

Actualizando el modelo económico cubano: una perspectiva desde la teoría del desarrollo

Updating the Cuban Economic Model: a Perspective as from the Theory of Development

Juan Triana Cordoví

Centro de Estudios de la
Economía Cubana
j triana@ceec.uh.cu

RESUMEN

El propósito del presente artículo es ilustrar la dinámica del proceso de cambios que se ha estado operando en Cuba, en especial desde el año 2007, a la luz de la teoría del desarrollo económico. Se propone, además, una línea temporal de este largo proceso de modernización de la economía del país, intentando ubicar los momentos más relevantes de todo el proceso de conformación de ese nuevo modelo de funcionamiento económico. Se hace especial énfasis en el salto cualitativo que significó el lanzamiento de un programa de transformaciones (los Lineamientos económicos y sociales) y su impacto en la conducción de este difícil proceso de transformaciones. Por último, se adelantan nociones acerca del ritmo de las transformaciones y de las razones que pudieran estar influyendo en su velocidad, así como se otorgan algunas ideas sobre el futuro del proceso, atendiendo a eventos importantes que deben ocurrir en el año 2016.

PALABRAS CLAVE: desarrollo económico, economía cubana, transformaciones económicas.

ABSTRACT

The present article is aimed at illustrating the transformation's process dynamics in Cuba, especially since 2007, in light of the economic development theory. Moreover, the document suggests a temporary line along this long modernizing process of the country's economy, trying to locate the most relevant moments when structuring this new national economy performance model. A special emphasis is placed on the quantum leap that brought about the launching of a transformations program (the economic and social guidelines), and their impact on leading such difficult transformation program. Finally, several ideas as to the transformation pace and the reasons that might be influencing its speed are put forward, as well as some ideas on the process future in terms of

important events that may take place in the year 2016.

KEYWORDS: *economic development, cuban economy, economic transformation.*

RECIBIDO: 31/10/2015

ACEPTADO: 20/11/2015

CLASIFICACIÓN JEL: A1, O1, P2

La historia es importante

El proceso de actualización que Cuba vive hoy día no debe circunscribirse a lo meramente económico: es mucho más complejo y abarcador e involucra e impacta en todos los ámbitos de la vida del país, desde lo estrictamente económico hasta lo social, político e ideológico. Obviamente, es un elemento que concierne a todos los ciudadanos y a todas las entidades económicas, políticas y sociales de gobierno, así como a las llamadas no gubernamentales.

Este fenómeno, por otra parte, se encuentra en el centro de la dialéctica misma del proceso de desarrollo del país. Es por esa razón que resulta conveniente, aunque sea de forma sintética, examinar todo el largo camino de búsqueda del desarrollo que Cuba ha transitado desde los mismos inicios del proceso revolucionario.

Existe un consenso relativamente generalizado acerca de la dependencia que el desarrollo mantiene, actualmente, con un grupo de factores decisivos, entre los que se encuentran el cambio estructural, la diversificación productiva y el incremento de la complejidad técnica (innovación) de los procesos productivos y de servicios (Banco Mundial, 2013). De igual forma, se considera necesaria la existencia de determinadas condiciones para el desarrollo, entre ellas, la estabilidad macroeconómica, un sostenido esfuerzo de acumulación, una fuerte inversión en el ser humano y una determinada calidad de las instituciones para la gestión y coordinación de los procesos de transformación que el desarrollo supone.

También habría que entender que, en el caso específico de Cuba, este contexto estuvo decisivamente influenciado por el bloqueo del gobierno norteamericano, una fuerte lucha de clases, en especial en la primera década del período revolucionario (que obligó a mantener a centenares de hombres y mujeres sobre las armas, afectando con ello la capacidad productiva del país); el aislamiento diplomático y económico de sus iguales del continente americano y el Caribe (con la excepción de Canadá y México) y la obligada inserción de Cuba en un espacio económico significativamente distante con el que no mantenía fuertes lazos culturales y que se veía afectado por importantes barreras lingüísticas. Este contexto obligó a un profundo cambio tecnológico en todos los sectores productivos del país. Todo ello condicionó que, en buena medida, las decisiones económicas, consciente o inconscientemente, fueran tomadas siempre sobre la base del «segundo mejor».

En consonancia con las características del proceso comenzado en 1959 en Cuba los profundos cambios implementados en la estructura económica de la

Isla durante las primeras décadas de desarrollo no condujeron a una efectiva diversificación productiva. Además, si bien es cierto que se obtuvieron ganancias significativas en cuanto a la complejidad tecnológica de los procesos productivos, es posible constatar que, por lo general (y fundamentalmente debido al bloqueo norteamericano), los cambios en este sector se operaron sobre la base de la asimilación e internalización de tecnologías procedentes de países que no estaban, como media, a la vanguardia tecnológica en las diferentes ramas productivas. También resulta importante reconocer que los arreglos institucionales que se crearon no propiciaban un impulso decisivo a la innovación y su incorporación dinámica a los procesos productivos.

Si se atiende a las condiciones necesarias para alcanzar el desarrollo, entonces es posible constatar que desde un inicio la estabilidad macroeconómica se vio afectada por la pérdida del mercado norteamericano y la consiguiente reducción de los ingresos fiscales en los años inmediatos posteriores a 1959. Además, por un sostenido déficit en el balance de bienes y procesos inflacionarios reprimidos, que se expresaron en un desabastecimiento sostenido en los mercados de bienes, ante la existencia de precios controlados, centralmente manejados y prácticamente fijos.

El esfuerzo de acumulación tuvo un comportamiento mixto, con períodos de menos de dos dígitos de tasa de acumulación neta como por ciento del PIB en varios períodos, tal y como se muestra en la figura 1.

