está asociado a la vuelta a formas de manejo de la economía altamente centralizada (cuenta única, reducción de las asociaciones con capital extranjero, fuerte control sobre el sector cuentapropista), mientras que la etapa actual consiste nuevamente en un regreso a formas descentralizadas.

Desde la perspectiva del comportamiento económico, la primera de las etapas es una combinación de crisis y crecimiento, con transformaciones estructurales importantes a partir del surgimiento y la consolidación de nuevos sectores económicos y la reactivación de otros (turismo, biotecnología, níquel, telecomunicaciones y extracción de petróleo) en los cuales los cambios regulatorios propiciaron espacios de eficiencia y crecimiento y se lograron nuevos encadenamientos productivos, a partir de los sectores generadores de divisas que fueron convenientemente aprovechados por una parte de las empresas estatales. La economía recupera en parte su capacidad de crecimiento y se produce una relativa mejora del consumo individual.

La segunda etapa, también desde la perspectiva económica, fue la más dinámica en términos de tasas de crecimiento, a partir de inversiones masivas en el sector de la educación, la salud y, posteriormente, en la transformación del sector energético. Al mismo tiempo, conllevó la ruptura de algunas de las cadenas productivas creadas, la descapitalización de una parte significativa del sector industrial cubano (no solo la industria azucarera) y el rompimiento de la disciplina monetaria en torno de la relación dólar-peso cubano convertible, lo que llevó en 2008 a enfrentar una crisis de pagos con un impacto altamente negativo en el desempeño de la economía en los años posteriores. Significó también la recomposición de las relaciones económicas

internacionales con fuerte sesgo hacia dos países, Venezuela y China, lo que de una u otra forma recuerda la vulnerabilidad de la dependencia unilateral ya vivida por Cuba en años anteriores a 1990. Una característica importante de esta segunda etapa de reformas es la desvinculación de los buenos resultados macroeconómicos en términos de crecimiento respecto del mejoramiento del nivel de vida de la población, medido en capacidad adquisitiva e incremento del consumo individual.

La actual etapa de la transformación se ha caracterizado, hasta el momento, por tasas relativamente bajas de crecimiento junto con la recomposición de las cuentas externas del país.

A diferencia de la primera fase de transformaciones, cuando la desaparición de los apoyos internacionales provenientes del campo socialista no dejó otra alternativa, la actual coyuntura tiene en las restricciones internas su principal detonante. «Desatar los nudos que entorpecen el desarrollo de las fuerzas productivas» es una de las frases más repetidas en la actualidad. Surge del convencimiento de que consolidar el socialismo en Cuba solo es posible sobre la base de elevar sustancialmente la productividad y la eficiencia de la economía en su conjunto, y del convencimiento de que el Estado debe concentrarse

También existe la convicción de que el socialismo que Cuba conoció y se empeñó en llevar adelante hasta finales de los 90, y que después fuera nuevamente «rescatado», es inviable, no solo desde el punto de vista económico sino también social y político ■

en lo que es decisivo para conservar y consolidar el socialismo. Pero también existe la convicción de que el socialismo que Cuba conoció y se empeñó en llevar adelante hasta finales de los 90, y que después fuera nuevamente «rescatado», es inviable, no solo desde el punto de vista económico sino también social y político.

Otra diferencia esencial entre la etapa actual y el periodo que siguió a la caída del bloque socialista está asociada al cambio de presupuestos ideopolíticos que sustentan las reformas económicas. Mientras que entre 1990 y 1999 se aceptaron las formas no estatales como un «mal necesario» que podría ser eliminado cuando la situación mejorara (algo que pareció ocurrir en el periodo 2001-2007), hoy, desde la más alta dirección del Partido Comunista de Cuba (pcc) y desde el Estado se busca legitimar, no solo en el ámbito legal sino también en el comportamiento

cotidiano, esas diferentes formas de propiedad, y en consecuencia se establece una política para su fomento¹ y un marco legal, aun imperfecto e incompleto, que le da apoyo y establece límites relativamente claros.

■ La tercera etapa de transformaciones: de los parches a una nueva concepción del desarrollo y el socialismo

En esta tercera etapa de transformaciones que comienza en 2007 pueden distinguirse al menos cuatro grandes momentos: el primero de ellos abarca desde el verano de 2007 hasta la divulgación y discusión de los «Lineamientos de la Política Económica y Social»; el segundo tiene por eje el propio proceso de discusión del documento original y su aprobación por el VI Congreso del PCC; el tercero comienza con la aplicación de los Lineamientos para ir «actualizando» el modelo económico-social, y el cuarto se inicia con la declaración pública de los más altos niveles del Partido y del gobierno en que se manifiesta la convicción de que no solo se trata de sobrevivir (arreglar lo que ha estado mal y modernizar el funcionamiento del modelo), sino que se requiere una concepción integral sobre el futuro del país. Es decir, una concepción del desarrollo futuro que integre a la vez el propósito de consolidar el socialismo con el de lograr una inserción exitosa de Cuba en la economía mundial y eliminar las fallas estructurales y funcionales del proceso experimentado hasta la actualidad.

