

Con el programa

Lecciones de las transiciones centroeuropeas

Mitchell A. Orenstein

LOS ECONOMISTAS CUBANOS, INCLUSO LOS QUE EJERCEN SU OFICIO FUERA de la Isla, están obsesionados por el embargo y por debatir la reinserción de Cuba en la economía internacional. Como atento observador de las transiciones de Europa Central y Oriental, me parece que esta energía está mal encaminada. Sería mucho mejor que los economistas, en lugar de debatir obsesivamente el embargo y la reinserción, centraran sus esfuerzos en desarrollar programas alternativos para la economía cubana después del embargo.

En esta conferencia se han presentado diversas ponencias sobre la economía cubana. Todas plantean diferentes opciones para la reinserción de Cuba en la economía internacional y todas llegan a la misma conclusión, es decir, que dicha reinserción es necesaria y que al final se orientará, principalmente, hacia la integración comercial con Estados Unidos. No cabe sorprenderse de ello, ya que, en otros tiempos, EE. UU. representaba entre el 70 y el 80 por ciento del comercio de Cuba. Las ponencias han debatido detenidamente, aunque no de modo exhaustivo, si el país tiene otras alternativas; cómo podía afectar la reinserción a la estructura de las exportaciones cubanas; sus diferentes sectores económicos, y si Cuba puede subir la escalera de la integración económica, desde la producción de bienes primarios a la de artículos de alta tecnología, y convertirse así en una isla de «innovación».

Aunque las especulaciones de este tipo no carecen de interés, prescinden de varios hechos primordiales: en primer lugar, la integración comercial puede lanzarse instantáneamente, por ejemplo, si el Congreso estadounidense autoriza la concesión del estatus de «nación más favorecida» a Cuba. En segundo lugar, dicha integración, cuando llegue, liberará un torrente de fuerzas económicas comerciales que transformarán completamente la economía cubana. En tercer lugar, no se puede precisar con exactitud qué forma adoptarán esas fuerzas de mercado, ni qué sectores se verán perjudicados o beneficiados, creados o destruidos. La única certeza es que los resultados serán espectaculares e impredecibles. Para ilustrar esta idea, me gustaría utilizar la metáfora de un huracán. La integración comercial, al

igual que un huracán, puede desencadenarse súbitamente, trayendo consigo poderosas fuerzas que, de formas fundamentalmente impredecibles, pueden poner las cosas patas arriba, destruirlas y crearlas a partir de cero. Así es el huracán de la liberalización y algún día azotará a Cuba. Por su carácter repentino, impredecible y poderoso, rebasará rápidamente los debates actuales sobre la reinserción, que se quedarán de pronto obsoletos. El embargo habrá acabado, y Cuba estará sufriendo un huracán y enfrentándose a un abanico de nuevos y acuciantes problemas.

Las transiciones centroeuropeas demuestran que durante lo que yo denomino el período de «huracán» liberalizador, los países se ven obligados a tomar todas las decisiones que componen la política económica dentro de una economía compleja y moderna. ¿Cuál es nuestra política monetaria? ¿Quién regula nuestros bancos? ¿Existe alguna protección ante los conflictos de intereses? ¿Alguna protección contra el blanqueo de dinero? ¿Debe haber mercado de valores? ¿Cómo puede regularse? ¿Quién recauda los impuestos, en qué magnitud, de quiénes salen y qué métodos se utilizan? ¿Hay que liberalizar todos los precios, o se deben regular algunos? ¿Cómo? ¿Se necesita una ley de seguros? ¿Y una de quiebras bancarias? ¿Y una comercial? ¿Y qué hay de la tenencia de propiedades, la financiación del sistema sanitario, la educación, las pensiones, la asistencia social o la ayuda a los parados? La lista podría prolongarse durante páginas y páginas. Se podrían tratar de evaluar las prioridades, pero en medio de un huracán ninguno de esos asuntos espera, más bien se precipitan sobre las mesas de los políticos como las olas de una tormenta. Todos son esenciales para el desarrollo futuro; todos precisan de atención cuidadosa; todos hacen crisis, y no hay tiempo.

Mi preocupación fundamental aquí es que los economistas cubanos que han pasado décadas pensando en el embargo, no estarán preparados para los problemas económicos realmente difíciles a los que se enfrentarán una vez que el embargo se levante. Aunque éste puede levantarse de un día para otro, esos problemas y la forma de resolverlos o no resolverlos durante el período inicial, tendrán efectos trascendentales para Cuba. Por otra parte, mientras los economistas cubanos no pueden influir en absoluto en la permanencia o desaparición del embargo, sí pueden tener un gran impacto en la resolución de los problemas económicos con los que se encontrará Cuba después de él, si logran comenzar a acuñar una de las divisas del poder en esta era de la información: planes programáticos.

