
UNA MIRADA A LAS REFORMAS

- LA REFORMA ECONÓMICA EN CUBA: ATRAPADA EN EL MEDIO

José Antonio Alonso y Pavel Vidal

José Antonio Alonso

Universidad Complutense de Madrid

Pavel Vidal

Pontificia Universidad Javeriana Cali

1. Atrapada en el medio

A lo largo de la última década, la economía cubana ha puesto en marcha una secuencia de reformas y de medidas estabilizadoras de diversa entidad y alcance. Aunque muchas de ellas fueron respuestas obligadas por los desajustes macroeconómicos acumulados, otras pretendieron sentar las bases para un futuro crecimiento más vigoroso y sostenido. Sin embargo, los logros de este proceso han sido, 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 restrictiva¹; 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 poco homologable; 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; y, por último, también se han acometido reformas en las normativas que afectan a la agricultura y a la inversión extranjera directa, aunque en ambos casos subsisten importantes restricciones. Todos ellos son logros (parciales) que se han de conocer. No obstante, pese a esos avances, lo cierto es que la economía no ha conseguido lanzar un proceso de transformación productiva sostenible, ni acceder a un ritmo de crecimiento que quepa considerar aceptable².

Exponente de este insatisfactorio resultado 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 la dotación de capital físico medida 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 el 15% del PIB). 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. En un contexto de

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

2. Un balance de las reformas económicas puede encontrarse en Alonso y Vidal (2013) y en la publicación *Miradas sobre la Economía Cubana*, elaborada por el Centro de Estudios de la Economía Cubana a lo largo de varios años.

En la base del insatisfactorio funcionamiento de la economía cubana 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.

baja inversión, la capacidad para acometer el cambio productivo que requiere la economía cubana, impulsando nuevos sectores que le doten de mayor dinamismo y proyección competitiva, también es muy débil. Un exponente de este proceso es la incapacidad de diversificar la oferta exportadora, seriamente dañada en alguno de sus componentes por el deterioro de la competitividad y por cambios geopolíticos del entorno. Las sanciones de Estados Unidos, recrudescidas por la Administración Trump, no han hecho sino dificultar la posibilidad de que el sector exterior opere como una palanca movilizadora del cambio económico.

En la base del insatisfactorio funcionamiento de la economía cubana 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 del sector privado, 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 aumento de la desigualdad, una tendencia que se ve con preocupación por cuanto mella uno de los signos distintivos del régimen cubano. 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.

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 que la economía cubana permanecía altamente vulnerable a los *shocks* externos, en un contexto, además, en que el entorno internacional se había 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.

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 reforma, 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 donde no se logra un manejo prudente y efectivo del endeudamiento externo y siguen siendo extremadamente bajos los retornos de la inversión pública, lo que termina por acentuar los desequilibrios macroeconómicos y financieros. 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. Es esperable que el ajuste macroeconómico tenga ciertos efectos recesivos, pero se espera que se limiten al corto plazo. Se confía 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 medio plazo. Lo peculiar del caso cubano es que las reformas no tienen ese efecto dinámico (o es muy leve), debido fundamentalmente a su carácter parcial y fragmentario. Como consecuencia, el efecto potencial de algunas de ellas se diluye, al carecer de las reformas complementarias que serían requeridas para que lo desplegaran.

La lógica en la que se incurre es, entonces, la propia de un círculo vicioso en el que la economía cubana aparece atrapada. 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. 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*).

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. 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 o inversiones en el sector privado) y sobre los márgenes de actuación del Gobierno. Por ello, es importante que el dise-

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.

ño 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 calidad en su capital humano, ventajas relativas en seguridad y sanidad, una burocracia pública experimentada, 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 corto plazo, 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 capítulo 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. 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.

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 en Cuba³.

En principio, la visión del cambio institucional aparece condicionada por la concepción de las instituciones que se asuma en cada caso. 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). Así pues, en este caso el cambio institucional será deliberado y normalmente vendrá acompañado de una pugna entre los grupos de interés que resultan afectados por la reforma (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 y Caballero, 2009).

