



LA REFORMA ECONÓMICA EN CUBA: ATRAPADA EN EL MEDIO

José Antonio Alonso, *Universidad Complutense de Madrid*
Pavel Vidal, *Pontificia Universidad Javeriana de Cali*

1.- ATRAPADA EN EL MEDIO

A lo largo de la última década, la economía cubana ha puesto en marcha una secuencia de reformas de diverso calado y ha afrontado también, de forma recurrente, terapias estabilizadoras de diversa entidad y alcance. Aunque muchas de ellas fueron respuestas obligadas a situaciones críticas motivadas por los desajustes macroeconómicos en los que se había incurrido, otras pretendieron relanzar la economía cubana, para que se situase en una senda de crecimiento sostenido de cara al futuro. Ambos objetivos, el logro de la estabilización y la promoción del crecimiento, inspiraron buena parte de los esfuerzos reformadores de las autoridades, en un marco institucional y político notablemente inercial y reticente al cambio. Los logros de este proceso, sin embargo, son, por el momento, notablemente precarios.

En materia de reformas, se ha avanzado en la consolidación de un sector privado (los cuentapropistas y microempresas) enormemente dinámico y creativo, si bien limitado al ámbito de algunos servicios menores y con una normativa notablemente restrictiva; se ha intentado flexibilizar las herramientas de la planificación central y perfeccionar la gestión macroeconómica; se ha rediseñado el sistema financiero y el papel del Banco Central en un contexto institucional singular; y, en fin, se ha eliminado una importante traba para el acceso del país a la financiación internacional, a través de la negociación inteligente de su deuda externa en el Club de París. La agricultura y la inversión extranjera directa también han sido priorizados con algunos cambios en las normativas y en el marco de incentivos. Son todos logros (parciales) que no cabe desconocer. No obstante, pese a esos logros, lo cierto es que la economía no ha logrado lanzar un proceso de transformación productiva sostenible, ni mantener un ritmo de crecimiento que quepa considerar aceptable.

Exponente de todo ello es la persistencia de problemas largamente diagnosticados de la economía cubana. Entre ellos, uno de los más relevantes es la descapitalización de la economía. A mediados de esta década el nivel de capital físico medido en dólares era un 37% menor que en 1989 (Vidal, 2017), lo que es acorde con unas tasas de ahorro e inversión notablemente bajas (de entre el 10 y 15% del PIB), que imposibilitan reponer la depreciación física y tecnológica de la infraestructura y las maquinarias y alcanzar un ritmo adecuado de progreso. Esas bajas tasas responden a las limitadas expectativas de rentabilidad asociadas a un marco normativo que es para los inversores (nacionales y extranjeros) restrictivo y poco seguro. Cierto es que las reformas lograron darle algún impulso a la productividad pero quedando todavía en niveles distantes de economías de igual tamaño en la región, lo que sugiere que los cambios, si bien positivos, han sido claramente insuficientes.¹ De forma adicional, la economía cubana se enfrenta a la incapacidad de diversificar su oferta exportadora, seriamente dañada en alguno de sus componentes por el deterioro de la competitividad o por cambios geopolíticos del entorno. Estos factores, junto a las recargadas sanciones estadounidenses desde la administración Trump han llevado a un estancamiento de las exportaciones cubanas en los últimos cinco años².

En la base del insatisfactorio funcionamiento de la economía está la distorsionadora persistencia de la dualidad monetaria, que da lugar a la creación de múltiples mercados seccionados, lastra las posibilidades de competitividad de las producciones domésticas y genera una diversión de capacidades hacia actividades de baja productividad. Pero no es este el único ámbito que requiere una reforma urgente: en ese capítulo se encuentra el mercado laboral, facilitando la contratación de trabajadores a empresarios nacionales e internacionales, una mejor regulación de la inversión extranjera, para dar autonomía y seguridad al inversor, o la creación de mercados mayoristas para el abastecimiento de las empresas, entre otros muchos.

Finalmente, a estos problemas de largo recorrido se suman otros más recientes, pero que también afectan a la sostenibilidad de la senda de crecimiento. Entre ellos está el crecimiento de la desigualdad, una tendencia que se ve con preocupación por cuanto mella uno de los signos distintivos del régimen cubano. No obstante, esa tendencia no debiera constituir un impedimento de aquellas reformas que se consideren necesarias, sino, en todo caso, el motivo de políticas complementarias que propicien una compensación a los perdedores y preserven la cohesión social. De igual forma es preocupante el creciente grado de envejecimiento de la población, que se conforma como una tendencia consolidada, que está teniendo efectos muy diversos (no solo económicos) sobre la configuración del ahorro, la rigidez del gasto público o el bajo dinamismo de la economía cubana. La menor acumulación de fuerza de trabajo explica un 25% del menor crecimiento cubano en comparación con economías de similar tamaño en la región (Vidal, 2017).

Si el balance de las reformas propicia un juicio crítico, igualmente ambiguos son los logros en materia de estabilización. En el primer término de la presidencia de Raúl Castro (2008-2013) se logró superar el episodio de crisis financiera, la inflación se mantuvo bajo control y se realizó un seguimiento estricto de las cuentas públicas tratando de aplacar las tendencias a acentuar el déficit del Estado. Sin embargo, en el segundo período de esa misma presidencia (2013-2018) se hizo evidente la alta vulnerabilidad a los shocks externos, en un contexto, además, en que el entorno internacional se ha vuelto mucho más adverso. La caída del precio internacional de las materias primas y la crisis venezolana han mantenido bajo tensión las cuentas externas cubanas en el último lustro; factores a los que se añaden más recientemente los impactos de las sanciones estadounidenses sobre el turismo y sobre el riesgo financiero del mercado cubano. Más allá de estos hechos, la propia configuración de la economía hace que los desequilibrios se acentúen en cuanto los ritmos de crecimiento se atenúan, debido al papel central que el Estado tiene en la regulación del ciclo económico, en el manejo del endeudamiento y en el sostenimiento de las rentas familiares. Como consecuencia, las tendencias al rebrote de los desequilibrios son recurrentes y las formas de afrontarlos se han tornado crecientemente costosas por su tono recesivo, al hacer recaer sobre la capacidad importadora una parte importante del ajuste.

-
1. La Productividad Total de los Factores (PTF) cubana siempre ha estado por debajo del promedio de economías de similar tamaño en la región, aunque con una tendencia positiva desde 1996. Las economías que más aventajan a Cuba en productividad son Panamá, con una PTF 68% mayor, y República Dominicana, con una PTF 35% mayor, justamente son dos de las economías que más aventajan a Cuba en PIB per cápita (Vidal, 2017).
 2. Las tasas de crecimiento de las exportaciones fueron: 2014: -2.8%; 2015: -0.1%; 2016: -19.7%; 2017: 0,0% y 2018: -2.4%

De hecho, la evidencia de este último período sugiere que, por la estrategia adoptada, existe una contradicción subyacente entre los dos propósitos que inspiran la acción del gobierno: la reestructuración y crecimiento de la economía, por una parte, y la estabilización macroeconómica, por la otra. Por su gradualidad y carácter parcial, las reformas son incapaces de desatar el proceso de cambio productivo y dinamismo económico que se pretende. Ello obliga al Estado -en un contexto internacional adverso- a mantener una política paliativa que pretende preservar las rentas y contener los precios (particularmente el tipo de cambio), en un contexto de notable rigidez en los recursos presupuestarios, lo que termina por acentuar los desequilibrios macroeconómicos. A su vez, corregir estos desequilibrios obliga a una contención del gasto público y a una restricción de la capacidad importadora, lo que termina por anular las limitadas posibilidades de sostener un ritmo de crecimiento económico continuado.

La contradicción señalada está presente, con sus especificidades, en todas las operaciones de ajuste estructural, cualquiera que sea el país de que se trate. En todas ellas, la estabilización -contención del gasto y control de los precios- impone una restricción a las posibilidades de crecimiento, pero se espera que ese efecto sea temporal, limitado al corto plazo; y se confía, a cambio, en que las reformas económicas -si están bien orientadas- sienten las bases para un crecimiento más sano y dinámico de la economía que termine por imponer su impacto en el mediano plazo. Lo peculiar del caso cubano es que las reformas no tienen ese efecto dinámico (o ese efecto es muy menor), debido fundamentalmente a su carácter parcial y fragmentario, a que carecen de un sentido integral. Como consecuencia, el efecto potencial de algunas de ellas se diluye, al carecer de las reformas complementarias que serían requeridas para que aquellas pudieran desplegar su potencial.

La lógica en la que se incurre es, entonces, la propia de un círculo vicioso en el que aparece atrapada la economía cubana. Por una parte, los recurrentes desajustes obligan a medidas estabilizadoras que inevitablemente dañan las posibilidades de reforma y crecimiento económico; a su vez, esas reformas, por su parcialidad, son incapaces de desatar el impulso dinámico esperado, obligando a una acción pública paliativa, que es fuente de nuevos desequilibrios.

Superar esos problemas requiere sacar a la economía cubana del círculo vicioso en el que ha estado encerrada en los últimos años. Una primera condición para ello es diseñar y poner en marcha un programa integral de reformas, donde se contemplen las externalidades que existen entre las medidas que se deben adoptar y se dote al proceso de una ambición y coherencia de la que hasta ahora carece. La gradualidad en la reforma puede ser útil cuando se dispone de márgenes temporales y la meta a la que se quiere acceder es clara y compartida: en esos casos, la capitalización de los logros parciales puede ayudar a dar respaldo a las reformas, orillando a los sectores reticentes, al tiempo que la dosificación de los cambios puede facilitar que los agentes se vayan acomodando progresivamente a la nueva estructura normativa y de incentivos que está por venir. Ninguno de estos requisitos se produce en el caso cubano: el margen temporal para la reforma parece crecientemente estrecho, los logros parciales han sido muy menores y con limitado efecto sobre las condiciones de vida de la población y no existe una clara idea de hacia dónde se quiere dirigir el proceso, lo que dificulta que los agentes vayan anticipando los cambios.

Ciertamente se logró alguna claridad en el contenido y orientación del proceso de reformas en el año 2011 con la publicación de los Lineamientos de la Política Económica y Social a partir de la celebración del VI Congreso del Partido Comunista de Cuba. Pero luego se hizo evidente que no había una secuencia organizada e integral para alcanzar los objetivos planteados, que se abusaba de experimentos que después no se generalizaban y de modificaciones superficiales que no promovían los cambios requeridos para reducir el monopolio estatal en la mayoría de los mercados. Otras reformas importantes, como la unificación monetaria y cambiaria, nunca se pusieron en marcha, y el avance del sector no estatal perdió ritmo al enfrentarse a un entorno normativo poco propicio. El VII Congreso del Partido Comunista en 2016 y los nuevos documentos que intentan explicar los contenidos y metas de las reformas tampoco clarifican la secuencia de cambios y el destino final de las reformas, más allá de formulaciones genéricas.