En la primera etapa se aprecia un grupo de medidas de las que buena parte está concentrada en reforzar y mejorar la institucionalidad y eliminar restricciones que entorpecían la vida cotidiana de los ciudadanos cubanos:

- fortalecimiento de la institucionalidad, incluyendo la reorganización del Estado y el gobierno;
- énfasis en el concepto de que el plan de la economía debe ajustarse a los recursos disponibles;
- prioridad del crecimiento, la diversificación de exportaciones y la sustitución de importaciones, diseñando programas y medidas especiales para apoyarlos, entre los que se destacan los esquemas cerrados de financiamiento, que permiten hacer uso de las divisas de forma descentralizada;

1. Una de las polémicas más agudas tanto en la teoría como en la ideología está asociada a las diferentes posiciones respecto de estos tipos socioeconómicos no estatales. Lo provechoso de esa polémica es su carácter abierto y franco. Lo otro que resulta interesante es que desde el Estado y desde el Partido, si bien se han reconocido las formas cooperativas como más afines al propósito de las transformaciones, se impulsa la diversificación de los actores, con un pragmatismo nunca antes visto en la conducción de la economía.

- revisión y reorientación de la política inversionista para darle mayor integralidad, evitar inmovilización de recursos y otras ineficiencias. En correspondencia con ello, se impulsó:
- la redistribución de los créditos externos disponibles hacia los objetivos que a corto plazo tuvieran mayor efecto en la balanza de pagos;
- la reprogramación de los pagos de la deuda externa;
- una serie de transformaciones estructurales y en el funcionamiento del sector agropecuario que incluyó la emisión del decreto ley 259, que establece la entrega de tierras estatales ociosas en usufructo, con el objetivo de elevar la producción de alimentos y reducir su importación;
- impulso de medidas adicionales para el ahorro de portadores energéticos, incluyendo las vinculadas a aspectos organizativos, tales como la reorganización del transporte de cargas;
- inicio de un importante grupo de inversiones industriales de carácter estratégico en cuanto al desarrollo futuro del país;
- experimentos como sustitución de comedores y transportes obreros por otras modalidades y arrendamiento de barberías, peluquerías y taxis a empleados, con el objetivo de aligerar la carga al Estado en algunos servicios².

El proceso de elaboración y discusión de los Lineamientos fue a la vez un alto en el camino de las transformaciones emprendidas desde 2007, que permitió ordenar las ideas fundamentales y resultó en un diagnóstico de lo realizado hasta 2010 y de las necesidades de transformación de la economía nacional. Los Lineamientos han sido también la hoja de ruta de las reformas por realizar y, luego de su discusión entre la población y su aprobación por el VI Congreso del PCC y la Asamblea Nacional, constituyen una plataforma que expresa un consenso social y político (los límites máximos permisibles) para esta etapa del proceso.

Pueden distinguirse tres líneas de acción fundamentales en el propósito de «actualizar el modelo de funcionamiento económico cubano»:

- *Transformaciones en la estructura y en la gestión de la propiedad que conducen a disminuir la presencia del Estado en la economía.* En este marco se aprobó la entrega de tierra estatal a usufructuarios privados de forma gratuita por diez años (en estos momentos se estudia extender ese tiempo a 20 años y más). La ampliación del sector del trabajo por cuenta propia, el fomento de cooperativas en sectores no agrícolas y el posible arriendo a privados de instalaciones y locales que prestan

2. VI Congreso del PCC: «Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución. Aprobado el 18 de abril de 2011. 'Año 53 de la Revolución'», p. 8, <www.cubadebate.cu/wp-content/uploads/2011/05/folleto-lineamientos-vi-cong.pdf>.



diferentes tipos de servicios, desde cafeterías hasta barberías, constituyen parte de esos cambios. Mientras que la concesión de mayores libertades de decisión a las empresas estatales completaría ese primer propósito, este último aspecto resulta hasta ahora el más demorado de todos.