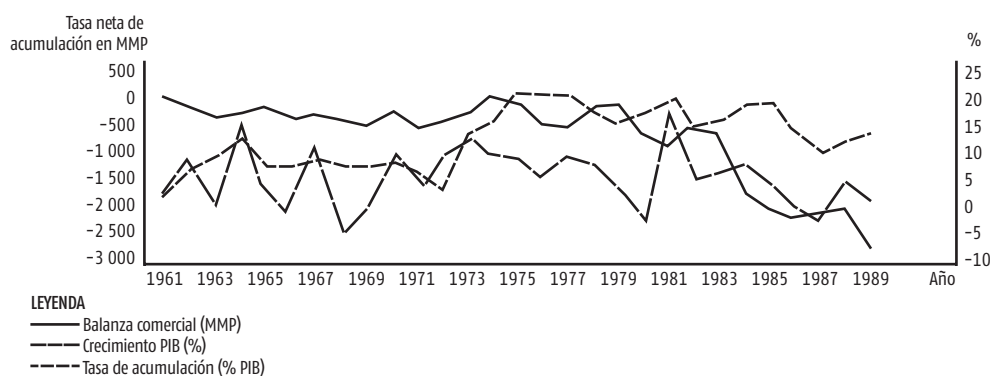


Figura 1. Evolución de la economía 1959-1989. Indicadores seleccionados.

La inversión en el ser humano fue un atributo distintivo de las estrategias de conducción económica implementadas por el Gobierno Revolucionario desde sus inicios. En un breve lapso de tiempo se eliminó el analfabetismo, se hizo libre y gratuito el acceso a todas las niveles de enseñanza, se realizó una reforma universitaria con el propósito de poner la universidad en función de las necesidades del desarrollo, se expandió la educación superior a todas las provincias del país y se creó una fuerte red de centros científicos. Estos esfuerzos mejoraron sustancialmente los indicadores sociales del país, aunque los resultados no se reflejaron de igual forma en el plano económico.

A la par de los cambios mencionados anteriormente, las instituciones se adecuaron a la forma específica en que se construía el socialismo mediante mecanismos de planificación material y la asignación altamente centralizada de recursos, que dejaba poco espacio a la regulación indirecta, las relaciones monetario-mercantiles, la competencia y los precios. No obstante, al examinar el comportamiento de la política económica de este período es posible identificar cierto movimiento pendular entre centralización y descentralización (Álvarez, 2006), que se expresa con particular fortaleza en los diferentes sistemas de dirección del sistema empresarial que se adoptaron durante todos estos años¹ (Marcelo, 2012).

El período de rectificación de errores y tendencias negativas² iniciado en 1986 constata, de forma inequívoca, los problemas que el país ya había comenzado a afrontar. Se rompe la capacidad de arrastre de la industria azucarera sobre el resto de la economía, lo que se expresó en producciones de más de 7 millones de toneladas de azúcar y tasas de crecimiento en torno al 0 %.

Para finales de la década de los ochenta, Cuba enfrenta un fuerte estancamiento económico resultado de fallas estructurales de su modelo de crecimiento, que, combinado con la pérdida de sus mercados externos, condujo a la crisis de los años noventa. La figura 2 ilustra ese comportamiento.



Figura 2. Comportamiento de la producción de azúcar y del PIB, 1986-1989.

Fuente: *Anuario estadístico de Cuba* (1989, 1995).

La rápida transición del momento de rectificación de errores y tendencias negativas al «Período Especial en tiempos de paz» dejó inconcluso el intento de buscar soluciones nuevas para problemas viejos (Castro, 1987) y condujo a un proceso sistemático de ajuste material, desde el mismo año 1986, y de reforzamiento de la centralización en la toma de decisiones.

¹ Esos sistemas fueron: Cálculo Económico, Sistema Presupuestario de Financiamiento, Nuevo Sistema de Dirección, Sistema de Dirección y Planificación de la Economía, Contingentes Obreros, Sociedades Mercantiles, Perfeccionamiento Empresarial.

² Nombre dado al proceso a través del cual se intentó, desde la dirección de la Revolución, enmendar errores calificados de economicistas y que condujo a un nuevo proceso de centralización de la economía que abarcó los años comprendidos desde 1986 hasta inicios de los noventa.

En cuanto a las políticas aplicadas, aunque establecer una línea temporal divisoria resulta en extremo complicado, parece posible distinguir tres etapas dentro del período 1986-1994. La primera se identifica con las medidas tomadas en correspondencia con el manejo tradicional de una economía socialista centralizada (período 1986-1990); la segunda abarca los años comprendidos entre 1990 y 1993,³ en los que se utilizan y superponen instrumentos tradicionales del manejo socialista con otros menos tradicionales (proceso adaptativo). La tercera, correspondiente a los años 1993-1994 y años posteriores, pone en práctica un paquete de medidas parecidas (si se atiende a algunos de los instrumentos que se utilizan) a las utilizadas en la conducción más tradicional y «occidental» de la política económica.

El deterioro de la economía y la desaparición del entorno externo en el cual el país se había insertado fueron la combinación perfecta para la eclosión de la crisis y, también, un incentivo decisivo para la adopción, especialmente a partir del período 1993-1994, de un grupo de medidas que intentaban flexibilizar el funcionamiento de la economía nacional. Entre ellas tuvieron un significado trascendente las siguientes:

- a. La apertura a la inversión extranjera directa (IED)⁴ y la aprobación de una primera ley para la inversión extranjera en 1995.
- b. La ampliación del trabajo por cuenta propia.⁵
- c. La despenalización de la tenencia de dólares y su utilización en una parte sustancial de las transacciones económicas en el país.
- d. La apertura de casas de cambio.
- e. Política para el redimensionamiento empresarial.
- f. La creación de las unidades básicas de producción agropecuaria.
- g. La reapertura de los mercados agropecuarios.
- h. El inicio de una reforma bancaria.
- i. Política para el perfeccionamiento empresarial.