En la segunda mitad de la década y como parte de la transición hacia la presidencia de Miguel Díaz-Canel, las reformas estructurales cada vez son más escasas, a pesar de que la economía se mantiene al borde de la recesión, sin poder cumplir con todos sus compromisos financieros

internacionales y con repetidos episodios de desabastecimiento de alimentos, combustibles y medicinas. De hecho, es difícil encontrar ejemplos suficientes para afirmar hoy en día que la economía cubana todavía se encuentra inmersa en una reforma estructural.³

Proseguir atrapada en el círculo vicioso descrito, reiterando mediocres resultados y crisis recurrentes, a la espera de una quimérica acción inversora desde el exterior o de la identificación de un socio estratégico benevolente, no parece que sea una solución para la economía cubana. La alternativa más razonable es poner en marcha un proceso ambicioso e integral de reformas concentradas en el tiempo, que permitan poner a la economía en una nueva lógica de funcionamiento. Esto implica asumir importantes cambios institucionales y regulatorios que afectan a ámbitos claves, como son los referidos al régimen cambiario, los mercados de factores (capital y trabajo) y los sistemas de regulación y asignación económica. Acometer esas reformas tendrá necesariamente un efecto potencial negativo de carácter temporal sobre las condiciones de vida de la población (sin acceso a divisas) y sobre los márgenes de actuación del gobierno. Por ello, es importante que el diseño y la puesta en marcha de ese plan vaya acompañado de un amplio respaldo social y del acceso garantizado del país a financiación internacional, en condiciones y magnitud suficientes como para que le permita gestionar adecuadamente el tránsito. Dadas las condiciones de la economía cubana, con la calidad de capital humano, con uno de los menores niveles de criminalidad del continente, la existencia de una diáspora próspera y su ubicación en una región de alta demanda turística, es esperable que las reformas surtan efectos en el plazo corto, incluso en un entorno donde se mantengan las sanciones económicas y financieras del gobierno estadounidense, haciendo que el ajuste sea previsiblemente menos costoso que en otros entornos. Pero es necesario tener la voluntad política y el acierto para afrontar un cambio de la entidad que se sugiere.

El presente trabajo pretende ofrecer algunas interpretaciones y evidencias que ayuden a respaldar los argumentos ofrecidos en esta introducción. Es claro que Cuba ha pasado de una larga primera etapa en la que se entendían las reformas como un mal necesario, pero reversible (entre 1990 y 2008), a otra en la que las reformas se conciben como deseables, aunque se carece de una concepción integral del proceso y de una secuencia de cambio suficientemente dinámica. El miedo a los costes que las reformas comportan (en muy diversos ámbitos, también en el político) ha hecho que la definición de un marco integral de reformas y del escenario al que conduce a la economía cubana se posponga una y otra vez. Es importante que se cierre también esta etapa y la reforma se contemple con la ambición propia de un programa de acción simultáneo e integral. Las reformas en unos ámbitos requieren de acciones en otros si se quieren que rindan frutos. Aunque se reconozca el valor de la prudencia, el carácter fragmentario de las acciones tiene sus costes. A base de secuenciar y parcializar en exceso las medidas adoptadas se ha conducido a la economía cubana a una situación indeseable, en donde ni rige la lógica del pasado, ni se ha permitido que prospere una nueva lógica económica. Diríamos que Cuba, desde hace ya años, aparece en tierra de nadie, atrapada en el medio de un proceso de cambio (*stuck in the middle*), quizá la peor de las opciones.

2.- LAS DIFICULTADES DEL CAMBIO INSTITUCIONAL

Todo proceso de reforma económica comporta una senda obligada de cambio institucional, de modificación del marco de incentivos en el que operan los agentes económicos. Por ello, entender las dificultades del cambio institucional puede ayudar a interpretar las resistencias a las que se enfrenta la reforma económica. Cuba constituye un buen laboratorio para ese ejercicio de análisis.⁴

3. Son innumerables los autores que han analizado el proceso de reformas en Cuba. Una gran parte de ellos pueden leerse en los trabajos publicados por el Centro de Estudios de la Economía Cubana en la serie Miradas a la Economía Cubana y en la Revista Economía y Desarrollo de la Universidad de La Habana (<http://www.econdesarrollo.uh.cu/index.php/RED/index>), en la conferencia anual de la Asociación de Estudios de la Economía Cubana en Miami (<http://www.ascecuba.org/conferences/past-asce-conference/>), en la revista Cuban Studies (<https://drclas.harvard.edu/cuban-studies-journal>), en los múltiples artículos de opinión publicados en el sitio de Cuba Posible (www.cubaposible.com), en Horizonte Cubano (<https://horizontecubano.law.columbia.edu/>) y en el blog del economista Pedro Monreal (www.elesadocomotal.com), por solo mencionar algunos. Un ensayo por configurar un diagnóstico con miradas de dentro y fuera de la isla puede encontrarse en Alonso y Vidal (2013).

4. Apelando a una definición canónica, se entiende por instituciones “las reglas de juego en una sociedad o, más formalmente, las restricciones generadas por el ser humano que dan forma a las interacciones sociales” (North, 1991, 97).

Toda reforma económica pretende alterar el comportamiento de los agentes económicos en un sentido definido, de modo que, para hacerlo, necesariamente debe alterarse el marco de las reglas -incentivos y penalizaciones- que condicionan ese comportamiento. Ahora bien, promover el cambio institucional no es una tarea sencilla, por cuanto además de generar o modificar leyes y marcos regulatorios (reglas formales y explícitas), es necesario también alterar las actitudes, convenciones y expectativas de los agentes (muchas de ellas informales y más bien tácitas). Estos factores otorgan dificultad a los procesos de cambio institucional.

a) El proceso de cambio institucional

En principio, la visión del cambio institucional aparece condicionada por la concepción que en cada caso se asuma acerca de las instituciones. Cuando estas se identifican con reglas que son impuestas de forma exógena a los individuos, el cambio institucional se presume como un proceso centralizado, realizado por quienes tienen capacidad de definir reglas (autoridades, gobierno, parlamento), a través de un proceso de pugna entre intereses diversos y decisión política. Así pues, en este caso el cambio institucional será deliberado y normalmente vendrá acompañado de un conflicto entre los grupos de interés que son afectados por la reforma: de algún modo, los diversos agentes sociales implicados en la acción colectiva, presionan por modular las reglas en su propio beneficio (Ostrom, 2005).

Esta visión da cuenta precisa de cómo se produce el proceso legislativo en una sociedad democrática. Ahora bien, aunque esta concepción es útil para explicar algunos procesos de reforma institucional, es difícil que dé una explicación convincente de cómo evolucionan las instituciones informales o, incluso, por qué, en algunos casos, las instituciones formales no logran efectivamente dar forma a la acción social o fallan en proporcionar los resultados que se les atribuyen (Kingston and Caballero, 2009).

Frente a esta visión, otros enfoques insisten en concebir el cambio institucional principalmente como un proceso evolutivo en el cual nuevas respuestas institucionales emergen y son consolidadas a través de un proceso descentralizado, derivado de la propia acción autónoma de la sociedad y de los cambios en el contexto. Cuando los agentes observan que los resultados de un arreglo institucional no son conformes con lo deseable, se produce una discrepancia entre lo previsto en las reglas y las expectativas de los agentes. Cuando esta disonancia se acentúa, los agentes dejarán de actuar conforme a las reglas establecidas, debilitando con ello el grado de exigibilidad y eficacia de las reglas. En estos casos se abre la oportunidad para un cambio institucional endógeno (Greif, 2006).

Dentro de este enfoque, existen, a su vez, distintas visiones. Algunos autores consideran que el proceso evolucionista es impulsado por mecanismos efectivos de selección natural, de competencia entre opciones institucionales alternativas, haciendo que finalmente las de mayor calidad terminen por desplazar a las ineficientes (Hayek, 1973). Así pues, la propia secuencia histórica conduce a un proceso más o menos espontáneo de mejora institucional.

Una versión, sin duda degradada, de este enfoque es la que ha sustentado los ensayos de “trasplante institucional”, practicados por el Banco Mundial y por algunos donantes en sus programas de fortalecimiento institucional de los países en desarrollo. Se parte de la base de identificar las “buenas instituciones” como aquellas que existen en los países modernos y exitosos (es decir, los países desarrollados), lo que justificaría su reproducción en sociedades que aspiran a mejorar (tal es la idea del “trasplante institucional”). La puesta en práctica de este enfoque (que los sociólogos denominaron *isomorfismo institucional*) condujo a fracasos sonados en las políticas de reforma institucional: las leyes se podían reproducir, pero la capacidad de asunción y cumplimiento de las normas se reveló como un factor altamente contingente a cada sociedad.

En el otro extremo, y más conectado con la visión de las instituciones como equilibrios autosostenidos, algunos autores asumen que, en un contexto de incertidumbre, con limitaciones a la racionalidad de los agentes y presencia de notables interdependencias entre las respuestas institucionales, el proceso evolucionista puede dar lugar a múltiples equilibrios estables (Aoki, 2001). Dependiendo de su punto de partida y de circunstancias aparentemente menores, las sendas de cambio institu-

cional de dos economías, por lo demás semejantes, pueden ser divergentes y conducir a resultados notablemente diferentes. El cambio institucional, por tanto, no necesariamente conduce a instituciones eficientes; e, incluso, las instituciones a que da lugar puede que no sean capaces de alcanzar los resultados esperados, al ser incapaces de modelar el comportamiento social (Greif, 2006; Knight, 1992, por ejemplo).

Un enfoque ecléctico respecto a estos planteamientos aconsejaría admitir que el cambio institucional se puede desplegar a través de diversas vías, no necesariamente incompatibles. Aunque una parte del cambio puede derivar de la definición explícita de nuevas reglas, a través de un proceso político de negociación y pugna entre los intereses en juego en el seno de la sociedad, en otros casos las modificaciones institucionales derivarán de procesos descentralizados, abiertos a la innovación y sólo en parte deliberados. Ni en uno ni en otro proceso de cambio cabe asegurar que se es capaz de definir instituciones óptimas.

b) Complejidad de los cambios

Cualquiera que sea la acepción que uno adopte, habrá de reconocer que el cambio institucional es una tarea compleja, cargada de incertidumbre y solo en parte sometida a control por parte de los agentes sociales que la promueven. Para clarificar este aspecto conviene reparar en la distinción que existe entre instituciones formales e informales.

