



FORO
EUROPA~CUBA
Jean Monnet Network

Cofinanciado por el
programa Erasmus+ de
la Unión Europea



Working paper

Vol. 21 | SEPTIEMBRE 2020

LAS DIFICULTADES DEL CAMBIO INSTITUCIONAL EN CUBA

José Antonio Alonso, *Catedrático de Economía Aplicada, Universidad Complutense de Madrid.*
j.alonso@ccee.ucm.es

Pavel Vidal, *Profesor Asociado del Departamento de Economía, Universidad Javeriana de Cali*
pavel_vidal@yahoo.com

RESUMEN

El presente trabajo analiza las razones que explican el cambio institucional en Cuba. La rigidez institucional no se corresponde con el cambio en las formas de vida de la población cubana. Se produce, por tanto, en Cuba un conflicto entre la viscosidad de las instituciones formales y la fluidez de la institucionalidad informal. Para analizar este conflicto y la inercia de la institucionalidad formal, se adopta un enfoque de economía política, tratando de identificar el conflicto de intereses de los sectores sociales a favor y en contra de ese proceso.

1. INTRODUCCIÓN

Cuba se enfrentó a la década de 1990 con la necesidad de afrontar las duras consecuencias del colapso de las economías socialistas del Este europeo, que hasta ese momento habían constituido el núcleo central (y casi único) de sus relaciones comerciales y financieras. Desde entonces y hasta el presente (es decir, a lo largo de casi tres décadas), la economía cubana se encuentra sumida en un inacabable y confuso proceso de reformas que pretende sentar las bases de un nuevo modelo de crecimiento y de relaciones en la esfera internacional. Como parte central de ese proceso, se ha ampliado el espacio económico de los actores privados, pero dentro de un marco regulatorio notablemente restrictivo, que preserva el control centralizado que el Estado ejerce sobre los procesos de asignación y distribución. Este modelo híbrido está lejos de haber funcionado y ha sido fuente de notables disfuncionalidades, que se expresan en los limitados ritmos de crecimiento, cambio estructural y competitividad externa alcanzado por la economía cubana.

La falta de claridad acerca del propósito de la reforma ha otorgado al proceso una trayectoria más bien tortuosa. De hecho, la senda de las reformas ha estado plagada de avan-

Documento preparado para el seminario sobre "Cooperación para la reforma institucional y las políticas sociales"
Coordinado por

GIGA
German Institute of Global and Area Studies
Lernende Zentrum für Global und Regionale Studien

SÍGUENOS EN www.foroeuropacuba.org



ces y retrocesos, de medidas ensayadas y posteriormente abandonadas y de iniciativas anunciadas como promisorias y finalmente revertidas. En general, lo que ha caracterizado al proceso ha sido su carácter parcial y fragmentario, carente de una visión comprehensiva y de una secuencia temporal previamente definida. Es más, para muchos analistas aquellas medidas más centrales para asentar un nuevo modelo de acumulación que descansen en el mayor protagonismo del mercado (poner fin a la dualidad monetaria, dismantelar el monopolio estatal en la comercialización agrícola o consagrar la autonomía decisoria de los productores, entre otras) están todavía por ser tomadas.

Mirado en perspectiva, el proceso de reformas en Cuba ha pasado por tres etapas diferenciadas. Una primera, entre 1990 y 2008, con Fidel Castro todavía en ejercicio, en que las reformas se entendían como un mal necesario cuyo propósito era eludir males mayores: se trataba, por tanto, de minimizar las reformas y, si las circunstancias lo permitían, hacerlas reversibles. La asunción por Raúl Castro de la máxima responsabilidad del Estado, sustituyendo a Fidel Castro, abre una segunda etapa en la que las reformas se conciben como un objetivo deseable y, en buena medida, inevitable. Mantener incólume el sistema heredado se percibe como una vía segura hacia el fracaso, por lo que se asume como necesario acometer una profunda “actualización” (tal fue el término elegido) del modelo económico. El ímpetu reformista de esta etapa se fue, sin embargo, diluyendo a medida que se avanza en el período de mandato de Raúl Castro. Finalmente, la tercera etapa se abre con el relevo generacional en la jefatura del Estado. Caracterizan a esta etapa algunos cambios normativos previamente programados (el más importante de todos el cambio constitucional) y una cierta modificación en el estilo de dirección en los órganos de gobierno, pero se ha mantenido en lo esencial la secuencia pausada de las reformas, que en algunos casos han supuesto retrocesos respecto a lo que parecía el objetivo deseable (tal es el caso, por ejemplo, del retorno a una cierta dolarización de la economía).

Más allá del tono propio de cada etapa, hay tres rasgos que parecen atravesar el conjunto del período. El primero es la *permanente indefinición de la meta precisa a la que se quiere conducir a la economía cubana*. Los documentos estratégicos que aluden a la reforma son, en este aspecto, notablemente vagos¹. En ellos se emplea un lenguaje más bien político, de tono desiderativo, con muy limitados compromisos que anticipen la secuencia y las prioridades de las reformas futuras. Otra ausencia notable es un diagnóstico del punto de partida con métricas comparables internacionalmente y la presentación de metas intermedias y finales apoyadas en datos públicos y verificables. La falta de previsión en la secuencia de reformas incrementa inevitablemente la incertidumbre con que operan los actores económicos -tanto nacionales como internacionales-, penalizando su disposición para invertir.

Derivado de la ausencia de una meta precisa está el segundo de los rasgos que se quiere mencionar: *el carácter parcial y fragmentario de las reformas*. No existe un marco comprehensivo del proceso de reformas que dé coherencia a los cambios: más bien, se ha optado por asumir cambios parciales, a los que se les otorga, además, el carácter de tentativos y experimentales, siempre sujetos a una modificación (o reversión) si las condiciones lo aconsejan. Este hecho tiene una doble consecuencia: i) en primer lugar, se amplifica la variabilidad del marco regulatorio, reduciendo la previsibilidad de las normas; y ii) en segundo lugar, se impide que unas reformas refuercen el sentido de otras en campos complementarios, al abordar las decisiones de forma fragmentaria y descoordinada.

Por último, el tercer rasgo a destacar es que las reformas económicas se han realizado con el *menor cambio institucional posible*. Con vistas a limitar o eludir las resistencias políticas, se opta por operar sobre aquellos aspectos del marco regulatorio o institucional que resultan menos relevantes o controvertidos, lo que aminora la incidencia de los cambios sobre la eficiencia del sistema. Digamos que se pretende cambiar la lógica de funcionamiento

¹ Nos referimos a: Los lineamientos de política económica y social del partido y la revolución para el período 2016-2021; el Plan nacional de desarrollo económico y social 2030 de Cuba; y la Conceptualización del modelo económico y social cubano de desarrollo socialista.

de la economía cubana sin alterar (o cambiando lo menos posible) el marco institucional en el que la economía opera. Es esta resistencia al cambio institucional, de alto contenido político, la clave de bóveda que explica el modo en cómo se están acometiendo las reformas en Cuba, su carácter parcial y fragmentario, la ausencia de una visión comprehensiva del proceso y la falta de precisión acerca del escenario al que se pretende acceder. La pregunta pertinente es, por tanto, qué razones explican la resistencia al cambio institucional en Cuba.

Como en todo proceso de reforma institucional, también en la reforma de la economía cubana está implícita una compleja aritmética de intereses, en la que se expresan no sólo los respaldos de quienes sienten que serán potencialmente beneficiados por los cambios, sino también las resistencias que promueve la inercia institucional, el inmovilismo de quienes se benefician del *status quo* o los temores de quienes temen perder posiciones en la estructura social. Estas tensiones deben ser previstas y gestionadas por las autoridades, si se quiere que la reforma llegue a buen puerto.