Desde la perspectiva de los factores que promueven el desarrollo, habría que marcar que la combinación de una profunda crisis y elevadas restricciones fiscales y financieras externas condujo a la búsqueda de nuevos sectores que permitieran dinamizar la economía. En ese sentido, la adopción de un amplio programa de desarrollo acelerado del turismo y las fuertes inversiones en un nuevo sector, el de la farmacéutica biotecnológica, se constituyeron en la apuesta fundamental del cambio estructural; mientras que la contracción de

³ El período 1990-1993 se corresponde, en términos históricos, con la desaparición del campo socialista y la URSS y, por lo tanto, con el impacto más profundo del *shock* externo.

⁴ Aunque el primer proyecto de capital mixto comenzó en 1988, con la creación de la empresa Cubacán y la construcción del primer hotel por una compañía extranjera, solo después de iniciada la década de 1990 es que la IED comienza su real expansión en el país.

⁵ Su renacimiento en 1995 (Decreto-Ley 141) fue la respuesta al ajuste de la producción y el empleo que la crisis generó. Fue aceptado como un «mal necesario», pero no como parte integral de una estrategia de desarrollo en la cual ocupara un espacio legítimo para contribuir a los esfuerzos de crecimiento.

la producción azucarera y la fuerte disminución de las inversiones en dicha industria provocaron la reducción de su participación en el PIB. De esta manera, puede señalarse que la diversificación productiva fue poco significativa, al igual que la innovación en bienes y servicios.

El programa heterodoxo que combinó recortes fiscales, anclaje salarial, ajuste importador, dolarización de la economía, tipo de cambio oficial fijo y devaluación implícita del peso cubano en el mercado interno, así como una sobrevaluación del tipo de cambio oficial y la pérdida del poder adquisitivo salarial, junto a la apertura al capital extranjero, permitió la supervivencia del país, pero generó distorsiones que aún lastran los esfuerzos de crecimiento (Torres y Triana, 2014).

Puede decirse, entonces, que el mayor impacto en los resultados positivos del período que va de 1994 a 2000 se encuentra en el cambio institucional, que permitió mayor flexibilidad al sistema empresarial y tuvo un efecto positivo en la productividad total de los factores, tal como aparece en la tabla 1.

Tabla 1. Evolución de la productividad total de los factores por períodos seleccionados

CONTRIBUCIÓN DE LOS FACTORES AL CRECIMIENTO DEL PIB				
PERÍODO	CREC. PIB	K	AL	PTF
1975-1985	6,45	1,7	2,56	2,19
1986-1989	0,52	1,99	1,25	-2,71
1990-1993	-10,03	-0,57	0,41	-9,87
1994-2003	3,33	-1,52	0,27	4,58

LEYENDA:

K: capital.

AL: capital humano.

PTF: productividad total de los factores.

Fuente: Doimeadiós (2007).

No obstante lo anterior, debe tomarse en cuenta el efecto no permanente de este elemento en los procesos de crecimiento y desarrollo a largo plazo si no viene acompañado de una efectiva disminución de los costos reales, algo que resulta determinante para el caso específico de la economía cubana (Hidalgo-Gato, 2012).

Las condiciones de partida del proceso de actualización fueron creadas, en buena parte, en el período que va desde el año 2000 hasta mediados de 2007, etapa que puede ser caracterizada como de crecimiento y recentralización. Varios hechos resultan decisivos en este lapso:

- a. La fuerte politización del país a raíz de los sucesos en torno a la disputa por el niño Elián González.
- b. El inicio de la Batalla de Ideas y la concentración de un fuerte volumen de inversiones en objetivos sociales.
- c. La caída de los precios del azúcar en el mercado mundial.
- d. El redimensionamiento radical de la industria azucarera.

- e. La eliminación de la circulación del dólar entre las empresas y en el mercado doméstico de consumo.
- f. La sustitución del dólar por el peso cubano convertible (CUC).
- g. La centralización de los recursos monetarios de las empresas, en una Cuenta Única, y de su asignación.
- h. El rompimiento de la regla de emitir CUC solo con respaldo de dólares norteamericanos uno por uno.⁶
- i. La creación del certificado de liquidez en divisas para el sector empresarial estatal.⁷

Además, las relaciones con China y Venezuela se profundizaron y el país comenzó a disponer de un determinado nivel de recursos que eran empleados centralmente.

Uno de los impactos más nocivos fue el comienzo de una inflación en CUC,⁸ que se mantiene hasta hoy, y que condujo, junto a la escasez de divisas provocada por la debilidad del sector externo cubano en el año 2008, el quiebre del sistema bancario con la consiguiente cesación de pagos a muchos suministradores extranjeros por varios meses. Esto trajo un efecto muy negativo en la confianza de los mercados internacionales hacia Cuba, expresado en un incremento de la tasas de cambio que el país debió pagar.

Para el año 2008 la situación del país resultaba crítica desde todos los ámbitos. De una parte, se había producido un proceso de destrucción «no creativa» del sistema industrial cubano, con una pérdida sustancial de empleo; los débiles flujos de inversión extranjera directa estaban prácticamente detenidos; el déficit de la balanza comercial de mercancías casi duplicaba los ingresos por exportaciones; se mantenían fuertes distorsiones, en especial la cambiaria y monetaria; las tasas de formación bruta de capital y de inversión como parte del PIB permanecían en cifras que no rebasaban el 12 % y la generación de empleo desde el sector estatal resultaba insuficiente. Esta fue la situación primigenia del proceso de actualización del modelo económico y social cubano.

El proceso de transformaciones a partir del año 2007: la «actualización del modelo económico y social»

Como en casi todos los países de nuestra región, la historia de la política económica en Cuba es pendular. Pero a diferencia de aquellos donde el péndulo se mueve desde el keynesianismo hacia el neoliberalismo y viceversa, empujado por el signo ideológico del gobierno que ejerce el poder y las influencias de algunas instituciones y países con relativa fuerza de imposición, en Cuba, en los

⁶ Una especie de «caja de conversión» que, durante más de 10 años, mantuvo la confianza en el CUC y evitó procesos inflacionarios.

⁷ Como respuesta a la devaluación del CUC ante el dólar, producida luego de romper la «caja de conversión».

