

# Cuba: cambios institucionales para la actualización de su modelo económico\*

Germán Valencia\*\*  
Alexander Cuartas\*\*\*  
Yohan S. Ríos\*\*\*\*

DOI: 10.17533/udea.pece.n25a03

*—Introducción. —I. Dinámica reciente de la economía cubana. —II. Las reformas estructurales propuestas al modelo Estado-económico. —III. Los retos institucionales en la cultura económica cubana. —IV. Conclusiones. —Referencias bibliográficas.*

Primera versión recibida el: 13 de Febrero de 2015; versión final aceptada el: 15 de Mayo de 2015

**Resumen:** El gobierno cubano, luego de varias décadas de vivir bajo un estricto régimen económico socialista, ha asumido en la última década el reto de actualizar su modelo Estado-económico. En el VI Congreso del Partido Comunista de Cuba realizado en 2011 se propuso un ambicioso programa económico de 313 reformas que consideran es necesario realizar para construir un sistema económico sostenible. El artículo tiene como objetivo analizar

la dinámica económica cubana reciente y señalar los retos para realizar los cambios institucionales que tendrá en el futuro próximo. Para lograrlo, se describe la situación económica reciente de la isla; se presenta la agenda de reformas propuestas por el VI Congreso y algunas ejecuciones realizadas desde 2011; y se identifican los principales retos que debe asumir la sociedad cubana relacionados con los cambios institucionales que hace en la cultura económica.

---

\* El artículo tiene su origen en un interés propio de los autores por discutir los retos institucionales que tienen las economías en transición desde el nuevo institucionalismo.

\*\* Economista, especialista en Gerencia Social, magíster en Ciencia Política y candidato a doctor en Estudios Políticos. Profesor Titular del Instituto de Estudios Políticos de la Universidad de Antioquia, Medellín, Colombia, y miembro de los grupos de investigación Hegemonía, guerras y conflicto y Microeconomía Aplicada de la misma universidad. Dirección electrónica: german.valencia@udea.edu.co y gdvalencia@yahoo.com.

\*\*\* Estudiante del programa de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Antioquia. Dirección electrónica: jhon.cuartas@udea.edu.co y alcuartas@gmail.com.

\*\*\*\* Estudiante del programa de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Antioquia. Dirección electrónica: yriosa@gmail.com.

**Palabras clave:** Cuba, cambios institucionales, economía cubana, Estado, modelo económico.

**Clasificación JEL:** H44, L33, O11, O21, P26.

**Abstract:** After several decades living under a strict socialist economic regime, the Cuban government has assumed in the last decade the challenge of updating its economic and political model. In the VI<sup>th</sup> Congress of the Cuban Communist Party which took place in 2011, there was proposed an ambitious program with 313 reforms which are considered necessary to implement in order to achieve a sustainable economic system. The article aims to analyze the recent economic performance in Cuba and points out the institutional challenges which will have to be faced in the near future. Firstly, the article describes the economic performance of the island in the recent years, then the paper revises the agenda with the reforms proposed by the VI<sup>th</sup> Congress is presented and some recent developments up to 2011. Through showing the evolution of these arrangements, the article identifies and highlights the main challenges which are meant to be incorporated by the Cuban society related to the institutional changes that those reforms will bring to the economic culture.

**Key words:** Cuba, institutional changes, Cuban economy, State, Cuban model.

**Classification JEL:** H44, L33, O11, O21, P26.

**Résumé.** Pendant plusieurs décennies, Cuba a vécu sous l'emprise d'un système

économique socialiste très strict. Ce n'est qu'en 2011, lors du Sixième Congrès du Parti Communiste Cubain, que le pays a pris le défi de mettre à jour son modèle économique d'État. Il s'agit d'un programme économique très ambitieux composé par 313 réformes, lesquelles sont toutes orientées vers un nouveau système économique soutenable. Cet article analyse les dynamiques économiques récentes du pays, tout en établissant les défis institutionnels que les cubains devront faire face dans le court terme. Pour ce faire, nous présentons l'état actuel de l'économie cubaine, nous analysons l'ensemble des réformes proposées ainsi que celles qui ont été déjà mises en place et, finalement, nous montrons les principaux défis des cubains, concernant les changements institutionnels autour d'une nouvelle culture économique.

**Mots-clés:** Cuba, changements institutionnels, économie cubaine, modèle économique d'État.

**Classification JEL:** H44, L33, O11, O21, P26.

## Introducción

A los 53 años de La Revolución –en 2011– se realizó en la isla el VI Congreso del Partido Comunista de Cuba (PCC). De esta reunión salió un documento de 41 páginas, con 313 reformas, donde el Partido trazó para este país los lineamientos de la política económica y social consideradas como fundamentales para lograr un sostenimiento del modelo Estado-económico (Partido Comunista de Cuba, 2011). Desde aquel momento (13 de

abril de 2011) y hasta la fecha (octubre de 2015) la Asamblea Nacional del Poder del Pueblo viene discutiendo y legislando en torno a esta serie de lineamientos.

Entre los cambios económicos más importantes realizados hasta 2015 está la nueva Ley de Inversiones Extranjeras, que desarrolla los Lineamientos del 96 al 107 propuestos en 2011 por el PCC. Esta fue aprobada el 29 de marzo de 2014 y sustituye la Ley 77 de 1995. La nueva norma busca atraer y estimular el ingreso de capitales foráneos a la isla, a través de mayores incentivos fiscales. Intenta dar un nuevo aire a la economía cubana, en especial, la promoción del ingreso de capitales para el desarrollo de proyectos productivos en múltiples sectores como el turismo, la industrial, la generación eléctrica, la producción agrícola y el desarrollo de las telecomunicaciones, entre otros (Asamblea Nacional del Poder Popular, 2015).

Igualmente se tiene planeado para la isla realizar cambios institucionales importantes como la desregulación de mercados, la supresión de múltiples prohibiciones, la ampliación de oportunidades de trabajo —en especial para los cuenta propia—, entregar tierras, reducir la burocracia y ampliar los empleos en los sectores no estatales (Font & González Corzo, 2014). En términos de la economía política, la dirigencia cubana quiere aumentar la sustentabilidad macroeconómica y equilibrar la responsabilidad económica entre Estado y sector privado (el gasto público representa actualmente cerca del 67% del PIB). En síntesis, Cuba ha decidido dar en el último lustro un gran giro a su modelo Estado/económico socialista. Viene realizando

reformas a través de políticas deliberadas y consientes que tienen el propósito de hacer un tránsito lento hacia un modelo de economía mixta.

Este país caribeño había sido el único país de la región que no había realizado reformas económicas en la línea de las propuestas por el llamado Consenso de Washington, debido a factores políticos, económicos y sociales (Casilda, 2004). El rezago reformista fue considerado, inicialmente, por muchos analistas, como una decisión acertada; pero en la última década, debido al mal desempeño económico y social del país frente a otros países, comenzó a criticarse la decisión y se ha defendido, por el contrario, la necesidad de realizar cambios profundos en la economía cubana. El gobierno escuchó y aceptó la crítica, y la mayor muestra de ello son las reformas en las que viene trabajando en el último lustro (2011-2015).

El artículo hace un esfuerzo de síntesis por describir la dinámica reciente de la economía cubana. Muestra y analiza las reformas al modelo Estado/economía de la isla. En su orden, el texto describe, primero, la situación económica de Cuba, su dinámica productiva y la coyuntura en la que aparecen estas reformas. Como segundo, hace una síntesis de las grandes reformas económicas que se proponen realizar, tomando como referencia la carta de navegación trazada en el VI Congreso del PCC (Partido Comunista de Cuba, 2011). Finalmente, como tercer apartado, se identifican algunos retos que según la teoría institucional tiene la sociedad cubana, asociados a los cambios institucionales de mediano

y largo plazo que deben operar en la cultura económica.

El artículo le apuesta a la idea de señalar y defender la importancia que tienen instituciones y los cambios institucionales en el desarrollo de los países. La historia del siglo XX, tanto la que aconteció a mediados del siglo —donde algunos países adoptaron giros en su modelo económico de capitalista o socialista— o las reformas en su final de siglo —de economías intervencionistas a de mercados— deben servir para mostrar lo cauto que debe ser Cuba en la realización de reformas económicas. Pues estas conllevan reformas institucionales que deben darse de manera gradual; reformas llamadas “de segunda generación” que deben operar lentamente para lograr cambios estables y duraderos (Navía, 2003).

Metodológicamente el trabajo realiza una reconstrucción del desempeño económico y social de Cuba de 2005 a 2011, analizando el desempeño del PIB, las exportaciones e importaciones y sectores económicos importantes como la energía y telecomunicaciones, entre otros. Luego se procede a describir las reformas estructurales planeadas para el modelo Estado/economía cubano partiendo del consenso logrado en abril de 2011 por el PCC; para esto se toma la división de las 313 reformas en 12 componentes y a partir de allí se señalan los avances en algunas de ellos. Finalmente, para señalar los retos institucionales se adopta el enfoque teórico liderado por de la nobel de economía E. Ostrom, quien advierte la necesidad de considerar en los cambios institucionales, los aspectos formales (leyes, normas y acuerdos) e informales (hábitos, cultura y tradiciones) y además tener en

cuenta la forma como se dan en el tiempo (corto, mediano y largo plazo), ya que así se tomarán las decisiones más acertadas en relación con el objetivo que se tiene.