Las autoridades cubanas parecen haber buscado en la imprecisión de la meta, la parcialidad de los cambios y el recurso a parciales compensaciones la fórmula para evitar el encastillamiento de los sectores más resistentes frente a la reforma. La preferencia por una excesiva gradualidad también la ha justificado el gobierno con el argumento de minimizar los costos sociales potencialmente generados por las reformas. Pasado el tiempo, sin embargo, pareciera que esa estrategia lo que ha conseguido es diferir los cambios, frustrar las expectativas de los sectores sociales más dinámicos (particularmente, los jóvenes) y preservar la capacidad de acción de los sectores más resistentes a una reforma económica de mayor entidad y alcance. A su vez, el deterioro de la situación financiera, el estancamiento del crecimiento económico y las bajas tasas de inversión implican retrocesos sustanciales en diferentes ámbitos sociales incluyendo la calidad de los servicios de salud y educación y el desarrollo tecnológico del aparato productivo.

El presente trabajo pretende discutir las posibles razones que explican las resistencias al cambio institucional en Cuba. Se adoptará para ello un enfoque de economía política, tratando de identificar el conflicto de intereses a favor y en contra de ese proceso. Se verá que los sectores con mayor acceso al poder son relativamente refractarios a la reforma, mientras que los más favorables a ese proceso tienen limitado acceso a los procesos de decisión. Al tiempo la población se encuentra dividida por una creciente brecha generacional, que tiene su impacto sobre los valores, creencias y expectativas de la población respecto al futuro de Cuba.

El trabajo se articula en torno a cuatro epígrafes adicionales a esta introducción. El segundo epígrafe se orienta a confirmar si a lo largo del proceso de reforma ha habido cambios en la calidad institucional de Cuba que sean perceptibles; el tercer epígrafe trata de explicar las resistencias al cambio institucional, tomando en cuenta las características de la institucionalidad formal e informal y aplicado a la realidad de Cuba; el cuarto epígrafe trata de hacer un análisis de economía política, para identificar los sectores favorables y reacios a la reforma; finalmente, un breve epígrafe adelanta algunas conclusiones.

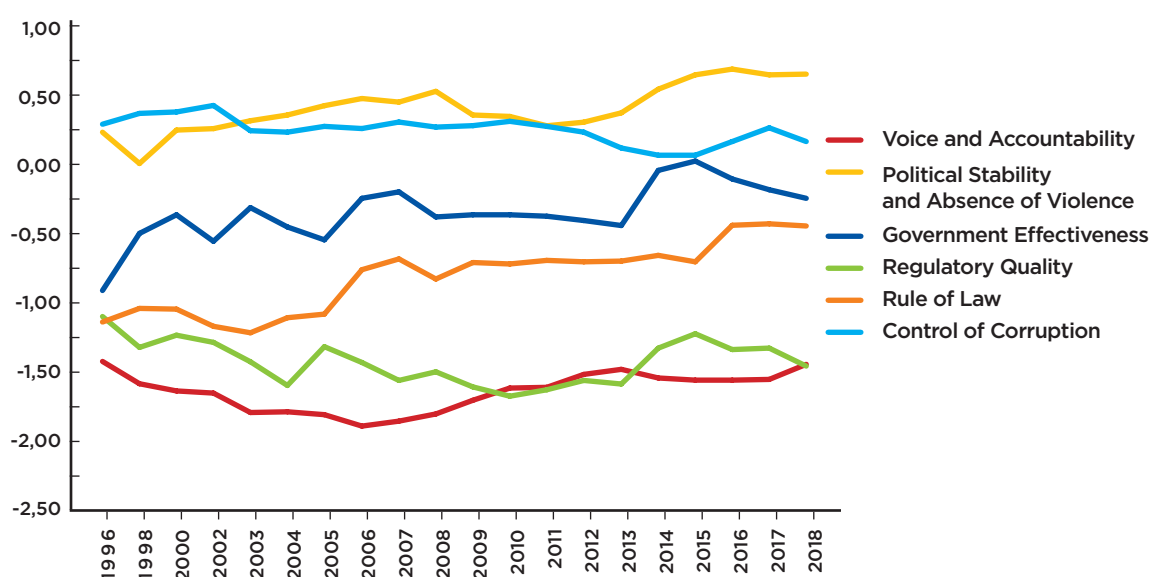
2. AUSENCIA DE PROGRESO

Para ser efectivas, las reformas económicas deben ser necesariamente acompañadas por cambios institucionales. Al fin, toda reforma económica persigue motivar un cambio en el comportamiento de los agentes, para lo que es necesario alterar los marcos regulatorios y normativos que definen los incentivos y penalizaciones que guían la conducta social. El marco de incentivos económicos y sociales con el que operaron los cubanos en el pasado está en un proceso de progresiva extinción y debe ser sustituido por otro que sea coherente con los objetivos de la reforma que se pretende. La pregunta a la que trata de responder el presente epígrafe es: ¿ha habido un cambio efectivo en la calidad del marco institucional de Cuba a lo largo del período de reformas?

Responder a esta pregunta de forma objetiva no es sencillo, por dos razones. La primera, que es internacionalmente compartida, alude a la limitada fiabilidad de las bases de datos existentes sobre calidad institucional. Ninguno de los indicadores disponibles a escala internacional está libre de objeción, bien sea por su frágil fundamentación teórica, por el carácter subjetivo de las fuentes de que se nutre o por la limitada comparabilidad de los resultados tanto entre países como a lo largo del tiempo (Malito, Umbach & Bhuta, 2018). La segunda precisión es específica de Cuba y remite a la ausencia de información sobre el país en la mayor parte de las bases de datos de mayor uso. Excepciones a esta norma general es el *Worldwide Governance Index* (WGI), del Banco Mundial, y el *Bertelsmann Transformation Index* (BTI), dos de los indicadores más solventes en este campo. Una tercera fuente de información proviene de la *Cuba Standard Business Confidence Survey* que desde 2015 indaga en los principales obstáculos que enfrentan los empresarios para desarrollar sus negocios en el mercado cubano. A estos tres indicadores nos referiremos en los párrafos siguientes.

Como es sabido, el WGI recurre a más de 30 fuentes de información disponibles, que agrupa en torno a seis dimensiones básicas, que se supone están asociadas a la calidad de las instituciones, con datos referidos a más de 200 países². La evolución de las seis dimensiones se refleja en el gráfico 1, con datos para todo el período disponible. Los datos han sido ya normalizados, referidos a la media mundial, moviéndose sus valores entre -2.5 y +2.5 incorporando los datos referidos a Cuba. La base de datos del Banco Mundial incorpora también medidas de dispersión de los indicadores, lo que ayuda a estimar el grado de error de la información y determinar el grado de significación de las variables.