⁸ No existen datos oficiales sobre la inflación en CUC. Sin embargo, se puede tener una aproximación a este fenómeno a través de las tasas de interés a las que las casas financieras descuentan la deuda comercial de las empresas cubanas, que casi se duplicó en los últimos años.

últimos cincuenta años, ese péndulo se mueve dentro de límites muy estrictos, establecidos por nuestra condición de país socialista, y viaja desde determinados grados de centralización hacia una posición con grados de descentralización.

La transformación de la economía y la sociedad cubanas, como está hoy planteada, se circunscribe a la búsqueda y adopción de nuevos procesos dentro de los marcos de la modernización del socialismo cubano. A la vez, la definición de lo que debe ser el socialismo cubano se ha venido produciendo más por la negación que por la afirmación, en espera de un documento que conceptualice el modelo económico que se aspira a crear.⁹

En ese sentido, el proceso de actualización formalmente iniciado en 2011, pero que ya venía gestándose desde el propio año 2008, debe entenderse como un «balón de ensayo» y, también, como un proceso de preparación de condiciones para emprender metas mayores.

Solo con fines epistemológicos puede este proceso ser estructurado en tres grandes momentos, aun cuando las fronteras temporales sean en extremo difíciles de precisar. En una línea temporal podrían realizarse cuatro grandes divisiones:

2007-2010

En esta etapa las medidas se concentraron en la búsqueda de consenso político, haciendo una crítica descarnada del modelo económico y sus ineficiencias y sin culpar de los problemas al bloqueo estadounidense. Se lanzaron medidas que eliminaban prohibiciones generadas en el período soviético del socialismo en Cuba, como la prohibición a los cubanos de entrar a los hoteles de turismo internacional o la de comprar y usar teléfonos celulares.

Comenzó el ajuste externo para superar la crisis financiera doméstica. Se dio inicio a algunas reformas estructurales, como la ampliación del trabajo por cuenta propia y la distribución de tierras estatales ociosas a cooperativas y privados.

Último trimestre de 2010-2012

Se lanzó a discusión pública el programa de transformaciones conocido como «Lineamientos económicos y sociales del Partido y la Revolución».

Se aprobaron los Lineamientos en el VI Congreso del Partido Comunista y en la Asamblea Nacional y se creó la Comisión de Implementación y Desarrollo de los Lineamientos, devenida en el cerebro y brazo de las reformas.

Se adopta una visión de país, definida como «socialista, sustentable y próspera», alineada con una lógica de necesidad de desarrollo y de crecimiento económico, en contraste marcado con la vieja idea de la sobrevivencia a toda costa.

Último trimestre de 2012-2014

Se anunciaron un grupo de medidas que debían tener un fuerte impacto estructural, tales como: la aprobación de una nueva política para la inversión

⁹ Documento que debe ser hecho público en el Congreso del Partido, a realizarse en el 2016.

extranjera directa (que comenzó con el anuncio oficial de la Zona Especial de Desarrollo del Mariel y de su régimen preferencial); el anuncio del comienzo de la unificación monetaria y cambiaria; la transformación de la empresa estatal socialista (devenido el más complejo de todos los cambios y donde se concentran hoy los mayores retos); el impulso a la expansión de cooperativas en sectores de servicios, gastronomía y restaurantes y algunas pequeñas producciones; y el auge, con una intensidad sin precedentes, de medidas contra la corrupción, reconocida como el peor de todos los males en tanto genera un ambiente poco propicio para el buen desempeño de la economía y produce rentas espurias.

Del 17 de diciembre de 2014 en adelante

Los elementos que distinguen esta última etapa son el anuncio del acuerdo entre los gobiernos de Estados Unidos y Cuba que permitió comenzar a trabajar por el restablecimiento de relaciones diplomáticas y la participación de Cuba en la Cumbre de las Américas, y el comienzo de la preparación del Congreso del Partido de 2016, junto al anuncio de posibles cambios a introducir en la Constitución del país.

Examinado desde la perspectiva del desarrollo y los factores que lo promueven, es posible afirmar que se ha producido un cambio estructural importante en la economía nacional. Este ha estado propiciado por un fuerte peso del sector de los servicios en los ingresos externos, una cierta diversificación productiva que ha incorporado a la industria biotecnológica y a la de derivados blancos del petróleo, y un incremento indiscutible del peso del sector no estatal de la economía (tabla 2), tanto en la generación de empleo como en su participación en el producto interno bruto,¹⁰ aunque aún se encuentra limitado por una arquitectura institucional que reduce sustancialmente sus posibles aportes a la transformación productiva y a la innovación.

Tabla 2. Estructura del empleo 2012–2014

	2011	2012	2013	2014
Total de ocupados	5 010,20	4 902,20	4 918,80	4 969,80
Sector estatal	3 873,00	3 279,70	3 201,00	3 591,30
Sector no estatal	1 137,20	1 217,90	1 291,20	1 378,50
Cooperativistas	208,70	212,60	227,00	231,50
No agropecuarios			2,30	5,5
Privados	928,50	1 005,30	1 064,20	1 147,00
Cuenta propia	391,50	404,60	424,30	483,40

Fuente: Oficina Nacional de Estadísticas e Información (2014).

No obstante, la incorporación del conocimiento y de la innovación a los procesos productivos sigue siendo una de las mayores debilidades de la economía cubana

¹⁰ No hay cifras oficiales públicas sobre la participación del sector no estatal en el PIB, pero algunas estimaciones lo ubican en un 15 %. De todas formas, es una cifra que debe tomarse con extremo cuidado dada la dificultad real de captar estadísticamente el desempeño del sector.

de cara al desarrollo económico. Si bien las exportaciones de alta tecnología, como parte de las exportaciones totales, han crecido en los últimos años, no es menos cierta su alta concentración (en productos biofarmacéuticos) y la poca capacidad de arrastre que tienen sobre el resto de la economía nacional.

Si se atiende a las condiciones necesarias que influyen en el desarrollo, es evidente que aún existe una gran distancia a recorrer para la tan ansiada estabilidad macroeconómica.