## I. Dinámica reciente de la economía cubana

Durante cerca de cuarenta años la economía cubana estuvo en una situación especial: a pesar del rechazo político y económico que tuvo de la mayoría de gobiernos del continente americano, presionados por embargo económico que desde la década de 1970 le había impuesto el Congreso norteamericano, el país subsistió. El apoyo económico de la antigua Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas —URSS— posibilitó que este país caribeño atrajera recursos, alimento, inversiones y subsidios multimillonarios (Guerra, 2012).

Tal situación se mantuvo hasta la década de 1990, sin embargo, con el derrumbe del modelo económico y político de la URSS se obligó a Cuba a explorar otras opciones que hicieran sostenible el proyecto revolucionario: “De hecho, el actual proceso debe verse como continuación y ruptura de aquel otro, en el cual el país no tuvo otra alternativa que cambiar para sobrevivir y tratar de reinsertarse en la economía mundial con las reglas de juego de esa economía” (Triana, 2012, pág. 82).<sup>1</sup>

Durante aquel decenio, la mayoría de países de la región tuvieron que realizar cambios institucionales importantes. Países como Chile, Brasil y Colombia se vieron avocados a realizar transformaciones en sus modelos económicos, guiados por el

llamado Consenso de Washington. Las economías latinoamericanas abrieron sus fronteras, permitiendo la participación de la inversión privada, además se redujo el tamaño del Estado y se realizaron reformas en la mayoría de los mercados (de trabajo, de dinero, laboral, financiero y cambiario) (Casilda, 2004).

Cuba, por su parte, a pesar del cambio que exigía la supresión de la tutela de la URSS, siguió aferrado al viejo modelo socialista. El gobierno de *Los Castro* continuaba con la decisión de mantener el dominio absoluto sobre los medios de producción y centralizar la toma de decisiones sobre el qué, cómo, cuándo y para quién producir bienes y servicios en el Estado-economía planificada. Durante la última década del siglo XX el modelo cubano pudo sobrevivir, aunque con muchas dificultades; sin embargo, al llegar a la segunda mitad de la primera década del siglo XXI se evidenció la crisis por la que estaba pasando la economía y que hacía imperioso tomar medidas de cambio (Triana, 2012).

La llegada de un nuevo siglo trajo para Cuba cambios en el relacionamiento con otras economías. Se presentaban problemas institucionales importantes en el comercio que generaba lentitudes, trabas burocráticas

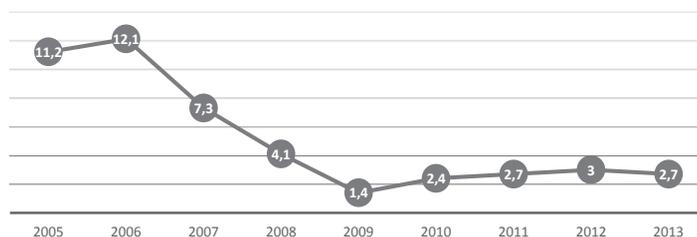
e incumplimiento de los acuerdos, asociados a la dinámica de un país centralmente planificado y socialista. Es notable la reducción de inversiones que se realizaban en la isla de países amigos. Por ejemplo, economías como China trasladaron sus inversiones a países más ágiles jurídicamente como Venezuela o Ecuador. Todo esto provocó que entre 2002 y 2010 se presentara una reducción de cerca de la mitad de empresas de sociedades mixtas: (según cifras oficiales desaparecieron cerca de 400 empresas de esta naturaleza).

El balance macroeconómico que hacía de Cuba a 2010 era desfavorable y muy negativo: se estaba dando una importante desaceleración del crecimiento de la economía (ver gráfico 1) y además se presentaba una ineficiencia de la mayoría de sectores productivos (ver tabla 1). En el período 2004-2007 el PIB cubano dependió de los ingresos generados por la relación económica con Venezuela, en especial en los sectores de níquel, turismo y servicios; además, recibió importantes créditos de países como Brasil y China. Pero al llegar el período 2008-2009 el PIB se vio fuertemente afectado, principalmente por la crisis internacional, los desastres naturales (huracanes) y un déficit en las divisas (ICEX, 2012).

---

1 Francisco López Segre, cubano, ex director del Instituto Internacional de Educación Superior de América Latina y el Caribe (Iesalc) de la Unesco divide la política social de la revolución cubana en tres grandes períodos. Uno primero que va desde 1959 hasta 1963, “en el cual se aplicó una política pública tradicional de carácter reformista que se agotó rápidamente” y cuyo “objetivo esencial era erradicar el desempleo y alcanzar la redistribución de la riqueza”. Otro segundo, entre 1963 y 1989, “donde, en el marco de los Planes de Desarrollo Económicos y Sociales, se llevó a cabo una política pública que alcanzó a toda la población cubana”, y que incluyó empleo, nutrición, asistencia médica, educación y seguridad social, entre muchos otros componentes. Y finalmente, el período entre que va entre 1990 y 2015, en donde “la política social debió recuperarse del impacto del llamado “período special” y recobrar su desarrollo” (Lopez, 2015).

**Gráfico 1**  
Cuba: Tasa de variación del Producto Interno Bruto, 2005-2011

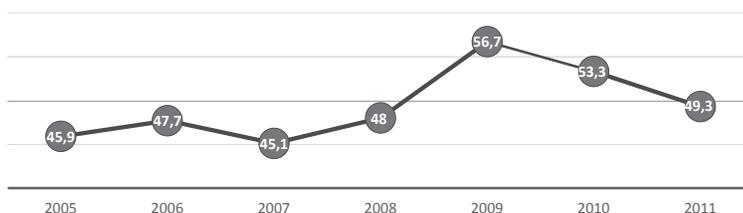


Fuente: Construcción propia, basado en información del Banco Mundial [Fecha de consulta: 27 marzo 2015]. Base de datos disponible en: <http://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.MKTP.KD.ZG/countries/CU-XJ-A5?display=graph>

Dicha tendencia a la caída en la mayoría de sectores económicos tradicionales era evidente y altamente preocupante (Guerra, 2012). Así, por ejemplo, se notaba una caída en la producción de energía, que provoca a su vez un incremento las importaciones de este tipo de insumo (ver gráfico 2). Pero se le unía a esta coyuntura negativa otros sectores que en la actualidad son señalados como indicadores para mostrar lo avanza-

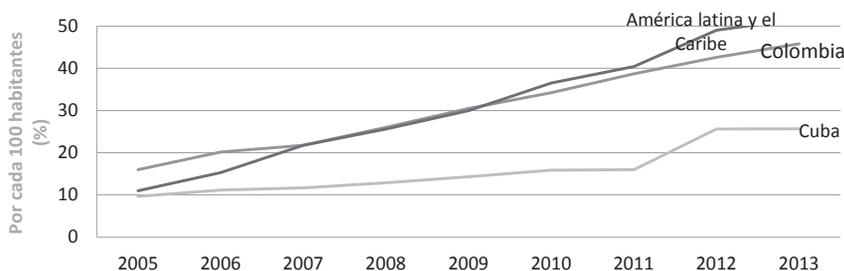
do o atrasado que se encuentra la economía interna frente a otros países; por ejemplo, al revisar variables como la evolución del número de usuarios de internet (ver gráfico 3) o suscriptores de telefonía celular (ver gráfico 4), hoy tan importantes en el sector de telecomunicaciones, se encontraba un rezago considerable frente a otros países de la región.

**Gráfico 2**  
Cuba: Variación porcentual de las importaciones de energía, 2005-2011



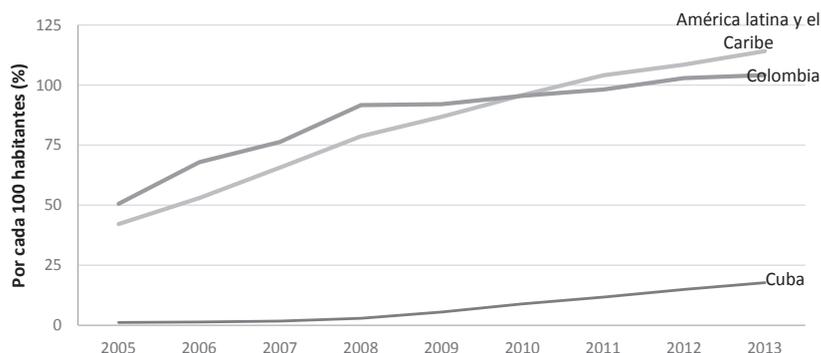
Fuente: Construcción propia, basado en información del Banco Mundial [Fecha de consulta: 27 marzo 2015]. Base de datos disponible en: <http://datos.bancomundial.org/indicador/EG.USE.CRNW.ZS/countries/CU-XJ-5?display=graph>

**Gráfico 3**  
**América Latina y el Caribe: Variación de usuarios de Internet, 2005-2013**



Fuente: Construcción propia, basado en información del Banco Mundial [Fecha de consulta: 27 marzo 2015]. Base de datos disponible en: <http://datos.bancomundial.org/indicador/IT.NET.USER.P2/countries/CU-XJ-A5?display=graph>.