GRÁFICO 1: EVOLUCIÓN DE LOS INDICADORES DE CALIDAD INSTITUCIONAL REFERIDOS A CUBA



Fuente: Basado en WWI del Banco Mundial

2 El WGI cubre seis diferentes dimensiones de la gobernanza, usando cientos de variables que capturan, en la mayor parte de los casos, la opinión de organizaciones no gubernamentales, expertos y decisores económicos (Kaufmann, Kraay & Mastruzzi, 2010). Las seis dimensiones de la gobernanza pueden, a su vez, ser agrupadas en tres grandes capítulos:

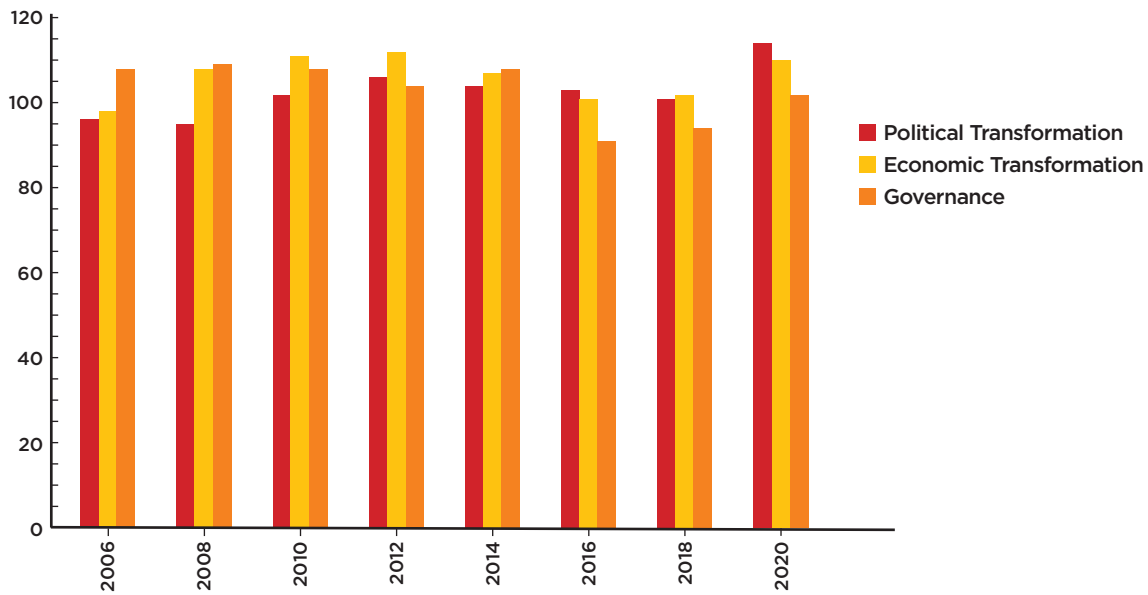
- (a) El proceso por el cual los gobiernos son elegidos, seleccionados, monitoreados o reemplazados, tienen dos indicadores: i) 1. Voz y Rendición de Cuentas; y ii) Estabilidad Política y Ausencia de Violencia/Terrorismo
 (b) La capacidad del gobierno para formular e implementar de modo efectivo políticas sólidas, que tiene también dos indicadores: iii) Eficacia del Gobierno; y iv) Calidad Regulatoria
 (c) El respeto de los ciudadanos y del Estado por las instituciones que gobiernan las interacciones sociales y económicas, con dos indicadores: v) Estado de Derecho; y vi) Control de la Corrupción.

Una visión del conjunto de los datos permite formular las siguientes conclusiones:

- En primer lugar, cuatro de los seis indicadores sitúan a Cuba por debajo de la media del rango que corresponde al conjunto mundial, lo que revela carencias claras en materia de calidad institucional. Solo en dos dimensiones -*Political Stability* y *Control of Corruption*- se logra superar ligeramente ese rango medio, aunque a distancia de los valores superiores. Este resultado parece acorde con lo esperable. Por lo que se refiere a *Political Stability* da cuenta de la estabilidad del sistema político a lo largo del tiempo, así como la ausencia de violencia y de manifestaciones de terrorismo. Por su parte, aunque no inexistente, la corrupción se mantiene relativamente bajo control en el caso de Cuba. Existe una pequeña corrupción (*petty corruption*) asociada a la vida cotidiana (acceso privilegiado a servicios u obtención de bienes de consumo por vías no autorizadas) y otra conectada con funcionarios en las empresas estatales que desvían productos hacia el mercado negro, pero los fenómenos de corrupción de mayor dimensión son relativamente desconocidos. La ausencia de medios de comunicación libre dificulta, en todo caso, un mayor conocimiento público de los comportamientos corruptos.
- En segundo lugar, son las dimensiones de *Voice and Accountability* y *Regulatory Quality* aquellas en donde Cuba presenta inferiores registros, situándose en cuotas cercanas al decil inferior de la distribución. La primera de estas dimensiones se relaciona con la capacidad que tienen los ciudadanos para elegir a sus representantes, dar seguimiento crítico a las decisiones públicas y exigir la correspondiente rendición de cuentas, ámbitos todos ellos en donde el sistema político de Cuba es claramente deficitario. Pero igualmente se revela como pobre la capacidad del Gobierno para una regulación de calidad, definiendo políticas públicas y de regulación del sector privado, que es el ámbito más central para juzgar el proceso de reformas económicas acometidas hasta el momento.
- En tercer lugar, no se aprecia mejora significativa en la posición relativa de Cuba en materia de calidad institucional a lo largo del período considerado. Tres indicadores -*Rule of Law*, *Political Stability* y *Government Effectiveness*- presentan una tendencia levemente alcista, pero que no es estadísticamente significativa. En todo caso, pueden haber contribuido a la mejora de los dos primeros indicadores los procesos de institucionalización de los marcos normativos vigentes, incluido el reciente cambio constitucional, y la estabilidad con la que se produjeron los relevos en los cuadros directivos del gobierno. Por su parte, la tercera dimensión mencionada alude a la calidad en la prestación de servicios públicos, que efectivamente experimentó una muy leve mejora respecto a los niveles vigentes en la década de los noventa, durante el período especial. En todo caso, conviene reiterar que el leve ascenso que se percibe en los datos no alcanza el nivel de significación estadística.
- Por último, el resto de las dimensiones o no mejora o, incluso, empeora (como es el caso del *Control of Corruption*).

En suma, en su conjunto los datos del WGI no evidencian progreso significativo alguno en materia de calidad institucional por parte de Cuba a lo largo del período en que se despliega el proceso de reformas.

Similar imagen la proporciona otro de los indicadores de calidad institucional mejor fundamentados, que es el *Bertelsmann Transformation Index* (BTI). Como es sabido, en esta ocasión lo que se mide es la capacidad de las instituciones para afrontar los desafíos que se plantean en tres ámbitos concretos: el político, el económico y el de la gobernanza. La recogida de información es, en este caso, bienal, pero el marco temporal de datos disponible es suficiente para percibir si ha habido avances que puedan detectarse en el caso cubano. El gráfico 2 ofrece el ranking que ocupa Cuba entre los 137 países para los que existen datos en cada uno de los años y en cada una de las dimensiones consideradas.

