

## CUBA 2006-2010. UN PANORAMA SOBRE LAS PRIMERAS REFORMAS DE RAÚL CASTRO

Beatriz BERNAL GÓMEZ

SUMARIO: I. *Un poco de historia.* II. *Objetivo y delimitación de este estudio.* III. *El debate: sus causas y sus planteamientos.* IV. *Los cambios: su clasificación y valoración.* V. *Nuevas reformas económicas y laborales. Un golpe de timón.* VI. *Conclusión.*

### I. UN POCO DE HISTORIA

Todo empezó en el verano de 2006 con las enfermedades intestinales del dictador más longevo de la historia: Fidel Castro Ruz. Continuó, unos días después, con la designación de su hermano Raúl como presidente interino del Consejo de Estado de la República de Cuba. Y llegó a su momento culminante con el discurso que pronunció este último el 26 de julio de 2007, un año después de que su hermano delegara en él, con carácter provisional, sus funciones de presidente del mencionado Consejo. En dicho discurso, pronunciado en la plaza de la Revolución Mayor “Ignacio Agramonte” de la ciudad de Camagüey donde se celebraba el 54 aniversario del famoso ataque al cuartel Moncada, Raúl Castro, en calidad de presidente provisional del Consejo de Estado, comandante en jefe de las Fuerzas Armadas y primer secretario del Partido Comunista Cubano, convocó al pueblo de Cuba a participar en un debate con el fin de realizar lo que él llamó “cambios estructurales o de concepto” para resolver los problemas que, desde

tiempo atrás, aquejaban a los cubanos, y los alentó a ser “valientes y sinceros” en el desarrollo de dicho debate. Meses más tarde, en diciembre de ese mismo año, pronunció otro discurso, esta vez ante la Asamblea Nacional del Poder Popular (ANPP) en su reunión del año, donde expresó que ya se habían hecho 215,687 debates que contenían 1,300 millones de planteamientos emitidos como resultado de la convocatoria hecha a la sociedad civil.

## II. OBJETIVO Y DELIMITACIÓN DE ESTE ESTUDIO

El objetivo de este trabajo es enunciar los cambios jurídicos que se han realizado o que simplemente se han anunciado a partir de la mencionada convocatoria al debate nacional, valorarlos en el tiempo y en la esencia, así como determinar si estos fueron realmente “estructurales o de concepto” según anunció en sus discursos Raúl Castro, o si sólo se trató de simples cambios menores o cosméticos diseñados para evitar una real transición hacia la democracia que plantease verdaderos cambios estructurales y resolviese cuestiones fundamentales como la libertades de expresión, asociación y otras muchas actualmente limitadas por la Constitución vigente. En resumen, si se trataba del inicio del deshielo del castrismo o únicamente de una especie de gatopardismo que consistiese en cambiarlo todo para que todo siguiera igual.<sup>1</sup>

Asimismo, quiero hacer tres advertencias. La primera es que por tratarse de un simple panorama, como se indica en el título del estudio, en sólo un punto de partida para el análisis de las mencionadas reformas raulistas, y deberá ser complementado con una información posterior relativa a la aplicación real de dichas medidas de reforma si, en efecto, llegan a ponerse en práctica. La segunda es que, por tratarse de medidas recientes y que se encuentran en constante evolución, el material de investigación se ha basado principalmente en fuentes hemerográficas,

<sup>1</sup> Véase de Díaz Espí, Pablo, el breve pero sustancioso ensayo, “¿cambios versus transición?”, *Encuentro de la Cultura Cubana*, núm. 47, Madrid, invierno 2007-2008, 2008, p. 66.

publicadas algunas de ellas en la prensa digital. La tercera es una delimitación en el tiempo. Este trabajo, en su primera versión, abarcaba solamente las reformas propuestas o efectuadas por el régimen castrista entre julio de 2006 y diciembre de 2008. Sin embargo, debido a que, antes de llevar a la imprenta este artículo, se realizó una importante reforma en 2010 en materia económica y salarial, añadí a la primera versión, terminada en 2008, un nuevo apartado sobre la misma, realicé algunos cambios en el texto, y alteré un poco la conclusión.

### III. EL DEBATE: SUS CAUSAS Y SUS PLANTEAMIENTOS

Fueron muchas y muy diversas las causas que dieron lugar a la oferta de Raúl Castro de hacer cambios “estructurales y de concepto” con el fin de remediar los problemas que afrontaban los cubanos en el momento de su llegada al poder. Muchas también las demandas de la ciudadanía cubana que se tradujeron en múltiples planteamientos hechos por quienes participaron en diversos foros como resultado de la convocatoria al debate nacional. Las causas pueden resumirse y clasificarse en las siguientes:

1. El desplome de los sistemas de salud y educación, ambos “caballitos de batalla” por décadas de la revolución castrista que de repente se vieron afectados por la falta de médicos y enfermeras, así como de maestros que emigraron a otros países (principalmente Venezuela) o a otros sectores mejor pagados de la economía cubana como el turismo.
2. La precariedad de los salarios, la vivienda y el transporte, ya endémica por no haber sido actualizados en décadas anteriores.
3. Las trabas a la muy limitada iniciativa privada, representada por la creación, a principios de la década de los 90 del siglo pasado, de los llamados “trabajadores por cuenta propia”.
4. La baja productividad en las zonas agrícolas con su consecuente crisis alimentaria, también endémica por décadas, en cuanto al abastecimiento de alimentos a la población.

5. Los múltiples requisitos burocráticos impuestos a la de por sí endeble inversión extranjera, iniciada tímidamente en 1982 y regulada por la Ley de Inversiones Extranjeras (Ley 77) de 5 de septiembre de 1995.<sup>2</sup>
6. Lo injusto e inequitativo de concebir al Estado como empleador único que mermaba y merma sensiblemente los ingresos de los trabajadores que laboran para empresas mixtas o de capital extranjero.<sup>3</sup>
7. La imposibilidad de los cubanos de viajar libremente, tanto dentro como fuera de la isla.
8. Lo injusto e inequitativo de la dualidad monetaria provocadora de desigualdad entre los cubanos que, por razones de diversa índole, tenían y tienen, o no, acceso a divisas extranjeras, en especial al dólar.<sup>4</sup>
9. La maraña de prohibiciones a que estaba sujeto el pueblo cubano que lo hacía vivir en un verdadero régimen de *apartheid*, en relación con diplomáticos, foráneos residentes en Cuba por razones laborales, turistas y demás extranjeros que por diversas razones viven o visitan la isla. Entre estas prohibiciones destacaban: no poder rentar autos e ir a restaurantes o a hoteles destinados al turismo; no tener acceso a computado-

<sup>2</sup> Para conocer con detalle la situación actual de la de la inversión extranjera en Cuba y su relación con la de los trabajadores cubanos que laboran en las empresas mixtas y de capital extranjero, recomiendo los trabajos de: Mercader Uguina, Jesús, “La realidad laboral en Cuba y la responsabilidad social de los inversores extranjeros”; Castañeda, Rolando H. y Montalbán, George Plinio, “Cuba: principales efectos económicos negativos de la política salarial respecto a la inversión extranjera” y Ruipérez, Javier, “Cuba, la inversión extranjera y el tránsito hacia la democracia: una relación incierta”; todos ellos expuestos en el foro *Seminario de reformas económicas en Cuba*, organizado por la Asociación “Cuba en Transición”, celebrado en la Casa de América, Madrid, 24 de noviembre de 2008. Hasta su posterior publicación, pueden consultarse en <http://84.20.13.153/seminario.cubaentransicion.com/programa.html>.

<sup>3</sup> *Idem*.

<sup>4</sup> Hay en Cuba dos monedas de curso legal: el peso cubano y el peso convertible (CUC) Mientras que el peso cubano está, más o menos a 24 pesos por dólar, el peso convertible rebasa en unos céntimos el valor del dólar.

ras y mucho menos al servicio de Internet; no poder adquirir medicinas libremente, sólo en las farmacias de barrio que les correspondían por razón de domicilio y otras.