**Gráfico 4**  
**América Latina y el Caribe: Variación de suscripciones a celular (incluido pre y pos pago), 2005-2013**

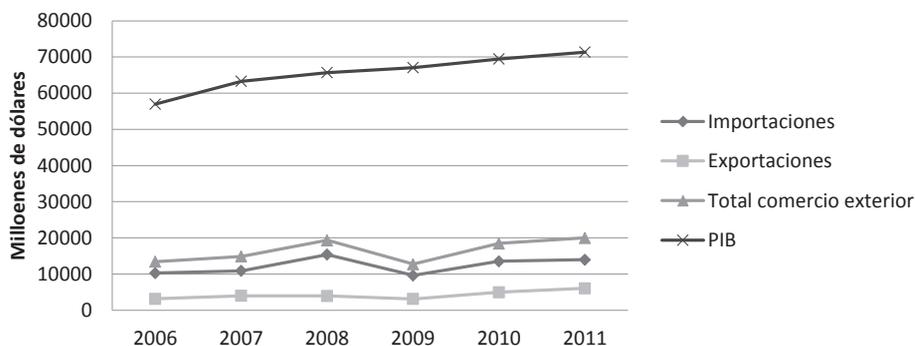


Fuente: Construcción propia, basado en información del Banco Mundial [Fecha de consulta: 27 marzo 2015]. Base de datos disponible en: <http://datos.bancomundial.org/indicador/IT.CEL.SETS.P2/countries/CU-XJ-A5-CO?display=graph>.

Los déficits comercial y fiscal habían aumentado (ver gráficos 2 y 6). Durante el período 2008-2009 los ingresos obtenidos de la relación con Venezuela y el afianzamiento del sector servicios en el país ayudaron a que los dos déficits no fueran mayores (ICEX, 2012). Pero la relación comercial con Venezuela no fue suficiente

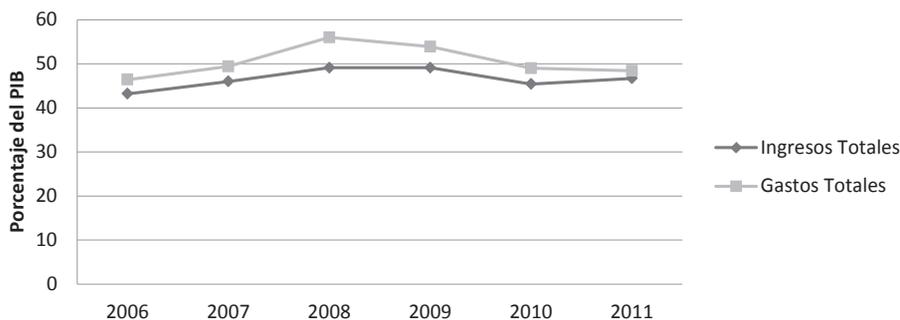
para mantener la balanza comercial (ver gráfico 5), además, ante la baja percepción de ingreso para el Gobierno, se produjo un aumento en el déficit fiscal (ver gráfico 6). En síntesis, al revisar el período 2008-2009 se puede decir que la economía cubana se caracterizó por una fuerte desaceleración.

**Gráfico 5**  
**Cuba: Comercio exterior vs PIB, 2006-2011**



Fuente: Construcción propia, basado en información de Pérez Castro & Montero Alonso (2013). [Fecha de consulta: 27 septiembre 2015]. Base de datos disponible en: <https://rev-inv-ope.univ-paris1.fr/files/34113/34113-06.pdf>.

**Gráfico 6**  
**Cuba: Saldo fiscal, 2006-2011**



Fuente: Construcción propia, basado en Banco Mundial (2015) y Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) Tabla 1

De allí que al justificar las reformas que deberían hacerse en Cuba, el Partido Comunista de Cuba (PCC, 2011, pág. 13) resumía la situación así: hay 1) desabastecimiento de alimentos; 2) altas restricciones al acceso de financiación extranjera; 3) insuficiencia energética, 4) caída en la inversión en infraestructura, 5) un déficit de la cuenta financiera de la balanza de pagos, 6) retrasos considera-

bles en las nuevas tecnologías y 7) altos desincentivos al trabajo provocado por la alta centralización. En conclusión, decía el PCC (2011, págs. 7-9), era: “la experiencia práctica nos ha enseñado que el exceso de centralización conspira contra el desarrollo de la iniciativa en la sociedad y en toda la cadena productiva”.

Esta situación macroeconómica trajo medidas en política económica drásticas para

el país. En 2009 las principales decisiones fueron la reducción del consumo interno, la disminución de las importaciones y la austeridad del pago de proveedores internacionales. Lo que produjo una leve mejoraría en el PIB cubano a partir de 2010 (ver gráfico 1), un incremento en la exportaciones (especialmente en petróleo y servicios hacia Venezuela) (tabla 1), un mejor saldo fiscal y un aumento considerablemente en las divisas, debido a los flujos de remesas enviados desde exterior (ICEX, 2012).

En resumen, la crisis económica por la que venía pasando Cuba era evidente —desde principios de la primera década del siglo XXI hasta comienzos de la segunda—. El nuevo siglo inició con una tasa de crecimiento del PIB cercana a cero, y luego de un comportamiento muy positivo entre 2005 y 2006, cuando

el crecimiento del PIB alcanzó el 11.2% y el 12.1% respectivamente (Díaz, 2012); pero luego de estos años de nuevo cayó a niveles bajos que hacían suponer momentos aún más difíciles para la Isla. En este preciso momento de balances fue donde el único partido que tiene Cuba, el PCC, decidió hacer balances e iniciar reformas, que como se dijo, están contenidas en el documento final del VI Congreso del partido en 2011 (PCC, 2011).

La intención en la sección dos es hacer una breve descripción de las reformas propuestas en este VI Congreso, utilizando la agrupación que se propone allí de las 313 reformas en 12 componentes, agrupación que servirán más tarde para señalar, por un lado, en cuáles reformas se ha avanzado en la implementación, y, por el otro, identificar cuáles de ellas deben y pueden hacerse en el corto, mediano y largo plazo.

Tabla 1  
Cuba: datos de comportamiento de las principales variables macroeconómicas, 2002-2013

	Tasa de variación (%)											
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Producto interno bruto total*	1,4	3,8	5,8	11,2	12,1	7,3	4,1	1,4	2,4	2,8	3,0	2,7
Producto interno bruto por habitante*	1,2	2,6	2,7	11,0	12,0	7,2	4,1	1,5	2,4	2,8	3,0	2,7
Producto interno bruto sectorial												
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	-2,5	2,4	1,0	-11,6	-6,0	18,0	0,6	-0,2	-6,0	4,4	0,7	2,7
Explotación de minería y canteras	12,6	1,7	1,9	0,3	6,5	4,0	3,2	-3,3	7,4	1,4	2,1	-5,2
Industria manufacturera	0,1	-2,0	-2,0	1,3	4,7	9,6	5,2	0,9	1,1	3,9	2,2	2,3
Electricidad, gas y agua	2,4	3,1	-0,9	-1,6	3,4	7,9	0,6	0,8	-1,7	2,7	4,4	3,0
Construcción	-2,4	4,4	11,2	18,9	37,7	-8,6	2,4	0,6	-7,5	-7,3	11,3	13,4
Comercio al por mayor y al por menor, restaurantes y hoteles	2,0	5,0	2,0	4,7	22,7	0,6	-0,8	2,2	3,1	6,3	5,3	4,5
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	0,0	2,7	5,0	8,2	9,1	6,4	0,6	2,5	2,6	3,6	0,2	1,8
Establecimientos financieros, seguros, bienes inmuebles y servicios prestados a las empresas	1,2	0,2	3,0	1,0	2,8	8,1	3,5	0,9	3,4	2,4	8,0	1,0
Servicios comunales, sociales y personales	4,8	4,9	6,3	30,2	8,0	14,6	7,5	3,2	4,9	0,6	-0,6	0,9
Producto interno bruto por tipo de gasto												
Consumo final	3,0	5,8	4,5	3,6	15,0	4,4	-0,3	1,2	5,9	0,5	1,9	...
Consumo del Gobierno	5,8	4,5	4,0	10,4	7,9	10,5	2,6	1,7	2,2	-1,2	-0,6	...
Consumo privado	2,1	6,2	0,5	0,4	18,7	1,5	-1,8	0,9	7,9	1,4	3,3	...
Formación bruta de capital	-10,8	-9,7	8,0	33,0	26,0	2,4	21,9	-19,0	-0,7	7,1	8,6	...

