

El Desarrollo de una Economía de Mercado: El Caso de Cuba¹

Por

Jorge A. Sanguinety

Miami, 16 y 17 de agosto de 1991

Ensayo Preparado para la Primera Reunión Anual de la
Association for the Study of the Cuban Economy (ASCE)

Introducción

Los astrónomos aprovechan los eclipses de sol para estudiar fenómenos que sólo ocurren o que son mejor observados en esas circunstancias. El eclipse de las economías socialistas—en este caso, un eclipse permanente—ofrece oportunidades especiales para mejorar nuestra comprensión de las economías de mercado. Como se observa en los países de Europa del Este, el establecimiento de una economía de mercado partiendo de un sistema de propiedad estatal con planificación centralizada presenta dificultades que van más allá del dominio de la política económica, pues exige la identificación de factores institucionales y de otra índole que normalmente tomamos por dado. El caso de Cuba, donde es razonable esperar que en un futuro cercano se pueda instaurar una economía de mercado, presenta condiciones extremas en cuanto al grado de centralización alcanzado actualmente y, por ende, a la profundidad y complejidad de las reformas que se harían necesarias para lograr tal transición.

El objetivo general de este ensayo es ayudar a identificar los factores que deben tenerse en cuenta para que tal transición se lleve a cabo de la mejor manera posible y con base en el interés público cubano. Además, este trabajo persigue varios fines específicos en el corto plazo. Uno es contribuir al estudio de problemas económicos para los cuales no existen soluciones “enlatadas” de fácil aplicación y éxito garantizado. En este sentido, los economistas constituyen una de las audiencias principales del ensayo.

Otro objetivo de corto plazo es identificar aquellos factores no económicos que deben ser tomados en cuenta en cualquier transformación profunda de una sociedad. Por ejemplo, el establecimiento de una economía de mercado requiere cambios trascendentales del sistema legal, cubriendo una amplia gama de aspectos como son los derechos de propiedad, la normación de las diversas formas de relaciones contractuales, la regulación de actividades monopolísticas, la definición de las autoridades fiscales y los procedimientos para la venta y adquisición de bienes y servicios por el estado. Es, además, prácticamente imposible concebir una transformación profunda de la economía cubana sin cambios constitucionales. Todo esto significa que la “ingeniería” de la transición requiere no sólo economistas sino también juristas, lo que los hace parte de la audiencia intentada de este ensayo.

Generalmente, se ha supuesto que la transición hacia una economía de mercado en Cuba deberá llevarse a cabo en el contexto de una transición hacia una sociedad democrática. De hecho, muchos suponen

razonablemente que el advenimiento de un Estado que reconozca una mayor libertad individual, que al mismo tiempo evite los abusos que se derivan de cualquier concentración desmesurada de poder (tanto económico como político) es el objetivo principal de cualquier transformación profunda del Estado cubano. Por lo tanto, la transición hacia una economía de mercado no se percibe tanto como un objetivo en sí mismo, sino que es más bien una de las partes, o acaso un medio, en la instauración de una democracia.

Con este supuesto en mente, el tercer objetivo inmediato de este trabajo es contribuir a elevar el nivel de comprensión económica del ciudadano cubano medio. O sea, en la medida que una transformación del sistema económico nacional precisa de cambios de naturaleza legal, desde el nivel constitucional hasta el de las leyes y regulaciones más específicas, y, suponiendo que tales cambios han de ser sometidos a consultas democráticas directas e indirectas, es preciso que el ciudadano común, como votante o como representante de otros ciudadanos, tenga un mínimo de comprensión sobre los aspectos económicos de aquéllo sobre lo cual se manifiesta y oportunamente vota.

Esto define la tercera y no menos importante audiencia de este ensayo. No basta que los economistas nos pongamos de acuerdo sobre cómo resolver ciertos problemas críticos de una transición hacia una economía de mercado si la mayoría ciudadana no acepta lo que los técnicos determinan. Esto es especialmente válido si se tiene en cuenta que los primeros años de la transición no sólo no han de producir milagros sino que van a requerir ajustes macro y microeconómicos que generarán incertidumbre y que incluso pueden llegar a afectar negativamente a algunos segmentos de la población.

Puede postularse que la solidez de una nueva República de Cuba dependerá del grado de conocimiento de la ciudadanía sobre lo que es posible y lo que no es posible en materia de política pública. En este sentido, insto a mis colegas economistas y a todos aquellos profesionales y técnicos que puedan contribuir a resolver los problemas de la transición a que dediquen parte de su esfuerzo no sólo a las soluciones respectivas sino también a mejorar el nivel de comprensión del ciudadano medio.

Además de esta sección introductoria, las siguientes secciones presentan una discusión de las condiciones políticas y económicas que pueden existir al comenzar una transición y que pueden ejercer un peso determinante sobre la misma; otra sección se concentra en las acciones más perentorias que deberán ser consideradas en los primeros momentos de la transición, mientras que la otra sección pasa a detallar los elementos más importantes que debieran considerarse en la formulación de un plan para la transición. La última sección se dedica a un pensamiento breve a manera de conclusión del ensayo.

Las Condiciones Iniciales—La Situación Política al Comienzo de la Transición

No tiene sentido tratar de pronosticar las condiciones en que ocurriría un cambio de poderes en Cuba y si tal cambio propiciaría una transición democrática y una economía de mercado. Es de esperar que una transición pacífica del poder político facilite la transición hacia una economía de mercado, mientras que un cambio político violento entorpecería dicha transición, al menos, durante los primeros tiempos. Cada forma de traspaso del poder político corresponde a un conjunto de opciones de transición económica. Es posible que un nuevo gobierno en Cuba adopte medidas que marquen una transformación radical de la economía al punto de reducir a un mínimo el grado de intervención estatal en la economía. Sin embargo,

no es prudente descartar la posibilidad de que un nuevo equipo gobernante adopte políticas más cercanas a las de China que a las de Checoslovaquia, Polonia o Hungría. Por otro lado, es necesario tener en cuenta que una transición política como la que sucedió en Rumanía, la que parece estar ocurriendo en Albania, mientras se escribe este trabajo, o, incluso la de la propia Unión Soviética, dificultaría enormemente cualquier transición económica, pero, especialmente aquéllas que dependan intensamente del funcionamiento eficiente de los mercados.

Como no sería práctico escribir un ensayo para cada uno de los escenarios más verosímiles, este trabajo se basa en unas condiciones iniciales hipotéticas relativamente simples para estudiar los problemas de la transición. La razón de usar supuestos simplificadores es de tipo expositivo o didáctico: la transición hacia una economía de mercado es un proceso complejo en sí mismo. Si conducimos el análisis bajo supuestos de una transición escabrosa, con violencia y profundas divisiones entre diversos segmentos de la población perderíamos el foco de nuestro tema principal: los problemas económicos por sí solos. Por lo tanto, es conveniente adoptar unos supuestos simplificadores en cuanto a las condiciones iniciales para poder comprender mejor la complejidad de la transición económica sin las complicaciones que introduciría la transición de poderes.

Supondremos para los efectos de este análisis, que el proceso de traspaso del poder político será muy corto, de naturaleza pacífica y que la implantación de una economía de mercado contará con el apoyo de la mayoría de la población. Al suponer estas condiciones iniciales, el gobierno a cargo de la transición podrá concentrarse en la reconstrucción económica sin que tenga que distraer demasiada atención ni recursos excesivos a problemas de seguridad interna o de orden público. Es obvio que la reconstrucción económica se haría más difícil en tales condiciones, pues la base de recursos disponibles sería menor y no se lograría el ambiente de tranquilidad interna que se requiere para atraer la actividad inversionista que ayudaría en la transición. El lector queda a cargo de hacer su propio análisis en la medida que crea que las condiciones iniciales, ya bien difíciles como vamos a ver, serán menos favorables.

La Situación Económica al Comienzo de la Transición

Los cambios ocurridos en la Unión Soviética y en los otros países de Europa Oriental están forzando al gobierno cubano a adoptar medidas de ajuste macroeconómico que restablezcan el equilibrio entre ingresos y gastos del país, en presencia de una reducción gradual y presumiblemente significativa de los subsidios y préstamos recibidos hasta ahora. A grandes rasgos, las medidas de ajuste son similares a las que un gobierno de transición tendría que adoptar para enfrentarse a una economía ineficiente, distorsionada y endeudada en extremo: principalmente, equilibrar el balance de pagos por medio de reducciones drásticas de las importaciones al mismo tiempo que se adoptan medidas para aumentar los ingresos por exportaciones.

Tales medidas de ajuste presentan algunas características interesantes e irónicas que merecen ser destacadas. Una es que el ajuste ha sido impuesto por el propio gobierno y no por un organismo financiero multilateral como el Fondo Monetario Internacional o el Banco Mundial como condición para establecer programas de financiamiento. Esto implica que el impacto del ajuste sobre la población puede ser más severo en el corto plazo, pues habiendo Cuba renunciado a ser miembro de dichas instituciones desde el comienzo de la década de los sesenta, no tiene la posibilidad de acceder a financiamientos que de alguna manera aliviarían los dolores inevitables del ajuste.

Al aplicar las medidas de ajuste, el gobierno cubano actual, obviamente sin quererlo, está facilitando una transición futura hacia una economía de mercado, pues el establecimiento de la misma requiere un saneamiento mínimo de las finanzas públicas. Si, por el contrario, fuese un gobierno de transición el que se viera forzado a aplicar las medidas mencionadas, la transición hacia una economía de mercado se vería seriamente obstaculizada pues la población sólo vería al comienzo las dolorosas consecuencias de un ajuste que son inevitables bajo cualquier régimen económico que busca su propio sostenimiento.

Los esfuerzos para aumentar las exportaciones conducen a la que acaso sea la más flagrante de las ironías o contradicciones de la política económica cubana: el reclutamiento activo de capitalistas internacionales para invertir en el desarrollo turístico del país. Aunque el gobierno cubano ha rechazado reformas que lo conduzcan al establecimiento de economías de mercado, no le ha quedado otra alternativa que recurrir a actividades de mercado (circunscritas al sector externo para mantener la asepsia ideológica interna) para incrementar sus ingresos por exportaciones y evitar lo que percibe como una crisis económica que puede tener repercusiones políticas impredecibles.

El origen de la crisis, sin embargo, no radica en los acontecimientos recientes en los países del difunto bloque socialista. Tales acontecimientos no han hecho otra cosa que revelar la crisis crónica de la economía cubana durante las últimas tres décadas; una crisis que consiste en la incapacidad nacional de producir para su propio sustento sin necesidad de inyecciones masivas de recursos externos que han convertido al país en una economía esencialmente parasitaria.

En este sentido, el fracaso económico del gobierno actual es doble. En primer lugar, por haber seleccionado un modelo de desarrollo intrínsecamente ineficiente y tribal y, en segundo lugar porque, aún dentro de los cánones socialistas, Cuba logró ser la más ineficiente de todas las economías planificadas como lo demuestra su dependencia secular de los subsidios y el volumen de los mismos. Ellos parecen ser de tal magnitud que debemos plantearnos una gran interrogante: **¿es capaz Cuba de alimentarse a sí misma si los subsidios desaparecieran abruptamente?** Si la respuesta es negativa, la transición se tendría que llevar a cabo en condiciones difíciles de describir, mientras que la ayuda internacional para evitar una hambruna puede ser indispensable.

En tal contexto y aunque sea aventurado decirlo, es importante señalar que el éxito que el gobierno actual tenga en independizar la economía cubana de los subsidios facilitaría la labor de un gobierno de transición. Si, por otra parte, las medidas de ajuste llegan a exasperar a la población hasta el punto de provocar la desestabilización y ulterior caída del régimen, el gobierno de transición tendría igualmente que continuar tales medidas, a menos que se obtengan cantidades masivas de ayuda externa, lo cual no es realista ni prudente esperar. Esto, por supuesto, resolvería el problema de corto plazo en cuanto al sostenimiento de actividades mínimas de problemas de consumo para la población, pero no resolvería el problema de largo plazo de restaurar la capacidad productiva nacional hasta el punto en que alcance nuevamente su autosuficiencia.

La misma paradoja puede aplicarse al tan debatido tema de la inversión de capitales extranjeros en el desarrollo turístico como un medio de alcanzar un equilibrio externo. Muchos parecen estar de acuerdo con la premisa del gobierno cubano actual que el desarrollo turístico puede salvar el socialismo en Cuba. ¿Por qué no se razona en otra dirección? ¿Por qué se piensa que un gobierno que durante tres décadas

se ha distinguido por su ineptitud económica ha de tener éxito esta vez? ¿Por qué, por otro lado, no se considera la posibilidad de que un cierto grado de éxito en el desarrollo turístico representaría un gran fracaso para el gobierno pues el mismo estaría demostrando que la economía cubana no es sostenible sin capitalistas, empresarios y actividades de mercado? ¿Haría esto más fácil la remoción del equipo dirigente del gobierno que persiste en mantener a Cuba dentro del régimen actual?

Durante las últimas tres décadas, el país ha venido sufriendo serias dificultades económicas que, aunque interrumpidas por breves períodos de ilusoria y marginal prosperidad, parecen haber conducido sistemáticamente a un deterioro generalizado de los niveles y calidad de la vida de la población. Sin embargo, las dificultades económicas nunca han parecido estar cerca de provocar un cataclisma de tipo político. Tampoco fueron las condiciones económicas por sí solas las causantes directas de las transformaciones ocurridas en los países de Europa Oriental.

Independientemente del grado de éxito que el gobierno cubano alcance en los frentes del ajuste y del desarrollo turístico, es de esperar que en el mediano plazo la economía cubana mantenga las características actuales, que en favor de la unidad de este trabajo repasamos en los puntos siguientes:

1. Predominio de la propiedad estatal en las actividades productivas.
2. Rigidez de precios de bienes y factores.
3. Distorsiones de precios con desviaciones de magnitud desconocida con relación a lo que serían precios de equilibrio competitivo, o sea, aquéllos que reflejen relaciones de libre oferta y demanda.
4. Racionamiento de casi todos los bienes de consumo.
5. Volumen desconocido de actividades de mercado negro pero, presumiblemente, marginal.
6. Administración centralizada de las empresas productivas de manera que las mismas no tienen control sobre sus inversiones, los precios de lo que producen, sus ingresos y sus gastos.
7. Sistema financiero nacional que asemeja a una caja común.
8. Inexistencia de la intermediación financiera, el crédito y el ahorro.
9. Producción de alimentos a niveles precarios basada en el sistema estalinista de acopio de productos agropecuarios que se distribuyen por el Estado hasta llegar al consumidor.
10. Bajos niveles de productividad del trabajo y del capital.
11. Poca diversificación de la producción exportable nacional.
12. Capacidad industrial exigua como resultado del deterioro de la planta física y la baja eficiencia productiva.
13. Infraestructura física (incluyendo vivienda) en estado de deterioro progresivo.
14. Tecnología, generalmente, atrasada aunque puede haber excepciones.
15. Un alto nivel de endeudamiento externo con diversos países e instituciones de crédito.
16. Niveles desconocidos de competencia en la fuerza de trabajo.
17. Niveles desconocidos de desempleo abierto y disfrazado.
18. Educación gratuita con racionamiento de acceso a ciertos planteles y a niveles superiores.
19. Servicios gratuitos de salud.
20. Monto de las pensiones en curso de pago y de próximo vencimiento de magnitudes desconocidas.

En resumen, la transición a una economía de mercado en Cuba, probablemente, tenga que comenzar con un país profundamente endeudado, de economía ineficiente e incapaz de crecer rápidamente en los primeros años.² En estas condiciones, más o menos aliviadas (o empeoradas) por el éxito (o el fracaso) de las

actuales políticas del gobierno y más o menos complicadas por las condiciones en que ocurra el traspaso del poder político, el gobierno de transición se enfrentará a enormes desafíos, entre ellos, la gigantesca tarea de formular una estrategia y poner en práctica el plan de acción correspondiente para construir una economía de mercado.

Para mejor identificar los factores más importantes a ser tomados en cuenta en semejante empresa, los conceptos que siguen se han ordenado en forma de la agenda que pudiera tener el gobierno de transición de manera de identificar las prioridades pertinentes y separar, en cada fase de la transición, lo que debe hacerse en esa fase y lo que debe dejarse para una siguiente. O sea, el éxito en la instauración de una economía de mercado en Cuba dependerá, entre otras cosas, del sentido de propósito y la capacidad organizativa y ejecutiva del nuevo equipo de gobierno. El éxito depende de mucho más que de una formulación inteligente de política económica.

Las Prioridades y Decisiones Iniciales

Antes de entrar en la materia de esta sección, es preciso visualizar el problema de tipo logístico que enfrentará un gobierno de transición desde el primer momento en que aborde sus nuevas responsabilidades. Es útil enfatizar que dicho equipo de gobierno heredará un sistema que desde el comienzo se postula como arcaico y que deberá ser radicalmente modificado.

Sin embargo, las modificaciones deberán respetar ciertos principios para no crear nuevos problemas y complicar innecesariamente el proceso de la transición. El gobierno de la transición deberá actuar de manera análoga a la de una tripulación que debe abordar una nave en mal estado, abandonada en alta mar y cuya carga debe ser salvada. Lo primero que la nueva tripulación deberá hacer es aprender a conducir esa nave; por obsoleta que sea, es ella la que en ese momento lleva la carga que debe ser salvada. Una vez en control de la nave, entonces, se podrá proceder a designios más ambiciosos como el de traspasar la carga y llegar a destinos más lejanos.

La analogía sirve para dramatizar la necesidad de que el gobierno de una nueva República de Cuba formule sus agendas con una concepción clara de lo que se puede y no se puede hacer en cada momento. El cumplimiento de esta condición es de importancia crítica para el éxito de la transición y debe contemplarse en cada fase de la formulación de la política económica y del plan de acción correspondiente.

De aquí en adelante, las decisiones de política económica que se discuten se plantean en los términos individuales de los funcionarios a cargo de las mismas. Se ha adoptado este método para llevar al lector una visión más clara de la finitud de la capacidad decisoria y administrativa para construir un nuevo sistema económico, visión que de otro modo se perdería si se siguiera la costumbre de emplear la abstracción impersonal de que son los organismos del Estado los que manejan la política pública.

Los Primeros Días de la Transición—En el Despacho del Ministro de Economía³

La prioridad más alta de cualquier ministro de economía en un gobierno de transición deberá ser evitar que se deteriore el precario sistema de producción y distribución de alimentos a la población.⁴ El alto grado de centralización del sistema productivo cubano actual y que seguramente heredará el gobierno de transición

implica que no hay redundancias de capacidad que permitan a una parte del sistema compensar las ineficiencias o incumplimientos de alguna otra parte. Los productos agropecuarios forman una parte crítica del sistema alimentario cubano y los mismos llegan a la población mediante el llamado sistema de “acopio”, donde las granjas le “venden” al Estado parte de su producción para ser distribuida en los distintos centros de consumo. Este sistema, de naturaleza netamente estalinista, generalmente incumple con los planes de producción, lo cual causa oscilaciones de gran amplitud entre períodos de escasez—los más frecuentes—y períodos de abundancia excesiva—los menos comunes. Este sistema está estrechamente ligado al sistema de racionamiento con precios fijos dictados por el gobierno, lo cual es parte intrínseca del sistema estalinista. El sistema de racionamiento está sujeto igualmente a oscilaciones en el cumplimiento de las cuotas estipuladas. Dichas oscilaciones no sólo tienen su origen en contingencias en la fase productiva misma, sino también en las que afectan independientemente los sistemas de transporte y de administración de la distribución.

Antes de que semejante anacronismo pueda modificarse, es imperativo comprender que el mismo es el único sustento alimentario de la población, aparte de las exiguas importaciones de alimentos y de lo aparentemente poco que logra distribuirse mediante el mercado negro. Esto conduce a la paradójica conclusión de que el ministro de economía a cargo de la transición hacia un sistema de mercado tendrá que aprender primero a manejar un sistema estalinista para no causar una crisis alimentaria de proporciones incalculables. La experiencia actual de la Unión Soviética y de Albania corroboran esta preocupación.

Es necesario tener en cuenta que el sistema vigente que administra la producción y la distribución de alimentos está basado en un régimen de disciplina en el cual los factores políticos y el propio partido comunista representan de facto la verdadera autoridad empresarial. Aunque este aparato sea muy ineficiente y sólo logre niveles mediocres de productividad, los volúmenes que sí logra producir son de los cuales depende el país para su alimentación. En una transición política que de entrada destruya la autoridad del partido y en ausencia de un sistema autoregulado y descentralizado de propiedad privada, es razonable pensar que habrá una desarticulación generalizada y, posiblemente, acelerada del sistema productivo y distributivo, que a su vez, provocará una reducción severa de las disponibilidades de alimentos al consumidor.

En estas circunstancias, el reto que enfrentará el nuevo ministro de economía (y con él, todo el gobierno) es el de transformar el sistema productivo de alimentos sin afectar el delicado equilibrio que hoy lo mantiene apenas a flote, teniendo en cuenta que ni el ministro ni el gobierno se espera que gocen de los poderes totalitarios de sus antecesores. Aceptando que el nuevo ministro de economía lograra evitar una catástrofe alimentaria, ¿cómo deberá proceder en su tarea de construir una economía de mercado? ¿Cuáles deberán ser los primeros pasos que se tomen? ¿Dentro de qué marco legal podrá actuar? ¿Dónde están los límites de su autoridad para introducir cambios en el sistema y quién determina esos límites?

En los Otros Organismos Públicos

Aunque no es posible, por razones de espacio y tiempo abordar con el mismo nivel de detalle las agendas y los problemas de todos aquellos altos funcionarios públicos que estén responsabilizados con la transición, es necesario bosquejar muy brevemente algunas de sus responsabilidades para establecer la interdependencia entre los diversos aspectos y variables del proceso. En este punto es crítico resaltar la necesidad imperiosa de que el equipo de la transición no sólo alcance una coordinación precisa entre las

políticas y acciones a tomar en cada ramo, sino que también coordinen la puesta en práctica de las definiciones de política y las agendas individuales de cada organismo y funcionario involucrado en la transición.

