

LAS REFORMAS EN CUBA: QUE SIGUE, QUE CAMBIA, QUE FALTA

Armando Chaguaceda and Marie Laure Geoffray

A la memoria de Juan Linz, por alumbrar nuestras búsquedas.

Hoy, tanto dentro de Cuba como en la opinión pública global, existe gran interés por el decurso de las reformas impulsadas bajo el gobierno de Raúl Castro. En los últimos años, dentro de la isla cobra fuerza, en los procesos abiertos al calor de las reformas, el debate en torno a los cambios en curso, los previsibles y los deseables; discusión que discurre, con diferente tesitura y alcance, tanto dentro del monopólico esquema de medios estatales cómo de las escasas publicaciones no oficiales y alternativas. Semejante situación es hija de la incidencia de intelectuales críticos, grupos disidentes, organizaciones de la sociedad civil y centros académicos, y por la presión, a veces anónima, de la gente; redundando en un corrimiento de las fronteras de la censura y una mayor exposición pública de temas delicados (otrora tabú) como pobreza, desigualdad, derechos ciudadanos y mercado, por solo mencionar unos pocos.

En sus reformas, Raúl Castro se ha concentrado sobre lo económico, a pesar de sus anuncios sobre la limita-

ción temporal y de mandatos para los representantes políticos y sus llamamientos recurrentes al debate y al dialogo. Estamos en un escenario de construcción de un modelo dual, que consiste en mantener la dimensión represiva del *socialismo de estado*,¹ que no reconoce la legitimidad de las organizaciones y los activismos sociales autónomos y incluso las penaliza, mientras se elabora un nuevo *capitalismo de estado*, es decir un nuevo monopolio estatal sobre los modos de producción y los flujos económicos, gracias al control del liderazgo político y militar sobre los sectores de la economía liberalizada.

Las reformas están pues decididas y implementadas desde arriba, pero el escenario cambiante ha abierto nuevos espacios de debate, crítica y protesta que han conseguido sobrevivir a pesar de la coacción y son muy activos en pensar el futuro de Cuba, allende las acotadas propuestas gubernamentales. El análisis siguiente es producto de ese proceso, ya que los autores han activamente participado, como activistas o científicos, en estos espacios desde mediados de los años 2000.

1. Peter Binns and Mike Gonzalez, "Cuba, Castro and socialism," *International Socialism* 2:8 (Spring 1980): 1-36. Los autores argumentan que por el monopolio del estado sobre los medios de producción se tiene que analizar el estado cubano como un estado capitalista desde los años setenta. Discrepamos en el sentido de que las empresas estatales no eran diseñadas para generar beneficios y muchas eran deficitarias. Solo a partir de los años ochenta, y especialmente en los noventa, empieza el gobierno, muchas veces a través de la fuerzas armadas, a crear empresas cuyo objetivo era ser rentables y recaudar divisas.

EL CONTEXTO DE LAS REFORMAS²

El régimen *socialista de estado* vigente en Cuba presenta graves déficits democráticos.³ Reproduce ciertos rasgos del modelo soviético de organización y funcionamiento de las instituciones: dirección vertical y centralizada en la cúpula del Estado y del Partido único (Partido Comunista de Cuba, PCC), control de los ciudadanos (encuadrados en *organizaciones de masas* creadas a partir de criterios sectoriales: femenino, gremial, juvenil y/o de los territorios) y bloqueo sistemático a la capacidad de auto-organización popular. En este marco, las políticas, leyes e instituciones oficiales cubanas operan bajo criterios de discrecionalidad y escaso apego a la ley. Además de estos rasgos “clásicos” del socialismo estatista, la permanencia de Fidel Castro durante cuatro décadas y medio en el poder, impuso cierta preeminencia del personalismo frente a las instituciones, situación que parece querer revertir, en sus ritmos y modos, la actual dirección del país. Dentro de este esquema, la participación ciudadana se circunscribe a rituales electorales acotados (para asambleas municipales, provinciales y nacional) sin partidos opositores ni candidaturas independientes, acompañados por modalidades consultivas (como los debates nacionales convocados por el binomio partido/estado en 1990, 2007 y 2010) y expresiones comunitarias (los Consejos Populares) dotados de escasa capacidad de decisión sobre la gestión pública local. Una participación que también posee un sesgo “movilizativo”⁴ (canalizando la incidencia ciudadana en actividades de interés estatal), territorialmente fragmentada y desconectada horizontalmente, por la ausencia de un periodismo independiente y crítico que tenga acceso a los datos oficiales y visibilice los debates de manera amplia. Esto imposibilita al ciudadano el conocer el

resultado real de la agregación de demandas de la población y el proponer una agenda de discusión de los temas públicos que trascienda la decidida por la máxima dirección del país.

Las demandas y expectativas de la ciudadanía (necesitadas de una contraloría social capaz de evaluar y corregir las políticas públicas) tienen pocos canales para expresarse y organizarse, ya que la prensa y sociedad civil oficiales, salvo de una manera puntual, funcionan en sintonía con los intereses del estado. En lo político, se trata de una ciudadanía encapsulada en ese modelo de participación ya descrito. Por su parte, su dimensión civil (expresión, información, manifestación, integridad personal) se ve acotada dentro de un contexto donde el estado de derecho es sustituido por los amplísimos y arbitrarios derechos del Estado. Y, en lo social, la ciudadanía se enfrenta (a despecho del discurso y propaganda oficiales) a la reducción galopante de prestaciones sociales, siendo inexistentes los mecanismos de protección de estos derechos sociales y de impugnación de sus violaciones.