	Tasa de variación (%)											
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Exportación de bienes y servicios	-3,8	5,8	11,0	47,5	1,3	13,8	11,6	3,1	13,8	3,9	1,9	...
Importación de bienes y servicios	-7,3	12,1	6,0	25,8	20,4	-1,1	7,4	-14,4	35,1	-1,9	0,8	...
<b>Porcentajes del PIB</b>												
Formación bruta del capital	51,5	54,8	58,6	10,8	11,7	10,2	14,8	10,9	10,6	8,3	...	...
Ahorro nacional	56,3	51,1	54,7	11,1	11,3	11,0	...	...	...	...	...	...
Ahorro externo	-4,7	3,7	3,9	-0,3	0,4	-0,8	...	...	...	...	...	...
<b>Precios</b>												
Variación de los precios al consumidor (diciembre a diciembre)***	7,0	-1,0	3,0	3,7	5,7	10,6	-0,1	-0,1	1,5	1,3	2,0	0,0
<b>Tipos de cambio nominal (pesos cubanos convertibles por dólar)</b>												
Tipos de cambio nominal implícito (pesos cubanos por dólar)	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0
<b>Miles de dólares</b>												
Balanza de pagos	-227,00	-132,00	116,00	140,00	-215,00	488,00	...	...	...	...	...	...
Balanza en cuenta corriente	-2.707,00	-2.947,00	-2.980,00	-5.325,00	-6.331,00	-6.253,00	...	...	...	...	...	...
Exportaciones FOB	1.422,00	1.678,00	2.180,00	2.369,00	3.167,00	3.830,00	...	...	...	...	...	...
Importaciones FOB	4.129,00	4.625,00	5.098,00	7.604,00	9.498,00	10.083,00	...	...	...	...	...	...
Balanza de servicios	2.211,00	2.550,00	2.710,00	6.375,00	6.456,00	7.900,00	...	...	...	...	...	...
Balanza de renta	-600,00	-650,00	-650,00	-633,00	-618,00	-960,00	...	...	...	...	...	...
Balanza de transferencias corrientes	800,00	915,00	979,00	-367,00	278,00	-199,00	...	...	...	...	...	...
Deuda pública externa bruta (millones de dólares)****	10.900,00	11.300,00	5.806,00	5.898,00	7.794,00	8.908,00	...	...	...	...	...	...

	Tasa de variación (%)											
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
<b>Gobierno central</b>	<b>Porcentajes del PIB</b>											
Ingresos totales	...	...	33,8	44,0	43,2	46,0	49,1	49,1	45,4	46,7	37,4	43,3
Gastos totales	...	...	37,6	48,6	46,4	49,4	56,0	53,9	49,0	48,4	41,9	42,1
Resultado primario	...	...	-3,0	-3,3	-2,0	-1,8	-5,5	-3,8	-2,2	...	...	...
Saldo fiscal	...	...	-3,7	-4,6	-3,2	-3,2	-6,4	-4,9	-3,6	-1,8	-4,5	1,2
<b>Moneda y crédito</b>	<b>Porcentajes del PIB, saldos a fin de año</b>											
Base monetaria	22,6	20,6	21,8	31,6	26	60,4	31,1	24,5	23	...	...	...
M2	44,5	41,7	43	45,4	38,1	0,8	41,5	41,3	40,6	...	...	...
<b>Empleo</b>	<b>Tasas anuales medias</b>											
<b>Tasa de desempleo*****</b>	3,3	2,3	2	1,9	1,9	1,8	1,6	1,7	2,5	3,2	3,5	3,4

Tomado de: Banco Mundial (2015) y Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)\* Sobre la base de cifras en moneda nacional a precios constantes de 1997.

\*\* Sobre la base de los valores calculados en moneda nacional expresados en dólares corrientes.

\*\*\* Se refiere a los mercados en moneda nacional.

\*\*\*\* Calculados considerando la paridad oficial de 1.00 peso por dólar. Para el año 2004 en adelante cambia el cálculo: se refiere a la deuda externa activa; excluye la deuda inmovilizada, de la cual 60,2% es deuda externa oficial con el Club de París.

\*\*\*\*\* Total nacional.

## II. Las reformas estructurales propuestas al modelo Estado-económico

### A. La agenda para el cambio

Como se ha mostrado, la situación descrita de la economía cubana al iniciar la segunda década del siglo XXI motivó al gobierno de la Isla a buscar y promover reformas que hicieran sostenible económicamente a la república. En palabras del PCC (2011, págs. 10-11) el balance y la propuesta que se hizo en abril de 2011 reconocía que:

El modelo excesivamente centralizado que caracteriza actualmente nuestra economía deberá transitar, con orden y disciplina y con la participación de los trabajadores, hacia un sistema descentralizado, en el que primará la planificación, como rasgo socialista de dirección, pero no ignorará las tendencias presentes en el mercado, lo que contribuirá a la flexibilidad y permanente actualización del plan.

Sobre esta premisa, en 2011, en torno al VI Congreso del partido, se logró delinear un ambicioso programa de reformas: en total fueron 313 medidas orientadas a cambiar la economía cubana. El Congreso realizó un esfuerzo de sintetizar en un documento corto los lineamientos que debería seguirse para reactivar la economía y mejorar las condiciones de vida de su población (Partido Comunista de Cuba, 2011). La intención era buscar un justo equilibrio entre una economía centralmente planificada que existe en Cuba desde hace casi cinco décadas y otra de mercado que tienen casi todos sus países vecinos a la isla. Es decir, lo que se busca es mantener el modelo socialista, pero

realizar reformas macroeconómicas que permitan el sostenimiento del modelo (Font & González-Corzo, 2014).

El ambicioso plan de reformas fue agrupado por el PCC en 12 componentes de política, así: 1) Modelo de Gestión Económica, 2) Políticas Macroeconómicas, 3) Políticas Económicas Externas, 4) Política Inversionista, 5) Política de Ciencia, Tecnología, Innovación y Medio Ambiente, 6) Política Social, 7) Política Agroindustrial, 8) Política Industrial y Energética, 9) Política para el Turismo, 10) Política para el Transporte, 11) Política para las Construcciones, Viviendas y Recursos Hidráulicos y 12) Política para el Comercio. Los componentes más relevantes los cuales tiene reformas institucionales más importantes son los siguientes:

- El componente 1) que contiene las reformas que se utilizarán para administrar la economía del país. Estos lineamientos delimitan las reformas institucionales del modelo económico de tal manera que contemplan los cambios estructurales necesarios para un mejor estado social, tales como: nuevos esquemas empresariales de participación en el mercado (públicas, privadas—mediante inversión extranjera— y mixtas); el poder de señalización que tiene el mercado a través del sistema general de precios (aunque regulado por el Estado); la necesidad de sistemas de tributación y de subsidios; el reconocimiento de contratos como garantía y reconocimiento de las obligaciones adquiridas entre agentes; y la actualización del sistema planificado, definiendo el alcance de participación Estatal en la economía.

- El componente 2) que plantea las reformas macroeconómicas necesarias para mejorar el conjunto de los factores económicos que permitan una flexibilidad del modelo económico y el bienestar social. Las reformas redefinen y reestructuran: 1) políticas monetarias que garanticen un adecuado funcionamiento economía mediante la tasa de interés y el dinero; 2) políticas fiscales que estimulen la producción y el recaudo; 3) políticas cambiarias que permitan la congruencia mercantil entre la moneda local y la extranjera; y 4) políticas sociales diseñadas para el fomento de la equidad y mejorar la redistribución de la riqueza. En síntesis, una serie de políticas que, en conjunto, logren promover un aumento en la productividad del trabajo que proporcione un crecimiento estable del país.
- El componente 3) que hace un replanteamiento de las políticas económicas externas. Estas están enfocadas a favorecer el comercio internacional, buscando el equilibrio comercial de la balanza de comercial. Para lograr dicho fin se está planteando una mayor preocupación por una balanza de pagos favorable (superávit) mediante la producción interna de productos que sustituyan las importaciones; además, se busca fomentar la producción de los productos potencialmente exportables y en este sentido la promoción de inversión extranjera que emplee mano de obra directa, en especial en los sectores de tecnología. Finalmente, este componente busca aumentar la diversificación de productos vía exportaciones y el fomento del turismo; así como reformas que posibiliten una integración económica con otros países.
- El componente 4) que es, tal vez, el más concreto y el que mayor impacto se quiere tenga en la economía, plantea realizar reformas delineadoras para las políticas inversionistas que buscan cambios estructurales dinamizadores para la economía. Principalmente: mejoramiento de la infraestructura que posibilite mejoras en el sector productivo y en el de servicios; y además, renovación en materia tecnológica.
- El componente 7) que recoge la política agroindustrial. Las reformas propuestas allí tienen como objeto aumentar la producción interna de bienes agrícolas e insumos con el fin de mejorar la participación de estos productos en la balanza de pagos. Además, buscan emplear mecanismos eficientes de producción que garanticen el consumo de estos bienes. Para ello implementarán: microcréditos especiales que permitan la creación de empresas agropecuarias; la especialización de sectores potenciales como el azucarero y cañeros, pesquero, citrícola, además de la recuperación de los sectores cafetero, apícola, cacao, etc.; la reestructuración y comercialización del mercado de insumos; y la modificación de los estándares de calidad que permitan una mejor demanda del sector interno de estos productos. Una de las grandes apuestas de este componente es la entrega de tierras ociosas a trabajadores privados y cooperativistas con el fin de incentivar la producción de agrícola y pecuaria, sustituir las importaciones de alimentos, que concentran entre el

70% y el 80% del consumo, y elevar las exportaciones (Díaz, 2012).

- El componente 8) que se dirige a realizar reformas industriales con las que se busca una mayor eficiencia en la producción y así promover la exportación de bienes industriales; rediseñar el sistema industrial que permita la consolidación de este sector a través de los sectores: farmacéutico y biotecnológico; suplementos dietéticos y medicamentos industriales; infraestructura tecnológica, en telecomunicaciones, biotecnología, nanotecnología, robótica y telemedicina; fomento de la exploración, explotación y producción de minerales; inversión que permita el desarrollo productos tales como envases y embalajes, metalurgia ferrosa, neumáticos, reciclaje, mecánica y metalmecánica, etc.; además mejorar el sistema energético a través de la inversión que permita mayor eficiencia, aprovechamiento, modernización de redes y subestaciones de producción eléctrica.
- Y finalmente está el componente 12) que delinea las reformas al comercio. Estas reformas están diseñadas para mejorar el papel del mercado interno del país mediante: el rediseño de los canales de distribución para la compra de bienes y servicios, la liberalización de algunos sectores del comercio, la diversificación de productos de consumo, y, además, la introducción del sistema de precios (aunque regulados) de los bienes.

## **B. Los cambios introducidos hasta 2015**

Después de cuatro años de haber escrito la agenda para los cambios, las transforma-

ciones realizadas en Cuba son considerables, si se le compara con los conservadores que han sido los gobernantes en las últimas décadas. La Asamblea Nacional del Poder Popular ha discutido y aprobado varios cambios importantes, entre ellos, una nueva ley de inversiones y transformaciones en el en el mercado laboral, pero también, cambios considerados menores que tienen un gran impacto en la cultura económica de la población, por ejemplo, se les ha permitido a los cubanos poderse hospedar en hoteles designados anteriormente solo para turistas, la posibilidad de rentar automóviles, de comprar teléfonos celulares y electrodomésticos. Estos últimos —a pesar de lo poco significativos que pueden resultar para algunos— son para los cubanos grandes logros en el cambio del modelo cubano. La intención en este apartado es destacar cuatro elementos que muestran el giro en el modelo del país centroamericano y del Caribe.

El primero y más trascendental cambio que según la comunidad internacional se ha hecho al modelo cubano está en la inversión extranjera (Componente III de los Lineamientos). La reforma, como dijo en la introducción, fue aprobada en marzo de 2014 por la Asamblea Nacional del Poder Popular (parlamento cubano, unicameral). Esta decisión se tomó luego del embargo económico de más de cuatro décadas a la que tuvo sometida el gobierno de Estados Unidos, y después de que el gobierno de Barack Obama (no el Congreso norteamericano) decidiera levantar tal sanción en 2013. La importancia de la reforma no está solo en que se permita a los extranjeros invertir en nuevas empresas

(viviendas, oficinas u hoteles) y a Cuba entrar al mercado internacional de capitales, sino en que con ello se está permitiendo el acceso a la propiedad privada.

La nueva ley ofrece dos posibilidades a la inversión extranjera: como empresa mixta o como contrato de asociación económica internacional. En el primer caso, los foráneos podrán crear oficinas, sucursales y filiales, tanto en territorio cubano como fuera de éste, así como participar en entidades en el exterior<sup>2</sup>. En el segundo, cuando la empresa sea de capital totalmente extranjero, el inversionista ejercerá la dirección, disfrutará de todos los derechos y responderá por todas las obligaciones que le correspondan. Además, se le ha dado vía libre a la entrada de la inversión extranjera a una amplia gama de sectores económicos. La inversión extranjera, según esta nueva norma, está orientada a la diversificación y ampliación de los mercados de exportaciones, la incorporación de tecnologías avanzadas, la sustitución de importaciones —sobre todo en alimentos—, la creación de nuevas fuentes de empleo, la captación de métodos gerenciales, la participación en encadenamientos productivos y el cambio de la matriz energética del país a partir del aprovechamiento de las fuentes renovables de energía.

La segunda gran reforma está operando en el mercado del trabajo. Esta reforma se da tres meses después de la anterior reforma sobre inversión extranjera. En junio de 2014 aparece el nuevo Código del Trabajo, que busca dialogar con la Ley 118 de Inversión Extranjera. El antiguo código tenía 30 años y establecía que el único empleador podía ser el Estado. Ahora, los extranjeros también pueden ser empleadores; incluso, permite que hayan otras relaciones laborales en las pequeñas empresas privadas y cooperativas no agropecuarias (Ministerio de Justicia, 2015). El Código del Trabajo o Ley 116 de 2014 ha buscado dar mayor libertad a los cubanos para que se empleen de acuerdo a sus intereses, en el sector público, privado o por cuenta propia. En esta última condición, antes de la Ley, se calculaban alrededor de 333 mil trabajadores, los cuales ejercían en su mayoría (60%) de manera ilegal los 181 oficios autorizados por el Estado en la nueva norma.<sup>3</sup>

Tercero, están los cambios institucionales que operan en las transacciones económicas cotidianas de la población y que pueden considerarse fundamentales en la cultura económica. Por ejemplo, variaciones en la propiedad privada y en el consumo de los ciudadanos. La normatividad actual permite desde 2013 a los cubanos que

2 El inversionista extranjero es “la persona natural o jurídica, con domicilio y capital en el extranjero, que participa como accionista en una empresa mixta o participe en una empresa de capital totalmente extranjero” (Ley No. 118 de 2014, Cuba). También se abrió la posibilidad para que tanto los cubanos exiliados como los ciudadanos norteamericanos tengan posibilidad de invertir en la isla.

3 Entre las nuevas categorías están los servicios de restaurantes, jardineros, manicuristas, masajistas y taxistas. El efecto que ha tenido esta medida fue un aumento de cerca de 110 mil cuenta propias en cerca de un año de vigencia (444.000) equivalente al 9% de la fuerza de trabajo; teniendo, entre las consecuencias positivas, la reducción de empleos públicos, una mejora en el servicio de transporte (ampliación de servicio de taxis y bicitaxis y oferta estatal de bicicletas) y un incremento en los ingresos vía salario de los cubanos.

posean propiedades, puedan salir del país sin permiso del gobierno —solo usando el pasaporte, por primera vez en 50 años— y se les respeta los derechos de propiedad privada por lo menos durante los dos primeros años. En la posesión de bienes muebles e inmuebles hay importantes avances, por ejemplo, los cubanos ya —después de medio siglo de prohibición (la autorización opera desde 2011)— pueden comprar y vender casas y vehículos (motos, autos, paneles, camionetas y microbuses) con sus ingresos.

Además de estos cambios institucionales realizados, el gobierno cubano planea realizar otros cambios importantes en los próximos años; por ejemplo, la unificación monetaria (componente II de los Lineamientos). En la isla se maneja dos tipos de monedas (peso cubano —CUP— y el peso convertible —CUC—) y varios tipos de cambio. La intención es eliminar esta situación, para incrementar la eficiencia, hacer cálculos económicos más adecuados y estimular las exportaciones. Para Joaquín Infante (2014), presidente de la Asociación Nacional de Economistas y Contadores de Cuba —Anec—, “su aplicación resulta imprescindible a fin de restablecer el valor del peso cubano y de sus funciones como dinero” y para esto requiere realizar tareas técnicas bastante complejas que inyecten confianza y hagan posible la unificación y que pueden tardar varios años.

Todas estas reformas lo que hacen es advertir los esfuerzos que está realizando la sociedad cubana para lograr construir un modelo económico y social sostenible. Dichas reformas no deben entenderse como un cambio total del modelo económico socia-

lista, sino como modificaciones necesarias y urgentes. Para el Gobierno cubano es claro que los sectores sociales como la educación, la salud y la asistencia social, son y seguirán siendo públicos hasta donde más se pueda. Los debates reciente muestran un Estado comprometido con estas actividades y, en lugar de buscar la introducción del sector privado en la prestación, lo que intentan es alcanzar mayor eficiencia y efectividad; inyectándole, por ejemplo, más recursos a la salud mediante un incremento en exportaciones del sector salud ofertados por el Estado. Es decir, buscan cambios institucionales como la apertura económica de exportaciones, la cual sea coherente con un socialismo próspero y sustentable.

En síntesis, se observa en Cuba una dinámica de cambios institucionales importantes, cuyo objetivo es fortalecer y dinamizar la economía de la isla. Aquí se ha destacado el esfuerzo que en 2014 se hizo tanto en la nueva norma sobre inversión extranjera como en el Código del Trabajo; ambos cambios intentan ofrecer incentivo a los inversionistas extranjeros. También se ha destacado otros cambios considerados menores, pero que representan un gran avance para el ciudadano común, como la libertad de movilidad internacional y la compra y venta de bienes como viviendas y autos. Además, de otras no nombradas pero igual de importantes para los cubanos, como el poder acceder a microcréditos o contratar a alguien como empleador particular. Reformas que se dirigen a cambiar y proteger los derechos de propiedad de los ciudadanos y ampliar la libertad económica. Cambios pequeños pero que transforman de manera sensible la

vida cotidiana de los cubanos (Hernández & Domínguez, 2013).

