

**UNA NUEVA PLANIFICACIÓN PARA LA CUBA
CERCANA**
A NEW PLANNING SYSTEM FOR THE ONCOMING CUBA

Oscar Fernández Estrada

Centro de Estudios de Administración Pública y Empresarial
Escuela Superior de Cuadros del Estado y el Gobierno
La Habana, Cuba
oscar@esceg.cu

Resumen

El proceso de cambio social que se instaló en la agenda pública cubana a partir de 2011, ha comenzado por la modificación de las reglas de juego imperantes en la economía y la sociedad. Lo anterior conduce a una reconfiguración del sistema de actores y sus interacciones que aportan una nueva visión implícita: En un horizonte próximo se podría asistir a una economía con mercados, funcionando en relativa plenitud, con una amplia participación de un sector privado doméstico y foráneo, pero con predominio de la propiedad estatal. De ello se desprende la necesidad de reconfigurar las bases epistemológicas de la planificación económica, si se quiere que continúe desempeñando un papel rector ante las nuevas condiciones. La impostergable liberación de ciertas dosis de *laissez-faire* para todos los agentes, combinado con la aprehensión de nuevos métodos de intervención y conducción indirectos, se instalan como dos grandes retos para los planificadores en Cuba.

Palabras claves: reforma cubana, actualización del modelo, economía planificada, planificación y mercado.

Abstract

The process of social change that was installed in the Cuban public agenda since 2011 has been focusing on modification of game rules prevailing in the economy and society. These new rules lead to a reconfiguration of the system of actors and their interactions, offering a new implicit vision: in the near horizon we may be witnessing an economy with markets operating in relative fullness, with broad participation of domestic and foreign private sector, but with the predominance of state property. Hence the need to reconfigure the epistemological basis of economic planning is clear, if it is wanted to continue to play a leading role under the new conditions. The urgent release of certain dose of *laissez-faire* for all agents combined with the apprehension of new methods of intervention and indirect driving, are installed as two major challenges for planners in Cuba.

Keywords: Cuban reform, model upgrading, commanded economy, planning and market.

Clasificación JEL: E60, E61.

Introducción

La sociedad cubana está enfrascada probablemente en uno de los procesos más complejos y definatorios para su propia existencia de las últimas cinco décadas. Se ha emprendido un abarcador proceso de cambio social, que adoptó un carácter explícito y ejecutivo, partiendo del amplio debate popular y los acuerdos derivados del Congreso de abril de 2011.¹

A partir de analizar los derroteros actuales, así como la ebullición emergente en diversos sectores de la sociedad, se puede sostener la hipótesis de que, en un horizonte temporal de no más de diez años, se asistirá en Cuba a una economía con mercados funcionando en relativa plenitud, con una relativamente amplia participación de un sector privado doméstico y foráneo, pero con dos elementos distintivos esenciales:

1) Se avanzará en la construcción de mercados y reducción de los espacios de asignación directiva centralizada de recursos, y se potenciará una estructura de propiedad mucho más heterogénea, con una presencia extendida de actividades privadas y cooperativas, domésticas y foráneas, todo ello conservando la hegemonía de la forma de propiedad estatal, de modo que se garantice la condición mínima para el aprovechamiento social –y no privado– del proceso de acumulación.

2) El Estado redefiniría sus mecanismos de intervención, para acotar o conducir estos mercados por una senda de progreso deseablemente coherente con las esencias históricas de consenso presentes en el proyecto cubano.²

De ello se desprende la necesidad de edificar una nueva noción de planificación, si se quiere que continúe desempeñando un papel rector ante las nuevas condiciones, que demanda no un simple perfeccionamiento del proceso actual, sino una reconfiguración general de sus bases epistemológicas. La impostergable liberación de ciertas dosis de *laissez-faire* para todos los agentes económicos y, en combinación, la aprehensión de nuevos métodos de intervención y conducción indirectos, se instalan como dos grandes retos para los planificadores en Cuba.

El modelo cubano actual

“El sistema de planificación socialista continuará siendo la vía principal para la dirección de la economía nacional, (...) debe transformarse en sus aspectos metodológicos, organizativos y de control (para tener) en cuenta el mercado, influyendo sobre el mismo y considerando sus características, (...) y abarcará todas las formas de propiedad y gestión” (PCC, 2011). Así rezan los primeros dos Lineamientos aprobados por el VI Congreso, responsabilizados con aportar la luz sobre las transformaciones a acometer en el ámbito de la conducción de la economía. Sin embargo, solo ofrecen posicionamientos de principios: La

¹ Como antesala al VI Congreso del PCC, se desarrolló un amplio debate que abarcó todos los sectores de la sociedad, con el objetivo de construir consensos en torno al programa de reformas impulsado posteriormente. Es loable afirmar que este proceso consiguió un elevado contenido movilizador y aglutinador alrededor de las ideas esenciales del cambio, pero no quedaron diseñados los mecanismos para institucionalizar el escrutinio social sobre el decisivo momento de implementar las decisiones de política correspondientes.

² Se refiere a aquellos aspectos que el autor considera constituyen éxitos de mayoritario consenso a nivel social atribuibles al período de Revolución, tales como el acceso universal a servicios básicos de calidad, la seguridad ciudadana, los niveles de equidad, la soberanía y autodeterminación, entre otros.

economía continuará siendo conducida centralmente por el Estado, aunque los métodos de planificación actuales tienen que transformarse sustancialmente, porque el mercado es un fenómeno objetivo y deberá ser tenido en cuenta.

Hasta el momento no se ha avanzado en una discusión suficientemente profunda sobre qué aspectos deben cambiar para garantizar el carácter rector de una nueva planificación ante las nuevas condiciones. Mientras tanto, se puede argumentar sin mayores contratiempos que la forma en que se regulan actualmente los procesos productivos a escala nacional constituye un esfuerzo admirable en el manejo de presiones ante los constantes desequilibrios generados por las debilidades estructurales latentes; a su vez, se convierte en un factor que atenaza el despliegue pleno de las fuerzas productivas, con lo cual constituye un cabestro para el crecimiento económico y el desarrollo.

En la historia de todos los intentos de construcción socialista que siguieron el modelo soviético, aparece como una regularidad la forma altamente centralizada y a la vez detallada que adoptó la intervención del Estado. Entonces esa noción de planificación, difundida como principio sistémico desde la ortodoxia marxista y legada a lo largo de muchos años, contiene una severa inconsistencia con la realidad socioeconómica que ha tenido que aplicarse en Cuba, sobre todo en las últimas décadas.

La concepción de planificación en el modelo actual tiene muchas características que provienen de métodos de economía de guerra, y otras que constituyen deformaciones de la práctica socialista³. La dificultad comienza cuando esos métodos de economía de guerra se identifican con la esencia del socialismo y se les trata como inseparables de este (Lange, 1957). Esto conlleva un proceso costoso incluso para la viabilidad y legitimación del propio socialismo como sistema.⁴

El carácter directivo atribuido a la llamada planificación socialista, y que ha sido aceptado como la diferencia fundamental respecto a cualquier intento de planificación desde economías capitalistas, ha supuesto el intento de dirigir directamente desde un centro único una amplia y compleja gama de detalles de la vida económica de la nación. De esta manera, se ha entendido por planificación una lógica que predetermina a priori la gran mayoría de las relaciones a establecer entre los actores económicos, normando y restringiendo proveedores, clientes, cantidades a producir y a consumir, variedades, precios, estándares tecnológicos, inversiones, condiciones de financiamiento, estructura de costos, estructuras organizativas, plantillas, formas y montos de retribución, entre otros muchos elementos.

Esto trae consigo rigideces insalvables ante la coexistencia de actores económicos heterogéneos. Constituye, además, una expresión de la subestimación del papel de los incentivos económicos, que conduce a sobrestimar la capacidad de optimización de los planificadores centrales y estimula en ellos la discrecionalidad administrativa por encima de cualquier tipo de racionalidad económica.

Para el modelo cubano constituye un error común asociar la planificación con la administración directa de los recursos escasos que operativamente tiene lugar en el sistema económico cubano. Esta lógica sugiere, equívocamente, que habrá más planificación mientras más recursos se encuentren sujetos a una regulación directiva central, basada en la asignación física de

³ Algunos de estos elementos, que se introdujeron en el difícil contexto de los años noventa, fueron abordados en un panel reciente organizado por la Revista Temas (Espina, *et. al.*, 2011).

⁴ Una discusión más reciente sobre el significado de la planificación para una economía no capitalista se puede encontrar en trabajos de Ernest Mandel (Mandel, 1986).

productos. Esta modalidad concreta de asumir la planificación tiene una severa inconsistencia para la conducción de la economía cubana, ya que la mayoría de las restricciones fundamentales que enfrenta el país son esencialmente de carácter financiero, y no de carácter genuinamente material⁵. Por tanto, ante la identificación de un desequilibrio entre la oferta que se dispondrá y la demanda estimada, no debería reaccionarse automáticamente restringiendo en términos materiales los consumos del producto en cuestión, sino evaluando los impactos de trasladar al precio la responsabilidad del ajuste. Sin embargo, la inexistencia de un sistema de precios que mida coherentemente los hechos económicos y logre conectar las operaciones de la economía externa con las internas, eterniza el proceder instaurado.

Por otra parte, la elaboración de los planes transita por un mecanismo tergiversado que convierte en un campo de batalla el proceso económico más importante del sistema. En este las autoridades de las empresas y organismos –empleando los más disímiles ardides– compiten por obtener la mayor cantidad posible de recursos de los niveles superiores, resguardados en la legitimidad de la defensa de los intereses sociales por los cuales responden.

La práctica común ha implantado un proceder a través del cual, con el propósito de asegurarse de recursos para llevar a cabo el cumplimiento de las metas asignadas, las unidades de base informan capacidades productivas subestimadas y necesidades de recursos sobredimensionadas. Mientras, los niveles centrales asignan recursos por debajo de lo solicitado y exigen metas superiores a las planificadas por la base. Los principales argumentos para la discusión se construyen básicamente tomando como referencia el desempeño del año anterior, que se exige sea perennemente superado y siempre con una reducción en el empleo de recursos⁶. Cada parte es consciente de la filosofía de la otra, con lo cual el proceso se convierte en realidad en un acto de negociación, con una correlación de poder muy desigual, por lo que el resultado final es determinado centralmente de forma administrativa, y la participación de los trabajadores adquiere carácter utópico.

Otros procesos de cambio institucional han tenido lugar a lo largo de los más de cincuenta años de Revolución cubana. Sin embargo, ninguno como el actual ha tenido por delante la magnánima tarea de dinamizar justamente las más de cinco décadas de concepciones y prácticas, herederas a su vez de muchos años previos de predominio de la visión rectora del modelo soviético en las experiencias socialistas internacionales que antecedieron al proceso cubano.

1. Elementos para una nueva concepción

Conservar la centralidad de la planificación, aceptando la presencia creciente de formas descentralizadas (incluidas las privadas), implica un profundo cambio en su concepción y práctica a todos los niveles.

El primer problema a afrontar radica en el previsible –y ya palpable en cierta medida– advenimiento de un contexto con una mayor heterogeneidad de agentes y con una mayor autonomía general de estos. Para poder abarcar todas las formas de

⁵ Entre las restricciones de carácter genuinamente material, pudieran mencionarse las de capacidad. Por ejemplo, capacidades constructivas en el corto plazo, capacidades instaladas para la generación de electricidad. Ante la identificación de un desequilibrio entre la oferta de que se dispondrá y la demanda estimada, no debe reaccionarse automáticamente restringiendo en términos materiales los consumos del producto en cuestión.

⁶ Aspecto que resulta matemáticamente imposible, sobre todo en condiciones generales de ausencia de cambio tecnológico.

propiedad y gestión, estatales y privadas, como parte del proceso de planificación, las autoridades deberán reconocer el carácter autónomo de estos agentes. Con ello no se renuncia a la conducción de la economía, pero se requiere el desarrollo de mecanismos indirectos de regulación para influir decisivamente sobre sus comportamientos.

Por otro lado, tampoco es preciso abandonar la función de balancista central. Esta puede ser ejercida sobre todas las formas productivas, pero con un carácter proyectivo, en lugar de directivo. Esto significa estimar sus niveles de actividad y demandas futuras, mediante variados instrumentos (encuestas, declaración jurada, censos industriales, estimaciones macroeconómicas, etc.), para contemplarlos en la elaboración de los balances de la economía, identificar embotellamientos o importantes objetivos sin cobertura.

El sistema de planes, por su parte, debe concebirse articulando los distintos horizontes temporales. Pero la transformación estructural para el desarrollo debe asumirse como el sistema principal de objetivos y, por lo tanto, el largo plazo tiene que imponerse como horizonte determinante de la planificación. El propio Carlos Rafael Rodríguez⁷ afirmaba en este sentido que “toda verdadera planificación centralizada (...) ha de ser planificación del desarrollo” (Rodríguez, 1980).

Los planes de largo plazo deben caracterizarse por un enfoque normativo, o sea, definir el punto de llegada deseado y concebir entonces la disposición de los medios para alcanzarlo. En el entendido de un tipo de desarrollo que persista en el empeño de avanzar hacia una economía no capitalista, este punto de llegada presupone una característica fundamental en la formulación de los objetivos: su expresión en términos de la satisfacción de necesidades sociales (valores de uso), para luego determinar los niveles de actividad económica que se requieren, la estructura productiva, la estructura socioeconómica, así como el modelo de funcionamiento que haría posible esos objetivos.

En correspondencia con ello, a mediano plazo se requiere sean concebidos programas cuyo término y evaluación de impactos coincida con los ciclos de mandato de la Asamblea Nacional y de las asambleas locales del Poder Popular, así como con los congresos del Partido. También es necesario evolucionar hacia esquemas presupuestarios plurianuales que brinden mayores horizontes y holguras en el manejo del gasto público. El ciclo del presupuesto anual es una camisa de fuerza demasiado estrecha para una gestión efectiva, entre otros aspectos, por los sesgos que genera en contra de los gastos de capital, entre otros que requieran más de un año de programación.

El sistema de planes debe centrarse en las dimensiones ramal y territorial en lugar de continuar asentándose en una lógica institucional⁸. Actualmente, es a través de las estructuras de los organismos del Estado que se definen los objetivos y tareas, y que son asignados los recursos. Estas, a su vez, definen y reasignan objetivos y recursos a sus respectivas dependencias

⁷ Prestigioso economista cubano de la segunda mitad del siglo XX, uno de los más influyentes en la política económica de la Revolución.

⁸ En este caso específico, el término instituciones está haciendo referencia a los organismos de la administración del Estado, sean centrales (como los ministerios o agencias) o territoriales (como los gobiernos locales).

verticalizadas a lo largo de todo el país⁹. Con ello, los objetivos centralmente definidos se traducen en directivas vinculantes institucionalmente.

Esto impide una visión coherente del papel de las diferentes ramas en el desarrollo nacional, y genera desbalances y falta de integralidad en las acciones que, desde las respectivas instituciones, se ejecutan en cada territorio. A pesar de que en teoría cada ministerio ramal supuestamente engloba a la mayoría de las empresas que corresponden a su rama, la práctica es mucho más rica. La tendencia histórica consolidada en los últimos años ha llevado a que cada institución busque internalizar bajo su subordinación todas las actividades principales y secundarias de las que se nutre para cumplir sus tareas. Como consecuencia, se generan grandes organismos semiautárquicos que no fomentan las relaciones horizontales, no confían en la tercerización y, por tanto, desarrollan muy bajos niveles de especialización. Por otra parte, algunos de estos organismos funcionan bajo marcos regulatorios diferenciados que les permiten resultados también diferenciados.

Además, ello conlleva que los ministerios se concentren en dirigir sus sistemas empresariales en detrimento de sus funciones estatales. Con la creación paulatina de las diferentes organizaciones superiores de dirección empresarial (especie de gran conglomerado), y con la consecuente eliminación de la subordinación a los ministerios de estas organizaciones empresariales, se contribuye a separar las funciones estatales de las empresariales, pero no se modifica el enfoque institucional de la planificación y, con ello, los incentivos a la autarquía antes mencionados.

Finalmente, para evitar problemas que hoy afectan severamente, los planes elaborados han de caracterizarse por una rigurosa coherencia sistémica. Esto significa que su desagregación esté compatibilizada en sus diferentes horizontes temporales; que la observancia estricta de las interdependencias ramales garantice la inexistencia de embotellamientos y descalces productivos; que la distribución territorial de las actividades previstas no resulte contradictoria entre sí, ni respecto a las características y necesidades de los territorios.

Garantizar coherencia simultáneamente en tantas dimensiones es poco menos que imposible si no se realiza algún tipo de modelación sobre la base de datos *input-output* (I-O), que ofrezca las interdependencias ramales-institucionales-territoriales. Sin embargo, en Cuba no se dispone de una construcción estadística que refleje estas interrelaciones desde hace más de 25 años¹⁰. Construir una matriz I-O, o al menos el cuadrante que refleja las relaciones intersectoriales de consumos intermedios,

⁹ El sistema económico en Cuba está estructurado de forma tal que prácticamente todas las entidades se encuentran subordinadas a algún ministerio o agencia gubernamental, lo cual es condición para el funcionamiento del modelo vertical de asignación de recursos.

¹⁰ Cuba fue el segundo país en América que logró tener una matriz *input-output*, luego de EE.UU. Esta se realizó en el año 1965, impulsada por el Ministerio de Industrias de aquel entonces, y fue presentada al propio Vassily Leontief en su visita a La Habana en 1969. Se hicieron dos versiones, una primera con 171 actividades, solamente para la industria, y una segunda versión con 97 sectores, que sí incorporaba en el cuadrante de las relaciones intersectoriales la agricultura, la construcción, el transporte, la administración, etcétera. El trabajo requirió casi dos años de trabajo de un equipo de alrededor de 50 personas. Posteriormente, no es hasta inicios de los años 80 que se emprende nuevamente una encomienda similar, con la obtención del llamado Balance de Relaciones Intersectoriales Estadístico, que abarcó 750 productos de 179 actividades con base en 1981. Este balance fue actualizado entre 1989-1990. Los datos arrojados por ambos estudios no han sido publicados hasta la fecha. Aunque algunos pequeños grupos de expertos han realizado estimaciones a inicio de los 2000, ejercicios de

constituye una condición para la elaboración coherente y viable del Programa de Desarrollo Económico y Social de largo plazo anunciado por las autoridades cubanas¹¹. De lo contrario, será excesivamente complejo formular objetivos de política industrial articulados.

De la asignación material a la regulación financiera

La nueva concepción de planificación que se recomienda, requiere instaurar un marco regulatorio con predominio de una regulación de tipo financiera, cuya superioridad más evidente radica en su capacidad para reducir complejidad y rigidez en los procesos de asignación de recursos, lo que significa construir un diseño en el cual los productores, para su función en la economía y la sociedad, enfrenten restricciones financieras fuertes y tengan un rango amplio de libertad para decidir el destino de sus gastos.

Aun ante las restricciones de oferta que puede presentar la economía, en última instancia lo que determina estas restricciones en la gran mayoría de los renglones es la limitada capacidad financiera para adquirir en el exterior lo que no puede ser producido internamente. Por tanto, una nueva noción debería privilegiar el empleo de mecanismos financieros y no materiales para conducir estas actividades. Por ejemplo, si las restricciones para la producción de energía eléctrica vienen dadas por la elevación de los precios de importación del combustible y no por la capacidad de generación instalada, entonces se debe establecer un sistema de precios finales que cubra el costo real de producción y eliminar las asignaciones físicas de kilowatt-hora. De esta forma, se permitiría a las entidades autorregular su consumo eléctrico en función de sus necesidades y capacidades de financiarlo, y a la vez se garantizaría el equilibrio en el balance financiero en divisas del país.

La generalización de esta práctica, sumada al otorgamiento de plenas facultades a las empresas para su gestión, debe conducir a que los objetivos de desarrollo de largo plazo y sus expresiones en el mediano y corto plazos se traduzcan en el predominio para las empresas de un conjunto de metas financieras como el aporte al Estado por utilidades netas. Luego se requiere establecer un marco regulatorio que garantice que los resultados financieros de las entidades se correspondan con los resultados aspirados en el sector real.

Uno de los aspectos medulares en esta propuesta radica en la necesidad de reinterpretar las funciones de balance y asignación, delimitando sus fronteras. Por un lado, la elaboración de balances en la economía, tanto materiales como financieros y humanos, constituye una herramienta para visualizar de manera anticipada la disponibilidad de recursos a partir de sus posibles fuentes y destinos, y resulta un elemento imprescindible que, de hecho, debe ser fortalecido. Sin embargo, estos balances no deben emplearse como un mecanismo directo de asignación de recursos o como una orden directa de ejecución para los agentes. Solo deben constituir un referente indicativo, básico para movilizar a los actores mediante la activación de otros instrumentos de política.

este tipo no se han vuelto a organizar desde el arribo de la crisis de los años noventa y el consiguiente impacto sobre la capacidad institucional de acometerlos.

¹¹ Existen las condiciones para acometer este trabajo a través de un censo industrial u otro método que, al menos, ofrezca una aproximación a las interrelaciones, sin que constituya un proceso excesivamente costoso.

En correspondencia con esta lógica, uno de los objetivos sería transitar paulatinamente a la asignación de la mayoría de los recursos a lo largo de toda la economía mediante relaciones de mercado, observadas por el Estado y reguladas cuando sea preciso. Una vez que quede liberada la mayoría de los intercambios, el Estado adquiere la responsabilidad de velar por que estos se correspondan con los objetivos centralmente planificados, que habrían sido identificados a través de los balances. Ello se debe garantizar a través de instrumentos fundamentalmente indirectos, con políticas de incentivo, asignaciones presupuestarias y marcos regulatorios flexibles. Aprender a regular indirectamente estos intercambios por parte del Estado constituye una condición para que la descentralización no culmine en impactos socialmente indeseables.

En las modificaciones al funcionamiento del sistema empresarial estatal (Ministerio de Justicia, 2014), implementadas a partir de abril de 2014, se identifican importantes avances en este sentido. Estas directivas recientes pretenden generalizar a todo el sistema empresarial un nivel de autonomía que ataca directamente aquella noción de planificación que hasta ahora ha enredado a la economía cubana en una telaraña administrativa, carcelera de la iniciativa y la innovación, y mordaza para la productividad.

En estas normas se define, entre otros elementos, la transformación del concepto “objeto social”, que en lugar de continuar definiendo de forma explícita lo que puede o no hacer cada entidad, en lo adelante enunciará solamente cuál es su actividad fundamental. Todo lo demás que se pretenda producir sería decisión de la directiva de la empresa. En paralelo aparece un concepto nuevo, el de “encargo estatal”, que estaría definido por las cantidades y tipos de producciones que el Estado va a encargar a la empresa para satisfacer los objetivos prioritarios. El resto de las producciones se podrá comercializar en el mercado, supuestamente a cualquier agente económico, a precios mutuamente convenientes¹². Este concepto constituye una traslación al sector empresarial no agrícola de lo que ha estado funcionando durante muchos años en la agricultura, donde una entidad estatal se responsabilizaba de acopiar los “encargos” realizados a los productores. Lo positivo de esta lógica radica en que –por primera vez en varios años– se pretende generalizar la posibilidad a todo el sistema empresarial de que comercialice excedentes productivos, sin necesidad de regirse por arreglos centralmente establecidos.

En este punto es donde el mercado encuentra la semilla de su desarrollo, cuando para adquirir un insumo basta con establecer contacto con los oferentes y acordar los términos, sin que medien barreras ni permisos administrativos supraeconómicos. En la medida en que se logre que los objetivos prioritarios sean satisfechos a través de ese mercado, entonces el “encargo estatal” debería ir cediendo espacio como mecanismo directo de regulación de la producción, al comprometer cada vez una menor parte de la capacidad productiva de la empresa. He aquí una importante transformación conceptual que, de generalizarse adecuadamente, puede tener resultados muy positivos. Súmese a esto que las empresas retendrán el 50% de las utilidades, las que podrán distribuir o invertir; y que conservarán las reservas creadas a partir de los débitos atribuidos a la depreciación de los activos, montos que hasta ahora habían sido cedidos a los niveles centrales.

Visto en una perspectiva temporal, deberían reducirse progresivamente las solicitudes de producciones físicas a las entidades estatales –y por tanto las asignaciones físicas a otras entidades– y dejar libre cada vez una mayor parte de la capacidad

¹² De esto se deriva que si las producciones “encargadas” por el Estado se contratan a precios inferiores a los de mercado, entonces este “encargo” funciona de la misma forma que un impuesto a las empresas.

productiva de los oferentes para que puedan realizarla en el mercado, mientras se obliga a los demandantes a completar su cartera de insumos cada vez más a través del mercado.

Las asignaciones materiales o las normativas sobre restricciones físicas de recursos solo deberían dirigirse a aquellos renglones realmente limitados desde el punto de vista de la disponibilidad física, que no puedan importarse aun teniendo financiamiento; que impliquen restricciones de capacidad no solubles a corto plazo, y cuya limitación no sea recomendable a través del incremento de los precios. Por otra parte, el Estado no debería enajenar la capacidad legal de asignación central de recursos físicos en situaciones excepcionales, dadas las ventajas que ello ofrece en cuanto al alto grado de selectividad, inmediatez y maniobrabilidad, cuando se le concentra solo en aspectos claves.

Otro tema trascendente es el que se refiere al diseño de las interacciones horizontales entre los diversos agentes que proliferan en la economía. En este sentido, comienzan a establecerse transacciones regulares entre los emprendimientos privados, las cooperativas y el sector estatal, sin límite de facturación preestablecido, como ocurría anteriormente. Ese es otro arquetipo que se va rompiendo, no sin una gran resistencia. Las normativas que rigen este asunto no determinan montos máximos para la contratación de bienes y servicios a los privados por parte de instituciones estatales¹³. Solo establecen dos principios esenciales: convocar a un proceso de licitación pública y que la decisión se adopte por un órgano colectivo de dirección. En intervenciones públicas realizadas por autoridades de elevado nivel (Murillo, 2013), se ha hecho referencia a algunas distorsiones generadas con la aplicación de esta medida. Se han producido ejemplos de pagos irracionales y se ha enfatizado por las autoridades en la necesidad de corregir la aplicación, pero no de revertir el concepto.

El concepto es claro: tienen que estar conectadas todas las formas productivas, tienen que poder comerciar entre ellas, tienen que partir de condiciones de igualdad relativa, tienen que competir o integrarse espontáneamente en cadenas de valor; en fin, tienen que construirse los mercados con sus oferentes y demandantes, sean formas productivas o consumidores finales. Luego, en paralelo debe potenciarse el sector estatal, pero sobre la base de ventajas competitivas naturales o adquiridas, y no de ventajas administrativas artificiales. Lo que había ocurrido hasta el momento es que las empresas estatales tienen –por decreto administrativo– control monopólico artificial en muchas actividades, pero a la vez están mucho más atadas que las formas no estatales para producir con eficacia –también por disposiciones administrativas–. Ambas cosas hay que corregirlas.

Finalmente, la gestión presupuestaria debe convertirse en la herramienta fundamental del Estado para la asignación y control de los recursos a todas las entidades estatales. Cuando estas puedan concurrir al mercado en igualdad de oportunidades respecto a cualquier otro agente económico, no será preciso asignarles recursos de forma física. En el caso de las empresas (estatales), el Estado debe tender a exigir como meta fundamental los aportes que realicen al Presupuesto por el rendimiento de la inversión estatal a corto, mediano y largo plazos (aporte al Estado como dueño). Cederían protagonismo a otro tipo de indicadores que deben ser manejados únicamente por la dirección de la organización empresarial para acometer su gestión. En el caso de las instituciones de servicios sociales (unidades presupuestadas), todas sus necesidades deberán depender solo del presupuesto y

¹³ Sin embargo, por el momento, solo se fomentan las relaciones en un solo sentido: Las entidades estatales pueden acceder a servicios o bienes privados, pero –por lo general– los productores privados no pueden adquirir insumos en empresas estatales (excepto como consumidores o compradores al detalle).

no de asignaciones físicas de recursos, con lo cual se les impone el reto de acometer, en lo adelante, efectivos procesos de presupuestación para todas sus actividades.

Cambios institucionales requeridos para la nueva planificación

Una de las primeras funciones de la planificación está relacionada con la definición de la función que corresponde desempeñar en la economía y la sociedad a cada entidad económica estatal, clasificándolas por tipo. En correspondencia con ello, se erigen ciertas reglas para conducir los comportamientos de cada una. Actualmente, en Cuba las entidades económicas estatales se clasifican en dos tipos: empresas y unidades presupuestadas (estas últimas, por lo general, son entidades creadas para la prestación de servicios sociales). Se identifican como empresas, en última instancia, aquellas que tienen capacidad de cubrir sus gastos con sus ingresos; y como unidades presupuestadas, aquellas que no pueden hacerlo. Utilizar este criterio es inapropiado.

La posibilidad de obtener un saldo económico positivo en una entidad puede depender de múltiples elementos. Entre ellos: la eficacia de su gestión, las condiciones de mercado que enfrenta, el precio internacional de sus insumos, la tasa de cambio, las regulaciones que se le impongan por el Estado. Ninguno de ellos se corresponde estrictamente con la naturaleza de su función en la sociedad. Esto genera vacíos reglamentarios que requieren ser ocupados con intervenciones discrecionales.

Por otra parte, existe una gran confusión en torno a la categoría de “empresa socialista”, la cual se supone debe ser rentable y eficiente, pero a la vez debe hacerse cargo de misiones sociales, independientemente de los costos que impliquen. Con ello no se concibe la empresa como una organización optimizadora, lo cual confisca, desde su propia concepción, una gran parte de los incentivos a la innovación y a su desarrollo constante.

Una de las transformaciones a acometer, en este sentido, sería revisar en todas las entidades estatales cuál es su función en la sociedad y utilizar ello como criterio de clasificación, a los efectos de configurar las reglas que van a regir sus comportamientos. Como resultado, se obtendrían al menos tres tipos de entidades con funciones de optimización y reglas bien diferenciadas:

1. Entidad maximizadora de rentabilidad, sujeta a metas de bienestar público (sociedades mercantiles). Su misión fundamental en la economía será obtener la mayor cantidad de beneficios netos posibles, que combine una perspectiva de corto plazo con la sostenibilidad y crecimiento a largo plazo. Sus resultados se medirían por el aporte neto que realiza al Presupuesto del Estado como propietario (no como fisco). Estaría acotada por normas de producción socialmente responsables, al igual que el resto de los actores productivos. Como principio, no se le regularían las producciones físicas, ni tampoco deben asignársele insumos materialmente, aunque puede exigírsele –como encargo estatal– un determinado nivel de producción de algún renglón específico de interés nacional, el cual debe comprometer solo una parte de sus capacidades productivas. Funcionaría en condiciones de mercado, con plenitud de autonomía sobre todas las decisiones de la gestión de la empresa, con totales facultades para exportar y sin restricciones para el acceso a recursos importados. Tendrían que interactuar competitivamente tanto en el mercado

doméstico, como en el externo. El Estado no la protege de la quiebra. Se regiría metodológicamente según las normas emitidas por todos los organismos centrales que regulen sus actividades.

2. Entidad maximizadora de bienestar social sujeta a niveles preestablecidos de rentabilidad (empresas sociales). Su misión fundamental en la economía sería maximizar el bienestar público, expresado en la producción de bienes o servicios altamente sensibles para el desarrollo del país. Su función no radicaría en buscar el máximo de rentabilidad posible, aspecto que la distingue del primer grupo. Estaría sujeta a determinadas metas de rentabilidad –a planificar y negociar a priori–, con lo cual puede o no ser rentable. La sociedad no está dispuesta a cerrarla, aunque ocasionen pérdidas económicas sostenidas. El Estado puede financiar parcial o totalmente sus actividades, aspecto que podría variar de un período a otro. Se regiría metodológicamente según las normas emitidas por todos los organismos centrales que regulen sus actividades.
3. Entidades de la administración pública (unidades presupuestadas). Corresponderían solamente al aparato administrativo del Estado. Son las únicas que se subordinarían económicamente a los ministerios. Sus funciones económicas se reducirían a la administración operativa de la entidad. Su misión fundamental estriba en la optimización del cumplimiento de las funciones de administración pública asignadas. Dependerían completamente del presupuesto.

Con esta nueva configuración, quedaría clara la función en la sociedad de cada tipo de entidad económica y con ello la variable a optimizar. Se esclarecerían las reglas. Una vez definido esto, debería permitirse a las entidades estatales que ejerzan su capacidad de establecer sistemas de planificación interna ajustados a sus características, que les permita responder con eficacia al cumplimiento de su responsabilidad social y a las exigencias del mercado. Esta característica constituye condición necesaria para que la autonomía en la gestión de estas entidades se desarrolle eficientemente.

Otro aspecto relevante tiene que ver con la estructura de la oferta en los mercados cubanos. Por lo general la producción de cada renglón se concentra en una o muy pocas empresas, persiguiendo supuestos beneficios de escala derivados de la especialización. Este contexto monopolístico, aunque encierra un sentido esencialmente diferente al que adquiere bajo condiciones de propiedad privada, representa también un poder de mercado virtualmente absoluto, que profundiza una relación de fuerza favorable al productor respecto al consumidor. Para contrarrestar esto, los órganos estatales superiores han intentado suplantar el inexistente control horizontal de los consumidores, con un diseño que sobredimensiona los mecanismos de control vertical de la economía; por tanto, tiende a la reducción de la autonomía de las empresas.

Una estructura monopolística de la oferta tiende a conducir a una forma de gestión centralizada y lo mismo ocurre a la inversa. La concentración de la producción y la gestión centralizada son dos aspectos independientes, aunque muy estrechamente relacionados. El proceso en marcha de ampliación de las atribuciones a las empresas y de reducción del andamiaje regulatorio centralizado no alterará demasiado las condiciones de déficit de oferta. Lo que sí permitirá rendimientos extraordinarios a las entidades productivas, si no se modifica la estructura monopolística que hoy caracteriza a los mercados de bienes y servicios.

En lo adelante, para que puedan funcionar coherentemente los elementos del sistema ante las nuevas condiciones, se requiere organizar la producción de forma tal que se evite la concentración artificial¹⁴ de altas cuotas de mercado en uno o pocos productores, aunque estos sean estatales¹⁵. Ello supone que, como condición para la descentralización de facultades a las empresas estatales, se debe desconcentrar la producción entre varias entidades (estatales o no), sobre todo en las que su mercado relevante es el doméstico¹⁶, propiciar las condiciones para que afloren la cooperación y la competencia, y evitar así situaciones de control monopólico y de arbitraje, que tanto afectan al consumidor final.

De lo anterior debería exceptuarse la producción de renglones considerados estratégicos, de bienes de capital o donde sus características tecnológicas, costos de producción o requerimientos de especialización presenten condiciones de monopolio natural.

Una gran parte de los esfuerzos debe concentrarse en lograr que en los mercados de bienes y servicios la mayoría de los productos estén determinados por la demanda y no por la oferta, para superar la situación actual conocida como “tiranía de los productores” (Brus, 1969). Además, para un mismo bien o servicio, el Estado debería evitar la creación de parcelas especiales con precios diferenciados, que comúnmente estimulan procesos de arbitraje o especulación, generadores de fuentes privadas de acumulación no deseada. Ello implica que la protección a grupos sociales vulnerables debería realizarse fundamentalmente mediante subsidios monetarios, y no a través de entregas físicas de productos.

Como colofón en este aspecto, es preciso diseñar en los próximos años las instituciones requeridas para la defensa de la competencia y la protección efectiva al consumidor. Para ello se requiere iniciar cuanto antes un proceso de calificación de funcionarios en cuanto a mecanismos de regulación de mercados.

Otros cambios institucionales se requieren para acompañar este proceso. Por ejemplo, es imprescindible disponer de una institución o dependencia que se dedique permanentemente a la realización de estudios de futuros y al diseño de propuestas estratégicas para la economía y la sociedad cubanas, desde un enfoque multidisciplinario. Es imprescindible fortalecer la función prospectiva de la planificación como instrumento fundamental para la evaluación ex-antes de los impactos de las políticas previstas.

¹⁴ Por lo general, la concentración de altas cuotas de mercado constituye un fenómeno no deseable en cualquier contexto. Esto es peor aún si ella no es resultado de procesos económicos, sino de decisiones de política. En los últimos cinco años, por ejemplo, se observa una clara tendencia a la reducción del número de empresas en la economía cubana, y no a causa de quiebras, sino de transformaciones organizacionales decididas desde el centro (ONEI, 2014).

¹⁵ En los últimos años, en Cuba se han visto sobrados ejemplos de ineficacia y hasta errores empresariales con impactos sustantivos sobre el consumidor final, reflejados incluso en los medios de prensa; la causa fundamental está en el control artificial absoluto del que disponen sobre el mercado y la consiguiente ausencia de competencia, así como también la ausencia de incentivos adecuados al interior de estas empresas (ej. Servicios de Telefonía Móvil de ETECSA, Empresa de Correos de Cuba, entre otros).

¹⁶ Cuando el mercado relevante de una empresa es el externo, entonces es probable que sí se justifique la presencia de una gran entidad concentradora que adquiera más fuerza para enfrentar a los competidores exteriores.

Las exigencias de una eficaz función de evaluación¹⁷

Que la sociedad cubana avance hacia un estadio superior de desarrollo, conservando una lógica no capitalista, no es un proceso que se garantice solo con la conservación de los medios fundamentales de producción en poder del Estado. Se requiere alcanzar progresos objetivos en variados ámbitos y que estos, a su vez, sean percibidos y ponderados favorablemente por la población. La política de una economía cuya naturaleza pretende ser distinta debe concebirse como un todo armónico con lo social, debe medirse por sus impactos en el ser humano y no supeditar estos a los equilibrios *per se* que persigue el paradigma convencional.

Esto nos lleva a otro asunto también conceptual: ¿Pueden considerarse óptimos los indicadores convencionales de la macroeconomía para evaluar el desempeño de la economía cubana? La dinámica de la economía constituye un aspecto crucial en el contexto cubano actual, por lo que el PIB como indicador cumple una importante función. No obstante, en este sentido, deben ser evaluadas de manera continua y pública al menos las siguientes cuatro dimensiones: avance percibido por la sociedad en su calidad de vida, o su nivel de satisfacción general¹⁸; mejoría relativa de los trabajadores, como principio distintivo socialista esencial (puede medirse a través de la evolución de la capacidad adquisitiva de los ingresos provenientes del trabajo); transformación estructural para el desarrollo (puede evaluarse a través de diversas medidas de productividad u otra forma que se considere; sostenibilidad social y ambiental, como medida del respeto por la calidad de vida de las futuras generaciones.

Sin embargo, en cualquier caso, el punto de partida básico de todo proceso de planificación requiere disponer de sistemas estadísticos de calidad, o sea, abarcadores, confiables y oportunos. Esto es un tema aún pendiente de solución en Cuba. Los anuarios estadísticos nacionales, por ejemplo, han salido a la luz pública con casi dos años de retraso durante el último lustro. Existen muchos temas de interés sobre los cuales se capta información, pero no se publica por razones múltiples¹⁹. Una parte importante de la información necesaria para la toma de decisiones no fluye a través de los circuitos del sistema estadístico nacional. Los organismos crean sus propios mecanismos de captación de información, con lo cual se generan en ocasiones datos duplicados e inconsistentes. Sobre innumerables aspectos importantes de la realidad socioeconómica cubana, aún no se han diseñado sistemas eficaces de recopilación de datos.

En conclusión, los sistemas estadísticos tienen que articularse con los objetivos de la política económica planificados. No puede avanzarse en una política concreta si no están diseñados los mecanismos para captar la información que permita evaluar los impactos de dicha política.

¹⁷ Una de las funciones más importantes y a la vez olvidadas de la planificación es la que está asociada a la evaluación (Martín, 2005).

¹⁸ Está demostrado en varios estudios internacionales (Ramírez, 2011) que no existe una dependencia lineal entre el crecimiento de la riqueza de los países y la felicidad promedio de las personas (*Paradoja de Easterling*). Esta paradoja ha abierto preguntas muy pertinentes sobre el impacto que pueden tener las políticas públicas sobre el bienestar de los individuos, y la necesidad de regularizar medidas subjetivas científicamente validadas.

¹⁹ Algunas pueden estar asociadas a razones de seguridad nacional, pues, teniendo en cuenta la hostilidad permanente de la política de EE.UU. hacia Cuba, las autoridades cubanas guardan secreto sobre aspectos que usualmente se disponen como información pública en cualquier otro país. Por otra parte, también ocurre que determinados resultados desfavorables políticamente son enmascarados en información agregada o en nuevas categorías que impiden análisis rigurosos.

Esto nos conecta con el siguiente elemento clave en estos procesos: la función de evaluación de las políticas. El proceso de “actualización”, en términos generales, se viene implementando a partir de la lógica de “experimentos controlados”. De esta forma, las nuevas medidas primero se experimentan con un número reducido de actores, para luego generalizarlas a toda la sociedad. Este es un proceder controversial por varios factores. Por una parte, garantiza a las autoridades la cautela requerida para no perder el control político de los cambios, pues la transformación pasa muy cerca de puntos neurálgicos para el sistema, como la propiedad. Por otra, pudiera pensarse que ralentiza innecesariamente la implantación de medidas que, de antemano, ya se sabe serán generalizadas. En cualquier caso, sea para los experimentos o para las medidas generales, se requiere fortalecer y democratizar la función evaluadora. El consenso real que se logró en los albores del VI Congreso pudiera llegar a eclosionar si no se mantiene abierto un diálogo nacional que contraste los impactos de las políticas con sus objetivos declarados y participe de forma efectiva en las decisiones.

En este momento, la función evaluadora, en buena parte de los casos, corre a cargo de los mismos organismos responsables del diseño y la implementación de las medidas. Se deberían crear agencias evaluadoras con incentivos para ofrecer análisis fidedignos y evaluar rigurosamente los impactos, separadas de las instituciones que desempeñan funciones administrativas de ejecución de presupuestos públicos o de acciones de política.

Comentarios finales

Las transformaciones desatadas en los últimos años contienen importantes elementos de cambio que avizoran resultados positivos, si se consigue su instrumentación. La planificación tiene que dejar de entenderse como el mecanismo sacrosanto, a través del cual los niveles centrales del Estado deciden con precisión las fuentes y los destinos de casi todos los recursos que se ponen en movimiento en la economía, por una sencilla razón: Aun si fuera deseable, es imposible conseguirlo. Es imposible desplegar un proceso de asignación centralizada de recursos y tareas a los actores económicos sin que ello provoque despilfarros o escasez artificiales en muchas ocasiones. El sistema no puede funcionar a partir de un diseño en el que los actores tengan que interactuar con algún nivel central –buscando una liberación de un recurso, una excepción en una regla o política, o simplemente un visto bueno– para ejecutar cada operación con los restantes actores, algo que debería ser totalmente horizontal, muy sencillo y automático.

El Estado tiene que aprender a regular los procesos económicos utilizando mecanismos indirectos. La planificación debe sobrepasar su papel como regulador-coordinador cortoplacista de la producción para mirar, con un horizonte más lejano, hacia los objetivos integradores de un desarrollo socialista. El embrión de estas ideas está presente en las transformaciones en marcha y no supone una complejidad excesiva. Sin embargo, por un lado, resulta un enorme reto acometerlas en medio de una coyuntura económica tan desfavorable a escala de la economía nacional, y por otro, se requiere de un entorno monetario ordenado y de un sistema de precios coherente capaz de reflejar con objetividad los hechos económicos internos y externos.

En resumen, en el estado actual en que se encuentra el proceso de transformaciones en Cuba, cuatro enunciados conceptuales requieren atención:

- La asignación directa de recursos materiales por un agente central no es sinónimo de planificación, y esto a su vez no es un principio de las economías socialistas. La planificación debería entenderse más como una necesidad para la conducción estratégica e integral del sistema hacia la consecución de objetivos de largo y mediano plazos.
- Mercado no es sinónimo de propiedad privada. El mercado es una institución objetivada en el mundo contemporáneo, funciona como elemento coordinador de las interacciones inevitables que se producen entre millones de agentes económicos, no es exclusivo de economías capitalistas y su expansión no requiere o conduce necesariamente al control privado sobre la actividad económica.
- La proliferación del mercado no es un fenómeno inocuo: sí tiende a apuntalar la reproducción de un sujeto individual desmarcado del proyecto colectivo, pero la planificación practicada tampoco evita este individualismo. Dado el contexto general actual la sociedad cubana, no se salva del egoísmo como fenómeno social optando por uno u otro modelo económico más o menos mercantilizado. Si se quiere evitar el proceso en curso de precarización de los valores históricamente edificados, se requiere un rediseño mucho más riguroso desde la educación y la cultura.
- No es posible transformar las bases de la planificación, sin transformar los mecanismos de dirección de la sociedad –entiéndase el sistema político en su conjunto– hacia diseños más participativos.

Bibliografía

1. Brus, W. (1969): *El funcionamiento de la economía socialista. Problemas generales*. OIKOS Ediciones, Barcelona.
2. Espina, M.; Hernández, R.; Rodríguez J. L. y Triana, J. (2011): “El Período Especial veinte años después”. *Revista Temas*, N° 65 (enero-marzo), La Habana, pp. 59-75.
3. Lange, O. (1957): “Papel de la planeación en la economía socialista”. Intervención en el Instituto de Política y Economía Nacionales de Belgrado, Yugoslavia.
4. Mandel, E. (1986): “In Defence of Socialist Planning”. *New Left Review*, N° 159, septiembre-octubre, Londres, pp. 5-37.
5. Martín, J. (2005): “Funciones básicas de la planificación económica y social”. Serie Gestión Pública. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), CEPAL, <http://www.cepal.org/es>, 24/02/2013.
6. Ministerio de Justicia (2014): “Gaceta Extraordinaria, N° 21 de 2014. Gaceta Oficial de la República de Cuba. <http://www.gacetaoficial.cu>, 22/05/2014.
7. Murillo, M. (2013): Intervención ante la Asamblea Nacional del Poder Popular, 22/07/2013. La Habana.
8. Oficina Nacional de Estadísticas e Información, ONEI (2014): “Informe sobre organización institucional”. <http://www.onei.cu>, 10/4/2014.

9. Partido Comunista de Cuba (2011): “Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución”. La Habana.
10. Ramírez Gallegos, R. (2011): “La felicidad como medida del Buen Vivir en Ecuador. Entre la materialidad y la subjetividad”. Documento de Trabajo N° 1, Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo de Ecuador, Quito.
11. Rodríguez, C. R. (1980): “Problemas prácticos de la planificación centralizada”. *Revista Comercio Exterior de México*, Vol. 30, N° 11, México, pp. 1214-1219.