Por una parte, la existencia de distorsiones cambiarias impide conocer la verdadera situación macroeconómica del país, adultera los precios relativos y genera impactos negativos en la asignación de recursos. Por otra, Cuba sigue padeciendo desequilibrios fiscales y de su sector externo que hacen a la economía muy vulnerable a la dinámica de las exportaciones y las importaciones y produce una situación latente de inestabilidad macroeconómica, dada la incertidumbre en la disponibilidad de divisas.

Tampoco es posible encontrar avances significativos en el esfuerzo de acumulación. Además, ni la tasa de formación bruta de capital (figura 3), ni la tasa de inversión han experimentado variaciones significativas. Puede afirmarse, más bien, que ambas han evidenciado un comportamiento casi inercial y que permanecen por debajo de los dos dígitos.

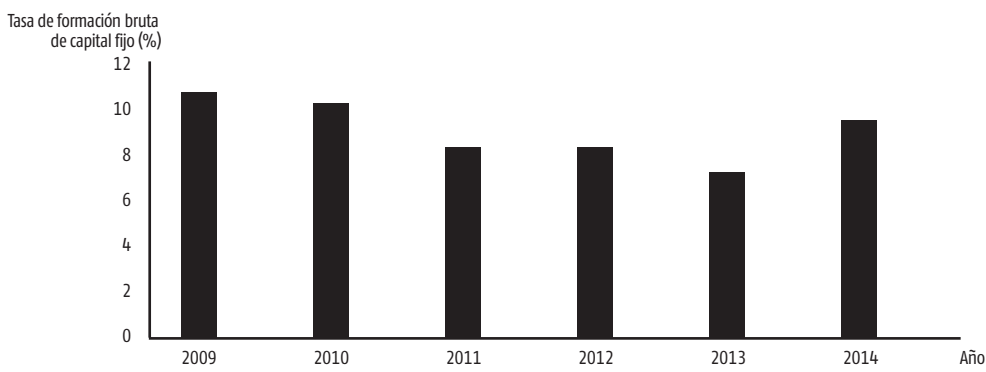


Figura 3. Evolución de la formación bruta de capital fijo.
Fuente: Oficina Nacional de Estadísticas e Información (2014).

El impacto desde la perspectiva de la capacidad de formación de personas con alta calificación fue negativo, en especial para las necesidades de desarrollo del país. Ello se reflejó en indicadores decisivos, tal como se muestra en la tabla 3.

Tabla 3. Indicadores asociados a la disponibilidad de personas calificadas

	1990	2007
Gastos en I+D / PIB	0,60	0,43
Investigadores por 1 000 habitantes de la PEA	1,23	1
Graduados en especialidades (% del total)		
Ciencias Naturales y Exactas	3,6	0,9
Ciencias Técnicas	17,6	9,1
Ciencias Sociales y Humanísticas	77,8	89,8

Fuente: Red de indicadores de ciencia y tecnología (RICYT) (2015).

Tan preocupante como la debilidad en la capacidad de acumulación, lo es el deterioro en la formación de personas de alta calificación, en especial en aquella dirigida a formar seres humanos capaces de impulsar los procesos de desarrollo, a pesar del esfuerzo sostenido por evitarlo (Cribeiro, 2012).

Sin embargo, en indicadores como gastos en inversiones y desarrollo sobre PIB y en graduados por especialidades, los indicadores muestran una situación que debe ser revertida en el futuro, si se aspira a remontar la senda del desarrollo (véase tabla 3).

El proceso iniciado en 2007 y formalizado desde 2011 tiene suficiente grado de profundidad como para hacerlo difícilmente reversible; es por esa razón que ha sido acompañado por diferentes arreglos institucionales y que lo institucional resulta uno de sus elementos centrales.

Desde la perspectiva de los factores que promueven el desarrollo, se constata la consolidación del cambio estructural a favor de los servicios; aunque a la vez se mantiene como característica que, con excepción del turismo, las otras ramas (servicios profesionales y de telecomunicaciones) no exhiben una capacidad de arrastre significativa hacia el resto del sistema productivo del país. También se constata la consolidación del sector no estatal, que ya ocupa casi un tercio del empleo y se expande hacia nuevas formas cooperativas. Por último, el sector de la farmacéutica y la biotecnología se ha consolidado como exportador, aunque de igual manera, el sistema productivo cubano no lo ha identificado como una oportunidad de encadenamiento y las políticas industriales no lo han promovido.

En ese sentido, la diversificación productiva sigue siendo escasa y ha tenido mayor dinámica en el sector no estatal que en el estatal. Mientras, la innovación sigue siendo débil y la generación de nuevos productos que permitan a Cuba insertarse con ganancias en la economía mundial solo se verifica de forma sostenida en el sector biotecnológico.

La tabla 4 sintetiza la situación existente de las condiciones que propician el crecimiento y el desarrollo, .

Es significativo que, del año 2010 a 2014, se verifica una cierta recuperación de la capacidad de formación de personas calificadas y de la estructura de los graduados de la educación superior, más adecuada a las necesidades del desarrollo. No obstante, permanecen debilidades importantes en su aprovechamiento real (Cribeiro, 2012).

Existe una cierta relación biunívoca entre el proceso de transformaciones emprendido en Cuba y el cambio institucional. De una parte, el proceso de reformas ha sido suficientemente profundo como para cambiar de forma sustancial una parte de los sistemas de incentivos heredados de procesos anteriores; pero, a la vez, el propio cambio institucional, al introducir nuevas reglas e incentivos, debe contribuir a consolidar la transformación emprendida y su irreversibilidad.

Sin embargo, no se desconoce que, como todo arreglo institucional, los cambios que se introduzcan, al cambiar los sistemas de incentivos, afectarán intereses creados, estatus, culturas aprendidas y formas organizativas que han acompañado al proceso cubano desde sus inicios. Ello ha generado y

generará resistencias (lógicas a todo proceso de cambio) y también ganadores y perdedores e incertidumbres que pueden ralentizar la «actualización del modelo económico y social».