No es posible exagerar el costo para Cuba de que los miembros del equipo de gobierno actúen independientemente sin una fuerte coordinación entre ellos. Por ejemplo, la decisión de asegurar el flujo de alimentos a la población requiere que el ministro de economía autorice las transferencias de recursos necesarios, mientras que los titulares a cargo de la administración de las empresas agrícolas, de transporte, etc., administren esos recursos en concordancia con esa política. Lo mismo es válido para quien dirija el Banco Nacional.⁵

La falta de coordinación será un peligro permanente, especialmente, si el gobierno de transición tiene que hacerse cargo súbitamente de la administración de un país que por tres décadas ha estado habituado a funcionar siguiendo instrucciones del centro. Además del riesgo de la improvisación inicial y de lo enormemente difícil que será mantener una coordinación precisa de planes y acciones, es de esperar que surjan contingencias de todo tipo que conspirarán a diario con la unidad de acción de cualquier plan de gobierno.

Una de estas contingencias puede aparecer como desequilibrios financieros no previstos que tendrán que ser corregidos adecuadamente. Por ejemplo, el Banco Nacional de Cuba puede determinar que los niveles de precios fijados para los alimentos no son suficientes para cubrir los costos de producción y distribución correspondientes. Las alternativas que se presentan son: a) subsidiar los alimentos con ingresos de otras fuentes, b) emitir moneda si el punto anterior no es factible, c) aumentar los precios de los alimentos o dejarlos flotar y/o, d) reducir los costos de producción y distribución mediante reducciones de salarios o despidos.⁶

¿Quiénes deberán tomar las decisiones al respecto? ¿Qué fuerza legal tendrán las decisiones que se adopten? El gobierno de transición tendrá que operar en un vacío legal durante los primeros tiempos, posiblemente hasta dos años, mientras no exista un nuevo sistema legal y un nuevo marco constitucional. Pero, la decisión sobre las alternativas señaladas en los cuatro incisos de arriba no puede esperar tanto tiempo. Los problemas económicos requieren respuestas rápidas y congruentes con la intención supuesta de establecer una economía de mercado. Para que este tipo de economía realmente contribuya al desarrollo económico general de una manera equitativa tiene que evitar caer en los caminos fáciles que representan los puntos a) y b) y adoptar las medidas responsables aunque dolorosas del tipo c) o d).^{7, 8} Los problemas endémicos de las economías latinoamericanas y los todavía más graves de la economía cubana actual se derivan del manejo arbitrario de precios y salarios mediante la intervención del Estado. Si el gobierno de transición es serio con respecto a la creación de una economía de mercado, deberá adoptar medidas en torno a los dos últimos puntos (c y d), aunque no debe descartarse que en una situación excepcional se justifique algún subsidio (interno) temporal.⁹

Después de los Primeros Días—Hacia la Formulación de un Plan de Gobierno

La sección anterior plantea la necesidad de contemplar un principio de simultaneidad en las definiciones de política y en las acciones que se adopten en la transición.¹⁰ Es obvio que el ministro de economía no puede ni debe actuar por su cuenta, aún cuando ejerza una posición de liderazgo. Sin embargo, la necesidad de

actuar simultáneamente en varios frentes va más allá de las etapas iniciales de manejo apropiado del sistema heredado y que se desea modificar.

El establecimiento de una economía de mercado partiendo de una de planificación centralizada es una tarea infinitamente más ardua que el proceso inverso y exigirá la participación de un elevado número de profesionales. Aunque el establecimiento de una economía socialista requirió la creación de nuevas instituciones, el proceso fue eminentemente uno de desmantelamiento de estructuras de alta complejidad que no tenían símiles en el mundo de la planificación socialista.¹¹ Actividades enteras desaparecieron, especialmente, en el sector de los servicios, por ejemplo, todo el espectro de la intermediación financiera, las agencias de publicidad, las empresas de seguros y los servicios legales de todo tipo.

En la mayoría de las empresas de la llamada “esfera de la producción material” (agricultura y ganadería, pesca, industria, construcción, transporte y comunicaciones) el proceso de socialización fue uno de concentración de plantas y fusión de sistemas administrativos, proceso que dió lugar a la creación de los monopolios estatales.¹² Mientras tanto, el sector comercial sufrió severas reducciones, pues el mismo era considerado parasitario (no creador de riqueza; otra aberración del pensamiento marxista) dentro de los preceptos oficiales. En resumen, la economía socialista posee una estructura institucional más simple, de menos complejidad y diversidad que una de mercado.

El esfuerzo de instalar una economía de mercado en Cuba será, por lo tanto, uno de recreación de instituciones y actividades necesarias para la operación del nuevo sistema. Es importante aclarar en este punto, sin embargo, que en la recreación de instituciones y actividades el papel del Estado será el de facilitador y no el de empresario. Si lo que efectivamente se desea es establecer una economía de mercado, tales actividades e instituciones deberán ser gestadas por el sector privado. El proceso también incluirá una diversificación productiva y empresarial, que consistirá, primordialmente, en la división de los monopolios estatales. Esto, por otra parte, deberá llevarse a cabo con la ayuda de un proceso paralelo de privatización el cual deberá tomar algún tiempo y del que trataremos más adelante.

El Uso Eficiente del Tiempo del Gobierno de Transición

Muchas serán las fuerzas que obstaculicen la formulación y ejecución eficiente de un programa económico en Cuba durante la transición. Cabe destacar aquí dos de las más importantes. Primeramente, el establecimiento y organización de un equipo de gobierno para la transición no será un proceso fácil. Todo dependerá, en gran medida, de las características del traspaso de poderes. En cualquier caso, no es de esperar que el gobierno de la transición (que puede llegar a ser un gobierno provisional con mandato de un par de años) tenga tiempo de articular su equipo y programa de gobierno antes de tomar posesión. Esto significa que tendrá que comenzar la administración del Estado cubano con muchos poderes y pocas ideas concretas de lo que va a hacer. En estas condiciones, su tarea más perentoria será la de lograr un mínimo de integración del conjunto de hombres y mujeres que formen el equipo de gobierno.

El segundo gran obstáculo hacia una administración eficiente es que aún, cuando el gobierno comience su gestión con un programa bien estructurado, recibirá presiones de todo tipo de fuentes para atender otros problemas y modificar consecuentemente la agenda oficial. Es obvio que tales presiones serían más eficaces en la medida que el gobierno comience su gestión sin una agenda definida. Algunos ejemplos de las presiones, peticiones o demandas que el gobierno recibirá se listan a continuación:

1. Reclamaciones de compensación por acciones del gobierno anterior, por ejemplo, devoluciones de propiedades expropiadas y reestablecimiento de pensiones y jubilaciones suspendidas.
2. Solicitudes de acreedores externos (gobiernos y organismos privados) para que el nuevo gobierno defina un programa de pago de la deuda.
3. Demandas provenientes de diversas comunidades y segmentos de la población para atender problemas que se fueron acumulando durante la administración anterior como pueden ser, reparaciones de infraestructura, mejoramiento de los abastecimientos, mejoramiento de otros servicios públicos, rectificación de injusticias del gobierno previo, etc.
4. Demandas provenientes de los diversos partidos o facciones políticas para que el gobierno acelere el proceso de institucionalización y llame a unas elecciones tempranas, acaso precedidas de la formación de una asamblea constituyente.
5. Peticiones de mediación en conflictos internos de todo tipo, desde laborales hasta políticos, tanto a nivel de empresa como de comunidad.
6. Solicitudes de individuos, gobiernos y empresas extranjeras para que funcionarios del gobierno atiendan propuestas de todo tipo supuestamente dirigidas a mejorar la gestión del gobierno y las condiciones económicas del país; por ejemplo, proyectos de inversión privados, ofrecimientos de asistencia técnica y otras formas de ayuda, peticiones de concesiones especiales para poder iniciar ciertos negocios o inversiones, etc.

Siempre que se instala un nuevo gobierno, el desfile de este tipo de solicitudes es interminable y coloca una gran presión sobre el tiempo disponible de los funcionarios públicos a los más altos niveles. Por encima de estas solicitudes, todo funcionario de alguna prominencia recibirá una serie interminable de invitaciones y solicitudes de presentación en actos de todo tipo, inauguraciones, conmemoraciones, sepelios y recepciones en el territorio nacional, más la consabida cuota de invitaciones a eventos en el extranjero.

En conjunto, esta demanda del tiempo de los funcionarios públicos puede llenarles sus respectivas agendas sin necesidad que formulen un plan de trabajo con otros propósitos, mucho menos dedicarle tiempo a ejecutarlo y darle seguimiento. El punto se trae a colación porque plantea la necesidad de resolver un serio conflicto desde los primeros momentos de la transición.

Muchas de las peticiones tienen que ser atendidas más tarde o más temprano y, de hecho, representan cuestiones que pertenecen al ámbito de la política pública que el gobierno tiene que atender. Sin embargo, el tiempo y los recursos del gobierno de transición son sumamente escasos y muchas de las peticiones tendrán que ordenarse en una línea de espera mientras que otras deberán ser pospuestas para un cierto período futuro o indefinidamente. ¿Mediante, qué criterios el gobierno podrá establecer prioridades para atender los problemas que le plantean desde afuera, mientras separa suficiente tiempo para la tarea misma de la transformación institucional del país? La respuesta está, obviamente, en un plan deliberado en que el gobierno asigna tiempo y recursos para atender tareas que de antemano sabe que tiene que abordar, mientras que al mismo tiempo, deja espacio para atender algunas de las presiones más urgentes.

El tamaño de esta tarea administrativa es incalculable. Puede decirse que, en la práctica, la primera prioridad económica del nuevo gobierno es organizarse eficientemente, definir metas específicas y optimizar el uso de los recursos disponibles para alcanzarlas en el menor tiempo posible. Si, por el contrario, el gobierno no desea o no es capaz de formular y ejecutar una agenda factible, el sufrimiento de la población

cubana no acabará con la desaparición del equipo actual de gobierno.

El Plan para Establecer una Economía de Mercado

El principio cardinal que debe regir el diseño de un programa económico factible consiste en separar en diversos plazos las tareas que deben y puedan ejecutarse con los recursos disponibles. El plan, por supuesto, estará sujeto a contingencias pero, parte de la responsabilidad del nuevo gobierno, consistirá en prepararse para enfrentar contingencias de una manera inteligente y eficaz. Con esto en mente, definiremos tres periodos para la ejecución de un programa económico (que incluye muchos aspectos no económicos). El plan se define al principio y cubre los tres plazos, aunque tenga que ser modificado a medida que sea ejecutado y de que surjan nuevos elementos de juicio. Los plazos los llamaremos simplemente corto (uno a los dos primeros años), mediano (hasta cinco años) y largo (después de cinco años). El mayor detalle se le asigna a las medidas de corto plazo, dándosele un tratamiento muy breve a los otros dos.

Adicionalmente, el plan deberá contemplar acciones simultáneas y/o interdependientes en tres frentes generales de actividades que denominamos: a) político-administrativo, cubriendo aquellas acciones que pueden llevarse a cabo con el sistema económico existente en cada momento; b) el institucional, que incluye acciones dirigidas a transformar el sistema económico en uno de mercado y c) el humano, donde se incorporan actividades encaminadas a mejorar la comprensión pública de los problemas económicos y a estimular los valores y las formas de comportamiento congruentes con una economía que depende de la iniciativa individual y no de un estado omnipotente y paternalista. Diversas metas y acciones en estos tres frentes pueden corresponder a cualquiera de los tres plazos. En lo que sigue, el mayor énfasis se pone en las medidas político-administrativas e institucionales.

El Plan en el Corto Plazo

El objetivo general de las actividades en el corto plazo es mantener y mejorar los niveles generales de producción de las empresas mientras se comienza la transición hacia una economía de mercado. Todo lo demás debe quedar supeditado a este objetivo. En este contexto, es importante separar las actividades que deben acometerse en el corto plazo de una manera realista y aquellas que deben ser abordadas más adelante. Las secciones siguientes recogen las que, en opinión del autor de este ensayo, deben y pueden ser acometidas en el corto plazo. Cada uno de los temas abordados posee sus propias complejidades conceptuales y metodológicas y requiere un tratamiento más amplio del que aquí podemos darle por limitaciones de espacio y por las propias limitaciones del autor. Este tratamiento, sin embargo, sirve para dar una visión de conjunto de los diversos temas y su interdependencia, al mismo tiempo que se ofrece un “catálogo” con algunas características individuales.

El Mejoramiento de la Eficiencia de las Empresas

Virtualmente, toda la actividad productiva en Cuba está en manos de empresas estatales que, oportunamente, dejarán de estar bajo la tutela del sector público. La privatización de las empresas será un proceso prolongado que debe ser planeado cuidadosamente con base en el interés público. Mientras tanto, el país seguirá dependiendo de la producción de estas empresas para el uso directo de lo que producen o para la

exportación. En consonancia con el objetivo de evitar un deterioro de los niveles de producción, especialmente, en materia alimentaria, los procesos productivos de dichas empresas deben ser apoyados siempre y cuando las mismas puedan producir de una manera eficiente.

El criterio cardinal de eficiencia productiva es que sus costos sean iguales o menores que sus ingresos. No hay información suficiente para saber cuántas empresas operan eficientemente en Cuba en la actualidad. Sin embargo, la magnitud de los subsidios es muy elevada y es muy probable que muchas empresas operen a costos demasiado altos en relación a sus ingresos. Eso significa que el déficit se cubre en la caja única del gobierno central y que los subsidios soviéticos acaban financiando. De hecho, los subsidios ayudan a ocultar estas ineficiencias.¹³ Como esta situación es intolerable, las empresas deberán comenzar a operar cuanto antes en condiciones de equilibrio financiero, lo cual requerirá, como ya fue señalado, que suban los precios de lo que venden y/o bajen sus costos.

Es muy posible que muchas empresas no sean viables y que deban ser cerradas. Muchas veces es más eficiente mandar para su casa a los trabajadores con sus salarios pagados que mantener la ficción de una empresa que opera en condiciones de ineficiencia permanente. También es importante tener en cuenta que una empresa puede ser hoy eficiente y mañana no, como resultado de las condiciones cambiantes de la economía nacional o de factores externos.

En cualquier caso, el objetivo es ir creando las condiciones y los incentivos para aumentar la eficiencia, la productividad y los niveles de producción, mientras se eliminan aquellas actividades que representan una carga para el Estado y la población. Esto requerirá que las empresas tengan cada vez mayor libertad para administrarse mientras ellas y no el Estado se encargan de subsistir y desarrollarse o fenecer.

En la situación actual, las empresas están unidas al resto del aparato estatal no por uno sino por varios cordones umbilicales que deben ser seccionados. Uno de ellos es el de la tutela por medio de las llamadas empresas consolidadas que agrupan, a modo de consorcio, todas las empresas de un mismo giro, y que pertenecen a la esfera superior de algún ministerio o super ministerio. Otro de los cordones umbilicales es con el sistema fiscal, ya que los pagos no son hechos por las empresas a sus proveedores ni las empresas disponen de sus ingresos. Un tercer cordón umbilical—generalmente entrelazado con los otros—es el del Partido Comunista que, supuestamente, rige, vigila o supervisa que las empresas se mantengan dentro de las líneas trazadas por el gobierno actual. Es de suponer que, a menos que la transición en Cuba siga un camino parecido al de China o al de la Unión Soviética, este cordón desaparecerá rápidamente en los primeros momentos de la transición, como sucedió en Polonia, Checoslovaquia, Alemania y Hungría.

El primer problema que una mayor autonomía de las empresas plantearía es el de quiénes serían los administradores de esas empresas. ¿Puede confiarse a sus trabajadores la selección de los administradores? ¿Pueden mantenerse algunos de los administradores actuales en sus posiciones? ¿Quién debe tomar estas decisiones?

El enorme número de empresas diseminadas por las ciudades y los campos de Cuba hace impracticable que estas decisiones sean tomadas centralmente. Por otra parte, los ministerios y empresas consolidadas correspondientes son eminentemente grandes burocracias que deberán ser eliminadas oportunamente, pero, en el menor período de tiempo posible. El criterio para el nombramiento de administradores tampoco

puede ser político, pues se estaría repitiendo el estilo socialista y se atrasaría el proceso de ganancia de eficiencia y el de instalación de una economía de mercado.

Si los trabajadores de estas empresas serán los primeros beneficiados o perjudicados por un proceso de autonomía en busca de eficiencia, es lógico que sean ellos los que decidan quiénes serán sus administradores. Pero, ¿bajo qué autoridad pueden los trabajadores decidir sobre sus propios jefes? Sólo si se les otorga una autoridad que los vincule de una manera más estrecha a sus lugares de trabajo y no como simples empleados. Una alternativa es mediante el otorgamiento de acciones o derechos parciales de propiedad sobre sus empresas. Aunque deben considerarse otras alternativas en la medida en que se vayan planteando, ésta puede tener la virtud de que serán los propios trabajadores los que tengan que decidir el destino final de la empresa, tanto en el esfuerzo que hay que desplegar para alcanzar su solvencia, como en el caso de que la misma sea intrínsecamente insolvente. Es muy posible que una gran cantidad de empresas tengan que adoptar medidas drásticas de ajuste interno, incluso despidos y reducciones salariales, simplemente porque no hay recursos para mantenerlas, ni porque, aunque los hubiera, deben penalizarse las actividades más eficientes de una economía obligándolas a transferir recursos para sostener a las menos eficientes. De hecho, lo que se estaría manteniendo no son las empresas mismas sino el empleo artificial de sus trabajadores. Esta situación se hará más probable en la medida en que vayan desapareciendo los subsidios soviéticos a Cuba. Es obvio que el nuevo gobierno no puede acoger este problema como si fuera suyo, imagen que erróneamente crearía si mantuviera un vínculo “propietario” con tales entidades.

Como puede notarse, este tema, mientras más se explora, más abre nuevas interrogantes y dilemas. Para poder pasar a otro tópico, sólo listamos otros de los muchos temas que dentro de la autonomía de las empresas deberán ser tratados con más profundidad:

1. En la medida en que las empresas ganen en autonomía, ¿dentro de qué límites podrán aumentar los precios de los bienes y servicios que venden aquellas empresas que tengan una posición monopolística en su sector respectivo, por ejemplo, la generación de electricidad o los servicios telefónicos?
2. ¿Cómo podrán adquirir bienes intermedios y de capital que no son producidos en el país? ¿Deben utilizar las otras empresas estatales para tales fines o deben ellas alcanzar también su autonomía?
3. ¿Dentro de qué normativa jurídica y sistema de administración de justicia operarían estas empresas para realizar contratos con otras entidades nacionales y extranjeras?
4. ¿Será posible promover rápidamente un sistema, al menos rudimentario, de crédito para financiar las operaciones de las empresas en su búsqueda autónoma de eficiencia? Muchas empresas pueden ser eficientes pero pueden tener problemas momentáneos de caja que las harían cerrar. ¿Pueden los propios trabajadores (los de otras empresas) financiar el capital de trabajo mediante la postergación del pago parcial de sus salarios?

El Equilibrio Macrofiscal

Uno de los objetivos de la autonomía de las empresas es liberar el Estado de la carga de apoyarlas financieramente y comenzar la instauración de un sistema fiscal en concordancia con las necesidades de una economía de mercado. Una vez que el gobierno de transición tenga una visión clara de la situación financiera del país, tanto en lo interno como en lo externo, podrá decidir sobre las cuestiones más urgentes en materia de gasto público e ingresos fiscales. Por el lado del gasto, hay dos grandes decisiones que

tomar. Una es, cuánto se va a destinar para servir la deuda externa, lo cual va a ser una función parcial de los acuerdos a que llegue el país durante las negociaciones correspondientes. Habrá voces que demanden el no reconocer la deuda, pero es de esperar que la cordura impere y que el país, independientemente de quien lo gobernó cumpla con sus obligaciones financieras externas, de lo contrario, se convertiría en un delincuente internacional con consecuencias devastadoras para su recuperación económica. La experiencia reciente del Perú durante el gobierno anterior es de particular pertinencia al caso cubano.

La otra gran decisión con relación al gasto público es cuanto debe gastarse en servicios del Estado. Este también será un tema de gran potencial polémico, ya que el gobierno actual se distinguió en promover programas en educación y salud que en gran medida se financian con los subsidios soviéticos. Sin subsidios y con una economía posiblemente en bancarrota, ¿cuánto se podrá financiar del gasto en educación y en salud? Otros renglones importantes de gastos públicos a definir son los siguientes: a) administración de justicia, b) seguridad interna, c) defensa, d) infraestructura y e) regímenes de retiro (invalidez, vejez y muerte).

Las asignaciones presupuestarias de años anteriores no servirán de mucho en la definición de los nuevos montos ya que la situación financiera del país está sufriendo cambios casi traumáticos como resultado de la reducción y posible eliminación de los subsidios. Por otra parte, las razones hasta ahora predominantes para determinar el monto y la estructura del gasto público han de ser modificadas en la medida que se desee y se marche hacia un nuevo régimen económico. Por ejemplo, una economía pujante de mercado requiere de una buena dotación de capital humano, tanto en términos educativos como de salud, además que ambos tipos de gastos son deseables en sí mismos por su contribución al bienestar del ser humano. Por lo tanto, es deseable que se inviertan cantidades significativas de recursos en la educación de la población y en su salud. Sin embargo, puede justificarse una reestructuración del gasto educativo de manera de mejorar la calidad y el acceso de la educación pública durante los primeros nueve años de escolaridad, y comenzar de ahí en adelante a aplicar planes de recuperación de costos. Hay muchas razones para eliminar la gratuidad de la enseñanza universitaria y otras muchas, por otro lado, para desarrollar mecanismos de préstamos educativos que permitan acceder a tal nivel a aquellos ciudadanos de talento que no pueden costear estudios caros, como son los de medicina.

En lo que se refiere al gasto en salud pública puede debatirse que el Estado sólo debe hacerse cargo de financiar y hasta administrar los bienes y servicios públicos involucrados con la prevención de la salud pero, no necesariamente, con los servicios asistenciales o curativos que son más de naturaleza privada. Actualmente, se escuchan informaciones de que el Estado cubano ha conseguido brindar servicios asistenciales a toda la población prácticamente sin límites. Aunque no sabemos cuánto hay de mito y cuánto de realidad hasta que no se tenga un diagnóstico libremente conducido en el país, observadores independientes informan de manera fragmentaria que, efectivamente, hay una gran cobertura y profundidad de tales servicios. Si esto es cierto, los mismos no pueden ser eliminados hasta que no se instaure un sistema sustituto con características similares. Pero, ¿podrá el Estado cubano costear el nivel de los servicios actuales después que desaparezcan los subsidios soviéticos?¹⁴

Muchas consideraciones similares habrá que hacer en torno a los otros sectores del Estado. ¿Qué clase de administración de justicia se desea y cuánto cuesta? ¿Qué se puede costear hoy y que se tendrá que hacer más adelante? ¿Cuáles son las preferencias del público y cuáles las del gobierno? ¿En qué nivel y estructura del gasto en este sector se aproxima al óptimo en función del interés común? Interrogantes

similares pueden aplicarse a los sectores de seguridad interna y defensa. Es de esperar que en una sociedad más abierta y sin la paranoia de una invasión de los Estados Unidos ambos renglones de gastos se vean disminuídos significativamente. Pero, en algún nivel hay que parar las reducciones. Incluso los que propongan la eliminación total de las fuerzas armadas seguramente aceptarán la necesidad de un servicio de guardacostas o guardafronteras, especialmente, para enfrentar el tráfico de drogas y otras formas de contrabando o hasta movimientos subversivos.¹⁵

Otra gran incógnita es el estado de mantenimiento y de operaciones de la red vial del país, sus puentes, puertos y otras construcciones necesarias para el transporte. Dicho estado será el principal determinante de la demanda por fondos públicos. Aquí, sin embargo, se abre una posibilidad de privatización por medio de la cual inversionistas de distinto origen—sin descartar al propio Estado cubano—financien algunas facilidades a cambio del pago de peajes.

Concluyendo las consideraciones sobre el gasto público, el gobierno de transición deberá determinar el monto de las obligaciones contraídas anteriormente en materia de regímenes de pensiones (invalidez, vejez y muerte) y establecer la viabilidad financiera de las mismas con base en proyecciones actuariales. Las variables a ser examinadas son las edades de retiro, el monto de las contribuciones, el monto de los beneficios y la estructura etaria de los derechohabientes para pronosticar la trayectoria futura de la erogaciones. Una de las grandes interrogantes será cuál es el monto de los beneficios a ser pagados por el Estado y si el mismo podrá ser cubierto dentro del panorama fiscal que se vislumbra, o requerirá un ajuste drástico del régimen en términos de, por ejemplo, aumento de la edad de retiro, disminución de los beneficios o aumento de las cuotas contributivas.

La experiencia latinoamericana enseña que este tema presenta situaciones explosivas como resultado de la frecuencia con que los gobiernos han hecho promesas de largo plazo que no podían ser cumplidas. El gobierno cubano actual tendría menos problemas que un gobierno democrático en incumplir sus obligaciones por su capacidad represiva y porque puede manipular otras variables sin afectar los valores nominales de las variables que caracterizan estos regímenes, por ejemplo, las cuotas de racionamiento y ciertos precios. Otra variable es propiciar la salida del país de las personas que estén recibiendo pensiones para aliviar la carga financiera del estado socialista. Es obvio que un gobierno que se rija por una economía de mercado no podría recurrir a tal alternativa, pues tendría que pagar las pensiones aún cuando las personas abandonen el país.

Pasando ahora del gasto a los ingresos fiscales es importante recordar que, en el sistema actual, los ingresos del Estado teóricamente son los de las empresas, excepto que bajo las condiciones predominantes de ineficiencia crónica de las mismas, una parte sustancial de los ingresos provienen de los subsidios. Eliminados éstos y con la autonomía financiera, los ingresos de un nuevo Estado tendrán que provenir de un sistema tributario que tendrá que ser construído a partir de cero.

El primer punto a definir es el nivel deseado de ingresos en función del nivel deseado de gastos. ¿Podrá la economía cubana al comienzo de la transición sostener un nivel tal de actividad compatible con el nivel de gasto público que se desea? Los ingresos fiscales tendrán que generarse por impuestos de diversos tipos, entre ellos a la población y a las empresas. Independientemente de la estructura tributaria que se adopte, la cuestión del monto de la recaudación va a ser una gran incógnita y un gran dolor de cabeza para el nuevo gobierno, pues sin los subsidios es dudoso que la recaudación fiscal pueda cubrir el gasto deseado.

Aunque parte de los subsidios están destinados a financiar gastos militares, hay razones para sospechar que una parte sustancial apoya gastos civiles.

Otro tema que deberá salir a colación oportunamente es el del uso de los impuestos para fines de política económica, o sea, para fines distintos a los del financiamiento del gasto público. Es importante que el gobierno de la transición comprenda el peligro de establecer una estructura tributaria que puede introducir distorsiones, privilegios e inequidades de todo tipo en la economía. El principal objetivo de la imposición tributaria es financiar los gastos del Estado de una manera neutral, o sea, de manera que unos no sientan la carga tributaria más que otros y que las actividades económicas no se sientan unas más favorecidas por ciertos impuestos y otras perjudicadas.

De los varios peligros que existen en este aspecto, seleccionamos uno que es de particular importancia y gravedad. El éxito del gobierno de transición va a depender en gran medida de su capacidad para elevar el nivel de actividad de la economía cubana, lo cual a su vez depende de la actividad inversionista que tenga lugar. Puede darse por sentado que el gobierno recibirá, de múltiples fuentes, numerosas propuestas de inversión a cambio de incentivos fiscales y de protección arancelaria. Tales propuestas serán de gran atractivo al gobierno de turno pues ofrecen ventajas en el corto plazo que pueden ser mostradas a la población como prueba de decisiones inteligentes y beneficiosas, mientras que sus posibles resultados negativos para la economía no sólo no se mostrarían de inmediato sino que siempre estarían ocultos en las distorsiones que así se crean. Por otra parte, el gobierno puede verse tentado a aceptar las otras falacias de un régimen proteccionista como el argumento sobre la industria incipiente, etc.¹⁶ La capacidad que el nuevo gobierno tenga para rechazar tales propuestas sera una medida significativa de su competencia y/o de su integridad.

La Oferta Monetaria, la Tasa de Cambio y el Crédito

La principal responsabilidad del presidente del Banco Nacional de Cuba hacia la instauración de una economía de mercado es mantener la oferta monetaria de manera que no haya inflación. Sin embargo, como resultado de las distorsiones de precios que resultan, entre otros factores, del régimen de control de precios instituido por la planificación socialista, los precios existentes deberán sufrir ajustes de gran magnitud para lograr el equilibrio financiero de muchas empresas.

A menos que dicho ajuste se obtenga por medio de reducciones de costos (mayormente salarios, lo que puede no ser psicológica y políticamente aconsejable) las subidas de precios forzarán a un aumento de la oferta monetaria, a menos que los ajustes de precios puedan ser absorbidos por algún exceso de circulante en manos de la población y de las empresas.¹⁷

El segundo problema que de inmediato ocupará la atención del presidente del Banco Nacional es determinar una tasa de cambio para el peso cubano que sea compatible con la situación económica del país. Las transacciones privadas en monedas extranjeras en Cuba están tan perseguidas y severamente castigadas que no parece haber un mercado paralelo de suficiente extensión para dar un indicio del vecindario de una tasa de cambio realista. Por otra parte, las necesidades más perentorias de convertibilidad provendrían de las empresas para sus compras de materias primas, piezas de repuesto y equipos, necesidades que hasta ahora han estado manejadas por el aparato de planificación a tasas arbitrarias y es imposible predecir

cuál sería la demanda por importaciones de estas empresas cuando las mismas tengan que actuar autónomamente.

Las dos fuentes más importantes de ingresos por exportaciones de Cuba son generalmente volátiles, o sea, el azúcar y el turismo. Dependiendo de la coyuntura de ambas en el momento en que comience la transición se sabrá la tasa que prevalecerá, aunque es de esperar que la misma fluctúe ampliamente durante mucho tiempo. Esto, por supuesto, generará una cantidad de incertidumbre que pondrá presión hacia el establecimiento de un control de cambio, lo cual no es compatible con una economía de mercado. El control de cambio, de todos modos, no resolvería el problema de la incertidumbre en el largo plazo. Si existen fuerzas subyacentes en la economía que causan una gran inestabilidad en la tasa de cambio, las mismas deben encontrar salida en los mecanismos de mercado. Además, el control de cambio siempre implica una gran cantidad de burocracia en términos de manejo de cuotas, permisos de importación, etc. El tema es complejo y será objeto de debate por mucho tiempo dentro de los círculos de decisión económica del gobierno de la transición.

Finalmente, las autoridades monetarias tendrán que definir un plan para propiciar la creación de instituciones de crédito. Este, posiblemente, sea el ejemplo donde más urgentemente se necesita crear una de las instituciones desmanteladas por el régimen socialista. Donde más se necesitará el crédito será, como se indicó anteriormente, en las empresas que en su nueva autonomía tendrán que procurar los medios para subsistir, entre ellos, las formas de financiamiento de corto y largo plazo. En el contexto de la creación de una economía de mercado, las instituciones de crédito que aparezcan deberán ser privadas. Sin embargo, es de esperar que las necesidades de crédito surjan primero que las instituciones privadas de crédito. En estas circunstancias, ¿deberá el Estado cubano suplir esta necesidad temporalmente? Es posible, pero el tema, como muchos otros, tiene que ser examinado por especialistas para encontrar las mejores alternativas para el país.

Restauración de los Derechos de Propiedad

Al comienzo de la transición, la propiedad privada de los bienes o riqueza existente en Cuba tendrá una mínima expresión. Las formas de propiedad privada de bienes de producción más importantes serán, posiblemente, algunas pequeñas fincas y las nuevas inversiones que el gobierno actual está tratando de llevar a Cuba, especialmente en el sector turístico. Una vez que se libere la prohibición de poseer privadamente bienes de producción, es razonable esperar que surja una demanda creciente por los mismos y, probablemente, de fondos para su financiamiento. Es igualmente razonable esperar que surjan iniciativas para abrir pequeñas empresas de todo tipo, iniciativas que deberá facilitar el nuevo gobierno por varias razones, a saber: a) promover el espíritu empresarial que se necesita en una economía de mercado, b) propiciar la generación de empleos que sirva para absorber el empleo desplazado en las empresas que así lo necesiten para sobrevivir y c) facilitar la producción de bienes y servicios que necesita la población.

Simultáneamente, la búsqueda de un sistema que dé autonomía a las empresas del Estado puede incluir alguna forma de propiedad para sus trabajadores, como se discutió más arriba. Cuba se beneficiará enormemente de la experiencia que van acumulando en este aspecto los países de Europa del Este. Además, puede haber iniciativas de capitalistas extranjeros que deseen invertir en Cuba en condiciones competitivas atractivas para el país.

Todas estas oportunidades plantean la necesidad perentoria de establecer una normativa jurídica y su concomitante administrativa sobre los derechos de propiedad que se adquieran y necesiten ser registrados, así como la normación y registro de las transacciones sobre la compra y venta de activos y demás actividades complementarias. Este es un punto donde se requiere un trabajo intenso de equipos multidisciplinarios, especialmente, economistas, juristas, expertos en administración de justicia y especialistas en registros de propiedad y disciplinas afines. Aún cuando sea necesario adoptar una normativa temporal, la misma tendrá que dar garantías lo suficientemente sólidas para no desestimular las iniciativas inversionistas del tipo que acabamos de señalar.

Aquí se presenta uno de los problemas que pudiera convertirse en una gran distracción del esfuerzo de reconstrucción nacional si no se maneja con sumo cuidado por el nuevo gobierno. Nos referimos a las posibles demandas de devolución o compensación de activos expropiados por el régimen socialista. Aunque puede haber muchos otros tipos de reclamaciones al Estado cubano (pensiones cuyos pagos se interrumpieron por abandono del país, por ejemplo), aquí sólo discutiremos los primeros con la esperanza de que sirva para ilustrar la complejidad de este tipo de problema.

Los bienes expropiados durante las distintas fases de consolidación del Estado socialista tuvieron una amplia gama de destinos, dependiendo de sus características, del momento de la expropiación y hasta de quienes participaron en la misma. El hecho es que la mayoría de dichas propiedades, en diversas medidas, sufrieron grandes cambios desde el acto de la expropiación. Por ejemplo, algunas fábricas y talleres fueron unidos a otras instalaciones mientras otros fueron desmantelados, canibalizados (para utilizar las piezas de repuesto en otros lugares) o abandonados. Otras propiedades, simplemente desaparecieron como edificios que fueron demolidos, inventarios (físicos y de ganado) que fueron liquidados, plantaciones permanentes cuyas cepas fueron removidas y activos líquidos que fueron absorbidos por el gobierno sin dejar huellas. Incluso la tierra de fincas donde se encontraban o aún se encuentran edificaciones puede haber sido modificada por la adición de otras construcciones, movimientos de tierra y contaminación ambiental.¹⁸ En otros casos, las antiguas propiedades pueden haber sufrido mejoras sustanciales durante las últimas tres décadas, mientras que también existen nuevos activos que fueron enteramente creados, todo como parte de los programas de inversión de la planificación socialista.

De modo análogo a los profundos cambios sufridos por las propiedades estatizadas, los propietarios mismos han cambiado simultáneamente. Muchas han muerto y no hay información sobre cuántos dejaron testamentos identificando a sus herederos, mientras otros se separaron de sus familias durante la emigración (o sin ella) y crearon nuevas familias. Algunos pocos llegaron incluso a donar sus propiedades al Estado.

Este autor no está calificado para discutir las doctrinas y tecnicismos legales que pudieran servir para orientar la política que un nuevo gobierno deba seguir en relación a los posibles reclamos. Una cosa es cierta: dicho gobierno debe estar preparado adecuadamente para enfrentar los mismos con planes bien definidos y explicados. Las consideraciones que siguen reflejan las de un economista y no pretenden sentar la pauta que se deba seguir para solventar este problema. Sólo tienen como objetivo contribuir algunos elementos de juicio pertinentes y que puedan ayudar a encontrar aquella solución que más convenga al interés nacional cubano.

En la medida que un nuevo gobierno y la población cubana deseen seriamente instaurar una economía de mercado, donde la propiedad privada, pequeña o grande, familiar o en sociedad, representa uno de los

pilares institucionales del sistema, lograr alguna forma de reconocimiento o compensación de las propiedades perdidas es necesario, precisamente en reconocimiento del valor social de este régimen. Dicho valor no se limita a los propietarios, sino que se extiende hasta los que no lo son, pero que se benefician de una mayor eficiencia económica, cuando la propiedad productiva se usa de modo competitivo y no monopolístico.

Por otra parte, es necesario visualizar la madeja de problemas logísticos y legales que habría que enfrentar si, en una decisión extrema, un gobierno decidiera “devolver” los activos expropiados. Una devolución, propiamente dicha no es factible, por los problemas apuntados más arriba. Aquéllos que fueron propietarios de bienes que no existen pudieran reclamar sobre las propiedades que en ese momento pueden ser identificadas. Simultáneamente, los que tenían propiedades que fueron sustancialmente mejoradas por las inversiones hechas durante el socialismo podrían recibir mucho más de lo que perdieron. Adicionalmente, estaría el problema de desalojar a los habitantes de casas cuyos propietarios las reclaman. Todas estas consideraciones y muchas otras sirven para ilustrar que una simple “devolucion” pudiera crear más problemas de los que resolvería, efectivamente si lo que se desea de la desaparición del socialismo en Cuba es la reconstrucción del país de la manera más justa para todos y expedita.¹⁹

Queda abierta la posibilidad de reconocer alguna forma de compensación para los que sufrieron pérdidas. Cuba iniciaría su reconstrucción económica con un profundo endeudamiento que no parece haber resultado en un aumento de su capacidad productiva. A esta deuda habría que añadir la deuda en que llegue a valorarse el monto de las compensaciones. ¿Es justo pedirle a la mayoría del pueblo no propietario y que no tuvo la oportunidad de emigrar que trabaje para compensar a los que tuvieron la fortuna de poder salir del país?

Los argumentos en pro y en contra de alguna forma de compensación o las alternativas al respecto deben ser discutidas y evaluadas en Cuba para que exista un consenso nacional en cuanto a la decisión final que se tome. Trabajos como éste pueden contribuir ideas al debate pero, la solución definitiva, tendrá que partir de la voluntad democráticamente expresada de la población.

La Liberación Gradual de los Precios y la Eliminación del Racionamiento

La flexibilidad de precios es una condición sine qua non de una economía de mercado. Los precios deben ser determinados por relaciones de oferta y demanda que, por el lado de los compradores, representan la libertad de selección (nadie los obliga a comprar o a no comprar, como en el sistema planificado), mientras que por el lado de los vendedores debe ser una expresión de libertad de opciones y de la competencia entre ellos, de manera que se logren los precios más bajos, pero que sean suficientes para cubrir los costos.

Dejar que los precios fluctúen es algo que genera incertidumbre en las mentes de los que tienen mayor aversión al riesgo, pero es necesario para que los productores y los consumidores ajusten sus decisiones respectivas a lo que ellos estimen sea más eficiente. Sin un sistema de precios que sea flexible, la economía pierde de vista donde se encuentran las actividades más eficientes socialmente (para invertir en ellas) y donde están las menos atractivas para la sociedad (para no desperdiciar recursos en las mismas). Este mecanismo es precisamente el que la planificación socialista eliminó con las consecuencias que ya conocemos de estancamiento económico crónico.²⁰

Sin embargo, a pesar de lo dicho arriba, no es fácil moverse abruptamente de un sistema de precios rígidos por mucho tiempo a uno de flexibilidad total, pues los diversos miembros de la sociedad, en función de sus distintas actividades, han ajustado las mismas a los precios existentes, estén o no distorsionados. Si el reajuste de los precios del sistema rígido al flexible fuese pequeño o afectara a sólo unos pocos bienes o servicios, el cambio hacia la flexibilidad sería más fácil.

Pero, es muy probable que la diferencia entre los precios actuales y los que resultarían después de la instauración de un régimen flexible sea sustancial y haya muchos productos básicos que no puedan ser adquiridos por la población sin que existan ajustes salariales. Esto a su vez, puede no ser posible sin desatar un proceso inflacionario de un potencial devastador, pues los salarios son parte de los costos de producción y los mismos deben estar por debajo de los ingresos de las empresas, los cuales dependen a su vez de los precios.²¹

Esta causación circular entre precios y salarios es una buena noticia en una economía de elevada eficiencia, pues los salarios (que son parte del costo) pueden ser cubiertos por los precios y satisfacer las necesidades mínimas de la población e incluso ir más allá. Sin embargo, si la economía es de una baja eficiencia, la combinación de precios altos con salarios bajos puede resultar en que muchos, acaso la mayoría, no pueda comprar los bienes mínimos que necesita para el sustento propio y el de los que dependen de él.

Independientemente de cuán ancha sea la brecha entre los precios rígidos y los niveles que alcancen en sus posiciones de equilibrio cuando se liberen, la liberación es indispensable para la normalización de la actividad económica nacional, especialmente, para que las empresas comiencen a operar bajo condiciones de autosuficiencia financiera. No existe, por otro lado, un método analítico que permita determinar ex ante la magnitud de la brecha en cada caso. Por lo tanto, será necesario conducir la liberación empírica pero, gradualmente, para evitar situaciones traumáticas de efectos secundarios indeseables. El proceso deberá ser vigilado de cerca, para observar sus efectos y tomar las acciones correctivas o aceleradoras que sean aconsejables.

La transición hacia una flexibilidad de precios se facilitará en la medida en que surjan mercados fuera de la esfera de las empresas estatales o incluso como iniciativas de las mismas.²² El mercado negro en productos agrícolas pudiera ser un precursor de las organizaciones de mercado, pero no hay evidencia sólida de su extensión, ni se sabe cuánto ha dependido de la venta de productos que tenían vendedores legítimos o de individuos que robaban a las empresas del Estado. En la medida en que este último aspecto haya sido de una importancia más que marginal, se constituirá también en un problema para la nueva economía, pues conspirará contra el establecimiento de un nuevo orden legal, de la eficiencia de las empresas víctimas de tales prácticas y del desarrollo de una economía de mercado.²³

Es posible que el racionamiento pueda ser eliminado muy rápidamente en aquellos artículos de los que no dependa la población para su subsistencia diaria. De hecho, es aconsejable que se pueda eliminar el racionamiento lo más pronto posible para que los nuevos precios indiquen dónde están las prioridades de la sociedad en materia productiva y de consumo y de ese modo guiar la actividad inversionista desde su comienzo.

No existen razones para que una vez se decida liberar algún producto del racionamiento se adopten posiciones intermedias entre el control de precios y la completa liberación de precios. La única excepción

tendrá que hacerse en aquellos bienes y servicios que se producen por monopolios y cuyos precios deberán ser regulados por una autoridad oficial competente y, especialmente, dedicada a estos menesteres. El control de precios de monopolio, por otra parte, no tiene como fin subsidiar al consumidor o minimizar el precio para favorecer a éste, sino evitar que se abuse la posición monopolística en contra del bienestar común. Es muy posible que los precios actuales de tales productos estén por debajo de lo que sería socialmente eficiente y, por lo tanto, puede que tengan que sufrir aumentos sustanciales. Esto puede ser el caso de los servicios telefónicos, eléctricos y la venta de combustibles. Otros muchos artículos pueden sumarse a la lista dependiendo del grado de concentración de los sectores respectivos.

Los procesos de liberación de precios y de reducción del racionamiento en Cuba generarán mucha incertidumbre, confusión y conflictos. No debe esperarse que los precios pasen de su situación al inicio de la transición hacia una posición de equilibrio no se conocen de antemano ni se sabe cuáles serán las posiciones respectivas de las relaciones de oferta y demanda en el mediano y largo plazo. Por ejemplo, muchos precios dependerán de productos importados y los mismos costarán internamente según la posición que alcance la tasa de cambio, la cual a su vez fluctuará de acuerdo a otras variables económicas. Todo esto significa que la flexibilidad de los precios no se mostrará a través de un sólo cambio sino por medio de oscilaciones alrededor de una o varias posiciones de equilibrio.

La población debe estar psicológicamente preparada para enfrentar estas contingencias y aprender a actuar frente a ellas. De hecho, ellas constituyen un reto a la necesidad del ajuste individual del comportamiento a un sistema en que en lugar de ser el Estado el que absorba todo el riesgo a cambio de las libertades individuales, el ciudadano puede enfrentarse a la incertidumbre a cambio de la libertad que le dá el derecho de seleccionar lo que él decida dentro de una gama mayor de oportunidades. El valor político de la flexibilidad de precios radica en que facilita la democracia en el aspecto económico de las sociedades.

La Liberación de los Mercados de Trabajo

En casi toda su extensión, la sección anterior puede aplicarse a los mercados de trabajo, pues durante la planificación socialista no ha existido la libertad de contratación por parte de las empresas, ni la libertad de los trabajadores de ofrecer sus servicios a diversas empresas, ni la posibilidad de mejorar salarios en función de la eficiencia. Los mercados de trabajo han sufrido de una rigidez similar a la que prevalece en otros mercados y la misma tiene que ser reemplazada por un sistema flexible que permita que los trabajadores de toda clase puedan seleccionar sus lugares de trabajo y cuenten con suficiente libertad para negociar sus salarios en función de sus productividades.

El sistema, cuando no está afectado por distorsiones monopolísticas y está integrado en un ambiente con amplias oportunidades de inversión, estimula la productividad del trabajo pues premia al trabajador capaz y ambicioso, mientras castiga al rezagado.²⁴ La eficiencia de las empresas precisa que las mismas tengan la libertad de contratar a los trabajadores más eficientes y deshacerse de los menos eficientes para poder operar a los costos que les permitirán cargar precios asequibles a los consumidores. Las empresas no pueden ser instrumentos de caridad pública donde por una combinación de piedad y paternalismo a veces se mantienen empleados individuos que no producen lo suficiente. Los instrumentos caritativos deben estar fuera de la empresa.²⁵

Se plantea, entonces, la cuestión de la normativa jurídica que debe regir los mercados y contratos laborales. La experiencia de los países latinoamericanos de las últimas dos o tres décadas es de especial pertinencia para Cuba. Dicha experiencia indica que la legislación laboral pueda llegar a tales extremos que cree condiciones que desestimen la generación del mismo y la inversión tanto doméstica como extranjera.

Otras limitaciones de los códigos del trabajo que abundan en la región son los salarios mínimos y otros beneficios excesivamente elevados, lo que causa que los empleadores empleen menos mano de obra, de lo que harían si el precio de la misma no fuera artificialmente alto. Lo paradójico de esta situación es que la misma hace coexistir una población trabajadora y sindicalizada relativamente pequeña con una masa de trabajadores desempleados que estarían dispuestos a trabajar por menos que el salario mínimo legal si hubiera plena libertad de contratación. Este sistema sólo beneficia a una minoría de trabajadores en detrimento de la mayoría.²⁶

Una vez más, el tema es vasto y requiere un tratamiento mucho mayor del que aquí podemos darle. Lo importante es mantener en mente que la legislación laboral debe garantizar la libertad de contratación tanto en beneficio del trabajador como el de las empresas. El requisito económico es que la norma jurídica establezca el marco que facilite la formación y dilución de contratos laborales de todo tipo en beneficio de ambas partes. Lo que no puede hacer la legislación es determinar el monto de esos beneficios ni los términos de cada contrato en favor de una parte u otra sin perjudicar a toda la sociedad. Después de todo, la felicidad no puede legislarse.

La Liberación Gradual de las Importaciones

En el instante en que Cuba dé las primeras señales de una apertura hacia una economía de mercado, el país se verá invadido de vendedores de todas partes del mundo ansiosos de mostrar sus productos y ofreciendo todo tipo de facilidades para su importación en el país. La mala noticia será que no habrá suficientes divisas para comprar todo lo que se ofrece, pero éste será el primer paso hacia la restitución de un comercio internacional libre. Antes del socialismo, la actividad importadora era libre y cualquiera podía ejercerla. La misma estaba además facilitada por un régimen de cambio libre. Con el advenimiento del socialismo, el sistema de planificación centralizada estipulaba que lo más eficiente desde un punto social era la creación de un monopolio de importación al cual debían dirigirse todas las solicitudes y planes de importación. De este modo, se eliminaron todas las actividades de importación y la infraestructura comercial que se había creado durante muchos años desapareció rápidamente. La institución del Ministerio de Comercio Exterior conllevó a una verdadera “tupición” en el flujo de información y decisiones necesario para lograr las importaciones que las empresas, ya de por sí ineficientes, requerían.

La Promoción de las Exportaciones

El bajo nivel de los ingresos por exportaciones será uno de los grandes cuellos de botella de la economía cubana. Una gran parte de esos ingresos proviene de la producción de azúcar, como es sabido, y esta dependencia no es de esperar que se modifique en el corto plazo.²⁷ Tampoco es de esperar que Cuba pueda recuperar una parte sustancial del mercado azucarero de los Estados Unidos con sus precios preferenciales, lo cual ya ha sido señalado por Pazos.²⁸

¿Qué debe hacer un nuevo gobierno para aumentar en un plazo breve los ingresos por exportaciones de Cuba? Lo mismo que el gobierno actual: promover el turismo internacional agresivamente. Bajo las condiciones actuales el turismo parece tener un cierto potencial de crecimiento y podrá desarrollarse aún más en el marco de una reforma económica profunda que pueda llevarse a cabo en condiciones de paz.

Aunque el horizonte aparece sombrío en este aspecto, ya que no es posible identificar actividades con suficiente potencial exportador, la propia depauperación económica de Cuba puede determinar una tasa de cambio tan baja que la producción exportable aparecerá con una alta competitividad exterior. El lado negativo consiste en que esa misma tasa hace que los activos cubanos tengan un precio internacional muy bajo lo que crea el peligro, como también Pazos²⁹ señaló, de que Cuba acabe regalando sus activos y su riqueza a inversionistas extranjeros, sino se pospone este proceso hasta que existan mejores condiciones para el país o se puedan canalizar los capitales extranjeros de una manera más beneficiosa.³⁰

En este punto es donde se puede presentar un fuerte argumento en favor de la ayuda exterior, lo cual este autor no favorece, ya que perpetuaría el carácter de sociedad parasitaria que el régimen actual ayudó a establecer en el país. Los que prefieran que Cuba salga adelante con base en su propio esfuerzo, favorecerán otras soluciones.

La solución principal parece radicar en una recuperación rápida de la eficiencia de las empresas del modo señalado anteriormente. Las mismas actuarían en dos frentes primordiales: el de la producción de alimentos y el de la producción de exportables, incluyendo el turismo. Esto pone nuevo énfasis en la necesidad de que el gobierno a cargo de la transición lleve a cabo una acción concertada para lograr estos objetivos.

Otros Aspectos de la Transición

El gobierno de la transición se enfrentará a una importante encrucijada en cuanto a las políticas para atraer inversión extranjera. Aunque las mismas sean muy aconsejables, al comienzo de la transición es donde el valor de los activos en monedas extranjeras puede ser sumamente bajo, como ya se mencionó; la inversión extranjera debiera ser controlada para evitar que una proporción inaceptable de la riqueza nacional pase a manos foráneas. La cuestión es decidir cuánta inversión es estrictamente necesaria aún cuando implique venta de activos a precios excesivamente bajos para reactivar la economía cubana cuanto antes.

Simultáneamente, deberá contemplarse la formación de mercados de capital de modo que las transacciones de propiedades otorgadas por el Estado a trabajadores de empresas estatales puedan llevarse a cabo. La creación de los mercados de capital proveería también un medio facilitador del proceso de privatización y de estímulo al ahorro y la inversión nacionales.

El gobierno tendrá una agenda llena con otros temas que aquí sólo podemos listar. Una lista parcial es la siguiente:

1. La necesidad de definir una política para la distribución de los derechos de transmisión por radio y televisión.

2. La regulación de las empresas aseguradoras con especial énfasis en los seguros de negocios que reduzcan el riesgo individual de la actividad inversionista.
3. La evaluación de las condiciones en que Cuba debiera unirse al tratado de libre comercio con los Estados Unidos.
4. La necesidad de dedicar suficientes recursos para explicar a la población en general y, con suficiente detalle, los problemas económicos del país, las diversas alternativas y las soluciones que parecen más aconsejables.

El Mediano Plazo

El objetivo de esta fase es la consolidación legal de la economía de mercado, hecho que estará estrechamente vinculado a las otras necesidades jurídicas de la nueva República y que incluirán un nuevo marco constitucional. El mediano plazo también se podrá caracterizar por un proceso de consolidación de una economía abierta donde será necesario lograr la diversificación de las exportaciones y la definición de aquellas actividades económicas que sean compatibles con el desarrollo económico del país. Tales actividades, por supuesto, serán identificadas, principalmente, por empresas privadas, pero es necesario estudiar si el Estado puede jugar un papel coordinador en este esfuerzo.

Otro aspecto característico del mediano plazo es la remodelación de la estructura institucional del Estado cubano, en consonancia con el nuevo marco constitucional y la instauración de una economía de mercado. Para entonces, una gran parte del aparato burocrático del socialismo habrá sido demolido y reemplazado por un aparato estatal más ligero y eficaz.

Finalmente, el mediano plazo será el marco en que se pueda definir una estrategia de largo plazo en el frente educativo. Si Cuba desea perseguir metas ambiciosas de desarrollo económico y social, deberá invertir fuertes sumas en el desarrollo de su capital humano. Este proceso debe comenzar desde el principio mismo del traspaso de poderes políticos. Es posible que el proceso pueda aprovechar los avances supuestamente logrados en materia educativa durante el socialismo, pero evaluaciones independientes de tales logros siempre impidieron conocer a ciencia cierta la naturaleza de los mismos.

El Largo Plazo

Acaso sea prematuro hablar de lo que pueda o deba hacerse en materia de política pública en Cuba más allá de cinco años desde el comienzo de la transición hacia una economía de mercado. En verdad luce algo aventurado si se piensa en los innumerables problemas que el gobierno y la población deberán enfrentar, como hemos visto, en los dos primeros años. No obstante, el largo plazo puede empezar hoy mismo con las tareas que requieran años de concepción y de puesta en marcha y, entonces, no resulta tan ocioso indagar en horizontes lejanos.

¿Cuáles son las metas que Cuba debe perseguir como nación? ¿Qué clase de estructura productiva debe el país estimular para lograr esas metas? Es obvio que el país necesita aprender a vivir de actividades

diferentes a la producción azucarera. Pero, ¿cómo se logra reestructurar toda la base productiva de un país? La experiencia enseña que la respuesta está en la versatilidad de la dotación humana de una nación. Tal riqueza no consiste sólo de destrezas de tipo cognocitivo, sino que también cubre todo el espectro de atributos afectivos o no-cognocitivos que forman parte de los objetivos educativos más elevados. Esto tiene que ver con lo que algunos llaman de manera muy general, la formación del carácter, pero que más específicamente se identifican por medio de un alto número de variables, por ejemplo, el sentido de responsabilidad, la capacidad de trabajar en equipo, la capacidad de construir y mantener organizaciones sociales complejas, la integridad, la propensión a cumplir con contratos sociales, etc. La lista de atributos es interminable y sólo se da aquí para ilustrar este ámbito de acción para la futura orientación de la política pública.

La educación de una nación puede ser un acto deliberado, parte de un contrato social. Los males que han aquejado a Cuba durante tantos años, no sólo durante los últimos treinta, pueden ser atribuidos en gran medida a deficiencias de tipo educativo. Sin querer proponer una nueva panacea, es necesario, en opinión de este autor, que la construcción de una nueva República de Cuba cuente con un esfuerzo de gran envergadura en este frente y que dicho esfuerzo sea una parte clave de la política pública por un largo período de tiempo.

CONCLUSIONES

La complejidad de las tareas que tienen que llevarse a cabo para construir una economía de mercado es evidente. Muchos reaccionan negativamente ante este tipo de planteamiento, pues lo consideran pesimista al sentir que los problemas se tratan sin eufemismos y, generalmente, las soluciones que se proponen no son fáciles. Tal estilo de presentación, también se argumenta, no genera el optimismo necesario para promover los cambios que Cuba necesita.

El economista, como cualquier otro profesional, puede ceñirse o no a algún código de conducta. Como se espera de un médico al examinar un cuerpo enfermo, el economista, al buscar soluciones para una sociedad con problemas, debe producir un diagnóstico preciso. Tal diagnóstico, tanto en el médico como en el economista, es necesario para hallar la cura o la solución adecuada. Si el diagnóstico falla por limitación del conocimiento o por falta de cuidado, las consecuencias pueden ser catastróficas.

No hay justificación ética que conduzca a dibujar un cuadro rosado de la economía cubana actual, como tampoco la hay en proyectar un camino fácil hacia el futuro. Sería una gran irresponsabilidad no mencionar las barreras que yacen en el camino hacia una economía más eficiente y más justa. El economista, como el médico, se enfrenta a dos tipos de “pacientes”: el que quiere la verdad y el que sólo quiere oír buenas noticias. Si, efectivamente, queremos contribuir a mejorar la situación cubana no hay otra alternativa que la verdad. Si hay una lección que aprender sobre el origen de los males económicos y de toda clase que hoy aquejan al país, y que lo seguirán aquejando por un cierto tiempo aún después de la transición, es que Cuba debe llegar a tener suficientes mentes claras y voces honestas para impedir que otro demagogo, prometiendo lo que no puede cumplir, se apodere nuevamente del país entero por tanto años.

¹ El autor desea dejar testimonio de su deuda intelectual con Felipe Pazos, quien al comienzo de la década de los ochenta escribió un trabajo pionero sobre este tema. Posteriormente, el 28 de diciembre de 1990, dictó la Cátedra Carlos F. Díaz Alejandro en Washington, D.C., bajo el título “Problemas Económicos de Cuba en el Período de la Transición” donde plasma y desarrolla sus ideas iniciales.

² No es posible predecir si para entonces los subsidios soviéticos habrán sido reducidos ni en qué magnitud.

³ Es de esperar que este cargo sea simultáneamente el de Director de la Junta Central de Planificación.

⁴ El uso del género masculino en la descripción de cargos se hace por simplificar el lenguaje y no denota preferencias de ningún tipo.

⁵ En la práctica, la planificación socialista consiste en un proceso dual de asignación de recursos físicos y financieros, dada la casi nula autonomía de las empresas. Como este es el sistema que heredará el gobierno de transición y que tiene que saber manejar mientras lo transforma, se corre el riesgo que las decisiones entre las asignaciones físicas y las financieras no sean congruentes, lo cual empeoraría la eficiencia de las empresas estatales recibidas.

⁶ En este tipo de disyuntiva es donde se hará notar de manera más dramática el efecto pernicioso de los subsidios y de las distorsiones de precios con que está contaminada la economía cubana. Es de notar también que este tipo de situación no ocurrirá durante la transición si el gobierno actual tiene éxito en ajustar la economía para reducir la dependencia de los subsidios soviéticos. Nótese igualmente que en la medida que perdure un cierto nivel de subsidio externo, perdurarán las distorsiones a un nivel congruente con el nivel de los subsidios. En tal caso, el gobierno de transición evitaría un trauma interno si obtiene de los soviéticos que los subsidios se mantengan y/o se reduzcan gradualmente para darle tiempo a la economía cubana de adaptarse a un nuevo equilibrio.

⁷ Tales medidas obviamente tienen que ser puestas en práctica con gran consideración por el costo social y humano que las mismas conllevan. Esto es parte de la política económica y debe ser un punto importante en la agenda de la transición. Un manejo torpe o insensible de estos problemas puede crear, en el corto plazo, reacciones políticas que interfieran con la creación de una economía de mercado y, en el largo plazo, pueden contribuir a un sistema económico despojado de toda valoración humanística. El gran desafío para cualquier sociedad (no simplemente su gobierno) es cómo crear o desarrollar un sistema económico que sea eficiente y humano sin ser paternalista.

⁸ Liberar los precios antes de que se logre una cierta privatización en condiciones competitivas de las actividades productivas puede no ser posible en todos los casos, pues, en las primeras etapas de la transición habría un gran número de empresas monopolísticas que harían subir los precios significativamente mientras restringen una oferta presumiblemente inadecuada para satisfacer a la población.

⁹ Aunque este tópico siempre es debatible, no debe descartarse. Por ejemplo, mientras la economía cubana no pueda alcanzar una cierta normalidad y persistan grandes desajustes en los ingresos de los consumidores y en los precios de los artículos de consumo, puede ser aconsejable subsidiar el precio de la leche que consumen los niños como una medida preventiva de salud pública que males mayores.

¹⁰ Aquí no damos por sentado que la definición de política es equivalente a su implantación. La experiencia de otros países enseña que existen grandes diferencias entre ambas.

¹¹ Curiosamente, el proceso fue uno de aumento de la entropía del sistema económico en su conjunto, lo cual resulta paradójico viniendo de un gobierno que prometía un estado superior de organización social en beneficio del ser humano.

¹² En la cosmovisión de la planificación socialista, la competencia se percibe como un desperdicio de recursos pues aparenta padecer de un cierto nivel de redundancia en la asignación de los mismos entre diversas empresas, mientras la concentración se ve como un proceso de racionalización. Se ignoraban dos cosas: la posible existencia de costos medios crecientes de largo plazo y la necesidad de contar con un mecanismo que incentivara la eficiencia de cada empresa.

¹³ Uno pudiera especular que si todos los subsidios fueran en forma de ayuda militar, la ineficiencia de la economía cubana no sería tan elevada, sin embargo, tal extremo no parece ser probable.

¹⁴ Esta interrogante es tan válida para el gobierno actual como para el que le siga. Es en este tipo de situación en que se puede afirmar que al gobierno de transición le conviene que el gobierno actual logre el ajuste total de su economía, de lo contrario ese gobierno tendrá que aplicar el ajuste, como ya se discutió y no le sería fácil a la población identificar la verdadera causa del corte en el gasto en salud. Por eso es necesario que se dedique una gran parte del esfuerzo de la transición a exponer al público cubano los diversos problemas económicos que aquejan la nación.

¹⁵ Este es otro punto cuya definición final dependerá significativamente de la naturaleza del traspaso de poderes políticos.

¹⁶ Para un estudio sobre las falacias y los costos del proteccionismo que es altamente ilustrativo y fácil de seguir léase a Jagdish Bhagwati, Protectionism, The MIT Press, Cambridge, Massachusetts, 1988.

¹⁷ La oferta monetaria en la economía cubana es eminentemente M1. Es de suponer que el volumen de las cuentas de ahorro es muy bajo y que los otros componentes sean de magnitudes despreciables, si existen. En ocasiones, el gobierno actual ha informado de “excesos” de circulante que en la práctica implican ahorros o atesoramientos (“hoarding”) involuntarios.

¹⁸ Como se ha venido descubriendo en los países de Europa Oriental, la destrucción del medio ambiente ha alcanzado proporciones devastadoras, además de causar daños que no son reversibles fácilmente.

¹⁹ Las formas de propiedad son muchas y no es posible inventariarlas aquí. Algunas se prestan más fácilmente que otras para devoluciones o compensaciones. Por ejemplo, los derechos de la propiedad intelectual (derechos de autor, marcas registradas, etc.) son más fácilmente reconocibles porque no había activos físicos que podían ser alterados.

²⁰ Uno pudiera preguntarse: si era tan obvio, ¿por qué se insistió en mantenerlo tanto tiempo? La respuesta no es necesariamente fácil y pudiera radicar en una combinación de ignorancia y de oportunismo. La flexibilidad de precios es un instrumento de la libertad de selección para todos los miembros de una

sociedad, sean consumidores, ahorristas, inversionistas, empresarios o trabajadores. Los oligarcas del socialismo, como cualquier otro oligarca, detestan las libertades individuales. Libertad es poder político y económico.

²¹ El argumento se ha simplificado un poco para enfocar la noción de interdependencia entre precios y salarios, pero las relaciones son algo más complejas pues hay que tener en cuenta que no todo el ingreso de los consumidores proviene de salarios, ni todos los precios se refieren a bienes de consumo, como es obvio.

²² En este punto hay que vigilar que no se formen arreglos monopolistas especialmente en la intermediación de los productos agrícolas, uno de los grandes males de la época pre-revolucionaria en Cuba y que contribuyó a darle un mal nombre al papel de la iniciativa privada en una economía.

²³ El gobierno de la transición deberá estar alerta frente a anomalías que conspiran contra sus planes. Trabajadores poco escrupulosos de empresas estatales, aún cuando se hagan propietarios parciales de las mismas en un nuevo sistema, pueden encontrar ventajas en violar las nuevas reglas si perciben que el beneficio que obtienen por esos medios es superior. Esta condición puede ser especialmente peligrosa en el caso de la venta de activos de las empresas como equipos, partes de maquinaria y ganado.

²⁴ Obviamente, el sistema también crea un problema social serio cuando ignora a aquellos individuos que son intrínsecamente incapaces.

²⁵ Ninguno de estos razonamientos debe tomarse como una afirmación tácita de que la empresa debe operar de una manera inhumana. La cuestión es comprender la responsabilidad social de producir eficientemente, lo cual puede hacerse sin perjuicio de los más altos valores éticos y humanistas en cada entidad.

²⁶ Tal inequidad no está sola pues los trabajadores así privilegiados son los que suelen trabajar en empresas protegidas con privilegios otorgados por los gobiernos y las respectivas legislaturas. Los casos más típicos de estos privilegios son la protección arancelaria contra la importación de productos competitivos del exterior que son más baratos, la imposición de restricciones cuantitativas con el mismo fin y la exención de impuestos sobre ingresos o sobre importaciones de capital y materias primas.

²⁷ La incapacidad de liberar a Cuba de la dependencia de casi un solo producto es la prueba más concluyente de la ineptitud del régimen actual. Esta continua dependencia no debe tomarse como una indicación de que la diversificación de las exportaciones no es posible.

²⁸ Op. cit., páginas 8 y 9.

²⁹ Ibid. página 3.

³⁰ Este es un caso donde la intervención estatal puede ser inevitable para evitar una consecuencia catastrófica de una falla del mercado. La situación puede ser más grave aún si el efecto combinado de la desaparición de los subsidios y el bajo nivel de los ingresos por exportaciones obliga a Cuba a vender activos en el exterior para evitar una crisis alimentaria.