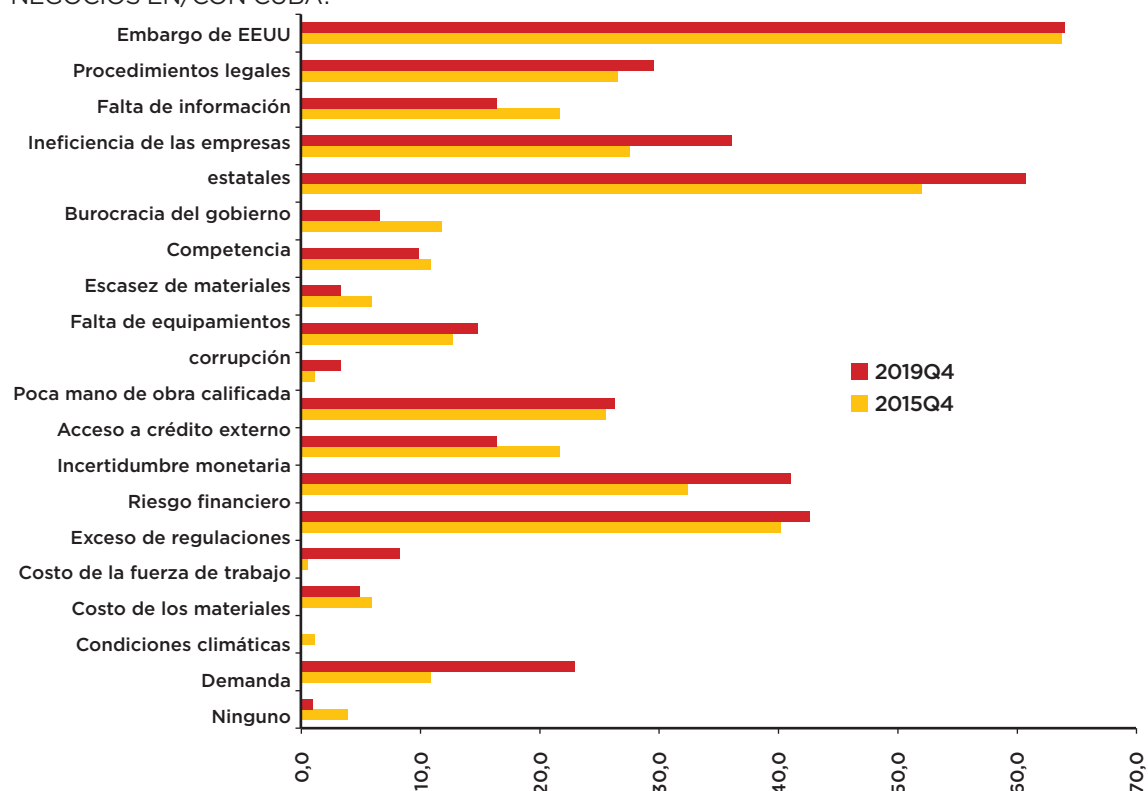
GRÁFICO 2. CALIDAD INSTITUCIONAL DE CUBA DE ACUERDO AL *BERTELSMANN TRANSFORMATION INDEX*

También aquí es posible extraer dos conclusiones de carácter general:

- En primer lugar, es en materia de *Governance* donde Cuba obtiene sus mejores registros, si bien las diferencias con las otras dos dimensiones (*Political Transformation* y *Economic Transformation*) son relativamente menores. En todos los casos, Cuba se sitúa en la frontera entre el cuarto y el quinto quintil en la distribución de los países por niveles de calidad institucional.
- En segundo lugar, si se contempla el conjunto del período, en los tres indicadores se ha producido un retroceso en la posición relativa de Cuba. Aunque la senda no ha sido lineal, los datos revelarían que, a escala internacional, Cuba parecería estar mejor situada en 2006 que en 2020, aunque necesariamente este juicio debe ser tomado con cautela dado el carácter imperfecto de alguno de los indicadores. Lo que, en todo caso, parece confirmarse es que no ha habido progreso alguno que dejase su huella en el marco institucional de Cuba, a juzgar por este indicador.

Y finalmente, nos referimos a la *Business Confidence Survey* que aplica Cuba Standard desde 2015 a una muestra trimestral de alrededor de 100 empresarios vinculados al mercado cubano. Una de las preguntas de la encuesta se refiere a los principales obstáculos que enfrentan para crear o expandir sus negocios en el mercado cubano. En un lapso de cuatro años los principales obstáculos se repiten. En primer lugar, cerca de un 64% señala al embargo del gobierno de los Estados Unidos; un porcentaje que se mantuvo invariable a pesar de que contempla el período de las flexibilizaciones bajo la administración Obama y el más reciente endurecimiento bajo la presidencia de Donald Trump. En los dos momentos los empresarios lo percibieron como el principal factor, relativo al resto, reflejando las contantes prohibiciones sobre inversión y comercio que por décadas han conformado el núcleo del embargo, y que no se han modificado en su esencia.

GRÁFICO 3. ¿QUÉ FACTORES ESTÁN OBSTACULIZANDO LA POSIBILIDAD DE CREAR/EXPANDIR NEGOCIOS EN/CON CUBA?



Fuente: Cuba Standard Business Confidence Survey

No obstante, además de llamar la atención sobre la enorme restricción externa que efectivamente representa el embargo para una normal inserción internacional y desarrollo de proyectos en la isla, los encuestados también destacaron factores internos y algunos con un marcado componente institucional. La burocracia del gobierno cubano, el exceso de regulaciones, la ineficiencia de las empresas estatales y los procedimientos legales fueron reiteradamente señalados por los encuestados. La suma de estos cuatro duplicaría la importancia del embargo, y lo más notable es que en estos cinco años, a pesar de que se intenta avanzar en un proceso de reformas, todos estos obstáculos presentan retrocesos, según la percepción de los encuestados. En un tercer bloque de obstáculos se distinguen los factores monetarios, financieros y crediticios, los cuales se asociarían a la permanencia de la dualidad monetaria y cambiaria, y a la incertidumbre financiera que proviene de todo el marco regulatorio e institucional, y que también se podría vincular al manejo de las políticas macroeconómicas y a la errática administración de la deuda externa.

Pese a que ninguna de las tres métricas que referimos en esta sección está libre de objeción, la coincidencia de las señales otorga mayor confianza a la conclusión obtenida: todo parece indicar que la mejora institucional promovida por el proceso de reformas en Cuba es virtualmente marginal.

La conclusión formulada respalda la propuesta de Alonso (2020) de entender Cuba como un ejemplo del modelo de cambio caracterizado por la “viscosidad institucional” (*stickiness of institutions*). Se acogen bajo este modelo aquellos casos en los que la inercia institucional es tan poderosa que los cambios son ocasionales en el tiempo y muy graduales en su alcance³. La consecuencia es que el cambio institucional es apenas perceptible, generándose una disonan-

3 Esta caracterización se diferencia de otros tres posibles modelos de cambio institucional. A saber: el que vendría inspirado por las “critical junctures”, cuando el cambio es ocasional y radical; el propio del “gradualism”, cuando el cambio es frecuente y gradual; y el “serial replacement” cuando el cambio es frecuente y radical (véase Alonso 2020 y Alonso & Vidal, 2020).

cia entre la rigidez de los marcos institucionales formales y la fluidez de las instituciones informales, activadas por una sociedad cambiante y una realidad que está en acelerada mutación. La pregunta pertinente es, entonces, qué factores explican la resistencia al cambio institucional en Cuba. Empezaremos señalando la dificultad de la tarea para posteriormente aludir a la economía política del proceso de cambio.

3. FACTORES EXPLICATIVOS DE LA INERCIA INSTITUCIONAL

El marco institucional de cualquier país está compuesto tanto de instituciones formales como de instituciones informales: mientras las primeras se expresan a través de reglas explícitas o leyes, que son públicamente conocidas y llevan aparejado un sistema exógeno de sanción para garantizar su cumplimiento (*enforcement*), las segundas se asientan en normas, valores, creencias o expectativas, que son en muchos casos tácitas y descansan en sanciones morales (o reputacionales) que propician un proceso endógeno de estímulo a su cumplimiento (*self-enforcement*). Aunque se marque una clara diferencia entre estos dos tipos de instituciones, lo cierto es que ambas están presentes en toda sociedad, influyéndose mutuamente a través de relaciones complejas de diverso signo.

Para conocer la eficacia del marco institucional es conveniente explorar si la lógica y los objetivos de las instituciones formales y los de las informales son congruentes o no entre sí. En caso de ser congruentes, puede haber un proceso de refuerzo o complemento de ambos tipos de marcos institucionales. Digamos que las instituciones informales, cuyo cumplimiento se basa en la disposición voluntaria de los agentes, refuerzan el cumplimiento de las reglas y leyes, más allá de los mecanismos coercitivos que estas arbitren; y, a su vez, el marco formal ayuda a la persistencia de unas normas, valores o expectativas que son propias de la institucionalidad informal existente. Por ejemplo, el mundo de las redes sociales y de las plataformas colaborativas (inicialmente instituciones informales) son congruentes con el funcionamiento de las instituciones de mercado orientadas al comercio (instituciones formales).