En torno a todo lo antes expuesto, y algunos problemas más como la falta de autonomía universitaria, debatieron los cubanos durante el plazo del debate nacional y sus demandas y requerimientos llegaron a la Asamblea Nacional del Poder Popular (ANPP) avalados por miles de firmas en un ambiente de incertidumbre que oscilaba entre una cierta dosis de esperanza por un lado y una gran dosis de escepticismo por el otro, debido a que varios intentos anteriores de debates semejantes habían quedado en la nada, o en el mejor de los casos, en la toma de unas pocas medidas tendientes a resolver situaciones coyunturales. Así, en 1986, y en torno al III Congreso del partido Comunista Cubano (PCC) se había celebrado un debate nacional que dio lugar al proceso de rectificación de errores y tendencias negativas que no se tradujo en cambio sustancial alguno. Lo mismo pasó con el debate nacional de 1990 para la elaboración de la agenda del IV Congreso del PCC. Asimismo, se llevó a cabo un debate que se convocó en diciembre de 1993 y se mantuvo hasta mayo de 1994 como consecuencia de la caída de los regímenes comunistas de Europa del Este y de la desintegración de la ex Unión Soviética que dio lugar en Cuba al llamado “Periodo especial en tiempo de paz”. Durante este periodo, además de potenciarse la inversión extranjera, se tomaron medidas “anticrisis” como fueron: la legalización de la tenencia de divisas, especialmente el dólar; la autorización del trabajo por cuenta propia, la creación de las Unidades Básicas de Producción Cooperativa y la liberalización de algunos productos agropecuarios para resolver los problemas urgentes de alimentación del pueblo; liberalización que se había dado antes, en forma intermitente, durante periodos críticos.<sup>5</sup>

<sup>5</sup> Tiempo después se daría marcha atrás con algunas de esas medidas. Por ejemplo, se pondrían cargas impositivas a los trabajadores por cuenta propia hasta reducir su número y se entraría en el régimen de doble moneda sustituyendo la liberalización de las divisas.

Hasta aquí, el resultado del debate nacional del 2007 que fue ampliamente analizado por especialistas cubanos de dentro y fuera de la isla desde los ángulos político, económico y social, aunque no propiamente jurídico, y cuyos estudios quedaron contenidos en el *Dossier*: “Cuba: el cambio a debate” publicado por la revista *Encuentro de la Cultura Cubana*. Dicho *Dossier* contiene, no sólo puntos de vista polémicos entre sí, sino también miradas diametralmente enfrentadas sobre el resultado del debate y sobre los posibles cambios que en el futuro pudieran derivarse de él.<sup>6</sup>

Un par de meses después del cierre del debate, el 19 de febrero de 2008, días antes de las elecciones generales para designar a los nuevos miembros de las Asambleas de los poderes Nacional, Provinciales y Municipales del Poder Popular, Fidel Castro, desde su lecho de enfermo y en el periódico oficial *Granma* (donde escribe semanalmente sus reflexiones, dando consejos y lecciones de todo tipo al mundo en general), anunció que no aspiraría a ser reelecto a la ANPP, lo que lo invalidaba para ocupar otra vez la presidencia del Consejo de Estado. Y tres días después, el 24 del mismo mes y año, la mencionada Asamblea eligió a su hermano Raúl Castro, ya con carácter oficial, Presidente de dicho Consejo.

Ante esta nueva situación, tanto de *iure* como de *facto*, cabe hacerse las siguientes preguntas: ¿Qué ha pasado un año después del cierre del debate y cuatro años desde que Raúl Castro asumiera sus funciones, primero con carácter provisional y después con carácter definitivo, como presidente del Consejo de Estado en Cuba?, ¿En qué han quedado las peticiones y demandas hechas por los cubanos a la ANPP ante la convocatoria efectuada

<sup>6</sup> Ver los siguientes ensayos: “Cuba07: abierta a sí misma” de Manuel Cuesta Morúa; “¿Más de lo mismo?” de Juan Antonio Blanco; “Un estado de cosas superado por la vida” de Domingo Amuchástegui; “Gramática de la inclusión y del consenso” de Dagoberto Valdés; “Una aproximación desde la Isla. El ser y el devenir político de Cuba en los albores del siglo XXI” de Carlos Alzugaray; “¿Debateando la gobernabilidad en debates gobernables?” de Haroldo Dilla Alfonso y “¿Qué proyectan las autoridades?” de Antonio José Ponte. Todos en *Encuentro de la Cultura Cubana*, Madrid, núm. 47, invierno 2007-2008, pp. 68-105.

por orden del mencionado mandatario? ¿Cuáles son los cambios derivados de esta nueva situación política?

#### IV. LOS CAMBIOS: SU CLASIFICACIÓN Y VALORACIÓN

A partir de los momentos antes relatados comenzaron a rumorarse, anunciarse o efectuarse una serie de cambios que yo clasifico en: 1. Reformas de fondo. 2. Reformas menores y 3. Reformas en *stand by*, esto es, aquellas en que hay rumores, anuncios y algún que otro proyecto legislativo, pero que todavía no se han materializado. Al analizar los tres tipos de cambios o reformas, haré una valoración de los mismos teniendo en cuenta sus antecedentes, sus causas, las normas que, de ser el caso, las establecieron, así como sus consecuencias jurídicas hasta el momento de la elaboración de estas páginas.

##### 1. *Reformas de fondo*

Estas, todas de contenido económico pueden clasificarse en: reforma salarial, reforma a la seguridad social, íntimamente ligada a la anterior y reforma agraria. De fondo también, hasta cierto punto, son algunas reformas al sistema de salud como las relativas a la reorganización de los consultorios de médicos de familia, a la liberalización de la venta de medicamentos en las farmacias y a la de la atención integral de las personas transexuales auspiciada por Mariela Castro Espín, hija del actual presidente, Raúl Castro Ruz. Empecemos por las económicas.

Desde su llegada a la presidencia del Consejo de Estado en febrero de 2007 y ante el problema de la bajísima productividad en el trabajo, Raúl Castro comenzó a introducir una serie de cambios económicos en los que se sugería que el igualitarismo en el salario ya no era un principio sacrosanto en la dogmática de la revolución castro-comunista. Cabe mencionar que, ya desde las dos décadas anteriores, Raúl Castro, en su calidad de ministro de las Fuerzas Armadas, había implementado el sistema de “pago

por resultado” en las empresas gestionadas por dichas Fuerzas Armadas, entonces a su cargo. No es pues de extrañar que por la Resolución número 9 de febrero de 2008, el Ministerio de Trabajo aprobara un nuevo *Reglamento Sobre Formas y Sistemas de Pago* para todas las empresas cubanas que entraría en vigor en agosto del mismo año, aunque algunas empresas lo empezaron a aplicar de inmediato. Conforme a dicho Reglamento, y según una declaración del viceministro de trabajo, Carlos Mateu al periódico oficial *Granma*, el plazo para su aplicación terminaría el 15 de diciembre de 2008, lo que implicaba que en enero de 2009 todas las empresas deberían cumplir con la medida para su posterior inspección en febrero del mismo año. Esta Resolución tuvo como antecedentes los ya mencionados discursos de Raúl Castro el 26 de julio de 2007 y de diciembre del mismo año ante la ANPP donde dijo textualmente: “Si tu trabajas y te sacrificas más que yo, tienes que recibir más que yo”, así como sendas declaraciones del mencionado viceministro de Trabajo quien expuso: “Si es dañino darle al trabajador menos de lo que le toca, también lo es darle lo que no se merece” y del ministro de Economía, José Luis Rodríguez, quien habló sobre romper el igualitarismo en los salarios de los trabajadores; declaraciones que serían corroboradas después por Alfredo Jam, jefe de análisis macroeconómico del Ministerio de Economía de Cuba en una entrevista al periódico *Financial Times* de 18 de agosto de 2008,<sup>7</sup> y por el Canciller Felipe Pérez Roque quien expresó textualmente, en el contexto de su última visita a México en octubre de 2008 que: “Vamos a una reforma de salarios que permita que la gente gane por lo que hace y que se resuelva esa contradicción de Cuba, en la que un maletero de un hotel o un camarero de un restaurante, con la propina que recibe, gana más que un cirujano”.<sup>8</sup>

¿Y en qué consistió esta reforma? Pues bien, consistió en incrementar los salarios atendiendo a la productividad del traba-

<sup>7</sup> Véase de Sanguinety, Jorge, “Más indicios de reformas económicas en Cuba”, periódico *Diario de las Américas*, 28 de agosto de 2008.

<sup>8</sup> Nota del periódico, *El Nuevo Herald*, del 22 de octubre de 2008.



jador, esto es, en instaurar el sistema de “estímulos por productividad” o dicho en las palabras antes mencionadas, el de “pago por resultado”. Según el reglamento, la reforma tiene como objetivo uniformar la política salarial en las empresas<sup>9</sup> estableciendo diferentes sistemas de pago según la naturaleza de la labor y los resultados obtenidos por cada trabajador, y como finalidad: *a*) incentivar la productividad; *b*) reducir gastos y costos; *c*) elevar la calidad de las mercancías y los servicios; *d*) disminuir los índices de consumo energético; *e*) aumentar el aprovechamiento de la jornada laboral; *f*) sustituir las importaciones, *g*) incrementar las exportaciones y *h*) aumentar los aportes al presupuesto estatal.