Tabla 4. Condiciones para el crecimiento y el desarrollo

CONDICIONES QUE REQUIERE	2007 EN ADELANTE		
Estabilidad macroeconómica	Dualidad cambiaria y monetaria. Inflación en pesos cubanos convertibles Permanencia del certificado de liquidez para las operaciones de las empresas estatales. Desequilibrios internos latentes. Precios controlados y semicontrolados.		
Esfuerzo de acumulación	Menos del 10 %		
Inversión en el ser humano*		2010	2014
	GT	372171	100664
	CT	5 %	13 %
	CNyM	0,5 %	2,4 %
	CSyH	48,3 %	7,8 %
	Emigración de personas con alta instrucción		
Instituciones para la gestión y la coordinación	Reconocimiento del mercado formal como un elemento para la conducción de la economía. Nueva política para la IED. Planificación «casi» material. Nuevas regulaciones para el trabajo por cuenta propia y las nuevas cooperativas de producción y servicios Ley migratoria. Creación de las Organizaciones Superiores de Dirección Empresarial. Mantenimiento del monopolio estatal en la mayoría de los sectores de la producción. Planificación centralizada y material de la economía.		

* Datos del *Anuario estadístico de Cuba* (2014).

LEYENDA

GT: graduados totales; CT: graduados en ciencias técnicas (incluye ciencias agropecuarias); CNyM: graduados en ciencias naturales y matemáticas y CSyH: graduados en ciencias sociales y humanísticas.

También hay que considerar dentro de ese proceso de creación de una nueva institucionalidad, la existencia de un grupo de definiciones no resueltas totalmente, de «fronteras difusas» en temas decisivos para el propio proceso de actualización que sin dudas influyen en el ritmo del proceso. Algunos de estos temas serán tratados a continuación.

Lo estatal vs. lo no estatal

La necesidad ineludible de reducir el tamaño del Estado en un país que tradicionalmente ha tenido un Estado omnipresente, donde lo estatal se identifica de forma automática con lo socialista y que, además, padece de serias restricciones presupuestarias, ha producido un modelo de economía con significativos¹¹ vacíos conceptuales y, sobre todo, prácticos, en especial el

¹¹ En junio del presente año el presidente Raúl Castro anunció que «en el Congreso del Partido a realizarse en abril del 2016, se dará a conocer el nuevo modelo económico y social»

reto de seguir siendo socialista con «menos Estado» ejerciendo directamente la gerencia de la economía.

Propiedad vs. gestión

Aquí las fronteras son todavía más difusas y la experiencia es menor. Dos de las reformas emprendidas lo ponen de manifiesto.

La primera es la reforma de la empresa estatal socialista. La historia de la descentralización empresarial en la economía cubana después del año 1959 se remonta al proceso de introducción del Sistema de Dirección y Planificación de la Economía (Vilarriño y Domenech, 1986) que, de alguna manera, intentó enmendar los errores cometidos a mediados de los años sesenta, catalogados como errores de idealismo, en un caso (las medidas adoptadas en los años sesenta), y como errores de economicismo en otro, a partir de finales de los años setenta (Castro, 1988a).

Una investigación sobre este tema (Marcelo, 2012) demuestra las fuertes restricciones centralizadoras que ha tenido que enfrentar el sistema empresarial cubano.¹² Esta nueva etapa de la reforma empresarial emprendida en 2013 es el octavo intento en el propósito de lograr empresas estatales eficientes.

La segunda de las reformas emprendidas en 2013, la creación de cooperativas en sectores de servicios, en la construcción y en pequeños espacios de producción manufacturera (más bien artesanal), abre oportunidades nuevas al desarrollo productivo del país (Maqueira, 2014). Sin embargo, persisten serias incoherencias entre el reconocimiento «oficial» de su necesidad y las barreras mentales, los intereses particulares y la desconfianza que exhiben algunas organizaciones a la hora de establecer relaciones con estos nuevos agentes económicos.

Planificación vs. mercado

En buena medida, y en lo fundamental por el corto horizonte con el cual se planifica, el proceso se aproxima más a la administración de restricciones que al manejo estratégico de los resortes principales para conducir al país por la senda del desarrollo.

Así mismo, el creciente espacio que ha ganado la economía no estatal exige sistemas de conducción económica más flexibles, «gen» del cual, al parecer, carece el sistema de planificación cubano actual.

De otra parte, la dinámica propia del sector no estatal, la tendencia a generar circuitos cerrados apartados de los de la economía estatal como recurso para contrarrestar las restricciones existentes es parte de una cultura, desarrollada durante más de cuarenta años, de sobrevivencia de ese sector entre

que debe ser el marco teórico y también político de los esfuerzos de transformación.

¹² Los diferentes sistemas han sido: Cálculo Económico (1962-1966), Sistema Presupuestario de Financiamiento (1961-1966), Nuevo Sistema de Dirección (1967-1970), Sistema de Dirección y Planificación de la Economía (1977-1984), Contingentes Obreros (1987 en adelante), Sociedades Mercantiles (1992 en adelante), Perfeccionamiento Empresarial (1998 en adelante), Nuevo Sistema Estatal Empresarial Socialista (2013 en adelante).

los pliegues de la planificación centralizada y la «demonización» ideológica.¹³ Precisamente lo innovador del proceso iniciado en 2007 en este aspecto está en querer incorporar a todos los agentes (incluyendo a esos sectores) en un solo circuito, el de la economía nacional, y en la búsqueda de un mismo propósito: una sociedad socialista, sustentable y próspera.

En este ámbito, se requiere de una transformación profunda del concepto mismo de planificación, de entender cuál es su papel definitivo en esta reconstrucción de la economía y la sociedad.