### III. Los retos institucionales en la cultura económica cubana

Como se vio en la sección dos, el gobierno cubano, a pesar de los avances en la ejecución del documento *Lineamientos de la política económica y social del partido y la revolución* (2011), tiene una agenda bastante amplia de transformaciones por realizar. Desde el mismo momento en el que apareció el documento se han implementado cambios institucionales importantes. Algunos de ellos han sido relativamente fácil decretarlos e implementarlos, pero otros apenas comienzan a ser pensados y su implementación durará posiblemente

otra generación. Es decir, Cuba se está enfrentando a varios tipos de cambios institucionales: uno sencillos, a corto plazo, y otros más complejos y que se pueden realizar en el largo plazo, y que supondrán distintos riesgos para su implementación, de acuerdo a los alcances de las reformas.

En el tabla 2 se caracterizan las distintas reformas sugeridas por el PCC en el 2011, discriminándolas de acuerdo al tiempo de implementación, identificando los factores económicos (sistema de precios y costos de implementación) y extraeconómicos (expectativas de los agentes) que intervienen en el corto, mediano y largo plazo, para así lograr identificar la gradualidad necesaria para la efectiva implementación de los cambios propuestos.

**Tabla 2**

#### Clasificación temporal de la implementación de los cambios institucionales en las reformas propuestas por el VI Congreso del PCC en 2011

Tiempo estimado necesario para implementar el cambio institucional	Número de reforma
Implementación en el corto plazo. Estos se caracterizan por dirigirse a cambiar las expectativas de los individuos de manera rápida y pueden percibir el Costo/Beneficio en el futuro para la toma de decisiones. Allí las inversiones son bajas o nulas, hay bajos flujos de capitales, los sistemas de información (precios) son simples y se divulgan de manera rápida y son de inmediata implementación.	10, 11, 45, 46, 52, 69, 96, 118, 122, 170, 171, 174, 184, 187, 190
Implementación de corto/largo (mediano) plazo. En esta segunda situación los individuos no perciben el Costo/Beneficio de los cambios, por lo tanto, conviven con la nueva situación porque creen que en el largo plazo pueden ser beneficiosas. La aplicación de estas reformas se implementará en el corto plazo con el fin de lograr cambios en el largo plazo; por ejemplo, la reestructuración de los sistemas de información.	47, 67, 121 197, 48, 68, 132, 203, 49, 76, 134, 250, 50, 84, 165, 304, 51, 85, 178, 306, 58, 98, 182, 310, 60, 101, 185, 311, 65, 109, 186, 312
Implementación de largo plazo. Se parte al considerar estos cambios que las expectativas de los individuos son difíciles de modificar, lo cual lleva a pensar que los cambios sean viables o factibles para sus futuras decisiones. Para realizar estos cambios se requiere de un alto flujo de inversión y de capitales, de sistemas de información (precios) más complejos, de un período de implementación más amplio y de reformas paulatinas que conlleven al cambio esperado.	54, 78, 103, 55, 79, 105, 56, 87, 107, 63, 91, 113, 66, 92, 177, 77, 97

Fuente: Construcción propia, basado en documento del PCC (2011)

Las primeras transformaciones, como la Ley de Inversión Extranjera o el otorgar permisos para comprar y vender bienes, han sido relativamente sencillas. Para el Gobierno cubano —dado el modelo socialista— ha sido relativamente fácil diseñar una norma y decretarla, y aunque estas pueden considerarse una gran decisión política representan en la normatividad un cambio fácil, que opera en la legislación, en la formalidad. Además, el sistema político cubano cuenta con un único partido y un régimen que en 55 años solo ha cambiado dos veces de presidente; de allí que, a pesar de las críticas que se le hagan al régimen cubano, este tiene la ventaja que al ser un Estado unificado y cuenta con el poder de hacer directivas desde el Estado central.

Algo similar ocurrió, por ejemplo, en China en la década de 1970, donde el gobierno de Deng Xiaoping y Jiang Zemin, a través del Partido Comunista, promovieron una serie de reformas económicas importantes que buscaban dinamizar las relaciones comerciales, abrir el comercio y las inversiones internacionales y permitir la inversión en industrias en algunas regiones. Con estas reformas el gobierno chino logró afectar la exclusividad del Estado en los derechos de propiedad y permitió las transacciones mercantiles, afectando el crecimiento acelerado de la economía (superior al 6% anual). En conclusión, “el cambio institucional tuvo su efecto desatando las potencialidades productivas del país” (Alonso & Garcimartín, 2008, pág. 19).

Sin embargo, hay otros cambios que deben operar más lentamente. Por ejemplo, las reformas al mercado laboral han mostrado

que las expectativas con los trabajadores por cuenta propia no han aumentado en las cifras esperadas, aunque cabe aclarar que a julio de 2014 este tipo de trabajadores totalizaban 467 mil sobre todo en actividades relacionadas con los restaurantes, servicios de taxi, comercio minorista y arrendamiento de casas y apartamentos (Romero, 2014), los trabajadores estatales han transitado lentamente hacia el sector privado y aún faltan muchas iniciativas de negocios entre privados. Con esto se cumple la advertencia que el nuevo institucionalismo sugiere a las reformas institucionales. Para este enfoque los cambios requieren tiempo, es importante la gradualidad en el proceso. Los agentes deberán incluir más lentamente en sus conductas, hábitos y cultura las nuevas normas. De no lograr pensar y diseñar los cambios institucionales, estos puede que no se den. Es necesario pensar en cómo hacer este proceso.

Faltan en Cuba transformaciones importantes por hacer, que afectan la cultura económica de los cubanos. El cambio de moneda es un ejemplo, la construcción de confianza en la nueva moneda será un tema complejo; igualmente asuntos como el diseño de un sistema de incentivos que haga más eficiente y eficaz a los trabajadores será otro tema de bastante cuidado. En la actualidad la sociedad cubana viene pasando por una serie de cambios que se pueden constituir en un obstáculo para el proceso de transformación o cambio institucional. Es necesario respaldar las reformas económicas con reformas institucionales de mediano y largo plazo. El intento por cambiar instrumentos y

mecanismos económicos puede resultar infructuoso si no se acompaña estas acciones con cambios en los hábitos y conductas de la sociedad. La cultura puede convertirse en una barrera al modelo económico y social. Es natural que la gente dude y rechace cambios propuestos por el gobierno. Y esto puede convertirse finalmente en el mayor determinante del éxito o fracaso de la transformación del modelo Estado-economía cubano.

Tanto la experiencia como la teoría pueden enseñar cómo enfrentar estos cambios institucionales graduales. La historia muestra casos exitosos de reformas institucionales que tuvieron muy buenos resultados, pero también otras donde el bienestar social y económico no se alcanzó. Ejemplos como los ocurridos con la isla de Taiwan en China, ilustra que una sociedad con reformas institucionales importantes puede lograr multiplicar el PIB per cápita y elevar el nivel de vida y el desarrollo de una sociedad como lo pretende Cuba. La historia ha mostrado que aquella región asiática pudo “conformar un marco institucional capaz de alentar la emulación económica y [...] definir una política altamente exitosa en términos de crecimiento económico” (Alonso & Garcimartín, 2008, pág. 10).

Sin embargo, en otros casos las reformas institucionales no han funcionado como se espera. Por ejemplo lo ocurrido en las dos coreas en la década de 1950, ilustra muy bien esta situación contrapuesta. En aquella época las coreas tomaron rumbos distintos: una comunista, la del norte, y otra de mercado, la del sur. Este giro implicó para las dos sociedades cambios institucionales importantes. El resultado

en los niveles de desarrollo fue dispar: si se mira el PIB per cápita luego de cincuenta años, en 2007, el vecino del sur supera en 13 veces el producto del norte (Alonso & Garcimartín, 2008). Así, la evolución comparada de las dos Coreas ilustra la relevancia de la opción institucional.

La teoría institucional insiste en la necesidad de identificar y estudiar las condiciones que es necesario construir para que operen los cambios institucionales de manera duradera y profunda. Esta teoría defiende la importancia que tiene para los países los marcos normativos y las instituciones sobre el progreso y el desarrollo de las economías (Acemoglu & Robinson, 2012). Dice que las instituciones son “como un código de instrucciones para los actores sociales, una guía de conducta esperable de los individuos en los múltiples escenarios que conforman la vida social” (Alonso & Garcimartín, 2008, pág. 9). Las instituciones “motivan un comportamiento regular y predecible de los actores sociales, en virtud de las restricciones (incentivos y penalizaciones) que imponen a su conducta” (Alonso & Garcimartín, 2008, pág. 17). En conclusión, defienden la idea que las instituciones determinan y condicionan las habilidades que una sociedad quiere y puede tener para poner a operar los factores productivos.

De allí entonces que los tomadores de decisiones en el gobierno cubano deben estar atentos a las sugerencias que desde el enfoque del institucionalismo se realiza a los cambios institucionales. La intención en esta parte final es señalar algunos acuerdos a los que han llegado los institucionalistas

frente al camino a seguir en las reformas institucionales.

En primer lugar es necesario reconocer que los cambios institucionales operan de manera distinta dependiendo del tipo de institución. La nobel de economía, Elinor Ostrom (2005) identifica tres tipos de arreglos institucionales: las reglas, las normas y las estrategias. Las primeras corresponden a las instituciones formales, asociadas a un sistema de cumplimiento (con alguna penalización en caso de desacato) y respaldadas por alguna(s) autoridad(es). De allí le siguen las normas, sobre las cuales hay relaciones de obligatoriedad y/o permisividad pero no penalizaciones asociadas. Finalmente, las estrategias, las cuales no incorporan ninguna de las anteriores consideraciones y corresponden a las instrucciones que los actores pueden asumir en una situación, que incluyen los hábitos, la cultura y, en general, las prácticas que tradicionalmente han sido incorporadas a lo largo del tiempo en una comunidad determinada (arreglos institucionales de tipo informal).

Esta separación de las instituciones permite identificar, en segundo lugar, los principales desafíos que supone la implementación de las reformas a las que hace referencia el gobierno cubano. Como se advirtió, el reto del Estado cubano no está en la elaboración de reglas formales; la experiencia reciente ha mostrado que la Asamblea Nacional se puede poner fácilmente de acuerdo en las reformas a decretar e implementar. El mayor reto está en el diseño e implementación de las normas informales: en aquellos cambios institucionales que afectan a las personas

en su cotidianidad, por ejemplo, a los funcionarios públicos.

La puesta en marcha de las reformas pasa por la validación social. Es necesario tener en cuenta que la participación de la población juega un papel crucial, por ello habrá algunas instituciones informales que deban analizarse antes de proceder con dichos cambios. Una tarea de los reformistas es identificar la población que más se verá afectada con la reforma institucional y trabajar para mostrar las bondades de dichas reformas. Hay que ir a las familias, a los vecindarios, a las ligas de deporte, a las iglesias y asociaciones, y a los gobierno en todas sus escalas (Ostrom, 2005, pág. 3).

Del reconocimiento que de éstas haga la población, dependerá el éxito de la reforma propuesta. Soulsby & Clark (1996) reconocen que las reformas institucionales usualmente enfrentan obstáculos que provienen de la 'inercia institucional', es decir, las prácticas que se han interiorizado por la población y en tal sentido se han legitimado. Esta situación demanda entonces un proceso de revisión, interrogación y confrontación de las instituciones existentes (valores, mitos, y la racionalidad en general) con el fin de dar lugar a las reformas que constituyen el cambio institucional. Hay que proceder con un trabajo de socialización de los cambios que se desean introducir, su importancia y sus consecuencias.

Durante cinco décadas la población cubana ha estado orientada por la planificación central, por un régimen socialista. El cambio que se propone, de introducir paulatinamente las instituciones del mercado, exi-

ge cambios en la mentalidad de los isleños. De no proceder adecuadamente con las tareas necesarias para la transformación, se puede comprometer la legitimidad de las reformas. En este sentido, la incursión de privados en la economía cubana implica, como se mencionó, una modificación de la estructura económica de la Isla y ello demanda el diseño de instrumentos que contengan las potenciales distorsiones que dichas transformaciones implican, es necesario entonces incluir mecanismos que permitan regular la competencia entre las nuevas empresas y/o asociaciones que se inserten en la Isla y aquellas existente (Romero, 2014).

Adicionalmente, es necesario vincular a los ciudadanos durante todo el proceso de transformación, intentando minimizar la incertidumbre asociada a los efectos de las potenciales reformas. Se requiere que los políticos promuevan mecanismos de socialización de los nuevos arreglos institucionales que coadyuven con su aceptación. Generando así reformas del tipo *bottom-up*, es decir, que hagan partícipes a los pobladores, —dado que son los directamente afectados en los procesos de transformación mediante la participación y retroalimentación, que incluya consideraciones históricas (Murrell, 1995). Todo esto, sugiere la literatura, debe ser realizado de manera gradual, donde la implementación se haga a partir de un enfoque experimental que sea capaz de reformular aquellos cambios que no cuenten con suficiente respaldo social (Roland, 2003).

Es decir, el proceso de transición que constituye la implementación de dichas reformas de mercado debe contemplar la

perspectiva de los agentes económicos que cotidianamente interactúan en la economía cubana. En este sentido, la provisión oportuna de información de calidad es un requisito predominante toda vez que es a partir de ésta que los agentes establecen sus decisiones económicas (North, 1990; citado por Roca, 1994) —lo cual es necesario si se pretende abrir el espacio de intervención en la economía, pasando de la participación exclusiva del Gobierno de la isla, a potenciales inversionistas privados—, y su carencia solo profundiza escenarios de incertidumbre que para nada contribuyen con el éxito de las reformas. Esto permite señalar que la existencia de información pertinente es una forma de minimizar los costos de transacción asociados al proceso.

En conclusión, es necesario hacer énfasis en las prácticas consuetudinarias que involucran a los pobladores, en las instituciones informales, es decir “las reglas socialmente compartidas, usualmente no escritas, que son creadas, comunicadas y se hacen cumplir por fuera de los canales oficialmente sancionados” (Helmke & Levitsky, 2004, pág. 727). En necesario que el gobierno cubano le dé la importancia que se requiere a la socialización y discusión de las reformas propuestas con los habitantes, toda vez que son ellos los que estarán directamente enfrentados a las nuevas restricciones derivadas del cambio en la normatividad y su comprensión es condición necesaria para el desarrollo efectivo de las reformas consideradas, adicional a que será la interacción entre los agentes y las nuevas disposiciones normativas implementadas por el gobierno de la Isla, lo que vaya estructurando y refor-

mando las instituciones, dado el carácter endógeno de las mismas (Aoki, 2001). En este sentido —como bien advierte Francis Fukuyama (2004, pág. 12)— los cambios institucionales, aunque sean los gobiernos los que tomen la decisión, deben partir de la base. Es necesario pensar muy bien en la gente que deberá aplicar la reforma<sup>4</sup> este podría ser “el eslabón perdido de su terapia reformadora” (Alonso & Garcimartín, 2008, pág. 12).

## Conclusiones

Haberse esperado casi dos décadas para hacer reformas económicas tendientes al desarrollo del mercado tiene sus ventajas para Cuba: le ha permitido recoger información valiosa sobre los resultados de las reformas en otros países. En este sentido Cuba sabrá muy bien realizar las reformas que más le conviene; adaptar las enseñanzas y aplicar de manera gradual y selectiva la liberalización económica. Sin embargo, tal espera también ha traído consecuencias lamentables, por ejemplo, aumentar el rezago tecnológico que tenía la isla en materia de telecomunicaciones. El diagnóstico mostró que la economía cubana tiene muy poca relación con el mundo, además de problemas de pobreza generalizada.

Las reformas que viene adoptando desde 2011 le permitirán reducir dicho atraso. Sin duda la nueva Ley de Inversiones Extranjera se ha convertido en un valioso

incentivo para atraer capitales, permitir invertir en sectores prioritarios y aumentar el bienestar. Pero también estas reformas traen grandes implicancias, en particular, en la incorporación de los nuevos valores y lógicas de la economía en la mentalidad de los cubanos. El gobierno tiene el reto de introducir una serie de modificaciones formales, que implican que el pueblo, acostumbrado a que el Estado participe de manera predominante en cuestiones de la vida económica cotidiana, tenga la oportunidad de decidir sobre los asuntos como ofrecer libremente la mano de obra y someterse a las leyes del mercado, a buscar continuamente las mejores opciones para producir y consumir; y esto con el menor número de traumatismos posibles.

La gran transformación —recordando un poco la propuesta de Polanyi (2004)— deberá ocurrir en los hábitos y costumbres de los cubanos. Ya las reformas institucionales han mostrado su efectividad en ciertas conductas de los cubanos; por ejemplo, la posibilidad de salir del país con solo tener el pasaporte ha provocado que muchas personas migren (a Estados Unidos, México y España, principalmente), pero en lugar de quedarse allí como se esperaba (salida de personas fuga de cerebros) han regresado (Ravsberg, 2014). Hay que esperar mayores efectos de medidas como los trabajadores por cuenta propia que aunque han aumentado se espera los efectos en el aumento de negocios privados. Incluso falta avances en la reducción de

---

4 Los filósofos políticos liberales como Locke y Hume habían insistido en la necesidad de los derechos de las personas a la libertad de oficio y derecho a la propiedad como la base del orden social justo. Para Hume el interés propios permite gobernarle y hacer que cooperen con el bien público (Alonso & Garcimartín, 2008, pág. 13).

la burocracia; la eliminación de empleos públicos no ha sido posible, pues el sector privado no ha logrado sustituir este tipo de empleo y el gobierno no quiere causar catástrofes económicas despidiendo sus empleados.

Finalmente, los esfuerzos de cambio institucional en los que viene trabajando Cuba, deben pensarse como un empeño del Estado por trabajar por aquellos principios que la economía clásica defendía como fundamentales para el progreso económico sostenible, como la defensa del derecho

a la propiedad privada y la libertad para que los individuos intercambien bienes y servicios. En este sentido, las reformas económicas actuales están atendiendo a los fundamentos del desarrollo institucional. Con ello Cuba está avanzando por el camino que sugería R. Coase al recibir el Premio Nobel en 1992: “Se aconseja a los países excomunistas que avancen hacia una economía de mercado, y sus dirigentes desean hacerlo, pero sin las instituciones apropiadas no es posible establecer una economía de mercado de significación” (Coase, pág. 714).

## Referencias bibliográficas

- ACEMOGLU, D., & ROBINSON, J. (2012). *Por qué fracasan los países*. Barcelona: Dausto.
- ALONSO, A., & GARCIMARTÍN, C. (2008). *Acción colectiva y desarrollo. El papel de las instituciones*. Madrid: Editorial Complutense y el Instituto Complutense de Estudios Internacionales.
- AOKI, M. (2001). *Toward a Comparative Institutional Analysis*. London: MIT Press.
- ASAMBLEA NACIONAL DEL PODER POPULAR. (2015). *Ley de Inversión Extranjera*. Obtenido de Gaceta Oficial de la República de Cuba: <http://www.gacetaoficial.cu/html/leyinversionextranjera.html>
- BANCO MUNDIAL. (27 de Marzo de 2015). *El Banco Mundial*. Obtenido de <http://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.MKTP.KD.ZG/countries/CU-XJ-A5-CO?display=graph>
- CASILDA, R. (2 de mayo de 2004). *América Latina y el Consenso de Washington*. Obtenido de Boletín Económico de ICE nº 2803: [http://biblioteca.hegoa.ehu.es/system/ebooks/14120/original/America\\_Latina\\_y\\_el\\_consenso\\_de\\_Washington.pdf](http://biblioteca.hegoa.ehu.es/system/ebooks/14120/original/America_Latina_y_el_consenso_de_Washington.pdf)
- COASE, R. (1992). "The Institutional Structure of Production". *American Economic Review*, 82(4), 713-719.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL). (Septiembre de 2005). *Comisión Económica para América Latina y el Caribe*. Recuperado el 6 de Mayo de 2015, de [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/1061/2004\\_2005\\_es.pdf?sequence=1](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/1061/2004_2005_es.pdf?sequence=1)
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL). (30 de junio de 2013). *Comisión Económica para América Latina y el Caribe*. (CEPAL, Ed.) Recuperado el 2 de

- Mayo de 2015, de <http://www.cepal.org/es/publicaciones/1085-estudio-economico-de-america-latina-y-el-caribe-2013-tres-decadas-de-crecimiento#>
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL). (2014). *Informe Macroeconómico*. Recuperado el 7 de Mayo de 2015, de [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36970/Cuba\\_es.pdf?sequence=23](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36970/Cuba_es.pdf?sequence=23)
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL). (2 de Mayo de 2005). *Estudio económico de América Latina y el Caribe*. CEPAL.
- DÍAZ, V. J. (2012). Cuba: actualización del modelo económico-social. *Revista Análisis Internacional*, Núm. 6, 123-144.
- FONT, M. A., & GONZÁLEZ-CORZO, M. (2014). *Reformando el Modelo Económico cubano*. New York: Bildner Center for Western Hemisphere Studies, The Graduate Center, The City University of New York. Recuperado el 6 de marzo de 2015, de [http://www.gc.cuny.edu/CUNY\\_GC/media/365-Images/ebook1.pdf](http://www.gc.cuny.edu/CUNY_GC/media/365-Images/ebook1.pdf)
- FUKUYAMA, F. (2004). *La construcción del Estado. Hacia un nuevo orden mundial en el siglo XXI*. Barcelona: Ediciones B.
- GUERRA, P. (Enero de 2012). *Cuba, actualización del modelo económico y cooperativismo*. Recuperado el 6 de marzo de 2015, de <http://www.uv.es/sasece/docum2013/ene2013/lahabanacoop.pdf>
- HALL, R., & JONES, C. (Febrery de 1999). Why do some countries produce so much more output per worker than others. *Quarterly Journal of Economic*, 114, 83-126.
- HELMKE, G., & LEVITSKY, S. (2004). Informal Institutions and Comparative Politics: A Research Agenda. *Perspectives on politics*, Vol. 2, No. 4 o si quiere en normas APA: 2 (4) 725-740.
- HERNÁNDEZ, R., & DOMÍNGUEZ, J. I. (2013). *Cuba, la Actualización del Modelo Balance y perspectiva de la transición socialista*. La Habana: Temas.
- ICEX. (2012). *Conyuntura político-económica*. La Habana: Embajada de España.
- INFANTE, J. (4 de julio de 2014). *El economista de Cuba*. Recuperado el 6 de marzo de 2015, de <http://www.economista.cubaweb.cu/2014/nro472/dualidad-monetaria.html>
- LOPEZ, F. (19 de septiembre de 2015). *La revolución cubana y los desafíos de la política social*. Recuperado el 20 de septiembre de 2015, de: <http://blogs.elpais.com/contrapuntos/2015/09/la-revolucion-cubana-y-los-desafios-de-la-politica-social.html>
- MINISTERIO DE JUSTICIA. (10 de 05 de 2015). *Gaveta oficial*. Recuperado el 16 de mayo de 2015, de: <http://www.cubadebate.cu/wp-content/uploads/2014/06/codigo-del-trabajo-de-la-republica-de-cuba.pdf>
- MURREL, P. (1995). The Transition According to Cambridge, Mass. *Journal of Economic Literature*, Vol.33, No.1, March. O en APA 33 (1), 164-178.

- NAVIA, P. (13 de noviembre de 2003). *Diseño Institucional y Reformas de Segunda Generación en América Central*. Obtenido de New York University: Recuperado el 6 de marzo de 2015, de <https://files.nyu.edu/pdn200/public/papers/Institucional-Amer-Central.pdf>
- NORTH, D. (1994). Economic Performance through Time. *American Economic Review*, 84(3), 359-368.
- OSTROM, E. (2005). *Understanding Institutional Diversity*. Princeton: Princeton University Press.
- PARTIDO COMUNISTA DE CUBA. (18 de abril de 2011). *Lineamientos de la política económica y social del partido y la revolución*. Recuperado el 26 de marzo de 2015, de: [http://www.cubadebate.cu/noticias/2011/05/09/descargue-en-cubadebate-los-lineamientos-de-la-politica-economica-y-social-pdf/#.Uz3Oa\\_150So](http://www.cubadebate.cu/noticias/2011/05/09/descargue-en-cubadebate-los-lineamientos-de-la-politica-economica-y-social-pdf/#.Uz3Oa_150So)
- PARTIDO COMUNISTA DE CUBA (PCC). (18 de abril de 2011). *Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y La Revolución*. Recuperado el 30 de marzo de 2015, de <http://www.juventudrebelde.cu/file/pdf/suplementos/lineamientos-politica-partido-cuba.pdf>.
- PARTIDO COMUNISTA DE CUBA (PCC). (18 de Abril de 2011). *Documentos VI Congreso del Partido Comunista de Cuba*. Recuperado el 6 de marzo de 2015, de: <http://www.cubadebate.cu/wp-content/uploads/2011/04/documentos-vi-congreso-partido-comunista-de-cuba.pdf>
- PÉREZ CASTRO, M. Á., & MONTERO ALONSO, M. Á. (2013). Apertura comercial y crecimiento económico: estudios empíricos de Cuba y su comparativo con España. *Investigación Operacional*, 34 (1), 75-88.
- POLANYI, K. (2004). *La gran transformación: Los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo*. México, D.C.: Fondo de Cultura Económica.
- RAVSBURG, F. (17 de enero de 2014). *En Cuba hay una nueva generación de políticos que está reemplazando a los protagonistas de la revolución*. Recuperado el 6 de junio de 2015, de <http://www.espectador.com/internacionales/282663/en-cuba-hay-una-nueva-generacion-de-politicos-que-esta-reemplazando-a-los-protagonistas-de-la-revolucion#1>
- ROLAND, G. (2003). Transition: An Evolutionary-Institutionalist Perspective. *Idées Pour le Débat*, impreso universitario N° 14/2003, GOUVERNANCE MONDIALE, (University of California, USA). [http://www.iddri.org/Publications/Collections/Idées-pour-le-debat/id\\_0314.\\_roland.pdf](http://www.iddri.org/Publications/Collections/Idées-pour-le-debat/id_0314._roland.pdf).
- ROMERO, A. F. (2014). Transformaciones económicas y cambios institucionales en Cuba. En R. Feinberg, & T. Piccone, *El cambio económico de Cuba en perspectiva comparada* (págs. 31-50). Washington D.C.: Foreign policy at Brookings Institution.
- SOULSBY, A., & Clark, E. (1996). Economic Restructuring and Institutional Change: Post-Communist Management in the Czech Republic. *Journal of Socio-Economics*, Volume 25, Number 4, 1 April 1996, en normas APA es 25 (4), 473-496.
- TRIANA, J. (2012). Cuba: ¿de la “actualización” del modelo económico al desarrollo? *Nueva Sociedad*, 242, 82-91.
- WILLIAMSON, O. (2001). La nueva economía institucional: balance y perspectivas. *Revista BCV*, XV(1), 5-38.