Frente a esta visión, otros enfoques insisten en concebir las instituciones como equilibrios autosostenidos en la conducta de los individuos. En este

3. 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).

caso el cambio institucional será un proceso principalmente evolutivo y descentralizado. Cuando los agentes observan que los resultados de un arreglo institucional no son conformes con lo esperado, modifican sus expectativas y alteran sus comportamientos. 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).

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 solo en parte deliberados. Ni en uno ni en otro proceso de cambio cabe asegurar que se haya capacidad de definir instituciones óptimas.

Cualquiera que sea la acepción que uno adopte, habrá de reconocerse 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. Ello se explica en gran parte por la presencia, con lógicas no necesariamente coincidentes, de instituciones informales. Estas 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 factores profundos –y, a veces, no conscientes– 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. 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.

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 proceso de definición y de escrutinio público más transparente. Son, por tanto, más fáciles de cambiar de modo deliberado. Aun así, son numerosas las dificultades que rodean 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 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.

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.

- En tercer lugar, todo cambio institucional comporta una alteración en los patrones distributivos previamente existentes, no solo 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 y 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 han de verla como una opción legítima de articulación de la acción colectiva.

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

Dada la poderosa 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, 2012). 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 concentradas en momentos críticos: más bien 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 vías⁴: 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 en la sociedad, 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 y Murillo (ibídem) denominan «desplazamiento en serie» (*serial repla-*

4. Los autores también consideran un cuarto tipo, el desplazamiento, en el que las reglas existentes son sustituidas por otras nuevas. Pero, este proceso no es necesariamente «gradual».

cement). La consecuencia es que el grado de predictibilidad de las instituciones es bajo, al igual que lo es el grado en que estas 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 acompañar 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 (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.

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, cuyos cambios han sido dosificados, y las demandas (y expectativas) incrementadas de cambio que subyacen a la propia sociedad. En este caso, los factores más decisivos en la explicación de la inercia institucional están relacionados con la rigidez de las estructuras políticas y la limitada capacidad que la sociedad tiene para, de forma autónoma, trasladar esa demanda de cambio al marco institucional. La lógica de los procesos burocráticos de decisión, jerárquicamente definidos, se impone sobre la expresión más espontánea y descentralizada de las demandas y expectativas sociales. Con frecuencia, la dinámica informal promotora de cambios en conductas o valores (de naturaleza *bottom-up*) termina 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 pública 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.

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 a esas reformas sus comportamientos y expectativas.

3.1. 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, al tiempo que se constata que el 30% del empleo está asociado ya a actividades privadas o que se ha abierto la puerta a inversiones con el 100% de capital extranjero. En los medios de prensa oficiales se combinan los elogios a los modelos chino y vietnamita con las críticas a las actividades del sector privado. El contexto internacional, dominado por la crisis de Venezuela y la reacción de la Administración Trump, no facilita tampoco que las actitudes más abiertamente reformistas en el seno del Gobierno prosperen. Y, en fin, la propia secuencia de decisiones siembra dudas acerca de los objetivos de la reforma. Así sucede, por ejemplo, con algunas medidas de la agenda económica de la actual presidencia que suponen retomar transformaciones de los años noventa que se daban por superadas, como la redolarización parcial de algunos mercados e industrias, lo que pareciera contradecir el propósito largamente anunciado de la unificación monetaria.

De este modo, 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 a esas reformas sus comportamientos y expectativas. 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 traten de demorar o relegar aquellas reformas que consideran más lesivas para sus intereses.

De forma adicional, en ese contexto de incertidumbre los agentes sociales son incapaces de anticipar los cambios: su actitud es la de permanente 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 a medio plazo. No es extraño, por tanto, que los niveles de ahorro e inversión en la isla sean bajos.

3.2. 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 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)⁵; en otros, de corregir las consecuencias inadvertidas o las lagunas de decisiones previas (por ejemplo, el sistema de comercialización del sector agrícola). Como quiera que sea, el proceso viene regido por la suma de acciones parciales, más que por la lógica de un plan integral.

Por tanto, visto en su conjunto, el problema 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 período 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.