Otro asunto es poder transparentar el papel del mercado en la construcción del futuro del país. Ello obligaría a crear las instituciones adecuadas para que el mercado produzca los efectos deseados. Lo que ha ocurrido en la práctica es que el discurso político a favor del mercado no se ha materializado en instituciones y prácticas de mercado consecuentes al propósito del desarrollo. Se trata de gobernar con el mercado, no para el mercado ni contra él. Ello conduce, en primer lugar, a reconocer no solo su carácter objetivo, sino también necesario para el propósito de hacer crecer y desarrollar la economía nacional.

Gobiernos locales vs. gobierno central

El esfuerzo por conferir mayores potestades a los territorios se ha concretado en la decisión de extender, en su momento, los experimentos de administración y gestión de los gobiernos provinciales de Artemisa y Mayabeque a todo el país.

Estudios desde la perspectiva académica han evidenciado que los gobiernos territoriales (provinciales y municipales) se encuentran lejos de las decisiones sustantivas que afectan a sus territorios (Mulet y Louro, 2013); tal es el caso de la distribución de los ingresos fiscales, la participación real en el diseño de programas nacionales que en la realidad funcionan como economías de enclave; así como el acceso al diseño, la promoción y la participación en los resultados de la inversión extranjera y en sus beneficios (Triana, 2014).

Conjugar los intereses nacionales y territoriales bajo la estructura institucional y regulatoria existente conduce a costos de transacción elevados y, a menudo, a soluciones muy por debajo de lo deseado (Ramos, 2014). Crear instituciones que resuelvan este aspecto es también un ejercicio no económico inédito hasta el momento en el país.

Monopolio vs. competencia

La posibilidad de manejar de forma centralizada y desde un mando único los recursos económicos ha sido un componente consustancial de la dirección política del país, decisivo para su supervivencia en las décadas de los años

¹³ «De todas maneras hay que decir con toda claridad –y está de más que la Revolución no anda deseosa de andarse buscando enemigos gratuitos, pero tampoco puede andar con temor a buscarse los enemigos que sean necesarios–, hay que decir que no tendrán porvenir en este país ni el comercio ni el trabajo por cuenta propia ni la industria privada ni nada» (F. Castro, 1968).

sesenta y setenta. Luego, la propia práctica lo convirtió en algo «natural al socialismo».

Hoy, sin embargo, parece haber perdido su sustento real, generando más costos que beneficios y permitiendo la obtención de rentas espurias que tienen efectos negativos sobre la productividad, la innovación y el crecimiento económico (Triana, 2014).

Rentismo vs. incentivos al crecimiento

La preferencia por obtener rentas derivadas de posiciones monopólicas o del ejercicio de la propiedad estatal sobre los medios de producción genera incentivos negativos al crecimiento y a la innovación, y ha estado en la base misma del lento crecimiento de la economía nacional. Este problema no tiene una solución estrictamente económica. Cambiar hacia una filosofía donde primen los incentivos positivos a la productividad deberá ser un paso obligado si se desea avanzar por una senda de crecimiento sostenido.

Equidad vs. concentración de ingresos

Quizás el mayor de todos los retos, la creciente diferenciación social experimentada por Cuba, hace crítica la necesidad de encontrar caminos que permitan conjugar virtuosamente la existencia de un sector de la población con crecientes ingresos, con la necesidad de alcanzar grados de equidad compatibles con la esencia misma del socialismo deseado.

Es un ejercicio inédito en Cuba en los últimos cincuenta años, el más sensible de todos en el orden político.¹⁴

Los recursos fiscales de los que el país dispone no permiten reproducir indefinidamente en el tiempo los mismos sistemas sobre los cuales se erigió la equidad. Existen, además, nuevos actores que hacen más compleja cualquier definición de política al respecto.

Control vs. producción

El incremento de la corrupción, en sus diferentes variantes, ha tenido como contrapartida la expansión de las acciones de control e inspección.

La filosofía de «trabajar para el control», con el consiguiente sacrificio de la productividad y la producción, ha generado aversión al riesgo entre los empresarios y una visión de corto plazo que sacrifica cualquier visión estratégica de la empresa a los resultados inmediatos del «próximo control».

Nuestra institucionalidad está construida, en cierta medida, gracias a décadas de manejar de una forma específica (centralizada, monopolizada, estatizada) la economía y, también, por esta otra nueva manera, que se va construyendo y que requiere de mayor coherencia entre el concepto y la necesidad del control y la de crecer sostenidamente.

El equilibrio entre ejercer un control efectivo y permitir que las empresas y entidades de la economía cumplan con su propósito es un ejercicio de difícil

¹⁴ Según algunas estimaciones el Índice de Gini alcanza hoy más del 40 %.

ejecución, reforzado en el caso de Cuba por la permanencia de aquella cultura centralista en el manejo de la economía.

Reglas vs. discrecionalidad

La discrecionalidad es todavía hoy, a pesar de los esfuerzos de institucionalización, una de las características que mejor tipifican el proceso de toma de decisiones en Cuba.

Una primera consecuencia de la discrecionalidad es la falta de transparencia, seguida de la corrupción. Se suma la generación de incentivos negativos a la producción y la productividad y la determinación de falsos ganadores a los cuales se les asignan los recursos existentes, que solo son parcialmente aprovechados. Además, se crea una generación de grandes espacios de incertidumbre en los agentes económicos.

Estas antinomias, aún no resueltas, están en la base de las debilidades y carencias institucionales que mantiene el país y, sin dudas, influyen en el ritmo del proceso de transformaciones.

Mirando hacia el futuro

En el VII congreso del Partido Comunista de abril de 2016 se deberá aprobar la elaboración de la conceptualización teórica del socialismo en Cuba y las líneas y sectores estratégicos que conformarán el programa de desarrollo económico y social hasta 2030, como parte del Plan de Desarrollo hasta esta fecha.

Luego de cinco años, el proceso de aprendizaje y experimento deberá permitir un diseño del sistema económico que responda realmente a estas nuevas realidades sobre la base de lograr un entorno macroeconómico sin las distorsiones que hoy lo caracterizan, en especial la cambiaria y la monetaria; un sistema de planificación que responda a las realidades de una economía diferente en su estructura y en los agentes que en ella se desenvuelven, y la utilización adecuada del mercado.

Otros temas, como la inclusión de actividades profesionales de mayor complejidad dentro de las modalidades de trabajo por cuenta propia y cooperativa, el reconocimiento legal de la pequeña y mediana empresa no estatal, un sistema impositivo que no penalice la actividad productiva a favor de rentas inmerecidas, una mayor flexibilización del sector externo, una mayor flexibilidad para la inversión extranjera (incluyendo la flexibilización de las formas de contratación del personal cubano), la necesidad de dotar a todos los agentes económicos de igualdad de condiciones jurídicas para desarrollar sus actividades, etcétera, deben ser parte de la nueva agenda interna que deberá ser discutida y adecuadamente resuelta en un futuro cercano.

Se trata de avanzar hacia el desarrollo en una sociedad más diversa y compleja, insertada en una economía globalizada y sorprendentemente cerca del primer mercado del mundo, que tiene hoy otro significado para Cuba. Ese factor, que no es nuevo, debe ocupar un lugar significativo en la nueva ecuación de desarrollo del país. A ese escenario habría que agregar la reconstrucción de las relaciones con Estados Unidos, que introduce nuevas oportunidades y también nuevos retos en aquella ecuación de desarrollo.

Un programa de desarrollo a mediano y largo plazo deberá internalizar este viejo/nuevo factor, con signo no determinado, para aprovechar «para el bien todos» esta nueva oportunidad.

BIBLIOGRAFÍA

- ALONSO, J. A. y C. GARCIMARTÍN (2008): *Acción colectiva y desarrollo. El papel de las instituciones*, Editorial Complutense, Madrid.
- ÁLVAREZ, Y. (2006): «Marco institucional: influencia en el crecimiento productivo en Cuba», tesis de diplomado, Facultad de Economía, Universidad de La Habana.
- BANCO MUNDIAL (2013): *Latin America and the Caribbean as Tailwinds Recede: In Search of Higher Growth*, Washington.
- CASTRO, F. (1968): «Discurso pronunciado el 13 de marzo de 1968», Departamento de Versiones Taquigráficas del Gobierno Revolucionario, La Habana.
- CASTRO, F. (1987): «Discurso pronunciado en el XXXIV Aniversario del Asalto al Cuartel Moncada», *Granma*, 27 de julio, La Habana.
- CASTRO, F. (1988a): *Entrevista concedida a la periodista Maria Schriver*, Las Ediciones ORI, enero-junio, La Habana.
- CASTRO, F. (1988b): «Discurso pronunciado en el XXXII Aniversario del Desembarco del Granma», Ediciones OR2, julio-diciembre, La Habana.
- CRIBEIRO, Y. (2012): «Contribución de la fuerza de trabajo calificada al crecimiento económico en Cuba», tesis de doctorado, Facultad de Economía, Universidad de La Habana.
- DOIMEADIÓS, Y. (2007): «El crecimiento económico en Cuba: un análisis desde la productividad de los factores», tesis de doctorado, Facultad de Economía, Universidad de La Habana.
- HIDALGO-GATO, F. (2012): *Perfeccionamiento del modelo económico cubano. Un enfoque teórico*, Editorial Ciencias Sociales, La Habana.
- MAQUEIRA, A. (2014): «Formas de organización de la producción en la reforma económica en Cuba. El papel de los sistemas de incentivos generados y su rol en el sistema social cubano», tesis de maestría, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Sede Ecuador, Quito.
- MARCELO L. (2012): «Desafíos de la descentralización del sistema empresarial estatal cubano», ponencia presentada en la Jornada Científica Anual, Instituto de Investigación en Educación (INIE), Universidad de Costa Rica, San José.
- MULET, Y. y A. LOURO (2013): «Reformas económicas en los territorios cubanos. Reflexiones para el diseño de políticas», en R. Torres y O. Pérez (comp.): *Miradas a la economía cubana: entre la eficiencia económica y la equidad social*, Centro de Estudios de la Economía Cubana, Editorial Caminos, La Habana.
- OFICINA NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMACIÓN (2014): *Anuario estadístico de Cuba 2014*, La Habana.
- PARTIDO COMUNISTA DE CUBA (PCC) (2011): *Lineamientos de la política económica y social del Partido y la Revolución*, La Habana.
- PÉREZ, O. (2014): «Relanzamiento de la inversión extranjera: necesidad para el desarrollo», en VV. AA (2015): *Economía cubana: transformaciones y desafíos*, Editorial Ciencias Sociales, La Habana.

- RAMOS, P. (2014) *Miradas a las transformaciones recientes en Cuba desde una perspectiva territorial*, Departamento de Planificación, Facultad de Economía, Universidad de La Habana, Cuba.
- Red de Indicadores de Ciencia y Tecnología, Buenos Aires, <<http://db.ricyt.org/ui/v1.0/index.html>> [20/10/2015].
- RODRIG, D.: *Estrategias de desarrollo para el próximo siglo. Developing Economies in 21th Century*, Institute for Developing Economies, Chiba, Japón.
- TORRES R. y J. TRIANA (2014): «Políticas para el crecimiento económico: Cuba ante una nueva era», en R. Feimberg y T. Piccone (eds.): *El cambio económico de Cuba en perspectiva comparada*, Brookings Institutions, Washington D. C.
- TRIANA, J. (2014a): «Competencia y desarrollo: una mirada desde la economía cubana», *Economía cubana: transformaciones y desafíos*, Colectivo de Autores, La Habana, Editorial Ciencias Sociales.
- TRIANA, J. (2014b): «Entrampados en el fuego amigo», en R. Torres y O. Pérez (comps.) (2013): *Miradas a la economía cubana: entre la eficiencia económica y la equidad social*, Centro de Estudios de la Economía Cubana, Editorial Caminos.
- VILARIÑO, A. y S. DOMENECH (1986): «El sistema de dirección y planificación de la economía», *Cuba: Historia, actualidad y perspectiva*, Editorial Pueblo y Educación, La Habana.