En resumen, esta reforma, que implicó un incremento general de los salarios de los trabajadores estatales por primera vez en décadas, salvo en los casos de las empresas gestionadas por la Fuerzas Armadas, puso fin a la evaluación del rendimiento laboral atendiendo al colectivo e inició una evaluación de dicho rendimiento en forma individual por trabajador. Puesta a valorarla, creo que se trata de una reforma modernizadora que, bien aplicada, no sólo logrará los objetivos y finalidades perseguidas, sino que también evitará la fuga de profesionistas y trabajadores altamente cualificados a otros sectores actualmente mejor pagados como el del turismo.<sup>10</sup> Sin embargo no dio resultado y Raúl Castro se vio compelido a despedir a 500 mil trabajadores en 2010.<sup>11</sup>

También de carácter económico y con graves implicaciones demográficas fue la reforma emprendida a mediados de 2008 por

<sup>9</sup> En Cuba hay empresas mixtas con capital extranjero, pero el 90% de las empresas son estatales.

<sup>10</sup> En igual sentido se expresa el economista cubanoamericano Joaquín P. Pujol en su estudio: “Principales problemas de política económica que enfrentan las autoridades cubanas en la actualidad”, *Seminario de reformas económicas en Cuba*, cit. nota 2, donde dice: “Un paso positivo adoptado recientemente por las autoridades ha sido la eliminación del tope sobre los salarios de los empleados del sector estatal, permitiendo que se le pague algo más a los trabajadores más productivos”, aunque añade: “La pregunta que queda pendiente es como se va a administrar esta nueva regla para evitar que haya favoritismo en su administración”.

<sup>11</sup> Véase el apartado 5 de este trabajo.

el nuevo gobierno en materia de seguridad social. Dicha reforma, contenida en un Anteproyecto de Ley presentado por Raúl Castro a través de un discurso pronunciado en la primera sesión ordinaria de la VII Legislatura de la ANNP el 11 de julio de 2008, había sido anunciada desde el mes de abril de dicho año y dada a conocer a través del periódico *Juventud Rebelde*. Consistía en elevar la edad de retiro de las mujeres trabajadoras de 55 a 60 años y la de los hombres de 60 a 65 años, así como en aumentar de 25 a 30 años el tiempo de trabajo obligatorio para que el trabajador obtuviera su jubilación. Establecía, además, la obligación a todos los trabajadores de contribuir con parte de su salario al financiamiento de la seguridad social e incrementaba en un 20% la pensión mínima mensual. Asimismo, anunciaba el incremento de la pensión de los trabajadores del Tribunal Supremo y de la Fiscalía General de la República con un aumento promedio de 211 pesos cubanos.<sup>12</sup>

¿Qué sucedió con esta reforma? Pues que obtuvo su sanción el 27 de diciembre de 2009 mediante otro discurso pronunciado por el mandatario ante la misma Asamblea. En ella se promulgó la nueva Ley de Seguridad Social, añadiéndosele al Anteproyecto otros beneficios para los trabajadores cubanos. Los principales fueron: 1) que los menores huérfanos de ambos padres puedan percibir más de una pensión a la que se tengan derecho; 2) que las viudas pensionadas por su propio trabajo puedan percibir también la pensión de viudedad del marido; 3) el derecho a la pensión por invalidez, total o parcial, sin tener ya en cuenta el requisito del tiempo por servicios prestados, existente en la legislación anterior y; 4) la incorporación del derecho a la seguridad social de todos los trabajadores por cuenta propia, existente con anterioridad sólo en forma voluntaria. Asimismo, se prevén en la Ley programas sociales que garanticen la protección de ancianos sin recursos o cualquier otra persona no apta para trabajar, que carezcan de familiares en condiciones de prestarle ayuda.

<sup>12</sup> Véase [www.bbc.co.uk/mundo.com](http://www.bbc.co.uk/mundo.com), nota del 27 de abril de 2008, aparecida el 10 de noviembre de 2008.

¿A qué se debió esta reforma? Veamos sus antecedentes. Desde el triunfo de la revolución castrista en enero de 1959,<sup>13</sup> en Cuba se construyó un sistema de pensiones totalmente ajeno a la realidad socio-económica del país. Mediante él, las edades de retiro o jubilación de los trabajadores cubanos eran las más bajas y los periodos para su obtención los más largos de la región latinoamericana, lo que dio como resultado que los ingresos aportados por la clase trabajadora fueran insuficientes. Por tal razón, una buena parte de las pensiones tenían que ser subvencionadas por el Estado.<sup>14</sup> Así, desde hace décadas, aproximadamente el 60% de las pensiones se financiaban con las contribuciones de las empresas y los trabajadores destinados a dicho objetivo, y el resto corría a cargo de otros fondos del presupuesto nacional. Además, la situación empeoró a partir de 1989 debido a la pérdida de las grandes subvenciones provenientes de Europa del Este y sobre todo de la ex Unión Soviética, lo que hizo que la diferencia asumida por el Estado aumentara significativamente.<sup>15</sup> Era pues necesaria una reforma que debió haberse hecho mucho tiempo atrás de acuerdo con las posibilidades reales de una economía tan pobre y subdesarrollada como la cubana.<sup>16</sup> Tanto fue así que

<sup>13</sup> En este año que corre se cumplieron 50 años de de la instauración del totalitarismo castro-comunista.

<sup>14</sup> A partir de 1959, el Estado unificó los 54 programas de pensiones de seguridad social por vejez, invalidez y muerte, estandarizó los requisitos para acceder a los beneficios y centralizó la administración. Estos beneficios aprovechaban a los trabajadores de empresas estatales que eran la mayoría, pero posteriormente, también pudieron incorporarse a ellos en forma voluntaria los trabajadores agrarios independientes, los trabajadores por cuenta propia y los familiares de ellos. Esto hizo que para 1989, el sistema de pensiones de Cuba se encontrara entre los más amplias y generosos de América Latina, pero también el más costoso.

<sup>15</sup> Si en 1989 era de 410 millones de pesos, en 2006 fue de 1,400 millones, mientras que los fondos totales requeridos por la Seguridad Social crecieron de 1,094 a 3,5780 millones de pesos, más del triple que en el periodo anterior, haciendo insostenible la carga para el Estado.

<sup>16</sup> Véase del economista cubano disidente Espinosa Chepe, Oscar, "Cuba, seguridad social insegura", en el Blog de *Cuba Study Group*, del 10 de noviembre de 2008.

ya, desde 2003, hubo una modesta propuesta de ley con el fin de reformar el sistema de pensiones, que resultó insuficiente.<sup>17</sup> Pero el cambio, cuyas causas se deben no sólo a razones económicas, sino también demográficas como el constante decrecimiento de la población por el descenso de la natalidad, el envejecimiento de la misma y el éxodo constante de los cubanos hacia el exterior en busca de mejores oportunidades trabajo, no se produjo hasta mediados del presente año con las reformas antes expuestas de Raúl Castro, quien lo solicitó a la ANPP en su primera intervención ante ella después de asumir oficialmente el cargo de presidente de Cuba. Sus justificaciones fueron dos de las antes mencionadas (descenso acelerado de la tasa de natalidad y envejecimiento de la población) así como el fuerte incremento en los gastos de la seguridad social que representaba el 13.8% del presupuesto de la isla. “La realidad actual —dijo textualmente el presidente ante la Asamblea— es radicalmente distinta e impone extender la vida laboral activa de los ciudadanos”.

¿Resulta suficiente esta reforma? Todo parece indicar que no. Según palabras del economista y periodista independiente, residente en Cuba, Oscar Espinosa Chepe en su ya citado estudio “Cuba. Seguridad Social Insegura,<sup>18</sup> dicha reforma, que se analizaría con los trabajadores en los meses posteriores a su anuncio, ha recibido ya un rechazo “silencioso”. Las causas de este rechazo están en el incremento del requisito de años de trabajo que tiene que cumplir el trabajador para jubilarse y en la obli-

<sup>17</sup> Según esta propuesta de ley, las edades de retiro para el trabajo “regular” no se modificaban, pero se reducían en cinco años para los trabajos pesados o peligrosos, además, se preveía un aumento del monto de la pensión por cada año adicional a los 25 necesarios para el retiro y por cada año adicional de trabajo cuando se rebasara la edad mínima para obtener el retiro. Estas medidas tuvieron como finalidad ofrecer un incentivo a los trabajadores para posponer la edad del retiro, pero fueron insuficientes para resolver los problemas financieros del sistema de pensiones en Cuba. Véase Peñate, Orlando, *La reforma de los sistemas de pensiones en América Latina: la alternativa cubana*, La Habana, Ciencias Sociales, 2000.

