

TRANSFORMACIONES ECONÓMICAS EN CUBA: UNA PERSPECTIVA INSTITUCIONAL

Entidad Ejecutora Principal: Universidad de La Habana

Autores Principales: Vilma Elena Hidalgo de los Santos, Universidad de la Habana; Mario Bergara Duque, Departamento de Economía de Universidad de la República, Uruguay; Silvia Odriozola Guitart, Facultad de Economía, Universidad de la Habana; Anicia Esther García Álvarez, Universidad de la Habana; Yordanka Cribeiro Díaz, Facultad de Economía, Universidad de la Habana; Luis del Castillo Sánchez, Facultad de Economía, Universidad de la Habana; Juan Publio Triana Cordoví, Centro de Estudios de la Economía Cubana, Universidad de la Habana; Nancy Alejandra Quiñones Chang, Facultad de Economía, Universidad de la Habana; Francisco Borrás Atiénzar, Centro de Estudios de la Economía Cubana, Universidad de la Habana; Ricardo González Águila, Facultad de Economía, Universidad de la Habana; Indira Galtés Galeano, Facultad de Economía, Universidad de la Habana; Anamary Maqueira Linares, Facultad de Economía, Universidad de la Habana; Michel Francisco Trujillo Paz, Facultad de Economía, Universidad de la Habana.

Colaboradores: 5

RESUMEN

La actualización del modelo económico cubano, la aprobación de los Lineamientos de la Política Económica y Social y más recientemente los documentos discutidos en el VII Congreso del PCC, han dado impulso a múltiples transformaciones en la economía cubana. Sin embargo, la realidad ha reflejado la presencia de obstáculos para la implementación de los cambios y políticas debido a vacíos institucionales coherentes con ellas. Las instituciones constituyen reglas (formales o no) que estructuran las interacciones políticas, económicas y sociales en una sociedad. Desde esta perspectiva, la existencia de barreras institucionales atenta contra la capacidad de instrumentación y potencial eficacia y efectividad de las nuevas políticas trazadas. En este contexto, el libro que se presenta sistematiza por primera vez, la importancia de la dimensión institucional dentro del programa económico, yendo desde la presentación conceptual de este enfoque y un referente práctico de aplicación a la economía uruguaya, hasta su aplicación a diferentes aristas del proceso de transformaciones en Cuba. Con este prisma, se discute acerca de las políticas macroeconómicas, el modelo de desarrollo, sistema tributario, supervisión bancaria, inserción internacional, el ámbito laboral, la empresa estatal, el sector no estatal y los mercados agrícolas, demostrándose que los mejores diseños de políticas son aquellos que logran consolidar una sólida institucionalidad para elevar la eficacia de las políticas económicas y sociales.

COMUNICACIÓN CORTA DEL RESULTADO

La actualización del modelo económico cubano, la aprobación de los Lineamientos de la Política Económica y Social y más recientemente los documentos discutidos en el VII Congreso del PCC, han dado impulso a

múltiples transformaciones en la economía cubana. Sin embargo, la implementación del programa ha reflejado la existencia de importantes vacíos institucionales que han derivado en diseños incompletos e ineficacia de las políticas diseñadas.

En general, las instituciones constituyen reglas (formales o no) que estructuran las interacciones políticas, económicas y sociales en una sociedad. Ello sintetiza tanto a las instituciones ejecutivas, legislativas, el sistema judicial, la capacidad administrativa, la cultura, costumbres e ideología de una sociedad, así como la naturaleza y balance de los intereses sociales. El impacto de las instituciones sobre los costos del intercambio y la producción determina la forma y magnitud en que las mismas afectan el proceso económico, las oportunidades y los costos de transacción y transformación de una economía y las posibilidades y los beneficios potenciales de la actividad económica (Bergara, 2015). Desde esta perspectiva, la existencia de barreras institucionales atenta contra la capacidad de instrumentación y potencial eficacia de las nuevas políticas.