- *Reestructuración y modernización del aparato estatal.* Esto incluye la reestructuración (y supresión) de ministerios y la creación de instituciones y normas que permitan manejar la economía mediante instrumentos de regulación indirecta, con el fin de darles a las empresas estatales que permanezcan como tales mayor independencia económica.

- *Eradicación de prohibiciones que limitaban las oportunidades de la población.* Se aprobó recientemente una ley que creó un mercado privado de automóviles y otra que creó un mercado privado de viviendas, lo que, junto con transformaciones en las normas migratorias, debe contribuir a la mejora de la situación de la población y, de una u otra forma, permitirá también una cierta expansión de la economía por la vía de la inversión privada nacional.

La aplicación de los Lineamientos ha conducido a una recomposición de la estructura de la propiedad y también de la sociedad e introdujo cambios sustanciales en la magnitud y presencia del Estado, a la vez que consolida la idea de la diversidad de actores en la economía y en la sociedad. Luego de un año de aplicación de los Lineamientos, en la primera sesión de la Asamblea Nacional del Poder Popular se anunciaron nuevas medidas que dan continuidad al propósito de «modernizar» la economía cubana. Entre las nuevas medidas aprobadas pero aún no aplicadas se encuentran:

- políticas para encaminar el reordenamiento macroeconómico en las esferas crediticia, de precios mayoristas y minoristas, así como la política fiscal, en cuyo caso se ha avanzado hasta la promulgación en el Parlamento de la nueva Ley Tributaria; también se han estudiado los principios fundamentales de la nueva política monetaria;

- políticas para la creación experimental de cooperativas en actividades no agropecuarias; se prevé la elaboración de una Ley General de Cooperativas luego de transcurrido un plazo prudencial de estos experimentos;

- autorización de arrendamiento en los establecimientos de servicios gastronómicos que no superen los cinco trabajadores, de modo similar a lo efectuado en su momento con otros servicios personales, como barberías, peluquerías,

tiendas de reparación de calzado, etc. Como rasgo fundamental, los inmuebles serán propiedad del Estado (patrimonio cedido hasta diez años) y se diferencian las funciones de posesión y gestión: estatal la primera, cooperativa la segunda. Se estudian cambios en la ley impositiva para facilitar las labores de reparación y mantenimiento que los futuros cooperativistas tendrán que realizar.

Al mismo tiempo, se ha seleccionado un grupo de empresas estatales para la realización de experimentos dirigidos a dotarlas de suficiente autonomía y amplias facultades en su gestión económica y financiera y se ha establecido un nuevo sistema de relaciones entre las empresas y el Estado. Ello se impulsa a través de una serie de ideas básicas:

Al mismo tiempo, se ha seleccionado un grupo de empresas estatales para la realización de experimentos dirigidos a dotarlas de suficiente autonomía y amplias facultades en su gestión económica y financiera ■

- creación de un nuevo sistema de relaciones entre las empresas, las organizaciones superiores de dirección empresarial (OSDE) y los ministerios;
- concepción de un sistema de planificación empresarial diferente, para el cual los directivos de este nivel tendrán mayores facultades;
- flexibilización de los objetos sociales y la posibilidad de aprobar precios, teniendo en cuenta los referentes internacionales y los costos de producción;
- autorización para utilizar la depreciación y una parte de las utilidades obtenidas.

Todas las operaciones de estas empresas se realizarán en pesos cubanos. Un asunto no hecho público aún es la tasa de cambio con la cual estas empresas realizarán sus operaciones de exportación e importación y los pagos a otras empresas que operan en pesos convertibles, así como para el cumplimiento de sus obligaciones financieras con la banca nacional y los suministradores nacionales y foráneos. Paralelamente, se ha elaborado un anteproyecto de Código del Trabajo con el objetivo de ajustar a las nuevas condiciones los derechos y deberes de los trabajadores, teniendo en cuenta la sostenida incorporación de fuerza laboral a las formas no estatales de gestión. Se avanza, además, en la creación de dos nuevos ministerios: el de Energía y Minas, y el de Industrias. Estos tendrán grupos empresariales que cumplirán con el precepto de que el ministerio atiende y controla pero no dirige, para dar así otro paso hacia la separación de las funciones estatales de las empresariales. Para ello se avanza en nuevas normativas, en diferentes fases de aplicación:

- En marzo se aprobaron 17 nuevas medidas (que no han sido publicadas en la prensa) para eliminar restricciones en el funcionamiento y la gestión de las unidades básicas de producción cooperativa (conocidas como UBPC), las cuales se harán extensivas a las Cooperativas de Producción Agropecuaria (CPA) y de Crédito y Servicios (CCS), de modo que todas las formas de propiedad existentes en el campo cubano actúen en igualdad de condiciones.

