

BOLETÍN CUATRIMESTRAL, Abril 2010
“ECONOMÍA Y GERENCIA EN CUBA: AVANCES DE INVESTIGACIÓN”

Los cambios estructurales e institucionales

Dr. Pavel Vidal Alejandro

pavel@uh.cu

**CENTRO DE ESTUDIOS DE LA ECONOMÍA CUBANA
UNIVERSIDAD DE LA HABANA**

Ave. 41 y 9na No. 707, Miramar, Playa, C. Habana. Teléfonos 202-1391, 209-0563 Fax: 204-0987
Sitio web: <http://www.ceec.uh.cu/>

Los cambios estructurales e institucionales

Pavel Vidal Alejandro

Transcurridos dos años de presidencia de Raúl Castro, se puede contar un número de transformaciones con implicaciones económicas, algunas desde la esfera institucional y otras con un carácter más estructural. Aun cuando estos cambios no cubren todas las transformaciones necesarias y no representan una modificación sustancial del modelo económico cubano, sí merece la pena resumirlos y evaluar cualitativamente sus potencialidades y dificultades.

Se destacan tres tipos de transformaciones con un carácter estructural: mayor liberalización del consumo, entrega de tierras a privados y flexibilización del mercado laboral.

Liberalización del consumo

En la liberalización al consumo se destaca la eliminación de prohibiciones para que los residentes cubanos puedan alojarse en los hoteles y puedan tener acceso a la telefonía celular. Además se comenzaron a vender en las tiendas estatales un grupo de artículos que anteriormente tenían vedada su importación y comercialización interna para particulares, entre ellos computadoras, lectores de DVD, bicicletas con motor, y electrodomésticos, como ollas eléctricas.

El surgimiento de estas prohibiciones en la década de los 90 tenía un sentido político. El gobierno no deseaba hacer más explícitas las desigualdades en los ingresos de las familias cubanas y soslayaba el reconocimiento oficial de estas desigualdades. Se intentaba “reducirlas” por el lado del gasto, algo que en la práctica terminaba fomentando el mercado negro.

Ciertamente, el poder adquisitivo de las familias que dependen únicamente del salario y la jubilación estatal no les permite acceder a este nuevo consumo. Tales medidas benefician a los consumidores de mayores ingresos, quienes anteriormente tenían que recurrir al mercado negro para consumir a mayores precios dichos artículos y servicios.

Sin embargo, el desarrollo el mercado interno puede terminar favoreciendo a la economía nacional al impulsar la producción y el empleo. La ampliación del mercado de consumo genera gradualmente incentivos a la inversión extranjera y doméstica hacia la producción dirigida al consumidor interno. Las restricciones al consumo, al igual que la dualidad monetaria, son un factor que afecta el crecimiento económico pues enfoca a los productores solamente en el mercado exportador, desaprovechando las potencialidades de la demanda doméstica.

Realmente, el bajo nivel de salario restringe la demanda de consumo dentro del país. Sin embargo, las potencialidades no aprovechadas, provenientes de otras fuentes privadas de ingreso, quedaron evidenciada en el aumento que experimentaron la demanda por líneas de celulares y el hospedaje en los hoteles durante el verano de 2009.

La mayor liberalización del consumo contribuye además al equilibrio fiscal y monetario. El aumento del consumo interno representa un mayor ingreso fiscal procedente de las

empresas estatales responsables de la comercialización de dichos bienes y servicios. La venta de bienes y servicios de mayor elasticidad-ingreso evita la aparición de excedentes monetarios de liquidez, tal y como ocurrió al inicio de la década de los 90. Por el lado de la oferta, surgen igualmente beneficios pues en la medida que se alcance un mayor uso privado de bienes como computadoras y celulares, se generan externalidades positivas que contribuyen a la productividad del trabajo.

Otro mercado que comienza a liberalizarse es el consumo normado de bienes. Paulatinamente, se está liberalizando la venta--sin restricciones de cantidad--, de algunos bienes que anteriormente se asignaban mediante la libreta de abastecimiento. Se comenzó con la papa, el chícharo y el chocolate en polvo. Este tránsito usualmente va acompañado de un aumento del precio del producto y la posibilidad que se consuma de acuerdo a las necesidades y poder adquisitivo de cada individuo.

Se mantienen como los mercados de consumo con mayores regulaciones los relacionados con la compra-venta de casas y autos. Han corrido rumores sobre la modificación de estas regulaciones, pero hasta la fecha no hay ningún cambio.

Entrega de tierras a privados

En temas sectoriales, la política económica bajo la presidencia de Raúl Castro ha tenido como prioridad la agricultura. Se presenta la contradicción de que el país dispone de tierras ociosas--más de 50 por ciento de la superficie agrícola--, mientras que se importa alrededor de 80 por ciento del consumo doméstico de alimentos. Este es el principal rubro que genera déficit en la balanza de bienes. Ese desequilibrio ha empeorado considerablemente con el aumento en los últimos años del precio internacional de los alimentos.

Para estimular la producción agrícola y sustituir importaciones se estableció la entrega en usufructo de tierras ociosas del estado a privados y cooperativas, extendiendo estas formas de propiedad en la agricultura (ver Decreto Ley 259 y Decreto Ley 282). Hasta diciembre de 2009 se habían entregado alrededor de 920.000 hectáreas a más de 100.000 beneficiarios, lo que representa 54 por ciento del total del área ociosa.

El economista Armando Nova señala como debilidades de las nuevas regulaciones el hecho de que el período de tiempo para el uso de la tierra en usufructo es de sólo 10 años para los privados (aunque renovable), sin distinguir por tipo de cultivo. Además, está la imposibilidad de construir instalaciones necesarias para el almacenamiento y para su uso como vivienda.

No obstante, el estudioso valora la medida como muy positiva dado que “se dispone de una cantidad importante de tierras ociosas (estimadas oficialmente en 1.233.000 hectáreas y en más de 2.000.000 por otras fuentes), un valioso capital humano, la existencia de un número significativo de centros de investigación y estaciones experimentales con resultados, se dispone de tecnología, pero la economía nacional se ve precisada a importar volúmenes significativos de alimentos, mucho de los cuales pueden ser producidos bajo condiciones competitivas.”¹

La Comisión Económica para América Latina (Cepal) plantea que “si bien esta política puede dar resultados positivos a corto plazo, en el mediano existen razones estructurales que la limitan”. La población rural en promedio es más vieja que la urbana y sólo representa 25 por ciento de la total, por lo que los métodos de producción intensivos en mano de obra son menos viables. El estado tiene pocos

¹ Ver Nova, Armando, “Agricultura” en *Miradas a la Economía Cubana*, Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, La Habana, 2009.

recursos para invertir y aplicar los métodos de producción intensivos en maquinaria y equipo (capital), mientras que el sector privado no tiene parcelas lo suficientemente grandes para aprovechar las modernas tecnologías intensivas en capital, y sus inversiones tienen pocas facilidades de financiamiento.

La comisión propone que el país emigre hacia los métodos más intensivos en capital, tecnología y conocimiento. Añade que el país dispone de excelentes condiciones para desarrollar nuevos métodos de producción, nuevas semillas, y mejorar los rendimientos, al utilizar la considerable experiencia en la biogenética; pero para aprovechar dichos avances “serán necesarios cambios adicionales”.²

Con las reformas de los 90 la propiedad no estatal de la tierra había aumentado de 18 por ciento a 46 por ciento. En esos años también se distribuyó tierra a productores no estatales y se crearon las Unidades Básicas de Producción Cooperativa (Ubpc), un tipo de cooperativa con menos autonomía para la gestión y la apropiación de utilidades que las Cooperativas de Créditos y Servicios (Ccs) y las Cooperativas de Producción Agropecuaria (Cpa). Junto con los campesinos individuales, estas tres formas de cooperativa dominan la producción y rendimientos agrícolas por encima de las empresas estatales.

A pesar de los cambios realizados en la propiedad, el sector agrícola se ha mantenido rezagado y el país conserva una alta dependencia alimentaria. Se ha cambiado la propiedad pero no se ha permitido un entorno de mercado para la compra de insumos, equipamiento, adquisición de tecnología, financiamiento, la compra de divisas y la comercialización final.

Un elemento fundamental que conspira contra los resultados agrícolas es el control estatal de la comercialización final y la forma ineficaz en que esta se ha llevado a la práctica mediante la empresa estatal nacional de acopio. Esa entidad les establece a los productores el compromiso de entrega al estado de hasta 70 por ciento de la producción a precios excesivamente bajos, dejando en algunos casos sólo 30 por ciento para su comercialización en los mercados agropecuarios.

En los últimos dos años han aumentado los precios de acopio de algunos productos como la leche y la carne de res y se trabajó para reducir las deudas de la empresa estatal con los productores privados, sin embargo, no ha ocurrido ningún cambio esencial en este mecanismo estatal centralizado de comercialización.

Parece existir una voluntad gubernamental de continuar con los cambios estructurales en la agricultura. El presidente Raúl Castro planteaba en diciembre de 2009 en la Asamblea Nacional que “se impone liberar en esta esfera, como en todas las demás, a las fuerzas productivas de restricciones para su desarrollo.... El desarrollo de la agricultura se verá favorecido por la aplicación de variadas formas de financiamiento bancario al productor.” Añadía que se estudia la variante de que “los productores puedan vender directamente en el mercado los excedentes, bajo las reglas de la oferta y la demanda”.³

Como transformaciones necesarias en la agricultura cubana, Nova plantea las siguientes:

- que los compromisos de ventas con las estructuras de acopio sean los indispensables para que la parte mayoritaria de la producción se venda en el mercado

² Ver CEPAL (2009) *Cuba. Evolución Económica Durante 2008 y Perspectivas para 2009*, México D.F., agosto.

³ Ver Castro, Raúl (2009) Discurso en la Asamblea Nacional, diciembre.

de libre oferta y demanda. Acopio debería acudir al mercado como un consumidor más contratando a precios de oferta y demanda.

-eliminar una serie de barreras adicionales que existen para la libre producción y comercialización privada de la carne vacuna, derivados lácteos, arroz y papa.

- simplificar las estructuras institucionales que regulan el sector agrícola y fortalecer las instancias municipales.

- lograr una mayor participación de la inversión extranjera.

Mayor flexibilidad en el mercado laboral

La Resolución 9 de 2008, emitida por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, abre una puerta hacia una mayor autonomía en la empresa estatal para la fijación de los salarios. Se puso en marcha un sistema de pago por resultados en las empresas estatales vinculadas a la producción de bienes. Se eliminó el tope para los salarios con el objetivo de que los ingresos de los trabajadores dependan directamente de la productividad y el desempeño individual. Se busca así uniformar la política salarial entre las empresas que emprendieron procesos de perfeccionamiento empresarial y las que no lo han hecho.

La puesta en práctica de dicha resolución ha sido insatisfactoria, se ha observado una resistencia de las empresas a transitar hacia el nuevo sistema salarial. Al parecer, dos factores fundamentales han frenado los efectos de dicha resolución: las trabas burocráticas y la propia crisis económica. La excesiva burocracia y centralización de las decisiones económicas obstaculizan la gestión empresarial y dificulta a las empresas tener un control completo de los gastos. La crisis económica impacta negativamente el funcionamiento, las disponibilidades de insumos y, en sentido general, la rentabilidad de las empresas. En medio de la crisis económica aparecen nuevas dificultades en las empresas para disponer de rentabilidades positivas, que les sirvan como sustento del nuevo sistema salarial.

Otra medida para flexibilizar el mercado laboral es la autorización del pluriempleo, de manera tal que en determinados sectores los trabajadores puedan ser contratados formalmente en más de un puesto. Sin embargo, esta nueva política ha corrido igual suerte que la Resolución 9 y su impacto real es hasta el momento muy discreto.

Ambas políticas parecen estar orientas en la dirección correcta, con el fin de generar incentivos al trabajo y la productividad, dos de los actuales lastres estructurales al crecimiento. No obstante, el contexto no las favorece. Además de los efectos de la crisis, son medidas que parecen quedar fuera de lugar en un entorno de aún aguda centralización y baja autonomía empresarial, que promueve la burocracia. También actúa como un obstáculo el sistema de subsidios igualitarios a la población. La rigidez del mercado laboral no es la única que condiciona incentivos empresariales perversos, una contratación laboral ineficiente, pocos incentivos al trabajo y baja productividad.

Cambios institucionales

En sus dos años de presidencia, el gobierno de Raúl Castro ha llevado adelante un grupo de cambios institucionales. Esta es la esfera donde más acciones concretas se han tomado en correspondencia con las idea de “reforzar la institucionalidad” expresadas en todos los discursos del mandatario.

En 2008, Raúl planteó que “resulta necesario y decisivo contar con instituciones políticas, estatales, de masas, sociales y juveniles fuertes... mientras mayores sean

las dificultades, más orden y disciplina se requieren, y para ello es vital reforzar la institucionalidad, el respeto a la ley y las normas establecidas por nosotros mismos”.⁴

Además de representar un estilo de dirección diferente, el reforzamiento de la institucionalidad ha llevado a la reorganización de los ministerios y el aparato estatal con el objetivo de lograr un sistema más eficiente mediante la reducción de su tamaño, la eliminación de duplicidades y mejor control de los recursos fiscales. Ello ha conducido a la fusión de ministerios, la reducción del aparato vinculado al Consejo de Estado y la creación de la Contraloría General de la República.

En 2008 se fusionaron los ministerios de Comercio Exterior e Inversión Extranjera, mientras que el Ministerio de la Industria Pesquera se unió al de la Industria Alimenticia. Otras posibles fusiones en el futuro cercano son las carteras de Agricultura y la Industria Azucarera, y la integración del Ministerio de Finanzas y Precios con Economía y Planificación, entre otras variantes que se mencionan.

Una pieza central de los cambios institucionales ha sido la reducción de dependencias del Consejo de Estado, el cual concentraba toda una estructura de gobierno que operaba de forma paralela a los ministerios. Algunos de los ejemplos más llamativos son el traspaso del llamado Polo Científico –centros de investigación y producción biotecnológica y farmacéutica- al Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente; la desintegración de la gigante empresa estatal Cubalse; y la reorganización de toda la institucionalidad asociada a la llamada Batalla de Ideas, responsable de grandes proyectos inversionistas en los sectores de la educación y la salud, de algunas de las operaciones vinculadas a la Revolución Energética y también de acuerdos comerciales con Venezuela y diferentes programas internacionales de colaboración. Se han reducido drásticamente los proyectos y las funciones que rectoraba el Consejo de Estado, traspasándose a los ministerios que le corresponde, ya sea de la Construcción, Salud Pública, Educación, Comercio Exterior e Inversión Extranjera o de la Industria Básica.

Otro paso en los cambios institucionales es la creación en 2009 de la Contraloría General de la República, organismo sólo subordinada al Consejo de Estado que deberá supervisar el funcionamiento correcto de todas las estructuras políticas, administrativas y económicas del país incluyendo sus más altos niveles. La Contraloría deberá encabezar la prioridad dado por el gobierno al orden institucional y la disciplina en el manejo de los escasos recursos fiscales agotados por la crisis.

La reorganización institucional también implicó la sustitución de más de un tercio del gabinete, entre ellos, los ministros de Economía y Planificación, Comercio Exterior, Finanzas y Precios, Trabajo y Seguridad Social, Industria Sideromecánica y Agricultura. También fue reemplazado el presidente del Banco Central, después renunciar al cargo en 2009, dejando atrás doce años al frente de dicha institución, período en que promovió importantes transformaciones en el sistema financiero.