Las transiciones de Europa Central y Oriental demostraron que, en todos los países poscomunistas, alcanzó la cima del poder gubernamental el grupo que tenía un plan. Frente a un aluvión de problemas, los gobiernos necesitaban desesperadamente economistas con respuestas y, preferentemente, con ideas reformistas globales y basadas en principios, que pudieran ocuparse de los problemas económicos de una amplia gama de sectores. Entre los ejemplos destacados de economistas programáticos, se encuentran Leszek Balcerowicz, de Polonia, y Vaclav Klaus, de la República Checa, cuyas experiencias presento y analizo en mi libro *Out of the Red: Building*

*Capitalism and Democracy in Postcommunist Europe*¹. En las transiciones poscomunistas, los planes equivalen a poder. Con frecuencia, quienes no lograron desarrollar o, al menos, hacerse con algún plan, se hundieron.

Otra de las lecciones fue que el número de grupos capaces de desarrollar esos planes era escaso y que, en consecuencia, pequeños grupos de reformistas con conexiones políticas podían tener un extraordinario poder sobre la futura dirección del país. En la mayoría de los casos, esos grupos de economistas con programa surgieron de los grupos de debate oficiales, semioficiales o no oficiales que se habían venido desarrollando en Europa Central y Oriental desde comienzos de los 80. De ahí que la raíz de los programas de reforma pueda hallarse en seminarios y debates que, en Europa Central y Oriental, adoptaron la forma de discusiones sobre teoría económica. Quizá ésta tampoco fuera una buena preparación para lo que habría de llegar, pero sí produjo grupos de economistas con ideas afines, que podían tomar el poder más tarde y trabajar sentando las bases de una nueva economía.

Los reformistas cubanos pueden aprovechar fácilmente las lecciones de las transiciones de Europa Central y Oriental. Pueden leer testimonios sobre la transición política y económica en las obras de autores como Balcerowicz, Klaus y sus colegas, e incluso reunirse personalmente con destacados dirigentes reformistas. A través de organismos internacionales, también tienen acceso a un amplio abanico de programas de política económica relativos a cada una de las áreas que hay que reformar. Contando con estos elementos, pueden proponer y desarrollar programas que funcionarán en Cuba. Sin embargo, apenas se está trabajando en esta dirección, puesto que, en realidad, los economistas se centran en el único problema que no pueden cambiar: el embargo.

Me gustaría subrayar una vez más que, al día siguiente del levantamiento del embargo, será esencial contar con ideas prácticas, debates y, sobre todo, programas, sobre la amplia gama de problemas clave a los que Cuba se enfrentará. Pero, ¿qué es un programa? Es como un producto intelectual, en el sentido de que se fortalece mediante el estudio, el debate y la atención a los detalles. Es un producto público y social que se basa en una exposición clara de principios y en una interpretación de la realidad compartida por cierta comunidad de individuos. Un programa económico bueno y factible no puede ser una fantasía, sino que debe reflejar interpretaciones y principios compartidos. Ha de contener un conjunto de objetivos concretos relacionados con objetivos generales, así como medidas específicas para alcanzar dichos objetivos. Debe poner de manifiesto la existencia de análisis cuidadosos sobre la multiplicidad de contextos que hay en cada área específica —legal, política, social, internacional— y debe explicarse con claridad a muchas personas muy diversas, con frecuencia mediante una elaborada estrategia de relaciones públicas.

¹ Arbor, Ann; University of Michigan Press, Michigan, EE. UU., 2001.

Otra de las lecciones de las transiciones de Europa Central es que los programas son políticos al tiempo que económicos, y que hay que atender a esas dos dimensiones. Como los planes económicos afectan tanto a la distribución como a la eficiencia, los reformistas necesitan una estrategia compleja para sus diseños políticos y económicos. Para tomar cualquier medida, es preciso evaluar cuáles son las condiciones políticas e institucionales para ponerla en práctica y cuál será su impacto económico.

La última lección de las transiciones centroeuropeas es que si no existe un programa a la medida, siempre se puede adquirir uno prefabricado. Sin embargo, al contrario de lo que ocurre en la industria de la construcción, los programas prefabricados son mucho más caros. Existen muchas empresas de asesoría, principalmente en Washington DC y sus alrededores, que estarán encantadas de suministrar programas prefabricados, ya acreditados, para cualquier posible eventualidad. Sin embargo, este tipo de programas no sólo son enormemente caros, sino que, en Europa Central y Oriental, donde se conocían con el nombre de «brigada [de asesores] Marriott», siempre al pie de un avión, produjeron resultados decepcionantes. Los programas económicos exitosos no sólo tienen que tomar en consideración los mejores ejemplos prácticos de otras experiencias mundiales, sino condiciones internas que no suelen ser bien conocidas por esos extranjeros bien remunerados, que en las transiciones de Europa Central se llevaron buena parte de la ayuda internacional al desarrollo. Hay que desplegar un conocimiento detallado de la realidad, así como estrategias creativas para adaptar las mejores prácticas del mundo a las circunstancias locales, y para ello se precisan personas que diseñen estos programas a partir de una cualificación compleja, que debe incluir tanto un profundo conocimiento técnico de las mejores prácticas, como una gran familiaridad con las condiciones locales.

Al día siguiente del levantamiento del embargo, Cuba necesitará programas de este tipo. Espero que los economistas cubanos los elaboren, y que lo hagan a tiempo para un acontecimiento tan impredecible como inevitable.