Lo contrario sucede cuando la institucionalidad formal y la informal colisionan en su lógica de funcionamiento y en sus respectivos objetivos. En estos casos o bien hay en la práctica una acomodación (o un desplazamiento) de unas normas por otras (con coste para el funcionamiento de ambas) o bien hay un conflicto directo entre ellas, lo que debilita o impide el pleno funcionamiento de ambas. Un ejemplo del primer caso lo proporciona la acomodación de las religiones de origen africano (preservadas en la institucionalidad informal) en Cuba o Brasil, en un contexto de dominio formal de la religión católica, considerada como la oficial por el poder colonial: la consecuencia es una hibridación, un sincretismo que enmascara las referencias de una religión bajo la apariencia formal de la otra, sin que ninguna sea completamente fiel a su contenido originario. Un ejemplo del conflicto entre instituciones formales e informales lo proporciona el recurso de las familias en Cuba al abastecimiento en el mercado negro o a través de compras directas a los campesinos: formalmente está prohibido, pero informalmente se considera una práctica asumida. La consecuencia es que la norma formal no se cumple y deja de modular la conducta de los agentes.

La diferencia apuntada entre institucionalidad formal e informal es de interés también para explicar la dinámica del cambio institucional. En principio, se supone que las instituciones formales pueden ser alteradas mediante decisiones deliberadas que se adoptan en un momento dado del tiempo, a través de un proceso centralizado, que tiene su expresión en los órganos con capacidad para elaborar las reglas (como son el gobierno o el parlamento). Las decisiones adoptadas en estos ámbitos son, a su vez, la resultante, a veces incierta, de la capacidad de presión de los diversos grupos de interés afectados por el cambio. Que sea una decisión predominantemente centralizada (de tipo *top-down*) no quiere decir que, en su origen, no exista un proceso más descentralizado previo de impugnación o cuestionamiento de las reglas previas que anime el cambio institucional (un proceso de tipo *bottom-up*). De hecho, buena parte de los cambios institucionales son precedidos por el debilitamiento de las reglas que se deriva de una creciente disonancia entre lo que establece la norma y las expectativas de los agentes. En todo caso, lo relevante es que finalmente el cambio se expresa en una decisión centralizada (piénsese, por ejemplo, en la elaboración de una nueva ley).

Por su parte, las instituciones informales evolucionan a través de un proceso descentralizado y disperso, que se prolonga en el tiempo, a través de alteraciones graduales en las percepciones, creencias y expectativas de los agentes. Es un proceso ciego, de respuesta evolutiva de los actores sociales a los cambios continuados de la realidad social. Aunque también en este proceso se puede producir un conflicto entre los intereses de los distintos grupos afectados, no es claro que ninguno de ellos tenga la capacidad de diseñar o controlar el proceso de cambio, por cuanto afecta a valores, creencias y expectativas de los agentes que no son fácilmente manipulables.

Como consecuencia de lo dicho, puede haber una falta de sincronía entre los procesos de cambio de las instituciones formales y de las informales: las primeras están más sujetas a cambios bruscos y a decisiones discrecionales que las segundas. Puede darse así el caso de que una nueva institución formal se enfrente a la inercia de la institucionalidad informal que resulta difícil de cambiar. Un ejemplo de este tipo lo encontramos en las normas de tráfico en algunos países latinoamericanos que, aunque son formalmente equiparables a las existentes en un país desarrollado, se revelan incapaces de modular la conducta de los agentes, que se siguen guiando por normas informales previas. Y, al contrario, puede suceder que los cambios en la institucionalidad informal no encuentren adecuado reflejo en alteraciones consecuentes en el marco formal. Este caso lo ilustra la experiencia cubana: el comportamiento de la sociedad ha cambiado a mayor ritmo de lo que ha cambiado el marco institucional formal.

De hecho, Cuba es un buen ejemplo de una sociedad constituida sobre una gran brecha entre instituciones formales e informales. El marco institucional formal se revela como especialmente rígido y restrictivo, con limitada tendencia al cambio; y frente a él se erige una compleja trama de respuestas institucionales informales creadas por la ciudadanía a través de su permanente búsqueda de soluciones a un entorno que se revela como especialmente adverso. Mientras las instituciones formales se muestran altamente inerciales y viscosas, raramente cambiables (salvo en aspectos menores), el marco informal se presenta como altamente fluido y contingente. Esta vitalidad de la institucionalidad informal es, a la vez, causa y exponente de la limitada capacidad de las instituciones formales para ahormar las conductas colectivas. Sería necesario acompasar en mayor medida el cambio de las instituciones formales con las modificaciones que se producen en las expectativas de los agentes, tal como refleja la institucionalidad informal.

Ahora bien, avanzar en ese proceso no es una tarea sencilla. El cambio institucional en este campo se enfrenta, cuando menos, a cuatro tipos de problemas:

- En primer lugar, para alentar el cambio institucional es necesario no solo identificar correctamente el fallo institucional que se quiere corregir, sino también atinar con el arreglo institucional alternativo que puede superar la deficiencia detectada. A veces se identifica el fallo, pero se desconoce cuál debiera ser la alternativa técnica a aplicar; o esa alternativa puede aparecer asociada a potenciales costes o incertidumbres que pueden ser mayores que los generados por el fallo institucional que se pretende corregir. En el caso de Cuba este problema es relevante por cuanto, aunque se reconozcan los fallos del modelo económico heredado, se perciben (quizá sobredimensionados) los costes asociados a los marcos institucionales alternativos.
- En segundo lugar, incluso si se dispone de una alternativa clara, para promover el cambio institucional es necesario superar la inercia del marco institucional preexistente. Todo cambio es costoso y en este caso la inercia viene fortalecida por tres factores que son característicos de las instituciones: i) en primer lugar, las interdependencias entre las instituciones, de modo que el funcionamiento de una depende de la eficacia de muchas otras con las que está relacionada, lo que dificulta el cambio; ii) en segundo lugar, por la densa red (explícita o implícita) de compromisos sociales y expectativas de los agentes en los que descansa toda institución, que es difícil de alterar; y iii) por último, por la objetivación de valores, expectativas y creencias que toda institución genera y que dan lugar a realidades resistentes al cambio (Scott, 2008).
- En tercer lugar, y más allá de la inercia frente al cambio, toda reforma institucional tiene implicaciones redistributivas que es necesario considerar. Toda institución articula unas re-

laciones jerárquicas, que se expresan en la distribución de los recursos, la voz y el poder que puedan verse alteradas como consecuencia del cambio (Knight 1992). Éste genera, por tanto, ganadores y perdedores: es razonable suponer que los que se conciben como perdedores ofrezcan resistencia al cambio. La economía política del cambio institucional es, pues, clave para entender la viabilidad de la reforma.

- Por último, aunque se disponga de una alternativa institucional que se supone aceptable, se venza la inercia al cambio y se superen las resistencias de los sectores reacios, queda todavía la necesidad de hacer que las nuevas reglas lleguen a los ciudadanos y éstos las interioricen en su comportamiento. Es importante, por tanto, realizar una tarea de justificación del cambio y de diseminación de las nuevas reglas y valores asociados al nuevo arreglo institucional. Todo ello sugiere que existe un alto coste fijo en el diseño e implantación de una nueva institución, aunque el coste marginal de su funcionamiento (una vez creada la institución) sea bajo. Este hecho otorga rendimientos crecientes al marco institucional existente y conspira contra la creación de nuevas instituciones.