Estudios desarrollados demuestran que la cultura y prácticas participativas a escala local se limitan generalmente a una intervención pasiva, donde la mayoría de los entrevistados concibe el proceso participativo como “formar parte” y “tener parte,” y muy pocos reconocen la necesidad de “tomar parte” en relación con las problemáticas que viven. Esta situación está vinculada a la poca relevancia política de los espacios designados para la participación local, como los Consejos Populares (CP). Instancias territoriales de nivel inferior a la del municipio, los CP tienen poca autonomía, porque están insertados en un orden vertical y centralizado. De hecho poseen limitadas atribuciones

2. La marcha de los cambios ha recibido seguimiento y abordaje de reconocidos analistas, como los economistas Omar Everleny Pérez Villanueva, Oscar Espinosa y Carmelo Mesa-Lago, los politólogos Eusebio Mujal y Rafael Hernández, los historiadores Rafael Rojas y Sam Farber, y los sociólogos Haroldo Dilla, Mayra Espina y Marlene Azor—entre otros autores—quienes han expuesto sus ideas en textos aparecidos en diversos medios de la isla y el orbe. Para ver los documentos que reflejan la agenda oficial de las reformas ver PCC 2011. Información sobre el resultado del Debate de los Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución. En *VI Congreso del Partido Comunista de Cuba*, La Habana y PCC. 2011. Primera Conferencia Nacional del Partido Comunista de Cuba. En *Proyecto Documento Base* (Editora Política, La Habana).

3. Para un abordaje más profundo del tema democrático ver Whitehead, Laurence, *Democratización. Teoría y experiencia* (FCE, México DF, 2011) y Tilly, Charles, *Democracia* (Akal, Madrid, 2010).

4. Ver el trabajo de Marifeli Pérez-Stable, *The Cuban Revolution: Origins, Course, and Legacy* (Oxford, Oxford University Press, 1999) especialmente los capítulos 3 (pp. 61–81) y 5 (pp. 98–120).

efectivas⁵ y aún menos recursos, por lo cual su promisoriosa expansión durante los años 90 no dio los frutos esperados.⁶ En buena medida la participación se reduce al involucramiento vecinal en tareas de saneamiento, reanimación urbana, recreación y deportes, mientras que la arista más política se reduce a la discusión ciudadana de cursos de acción ya esbozados (o decididos) en instancias superiores de la institucionalidad, como el Consejo de Estado y el Buró Político del Partido. Así, la posibilidad de participar se reduce a expresar quejas individuales y la agregación limitada de demandas pero no a la conformación de la agenda, mucho menos a su ejecución y control; las correcciones son privativas de la voluntad de dirigentes estatales que operan (a nivel regional y local) con total discrecionalidad.⁷

Además, si analizamos el estado de la participación en su dimensión electoral, vemos que el marco legal existente (Constitución de 1976, modificada en 1992 y 2002, Leyes Electorales de 1976 y 1992) y la División Político-Administrativa consagran un sistema escalonado y jerárquico.⁸ Bajo este, el Consejo de Estado designa a la Comisión Electoral Nacional, la cual a su vez designa los miembros que integrarán a sus homologas Provincial y Municipal: así, únicamente la Comisión de Circunscripción (local) es electa por la asamblea de vecinos, pero sin voto secreto, mediante el procedimiento de mano alzada, lo cual re-

duce las opciones democráticas. A su vez los candidatos a los puestos de elección popular (Delegados y Diputados) son designados por las Comisiones electorales Nacional, Provincial y Municipal, mientras que solo en el nivel de Circunscripción (los delegados) son propuestos por la comunidad, bajo el mismo mecanismo asambleario antes mencionado.

Los candados de este sistema se complementan con disposiciones que favorecen a los candidatos designados por el aparato y no por las bases: la ausencia de campañas de candidatura (que impide conocer las propuestas, cualidades y proyección de los aspirantes), la fijación de cuotas (50% de las Asambleas Municipales) que no serán definidas por el voto popular y el establecimiento de que no es necesaria la residencia en una circunscripción específica para aparecer en la boleta de dicho lugar en las elecciones a diputados provinciales y nacionales. Pese a ello, como recursos extremos para acotar la emergencia de liderazgos contestatarios y autónomos, en las jornadas electorales el gobierno acude a la movilización electoral casa por casa, a la influencia (ilegal) de los órganos de base del PCC en pro de candidatos dóciles y, más recientemente (2013) a la práctica de modificar los circuitos electorales (gerrymandering), todo lo cual no ha evitado un incremento del voto castigo (nulo, abstención) y una paulatina disminución de los niveles de participación (expresión del cansancio y malestar ciudadano) en ante estos rituales de carácter legitimador (ver Cuadro 1 y Gráfica 1). Pero una amplia mayoría

5. Aún cuando, formalmente, la Ley 91 otorgue a dichas instancias facultades para propiciar y estimular iniciativas ciudadanas.

6. Además, la fragilidad de la economía popular, la debilidad del asociativismo local y nacional, unidos a la ausencia de una legislación y políticas efectivas para regular la cuestión municipal, han afectado el trabajo de los Consejos Populares como espacios de participación.

7. Ver Armando Chaguaceda, Djanamé Daubelcour y Lázaro González, "Community Participation in Cuba: Experiences from a Popular Council," *International Journal of Cuban Studies*, 4: 3/4, Autumn/Winter (2012).