Las instituciones informales descansan en normas o convenciones sociales no escritas, que están enraizadas en la conciencia de los individuos, en sus valores y en su cultura. Remiten, por tanto, a los factores profundos -y, a veces, no conscientes- de entre los que explican la conducta humana. Por su naturaleza, este tipo de instituciones suelen cambiar de manera lenta y gradual, como consecuencia de cambios en el entorno o en la conciencia de los individuos que se arrastran a lo largo del tiempo. Como en todo proceso evolutivo, puede haber momentos de más intenso cambio en este tipo de normas (una crisis profunda, por ejemplo, puede ser un detonante de muchos cambios), pero incluso en esos casos es muy posible que los factores motivadores del proceso se enraícen atrás en el tiempo.

Dada su naturaleza, el cambio en las instituciones informales es un proceso descentralizado y, más bien, ciego, que tarda en extenderse al conjunto social a partir de los colectivos que inicialmente lo promueven. Es, por tanto, difícil de promover y, sobre todo, controlar. Aun así, se espera que cambios en el contexto terminen por motivar cambios en la institucionalidad informal (piénsese en el efecto de las nuevas tecnologías de la información sobre las pautas de relacionamiento social); y esos cambios pueden facilitarse a través de la promoción pública (en la escuela y en los medios de comunicación) de aquellos valores que son acordes con las nuevas normas que quieren implantarse.

Frente a las informales, las instituciones formales definen reglas explícitas y delimitan sanciones claras y expresas en casos de incumplimiento. Su diseño es más deliberado (piénsese en una ley) y está sometido a un más transparente proceso de definición y de escrutinio público. Son, por tanto, más fáciles de cambiar de modo deliberado. Aun así, son numerosas las dificultades que rodean a esta tarea. De entre ellas quisiéramos destacar las cuatro siguientes:

- En primer lugar, aunque se tenga clara conciencia de la existencia de un fallo institucional, no siempre se tiene claro el arreglo institucional alternativo que podría dar solución a ese fallo.
- En segundo lugar, aunque se tuviese clara la alternativa, para motivar el cambio institucional es necesario vencer la inercia (la resistencia al cambio) de las instituciones existentes. Esa inercia deriva de factores muy diversos, relacionados con las interdependencias entre instituciones (para cambiar una hay que alterar otras muchas con ella relacionadas), la red de compromisos sociales explícitos e implícitos en que descansa su funcionamiento y la objetivación de valores, expectativas y creencias que esa institución promueve en el tejido social.
- En tercer lugar, todo cambio institucional comporta una alteración en los patrones distributivos previamente existentes, no sólo en el ámbito económico, sino también en el de la voz y el poder en el seno de la sociedad. Para que el cambio se produzca es necesario, por tanto, vencer las resistencias de quienes se sienten potencialmente perjudicados (incluso, en términos relativos) por ese proceso.

- Por último, no basta con disponer de un buen diseño institucional alternativo, con vencer las resistencias que imponen la inercia y la acción de los sectores adversos: es necesario también invertir en la difusión de la norma para que sea entendida e interiorizada en el comportamiento de los agentes, que tienen que verla como una opción legítima de articulación de la acción colectiva.

Los factores mencionados explican las dificultades que rodean al cambio institucional. Y ayudan a entender también que sean mayores los costes que comporta crear una nueva institución que los que se asocian a mantener inamovible el comportamiento de las existentes. Solo cuando las ventajas de las primeras (o las deficiencias de las segundas) son muy marcadas, se crean las condiciones para el cambio.

c) Modelos de cambio institucional

Dada la ponderosa inercia que las caracteriza, los analistas han tendido a concebir el cambio institucional como un proceso esporádico, en el cual largos períodos de estabilidad coexisten con episodios de cambios abruptos. Superar la inercia de las instituciones existentes es más fácil cuando la sociedad cae en episodios de disrupción social o en momentos críticos de cambio: las llamadas coyunturas críticas (*critical junctures*, Capoccia y Kelemen, 2007; Acemoglu y Robinson, 2011). Cuando eventos importantes dislocan los equilibrios económicos o políticos de un país es más probable que la sociedad esté dispuesta a poner en cuestión sus expectativas y creencias previas, facilitando de este modo la búsqueda y aceptación de nuevos arreglos institucionales.

Sin restar valor a esos procesos, ha de reconocerse que buena parte del cambio institucional no responde al modelo de transformaciones abruptas: más bien las reformas se producen a través de una secuencia -en ocasiones prolongada- de modificaciones graduales proyectadas en el tiempo. Mahoney y Thelen (2010) piensan que ese proceso de cambio se produce centralmente a través de tres vías⁵: i) *superposición*, cuando nuevas leyes son introducidas para reinterpretar o condicionar las ya existentes; ii) *deriva*, cuando las leyes son reinterpretadas debido a cambios en el contexto; y iii) *conversión*, cuando la definición de las leyes existentes se cambia debido a una reubicación estratégica de las normas.

Una tercera opción de cambio institucional es la que ofrecen Levitsky y Murillo (2014) a partir del estudio de un amplio grupo de países latinoamericanos. Los autores llaman la atención sobre aquellos casos en los que las instituciones son construidas sobre un frágil fundamento y sin el debido enraizamiento social, debido a que existe una notable fragmentación social y una elevada inestabilidad política. En estos casos las instituciones pueden sufrir cambios intensos (es decir, no graduales) y continuados (es decir, no ocasionales), otorgando al marco institucional una especial volatilidad: es lo que Levitsky and Murillo (2013) denominan “desplazamiento en serie” (*serial replacement*). La consecuencia es que el grado de predictibilidad de las instituciones es bajo, como bajo es también el grado en que esas instituciones modulan el comportamiento de los individuos.

Por último, Alonso (2019) presenta un cuarto caso que alude a la situación inversa, de especial inercia institucional: sociedades que son incapaces de acompasar el cambio social con una modificación de su estructura institucional. Se suele tratar en este caso de países con estructuras políticas rígidas y autoritarias, bajo nivel de reconocimiento de los derechos políticos y civiles y sociedades en las que los valores tradicionales adquieren un alto peso. Como consecuencia tiende a producirse una disonancia creciente entre una sociedad que evoluciona (aunque sea lentamente) y unas estructuras institucionales reticentes al cambio, donde solo se asumen ajustes menores en momentos críticos. En estos casos se produce un creciente distanciamiento entre la sociedad (y sus intereses y expectativas) y las instituciones formales existentes, que van perdiendo legitimidad al sentirse crecientemente inadaptadas a las necesidades del momento. Los países árabes constituyen un buen exponente de este tipo de sociedades.

5. Ellos consideran un cuarto tipo, el desplazamiento, en el que las reglas existentes son sustituidas por otras nuevas. Pero, este proceso no es necesariamente “gradual”

3.- LA REFORMA INSTITUCIONAL EN CUBA

El recorrido realizado en el epígrafe anterior es útil para entender el proceso de reformas en Cuba. Anticipando el juicio, cabría decir que Cuba constituye, con sus especificidades, un exponente cercano al último de los modelos mencionados: aquél en el que la inercia institucional se impone sobre una sociedad que, sin embargo, ha experimentado un cambio notable en sus valores, pautas de comportamiento y expectativas.

En el ámbito económico, parece haberse producido una disonancia creciente entre la institucionalidad formal, relativamente inamovible, y las demandas (y expectativas) que subyacen a la propia sociedad. La opinión social pareciera ser favorable a profundizar en las reformas económicas, aunque convive ese sentimiento con el natural miedo al cambio y el deseo de preservar los beneficios sociales del sistema vigente⁶. En este caso la explicación de la inercia institucional no descansa en el bajo nivel educativo de la población o en las dificultades que para la interacción social generan los entornos rurales, como sucedía en buena parte de los países árabes: es bien sabido que Cuba constituye un exponente notable de sociedad urbanizada y con altos niveles educativos. El factor que explica la inercia, en este caso, tiene que ver con la rigidez de las estructuras políticas y la limitada capacidad que la sociedad tiene, para de forma autónoma, alentar cambios en esas estructuras. La lógica de los procesos burocráticos de decisión, jerárquicamente definidos, se imponen sobre la expresión más espontánea y descentralizada de las demandas y expectativas sociales; y la pervivencia de las estructuras políticas se conforman como un limitante sobre-impuesto al requerido cambio institucional.

En estas condiciones, se deja muy poco espacio para que la sociedad ponga en marcha una demanda efectiva de cambio institucional. Cualquier intento en este sentido (de naturaleza *bottom-up*) terminaría por chocar con la lógica de unas estructuras formales de decisión que pretenden reproducirse y que están jerárquicamente conformadas (de tipo *top-down*). Ello no implica que no haya posibilidad de cambio institucional, sino que este se condiciona a los requerimientos de las estructuras políticas en donde estos cambios se deciden; tampoco implica necesariamente que la opinión social sea desconsiderada, sino que los grados de autonomía con los que esta se expresa son notablemente limitados, ya que la propia emisión de opinión es organizada de forma centralizada.

Las circunstancias descritas conducen a dos consecuencias importantes que afectan a la eficacia del proceso de reforma económica: la ausencia de meta reconocible y su dosificada parcialidad.

a) Ausencia de meta

En primer lugar, el proceso de reforma económica planteado en Cuba carece de la definición de un escenario de llegada preciso que oriente los esfuerzos. Se asumen como necesarios cambios institucionales sucesivos, pero se omite la definición precisa (e intelectualmente consistente) de cuál es la meta final a la que se encamina ese proceso de reformas. Los textos que se presentan como estratégicos (*Los lineamientos de política económica y social del partido y la revolución para el período 2016-2021* y el *Plan nacional de desarrollo económico y social 2030 de Cuba*) son documentos políticos, que mantienen un tono predominantemente declarativo, pero son poco útiles para definir un modelo económico que sea reconocible. Ni siquiera el documento titulado *Conceptualización del modelo económico y social cubano de desarrollo socialista* cumple ese propósito, siendo más bien un texto desiderativo con limitada precisión en materia de estrategias y de definición del marco económico del futuro.