De hecho, desde el año 2007, la máxima Dirección del país se ha pronunciado en relación a la necesidad de superar la improvisación y la falta de institucionalidad en la dirección de la economía. En consecuencia, un marco institucional adecuado permitirá evitar el voluntarismo, la improvisación, la incertidumbre regulatoria y las trabas burocráticas en el desarrollo de las funciones estatales en cuanto a la coordinación, fomento, regulación, y control de las políticas económicas y del sistema empresarial. De igual forma garantizaría la separación jurídica de las funciones estatales de los OACE, de las funciones empresariales y facilitaría la claridad, simplificación y estabilidad de la norma para evitar que se produzcan ambigüedades, de manera que se cierren posibles resquicios desde los cuales, uno u otro organismo decisor adopte una interpretación particular de la norma, en detrimento de su correcta implementación. Asimismo, permitiría disponer de un proceso sistemático de rendición de cuentas y transparencia en la toma de decisiones de las entidades responsables con el fomento, aprobación, regulación y control en los diferentes niveles de decisión económica.

Todo lo anterior, evidencia que intentar llevar a cabo un proceso de transformaciones en Cuba al margen de los cambios necesarios en su marco institucional, no solo es un error conceptual sino un freno para avanzar exitosamente. En este contexto, el libro que se presenta sistematiza por primera vez la importancia de la dimensión institucional dentro del programa económico cubano. Sus aportes fundamentales van en dos direcciones. Por un lado, contribuir al diseño de políticas económicas integrales y coherentes, bajo la perspectiva de que los mejores diseños son aquellos que logran consolidar una sólida institucionalidad a favor de la eficacia de las políticas económicas y sociales. Por otro, permite familiarizar a la academia cubana con este marco conceptual, impactando tanto la investigación como la docencia, a partir de la incorporación de este enfoque en

asignaturas como Políticas Macroeconómicas, Economía Cubana y Economía Política III de la carrera de Economía.

El libro inicia con la presentación del marco conceptual de la economía institucional y su importancia para el análisis de los procesos económicos y el diseño e implementación de las políticas públicas. Adicionalmente, se incorpora como referente práctico internacional, el análisis del proceso de reformas emprendido por la economía uruguaya a partir de la llegada al gobierno del *Frente Amplio* en el año 2005.

Los capítulos siguientes constituyen aplicaciones de este marco conceptual a diferentes aristas del proceso de transformaciones en Cuba, siguiendo una secuencia lógica que abarca desde temas globales hasta más microeconómicos y empresariales. Con este prisma, se discute acerca de las políticas macroeconómicas, el modelo de desarrollo, el sistema tributario, la supervisión bancaria, la inserción internacional, el ámbito laboral, la empresa estatal, el sector no estatal y los mercados agrícolas.

En el ámbito macroeconómico (capítulo 3), se describe la institucionalidad de la política fiscal, monetaria y cambiaria, enfatizando en cómo la dualidad monetaria, la segmentación, el ablandamiento fiscal y financiero, la cuasifiscalidad, solapamiento de funciones y vacíos en la estructura organizacional, exceso de regulación administrativa, así como el poco desarrollo de los mercados y el sistema de precios en la economía; han condicionado el diseño, consistencia y eficacia de las políticas macroeconómicas. Lo anterior permite realizar recomendaciones encaminadas a cerrar brechas institucionales que hoy vulneran objetivos tanto de crecimiento como de estabilidad macroeconómica, identificando la relación entre incentivos e institucionalidad, los beneficios potenciales netos, así como su requerida consistencia con otras medidas económicas.

Adicionalmente, el capítulo 4, dedicado al modelo de desarrollo cubano, aborda los retos de la construcción socialista dentro del nuevo programa económico. En particular, se discute acerca de las transformaciones institucionales requeridas para garantizar la funcionalidad de los fundamentos básicos del modelo de desarrollo cubano: las relaciones de propiedad y el sistema de planificación, como pilares esenciales del socialismo. Ello implica el debate acerca de las funciones del Estado en cada uno de sus roles, la realización económica de la propiedad socialista, el alcance de las nuevas formas de propiedad y gestión, la complementariedad entre los diferentes instrumentos de regulación, así como la actuación de las unidades económicas y los gobiernos locales.

Por su parte, el capítulo 5 aborda la eficacia del sistema tributario y los impactos potenciales de la nueva ley tributaria en correspondencia con el complejo universo fiscal, económico y monetario en el que se inserta. Así, se realiza un análisis de las principales transformaciones del sistema tributario, sus avances y desafíos en torno al cumplimiento de los principios que garantizan su adecuado diseño, dadas las condicionantes institucionales. Como resultado, se demuestra la existencia de importantes reservas en términos de generalidad, equidad y eficiencia del sistema, dada la existencia de

figuras esencialmente tributarias enmascaradas en otros instrumentos o políticas y cuyo reconocimiento tendría efectos más transparentes

sobre la economía, el presupuesto y la distribución de ingresos en la sociedad cubana.

El capítulo 6, introduce la relevancia del análisis del entorno institucional para la estabilidad del sistema financiero, haciendo énfasis en los avances y restricciones de esta índole que caracterizan a la supervisión bancaria en Cuba. Para ello, se analiza el papel de las redes actuales de seguridad financiera y el rol de la supervisión bancaria, identificándose la dualidad monetaria y cambiaria y las distorsiones de precios, la segmentación institucional de la actividad bancaria, el ablandamiento de restricciones presupuestarias, las debilidades en el gobierno corporativo de las instituciones financieras cubanas, insuficiencias en el marco legal y la inexistencia de un fondo de seguro de depósitos, como algunas de las restricciones institucionales que condicionan su funcionamiento.

Asimismo, la discusión acerca de los incentivos e instituciones para la inserción externa de Cuba se recoge en el capítulo 7. El análisis crítico de experiencias concretas de inserción internacional, demostró que la estrategia comercial de los países obedece tanto a factores estructurales como institucionales. Tomando lo anterior como premisa, se tipifica la evolución del patrón de inserción internacional de Cuba desde una visión institucional, explicitándose las organizaciones, instrumentos e incentivos que han caracterizado cada una de las etapas, sus limitaciones y las transformaciones requeridas en los marcos de la actualización del modelo económico.

De otro lado, el capítulo 8 introduce uno de los temas más complejos del proceso de actualización en Cuba: la política laboral y de empleo. Considerando que la relevancia de la calidad de las instituciones para generar incentivos a la productividad, creatividad y eficiencia está ampliamente documentada, se realiza una caracterización de la política salarial y laboral, evidenciando el rezago de su institucionalidad con respecto a los cambios del entorno. Particularmente, se profundiza en el diseño, implementación e impactos de la Resolución 17 del MTSS, culminando con propuestas a considerarse en una estrategia más integral en el ámbito laboral.

Los capítulos 9 y 10 abordan la relevancia del contexto institucional para las distintas formas productivas, el sector empresarial estatal y el sector no estatal.

En concreto, el noveno capítulo refleja que asumir la realización automática de la propiedad social por la disposición de los medios de producción en poder del Estado, subestima los aspectos centrales de la gestión empresarial en cuanto al emprendimiento y la innovación, el aprovechamiento de las oportunidades del mercado, la necesidad de tomar decisiones bajo condiciones de autonomía, etc. Por ende, se fundamentan vías de solución a las contradicciones específicas de las relaciones de agencia entre la empresa estatal y el Estado como representante de la propiedad social de todo el pueblo, se realiza una propuesta de simplificación del entorno institucional para el sistema empresarial estatal y se identifican las bases objetivas para la implementación de los procesos de reestructuración o liquidación de empresas.

De otro lado, el capítulo 10 examina desde la perspectiva de los arreglos institucionales las características y principales problemas que enfrenta hoy el sector no estatal así como sus potencialidades en el nuevo modelo de desarrollo económico y social. El análisis parte de una visión conceptual que relaciona estrechamente las instituciones con los incentivos, contextualiza las principales características del sector no estatal en Cuba desde una perspectiva histórica y las principales transformaciones de su marco institucional para finalmente abordar sus problemas tanto de diseño como de implementación. La construcción de ese nuevo marco institucional que permita incorporar de manera funcional y positiva las nuevas formas de producción se convierte también en una necesidad política que evite “salidas individuales”, fuerzas centrípetas que presionen la estructura económica hacia la disfuncionalidad y reduzcan la incertidumbre con la crecientes sectores de la población perciben el futuro.

Finalmente, el capítulo 11 examina los principales vacíos institucionales asociados a las transformaciones recientes ocurridas en la organización de los mercados de productos agropecuarios cubanos. A través de una revisión de la experiencia internacional se identifican las principales ausencias que han caracterizado a este proceso y que contribuyen a disminuir el potencial impacto positivo de las políticas impulsadas desde el año 2007.

En síntesis, este resultado ha sido fruto del trabajo conjunto realizado en los marcos del programa de colaboración entre la Facultad de Economía y el Departamento de Economía de la UdelaR, Uruguay. El mismo, fue enriquecido con la participación de profesores-investigadores quienes realizaron comentarios en las distintas fases de elaboración de los trabajos, los cuales se materializaron en la realización de un seminario internacional, que permitió someter al escrutinio académico e institucional cubano y extranjero sus principales resultados.