8. Los datos del sistema electoral cubano han sido extraídos de las Webs institucionales, estadísticas y de medios de prensa del gobierno cubano: la designación de las Comisiones Electorales (http://www.parlamentocubano.cu/index.php?option=com_content&view=article&id=97:el-sistema-electoral-), la legislación electoral (<http://pdba.georgetown.edu/Electoral/Cuba/cuba.html>), el proceso de aprobación de la Constitución (<http://www.josemarti.cu/files/5-La%20Constituci%C3%B3n%20Socialista%20cubana.pdf>), las elecciones de 1981 a 2012 (http://www.one.cu/aec2010/esp/22_tabla_cuadro.htm, <http://www.granma.cubaweb.cu/2012/10/23/nacional/artic09.html>) y las recién celebradas de febrero de 2013 (<http://www.granma.cubaweb.cu/2013/02/04/nacional/artic13.html>, <http://www.juventudrebelde.cu/cuba/2013-02-08/resultados-finales-de-las-elecciones/>).

Cuadro 1. Participación electoral en Cuba (1976–2013)

| Año | Electores Registrados | Electores Participantes | Blanco/Nulo | Abstención | Porcentajes | | |
|------|-----------------------|-------------------------|-------------|------------|---------------|-------------|------------|
| | | | | | Participantes | Blanco/Nulo | Abstención |
| 1976 | | | | | 98.0 | 1.3 | 2.0 |
| 1993 | 7,886,039 | 7,852,364 | 551,686 | 33,675 | 99.6 | 7.0 | 0.4 |
| 1998 | 8,064,025 | 7,931,229 | 398,007 | 132,796 | 98.4 | 5.0 | 1.6 |
| 2003 | 8,313,770 | 8,117,151 | 313,253 | 196,619 | 97.6 | 3.9 | 2.4 |
| 2008 | 8,495,577 | 8,231,365 | 392,007 | 264,212 | 96.9 | 4.8 | 3.1 |
| 2013 | 8,868,597 | 7,877,906 | 459,384 | 990,691 | 88.8 | 5.8 | 11.2 |

Fuente: Ver texto y notas al pie.

Tabla 1. Síntesis de las demandas expresadas por los ciudadanos cubanos en los debates de 2010–2011

| Temas | Opiniones |
|---|-----------|
| 1–Eliminación de la libreta de racionamiento (considerando condiciones de oferta y accesibilidad de productos básicos a la población) | 54,979 |
| 2– Estabilidad de los precios no estatales | 32,171 NL |
| 3–Venta de combustible doméstico y tecnologías avanzadas de cocción | 22,599 NL |
| 4–Atención priorizada al transporte de pasajeros | 16,875 NL |
| 5–Mejoras de condiciones de trabajo del personal de la salud y de su atención a la población | 16,600 |
| 6–Compra y venta de medios automotores | 13,816 NL |
| 7–Superación y atención a docentes. Papel de la familia en la educación | 13,126 |
| 8–Venta de materiales de construcción, con subsidio a personas de más bajos ingresos | 13,012 NL |
| 9–Mejorar el transporte terrestre y marítimo, carga y de pasajeros | 12,247 |
| 10–Pedido de viajar los nacionales como turistas al exterior | 11,195 |
| 11–Establecer la compraventa de viviendas y agilizar trámites para permutas, remodelación y arriendo de viviendas | 10,942 |
| 12–Mejorar el transporte del sistema de salud y el servicio de urgencias a la población | 10,665 |

NL: Nuevo lineamiento, propuesto por la ciudadanía.

Fuente: Información extraída del Documento “Información sobre el resultado del Debate de los Lineamientos de la política Económica y Social del Partido y la Revolución.” Mayo 2011. Para consultar este y otros materiales relacionados ver: <http://www.one.cu/publicaciones/08informacion/Lineamientos/folleto-lineamientos-vi-cong.pdf>; http://www.one.cu/publicaciones/08informacion/Lineamientos/tabloide_debate_lineamientos.pdf y <http://www.one.cu/publicaciones/08informacion/Lineamientos/Resolucion%20sobre%20los%20Lineamientos%20de%20la%20Politica%20Economic%20y%20Social%20del%20Partido%20y%20la%20Revolucion.pdf>.

de los diputados nacionales siguen siendo miembros del PCC, mientras que menos del 10% de la población milita en la organización.⁹

Otra modalidad de participación impulsada por el estado son los debates de política pública (consultas) desarrollados en espacios laborales (empresas, oficinas), estudiantiles y locales, con vista a recoger sentir popular frente a la situación socioeconómica imperante y propuestas de cambio en las políticas públicas. En uno de los ejercicios masivos más recientes,

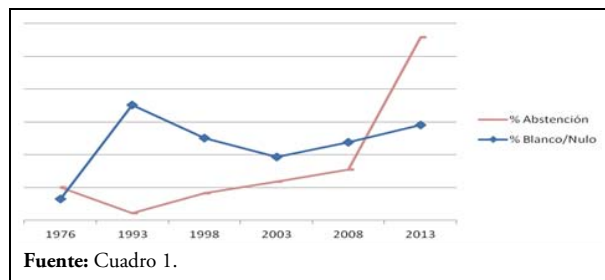
las asambleas de discusión de los Lineamientos económicos y sociales del VI Congreso del PCC (2011), participaron 8 millones 913 mil 838 ciudadanos, de los cuales sólo el 33,87% intervino. En estos espacios, las cuestiones más demandadas (aquellas sobre las que se pronunciaron, en cada caso, más de 10000 ciudadanos) quedaron organizadas, en orden de importancia (ver la Tabla 1).¹⁰

Los asuntos más demandados por la población se refieren directamente a los problemas de la vida coti-

9. Infelizmente no tenemos cifras actualizadas pero en varios blogs escritos por militantes del PCC se habla de unos centenares de miles de militantes, es decir menos del 10% de la población cubana. Según Peter Roman el 60% de los delegados a nivel municipal son miembros del PCC en los años 1990: “Representative government in socialist Cuba,” *Latin American Perspectives*, 20: 1 (1993), p. 23. Según Carolle Bengelsdorf, el 75% de los delegados municipales lo son y más del 90% de los diputados nacionales, *The Problem of Democracy in Cuba: Between Vision and Reality* (Oxford, Oxford University Press, 1994), p. 112.