La indefinición de la meta crece cuando se mantiene el nombre del socialismo al proyecto y ello confluye con una estructura del empleo que en un 30% está asociada a actividades privadas y con ingresos que superan en más de diez veces el salario promedio estatal, con el fomento de la inversión extranjera permitiendo empresas de 100% capital extranjero, con un diagnóstico que desde el

6. En la medida en que no existen encuestas de opinión solventes, este juicio debe tomarse como una valoración sujeta a debate

año 2011 hizo el Partido Comunista sobre las fallas del modelo económico y con la evidencia acumulada de que los cambios efectuados bajo la presidencia de Raúl Castro fueron insuficientes. El gobierno presenta los cambios como el avance hacia un socialismo próspero y sostenible, pero sin definir el significado de tal lema. Por momentos la prensa oficial alaba los éxitos del modelo chino y vietnamita, pero luego en otras ocasiones demoniza el trabajo del sector privado. La actual coyuntura de crisis económica y financiera, en medio de mayores sanciones desde la administración Trump y estancamiento del intercambio con Venezuela, no ha llevado al nuevo gobierno a afianzar una posición reformadora, o al menos a revelar su propio diagnóstico sobre las causas de las fallas del sistema económico. Se acrecienta la indefinición de la meta cuando en vez de ofrecer una mejor definición del futuro modelo al que se quiere llegar, la nueva propuesta que aparece en la agenda económica de la actual presidencia es retomar algunas de las transformaciones de los años noventa, tales como, la redolarización parcial de algunos mercados e industrias, yendo en contravía de la tantas veces anunciada unificación monetaria.

Así pues, la senda de reformas tiene un punto de partida claro (un pasado al que no se quiere volver, aunque se reconozcan sus logros) y algunos jalones reconocibles, pero carece de una meta y un cronograma preciso que discipline las decisiones públicas y permita a los agentes acomodar sus comportamientos y expectativas. Lo que domina es la sucesión de reformas parciales, pero sin que se conozca su relación con el modelo final al que se desea acceder. Como consecuencia, ante la ausencia de compromisos respecto al ritmo de las reformas, los grados de discrecionalidad de las autoridades para la toma de decisiones son elevados. Y esa misma discrecionalidad otorga márgenes añadidos a los sectores resistentes al cambio para que se organicen y presionen para demorar o relegar aquellas reformas que consideran más lesivas para sus intereses. El proceso se torna, por tanto, incierto, en su secuencia y en sus resultados.

De forma adicional, en ese contexto de incertidumbre los agentes sociales son incapaces de anticipar los cambios: su actitud es la de permanecer a la expectativa, a la espera de noticias que confirmen una nueva reforma. Su incertidumbre (que es extensible a las empresas internacionales que operan en Cuba) no solo limita su implicación efectiva en el respaldo a la reforma, sino también daña su disposición a la inversión, dada la ausencia de escenarios creíbles de medio plazo. No es extraño, por tanto, que los niveles de ahorro e inversión en la isla sean bajos. El problema no es la carencia de ahorro, sino la ausencia de oportunidades de inversión en un contexto de incertidumbre gestionable.

b) La parcialidad de las reformas

La ausencia de una meta precisa explica la carencia de un plan sistemático e integral de reformas. La lógica de conjunto se pierde en beneficio de una dinámica de “parqueo”: se toman decisiones parciales concatenadas a medida en que se detectan problemas y se tienen los márgenes políticos para darles solución. En algunos casos las decisiones tratan de avanzar en una reforma anteriormente pospuesta (por ejemplo, la reforma financiera acometida en 2018),⁷ en otros de corregir las consecuencias inadvertidas o las lagunas de decisiones previas (por ejemplo, las medidas fiscales sobre el cuentapropismo). Como quiera que sea, el proceso viene regido por la suma de acciones parciales, más que por la lógica de un plan integral.

Visto en su conjunto, el problema, por tanto, no es que no haya reformas: han sido bastantes -y algunas de calado- las que se han adoptado en los últimos años. Entre otras, la autorización a la posesión de teléfonos móviles (2008); la apertura del mercado inmobiliario (2008); la regulación de acceso a internet (2009); la liberalización de acceso a materiales de construcción (2011); la liberalización de viajes internacionales (2013); los cambios diversos en la regulación del trabajo por cuenta propia; la extensión del periodo de usufructo de la tierra del Estado; o la nueva regulación del Banco Central y del sistema financiero (2018). El problema es que muchos de estos cambios no logran el efecto debido por no acompañarse de reformas en otros ámbitos complementarios.

7. Para un análisis reciente del sistema financiero y su relación con el sector privado ver Vidal y Viswanath (2019) y Pons (2016)

Al respecto, es necesario recordar que el marco institucional lejos de ser un agregado de arreglos institucionales yuxtapuestos, se conforma como un tejido articulado y jerárquico de instituciones. Existen, por tanto, en su seno agregados institucionales: conjunto de instituciones altamente conectadas entre sí, donde la lógica de funcionamiento de una de ellas es altamente dependiente del funcionamiento de las otras. Esta es una de las dificultades de la reforma institucional: no basta con operar sobre la institución que se quiere reformar, es necesario hacerlo también sobre el conjunto de aquellas relacionadas, que condicionan su funcionamiento.

Esta realidad conspira contra el planteamiento parcializado y fragmentario de las reformas que se ha seguido en Cuba, ya que hace que el impacto de las medidas aplicadas en un ámbito se vea aminorado por la ausencia de reformas complementarias en otros. Obtener éxitos parciales es, sin embargo, crucial, especialmente si se adopta una senda de reformas gradual y prolongada en el tiempo, porque permite ensanchar secuencialmente el respaldo social al proceso (reduciendo el margen de los sectores resistentes al cambio) y porque permite ampliar la viabilidad de las reformas ulteriores. En el caso de Cuba, la parcialidad de las reformas hace que ambos objetivos se logren en muy limitada manera.

Tres ejemplos pueden ilustrar la argumentación. El primero alude a la *inversión extranjera*. Sobre ella se vuelvan las miradas esperanzadas de buena parte de los responsables políticos en Cuba: se confía en que la atracción de inversiones sea el principal factor que motive el cambio productivo, mejore la productividad y competitividad de la economía y aliente el crecimiento. A lo largo del tiempo se han ido realizando modificaciones normativas tendentes a una cierta liberalización en este ámbito. En 2018, por ejemplo, el gobierno cubano realizó modificaciones a la Ley 118 de la Inversión Extranjera, supuestamente con vistas a acelerar la llegada de capital extranjero. Se eliminó el requerimiento al inversor de presentar dos documentos en las propuestas de inversión ante el Ministerio de Comercio Exterior y la Inversión Extranjera, y se sustituyó la presentación de un estudio completo de factibilidad a cambio de un estudio más sencillo de pre-factibilidad.

Pese a ello, los resultados de este proceso de liberalización están muy lejos de lo esperado y, en ocasiones, anunciado. En la base de esta discrepancia están dos factores que no han sido, por el momento, objeto de reforma. El primero se refiere al aspecto mencionado en el punto anterior: los inversores extranjeros sufren la incertidumbre que se deriva de la ausencia de un plan de reformas creíble que identifique el escenario (el modelo económico) al que se quiere acceder. La inseguridad frente al futuro, en un entorno internacional de elevado riesgo, opera como un poderoso factor disuasor de la inversión. Solo en aquellas actividades donde las ventajas de localización son elevadas (como sucede con el turismo) o se ofrecen rentas extraordinarias gracias a la ausencia de competencia se logran superar esos factores de incertidumbre. El segundo factor remite a la limitación que las autoridades cubanas establecen a la libre contratación laboral en la isla. Las agencias empleadoras estatales constituyen una restricción importante; no sólo condicionan la selección de personal, sino también su retribución y estímulos, ya que el gobierno se apropia de una importante proporción del salario efectivo, aprovechando los diferenciales cambiarios. Mientras factores como estos no se modifiquen es dudoso que la inversión extranjera progrese a los ritmos deseados, aunque se flexibilicen otros aspectos de la normativa.

El segundo ejemplo lo proporciona la reforma en el ámbito agrario. De nuevo se está ante un sector que las propias autoridades consideran estratégico, no solo como caladero de puestos de trabajo productivo (en un entorno de creciente subempleo e informalidad), sino también como vía para mejorar los niveles de autoabastecimiento de la población y para reducir la alta dependencia a la importación de alimentos. Una de las medidas más destacadas de este proceso es la regulación del acceso al usufructo de la tierra para la promoción de explotaciones agrícolas. De nuevo, ante los limitados resultados, las autoridades tuvieron que reformar la norma y alargar el período previsto para el usufructo, al objeto de dotar de mayor seguridad al inversor. Lo cierto, sin embargo, es que los resultados hasta el momento son decepcionantes. La agricultura es uno de los sectores donde el declive del capital físico y las tendencias demográficas hacen mayor mella. Los cambios regulatorios parciales no han logrado impulsar las inversiones, el cambio tecnológico y el salto de productividad que se requieren para enfrentar tales desafíos.⁸

8. En Nova (2013) puede encontrarse un diagnóstico completo sobre el sector agrícola cubano.

De nuevo, nos encontramos con medidas que no rinden sus frutos por la ausencia de reformas complementarias. La limitación temporal en el usufructo constituye, sin duda, un factor de incertidumbre, especialmente en un ámbito en el que las inversiones de mejora productiva se dosifican en el tiempo y requieren períodos dilatados para su maduración plena. Pero, más allá de este factor, influye en los bajos rendimientos la incapacidad del agricultor de controlar el ciclo productivo, tanto en el acceso a insumos como en la colocación en el mercado libre de sus excedentes, dado que la mayor parte de la producción debe entregarse a una empresa estatal (Acopio). Estos dos aspectos siguen bajo control administrativo: En el pasado estos aspectos fueron parcialmente reformados, pero se revirtió la flexibilización posteriormente, ya que formaba parte de un grupo de experimentos que nunca se generalizaron a todo el sistema productivo. Al agro cubano se le ha añadido un nuevo limitante, al recurrirse por parte de las autoridades a mecanismos de fijación de precios en los mercados, lo que limita todavía más la capacidad de control del productor sobre el ciclo productivo e introduce incertidumbre y distorsiona sus rentabilidades actuales y futuras

El último ejemplo se refiere a la política de promoción de la competitividad de las empresas cubanas, el cual ha sido abordado desde una reforma que insiste en el predominio de la propiedad y monopolio estatal sobre la mayoría de las industrias, y que, a pesar de algunas flexibilizaciones, sostiene las lógicas de asignación de recursos acordes con un plan central. De nuevo un ámbito en el que se exploraron muy diversas fórmulas en etapas distintas, la mayoría en forma experimental, calibrando el grado de responsabilidad que se traslada al empresario en la toma de decisiones y las fórmulas para mejorar la capacidad de acceso a la financiación en divisas. La apuesta del gobierno de Raúl Castro en la reestructuración del aparato empresarial estatal se apoyó en gran medida en la creación de las Organizaciones Superiores de Dirección Empresarial (OSDE), las cuales no lograron ni mejorar la eficiencia, ni flexibilizar los procesos productivos, ni potenciar la utilización del potencial científico, tal como se había propuesto el gobierno.⁹

Hasta el momento no se ha logrado que el proceso de reformas se traduzca en una senda efectiva de mejora competitiva de la empresa estatal cubana. Tras estos limitados logros está la ausencia de reformas en dos campos clave: la posibilidad de optimización de costes por parte del empresario, a través del acceso libre al mercado de insumos y factores; y la unificación del tipo de cambio y su convertibilidad externa, estableciendo una paridad de la moneda que permita recuperar la competitividad y gestionar las operaciones internacionales. En esas condiciones pretender que se mejore la competitividad trasladando al empresario la responsabilidad de las decisiones es una ficción. Gran parte de las industrias estatales sobreviven pagando muy bajos salarios, recibiendo subsidios, ya sea explícitos desde el presupuesto o implícitos a partir de la tasa de cambios oficial sobrevaluada. Mantener a flote tales empresas estatales reduce la productividad media del sector empresarial estatal, lo que condiciona los bajos salarios del sector, y conlleva una asignación ineficiente de la fuerza de trabajo, imperdonable en el referido escenario demográfico cubano marcado por la emigración y el envejecimiento de la población.