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 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 ampliar la viabilidad de las reformas ulteriores. En el caso de Cuba, la parcialidad de las reformas hace que ambos objetivos se logren de manera muy limitada.

Tres ejemplos pueden ilustrar la argumentación. El primero alude a la *inversión extranjera*. Sobre ella se centran 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 exterior. Se eliminó el requerimiento de presentación por parte del inversor de dos documentos ante el Ministerio de Comercio Exterior y la Inversión Extranjera en las propuestas de inversión, y se descartó la presentación de un estudio completo de factibilidad a cambio de un estudio más sencillo de prefactibilidad.

Obtener éxitos parciales es 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 ampliar la viabilidad de las reformas ulteriores.

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

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. 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 que condiciona no solo la selección de personal, sino también su retribución y estímulos. 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 de la importación de alimentos. Una de las medidas estrellas 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, con el fin de dar mayor seguridad al inversor. Sin embargo, estas actualizaciones en la norma no llevaron a dismantelar el sistema centralizado de compras y asignación de insumos, por lo que los resultados siguen siendo decepcionantes. 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 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 productivo⁶. De nuevo, nos encontramos con medidas que no rinden sus frutos por la ausencia de reformas complementarias.

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 desde 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 Gobierno⁷.

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

7. Véase Decreto 335 en la Gaceta Oficial Extraordinaria N.º 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.

Hasta el momento no se ha logrado que el proceso 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 sus bajos salarios y conlleva una asignación ineficiente de la fuerza de trabajo, imperdonable en el escenario demográfico cubano marcado por la emigración y el envejecimiento de la población.

En suma, la falta de un plan de reformas integral, así como la fragmentación y parcialización de las reformas hacen que el efecto de los cambios inducidos esté 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.

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.

4. Una inserción internacional vulnerable

Desde 2015, Cuba viene tratando de asimilar el impacto de la caída del intercambio comercial con Venezuela (véase figura 1). Las importaciones de bienes desde Venezuela (incluyendo el petróleo) han caído alrededor de 4.500 millones de dólares; por su parte, las exportaciones cubanas de bienes a Venezuela (incluyendo medicinas y petróleo refinado) decrecieron alrededor de 2.000 millones de dólares, mientras que las exportaciones de servicios profesionales (incluyendo servicios médicos) cayeron en otros 1.500 millones de dólares. 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 2019.

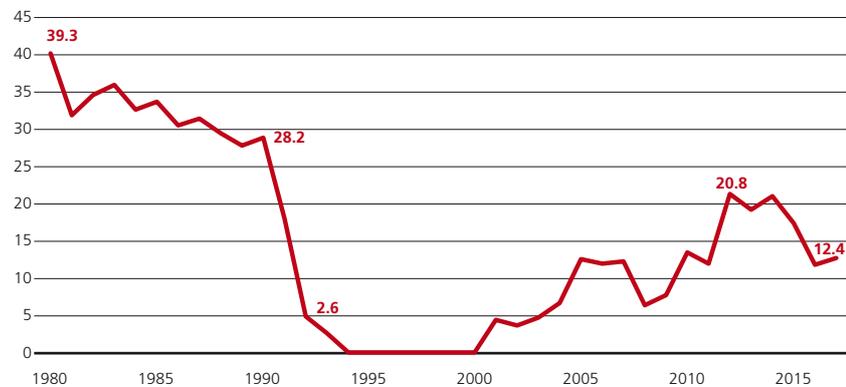
Los acuerdos comerciales con Venezuela están en riesgo de colapso si ocurre un cambio de régimen en el país. A estas alturas no se sabe exactamente qué pueda suceder en Venezuela, pero en cualquiera de los escenarios posibles, la economía cubana saldrá más debilitada. Aunque permanezca Maduro en el poder, 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 figura 1 muestra la evolución de la dependencia del «país aliado», según el peso del intercambio comercial de bienes y servicios dentro del PIB cubano, llevado a precios constantes. En los años 1980-1993 se cal-

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.