10. Entre los más demandados, aquellos que son nuevos, propuestos por la ciudadanía aparecen al lado del número de opiniones con las letras NL (nuevo lineamiento)

Grafica 1. Aumento de la abstención en los comicios



diana, resultado del drástico deterioro masivo de las condiciones de su reproducción en más de 20 años de crisis. Le siguen en importancia otros como la venta de equipos automotores y la posibilidad de salir al exterior como turistas. Aunque los pronunciamientos masivos informados por el gobierno no tienen que ver con las formas de control ciudadano, ni con la rendición de cuentas de la gestión estatal, debe decirse que se desconoce el contenido de las 50 mil demandas que fueron rechazadas o que dice el documento, “están en estudio”; puede que en este rubro se incluyan demandas más ligadas a semejantes problemáticas. Se revela una cultura política en la cual se combina la percepción de la real imposibilidad de proponer alternativas políticas (porque el debate está permitido sólo para discutir los problemas económicos y sociales) y el desconocimiento de formas autónomas de control y de gestión popular. Se produce, por efecto perverso de los mecanismos de participación, la apatía y desconexión ciudadana respecto a la política y sobre los asuntos nacionales que no tengan que ver directamente con su sobrevivencia inmediata.

En ese contexto, al asumir gradualmente Raúl Castro las riendas de la nación en el periodo 2006–2008, se dio a la tarea de acometer un conjunto de reformas económicas y de gestión gubernamental, a las cuales

impregnó un sello específico y distintivo. Sobre el trasfondo de una sociedad agotada por dos décadas de subconsumo acumulado, crecientemente pluralizada en lo ideológico y cultural y parcialmente desconectada (verbigracia de un centralizado control estatal) de los procesos de innovación tecnológica globales, Raúl Castro apostó—en el marco de una crisis global de 2008/2009 que afectó las capacidades económicas del país y presionó al liderazgo a encontrar soluciones a problemas de liquidez, abastecimiento y acceso a inversiones— por responder a un conjunto de demandas ciudadanas (mediante cierta apertura a la iniciativa privada y de espacios de mercado para bienes y servicios) como factor de legitimidad que garantizaría las reformas tendientes a garantizar la sucesión del grupo dirigente y la consolidación de un modelo de gobernabilidad estadocéntrico. Estas reformas son positivas por cuanto combaten el inmovilismo acumulado en los últimos años de gobierno directo y personalísimo de Fidel Castro al propiciar la pluralización de los sujetos socioeconómicos, dar un margen necesario al mercado frente al plan hipercentralizado y abrir espacios de oferta y consumo de bienes y servicios largamente demandados por la población. Pero acusan un sesgo no democrático que impulsa a moderar el exceso de entusiasmo y delinear algunas críticas a sus reales desempeños.

CUBA HOY ¿QUÉ REFORMAS?

Una evaluación de los horizontes de las actuales reformas la caracteriza como un conjunto de mecanismos orientados a impulsar cierta liberalización económica con control autoritario¹¹—que puede ser (pre)visto como fase preliminar para una ulterior restauración del dominio capitalista, encabezado por empresarios y políticos del exilio y de los sectores burocrático, militar y gerencial isleños¹²—y no una de-

11. Sobre las reformas económicas ver Carmelo Mesa-Lago, *Cuba en la era de Raúl Castro. Reformas económico-sociales y sus efectos* (Madrid, Editorial Colibrí, 2012).

12. Además del llamado liderazgo histórico, Vegard Bye, *The Politics of Cuban Transformation—What Space for Authoritarian Withdrawal?*, Working paper 818 (Norwegian Institute of International Affairs, Oslo, 2013) reconoce tres sectores principales dentro del estamento dirigente cubano: la nueva generación de líderes estatales y partidistas (ubicados en las provincias), los militares (y sus ramificaciones gerenciales) así como la burocracia estatal. En nuestra opinión—compartida por expertos consultados—el poderío político, económico y bélico de los militares los convierte en un actor decisivo, legando al funcionariado y dirigentes regionales la misión de garantizar el funcionamiento institucional y el control social.

Tabla 2. Síntesis de las reformas implementadas o anunciadas bajo el mandato de Raúl Castro