En suma, porque se carece de un plan de reformas integral, porque se fragmentan y parcializan las reformas, el efecto de los cambios inducidos está muy por debajo de lo esperado. Las consecuencias de los cambios internos ni han llegado a la mayoría de la población que depende del empleo en el sector estatal o está pensionada, ni han mejorado los niveles de competitividad y crecimiento de la economía a escala agregada. En esas condiciones, ¿cabe confiar en el entorno internacional para que dote a la economía cubana del dinamismo que sus reformas internas no le han logrado dar hasta el momento? La crisis de Venezuela aleja muy claramente esa posibilidad, al menos en el medio plazo.

4.- EL IMPACTO DE LA CRISIS VENEZOLANA Y EL AJUSTE EN EL COMERCIO EXTERIOR

Desde 2015 Cuba viene tratando de asimilar el impacto de la caída del intercambio comercial con Venezuela (véase gráfico 1). Las importaciones de bienes desde Venezuela (incluyendo el petróleo) han caído alrededor de US\$ 4,5 miles de millones; por su parte, las exportaciones cubanas de bienes a Ve-

9. Ver Decreto 335 en la Gaceta Oficial Extraordinaria No. 58, del 13 de diciembre de 2017. En De Miranda y Pérez (2012) se evalúan los retos que enfrentaba la economía en los primeros años de la presidencia de Raúl Castro, y en Triana (2016) se caracterizan algunos de los elementos que distinguieron sus reformas.

nezuela (incluyendo medicinas y petróleo refinado) decrecieron US\$2,1 miles de millones, mientras que las exportaciones de servicios profesionales (incluyendo servicios médicos) cayeron en otros US\$1,5 miles de millones. De forma muy central, estas tendencias vienen alimentadas por el progresivo deterioro de la situación económica y política de aquel país sudamericano. De hecho, el PIB venezolano se ha desplomado cerca de un 60% entre 2014 y 2018. Y nada indica que haya tocado fondo.

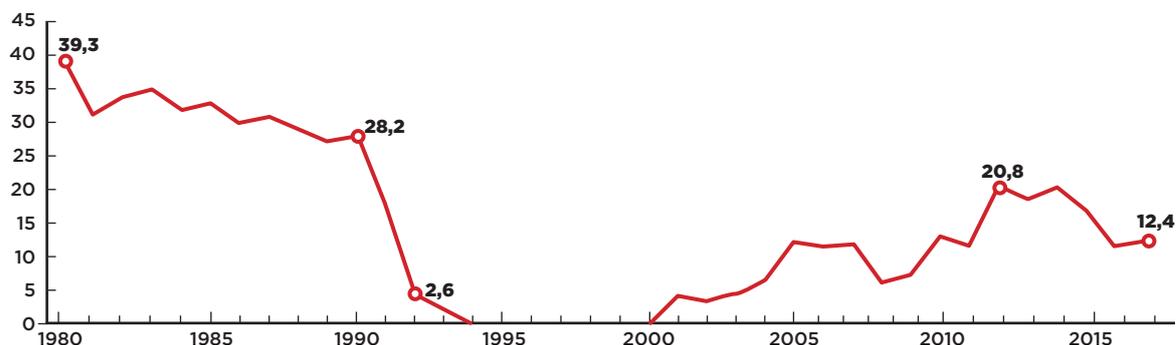
Los acuerdos comerciales con Venezuela están en riesgo de colapso si ocurre un cambio de régimen en el país. A estas alturas no se sabe exactamente qué pueda suceder en Venezuela, pero en cualquiera de los escenarios posibles, la economía cubana saldrá más debilitada. Aunque permanezca Maduro en el poder, es difícil que sea capaz de revertir en el medio plazo el proceso de deterioro de la economía venezolana. Por su parte, una caída del régimen de Maduro tendría consecuencias muy dañinas sobre los niveles de ingreso de la economía cubana, el consumo de las familias y la estabilidad monetaria y financiera, aun cuando no se llegue a los niveles de deterioro que en esos ámbitos se vivió por parte cubana durante el Período Especial, en los años noventa (Mesa-Lago y Vidal, 2019). La magnitud y duración real de la recesión dependerá del tipo de respuesta de política económica que pongan en práctica las autoridades cubanas y de la capacidad de encontrar nuevos amortiguadores a los impactos. A mediano plazo, los resultados de las elecciones estadounidenses en 2020 influirán en las posibilidades de diversificación de la economía cubana y van a ser determinantes para su evolución.

El gráfico 1 muestra la evolución aproximada de la dependencia al “país aliado”, a partir del peso del intercambio comercial de bienes y servicios dentro del PIB cubano, llevado a precios constantes. En los años 1980-1993 se calcula este porcentaje utilizando el intercambio con la extinta URSS y en los años 2001-2017 se emplea el intercambio comercial con Venezuela, que son los años en que hay acuerdos especiales entre estas naciones y Cuba. En los años 1994-2000 la serie histórica toma valor cero pues Cuba no contó con relaciones económicas de la misma naturaleza con país alguno. Pues bien, se aprecia que antes del Período Especial las relaciones comerciales con la URSS representaban el 28,2% del PIB mientras que actualmente con Venezuela representan el 12,4%, es decir, alrededor de 16 puntos menos. Este solo indicador sugiere que, en principio, un rompimiento de los vínculos con Venezuela debería tener un impacto negativo significativo sobre la economía cubana, pero menor que el experimentado en los años noventa tras la desaparición de la URSS.

Cuando se analiza el intercambio de bienes cubanos (exportaciones más importaciones) con sus principales socios comerciales, se aprecia que la reducción del intercambio con Venezuela ha ocurrido al tiempo que se incrementaban los intercambios con China y España, principalmente. China casi duplica su peso en el intercambio total, de 8,8% aumentó a 16%, mientras que España pasó del 6% al 10,4%, en el período de 2012 a 2017. Otro país que logró aumentar su participación absoluta y relativa en el intercambio comercial cubano fue Rusia, que pasó de suponer el 1,8% a 3,4% en el período considerado (gráfico 2). Sin embargo, estos aumentos son insuficientes para compensar la caída de los intercambios con Venezuela. Otros mercados aumentaron su participación relativa (como Italia, Canadá y México) en los intercambios con Cuba, si bien ello no se tradujo en un incremento en los valores del comercio en términos absolutos. Hay que tomar en cuenta que esta recomposición relativa del portafolio comercial por países ha ocurrido en una coyuntura de caída significativa del intercambio comercial cubano, que ha descendido en el quinquenio en un total de US\$ 6,6 miles de millones. Por tanto, los datos evidencian que ha ocurrido una disminución forzada de la dependencia relativa al intercambio comercial con Venezuela que equivale a 8% del PIB cubano. Es forzada porque se ha dado en un contexto de caída significativa del intercambio comercial total y ha llevado al estancamiento/recesión del PIB cubano.

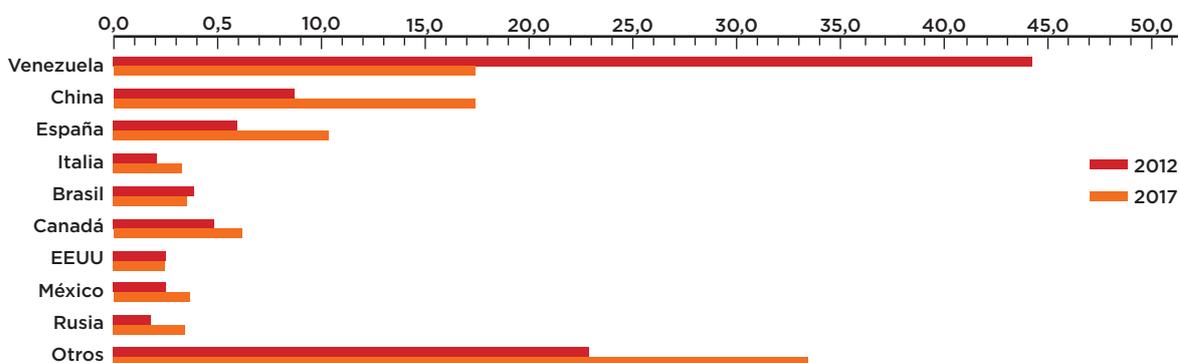
Desde el punto de vista macroeconómico la caída de las exportaciones e importaciones con Venezuela se ha logrado paliar parcialmente, entre 2015 y 2017, a través de tres factores compensatorios: el turismo, el sector privado y las remesas, y la política fiscal. Por lo que se refiere al primer factor, el arribo de turistas creció a una tasa promedio del 16% en esos años. Por su parte, el sector privado mantuvo un ritmo de crecimiento notable en esos años, vinculado a la expansión del sector cuentapropista, que expandió las opciones de ingresos y empleos a miles de familias. Junto al sector privado crecieron las remesas, para financiar los nuevos emprendimientos y para participar en la liberalización del mercado inmobiliario. El tercer factor que ayudó en el proceso fue el tono netamente expansionista de la política fiscal seguida por el gobierno.