- Se encuentra en etapa de implantación la política para la comercialización de productos agropecuarios en las provincias de La Habana, Artemisa y Mayabeque, con el objetivo de facilitar el acceso directo al mercado de las diferentes formas productivas (cooperativas, campesinos privados, etc.). Entre las medidas en preparación, se anunciaron las siguientes: a) elaboración de las bases del programa de desarrollo económico y social del país a largo plazo; b) elaboración y aprobación de la Proyección Estratégica de Implementación de los Lineamientos para el periodo 2012-2015, con su correspondiente cronograma de aplicación integral y paulatina; c) aumento de los oficios en la modalidad de trabajadores por cuenta propia, flexibilizando prohibiciones y eliminando contravenciones obsoletas (siempre que no atenten contra el orden); d) actualización del decreto ley 259 sobre la entrega de tierras ociosas en usufructo. Se emitirá una nueva normativa en esta materia que, entre otros asuntos, ampliará hasta 67,10 hectáreas (5 caballerías) la entrega de tierras a usufructuarios que estén vinculados a granjas estatales, UBPC o CPA; autorizará la construcción de viviendas permanentes en calidad de bienhechurías y asegurará la continuidad del derecho de usufructo a familiares o personas que trabajan la tierra. Según datos oficiales, en los dos últimos años se han entregado tierras a 150.000 nuevos agricultores usufructuarios hasta un total de 1,5 millones/ha, y de ellas más de 70% están ya en producción.

Los cambios que comenzarán a introducirse en el funcionamiento de las empresas estatales serán decisivos en la futura marcha de este proceso. No es la primera vez que se intenta en Cuba «modernizar el funcionamiento de la empresa estatal»; sin embargo, ese propósito siempre ha sido frenado no solo por falta de claridad teórica acerca del papel del Estado como representante de la propiedad de todo el pueblo, sino también por la inercia misma de reproducir hacia futuro unas formas de organización que no respondían a las necesidades reales de la economía nacional ya desde los años 80.

■ Socialismo y desarrollo

El otro ejercicio decisivo de esta última etapa se vincula a la relación desarrollo-socialismo. Mientras que desde la interpretación teórica predominante

en Cuba el socialismo ha sido identificado como condición sin la cual es imposible el desarrollo –lo que en definitiva se tradujo en aceptar mecánicamente que construyendo el socialismo se alcanzaba en forma automática el desarrollo–, la práctica demostró ya desde los finales de los años 80 que tal interpretación no era sostenible. Hoy es posible afirmar que la experiencia cubana de los años que van desde la década de 1960 hasta finales de los años 80 demostró que el desarrollo supone crecer, pero no de cualquier forma, ni a cualquier tasa ni en cualquier sector. Por ejemplo, parece que fomentar el crecimiento en aquellos sectores que son los que lideran la dinámica de la economía mundial o están estrechamente relacionados con aquellas tendencias líderes facilita el esfuerzo y contribuye a alcanzar la meta del desarrollo. El desarrollo presupone también cambios en la estructura económica, pero no cualquier cambio, sino el desplazamiento hacia ramas y sectores de mayor productividad y, a la vez, el desplazamiento dentro de las mismas ramas hacia mayores niveles de productividad. Entonces, pensando en esa futura agenda para el desarrollo desde la perspectiva de la economía, habrá que incorporar con personalidad propia al menos cuatro dimensiones a ese modelo de transformación:

- el esfuerzo normativo que garantice a la transformación del país (regulación e institucionalidad) transparencia en los procesos y control social sobre ellos;
- la identificación *ex ante* de las fuentes de acumulación y la definición de políticas económicas coherentes con ellas;
- la definición de los motores del crecimiento económico;
- los gestores del desarrollo, su lugar y papel; en otras palabras: ¿quiénes serán los agentes innovadores?; ¿se debe seguir descansando únicamente en el Estado como agente innovador o se debe reconocer el espacio del empresario estatal y/o privado en ese proceso?

De la posibilidad de estructurar esas estrategias hacia el desarrollo³, de la capacidad de las instituciones para transformar las realidades existentes y asimilar las nuevas realidades y ponerlas a tono con los propósitos de desarrollo, dependerán en mucho el éxito de esta nueva etapa que el país está viviendo y la perdurabilidad de la «actualización del modelo de funcionamiento económico». □

3. Sin duda, los Lineamientos aprobados constituyen una premisa indispensable en ese propósito, pero no agotan el tema, más bien abren la puerta a otro debate: el de la estrategia de desarrollo.