Los factores antes mencionados ayudan a entender las dificultades del cambio institucional y explican por qué, con frecuencia, es más fácil que las (malas) instituciones se mantengan en el tiempo a que se creen nuevas (y mejores instituciones). Uno de los factores que dificultan el cambio institucional alude a la economía política de los intereses en juego. ¿Cuáles son en Cuba los intereses afectados por la reforma?

4. LA ECONOMÍA POLÍTICA DE LA REFORMA

El grado de éxito de cualquier reforma está crucialmente condicionado por el modo en que los responsables políticos gestionan el conflicto de intereses de los sectores afectados por los cambios. No tener en cuenta este aspecto puede hacer que los sectores opuestos a la reforma terminen por bloquear los cambios. Por ello, el objetivo debiera ser ampliar el espacio de los favorables al cambio, disipar el miedo de los dubitativos o la resistencia de los que imaginan que pueden ser afectados negativamente y compensar a parte de los perdedores, de modo que se reduzca el espacio de los que irreductiblemente están en contra.

Para entender las resistencias a los cambios, conviene señalar que en este ámbito las pérdidas relativas pueden ser tan o más importantes que las pérdidas absolutas. Esto es, incluso en el caso de que las reformas provocasen una elevación del nivel de vida del conjunto de los sectores, algunos de ellos podrían resistirse al cambio si considerasen que su posición relativa (en relación con el resto de sectores) sufre un retroceso. Este planteamiento es importante, porque probablemente la reforma económica en Cuba pueda llevar al país a una mejora del nivel de bienestar agregado, al menos a medio plazo, suficiente como para compensar a los sectores potencialmente perjudicados, sin que nadie saliese perdiendo. Aun así, puede haber sectores que se opongan a la reforma, al pensar que su posición en la jerarquía social (de ingresos o poder) puede verse deteriorada.

Pues bien, en el caso de Cuba hay dos grandes sectores con capacidad para orientar e impulsar el proceso de reformas: los burócratas del Partido Comunista de Cuba (PCC), por una parte, y los oficiales de las Fuerzas Armadas Revolucionarias (FAR), por la otra. Es de estos dos grandes agregados de donde procede la mayor parte de quienes han nutrido tradicionalmente los niveles elevados de la administración en Cuba y han ocupado los cargos con capacidad efectiva de decisión. Aunque por razones distintas, ambos sectores se muestran, sin embargo, reacios a respaldar activamente la reforma.

Los burócratas del PCC han mostrado tradicionalmente muy limitado entusiasmo con el proceso de reformas en Cuba, lo cual es acorde con el hecho de que es uno de los sectores que más puede perder con los cambios. El brazo del Partido se extiende hasta la Asamblea Nacional, el cual controla desde el mismo proceso de nominación de candidatos a diputados, en un sistema electoral que no permite elegir entre distintas opciones, sino que está instrumentado para que los ciudadanos solo refrenden una lista de nominados cuidadosamente seleccionada desde la “política de cuadros” del Partido. Pues bien, la Asamblea Nacional fue un foco visible

de resistencia a las transformaciones en el segundo término de la presidencia de Raúl Castro, en enfrentamientos abiertos contra Marino Murillo, presidente de la Comisión de Implementación de los Lineamientos (reformas). La “política de cuadros” del Partido también es determinante en la selección de los principales cargos en los ministerios, oficinas gubernamentales e incluso en las empresas estatales de mayor rango. La política de cuadros, junto al control sobre la prensa, han constituido las principales herramientas empleadas por el Partido para maniar el proceso de reformas. En momentos de mayores choques con el gobierno de los Estados Unidos, este grupo emplea su control de los medios de comunicación para expandir la retórica de unidad y memoria de las luchas revolucionarias, donde cualquier intento de apertura se muestra como una posible debilidad en este decisivo enfrentamiento.

Claramente, el poder de este grupo depende de que las decisiones más centrales sobre la vida económica en Cuba se sigan tomando en estructuras jerárquicas, a través de procesos administrativos relativamente centralizados. Dado el tamaño del Estado, su control sobre la vida ciudadana y la limitada rendición de cuentas de la gestión pública, el espacio para las actividades de búsqueda de renta (*rent seeking*) y el ejercicio discrecional del poder es muy dilatado para estos sectores. La escasa o nula transparencia con que operan las instituciones estatales les protege del escrutinio público. Otorgar un mayor espacio al mercado, al funcionamiento automático de los incentivos y los precios y a la decisión autónoma de los agentes económicos, es una forma clara de limitar la discrecionalidad y el poder de este grupo de interés. No es extraño, por tanto, que ellos traten de mantener sustancialmente inamovibles las rígidas estructuras de los procesos de decisión, defendiendo la planificación como la mejor vía para preservar su control sobre los procesos políticos y económicos en el país.

Es más, este sector sabe que si la reforma económica condujese a cambios en el marco político (a través de una transición democrática), ellos serían uno de los principales sectores principalmente afectados, por cuanto pasarían a perder el monopolio del poder político que hasta ahora han venido disfrutando. Así pues, este sector es particularmente relictante a las reformas, aceptando solo aquellas que perciben como obligadas para evitar males mayores. Su posición aparece inspirada por la doctrina defendida históricamente por Fidel Castro, que consideraba las reformas como concesiones inevitables, aunque reversibles, frente a un contexto adverso para garantizar la supervivencia del régimen: una suerte de doctrina *Lampedusiana* de la reforma.

Como es obvio, los burócratas eluden justificar sus resistencias al cambio con los argumentos aquí ofrecidos. Más bien las sustentan en la defensa de los intereses de aquellos sectores sociales más débiles que puedan ser afectados por la reforma (jubilados o perceptores de subsidios), en la sobredimensión de los costes y problemas potencialmente asociados a los cambios y en la defensa numantina de las esencias del régimen, evitando que las reformas abran fisuras que puedan ser aprovechadas por “el enemigo”. Todo ello otorga a su posición un aura más noble y admisible por parte de la ciudadanía.

Por su parte, los oficiales de las FAR, si bien son igualmente relictantes a cambios más comprensivos y radicales, han mostrado una posición relativamente más favorable a avanzar gradualmente en el proceso de reforma. Hay dos rasgos que distinguen la posición de este grupo respecto a los burócratas del PCC. En primer lugar, la subsistencia de los oficiales de las FAR como grupo social privilegiado no depende de que se preserven las estructuras y los procesos de decisión centralizada que han venido caracterizando a la economía cubana hasta el presente. En cualquier circunstancia futura para Cuba, las Fuerzas Armadas seguirán siendo un grupo relevante en la estructura del Estado. El prestigio y la funcionalidad social de los militares, de hecho, se pueden mantener relativamente incólumes, aunque se avance en el proceso de reformas o se acometa una transición democrática. Por ello, su resistencia a las reformas es menor que la de los burócratas del PCC. Un segundo factor que los hace más permeables a las reformas es que las FAR gozan de un importante poder económico en Cuba y han acumulado a lo largo del tiempo una nada despreciable experiencia en el ámbito de la gestión empresarial. Es más, muchas de las reformas microeconómicas adoptadas por los gobiernos en las últimas tres décadas orientadas a mejorar la productividad de las empresas, habían sido primeramente aplicadas en las empresas estatales controladas por las Fuerzas Armadas. Así pues, en el seno

de este grupo hay especialistas que tienen una idea precisa de los cambios que habría que acometer para mejorar los niveles de eficiencia y competitividad del aparato productivo. Una observación que concuerda con el hecho de que el Primer Ministro y una parte de los ministros del área económica de los gobiernos recientes procedan de este grupo.