GRÁFICO 1. CUBA: EVOLUCIÓN DE LA DEPENDENCIA A UN “PAÍS ALIADO” (intercambio comercial con el país/PIB cubano, a precios constantes. 1980-1993 con la URSS y 2001-20147 con Venezuela)



Fuente: Cuba Standard (2019)

GRÁFICO 2. CUBA: INTERCAMBIO COMERCIAL DE BIENES POR PAÍSES (% del total)



Fuente: Cuba Standard (2019)

La sostenibilidad de estos tres factores está en riesgo. En 2018 el arribo de turistas se desaceleró de forma clara y se va a producir en 2019 una caída del número de turistas y de los ingresos por exportaciones del sector. También se redujeron los ritmos de expansión del sector privado y de la entrada de remesas. No hay seguridad que ninguno de estos dos factores pueda retomar (al menos a corto plazo) los ritmos de expansión precedentes. Las sanciones del gobierno estadounidense han tenido un impacto visible en el sector de turismo por las mayores restricciones a los viajes de sus ciudadanos, a las aerolíneas y a los cruceros, además, restablecieron los límites al envío de remesas, todo lo cual también afecta el desenvolvimiento del sector privado. Y tampoco es sostenible el tono de la política fiscal previa, habida cuenta de las dimensiones que ha adquirido el déficit fiscal y la venta de bonos públicos en manos de los bancos estatales. Por tanto, el gobierno cubano necesita encontrar nuevos amortiguadores frente a esa potencial crisis.

5.- INFLACIÓN Y POLÍTICA FISCAL Y MONETARIA

La compleja situación en Venezuela y las nuevas acciones adoptadas por la administración Trump, en EEUU, suscitan la preocupación acerca de cómo gestionar una nueva crisis, si esta sucediese. Se es consciente de que se parte de una situación más favorable que la vivida en los años noventa, pero se está lejos de tener una economía saneada. Por lo demás, a lo largo de estos años se producido un embolsamiento de expectativas de cambio económico frustradas y de déficit sociales no compensados por parte de la sociedad cubana que le haría muy difícil asumir la entrada en un nuevo período de crisis severa. La preocupación por los impactos sociales y políticos de una eventual crisis se acentúan si se tiene en cuenta que una parte de las familias todavía depende de las deprimidas pensiones y de salarios reales estatales que difícilmente soportan un nuevo ajuste. Un escenario de

escasez que lleve al aumento de las tasas de inflación tendría consecuencias desastrosas sobre las familias que más dependen del estado. Aun cuando el impacto sea menor que en el Período Especial, para aquellas familias que no tienen acceso a las remesas, no están vinculadas al sector privado y no tienen conexión con el turismo, el costo social de la inflación y la escasez de productos en los mercados racionados podría ser sumamente alto generando importantes desafíos en materia de política social, así como para el manejo político de la crisis.

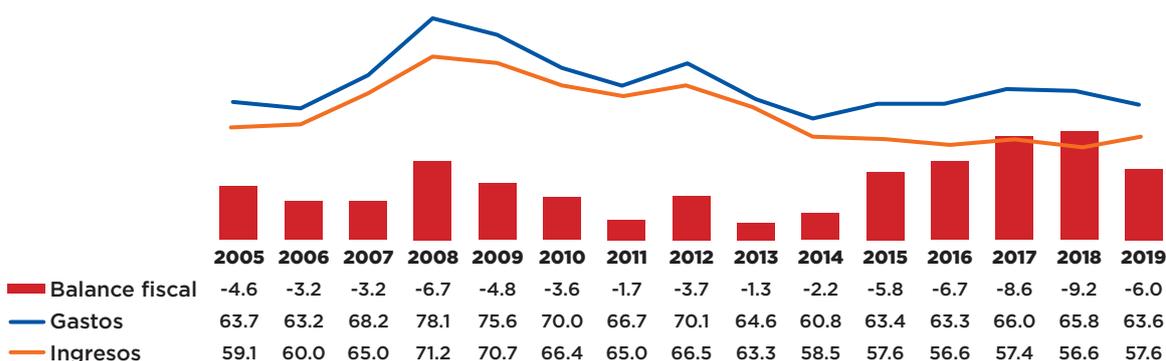
No hay datos del IPC en 2019, pero las informaciones informales mencionan aumentos importantes de precios en los mercados de varios productos, entre ellos huevos, leche, carne y los materiales de construcción, entre otros. En 2018 el dato oficial de crecimiento del IPC en CUP fue de apenas 2,4%. Sin embargo, este IPC tiene muchos problemas en sus cálculos y deja fuera los precios en CUC. Dada la escasez de productos experimentada desde 2019, la inflación podría acelerarse más en el futuro inmediato. Este proceso inflacionario estaba alimentado en el pasado inmediato por factores de oferta (restricciones en la disponibilidad de bienes), más que por factores de demanda. De hecho, la política fiscal se ha gestionado con el ánimo de que no alimentase tensiones inflacionistas adicionales. Uno de los estandartes de la política económica en los primeros años de la presidencia de Raúl Castro fue la prudencia en el manejo de los gastos. Para salir de la crisis financiera de 2008-2009 se aplicó un importante ajuste de las importaciones y se redujo el déficit fiscal de 6,7% en 2008 hasta 1,3% en 2013. Los gastos fiscales bajaron desde 78,1% en 2008 hasta un mínimo de 60,8% en 2014. Ello permitió mantener controlado el déficit fiscal, a pesar de la tendencia decreciente que sostuvieron los ingresos fiscales como proporción del PIB (gráfico 3).

Tales resultados, junto con el mayor equilibrio en la balanza de pagos y la renegociación y restablecimiento de los pagos de deuda externa (incluyendo la del Club de París), hablaban a favor de un manejo macroeconómico saludable, lo que podía contribuir a crear un clima favorable al desarrollo de proyectos de inversión y comercio con la isla. Sin embargo, la caída del precio del petróleo y el shock venezolano llevaron a cambiar el tono de la política fiscal precedente, mutando hacia un tono expansivo desde 2015, con vistas a suavizar los impactos de esa crisis sobre el PIB cubano. Los gastos fiscales aumentaron hasta 66% del PIB y el déficit fiscal llegó a un máximo el año pasado. En proporción del PIB, el déficit fiscal de 2018 es el más alto desde 1993.

En el pasado reciente, el déficit público se había financiado preferentemente con la emisión de bonos públicos que compraron los bancos comerciales estatales. Sin embargo, también este mecanismo comienza a mostrar señales de saturación, llegando a límites que pueden generar preocupantes dudas sobre sus efectos sobre la estabilidad financiera. En estas condiciones es natural que en 2019 se anunciase una inflexión en el tono de la política fiscal. De hecho, se juzgó como positivo que el Ministerio de Finanzas y Precios haya presentado a la Asamblea Nacional un presupuesto más austero para 2019. Era una forma obligada de controlar la inflación y evitar que se siga acumulando una burbuja financiera en los bancos comerciales estatales. Así, se presupuestó una disminución del 30% del déficit fiscal, desde CUP\$9,3 miles de millones en 2018 a alrededor de CUP\$6,2 miles de millones en 2019. Ello significaría reducir el desequilibrio fiscal desde una proporción de alrededor de 9% del PIB hasta alrededor de 6% del PIB.

Sin embargo, a partir de agosto de 2019 el gobierno cubano decidió promover una expansión salarial del 68% del salario nominal promedio para la mitad de los empleados del sector estatal. Dado que se trata de entidades presupuestadas (y no de empresas) los recursos tienen que provenir del presupuesto del Estado. Se trata de una suma que supera el valor del déficit fiscal aprobado para 2019 y que representa un 12% del gasto fiscal total. El efecto sobre los precios parece inevitable, dado que ahora será además alimentado por un aumento de la demanda en momentos en que es sistemática la escasez en los mercados de consumo. Para contener la inflación el Ministerio de Finanzas y Precios dictaminó un tope de precios para un grupo amplio de bienes en el sector empresarial estatal, privado y cooperativo. Aumentos salariales sin respaldo productivo o financiero y controles administrativos de precios no son el tipo de medidas que se necesitan para superar el estancamiento económico y son un exponente más del círculo vicioso al que se aludió al comienzo de este trabajo. Como consecuencia de estas decisiones, se puede prever que la inflación rebrotará en los mercados informales. Los topes de precio desincentivarán aún más las inversiones y pueden regresar los mercados a una situación de desequilibrio, inestabilidad y pérdida de confianza en el peso cubano, tal como ocurrió en los años noventa.

GRÁFICO 3. CUBA: PRESUPUESTO FISCAL (Precios corrientes, % del PIB)



Fuente: Cuba Standard (2019)

El gobierno cubano había logrado manejar bastante bien el ajuste económico a pesar de las enormes complejidades del entorno internacional. La crisis venezolana, las nuevas sanciones económicas de la administración Trump, la caída de las exportaciones y del turismo, y el congelamiento de las reformas estructurales habían obligado al recorte de importaciones e impactaban negativamente en la oferta de productos. Los mercados de consumo presentaban desabastecimientos recurrentes, pero aun así se había preservado la estabilidad monetaria. Ahora la economía corre el riesgo de combinar escasez con una aceleración de la inflación en los mercados informales.

También en el ámbito monetario, se ha tomado un nuevo rumbo que parece contradecir la esperada unificación monetaria. A partir de noviembre de 2019 se organizaron unos mercados de consumo que funcionarán en dólares, y que estarán mejor surtidos que los actuales mercados en CUC. Las empresas estatales que vendan en estos mercados podrán usar las divisas para importar directamente sus insumos sin necesidad de aprobación del plan central, y sin tener que lidiar con la falta de convertibilidad de las monedas locales. Esta redolarización parcial de los mercados lejos de hacer avanzar el sistema hacia la unificación monetaria, responde a la necesidad buscar algún alivio rápido a los crecientes desbalances financieros. La redolarización parcial de algunos mercados de consumo es el ejemplo más reciente de transformaciones parciales, fragmentadas y sin que haya claridad y consistencia con la meta final. Representa la intención del presidente Díaz-Canel de retroceder en el tiempo y desempolvar algunas de las políticas que dieron resultado en los noventa.

6.- FORTALEZAS PARA ENFRENTAR LA CRISIS

El entorno es desafiante, pero ¿cómo afronta la economía cubana esa situación? Cuando se compara con los años noventa se aprecian hoy un grupo de factores que le permitirían a la economía cubana soportar mejor el shock venezolano y las presiones desde el gobierno de EEUU para aislar al país de los mercados internacionales. También parece existir un marco regulatorio e institucional que ofrece un mayor margen de maniobra para la política económica y para las reformas estructurales que pudieran ponerse en marcha. En comparación con los años noventa, cabría identificar como fortalezas las siguientes:

- La mayor diversificación geográfica en las relaciones comerciales de Cuba. En los años ochenta más del 70% del comercio se realizaba con la URSS. En 2017, Venezuela concentraba el 30% del intercambio comercial de bienes y servicios, y el 17,5% del intercambio de bienes. Otros países como China, España y Canadá también forman parte destacada del portafolio de comercio cubano.
- Un mayor peso de la industria turística, siendo la segunda fuente de ingresos externos después de los ingresos profesionales. En los años noventa el turismo internacional era mínimo. Hoy además se cuenta con una mejor infraestructura, logística y capital humano para promover su crecimiento. Las telecomunicaciones es otra actividad que genera importantes ingresos externos.
- La mayor apertura a la inversión extranjera directa, que si bien no alcanza el dinamismo que se preveía, constituye un factor compensador que podría operar en beneficio del dinamismo de la economía cubana.