<sup>18</sup> Véase nota 15 de este trabajo.

gación de pagar una contribución adicional cuando los salarios en Cuba no alcanzan para cubrir las necesidades fundamentales, ya que el salario, en términos reales, representa sólo una cuarta parte del magro ingreso percibido por el trabajador.<sup>19</sup> Por tal razón, opina el economista que la solución del problema de la Seguridad Social en Cuba será muy difícil de lograr con medidas parciales como las antes apuntadas. Y añade textualmente: “Se requiere un cambio radical en el sistema económico, que aliente la eficiencia y el aumento de la productividad y genere el incremento de la confianza de los ciudadanos. Sin medidas integrales no se lograrán esos objetivos, y solamente se incrementará el disgusto de la población con mayores peligros para el futuro de la nación”.<sup>20</sup> También en sentido pesimista se expresa el más destacado, a nivel internacional, de los especialistas cubanos en Seguridad Social. Me refiero a Carmelo Mesa-Lago quien, en un excelente resumen sobre la situación económica en Cuba titulado: “Una economía ineficaz y dependiente” dice sobre el proyecto, ahora convertido en ley, que éste “no enfrenta la disminución en 61% de la pensión promedio ajustada a la inflación entre 1989 y 2007”, además de que:

...la población cubana es la segunda más envejecida de la región y las pensiones para 1.5 millones de personas toman el 6.3 por ciento del PIB, las cotizaciones que pagan las empresas son insuficientes para cubrir el referido gasto y el Estado financia el déficit que toma el 2.5% del PIB.<sup>21</sup>

En cuanto a la reforma agraria era ésta, desde mi punto de vista, la más importante de las reformas económicas propuestas por Raúl Castro en sus dos primeros años de gobierno. Fue anunciada por el gobierno el 25 de marzo de 2008 y ratificada por el propio Raúl Castro en julio del mismo año, con el fin de elevar

<sup>19</sup> *Idem.*

<sup>20</sup> *Idem.*

<sup>21</sup> Véase *El Nuevo Herald* de Miami, enero 13 de 2009.

la producción y reducir la importación de los productos agrícolas en un país que, endémicamente sufre problemas de desabastecimiento alimentario.<sup>22</sup> El fundamento legal de la misma fue el Decreto-Ley 259 del 1o. de junio de 2008 y el Decreto 282 del 27 de agosto del mismo año, momento a partir del cual empezaron a recibirse las solicitudes de entrega de las tierras por los campesinos en 169 municipios del país.

¿En qué consiste la reforma? ¿Cuáles fueron sus antecedentes inmediatos? y, ¿qué puede esperarse de ella en el momento actual?<sup>23</sup> Pues bien, la reforma consiste en el reparto, en calidad de usufructo, de las tierras ociosas y baldías a los campesinos que, teniendo o no experiencia en el cultivo de la tierra, deseen explotarlas. Dicho reparto consiste en entregar hasta 40 hectáreas por individuo que posee tierra propia o hasta 13 hectáreas por individuo que no la posee. El usufructo no es vitalicio, se otorga sólo por periodos de 10 años renovables hasta 25 si el campesino se ha ajustado a las reglas establecidas por el Estado y ha pagado impuestos. Se complementa, además, con la concesión de créditos a los campesinos beneficiados y con el otorgamiento de facilidades con el fin de que estos se provean de las herramientas necesarias para la realización del trabajo agrícola, aunque con el inconveniente de que estas deberán ser pagadas en moneda convertible (CUC). Se trata, además, de una reforma descentralizadora que implica que las decisiones para el uso de la tierra, la asignación de los recursos para dicho uso y la venta de los productos que resulten de ella no estarán centralizadas en el Ministerio de Agricultura con sede en La Habana, sino que serán asumidas

<sup>22</sup> En el mencionado discurso, el primero que pronunció como presidente oficial ante la ANPP, Raúl Castro declaró que la tierra no cultivada en Cuba había bajado de un 33% a un 50% en los últimos años y que aumentar la producción agrícola era un “asunto de seguridad nacional”.

<sup>23</sup> Para un análisis de la deficiente política en materia agraria implementada por las autoridades cubanas en los últimos cincuenta años, véase el acápite II: “El problema de la producción de alimentos para la población y el pobre desempeño de la producción agrícola” del trabajo de Pujol, Joaquín P., *op. cit.*, nota 10.

por los municipios en todo el país, a través de la creación de delegaciones municipales de la agricultura que se constituyeron a partir del 29 de marzo de 2008. Es importante señalar que esta medida implicó el reconocimiento por parte del gobierno de que el pequeño sector privado agrícola cubano, tanto de campesinos individuales como organizados en cooperativas, con apenas una fracción mínima de la tierra cultivable, estaba produciendo el 70% de los bienes alimenticios en comparación con la deficiente producción de la granjas estatales.

Con esta nueva estrategia, Raúl Castro esperaba poder revitalizar la producción agrícola y reducir la dependencia de la importación de alimentos que tiene actualmente la isla. ¿Podría lograrlo? Difícil, si se tienen en cuenta los inconvenientes para el campesino de poner esas tierras baldías en producción. Por un lado, se trataba de tierras cubiertas de marabú, lo que implicaba un esfuerzo sustancial para librarlas de esa plaga; por otro, tendría que efectuar gastos sustanciales para obtener los insumos y los equipos necesarios, construir un mínimo de estructuras para poder almacenar las cosechas y hasta proveer una vivienda para su familia. Para ello, necesitaría el campesino, no sólo recursos económicos, sino también tener las suficientes garantías de que su permanencia sería respetada por un periodo adecuado que le permitiera recuperar el capital invertido. Como bien dice Joaquín P. Pujol en su trabajo ya citado:<sup>24</sup> “La recuperación de la producción agrícola será factible sólo cuando existan suficientes incentivos que estén garantizados por un sistema legal que les de a los campesinos la seguridad jurídica de que no van a ser desposeídos de la tierra y de su producción de una forma arbitraria”. Y hasta ahora eso no ha sucedido porque no llegó a implementarse debidamente. Tanto fue así que, a fines de 2010, según Mesa-Lago,<sup>25</sup> el 54 % de las tierras ociosas estatales permanece improductiva, sólo el 25% de las entregadas está en

<sup>24</sup> *Idem.*

<sup>25</sup> Véase “El desempleo en Cuba: de oculto a visible”, *Espacio Laical*, núm. 4, 2010.

explotación y ha habido una caída del 10% en la producción agrícola en lo que va de año. En igual sentido, Espinosa Chepe<sup>26</sup> nos dice que:

Los resultados de la entrega de más de un millón de hectáreas de tierra (a los nuevos campesinos) no han logrado el incremento de la producción agropecuaria, sino todo lo contrario. Hasta septiembre de 2010, la caída ha sido del 5.1%, sin incluir el desastroso comportamiento de la producción cañera.

También catalogo de fondo, aunque no al nivel de las medidas económicas antes analizadas, los cambios referentes al sistema de salud. Hasta el momento se han realizado tres cambios significativos: 1) la reorganización de los consultorios médicos de familia; 2) la liberalización de la venta de las medicinas y 3) la atención sanitaria de los transexuales con vistas a realizar operaciones de reasignación sexual. Veamos cada una de estas reformas.

Los consultorios de médicos de familia, integrados por un médico y una enfermera que laboraban una jornada completa fueron instaurados en Cuba a principios de la década de los 80 del pasado siglo y llegaron a su momento culminante en 1984 con la creación del modelo cubano de medicina familiar a cargo del Minsap (Ministerio de Salud Pública).<sup>27</sup> Este modelo de “Médico de la familia” o “Médico de la comunidad” se basó en un concepto de trabajo en equipo entre el médico y la enfermera para brindar atención sanitaria integral a un sector de la población sobre la base de la familia, y contó con cierto prestigio debido a que constituyó un paso de avance para la socialización de la medicina en Cuba. Sin embargo, a partir del 2000, debido en parte a la política internaciona-

<sup>26</sup> Véase “Cambios en Cuba: pocos, limitados y tardíos”, en <http://democracia-participativa.net>, consultado el 8 de diciembre de 2010.

<sup>27</sup> Para ser más exacta, en noviembre de 1983 cuando se escogieron 10 médicos con sus respectivas enfermeras y los situaron en el barrio de Lawton, en La Habana. Nació así el “Plan del Médico de las 120 Familias”. El 4 de enero de 1984 estaban ubicados ya en sus casitas de tres pisos. La primera planta era el consultorio, la segunda la casa del médico y la tercera la de la enfermera.



lista cubana de asistencia médica a otros países del tercer mundo, pero muy especialmente a su relación especial con el gobierno de Venezuela desde que asumió el poder Hugo Chávez, el sistema de médicos de familia entró en crisis. La causa: fueron enviados miles de galenos a dicho país a través de acuerdos de intercambio de médicos cubanos por petróleo venezolano. Esto trajo como consecuencia una merma del personal sanitario en los consultorios que, a partir de la fecha señalada funcionaban sólo por las mañanas y, obviamente, múltiples quejas de los cubanos que hicieron llegar a la ANPP a través del debate nacional. Como resultado de lo antes dicho, por disposición del gobierno de Raúl Castro del 8 de abril de 2008, se comenzó la reorganización de los consultorios, que consistió en cerrar la mitad de los existentes con el fin reforzar la otra mitad que, además, sería asistida por los alumnos de sexto año en adelante de las facultades de medicina del país. La medida, racional en cuanto al mejor funcionamiento de los consultorios, tiene el inconveniente de dejar desasistidos a gran parte de la población cubana.

Durante el ya mencionado “periodo especial” resultado de la caída del comunismo en Europa del Este y la ex Unión Soviética, se produjo un gran desabastecimiento de medicinas en las farmacias que vendían sus productos en moneda nacional. No así en las farmacias “dolarizadas” que contaban con amplios inventarios y vendían sus medicamentos sin receta a quienes pudieran pagarlos. Esta situación fomentó, no sólo acaparamiento de las mercancías, sino también la venta clandestina de éstos en bolsa negra y buen número de hurtos en los hospitales, todos estatales. Debido a ello, por un acuerdo del Minsap y de la ANPP de julio de 2005 se creó el “Sistema de Protección Popular” en la distribución de medicamentos. Dicho sistema consistió en crear “comisiones de vecinos” de cada barrio, que en colaboración con los presidentes de las Asambleas Municipales del Poder Popular, intervendrían en la distribución y fiscalización de las medicinas en todas las farmacias. Tanto fue así que en 2006 hubo redadas contra farmacias privadas ilegales donde se decomisaron gran

cantidad de medicinas acaparadas, así como cambios en la legislación penal del país estableciendo penas de hasta 8 años de cárcel a los acaparadores. Sin embargo, la situación no se solucionó, lo que llevó a Raúl Castro, en marzo de 2008 a liberalizar la venta de medicamentos.<sup>28</sup> Actualmente los cubanos pueden adquirir las medicinas en cualquier farmacia y no sólo en las farmacias de barrio que les habían sido asignadas. Esta es otra de las prohibiciones que fueron eliminadas por el nuevo gobierno.

La tercera de las medidas tomadas por el gobierno de Raúl Castro en materia de salud pública fue la referente a la atención sanitaria de los transexuales con vistas a realizar operaciones quirúrgicas de reasignación sexual. Fue tomada por la Resolución 126 del Minsap y por la Resolución 162 del Centro Nacional de Educación Sexual (Cenesex), ambas de 2008, y tiene como antecedente la creación en 2005 del mismo. Fue el resultado de un grupo de trabajo interdisciplinario sobre educación sexual creado en 1979 y que, como ya he dicho, es dirigido y apoyado por Mariela Castro Espín, hija de Raúl Castro.

El Cenesex tiene como finalidad implementar y coordinar una política nacional de atención integral a los transexuales, así como aprobar la pertinencia o no de la cirugía de reasignación sexual en cada caso particular y promover las investigaciones sobre ello, asesorando para tal efecto al Minsap. Cabe mencionar que esta nueva política de asistencia y apoyo a los transexuales constituye una “vuelta de tuerca” en relación a la política seguida durante décadas por el gobierno cubano totalmente discriminatoria y represiva con respecto a la homosexualidad.<sup>29</sup> Aunque hay que reconocer que dicha “vuelta de tuerca” tuvo como antecedente legislativo la eliminación del delito de “sodomía” del Código Penal en 1979. A partir de entonces, sólo se castiga a los

<sup>28</sup> Véase el artículo de Yolanda Martínez: “Frena Cuba contrabando de medicinas”, *Grupo Reforma*, lunes 20 de marzo de 2006.

<sup>29</sup> En efecto, a finales de la década de los 60 del pasado siglo se crearon unidades de ayuda a la producción, llamadas UMAP, por sus siglas, que resultaron ser verdaderos campos de concentración y trabajos forzados para quienes, por aquel entonces, eran catalogados como “lumpen”, entre ellos los homosexuales.

homosexuales por molestar a otros con sus requerimientos o por ofender las buenas costumbres con exhibiciones impúdicas, en ambos casos por el delito de “escándalo público”. La consecuencia de esta reforma en materia de salud pública, además de legitimar a la “Comisión Nacional de Atención a los Transexuales”, contempla la elaboración de una ley que entrará en vigor en los próximos años. Mediante ella, se les permitirá en forma expedita el cambio oficial de nombre a los transexuales (basta con un certificado del Minsap que indique su calidad de transexual para efectuar el cambio de género en el documento de identidad) y se les operará gratuitamente con el fin de que obtengan el cambio de sexo.<sup>30</sup> Contempla, además, el reconocimiento legal de las parejas gay. Mi opinión al respecto es que celebro el cambio de política del gobierno cubano en relación a los homosexuales, así como la creación de un centro dedicado a la atención integral de los transexuales, aunque considero que, tratándose de un grupo tan minoritario de la población, esta reforma debe ser catalogada de poco peso, en relación con los muchos cambios políticos, económicos y sociales que necesita la isla.

## 2. Reformas menores

Con el fin de dar respuesta a las miles de quejas y reclamaciones que vieron la luz como consecuencia del debate nacional, y en ciertos casos anticipándose a ellas, el gobierno de Raúl Castro, a partir de abril de 2008, se vio abocado a disolver parte de la “maraña de prohibiciones” que sufría el pueblo cubano desde décadas anteriores y que lo mantenía, no sólo en un verdadero estado de *apartheid*, sino también ajeno a la modernidad desde un punto de vista tecnológico. Las razones que había dado el gobierno para justificar y mantener ese cúmulo de prohibiciones se

<sup>30</sup> Según palabras de la propia Mariela Castro a mediados de 2008, la Comisión Nacional de Atención a los Transexuales ha recibido ya 92 solicitudes de cambio de sexo y ha confirmado el diagnóstico de 27 transexuales, de los cuales se espera la cirugía de 19.

basaron en el ya mencionado “periodo especial” resultado de la caída del mundo comunista y fueron, básicamente, la crisis energética, ya endémica, que sufría Cuba y que por lo visto no ha sido resuelta del todo con el petróleo de Venezuela y la intención de evitar las desigualdades entre la población en un momento de escasez generalizada.<sup>31</sup>

¿Cuáles fueron las razones que se adujeron ahora para efectuar un cambio al respecto? ¿Cuáles sus antecedentes inmediatos? Pues bien, como era de esperar, los varios discursos de Raúl Castro, algunos ya mencionados. El primero, pronunciado el 31 de julio de 2006, en su calidad de presidente interino, en la clausura del XIX Congreso de la Central de Trabajadores de Cuba (CTC), donde reclamó a los dirigentes sindicales un “talante más autocrítico y menos burocrático para oír las reclamaciones de la gente”; el segundo, pronunciado el 26 de julio de 2007, todavía como presidente interino, donde llamó al pueblo a trabajar con “sentido crítico y creador, sin anquilosamiento ni esquematismo”; el tercero, pronunciado el 28 de diciembre de 2007, ante el pleno de la ANPP, donde expresó que en Cuba había “exceso de prohibiciones y medidas legales que hacían más daño que beneficio”; y el cuarto, pronunciado el 24 de febrero de 2008, cuando aceptó, ya con carácter oficial, el cargo de presidente del Consejo de Estado donde expresó que había que reducir el “exceso de prohibiciones y regulaciones, empezando por eliminar las más sencillas”.

Así, y acorde con las palabras del nuevo gobernante, el Gobierno cubano autorizó, por una disposición administrativa del 21 de marzo de 2008, la venta de equipos de reproducción de videos de todo tipo, televisores de todas las medidas de pantalla, ollas de presión y arroceras eléctricas, hornos de microondas, alarmas para autos y otros productos semejantes. Dicha disposición modificó dos artículos de la Resolución 222 del año 2003 que prohibía la venta minorista a la población de ese tipo de productos. Tres días después, por un Decreto del 25 de marzo

<sup>31</sup> Así lo dijo Raúl Castro en su discurso de aceptación del cargo de presidente del Consejo de Estado el 24 de febrero de 2008.

del mismo año, publicado en el periódico oficial *Granma*, y puesto en vigor el 14 de abril, se le permitía a los cubanos comprar y utilizar teléfonos celulares (hasta ese momento sólo accesibles a funcionarios del Gobierno y a empresas extranjeras) que serían gestionados por la compañía pública de telecomunicaciones ETECSA, bajo la modalidad de “prepago” y sólo adquiribles a través de divisas extranjeras.<sup>32</sup> Se dispuso, además, según declaración del Departamento de Comercio, que a partir de junio de 2008, los cubanos y otras personas residentes en los Estados Unidos, podrían enviar celulares a Cuba para uso empresarial o personal. Estas medidas fueron expuestas por el viceministro primero del Ministerio de Informática y Comunicaciones quien anunció que “próximamente” se emitirían las regulaciones necesarias al respecto.

Otra de las medidas de eliminación de prohibiciones fue la de permitir a los cubanos el acceso libre a hoteles de lujo, a poder alquilar autos para conducción propia y a tener acceso a restaurantes turísticos, todas ellas sólo accesibles a los extranjeros en tiempos anteriores. Así, por declaración del 31 de marzo de 2008, se permitió a los cubanos el acceso libre a hoteles de primera clase, antes reservados al turismo, salvo en casos excepcionales.<sup>33</sup> Con esta medida se eliminó una violación flagrante al artículo 43 de la propia Constitución de la República de 1976 que establecía en uno de sus incisos que:

El Estado consagra el derecho conquistado por la revolución de que los ciudadanos, sin distinción de raza, color de piel, sexo, creencia religiosa, origen nacional o cualquier otra lesiva a la dignidad humana, ...del disfrute de balnearios, playas y centros de deportes, recreación y descanso.

<sup>32</sup> Según el periódico *Granma*, la venta de celulares se debió a: “La obtención de créditos y tecnología extranjera con países amigos, con el fin de mejorar los servicios de telefonía del país”.

<sup>33</sup> Los cubanos sólo podían hospedarse en hoteles de lujo en caso de que fueran premiados por el trabajo o cuando se trataba de disfrutar de sus “lunas de miel”, siempre con autorización especial.

Dicha violación se produjo a partir de la década de los 80 del siglo pasado, a consecuencia del *boom* del turismo en esa década, sometiendo a los cubanos, como he mencionado antes a un *apartheid* en relación con turistas, diplomáticos y cualquier tipo de extranjeros que por una u otra razón vivían o visitaban la isla. Puesta a valorar estos cambios, debo decir que considero positivas aunque insuficientes estas medidas de liberalización. Tienen todas, además, el inconveniente de que sólo son accesibles a los pocos cubanos que cuentan con acceso a divisas provenientes del extranjero bajo el sistema de doble moneda, lo que, lógicamente, es fuente de gran desigualdad y descontento entre el resto de la población.

### 3. *Reformas en stand by*

Una de las reformas que se rumoran como indispensables para evitar las distorsiones económicas y sociales existentes actualmente en Cuba es precisamente la eliminación del sistema de doble moneda, introducido en Cuba a mediados de la década de los 90 del pasado siglo, como resultado de una fortísima devaluación del peso cubano y la introducción del dólar norteamericano como moneda de curso legal durante el “Periodo especial”. Regulado por una Resolución del Banco Nacional de Cuba de 1994, se establecieron en dicha fecha dos monedas de curso legal: el peso cubano y el peso convertible (CUC). En un principio el CUC sirvió para entregar “el vuelto” en las compras que se hacían en las tiendas en divisas, principalmente en dólares, provenientes de las remesas que enviaban a sus parientes los cubanos en el exilio. A partir de 2004 el dólar dejó de ser moneda de curso legal (aunque no está sancionada, como en épocas anteriores, la tenencia del mismo) y el CUC que se cambia (aproximadamente) por 24 y se compra por 25 pesos cubanos o nacionales sustituyó al dólar como moneda convertible equivalente a la anterior.<sup>34</sup>

<sup>34</sup> Véase la ponencia de Pujol, Joaquín P., “Principales retos de política económica que enfrentan las autoridades cubanas en la actualidad”, *Seminario de reformas económicas en Cuba*, cit., nota 10.

Este sistema de doble moneda ha sido causa de fuertes discusiones en Cuba porque, según la opinión de los especialistas en la materia, además de distorsionar el funcionamiento de la economía, se trata de un impuesto disfrazado sobre las transacciones y las remesas y se convierte en una fuente de desigualdad entre la población. Además, esta moneda no es realmente convertible, porque su valor no se determina en el mercado internacional, sino que es establecida unilateralmente por el gobierno cubano y no tiene circulación fuera de la isla. “La característica más injusta del sistema de doble moneda —dice Joaquín Pujol—, es que fuerza a los ciudadanos a pagar por los bienes más necesarios en una moneda diferente a aquella en la que se les paga y que resulta mucho más cara”. Y añade: “La injusticia se vuelve aun mayor cuando a los precios en las tiendas del Estado donde hay que pagar en CUC se le incorporan sobreprecios sustanciales”.<sup>35</sup> ¿Se llevará a cabo esta reforma? El tiempo lo dirá, hasta ahora las bases más sólidas para esperarla son los varios discursos ya citados de Raúl Castro en los cuales se manifestó a favor, pero en espera del momento propicio para efectuarla. “Hay que eliminar la doble moneda —dijo—, pero poco a poco para no provocar el caos”. En sentido contrario, los economistas cubanos, tanto dentro como fuera de la isla, la consideran, no sólo indispensable, sino también de realización inminente si se quiere poner orden en el caos económico que desde hace décadas vive la isla.

Otro de los reclamos populares que salió a la luz en el ya mencionado debate nacional de 2007 fue el relativo a la falta de libertad de circulación de los cubanos, tanto dentro como fuera de la isla, así como las dificultades que tenían y tienen los cubanos residentes en el extranjero para visitar su tierra. Notorio fue el caso del joven estudiante Eliecer Ávila quien en uno de los debates cuestionó a Ricardo Alarcón, presidente de la ANPP, mencionando, entre otras restricciones que sufrían los cubanos, la de no poder viajar libremente al extranjero. De importancia también fue una Declaración de la Cancillería Cubana de 2003

<sup>35</sup> *Ibidem.*

donde se prometía flexibilizar y abaratar los trámites para viajar a la isla de los cubanos exiliados. Estos problemas no son nuevos. De todos es sabido las varias oleadas de éxodos masivos que ha sufrido la población cubana durante los cincuenta años de régimen totalitario, lo que ha provocado muchas muertes y desapariciones de cubanos en el Golfo de México, así como las múltiples dificultades y cargas económicas que se le imponen a los cubanos del exterior para visitar a sus parientes en Cuba. Se hace pues necesaria una reforma migratoria para resolver este problema que es sobre todo humanitario. Con tales antecedentes, el excónsul de Cuba en México, Pedro Riera Escalante, presentó un proyecto de ley migratoria ante la ANPP el 16 de abril de 2008, basado en sendos artículos de la Constitución vigente que estipulan, respectivamente, que todo ciudadano tiene derecho a dirigir quejas y peticiones a las autoridades y que la iniciativa de las leyes compete a los ciudadanos, siempre que ejerciten la iniciativa 10,000 ciudadanos con derecho al voto.<sup>36</sup>

Dicho proyecto de ley prevé, en relación a los cubanos residentes en la isla las siguientes medidas: 1) la eliminación del permiso de salida y de la invitación por un pariente o amigo del exterior, que actualmente se requieren para obtener el permiso; 2) la regulación del tiempo que pueden permanecer fuera de la isla sin requerir ratificaciones especiales (11 meses que pueden convertirse en 2 años); y 3) la eliminación de la pena de confiscación de bienes a los que quieran irse definitivamente de Cuba. En relación a los cubanos que viven en el exterior, el proyecto propone: 1) que puedan entrar sin visa a su tierra; 2) que puedan invertir en negocios o empresas en la isla; y 3) que puedan ejercer el derecho al voto en las elecciones que se celebren en ella. Como puede observarse, el proyecto contiene una serie de medidas, sobre todo en relación a los derechos de los cubanos en el extranjero que, creo, difícilmente serán aprobadas por la ANPP para convertirse en ley, en el supuesto caso de que su promotor, quien ya ha pedido el

<sup>36</sup> Véase artículos 63 y 88, inciso g) de la Constitución de la República de Cuba.



acceso a los medios de comunicación para conseguir las 10,000 firmas que requiere el artículo 88 de la Constitución, pueda obtenerlas. Pero ahí quedará, como un buen esfuerzo para la realización de una futura reforma migratoria que tanto necesita Cuba.

## V. NUEVAS REFORMAS ECONÓMICAS Y LABORALES. UN GOLPE DE TIMÓN<sup>37</sup>

Como resultado de la crisis financiera y económica mundial de 2008 y 2009, unida a la mala gestión en materia de economía que ha tenido Cuba desde el triunfo de la revolución castrista hasta la fecha actual, en abril de 2010<sup>38</sup> Raúl Castro informó al pueblo de Cuba que había más de un millón de trabajadores que sobraban en la plantillas de los organismos estatales. Por tal razón, anunció, nada más y nada menos que en la Central de Trabajadores de Cuba (CTM), sindicato del Partido Comunista, el despido de 500,000 de ellos, entre los meses de octubre del 2010 y marzo de 2011, y a 1 millón más en los tres años subsecuentes.<sup>39</sup>

<sup>37</sup> Para la elaboración de este apartado he tenido en cuenta los siguientes artículos: “¿Marcha Cuba hacia el capitalismo?” de José Azel, “El ajuste cubano” de Rafael Rojas, y los ya citados: “Cambios en Cuba: pocos, limitados y tardíos” de Oscar Espinosa Chepe, *cit.*, nota 26, y el “El desempleo en Cuba: de oculto a visible” de Carmelo Mesa-Lago, *cit.*, nota 25. José Azel es analista del Instituto de Estudios Cubanos y Cubano-Americanos de la Universidad de Miami. Su artículo aparece en: *El Nuevo Herald*, del 15 de noviembre de 2010. Rafael Rojas es historiador, analista político e investigador del CIDE en México. El artículo fue publicado en el periódico español *El País*, el 21 de octubre de 2010. Óscar Espinosa Chepe es economista, periodista independiente y reside en Cuba. Carmelo Mesa-Lago es abogado, economista y profesor emérito de la Universidad de Pittsburg, USA.

<sup>38</sup> Esta declaración tuvo como antecedente un informe del ministro de Economía Mario Murillo, donde anunció una caída de un 1% en la productividad debido al: “subempleo y exceso de planillas en la mayoría de las actividades del país”.

<sup>39</sup> Cuba tiene más de 11 millones de habitantes. Su fuerza laboral es de 5 millones de trabajadores, de los cuales 4.2 millones están empleados en el sector estatal. El resto se ubica en el no estatal, compuesto por cooperativas agrícolas, campesinos privados y trabajadores “por cuenta propia”.

Luego emitió un Decreto Ley al respecto. Se trata, pues de una reforma de fondo. Es más, de la medida de mayor impacto de la estrategia raulista con la que se pretende levantar la maltrecha economía cubana.

Estas medidas (que las autoridades cubanas llaman ajustes) vinieron acompañadas de una serie de documentos que dieron cuenta de los instrumentos legales que servirán para implementar la política a seguir sobre el ejercicio del trabajo por cuenta propia, así como el proceso de reducción de las plantillas estatales “infladas”. Poco después se dio a conocer el *Proyecto de Lineamientos de la Política Económica y Social*, que deberá aprobarse en el VI Congreso del Partido Comunista a celebrar en abril de 2011.

La pretensión del gobierno de incorporar a los 500 mil trabajadores despedidos al sector privado se basa en la ampliación de los llamados “cuentapropistas”. Así, se autorizan 178 actividades por cuenta propia algunas de ellas congeladas desde tiempos anteriores y 9 nuevas que representan un ligero avance respecto a la situación previa. Según la nueva regulación, los cuentapropistas no pueden ser jubilados ni tener vínculo alguno laboral, pero pueden obtener varias licencias para practicar más de una actividad en cualquier lugar del país, así como contratar empleados fuera de su familia y alquilar locales del Estado o de otros ciudadanos con menos restricciones, comercializar productos alimenticios que antes estaban prohibidos, abrir cuentas bancarias y acceder a créditos. Además, se han autorizados cooperativas de taxistas y transportistas, el arriendo de locales a barberos, peluqueros y salones de belleza, quienes podrán fijar libremente sus tarifas, siempre que paguen la renta y un alto impuesto al Estado. También se autoriza la construcción privada de viviendas y se regula el trabajo de chapisteros, albañiles, limpiabotas, productores de jabón, de artículos de aluminio, etcétera, y se amplía el número de sillas que pueden tener los paladares.<sup>40</sup> Cabe señalar que se trata de actividades que

<sup>40</sup> Los “paladares” son pequeños restaurantes que funcionan desde décadas antes, donde los cubanos pueden pagar en moneda nacional. Sólo podían contar con 12 sillas. A partir de la reforma pueden contar con 20.

ya se realizaban en la ilegalidad. Ahora bien, esta limitada apertura hacia la propiedad y la actividad privadas tiene serios limitantes que son: 1) la carencia de experiencia de quienes, antes, eran oficinistas al servicios del estado; 2) la falta de insumos y de acceso al crédito, a pesar de la autorización para obtenerlo de una banca estatal deficitaria y 3) los fuertes impuestos<sup>41</sup> establecidos para una población que no tiene cultura impositiva. Esto, en un país donde es difícilísimo detectar a los trabajadores por cuenta propia nos hace pensar que, aunque las nuevas regulaciones adviertan que caerá “todo peso de la ley” sobre los que evadan el pago de tributos, la mayoría de los cuentapropistas continuarán en la ilegalidad.

¿Serán suficientes estas medidas para ocupar en el sector privado 500 mil trabajadores, ahora, y más de un millón a tres años vista? Difícil. Como bien dice José Azel:<sup>42</sup>

La medida de despido parece asumir que todas las personas poseen la aptitud y habilidad para ser empresarios capaces de ganarse la vida en actividades muy distintas a su experiencia y formación profesional. El gobierno está apostando a que el ingenio y el espíritu empresarial del pueblo cubano proveerá de alguna manera un reemplazo para las ineficiencias del sector estatal, y que lo hará sin acceso a efectivo, crédito, materias primas, equipos, tecnología u otros insumos necesarios para producir mercancías y servicios.

O, en palabras de Espinosa Chepe:<sup>43</sup>

Las condiciones para recibir una cantidad tan grande de desempleados no se han preparado convenientemente. Se requiere de un mercado mayorista para abastecer a los cuentapropistas [...] donde comprar los insumos en condiciones razonables para realizar las producciones y prestar los servicios.

<sup>41</sup> Las nuevas regulaciones establecen cinco fuertes tributos, así como la advertencia de que el peso de la ley caerá sobre infrinjan la misma. Véase Mesa-Lago: “El desempleo en Cuba: de oculto a visible”, *cit.*, nota 25, sección 3, inciso d).

<sup>42</sup> “¿Marcha Cuba hacia el capitalismo?”, *cit.*

<sup>43</sup> “Cambios en Cuba: pocos, limitados y tardíos”, *cit.*

Además, este autor considera que, una reforma a tan corto plazo, en un país en que durante las últimas décadas no han preparado técnicos en organización del trabajo y que deja la racionalización del mismo a comisiones elegidas en asambleas en los centros de trabajo, lo más probable es que fracase.

También crítica es la opinión de Mesa-Lago, quien opina que:

...la lista de 178 actividades es muy reducida, y por consiguiente insuficiente para asimilar 500 mil desempleados en menos de seis meses. Además, que el Decreto Ley sobre despido, aunque va en una buena dirección al eliminar beneficios excesivos que tenían antes los trabajadores, se va al otro extremo del péndulo, pues las nuevas prestaciones son ahora muy reducidas en comparación con los seguros de desempleo establecidos por una gran parte de los países latinoamericanos.<sup>44</sup>

Sin embargo, este autor es muy propositivo. Así, dedica algunas páginas de su estudio a ofrecer varias sugerencias al gobierno cubano con el fin de que implemente una política que logre sus objetivos. Estas sugerencias son: 1) Objetividad y transparencia en la selección de los despedidos, a través de la creación de una instancia de reclamos y ventilación de quejas sobre discriminación en las decisiones tomadas por el Comité de Expertos que está integrado actualmente por administradores de empresas estatales, miembros del Partido Comunista y del Sindicato; 2) Establecimiento de normas que inspiren confianza al cuentapropista. La actividad privada conlleva un riesgo que debe ser compensado con una ganancia adecuada y con reglas de juego transparentes y estables que no se cambien arbitrariamente o se endurezcan injustamente para no repetir errores como sucedió en el pasado, en el ámbito del sector privado; 3) Enumeración de las actividades prohibidas por corresponder al Estado, en vez de señalar las permitidas, dando así flexibilidad a estas últimas (lo que no está

<sup>44</sup> “El desempleo en Cuba: de oculto a visible”, *cit.*, sección 3, inciso e).

prohibido está permitido), así como permitir a los profesionales universitarios, que son muchos, a ejercer sus profesiones. Con esta nueva legislación sólo pueden ejercer su carrera los informáticos, los economistas y los maestros “repasadores”, y estos sólo si son jubilados. Al ejercer sus profesiones, ingenieros, arquitectos, agrónomos, contadores y administradores de empresas pueden tener gran impacto en la creación de empleo, así como en el aumento de la productividad y en la expansión de la oferta de bienes y servicios, creando un efecto multiplicador; 4) Reducción de los impuestos a los trabajadores por cuenta propia, pues son exorbitantes (40% de los ingresos, 25% de la nómina y 25% de la seguridad social ) razón por la cual se inhibe la apertura de nuevas empresas legales; 5) Creación de un mercado mayorista de insumos. Mientras el Estado no pueda hacerlo, se deberá permitir a los propios cuentapropistas la producción privada e interna de los mismos; 6) Eliminación de las restricciones al usufructo en el sector agrícola; 7) Expansión de las áreas de inversión al capital extranjero; 8) Programa de protección social a los despedidos y a los grupos vulnerables. Los periodos de pago de salario a los desocupados son muy cortos. Por tal razón, debería de establecerse un programa a los desocupados que caigan en estado de pobreza, ligado a un entrenamiento con vistas a la futura demanda de trabajo y; 9) Financiamiento al sector privado. Esto sólo podría lograrse permitiendo que las remesas que vienen del extranjero puedan utilizarse en los negocios por cuenta propia y no sólo para el consumo. Fomentar donaciones de los cubanos residentes en el extranjero y de la Unión Europea sería conveniente. Sin embargo creo que será difícil que el gobierno cubano lo acepte, debido al temor que ha tenido y tiene a una apertura política en Cuba por la inversión de los exiliados.<sup>45</sup>

<sup>45</sup> El Grupo de Estudios sobre Cuba (radicado en Miami) ha propuesto crear un fondo internacional de 10 millones de dólares para otorgar pequeños préstamos de bajo interés a las PYMEs. La Unión Europea también podría dar donaciones para este propósito.

## VI. CONCLUSIÓN

Han pasado cuatro años desde que Raúl Castro dirige los destinos de Cuba, en un principio en forma interina, actualmente en forma oficial con los cargos de presidente del Consejo de Estado, del Consejo de Ministros y Secretario del Partido Comunista Cubano. ¿Qué ha sucedido en tan largo tiempo? ¿Se han hecho reformas “estructurales o de concepto” como en varias ocasiones anunció el nuevo gobernante? ¿Pueden vislumbrarse medidas esenciales desde los puntos de vista económico y social o se trató sólo de simples cambios coyunturales para dar salida a la inconformidad del pueblo cubano reflejada en el debate nacional de 2007? Y no me refiero a la posibilidad de una transición hacia la democracia, porque entre los cambios anunciados por el nuevo gobernante no hay ninguno de carácter político que indique dicha transición.

Intentaré dar respuesta a estas preguntas de la forma más objetiva posible. Creo que las reformas, la mayoría de carácter económico, han sido de poco calado o han fracasado, salvo la última sobre los despidos de los trabajadores de empresas estatales a consecuencia de la crisis económica actual. Las anteriores fueron cambios hechos o anunciados sólo con el fin de evitar que explote la “olla de presión” que bulle en la sociedad cubana como resultado de medio siglo de incompetencia gubernamental en todos los ámbitos, principalmente en el económico. Claro que en más de cincuenta años de dictadura la economía cubana ha experimentado altas y bajas, pero vista en su conjunto ha sufrido un deterioro significativo en relación a 1959, fecha del triunfo de la revolución cubana.<sup>46</sup> Esto se refleja actualmente en la baja productividad de la mano de obra, en la escasez de alimentos para la población y el pobre desempeño de la producción agrícola,

<sup>46</sup> Antes del triunfo de la revolución cubana en 1959 y según los datos de la ONU y la UNESCO en esas fechas, Cuba se encontraba entre los tres países más desarrollados de América Latina en los aspectos sociales y económicos. Actualmente, desde un punto de vista económico, se encuentra entre los últimos, sólo superado por Haití.

en la carencia de vivienda adecuada para la población unida al menoscabo de las ya existentes, en el deterioro continuado del sistema de transporte dentro de la isla a pesar de la relativamente reciente ayuda de los chinos en este acápite, en las distorsiones económicas y sociales introducidas por el sistema monetario de “doble moneda” y en el detrimento de la infraestructura general de la isla (fábricas, acueductos, sistemas de drenaje, etcétera) debido a los bajos niveles de formación de capital e inversión por parte del gobierno.

Si a lo anterior añadimos la falta de libertad de contratación en el mercado laboral, la debilidad de las actividades de los trabajadores por cuenta propia (intento de desarrollo de una cierta iniciativa privada que se permitió en la década de los 90, se debilitó en años posteriores y que ahora se pretende que sustituya al subsidio estatal), así como el débil acceso a los mercados internacionales debido a la mala reputación del gobierno cubano en el cumplimiento de sus obligaciones crediticias, empeorada ahora por las crisis financiera y económica a nivel global, y la falta de un marco jurídico claramente definido por las autoridades para que su aplicación no resulte arbitraria. Además de otros problemas como el de los estragos causados por el paso de los huracanes que con periodicidad asolan la isla y que de hecho produjeron, a la mitad del gobierno de Raúl Castro, una casi una paralización del ritmo de sus reformas, precisamente cuando eran más urgentes e indispensables. No es necesario ser un especialista para afirmar que la clase dirigente en Cuba se enfrenta todavía a grandes retos económicos<sup>47</sup> en el futuro cercano para mantenerse en el poder.

Esto, sin olvidar otros problemas de carácter social como el deterioro reciente de los servicios médicos domésticos, ya mencionados, y de la educación, <sup>48</sup> logros indudables de la revolución

<sup>47</sup> Véase otra vez de Pujol, Joaquín P., “Principales retos de la política económica...”, *cit.* nota 10.

<sup>48</sup> No hay duda de que Cuba cuenta con una de las poblaciones más educadas de América Latina, pero la sustancial inversión que ha hecho en recursos

castrista en sus primeras décadas y que han sido, durante todo el periodo revolucionario, como ya he dicho, los “caballitos de batalla” en que se ha basado la propaganda revolucionaria. Cabe preguntarse: ¿Podrá el gobierno cubano resolver tantos y tan variados retos? Mi opinión es que no. Primero porque los cambios económicos deben ir unidos a los cambios políticos para lograr el desarrollo esperado. Segundo porque, por la mejor intención que tenga Raúl Castro, considerado por quienes lo conocen y estudian como un hombre más pragmático y menos ideologizado que su hermano, hasta ahora lo que ha propuesto o efectuado han sido sólo cambios limitados, de poco peso y tardíos como este último de 2010.

En resumen, creo que no habrá cambios estructurales y conceptuales hasta la muerte del líder histórico de la revolución: Fidel Castro Ruz., a pesar de que le haya dicho al periodista norteamericano Jeffrey Goldberg que: el modelo cubano ya no funciona ni para Cuba.<sup>49</sup> Como bien dijo Carmelo Mesa-Lago en su artículo ya citado “Una economía eficaz y dependiente”: “Fidel Castro ejerce un freno a los cambios a través de sus Reflexiones, o boicoteándolos directamente. La posibilidad de seguir reformas al estilo chino o vietnamita que han generado un alto crecimiento económico y mantenido el control del Partido Comunista está descartada. Después de 50 años y a pesar de su deterioro físico, Fidel Castro sigue controlando las decisiones claves de la economía y bloqueando el cambio fundamental necesario para lograr la prosperidad de su pueblo”.<sup>50</sup>

Ojalá me equivoque y esta última reforma, aunque contraviene varios artículos no reformados de la Constitución

humanos se ha ido perdiendo debido al éxodo hacia el extranjero, las bajas remuneraciones y la falta de incentivos que ha forzado a los maestros y profesionales a abandonar sus trabajos estatales en busca de otros que les permitan sobrevivir.

<sup>49</sup> Goldber, Jeffrey, “Fidel: Cuban model doesn’t even work for us anymore”, *The Atlantic*, 8 de septiembre de 2010.

<sup>50</sup> Véase el artículo de este autor citado en la nota 20.



vigente,<sup>51</sup> y lo que es peor, viole flagrantemente la reforma constitucional de noviembre de 2002 que declaró “irrevocable” el régimen económico, político y social de Cuba,<sup>52</sup> constituya un paso adelante aunque sólo sea en el progreso económico de la isla.

<sup>51</sup> Que establecen que los instrumentos de trabajo personal o familiar no pueden ser utilizados para la obtención de ingresos provenientes de la explotación del trabajo ajeno (artículo 21), y que el Estado socialista garantiza y propicia el desarrollo económico social, sin crisis, y ha eliminado el desempleo (artículo 45).

<sup>52</sup> Mediante la adición de sendos párrafos finales a los artículos 3o. y 11 de la Constitución de la República.