Ahora bien, no todo son factores positivos, este grupo tiene también dos importantes limitaciones. En primer lugar, si bien acumulan experiencia en el ámbito de la gestión microeconómica, no cabe decir lo mismo del campo macroeconómico (diseño de las políticas referidas a materia fiscal, monetaria, financiera o del tipo de cambio) que son, sin embargo, claves para el diseño de las reformas en Cuba. Es más, los militares suelen tener una visión en exceso “ingenieril” del proceso económico, que está más atenta al proceso material de producción que a su traducción en términos de eficiencia de mercado. Esa visión puede ser útil para el diseño de algunas reformas microeconómicas, pero se puede tornar contraproducente para enfocar las reformas macroeconómicas.

Una segunda limitación deriva de los condicionantes que imponga el poder económico de las FAR: es decir, de la percepción que los militares tengan acerca del impacto que las reformas puedan tener sobre el aparato económico bajo su control. Como se ha señalado, las FAR participan, directa o indirectamente, en cerca de 800 empresas de diferentes sectores (azúcar, turismo, industrias básicas, finanzas, construcción y servicios a las empresas). De hecho, bajo su control está el grupo empresarial, GAESA, que es el principal operador turístico en la isla, con 57 hoteles y una capacidad de control de cerca del 70% del comercio al por menor. En el seno de este grupo se encuentran alguna de las empresas más competitivas de Cuba, que podrían verse beneficiadas por la reforma. Pero, es claro también que la reforma puede minar la posición monopolística que el grupo tiene en diversos mercados. Este juego de factores contradictorios puede afectar a la posición de las FAR frente a la reforma.

Por su parte, los dos grupos con una disposición más favorable a la reforma son el sector académico (profesores universitarios e investigadores) y el heterogéneo grupo de los gestores de negocios privados y cooperativas en Cuba. El primero de estos grupos tiene un mayor conocimiento técnico de los cambios que sería requerido hacer en Cuba, conocen el funcionamiento de otras economías que les sirven de referencia y es uno de los sectores cuya posición se podría ver mejorada en un contexto de una economía abierta al mercado. Todo ello les hace más favorables, en general, al proceso de reformas.

Por su parte, los gestores del sector privado conocen los problemas a los que se enfrenta su día a día y las potencialidades que se podrían aprovechar caso de que se alterase el marco regulatorio y de incentivos en Cuba. Aunque el grupo es muy heterogéneo, hay un importante sector y de población joven que respaldaría un avance más decidido en el proceso de reformas.

Aunque en el seno de estos dos grupos se encuentran los sectores sociales más claramente favorables a las reformas, conviene subrayar que ninguno de ellos goza de poder efectivo para condicionar los procesos de reforma en Cuba.

Por último, ¿qué sucede con la población? ¿cuál es su actitud respecto a la reforma? Es difícil contestar a esta pregunta de manera fundada en un contexto en el que no hay condiciones para que la ciudadanía exprese libremente su opinión y ejerza su presión organizada frente a los poderes públicos, donde no existen medios libres de prensa que circulen abiertamente y donde no existen encuestas fiables de opinión que pulsen el sentir ciudadano. La simple interlocución con sectores de la población sugiere que existe un amplio sector de la población que desea que el proceso de reformas se acelere y adquiera mayor entidad; pero, también hay sectores que observan con recelo el proceso de cambio, bien por sentirse potenciales perdedores o bien por el simple miedo a la incertidumbre; y, en fin, no faltan quienes, tras acumular expectativas frustradas a lo largo de los años, se sienten cansados y escépticos frente a cualquier anuncio de reforma.

Sin duda, las mayores resistencias se localizan en aquellos sectores que pueden verse afectados negativamente por el redimensionamiento del Estado que necesariamente debe llevar aparejado el proceso de reforma. La reducción de las tareas y el gasto del Estado puede

afectar negativamente, de forma muy central, a los empleados públicos y a los sectores de la población que dependen de los subsidios (de forma muy importante, la población jubilada). Son sectores cuyas rentas han sido notablemente castigadas durante los años de crisis en Cuba. De hecho, la brecha en las retribuciones de los funcionarios respecto a las existentes en el sector privado se ha venido ampliando en el tiempo, hasta situarse en cerca de 10 veces por debajo. Lo mismo sucede con la población jubilada, que ha visto una continuada reducción en términos reales de sus pensiones.

Para evitar que estos sectores respalden las posiciones contrarias a la reforma, se necesitaría una política activa de compromisos por parte de los poderes públicos, en el sentido de ahondar en la reforma fiscal, para ampliar la capacidad recaudatoria, favorecer las transferencias del empleo desde el sector público hacia un sector privado dinamizado y definir una política social que proteja las rentas en condiciones de mayor vulnerabilidad. En ninguno de estos ámbitos se ha avanzado lo suficiente como para enjugar los miedos de estos sectores potencialmente afectados.

Ahora bien, la actitud frente a la reforma aparece condicionada no solo por el saldo de los efectos esperables para cada sector, sino también por el clima de los valores, creencias y expectativas de la población afectada. Sin intenciones de exagerar el aislamiento de la sociedad cubana, ni desvalorizar su capacidad crítica, es razonable suponer que existen sesgos contrarios a la reforma, dada la existencia de una prensa que se ha mantenido bajo control partidista, el muy bajo acceso a internet, las restricciones para viajar libremente y todo un sistema comunicativo y educativo que ha promovido una ideología que potencia el nacionalismo y desvaloriza todo aquello que sale de la frontera del Estado. La eficacia del “trabajo político ideológico” del PCC, ejecutado por décadas, se convierte en un bumerán en contra del cambio de mentalidad que se requiere ahora para activar el respaldo a la reforma y, con él, las bases cognitivas para la reforma institucional.

Referido a estos aspectos, se percibe una brecha intergeneracional, que parece agrandarse con el tiempo. En los sectores de mayor edad están todavía presentes algunos de los valores que el sistema ha cultivado a lo largo de los años. Valores que remiten a una sociedad caracterizada por la presencia omnímoda de un Estado paternalista, que organiza, disciplina y protege a la población, que provee servicios, empleo y subsidios, pero que se abstiene de someterse al control de la ciudadanía y a la rendición de cuentas pública de sus acciones. Los limitados canales para la transmisión de la voz y representación de la ciudadanía y el absoluto control de los medios de producción por parte del Estado alimentan una relación de dependencia por parte de la ciudadanía, que es poco propicia para impulsar el cambio. Como consecuencia, en una parte de los ciudadanos de este colectivo todavía subsiste el ideal de los “años ochenta”, y la aspiración de regresar a los niveles de vida de aquella etapa, sin necesidad de hacer grandes cambios en el sistema.

Es claro que estas percepciones no son compartidas por los sectores más jóvenes de la población, que parecen mucho más abiertos a las posibilidades de reforma. Este sector ha estado menos influido por la labor adoctrinadora del régimen, no conoció sus momentos dorado y, a cambio, son los más abiertos al uso de los nuevos medios de comunicación (en particular, internet), accediendo a visiones y opiniones distintas sobre los problemas a lo que se enfrenta Cuba. Es el sector que de forma más clara desafía los mensajes oficiales y el recurso a la continua dilación de la reforma.

La gradualidad y ralentización de los cambios es una de las vías por la que las autoridades han optado para mantener bajo control la reforma y aminorar las resistencias al proceso. Se trata de un recurso comprensible, pero cada vez menos eficaz. Contra el recurso a este proceso conspira el progresivo agravamiento de las condiciones económicas en Cuba, la ampliación de los déficits sociales acumulados en el tiempo y el cansancio de una población que ha visto continuamente diferido el acceso a una senda continuada de progreso. Es más, la gradualidad de los cambios ha permitido que los sectores más reacios a la reforma hayan fortalecido sus posiciones, como se percibe por la atenuación del impulso reformador de la primera legislatura de Raúl Castro.