| Tipo de Reforma | Fecha (Anuncio/ inicio) | Medidas | Objetivos | Efectos |
|--|-------------------------|---|--|--|
| Cambios Institucionales/Administrativos | | | | |
| (Supone, en años venideros, una reforma constitucional para avalar cambios) | | | | |
| Reorganización de Entidades | 2007 | Fusión/cierre de entidades (ministerios, etc) | Recortar gasto y burocracia Mejor administración | Impacto indeterminado |
| Reorganización Territorial | 2012 | Nueva provincia | Adecuar a desarrollo regional y demográfico | Impacto indeterminado |
| Perfeccionamiento Empresarial | 2006 | Más autonomía en gestión y mejor contabilidad empresarial | Mejorar producción y productividad sector estatal | Impacto indeterminado |
| Campañas anticorrupción/ disciplina social | 2006 | Más control y sanción legal | Reducir robo al Estado, aleccionar funcionarios y empresarios | Cientos procesados (incluye extranjeros), expedientes en curso |
| Apertura al debate | 2007 | Más crítica en prensa, publicaciones y foros académicos y convocatorias y organizaciones oficiales | Detectar y mejorar problemas “dentro de la Revolución” | Desatanización de ciertos temas (desigualdad, derechos) |
| Separación Cargos/Limitación mandatos | 2012 | Anuncios de cambios futuros (fin mandato de Raúl en 2018) | Garantizar sucesión Ordenada Relevo generacional Dirección colectiva | Pendiente |
| Reformas no Estructurales | | | | |
| (No modifican estructura económica aunque tienen amplio impacto social) | | | | |
| Liberalización nuevos bienes/ servicios | 2008 | Acceso hoteles, compra computadoras, y celulares, compra venta autos y viviendas entre particulares | Incrementar ingresos/ legitimidad estatales Eliminar prohibiciones molestas a población | Apoyo mayoritario de población Crece número beneficiados/ ingreso estatal Incremento de desigualdad social |
| Pagos adeudos/ y venta insumos a campesinos | 2007 | Cumplimiento pagos de Acopio Incentivo a productores | Aumentar producción agrícola Reducir importaciones | Variable No eliminación de impagos Aumento precios |
| Cambios en política salarial | 2007 | Pluriempleo, no tope salarial, pago por resultado, pago (parcial) en divisa en empresas mixtas | Incremento producción/ productividad Mejora salarios | Impacto desigual y no suficiente Persiste pérdida valor de salario frente a costo de la vida |
| Reforma de pensiones | 2008 | Incremento edad/ años de trabajo para retiro Cotización personal a fondos | Reducir déficit Aumentar ingresos Mantener fuerza de trabajo activa | No equilibrio a medio plazo Déficit de fuerza de trabajo |
| Reducción gratuidades y servicios sociales | 2008 | Recorte gasto social/ subsidios estatales | Ahorro fiscal Sustentar gasto social | Afectación a cobertura salud y educación Afectación a alimentación popular Incremento pobreza |
| Reformas Estructurales | | | | |
| (Identificadas con la llamada Actualización del socialismo (2011), que redefine parcialmente nexo plan-mercado y correlación % empresas estatal/social/privada) | | | | |
| Usufructo | 2008 | Entrega tierra estatal ociosa a privados, cooperativas y empresas estatales | Aumentar producción agrícola Mejorar abasto Reducir importaciones | Expansión de superficie y producción agraria privada Caída de producción general |

Tabla 2. Síntesis de las reformas implementadas o anunciadas bajo el mandato de Raúl Castro (Continuado)

| Tipo de Reforma | Fecha (Anuncio/ inicio) | Medidas | Objetivos | Efectos |
|-----------------------------------|-------------------------|---|---|---|
| Cooperativización | 2012 | Arriendo locales servicio, artesano y transporte a nuevas cooperativas | Reducir gastos estatales Mejorar ingresos estatales Absorber desempleo Mejorar servicios a población | Apenas inicia Impacto indeterminado |
| Despidos estatales/Empleo Privado | 2010 | Despido 500000– 1,3 millones trabajadores estatales, expansión cuentapropismo | Reducción gasto fiscal, Aumento ingreso fiscal Aumento eficiencia y producción | Incremento de empleo no estatal Insuficiente ritmo/tamaño de reducción de plantillas (temor costo social/político de la medida) |
| Dualidad Monetaria | 2012 | Cierre de brecha o eliminación de relación asimétrica Peso convertible (CUC)-Peso(CUP) | Fin de mercado segmentado Ordenamiento contable Mejora poder adquisitivo | Pequeña devaluación CUC Persiste asimetría entre monedas |
| Reforma Migratoria | 2013 | Reducción/eliminación de trabas a viajes de cubanos | Responder a demanda popular Mejora legitimidad Mayor flujo visitantes | Eliminación/simplificación importante de pagos, trámites y vetos absurdos Mantenimiento de veto estatal puntual a ingreso/salida por razones políticas |

Fuente: Elaboración propia con base en Carmelo Mesa-Lago, *Cuba en la era de Raúl Castro. Reformas económico-sociales y sus efectos*, Editorial Colibrí, Madrid, 2012.

mocratización que permita la organización y acción autónomas de la ciudadanía. Luego de cuatro años desde su ascenso en 2006, el gobierno de Raúl Castro había estado marcado por un ritmo lento de implementación de las reformas, acorde a su perspectiva de férreo control político y máxima capitalización de todos los cambios, bajo la bandera de “no tenemos derecho a equivocarnos.” En las Tablas 2 y 3, proponemos una síntesis de las reformas en curso, así como de las reformas previstas y de sus consecuencias medibles hasta ahora. Su desarrollo, sin embargo, ofrece la posibilidad de ciertos cambios en los rasgos del modelo vigente (así como en las políticas específicas conducidas bajo sus reglas) y expande las oportunidades para actores alternativos a los hoy dominantes, elementos que ponderamos en la Tabla 3, siguiente esquema descriptivo, con todos los riesgos y limitaciones que tal forma—gráfica y sintética—conllevan.

La asunción plena de poderes por parte de Raúl Castro, en 2008, tuvo su continuidad en la implementación, a partir de 2011, de un paquete de reformas impulsado tras la elección—más bien ratificación formal—de los máximos cargos estatales en la Asamblea Nacional cubana y en ocasión de la celebración

de sendos congresos partidistas (Conferencia y Congreso). Estos eventos sancionaron el programa reformista codificado en los Lineamientos, que marcan el tránsito, dilatado y siempre abierto a las contingencias, a un modelo económico y, en segundo orden, político diferentes al vigente durante el pasado medio siglo. Caracterizados por una mayor presencia de elementos de mercado y actores privados, acompañados de cierta expansión o permisividad ante el debate público y que, en la esfera política, se acompañan por un énfasis en la institucionalización y el anuncio de límites (temporales y legales) de los mandatos de los principales cargos del estado.

Hay que tomar en cuenta que estas reformas se preparan siempre con el mayor secretismo y se implementan de manera discrecional, a tal punto que los cubanos muchas veces se enteran de la existencia de las reformas solo cuando se implementan. Así sucedió con la reciente implementación (2012, 2013) de dos conjuntos de transformaciones de amplio calado: las que se agrupan dentro de la tantas veces postergada Reforma Migratoria y en la tímida apertura en telecomunicaciones, cuyos primeros pasos se dieron con la creación de *telepuntos* (cibercafés) y el anuncio de una

Tabla 3. Análisis sintético de los cambios político-económicos bajo el mandato de Raúl Castro

| Dimensión del Análisis | Escenario Pre-reformas (2007) | Reformas y Escenarios Resultantes (2007–2012) | Escenario en Adelante, Post 2013 |
|--|---|---|---|
| Régimen Político | Monopartidista, Socialismo de Estado con Estado hipercentralista, con subordinación de organizaciones sociales, énfasis en factores ideológicos como mecanismo de cohesión y control, Fusión partido-estado sin limitación de mandatos, personalización del poder | Monopartidista—una mezcla de <i>socialismo de Estado</i> con enclaves cada vez mayores de <i>capitalismo de estado</i> —con Estado centralista, con reconocimiento particularista a organizaciones y actores sociales (Ej. Iglesia Católica), proceso de institucionalización del poder | Monopartidista, capitalismo de Estado con elementos de redistribución económica y social División de funciones estatales y partidistas, limitación de mandatos, institucionalización del poder |
| Actores Sociopolíticos Relevantes | Funcionariado partidista, Fuerzas Armadas, organizaciones de masas, núcleos fragmentados y reducidos de oposición | Fuerzas Armadas, Funcionariado partidista, Iglesia Católica, empresariado emergente, ampliación de la crítica social y de las fuerzas de oposición | Fuerzas Armadas, Funcionariado partidista, Iglesia Católica, empresariado emergente, actores civiles, oposición organizada aunque todavía ilegal |
| Estado de los Derechos | Administración/proscripción selectiva desde el poder, escasa contestación ciudadana | Administración/proscripción selectiva desde el poder, limitada (pero creciente) contestación ciudadana y apoyo transnacional de ONG y de partes de la diáspora | Autonomización parcial de la esfera jurídica y constitución de redes transnacionales sólidas de apoyo a los ciudadanos en materias legales, financiación, etc. |
| Modelo & Política Económicos | Estatización (aprox. 80 % economía en 2007) con gestión centralizada, política de pleno empleo y limitaciones a propiedad no estatal, plan que subordina a mercado. | Liberalización económica limitada y cambio en formas de propiedad/gestión ajustes laborales, pero reticencias fuertes de los administradores y retraso importante en las reformas | Construcción de una economía mixta (aprox. 50 % de economía no estatal en 2015 según anuncios oficiales), plan que armoniza mercado y mayor inversión foránea ^a |
| Indicadores & Políticas Sociales | Defensa de <i>conquistas sociales</i> de la Revolución (salud, educación, cultura, deporte) con decrecimiento de calidad y cobertura, incremento de pobreza y desigualdad, subconsumo acumulado con mínimos protegidos (racionamiento) | Recorte de políticas sociales con criterios de racionalidad económica, déficits de cobertura, mejora selectiva de consumos, rápido incremento de pobreza y desigualdad asociada a reformas | Desigualdades sociales y económicas crecientes. Latino americanización de Cuba |
| Inserción & Relaciones Internacionales | Alianza priorizada con los gobiernos del ALBA, activismo internacional contrahegemónico no correspondiente con capacidad estatal, promoción de solidaridad internacionalista (criterios pragmáticos e ideológicos) | Mayor diversificación -tendiente al pragmatismo- en las alianzas y relaciones internacionales, peso del factor económico, promoción de cooperación—interestatal y con organizaciones y empresas transnacionales—frente a solidaridad, adecuación del activismo contrahegemónico a capacidad estatal | Profesionalización creciente de las redes de “solidaridad internacional” como manera de competir en el mercado global con las competencias cubanas en áreas como medicina, educación y deporte |

Fuente: Elaboración propia.

a. El área de la legislación de la inversión extranjera también es lesiva de derechos, pues ni las empresas inversoras—ni su contraparte cubana—cumplen con los principios de Responsabilidad Social Empresarial, sobre todo sindicación y negociación colectiva.

futura oferta de internet a privados. Hechos relevantes por cuanto significan una recuperación de derechos, incrementan la proyección internacional (y, a la postre, interna) de la disidencia y los intelectuales críticos cubanos, y que expande, forzosamente, las fuentes y fronteras de la información y el debate internos. Vistos en conjunto—y en su consecutividad—semejantes momentos parecerían dar pistas para comprender las nuevas condiciones que se abren.

Cuba cambia. A pesar de las medidas de represión de la oposición que siguen vigentes, la expansión del

mercado, la aparición (y a veces el reconocimiento) de nuevos actores socioeconómicos, el incremento (inestable, problemático, lleno de resquemores gubernamentales) del acceso ciudadano a las nuevas tecnologías de la información y la comunicación o la anunciada modificación legal de los términos en que se ejercerán los cargos del gobierno modifican la vida nacional. Los nuevos derechos (de viaje, emprendimiento, comunicación) abren nuevos horizontes, lo cual habilita nuevos escenarios para la lucha democratizadora.

En la Cuba actual se entrecruzan y confrontan las expectativas de una sociedad crecientemente mutable, socialmente heterogénea y culturalmente diversa, de un Estado que cambia de forma endógena y de un régimen político (los modos de ejercer el poder) cuyas leyes y mecanismos siguen siendo los del socialismo de estado, vertical, paternalista y basado en el control social, lo que le hace disfuncional para lidiar con la creciente complejidad nacional. Asistimos al agotamiento del *pacto social postrevolucionario*, que proveyó durante varias décadas unas políticas sociales amplias y generosas a cambio de la máxima lealtad de la población y de la cesión de buena parte de sus derechos al Estado. Por consiguiente, asistimos a la paulatina clausura del esquema de gobernabilidad sustentado sobre ese pacto, situación que provoca la necesidad, concientizada—en diversas formas, urgencias y sentidos—por la población y por las élites, de modificar el orden vigente... y la que también despierta notables resistencias e incertidumbres de cómo hacerlo con eficacia y a tiempo.

FRENTE A LA REFORMA AUTORITARIA ¿QUÉ HACER?

Hoy las reformas se encuentran entrampadas por una relación asimétrica que otorga ventaja a los actores autoritarios y mercantiles, especialmente a las Fuerzas Armadas cuyo poder económico y político ha crecido mucho desde que Raúl Castro asumió el poder, frente a otros actores democratizadores o comunitarios cuyas propuestas siguen sin ser tomadas en cuenta. Todo ello genera la necesidad de articulación de esfuerzos entre los actores interesados en la democratización del país. Ante un régimen que obtura la apertura del campo político con una mezcla de monopolio legal de la representación/participación políticas y el control/represión del activismo cívico, la única alternativa sostenible a largo plazo se funda en la constitución, entre los actores sociales y políticos involucrados en pensar el futuro de Cuba, de un mí-

nimo conjunto de acuerdos y acciones concretas en relación con las formas en que estos derechos serán restituidos a la ciudadanía y los modos en que se enfrenta la arbitrariedad de los órganos del estado. Varias iniciativas como el Laboratorio Casa Cuba, el llamamiento para una mejor Cuba posible y muchas convocatorias que han sido lanzadas para reflexionar sobre el futuro de la isla en los últimos años constituyen un primer paso en ese sentido. Pero estas iniciativas siguen siendo fragmentadas, porque involucran a actores sociales y políticos con intereses diversos y a veces contradictorios.

Es imperativo pugnar por la concreción en el curso de la transición en curso, de un modelo de *democratización sustantiva*, capaz de sustituir al orden vigente y sus más previsibles mutaciones. Por democratización sustantiva, entendemos no meramente la convocatoria a elecciones, el establecimiento de un sistema pluripartidista, la apertura a los medios, etc¹³... todo eso es importante pero si se sustituye la actual elite por otra—donde confluyan exiliados, reciclados de la actual y disidentes de renombre—sin que exista un proceso de participación ciudadana, fortalecimiento de la sociedad civil y, en particular de los sujetos populares (trabajadores, vecinos). Sin ese proceso de democratización, saldríamos de un régimen antidemocrático a otro de pobres performances. Eso implica estudiar a fondo las experiencias de transición al capitalismo que tuvieron lugar, con consecuencias muy heterogéneas, en los antiguos países del bloque socialista, especialmente en Europa del Este, y en los países de Asia como China y Vietnam, que se singularizan por haber mantenido la misma estructura política de poder (monopartidista y vertical a pesar de la pluralización creciente de los actores sociales). Estudiar estas experiencias a fondo es imprescindible para entender las posibles consecuencias de las reformas actuales en Cuba y las posibilidades de pensar alternativas.

13. La literatura sobre transición es abundante. Podemos citar las dos obras pioneras como base de referencia: Guillermo O'Donnell, Philippe Schmitter, Laurence Whitehead, *Transitions from Authoritarian Rule: Prospects for Democracy* (Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1986) ; y Juan Linz, Alfred Stepan, *Problems of Democratic Transition and Consolidation* (Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1996). Nuestra idea aquí no es indagar sobre el curso concreto de las reformas que se llevan a cabo durante una transición económica y política, pero más bien reflexionar a partir de las experiencias pasadas que pasaron por alto la necesidad de una reformulación amplia y popular de la democracia. El excelente trabajo de Marc Morjé Howard, *The Weakness of Civil Society in Post-Communist Europe* (Cambridge, Cambridge University Press, 2003) demuestra lo imprescindible que es ese proceso de democratización sustantiva.

Paradójicamente, ya que el liderazgo histórico de la revolución cubana sigue en el poder, el proceso de liberalización actual se parece un poco al proceso caótico que permitió, tras la caída de la Unión Soviética, la emergencia de los oligarcas en la Rusia de los noventa. Mientras pequeños espacios de emprendimiento son otorgados a los Cubanos “ordinarios,” las grandes empresas del Estado siguen siendo controladas por altos dirigentes políticos y generales de la Fuerzas Armadas. Pocos son pues los managers que serán capaces de lidiar con las responsabilidades que implica dirigir tales entidades, ya que no existen cursos oficiales que estudiantes puedan matricular sobre gestión empresarial en un mundo global. La especialización económica y empresarial creciente de ciertos rangos militares y ciertos dirigentes políticos tiene como consecuencia además la falta total de control ciudadano sobre las actividades de estas empresas muchas veces esenciales (turismo, níquel) para la economía del país.

Ese proceso de liberalización (todavía limitada) es además problemático en términos políticos. Efectivamente, si uno compara con Vietnam y China, las dos naciones asiáticas que han mantenido un régimen político monopartidista y vertical, a pesar de la pluralización de los actores sociales y económicas, uno constata que la construcción de un capitalismo de Estado en Vietnam y China ha ido acompañada por un proceso de modernización en países fundamentalmente agrarios con una población mayormente campesina, lo que ha contribuido a disminuir los niveles de pobreza.¹⁴ El saqueo de la naturaleza y la contaminación así como las desigualdades son justificadas con la riqueza que producen los emprendedores y con la mejoría de las condiciones de vida de los más pobres. En Cuba al revés, el proceso de modernización fue llevado a cabo en los años cuarenta y cincuenta, y el proceso de erradicación de la pobreza fue uno de los programas sociales más trascendentales de la revolución, por lo cual resulta imposible justificar

la creciente pobreza tanto como las crecientes desigualdades sociales que acompañan la liberalización actual con un discurso sobre progreso social y económico, como ha sido el caso en las dos naciones asiáticas.

Abogar por un modelo de economía mixta, con mercado ampliado con relación a sus niveles actuales constituye pues una base para el cambio económico para ofrecer más oportunidades de empleo y un mejor nivel de consumo a la población, pero la única manera democrática de llevar a cabo tal proceso de cambio—en vez de imponerlo desde arriba, como suele suceder desde los noventa y en adelante—será paulatina, a través la legalización de sindicatos independientes y asociaciones sociales y políticas que puedan organizarse desde las bases y defender los derechos de los trabajadores y de los ciudadanos. También se tiene que dejar abiertas todas las alternativas posibles, incluyendo formas de producción, comercialización y consumo cooperativas, comunitarias y autogestivas.

A nivel institucional, estas reformas solo serán viables, a partir del establecimiento de un *estado de derecho*, con autonomía de la esfera jurídica, que ofrezca garantías a la gente frente la acción depredadora de funcionarios y empresarios domésticos o foráneos. Este estado de derecho será esencial para superar el monopolio político—constitucionalmente establecido— del PCC. Será también necesario el establecimiento de un marco legal e institucional que garantice la regulación y el financiamiento públicos y transparentes a las diversas organizaciones sociopolíticas que ya existen y de las que aparecerán. El reconocimiento de tales entidades es la condición *sine qua non* para el ejercicio efectivo de la diversidad social y la pluralidad ideológica ya crecientes. Esta regulación debe apuntar, por un lado, a minimizar las asimetrías entre actores y organizaciones que favorezcan a sectores especialmente dotados de recursos materiales y de otro tipo, sean estos procedentes de la burguesía y burocracia. En ese sentido, será crucial pensar las asimetrías entre las organizaciones que conseguirán apo-

14. Jörg Wischermann muestra por ejemplo que en Viet Nam la pobreza ha disminuido del 58% de la población (1993) al 14,5% (2008). Ver “Introduction: Concept Note for an International Conference and a Basic Framework for Analysis for Paper Presenters,” en Rosa Luxemburg Stiftung Vietnam (ed.), *Alternative Left Theories: Comparing Experiences from Four Countries. Reviewing the cases of Vietnam, Algeria, Mozambique and Cuba* (Hanoi, 2013): 2–19.

yo en los Estados Unidos y en la diáspora cubana y las que tendrán apoyos menos poderosos en términos políticos, económicos y mediáticos. En el caso contrario, solo sustituiríamos una hegemonía por otra.

En esa senda democratizadora, es un imperativo luchar por la implementación de políticas de participación de calidad—vinculadas a reformas tendientes a la descentralización y despartidización efectivas en nivel local del Poder Popular—que garanticen la autonomía de los ciudadanos y que impida la sujeción del gobierno local a las directrices partidarias, sean del PCC u nuevas organizaciones que puedan aparecer. Es preciso fortalecer, frente a cualquier escenario, las capacidades y prerrogativas de los Consejos Populares, los gobiernos municipales y las asociaciones y movimientos comunitarios, y crear instancias de participación/deliberación (Consejos Técnicos/Consultivos, etc.) en instituciones del nivel central y dentro de los mecanismos/procesos (contraloría, descentralización, etc.) enmarcados dentro de la Reforma del Estado. También se necesita de un cambio en las instancias de representación y gobierno (mayor poder y representatividad de la diversidad social y pluralidad ideológica en la Asamblea Nacional) y una revisión del marco legal correspondiente, con atención a la Constitución, la Ley de Consejos Populares y la normatividad electoral.

En cuanto a la despenalización del disenso y la organización autónoma de los ciudadanos—y el establecimiento de mecanismos que favorezcan su participación en los asuntos públicos—es preciso crear instancias como una Comisión Nacional de los Dere-

chos Humanos y un Tribunal de Garantías Constitucionales, con amplia representación de sectores relevantes de la vida nacional y que recaben asesoría de aquellas instituciones homologas de la región que posean un desempeño relevante.¹⁵ Estas entidades—cuya operatividad supone tanto disponibilidad de recursos como preparación de un personal debidamente capacitado y comprometido con su accionar—permitirán el establecimiento de candados legales para la protección de los derechos/políticas sociales frente a agendas privatizadoras y la ampliación de las libertades civiles y políticas. Tales instituciones tendrán que auspiciar los procesos e instituciones de innovación democrática y participación ciudadana capaces de corregir los conocidos problemas de las democracias delegativas y los poderes fácticos encumbrados dentro del modelo neoliberal.

La lucha por una democratización sustantiva—en sus múltiples formatos representativos, participativos y deliberativos—no puede seguir siendo un tema tabú para las izquierdas, presa de resquemores, sectarismos o aproximaciones selectivas. Pero, en tanto el desarrollo de las reformas están ya ampliando la brecha entre los individuos y grupos favorecidos por estas y aquellos convertidos—de la mano del mercado que no les acoge y del estado que aún administra y limita sus derechos—en perdedores del cambio (trabajadores urbanos y rurales, familias huérfanas de remesa, mujeres, negros y mestizos, ancianos, habitantes del interior del país) habrá también que redefinir, revalorizar y defender los “viejos” temas de la tan ponderada justicia social.

15. Como las establecidas en el Distrito Federal (México), bajo sucesivos gobiernos progresistas del Partido de la Revolución Democrática (PRD).