- La producción de petróleo se ha multiplicado por tres, pasando de 718.000 toneladas en 1989 a 2.500.000 toneladas en 2018, reduciendo la dependencia de la importación en este capítulo del 98% al 50% (aunque se ha estancado en los últimos años por la ausencia de inversiones).
- La existencia de un sistema bancario más complejo y consolidado, que además está integrado internacionalmente.
- La disponibilidad de ingresos por remesas, siendo la tercera fuente de ingresos después de los servicios profesionales y el turismo.
- La mejor red de comunicación y el intercambio más fluido con la diáspora. Las comunidades de emigrados en el exterior constituyen un potencial para la promoción no solo de remesas, sino también de potenciales inversiones.
- Un sector privado y cooperativo mucho más extendido, que contrata a alrededor del 30% del empleo y es fuente de renta para muchas familias.
- Una mayor parte de la tierra en manos de campesinos individuales y cooperativas, que podrían impulsar la producción nacional de alimentos si el sector se somete a ulteriores reformas liberalizadoras.
- Una nueva Constitución que permitiría darle más espacios al sector privado e introducir más ambiciosas medidas de reforma económica, facilitando el tránsito hacia un mayor dominio del mercado.

Que estas fortalezas potenciales se conviertan en efectivas, depende muy crucialmente de la voluntad que se tenga para profundizar en las reformas. Muchas de ellas deben estar orientadas a mejorar la productividad y competitividad del sector empresarial público, lo que debe llevar aparejado su reestructuración y necesario redimensionamiento, pero otras deben ir dirigidas a dar más respaldo al sector privado, que es una fuerza pujante que requiere de cambios normativos para poder expresarse en todo su potencial.

A finales de 2018, el gobierno de Díaz-Canel detuvo la aplicación de un grupo de normas restrictivas como la intención de limitar a solo una el número de licencias permitidas por trabajador por cuenta propia. Ante el complicado escenario internacional y las pocas opciones externas para impulsar la economía, la política económica podría intentar buscar impulsos al interior de la economía, y el sector privado es una opción que tiene a la mano. Pero la lista de obstáculos que todavía tiene el sector privado es extensa. Se mantiene la figura del trabajador por cuenta propia como persona natural y no jurídica, se restringe el sector a un listado de actividades autorizadas de bajo valor agregado, no se incentiva el empleo (se cobra impuestos por los trabajadores contratados), las tasas impositivas son excesivas (hasta un 50%), no se aceptan las alianzas entre los negocios privados, y no existe un mercado mayorista formal.¹⁰ Estos y otros problemas adicionales que afectan al sector privado son indicio del carácter parcializado de las reformas a que se ha aludido en los epígrafes previos: superar estas limitaciones sería el objeto de un plan de reforma integral, que tenga en cuenta las interdependencias entre los diversos ámbitos económicos.

Una mayor apertura al sector privado es indispensable para poder emprender una reforma monetaria estructural que corrija los salarios, la medición de la rentabilidad empresarial y los precios relativos. La economía cubana lleva treinta años subsidiando a un amplio grupo de empresas estatales ineficientes a través de una tasa de cambio oficial sobrevaluada. Estas empresas necesitan cerrarse o reestructurarse, lo cual solo es posible aplicar con menos costos sociales si se le permite al sector privado generar nuevos empleos (Vidal, 2019).

Para el desarrollo del sector privado es importante también los avances registrados en materia de las tecnologías de la información y la comunicación. El avance en este ámbito es significativo, aun cuando se haya producido de una manera muy gradual y se esté todavía a distancia de lo existente en otros ámbitos internacionales. Primero se permitió Internet solo en los centros laborales, luego en los puntos wifi, luego se posibilitó el acceso a Internet en algunas casas y ahora el alcance del proceso se ha amplificado con la conexión de los celulares. La conexión 3G y 4G tiene un potencial mucho mayor que las anteriores opciones dado que ampliará significativamente el número de personas y la frecuencia con que se podrán conectar a la red.

10. Sobre las restricciones que enfrenta el sector privado véase Mesa-Lago (2016), Díaz y Barreiro (2019) y Ritter, y Henken (2015).

Los impactos económicos positivos de un proceso de reforma integral que abre mayor espacio al mercado podrían verse con bastante celeridad, sobre todo en el sector privado, que ha mostrado una gran creatividad para aprovechar al máximo los pocos espacios que le abre el gobierno. En especial para los informáticos, programadores y diseñadores gráficos, se abre un abanico infinito de posibilidades de servicios y aplicaciones que se pueden ofrecer en conexión con los smartphones. Es este un campo en el que la política pública ha sido especialmente contradictoria. En 2002 se creó la Universidad de Ciencias Informáticas (UCI), tratando de dar impulso al sector, pero lo cierto es que en el proceso de apertura al cuentapropismo las actividades relacionadas con este sector quedaron marginadas. Tal vez la conexión 3G y 4G sea un punto de inflexión para que esto cambie, y el sector privado pueda aportar más a la economía desde el conocimiento y la innovación. La posición del gobierno sobre este aspecto ha sido, sin embargo, notablemente tibia, acentuando las cautelas y posponiendo reformas adicionales, según declaración oficial, “hasta que no se precise su alcance y características en la política que al respecto elabora el ministerio de Comunicaciones”. Pero no se conoce qué tipo de política está pensando el gobierno.

La conexión generalizada desde los smartphones tendrá también consecuencias diversas sobre los flujos de información de todo tipo, las mayores de posibilidades de aprendizajes de las experiencias internacionales, y obligará al gobierno a rendir cuenta y reaccionar a los debates y opiniones que ocurran en las redes sociales, lo cual podría generar una dinámica más interactiva entre sociedad y autoridades en el proceso de reformas al que se alude.

En suma, aunque el riesgo de la crisis es evidente, el país dispone de mayores fortalezas y posibilidades que antaño. No obstante, que se saque provecho de esas posibilidades depende de que se dote al proceso de reformas de la ambición e integralidad que hasta el momento no ha tenido.

7.- LAS RESPUESTAS A LA ÚLTIMA CRISIS

Pese a las reformas acometidas en los últimos años, hay que reconocer que los retos que en el ámbito económico enfrenta el presidente Díaz-Canel lejos de verse aminorados, en realidad se han hecho más complejos. En la coyuntura económica venidera el gobierno de Cuba deberá seguir lidiando con el estancamiento/recesión del PIB, la crisis de impagos con los acreedores externos, y la continua escasez de productos de primera necesidad para las familias. El presidente tendrá que decidir con qué velocidad y profundidad continúa las reformas iniciadas por Raúl Castro dentro de los márgenes que le deja la nueva Constitución aprobada en febrero de 2019. A ello se añade que en el ámbito internacional deberá enfrentar la ampliación de las sanciones del gobierno de EEUU, impuestas por la administración Trump, y la crisis política y económica en Venezuela, lo cual pone en alto riesgo la capacidad de la economía para atraer capitales y sostener los ingresos externos. Todo ello puede hacer que, en 2019, una vez más, la economía cubana se enfrente a una seria crisis de balanza de pagos y a una posible agudización de la recesión. Le añade también complejidades al escenario la decisión de decretar un significativo aumento salarial y fijar topes de precios.¹¹

En la vida cotidiana, la ciudadanía se enfrenta al desabastecimiento de productos alimentarios que forman parte de la dieta habitual cubana, como el pollo o el aceite, así como a productos básicos de aseo, entre otros. No solo caen las importaciones de alimentos, sino que las limitaciones afectan también el combustible y otros insumos y equipos productivos, lo que está teniendo un efecto sobre el normal funcionamiento de la producción nacional. El gobierno ha tratado de explicar que la causa de esos problemas está en la llegada tardía de productos o insumos como consecuencia del impago a los proveedores o de las medidas de presión del gobierno norteamericano, pero el propio gobierno es pesimista acerca de que esa situación se pueda corregir en el corto plazo.

Los acuerdos comerciales con Venezuela, una vez más, están en riesgo de colapso si ocurre un cambio de régimen. Y aún con la permanencia de Maduro en la presidencia, las recientes sanciones impuestas por EEUU a PDVSA y el congelamiento de cuentas bancarias y reservas internacionales en el mercado internacional, el país sudamericano mantendrá en valores mínimos los flujos de petró-

11. Ver Pérez (2018) y Bye (2019) para un examen de los retos económicos y políticos de la presidencia de Díaz-Canel.

leo hacia Cuba y los pagos de los servicios médicos. Aun cuando su efecto sea menor que el colapso del bloque soviético, el cambio de régimen en Venezuela tendrá un efecto severo sobre la evolución de la economía cubana en el más inmediato futuro.

La situación se agrava por la nueva deriva que adoptó la administración Trump respecto a Cuba (y a América Latina, en general). Hace tres años parecía que el restablecimiento de relaciones diplomáticas con EEUU presentaba una opción clara de diversificación para las relaciones internacionales de la Isla, pero con la administración Trump se detuvo esa opción. Al tiempo, se han retomado las medidas más agresivas frente a Cuba, como las que derivan de la ley Helms-Burton.

Frente a este entorno internacional adverso, la economía cubana necesita encontrar nuevos amortiguadores al shock venezolano. La mirada de muchos se torna de nuevo hacia el exterior, a la búsqueda del socio redentor que sustituya el papel que en el pasado tuvieron la URSS, primero, y Venezuela, después. Los candidatos que se consideran con más posibilidades para cumplir esta función son México y Rusia, además de algún otro socio adicional para el suministro de petróleo o para la comercialización de servicios médicos.

Sin querer subvalorar el efecto que para una economía abierta y pequeña como Cuba tiene la adecuada selección de socios internacionales, ha de señalarse que el punto de partida del anterior planteamiento semeja inadecuado, al menos por dos razones. En primer lugar, porque persigue una quimera: no parece esperable que exista en la actualidad un país que esté en condiciones de brindar relaciones tan favorables y concesionales como las que ofrecieron a Cuba la URSS, primero, y Venezuela, después. Se podrá buscar un grupo de socios fiables, que ayuden a dotar de estabilidad a las relaciones económicas de Cuba con el exterior, pero es muy probable que esas relaciones se configuren en un marco de mayor equilibrio y reciprocidad. Por lo demás, la experiencia revela que la atenuación de los riesgos externos no deriva tanto de la identificación de un socio preferente hegemónico y confiable (cualquiera que este sea), cuanto de disponer de una cartera amplia y diversificada de relaciones que pueda manejarse en caso de circunstancias imprevistas.