Por estas razones, sería más razonable que la ampliación de los apoyos al cambio se produzca a través del logro de éxitos parciales en el corto plazo, que permitan mejoras parciales en las condiciones de vida de la población. El trabajo por cuenta propia, la microempresa y las cooperativas, parecerían ser los mejores candidatos para acelerar los cambios y obtener resultados visibles en el corto plazo. A diferencia de la gran empresa, este es un sector con gran flexibilidad para adaptarse a un nuevo marco de incentivos y donde la burocracia no impone su inercia.

5. CONSIDERACIONES FINALES

En los últimos tiempos se ha producido un deterioro de las bases sobre las que se asienta la institucionalidad cubana. En particular, parece haberse roto el contrato intertemporal implícito en el que esas instituciones descansaban, generando una desafección por parte de sectores jóvenes de la población que parecen demandar cambios más radicales de los hasta ahora acometidos. Es el sector más proclive a apoyar la reforma, si bien su capacidad de agencia se ve condicionada por el recurso a la emigración como alternativa a su disconformidad con la situación heredada. La “salida” individual como respuesta, ante lo difícil que resulta preservar la “lealtad” a un marco institucional manifiestamente obsoleto e ineficiente y los obstáculos que existen para erigir una “voz” colectiva que aliente un cambio institucional como el que se reclamaría.

La incapacidad de recuperar el valor de los salarios reales después de transcurridos más veinte años de la caída del campo socialista y el deterioro gradual de los servicios de salud y educación –pilares en los que se sostenía la legitimidad de las instituciones revolucionarias– contribuyen a generar un cierto sentido de frustración con respecto al modelo previo; y la ausencia de canales institucionalizados para canalizar la voz y la reclamación de los sectores sociales descontentos, alientan que estos vean en la salida individual (emigración) su principal vía de progreso. No podrá atenuarse esta respuesta si no es a través de una reforma económica más ambiciosa e integral, que contemple el cambio institucional aparejado.

Lo que Cuba ha vivido hasta el momento es un lento proceso de reforma económica, acompañado de una resistencia al cambio institucional. La rigidez institucional no se corresponde, sin embargo, con el cambio acelerado que se está produciendo en las formas de vida, en los valores y en las expectativas de la población, que tiene su traducción en una institucionalidad informal vigorosa y fluida. Se conforma así Cuba como un exponente del modelo de cambio institucional caracterizado por la inercia y viscosidad de las instituciones formales, que entran en conflicto creciente con la cambiante institucionalidad informal. El resultado es que las primeras van perdiendo parte de su credibilidad y de su eficacia para ahormar la conducta colectiva. Recuperar la congruencia entre ambos marcos institucionales requeriría avanzar en la reforma de las instituciones formales en Cuba.

Ese objetivo parece encontrar el más activo respaldo entre la juventud, la academia o los gerentes del sector privado, que son los menos condicionados por el discurso oficial. No obstante, la lógica burocrática del sistema, con procesos de decisión jerárquicamente definidos, hace que la demanda de estos sectores tenga limitado peso político. Es difícil pensar en una lógica surgida de la sociedad para alentar el cambio institucional, habida cuenta del limitado espacio existente para la deliberación democrática y la presión social. En este escenario, los cambios institucionales son posibles, pero limitados a los requerimientos de aquellos sectores que dominan las estructuras de decisión.

En este último ámbito, los dos grupos con mayor presencia en las estructuras de poder –la burocracia del PCC y la oficialidad de las FAR– se han mostrado, aunque con diferenciados matices, poco proclives a cambios más comprehensivos y radicales en la configuración de la economía cubana. Quizá el agravamiento de la situación económica a partir de la crisis venezolana y los impactos de la Covid-19 y el enrarecimiento de la vida social pueda inspirar que sectores de las FAR se muestren más partidarios de imprimir un ritmo más acelerado y un alcance más ambicioso a las reformas. Un cambio de signo en la política estadounidense a partir de las próximas elecciones si bien no garantiza un nuevo ritmo de transformaciones sí aportaría importantes grados de libertad a su favor. Pero, por ahora, esa posibilidad es más bien una lejana hipótesis.

REFERENCIAS

- ALONSO, J. A. (2020): "Is there an institutional trap in MICs" in: J. A. ALONSO and J. A. OCAMPO (eds.), *Trapped in the Middle? Development Challenges in MICs*, Oxford University Press.
- ALONSO, J. A. y VIDAL, P. (2020): "Why is Cuba's economic reform progressing so slowly?", Red Jean Monnet (próxima publicación).
- Bertelsmann Transformation Index. Disponible en: <https://www.bti-project.org/en/home.html?&cb=00000> Consultado el 23 de agosto de 2020.
- Cuba Standard Business Confidence Survey. Disponible en: <https://www.cubastandard.com/cuba-standard-business-confidence-survey/>. Consultado el 22 de julio de 2020.
- El Plan nacional de desarrollo económico y social 2030 de Cuba. Disponible en: https://www.oneplanetnetwork.org/sites/default/files/cuba_plan_nacional_de_desarrollo_economico_y_social_hasta_2030_page_14.pdf. Consultado el 22 de julio de 2020.
- SCOTT W.R. (2008): *Institutions and organizations. Ideas and interest*, London, Sage Publications.
- KAUFMANN, D., KRAAY, A. y MASTRUZZI, M. (2010): *The Worldwide Governance Indicators Methodology and Analytical Issues*; Policy Research Working Paper 5430, World Bank.
- KNIGHT, J. (1992), *Institutions and Social Conflict*, (Cambridge: Cambridge University Press).
- La Conceptualización del modelo económico y social cubano de desarrollo socialista. Disponible en: https://www.oneplanetnetwork.org/sites/default/files/cuba_plan_nacional_de_desarrollo_economico_y_social_hasta_2030_page_14.pdf. Consultado el 22 de julio de 2020.
- Los lineamientos de política económica y social del partido y la revolución para el período 2016-2021. Disponible en: https://www.oneplanetnetwork.org/sites/default/files/cuba_plan_nacional_de_desarrollo_economico_y_social_hasta_2030_page_14.pdf. Consultado el 22 de julio de 2020.
- MALITO, D. V., UMBACH, G. y BHUTA, N. (2018): *The Palgrave Handbook of Indicators in Global Governance*. London: Palgrave Macmillan.
- WWI del Banco Mundial. Disponible en: <https://info.worldbank.org/governance/wgi/>. Consultado el 22 de julio de 2020.

La serie de documentos de trabajo del Foro Europa-Cuba sirve para difundir los resultados de la investigación del trabajo en progreso antes de la publicación para fomentar el intercambio de ideas y el debate académico. La inclusión de un artículo en la serie Documentos de trabajo no constituye publicación. Se aplica la licencia CC-BY-NC-SA.



El “Foro Europa-Cuba” es una iniciativa nacida en 2017 compuesta por un consorcio de once instituciones líderes que comparten una consolidada experiencia en investigación sobre asuntos cubanos y las relaciones entre Europa y Cuba, con coordinación del CIDOB, Barcelona. La creación de la Red Jean Monnet Foro Europa-Cuba, co-financiada por el programa Erasmus+ de la Unión Europea, permitirá analizar los procesos de reforma económica, política, social e institucional en curso en la isla, tan necesarios para su mejor inserción global, regional e interregional. <http://www.foroeuropacuba.org/>



LAS ENTIDADES PARTICIPANTES EN EL FORO EUROPA CUBA JEAN MONNET NETWORK SON:

