

Una Interpretación de las Medidas Económicas de Raúl Castro

Por

Jorge A. Sanguinety

The Development Research Center

Esta es una traducción al castellano del artículo en inglés publicado en mayo del 2008 por el Quarterly Electronic Journal de Cuban Affairs, Volumen 3, Número 2 del Institute for Cuban and Cuban-American Studies de la Universidad de Miami, Florida.

Las medidas que anunció recientemente Raúl Castro apuntan en la dirección de una cierta liberalización de la economía cubana, pero todavía es muy temprano para medir la magnitud de los cambios y de su impacto final. Aunque las medidas pudieran formar parte de un paquete de políticas económicas más comprensivas y estructuradas o de un programa de reformas, son insuficientes para afectar la economía cubana de una forma sustancial. En este artículo analizo cuatro grupos de medidas y desarrollos que el nuevo gobierno cubano bajo Raúl Castro está llevando a cabo con el supuesto objetivo de que desea mejorar la precaria situación económica del país, la cual se refleja especialmente en los niveles predominantemente bajos de consumo de la población como resultado de la insuficiente producción que afecta a todos los sectores de la economía. Las medidas que discutiremos son: a) los aumentos salariales de los trabajadores, b) los títulos de propiedad para los inquilinos urbanos, c) los contratos de usufructo de la tierra a largo plazo para los pequeños agricultores y d) el reconocimiento tácito del mercado negro por parte del gobierno.

El aumento salarial tiene dos objetivos principales: a) reducir o eliminar los desequilibrios de los salarios que causan que los trabajadores más calificados abandonen sus profesiones por trabajos de menos calificación, pero mejor pagados y b) estimular los aumentos de la productividad del trabajo. El primer problema puede ser resuelto más fácilmente que el segundo. Las historias y los chistes acerca de los neurocirujanos que prefieren trabajar como porteros de los hoteles para ganar algunas propinas en moneda dura ya forma parte del folklore cubano, pero al mismo tiempo no dejan de reflejar las dramáticas distorsiones con que se ha visto plagada la economía por muchos años, y más ahora con la pérdida de los subsidios soviéticos y la subsecuente implementación de medidas de emergencia a principios de los años '90, el oficialmente denominado Período Especial en Tiempos de Paz. Estas distorsiones han afectado la utilización eficiente de los recursos en todos los sectores de la producción, pero son especialmente notorias en la asignación del trabajo, reduciendo aun más los ya empobrecidos niveles de producción del país. Esta situación nociva ha sido el resultado de utilizar una política y administración caprichosas en vez de criterios económicos.

Después que el gobierno revolucionario se apoderó virtualmente de la totalidad por casi medio siglo de la administración de las empresas cubanas, los salarios de los trabajadores han estado congelados y solamente han tenido ajustes insignificantes de vez en cuando y con techos muy rígidos. El anuncio reciente de que los techos de los salarios van a ser elevados o eliminados implica que los mismos se van a aumentar, un reconocimiento implícito del caos económico que ha heredado Raúl Castro. (Debemos tener en cuenta que el salario promedio actual en Cuba ha llegado a su nivel más bajo y su equivalente es de alrededor de \$17 por mes). Esto presenta varios problemas. El primero es cómo se van a implementar los aumentos, o en otras palabras, ¿quién va a decidir el salario de qué trabajador debe ser aumentado: el supervisor inmediato del trabajador, los gerentes de la empresa o alguna agencia externa a la empresa? El segundo desafío es si los aumentos van a mejorar la productividad de los trabajadores. El nivel de los salarios está definitivamente relacionado con el nivel de la productividad de los trabajadores, pero esta relación está influenciada por muchas otras variables.

Aumentar los salarios no va a mejorar automáticamente la productividad en Cuba a no ser que se tomen otras medidas complementarias. El tercer problema es si la economía puede aumentar el abastecimiento de bienes y servicios de consumo que comprarían los salarios aumentados lo suficientemente rápido como para evitar el comienzo de una espiral inflacionaria o una escasez aguda. Pero, antes de continuar con el análisis, vamos a refrescar el concepto de la productividad del trabajo, de manera que podamos entender mejor los factores involucrados en estos problemas y cómo ejercen su influencia unos con otros.

En un análisis económico básico se dice que el trabajador A tiene mayor productividad que el trabajador B si A produce más que B en la misma cantidad de tiempo si operan en circunstancias exactamente iguales. Por ejemplo, si A produce 120 unidades en una hora, mientras que B solamente produce 100 con exactamente el mismo equipo, tecnología, materia prima, etc., se dice que la productividad de A es un 20 por ciento mayor que la de B. Todo el mundo sabe que el nivel de esfuerzo que un trabajador aplica en su trabajo está directamente relacionado con su productividad. Pero, por otro lado, si el trabajador recibe su salario por hora, o sea, no se le paga de acuerdo con la cantidad que produce, entonces el nivel del salario puede influenciar su nivel de productividad si trabaja bajo un sistema de administración capaz de extraer el máximo de productividad del factor laboral. Cuando el gobierno cubano expropió casi todas las empresas del país en los años '60, se creyó tácitamente que los niveles tradicionales de la productividad laboral se iban a mantener si el gobierno apelaba al patriotismo y al reconocimiento moral del esfuerzo. Muchos en el gobierno, especialmente Fidel Castro, rehusaron reconocer oficialmente que los seres humanos responden a incentivos de tipo material, una noción que no niega automáticamente que los incentivos morales y psicológicos también son importantes. Como resultado del descontento, los salarios no se usaron como un incentivo para alcanzar ciertos niveles de producción, comenzó a fallar la eficiencia de las actividades de producción al principio de este proceso, y se llegó a niveles bajos cuando muchos profesionales calificados abandonaron sus trabajos buscando mejores oportunidades en otros lugares, especialmente cuando se les dió la oportunidad de escoger trabajos como resultado de la crisis económica a principios de los años '90.

Para poder aumentar los niveles de productividad como una precondition para alcanzar niveles más altos de producción y finalmente de consumo, el gobierno cubano tendrá que comenzar por permitir algunos aumentos de salarios, especialmente en los sectores y empresas donde una mayor producción es más urgente, por ejemplo, alimentos y otros sectores de bienes de consumo, que ejercen su impacto directamente en el bienestar de la población. Pero, hay que tener en cuenta que los aumentos de salarios pueden ser considerados como una condición necesaria para aumentar la productividad, pero por sí solos no son una condición suficiente. En este momento es difícil evaluar si las autoridades cubanas a cargo de estas medidas entienden este problema. De todas formas, la siguiente pregunta es quién va a tomar la decision y revisar los salarios actuales (qué trabajadores recibirían un aumento y de cuánto) dentro del actual marco de organización y operación de las

empresas cubanas, muchas de las cuales son públicas y están presumiblemente sujetas a una administración centralizada bajo autoridades de alto nivel, las cuales están reconocidas por su ineficacia en tomar decisiones económicas sólidas. En una economía de mercado libre, los salarios de los trabajadores se determinan por la interacción entre las condiciones de oferta y demanda en los mercados laborales que operan libremente y los empleadores que compiten por los mejores trabajadores pagando los salarios de acuerdo con lo que los trabajadores contribuyen a la empresa, que está determinado directamente por su productividad individual. La gerencia de la empresa tiene el incentivo de determinar el salario correcto porque el mismo está también directamente relacionado con la ganancia de la firma. Pero las empresas cubanas bajo el actual regimen no operan maximizando la ganancia, y si pudieran hacerlo, su estilo de administración carece de los incentivos para determinar los salarios de los trabajadores de la misma manera ya que no ganan nada con un proceso de producción más eficiente (lucrativo).

Todo esto significa que si Raúl Castro está seriamente comprometido en aumentar los niveles de producción de la economía cubana mejorando la productividad de los trabajadores, su decision de liberalizar los salarios tiene que verse complementada con: a) mayor autonomía de las empresas públicas, b) más libertad para que los directores puedan asignar y pagar por los recursos (incluyendo trabajo) y c) liberalización de los mercados de trabajo, por ejemplo, aumentando los grados de libertad de los trabajadores para que escojan donde prefieren trabajar incluyendo la libertad de los empleadores de contratar a los trabajadores más productivos. La forma en que Raúl Castro prosiga para resolver el problema de los salarios, nos dará una idea de cuán profundos serán los cambios que ha estado proponiendo en general para mejorar los niveles de eficiencia de la economía nacional. Tal liberalización tendrá riesgos políticos, pero la falta de mejoras en la economía también conllevará otros riesgos como una explosion social debido a las condiciones de vida en Cuba que han llegado a ser precarias por muchos años. Yo creo que es prudente suponer que el gobierno de Raúl Castro no es un maximizador del nivel del bienestar de los ciudadanos cubanos. Por el contrario, es más razonable pensar que el gobierno opera bajo una función objetiva en que le da mucha importancia en mantener su control del poder. De ahí que la determinación final de un equilibrio entre las dos formas de riesgo serán dadas por la reacción que tengan los ciudadanos cubanos cuando estén frente al curso de acción que tome el gobierno. Es evidente que al de mostrar su descontento por la falta de progreso económico y volverse más vociferante en sus protestas, los cubanos le darían una señal a las autoridades (y a los observadores extranjeros) que su paciencia con la situación económica actual y su desolación ante la falta de mejoras futuras están llegando a su final. Si por el contrario, los cubanos continúan pasivos y aceptan su destino con la misma resignación y humildad que muchos han demostrado por tanto años, el gobierno no se va a sentir presionado para introducir cambios significativos y simplemente repetirá la política de Fidel Castro de negligencia con respecto a la economía.

Los aumentos significativos de salarios dirigidos a reducir o eliminar la fuga de cerebros de algunas profesiones críticas puede implementarse en general dentro de algunas categorías laborales importantes, como médicos, maestros e ingenieros. Esto se puede lograr empíricamente, por prueba y error cuando existen diferencias en los salarios lo suficientemente significativas para mantener a los empleados calificados en sus trabajos o categorías laborales técnicas. El aumento, por supuesto, tiene que ser algo más que nominal. Los beneficiarios deben sentir las mejoras en el poder adquisitivo de sus nuevos salarios. Esto significa que el gobierno cubano tendrá que lograr aumentos en los niveles de producción que sirvan de fundamento a los aumentos de salarios, si no, tal como mencioné antes, la expansión concomitante en la demanda por los bienes de consumo en la presencia de una oferta rígida creará presiones inflacionarias y la escasez y el racionamiento retornarán, derrotando el propósito de aumentar la productividad con los aumentos de salarios. Después de todo, contrario a lo que mucha gente piensa, Cuba continúa operando bajo los principios de una economía de mercado, ya que nunca cambió la estructura de su división social laboral. Cuando hay una división del trabajo y la economía depende de la especialización de los procesos de producción y de la experiencia de los trabajadores, debe haber un intercambio a través del comercio, que se logra a través de todo los tipos de mecanismos del mercado, así sean libres o restringidos. Cuando los mercados operan libremente, los procesos de producción pueden ser más eficientes (menos costosos), y los trabajadores producen y consumen más.

El problema en Cuba es que sus mercados están restringidos debido a todo tipo de intervenciones gubernamentales, que reducen la eficiencia de la producción y las asignaciones, aumentando los costos, reduciendo el abastecimiento de bienes de consumo así como limitando la fronteras de posibilidades de consumo de la mayor parte de los ciudadanos. Estas interacciones entre las diferentes entidades económicas y los actores crea una interdependencia compleja que Raúl Castro debiera explotar para mejorar la economía. Puede que no tenga otra alternativa que aumentar los grados de libertad de los diferentes segmentos del sistema económico y así lograr algunos resultados significativos. En este aspecto, el gobierno le debe dar autonomía a las empresas, públicas y privadas, para determinar los nuevos niveles de salarios y estimular una mayor productividad. Pero, ¿qué tipo de incentivos tendrán los directores de las empresas para aumentar los salarios de tal forma que puedan ejercer un impacto en la productividad? Después de todo “la productividad” de los mismos directores (ellos también son trabajadores) puede no ser fácilmente observada ni medida como la de sus trabajadores. Es obvio que los primeros tienen que tener también incentivos para administrar los aumentos de salarios consistentemente con el objetivo de aumentar la productividad de la empresa, lo que también disminuiría sus costos de producción y produciría más. Entonces, la pregunta que surge es: ¿quién va a determinar el nivel de los salarios de los directores? En una economía de libre mercado, los dueños o los miembros de una junta de directores de la empresa toman esa decisión, mientras que la empresa y sus directores deciden el nivel de los salarios que sus trabajadores recibirán, pero antes de que esto suceda tienen que decidir cuántos trabajadores van a ser contratados.

Raúl Castro y sus asesores económicos pueden o no haberse dado cuenta de que el aumento de la productividad en las empresas cubanas no puede lograrse subiéndole los salarios a todos los trabajadores que están empleados actualmente. El gobierno cubano siempre se vanaglorió de que tenía la capacidad para eliminar el desempleo y lograr emplear a todos, y ha adoptado una política de emplear a cualquiera sean productivos o no. De ahí, el bajo nivel de productividad de las empresas cubanas como resultado de su pobre administración, su falta de incentivos para los trabajadores y el trabajo redundante. En vez de lograr emplear a todos, el gobierno escondió el desempleo creando un ejército de trabajadores que no son utilizados a toda capacidad y que están “empleados” sólo por definición pero ganando unos salarios extremadamente bajos. El resultado de estas distorsiones en el mercado laboral tiene como consecuencia ahora que los nuevos aumentos de salarios se ven limitados solamente a esos trabajadores capaces de aumentar su productividad mientras que al mismo tiempo contribuyen a aumentar la productividad total de los factores productivos, un concepto de análisis económico que abarca la eficiencia en general de la empresa o de la economía en toda su extensión. Entonces, un nuevo problema se le presenta a Raúl Castro: ¿qué hacer con el trabajo redundante que surge como consecuencia del aumento de la productividad en las empresas cubanas? La magnitud del trabajo redundante en las empresas cubanas y también en los ministerios y en organizaciones gubernamentales en general no puede desestimarse. Las empresas y agencias públicas son conocidas por emplear muchos más trabajadores de los que pueden utilizar eficientemente, especialmente cuando tienen el monopolio del poder en una economía, por ejemplo, en sectores de servicios públicos, como son la generación y la distribución de la electricidad, comunicaciones y abastecimiento de agua. He conocido casos en que el número de trabajadores redundantes llega a ser mayor que aquéllos que han sido empleados eficientemente. Esa falta de equilibrio es la causa más importante de por qué existe frecuentemente una feroz oposición a la privatización en muchos países, e irónicamente puede ser el origen de tensiones políticas en Cuba, como una consecuencia no deseada de un esfuerzo que por lo menos en teoría se supone que esté dirigida a mejorar el nivel de vida de los trabajadores. Raúl Castro tendrá que enfrentarse con la dura realidad de que para obtener realmente una eficiencia económica, tendrá que implementar el mismo tipo de medidas que utiliza una empresa capitalista. Va a ser muy interesante ver cómo él resuelve este dilema.

Concediéndole títulos de propiedad a los inquilinos urbanos de por sí puede que no tenga un impacto significativo en la economía a no ser que la medida vaya acompañada de algún tipo de liberalización de los mercados de bienes raíces en sus formas más importantes: alquiler de la propiedad o ventas. Un título no tiene mucho valor si el que lo posee no tiene la libertad para hacer con su propiedad lo que desee. Todavía el gobierno cubano no ha definido los grados de libertad para los que poseen los títulos. Es importante notar que el esfuerzo en aumentar la productividad del trabajador con salarios más altos tal como lo hemos discutido arriba, tiene que estar respaldado por su poder adquisitivo, el cual simultáneamente puede ser realzado si a los trabajadores se les permite mejorar su nivel de vida mudándose para una casa mayor o alquilando un apartamento o a través de una transacción de compra y venta. En fin, que liberalizar el mercado de bienes raíces podría ser una estrategia poco costosa para el gobierno cubano mejorando los salarios reales y las condiciones del nivel

de vida, pero esto requeriría una concesión que Raúl Castro pudiera no estar preparado para hacer: darle más libertad a los trabajadores.

Una consecuencia interesante sobre la liberalización del mercado de viviendas y de los bienes raíces en general es que abre todo tipo de oportunidades para el desarrollo económico y la generación de empleos. Por ejemplo, los nuevos dueños pudieran querer hacer reparaciones y mejoras en sus propiedades. También muchos quisieran comenzar a construir casas nuevas o edificios de apartamentos. El sector de la construcción en Cuba pudiera ser reactivado para contribuir significativamente en la reconstrucción del país, pero esto sólo puede suceder con el costo político de dar libertades económicas que los líderes gubernamentales pueden percibir como una amenaza potencial al poder que tienen. Otro problema en relación a esto es que una vez que las ventas libres y las compras de bienes raíces sean permitidas, los cubanos más empresariales van a llevar la delantera obteniendo nuevas oportunidades de conseguir propiedades con una ganancia, y tal vez las autoridades no estén preparadas para tolerar esto.

De igual forma que los dos tipos de medidas discutidas arriba, ofrecer contratos de tierras a largo plazo a los agricultores con la intención de estimular la producción de alimentos en Cuba no va a tener mucho impacto económico a no ser que se tomen medidas que liberen los mercados correspondientes. Hay evidencia en Cuba de que la distribución de las tierras de por sí no es suficiente. Para producir eficientemente y en grandes cantidades para satisfacer la demanda (presumiblemente aumentada por salarios más altos) los agricultores necesitan la libertad de comprar lo que necesitan para el proceso de producción y también tener acceso a préstamos. De la misma manera, también necesitan la libertad para vender sus productos a precios que cubran los costos en que incurrieron. Una vez más, esto implica que el gobierno tendría que ofrecer mercados libres para los productos y factores (trabajo, capital e insumos) y permitirle a los agricultores y a los mercados a determinar los precios y los niveles de producción y asignar recursos con un mínimo de interferencia oficial. Otras ganancias en eficiencia y en niveles de producción de la agricultura cubana se pueden lograr si los agricultores pudieran vender o comprar tierras de tal forma que pudieran utilizar la ventaja de las economías de escala, ya que ciertos cultivos o actividades productivas pueden ser administradas más eficientemente en fincas que tengan el tamaño adecuado. Hay que notar que aumentar la capacidad productiva del sector agrícola es también un requisito para aumentar los niveles de productividad de la economía en general y el gobierno cubano se verá muy presionado si su miedo a dar muchas libertades impide que se introduzcan las medidas correspondientes. Sólo cuando se tomen todas las medidas necesarias las mismas podrán considerarse como parte de un proceso de reformas económicas.

Los títulos de propiedad que se concedan en áreas urbanas con alquileres a largo plazo pudieran tener un impacto positivo en la economía cubana en el corto y mediano plazo. No obstante, las dos medidas tienen serias implicaciones a largo plazo si un gobierno futuro decide reconocer las

reclamaciones de propiedades en relación con los bienes confiscados por el gobierno revolucionario a principios de los años '60. En este corto escrito, solamente me he enfocado en el impacto económico de estas medidas en el futuro inmediato. El impacto a largo plazo tendrá que ser estudiado separadamente y después que sepamos más acerca de la evolución del país durante los años en el post castrismo.

La reciente noticia de que el gobierno cubano está recolectando estadísticas acerca de las operaciones de lo que ellos llaman "los mercados informales", que no son otra cosa que los conocidos mercados negros, parecen representar un importante cambio en la mentalidad del gobierno, pero aún es muy temprano para llegar a conclusiones definitivas. No obstante, el hecho es que si el gobierno desea dismantelar el sistema de racionamiento, que ha estado funcionando desde el año 1962, un verdadero record en tiempos recientes, tratará de moverse cautelosamente para evitar cambios súbitos y dramáticos en los precios y en los abastecimientos. Los mismos pudieran reducir aún más los niveles de consumo de muchos ciudadanos, especialmente, aquellos trabajadores que están retirados y que se sabe que reciben una escasa pensión, desencadenándose una crisis muy seria en el país. Es obvio que si los salarios se aumentan y los agricultores son remunerados de acuerdo a los precios consistentes con las condiciones de producción, los precios de los bienes de consumo probablemente aumenten significativamente. Pero, el gobierno no sabe cuánto más aumentarán. El gobierno tampoco sabe qué proporción del abastecimiento de los bienes de consumo, especialmente alimentos, pueden ser distribuidos por el sector privado operando a través de los llamados "sectores informales".

Si a pesar de que el estudio del mercado negro señale la eliminación futura del regimen de racionamiento, no necesariamente se logrará que los precios de los bienes de consumo y la distribución futuras se rijan por principios del libre mercado. La confirmación reciente de la importancia del Partido Comunista pudiera ser una indicación de que Raúl Castro continuará con políticas económicas ortodoxas en línea con los principios socialistas de planificación centralizada. Si esto sucediera, el gobierno pudiera dismantelar el sistema de racionamiento para poder administrar los precios y los abastecimientos de una manera más organizada que de la forma en que ha predominado en el país bajo el mando de Fidel Castro. Tal curso de acción derrotaría el propósito de aumentar la productividad y la eficiencia general de la economía porque los precios administrados (centralizados o no) reflejarían solo por casualidad el equilibrio entre las posibilidades de producción y las preferencias de consumo de la población, una condición *sine qua non* de una economía de libre mercado, que es un principio no siempre muy bien entendido que cuando es aplicado correctamente se convierte en la fuerza más importante en la prosperidad de las naciones.

Las opciones estratégicas de Raúl Castro (y los posibles dilemas ideológicos) pudieran resumirse como una posibilidad de intercambio ("trade-off") entre la eficiencia económica y la libertad individual. El no puede aumentar la eficiencia y mantener a los cubanos bajo las actuales condiciones de represión. Su problema es que la libertad es un bien universal que puede usarse tanto con fines económicos como

políticos. Fidel Castro ha sido siempre inflexible en mantener lo que llamamos una preferencia lexicográfica por el control político, o sea, maximizar el control político mediante la represión aunque esto signifique reducir las ventajas económicas de los trabajadores. Su voluntad política siempre se reveló a través de sus preferencias sistemáticas por una sociedad totalitaria. Raúl Castro parece que quiere mejorar la eficiencia económica y el bienestar de los ciudadanos, pero nadie sabe si está preparado para pagar el costo político concomitante al aceptar los riesgos potenciales involucrados en ofrecer alguna libertad. Al contrario que Fidel Castro, la voluntad política de Raúl Castro pudiera pretender estar a favor de mejoras económicas, pero no necesariamente a un alto costo político. Yo sospecho que él pudiera creer todavía que la economía cubana puede mejorar con más organización de tipo socialista, y no necesariamente con más libertad individual. Si ese es el caso y vive lo suficiente, pudiera descubrir un día que el socialismo económico es intrínsecamente ineficiente. ¿Cuánto más tendrán los cubanos que esperar para que sus gobernantes socialistas lleguen a esa conclusión?