La solución a los problemas de la economía cubana no está tanto en identificar los apoyos que se pueden concitar desde el exterior (siendo estos importantes), cuanto en la capacidad para poner en marcha en la isla un proceso coherente y previsible de transformaciones productivas e institucionales, que atraigan la inversión y estimulen la productividad del país. Y ese propósito obliga a mirar más hacia el interior que hacia el exterior, identificando más las capacidades propias que las concesiones externas. Creer en esas capacidades obliga a remover aquellos obstáculos que están impidiendo que en estos momentos los potenciales productivos de Cuba se aprovechen de una manera más plena y cabal. El objetivo no debe ser cambiar lo mínimo para mejorar las condiciones y preservar con ello la institucionalidad heredada, sino transitar de forma consciente hacia una nueva lógica económica que permita salir a la economía del círculo vicioso en el que ahora se encuentra, promoviendo para ello un nuevo marco institucional adaptado a ese propósito.

Hasta ahora no se ha visto esa determinación en los responsables del país. La presencia de una nueva jefatura de Estado ha incorporado nuevas formas de proceder y nuevos estilos de gobierno (más transparentes y colegiados), pero sin que ello haya comportado una inflexión en la tendencia dosificada de reformas fragmentarias que se heredaba del período previo, de Raúl Castro. Ello coincide con las expectativas de un presidente que no llega al poder presentando una agenda propia, sino que fue seleccionado por la generación de los "líderes históricos" para darle continuidad al programa definido durante el período de Raúl Castro.

El cálculo del gobierno cubano sigue siendo cumplir los compromisos financieros externos para atraer inversión extranjera. El problema está en que los capitales externos no están llegando en la magnitud y la velocidad que se requiere, a pesar de que el gobierno trata de agilizar los procesos de aprobación de proyectos. Las exportaciones de bienes y servicios no crecen, por lo que se pone en riesgo la sostenibilidad de los pagos externos a futuro, no importa lo mucho que el gobierno quiera priorizarlos. En 2015 las inversiones totales habían crecido un 18,3%, pero se desaceleraron hasta 0,2% en 2017 y 4,3% en 2018, con lo cual la tasa de inversión de toda la economía se mantiene alrededor del 15% como proporción del PIB, la cual sigue siendo una de las más bajas de América

Latina.¹² Los últimos datos disponibles confirman la pérdida de dinamismo del sector turismo, el cual había funcionado como una de las vías para recibir nuevos ingresos en divisas (Perelló, 2019).

El ministro de Economía y los medios oficiales apelan a la necesidad de sacar el máximo de las “reservas de eficiencia” del sector estatal, y en aplicar un ajuste que afecte lo menos posible a las inversiones y los sectores con mayores posibilidades de sustituir importaciones y generar ingresos externos. Desde el Ministerio de Economía y Planificación se intenta aplicar con orden las medidas de austeridad indispensables, las cuales deberán ahora reajustarse para aminorar de alguna forma el impacto inflacionario de la expansión salarial decretada. Toca esperar para ver si va a cambiar la reacción del gobierno cubano a los acontecimientos y decide profundizar los cambios estructurales, o si se mantendrá la tónica inmovilista.

8.- CONSIDERACIONES FINALES

A lo largo de las páginas precedentes se han tratado de argumentar tres juicios complementarios. En primer lugar, se ha señalado que la economía cubana se encuentra, desde hace años, sumida en un círculo vicioso del que no ha logrado salir. La consecuencia de ese proceso es el mantenimiento de un ritmo de crecimiento mediocre, con bajo incremento de productividad, y una recurrente tendencia hacia los desequilibrios macroeconómicos. Como resultado, la mayor parte de la población no ha logrado ver traducido en mejoras sustantivas y sostenidas de sus condiciones de vida los resultados del proceso de reformas.

En segundo lugar, la base de esa trampa en la que se encuentra la economía cubana radica en el carácter parcializado y no sistemático de las reformas adoptadas. Al fragmentar y parcializar las reformas, se impide que las adoptadas desplieguen todo su potencial, por carecer del efecto complementario que hubiese provenido de otras reformas no ejecutadas. Como consecuencia, no se logra que la economía se sume a un proceso continuado de crecimiento, lo que obliga al Estado a adoptar medidas paliativas, que acentúan la tendencia hacia los desequilibrios macroeconómicos. A su vez, la corrección de esos desequilibrios obliga a adoptar políticas de tono recesivo, que hacen más difíciles las reformas. Salir de este círculo vicioso comporta adoptar una política ambiciosa e integral de reformas, que defina con precisión un calendario y un escenario de llegada. El acceso a la financiación internacional para facilitar el tránsito debiera ser parte central de ese proceso.

Por último, no habrá reforma económica si no hay, al tiempo, una modificación en los marcos institucionales que rigen la economía y los procesos de decisión colectivos en Cuba. La renuencia a asumir un plan de reformas más integral solo cabe explicarla por la rigidez de las estructuras colectivas de decisión y gobierno del país, poco sensibles a ampliar los espacios de autonomía de los agentes en sus procesos de decisión. No obstante, hacer más flexible y creativa la economía pasa por ampliar esos espacios, transitando desde decisiones jerárquicas y administrativas hacia aquellas más autónomas que responden a un adecuado diseño de incentivos. Un marco institucional correcto es el que pretende lograr que los retornos de las decisiones privadas estén lo mejor alineados posibles con los retornos sociales, haciendo más eficiente el esfuerzo colectivo. Tal debiera ser el propósito.

REFERENCIAS

- Acemoglu, D. and Robinson, J. (2011): *Why Nations Fail. The Origins of Power, Prosperity and Poverty*, New York, Random House.
- Alonso, J. A. (2019): “Is there an institutional trap in MICs” en J.A. Alonso y J. A. Ocampo (eds), *Trapped in the Middle?: Development Challenges in MICs*, Oxford University Press, próxima edición
- Alonso, J. A. y Vidal, P. (eds.) (2013): *Quo vadis, Cuba? La incierta senda de las reformas*, Madrid, Editorial Catarata
- Aoki, M. (2001): *Towards a Comparative Institutional Analysis*, MIT Press, Cambridge.

12. En Torres (2016) se pueden encontrar un análisis de los procesos inversionistas en la economía cubana.

- Bye, V. (2019). *Cuba, From Fidel to Raúl and Beyond*. Springer
- Capoccia, G. y Kelemen, R.D. (2019): "The study of critical junctures. Theory, narrative and counterfactuals in historical institutionalism", *World Politics*, 59, 341-369
- Centro de Estudios de la Economía de la Economía Cubana (varios años): *Miradas a la Economía Cubana*, La Habana.
- Cuba Standard (2019), *Economic Trend Report*, EEUU
- De Miranda Parrondo, M., & Villanueva, O. E. P. (Eds.). (2012). *Cuba: Hacia una estrategia de desarrollo para los inicios del siglo XXI*. Pontificia Universidad Javeriana.
- Díaz Fernández, I., & Barreiro Pousa, L. (2019). Un análisis del sector cuentapropista en La Habana. *Economía y Desarrollo*, 161(1)
- Greif, A. (2006): *Institutions and the Path to Modern Economy. Lessons from Medieval Trade*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Greif, A. and Kingston, C. (2011): "Institutions: Rules or Equilibria?", in Schofield, N, Caballero, G. (eds.), *Political Economy of Institutions, Democracy and Voting*, Heidelberg, Springer-Verlag.
- Hayek, F. A. (1973) *Law, Legislation and Liberty*, London, RoutledgeKingston, Ch. and Caballero, G. (2009): "Comparing theories of institutional change", *Journal of Institutional Economics*, 5(2), 151-180.
- Knight, J. (1992), *Institutions and Social Conflict*, (Cambridge: Cambridge University Press).
- Levitsky, S. and Murillo, M. V. (2013): "Building institutions on weak foundations", *Journal of Democracy*, 24 (2), 93-102
- Mahoney, J. y K. Thelen (2009) "A theory of gradual institutional change" en J. Mahoney y K. Thelen, *Explaining Institutional Change*, Cambridge University Press
- Mesa-Lago, C. & Vidal, P (2019). El impacto en la economía cubana de la crisis venezolana y de las políticas de Trump. Madrid. Real Instituto Elcano
- Mesa-Lago, C. (2016). Voces de cambio en el sector no estatal cubano. Editorial Iberoamericana/Vervuert North, D.C. (1991): "Institutions", *Journal of Economic Perspectives*, 5 (1), 97-112.
- Nova, A. (2013). *El Modelo Agrícola y los Lineamientos de la Política Económica y Social en Cuba*. Havana: Ciencias Sociales.
- Ostrom, E. (2005): *Understanding Institutional Diversity*, Princeton, Princeton University Press
- Perelló, José Luis (2019) "El turismo en Cuba: cambios y tendencias". *Horizonte Cubano*. <https://horizontecubano.law.columbia.edu/content/el-turismo-en-cuba-cambios-y-tendencias>
- Pérez, O. E. (2018). Cuba: Los Retos Económicos del Gobierno de Miguel Díaz-Canel. In *Annual Proceedings* (Vol. 28). The Association for the Study of the Cuban Economy.
- Pons, S. 2016. "Balance de cuatro años de reformas en el sistema tributario cubano." *Cuban Studies* 44.
- Ritter, A. and T. Henken. 2015. *Entrepreneurial Cuba: the changing policy landscape*. Lynne Rienner
- Torres, Ricardo. (2016). Inversión y asignación de recursos: Una discusión del caso cubano. *Cuban Studies*, 44(1), 43-65.
- Triana Cordoví, J. (2016). Actualizando el modelo económico cubano: una perspectiva desde la teoría del desarrollo. *Economía y Desarrollo*, 156(1), 90-107.
- Vidal, P., & Viswanath, P. V. (2019). The new financial framework for the Cuban non-state sector. *Post-Communist Economies*, 31(2), 218-239
- Vidal, Pavel (2017). "¿Qué lugar ocupa la economía cubana en la región?: Una medición a la tasa PPA de las brechas de ingreso y productividad." *Resumen de Políticas* 269. Banco Interamericano de Desarrollo
- Vidal, Pavel. (2019). "Cuban Macroeconomic Trends and the Pending Monetary Reform." *Cuban Studies*, 47(1), 277-294.