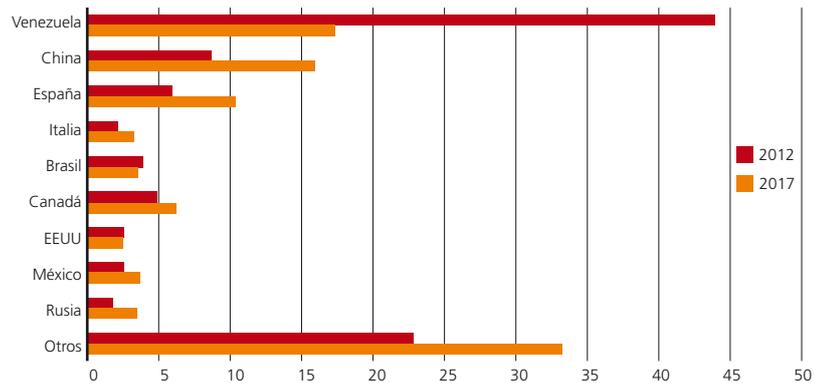
cula este porcentaje utilizando el intercambio con la extinta URSS y en los años 2001-2017 se emplea el intercambio comercial con Venezuela, que son los años en que hay acuerdos especiales entre estas naciones y Cuba. En los años 1994-2000 la serie histórica toma valor cero pues Cuba no contó con relaciones económicas de la misma naturaleza con país alguno. 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.

Figura 1. Cuba: Evolución de su dependencia de un «país aliado» (Intercambio comercial con el país/ PIB cubano, a precios constantes: 1980-1993 con la URSS y 2001-2017 con Venezuela)



Fuente: Cuba Standard (2019)

Figura 2. Cuba: Intercambio comercial de bienes por países (% del total)



Fuente: Cuba Standard (2019)

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.

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 (figura 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.

En este contexto, la compleja situación en Venezuela y las nuevas acciones adoptadas por la Administración Trump, en Estados Unidos, suscitan la preocupación acerca de cómo gestionar la eventualidad de una nueva crisis y qué implicaciones tendrá sobre la dinámica de las reformas. Hay consciencia 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 ha producido un embolsamiento de expectativas de cambio económico frustradas y de déficits 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 que esta tendría 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. En suma, 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.

5. Rebrote de los desequilibrios macroeconómicos

Desde el punto de vista macroeconómico la caída de las exportaciones e importaciones con Venezuela se ha logrado paliar parcialmente, a través de tres factores: el turismo, el sector privado y las remesas, y la política fiscal. Sin embargo, la sostenibilidad de los mismos está en riesgo. En 2018 y 2019 el arribo de turistas y los ingresos por exportaciones se desaceleraron de forma clara. 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. Y tampoco es sostenible el tono de la política fiscal previa, habida cuenta de las dimensiones que ha adquirido el déficit fiscal y la acumulación de bonos públicos en manos de los bancos estatales. Por tanto, el Gobierno cubano necesita encontrar nuevos amortiguadores frente a esa potencial crisis.

En este nuevo escenario se agudiza el círculo vicioso en que se encuentra la economía cubana. A la parcialidad de las reformas y consecuente bajo crecimiento del PIB se le suma el efecto de los nuevos choques externos, produciendo un nuevo rebrote de los desequilibrios macroeconómicos y financieros. Las respuestas a estos desequilibrios, por su parte, tienen efectos claramente recesivos, por cuanto deterioran los balances macroeconómicos, amplían el endeudamiento, reducen la capacidad

importadora y multiplican los impagos a los proveedores internacionales, lo que en su conjunto mella el potencial de crecimiento económico a largo plazo. A finales de 2019 también se sumaron unas preocupantes señales en el sector bancario, que mostró su incapacidad para atender la demanda de liquidez de un grupo de ahorradores. La capacidad operativa de los bancos cubanos sufre las consecuencias de la falta de convertibilidad del peso cubano convertible (CUC) y de la financiación de los déficits presupuestarios del Gobierno. Un mayor agravamiento de la estabilidad bancaria tendría fatales consecuencias para las capacidades de reordenamiento y recuperación de la economía cubana.

No hay datos del IPC en 2019, pero las informaciones informales mencionan aumentos importantes de precios en los mercados de varios productos, entre ellos los huevos, la leche, la carne y los materiales de construcción, entre otros. En 2018 el dato oficial de IPC en pesos cubanos (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. En el pasado, el proceso inflacionario estaba alimentado básicamente por factores de oferta (restricciones en la disponibilidad de bienes), mientras se trataba de sostener una política fiscal orientada a evitar tensiones inflacionistas adicionales. Ese fue uno de los estandartes de la política económica en los primeros años de la presidencia de Raúl Castro: de hecho, 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. Tales resultados, junto con el mayor equilibrio en la balanza de pagos y la renegociación de la 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, los nuevos choques externos llevaron a cambiar el tono de la política fiscal precedente, mutando hacia un tono expansivo desde 2015. Los gastos fiscales aumentaron hasta 66% del PIB y el déficit fiscal llegó a nuevos máximos: de hecho, en proporción del PIB, el déficit fiscal de 2018 es el más alto desde 1993.

En el pasado, 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 y bancaria.

Contra todos los pronósticos, a partir de agosto de 2019 el Gobierno cubano decidió decretar una expansión del 68% del salario nominal promedio para la mitad de los empleados del sector estatal. Al depender esos salarios de los presupuestos, la decisión implica un equivalente al 12% del gasto público total, superando las magnitudes del déficit previsto. El efecto sobre los precios parece inevitable, al trasladarse la subida de rentas a la demanda en un contexto de 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 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 nos hemos referido a lo largo de estas páginas.

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 de buscar algún alivio rápido a los crecientes desequilibrios financieros. Se trata, en suma, de un nuevo ejemplo de la sucesión de transformaciones parciales, fragmentadas y sin consistencia con lo que debieran ser los objetivos finales de la reforma económica.

6. El futuro inmediato

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 Gobierno 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 Estados Unidos y la crisis en Venezuela, lo cual pone en alto riesgo la capacidad de la economía para atraer capitales y sostener los ingresos externos⁸.

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 al combustible y otros insumos y equipos productivos, lo que está teniendo un efecto sobre el normal funcionamiento de la producción nacional.

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. Se trata, sin embargo, de un objetivo quimérico: no parece que exista en la actualidad país alguno que esté en condiciones de brindar relaciones tan favorables y concesionales como las que ofrecieron a Cuba aquellos dos socios estratégicos. Como se examinó en la figura 2, el aumento del comercio con otros socios comerciales hasta el presente no ha sido suficiente para compensar la caída del intercambio con Venezuela. 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.

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.

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

No habrá reforma económica si no se produce al mismo tiempo una modificación en los marcos institucionales que rigen la economía y los procesos de decisión colectivos en Cuba.

De forma adicional, habría que insistir en que la solución a los problemas de la economía cubana no parece estar 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. El objetivo no debe ser cambiar lo mínimo para preservar 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 «históricos» para darle continuidad al programa definido por su antecesor en el cargo.

El cálculo del Gobierno cubano sigue siendo atraer a la inversión extranjera. El problema está en que los capitales externos no están llegando en la magnitud y la velocidad que se requiere; las exportaciones de bienes y servicios no crecen, una tendencia que afecta también al turismo; y las decisiones más recientes en materia fiscal y monetaria anuncian una revitalización de los desequilibrios fiscales y de la inflación, y a todo ello se suman nuevos riesgos asociados a la estabilidad financiera y bancaria. El ministro de Economía y los medios oficiales apelan a las «reservas de eficiencia» del sector estatal, confiando en que el efecto terapéutico de un ajuste menor no impida la captación de ingresos externos. No resulta muy prometedor, pero habrá que esperar para saber si, ante el agravamiento previsible de la situación, el Gobierno cubano decide profundizar los cambios estructurales o mantener la política del *parqueo*.

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 del proceso de reformas, la mayor parte de la población no ha logrado ver mejoras sustantivas y sostenidas de sus condiciones de vida.

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 que, al ser fragmentadas y parcializadas, no pueden desplegar todo su potencial, por carecer del efecto complementario que

hubiese provenido de otras reformas no ejecutadas. 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 se produce al mismo 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. Tal debiera ser el propósito.

Referencias bibliográficas

Acemoglu, D. y Robinson, J. *Why Nations Fail. The Origins of Power, Prosperity and Poverty*. Nueva York: Random House, 2012.

Alonso, J. A. «Is there an institutional trap in MICs», en: Alonso, J. A. y Ocampo, J. A. (eds.). *Trapped in the Middle?: Development Challenges in MICs*. Oxford University Press, 2019.

Alonso, J. A. y Vidal, P. (eds.). *Quo vadis, Cuba? La incierta senda de las reformas*. Madrid: Editorial Catarata, 2013.

Bye, V. *Cuba, From Fidel to Raúl and Beyond*. Nueva York: Springer, 2019.

Capoccia, G. y Kelemen, R. D. «The study of critical junctures. Theory, narrative and counterfactuals in historical institutionalism». *World Politics*, vol. 59, n.º 3 (abril 2007), pp. 341-369.

Centro de Estudios de la Economía de la Economía Cubana. *Miradas a la Economía Cubana*. La Habana (varios años).

Cuba Standard. Economic Trend Report, EEUU (2019).

De Miranda Parrondo, M. y Pérez, O. E. (eds.). *Cuba: Hacia una estrategia de desarrollo para los inicios del siglo XXI*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, 2012.

Díaz Fernández, I. y Barreiro Pousa, L. «Un análisis del sector cuentapropista en La Habana». *Economía y Desarrollo*, vol. 161, n.º 1 (enero-junio 2019).

Greif, A. *Institutions and the Path to Modern Economy. Lessons from Medieval Trade*. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.

Kingston, C. y Caballero, G. «Comparing theories of institutional change». *Journal of Institutional Economics*, vol. 5, n.º 2 (2009), pp. 151-180.

Levitsky, S. y Murillo, M. V. «Building institutions on weak foundations». *Journal of Democracy*, vol. 24, n.º 2 (abril 2013), pp. 93-102.

Mahoney, J. y K. Thelen. «A theory of gradual institutional change», en: Mahoney, J. y Thelen, K. (eds.). *Explaining Institutional Change*. Cambridge University Press, 2010.

Mesa-Lago, C. *Voces de cambio en el sector no estatal cubano*. Madrid: Editorial Iberoamericana/Vervuert, 2016.

Mesa-Lago, C. y Vidal, P. «El impacto en la economía cubana de la crisis venezolana y de las políticas de Trump». Madrid: Real Instituto Elcano (mayo 2019).

North, D. C. «Institutions». *Journal of Economic Perspectives*, vol. 5, n.º 1 (invierno 1991), pp. 97-112.

Nova, A. *El modelo agrícola y los lineamientos de la política económica y social en Cuba*. La Habana: Ciencias Sociales, 2013.

Ostrom, E. *Understanding Institutional Diversity*. Princeton: Princeton University Press, 2005.

Pérez, O. E. «Cuba: Los Retos Económicos del Gobierno de Miguel Díaz-Canel». *Annual Proceedings*, vol. 28 (noviembre 2018).

Pons, S. «Balance de cuatro años de reformas en el sistema tributario cubano». *Cuban Studies*, n.º 44 (2016), pp. 66-89.

Ritter, A. y Henken, T. *Entrepreneurial Cuba: the changing policy landscape*. Boulder CO: Lynne Rienner Publishers, 2015.

Triana Cordoví, J. «Actualizando el modelo económico cubano: una perspectiva desde la teoría del desarrollo». *Economía y Desarrollo*, vol. 156, n.º 1 (enero-junio 2016), pp. 90-107.

Vidal, Pavel. «¿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 (noviembre 2017).

Vidal, Pavel. «Cuban Macroeconomic Trends and the Pending Monetary Reform». *Cuban Studies*, vol. 47, n.º 1 (enero 2019), pp. 277-294.

Vidal, P. y Viswanath, P. V. «The new financial framework for the Cuban non-state sector». *Post-Communist Economies*, vol. 31, n.º 2 (2019), pp. 218-239.