El nuevo ministro de Economía y Planificación, Marino Murillo Jorge, fue anteriormente director de Economía en el Ministerio de la Industria Alimenticia y viceministro de Economía y Planificación y se había desempeñado al frente del Ministerio de Comercio Interior desde febrero de 2006. Es reconocido por haber reorganizado y aumentado el control y la disciplina financiera en el Ministerio de Comercio Interior, organismo rector de la política comercial interna del país y encargado de proveer la canasta básica mediante la libreta de abastecimientos. La ministra de Finanzas y

⁴ Ver Castro, Raúl (2008) Discurso en las conclusiones de la sesión constitutiva de la VII Legislatura de la Asamblea Nacional, febrero.

Precios, Lina Pedraza, fue funcionaria del Secretariado del Comité Central del Partido Comunista y Ministra de Auditoría y Control. El nuevo presidente del Banco Central proviene del Banco Financiero Internacional (Bfi), el mayor banco estatal de la isla.

Después de la desdolarización, la instauración del control de cambio de divisas y retomarse la centralización a mediados de la década, el Banco Central había pasado a ser la institución con mayor poder en el diseño e implementación de la política económica, desplazando de este rol al Ministerio de Economía y Planificación. Bajo la presidencia de Raúl Castro, las cosas han cambiado. En la última sesión ordinaria de la Asamblea Nacional, en diciembre de 2009, planteó que “se eleva el papel del Ministerio de Economía y Planificación como estado mayor del gobierno en la conducción económica. Por eso no resulta casual la elección hoy por esta Asamblea del vicepresidente del gobierno Marino Murillo Jorge como miembro del Consejo de Estado”.⁵

Los nuevos funcionarios al frente de las instituciones rectoras de la política económica no provienen del ámbito académico, o del mundo empresarial más autónomo al sistema económico estatal central, sino que han hecho carrera dentro del propio sistema gubernamental. Su historial sugiere que sus capacidades fundamentales coincidirían con el objetivo de reforzar el orden institucional, administrar los efectos de la crisis y controlar los recursos fiscales. Los avances en este último objetivo ya se percibieron en el transcurso de 2009 con la reducción del déficit fiscal a 4,8 por ciento, en comparación con 6,7 por ciento de 2008.

Otro cambio institucional relevante parecía iniciarse en 2007, durante el llamado a un debate nacional sobre los problemas económicos, políticos y sociales del país, con el objetivo de buscar “con la participación consciente y activa de la inmensa mayoría de los cubanos, las mejores soluciones al alcance de las posibilidades económicas del país”.⁶ Se hizo énfasis en la necesidad de debate y participación. Sin embargo el debate se fue apagando con la ausencia del mismo en los medios oficiales de comunicación y la participación efectiva no se ha concretado. No se ha avanzado sustancialmente en la transparencia institucional y se mantiene un nivel muy bajo de información pública sobre las acciones y los resultados de la política económica.

Adicionalmente a los cambios institucionales y estructurales mencionados, se conoce que se estudian y se evalúan en experimentos territoriales otro número de transformaciones. Además, la política económica ha tenido que emprender acciones de corto plazo para enfrentar los efectos de los huracanes, la caída de los términos de intercambio, la crisis global y la persistencia del bloqueo estadounidense.

Quedan como incógnitas la velocidad con que continuarán los cambios y el balance entre acciones de corto plazo para enfrentar la crisis y las de largo plazo. También sigue siendo una incógnita la tendencia y profundidad de las transformaciones. Si bien se ha liberalizado en una pequeña medida el consumo, la agricultura y el empleo, y la política económica ha desmontado muy parcialmente la centralización, el modelo económico cubano en esencia se sigue pareciendo al modelo soviético. Las formas de propiedad no estatal continúan circunscritas a la agricultura, la reducida inversión extranjera y el controlado trabajo por cuenta propia. Las autoridades económicas mantienen la fijación de la mayoría de los precios, así como, una excesiva cantidad de regulaciones al comercio interno y externo, los flujos financieros y el cambio de divisas que restringen enormemente la autonomía e iniciativa empresarial. La planificación

⁵ Ver Castro, Raúl (2009) Discurso en la Asamblea Nacional, diciembre.

⁶ Ver Castro, Raúl (2007) Discurso en la Asamblea Nacional, diciembre.

basada en la centralización y la propiedad estatal siguen delimitando la asignación de recursos.