

La calidad de las instituciones y el desempeño económico cubano

Por PÁVEL VIDAL

Buenos días. Vamos a hacer una presentación básicamente sobre economía cubana, pero respetando el propósito del evento intentaremos un enfoque desde algunos conceptos relacionados con las instituciones. No es mi tema fundamental de investigación, por ello la idea es poder, más que todo, vincular instituciones y crecimiento económico dentro del proceso de cambios actuales en Cuba.

El tema de las instituciones tiene un problema de medición, es muy difícil la medición de la calidad de las instituciones; por ello nos aproximamos indirectamente a partir de lo que reflejan sus resultados económicos.

El tópico de las instituciones en las ciencias económicas es relativamente nuevo. Es cada vez más frecuente abordar la problemática del crecimiento y desarrollo de las economías, no solo tomando en consideración los factores más convencionales, como las tasas de ahorro, la inversión, los niveles de capital, la tecnología, los factores demográficos, sino que hay una literatura y una búsqueda de evidencia empírica en relación con el importante rol que juega la calidad de las instituciones en el desempeño económico.

Bajo esta lógica estuve trabajando el año pasado con el catedrático español José Antonio Alonso, que sí es especialista en instituciones. Alonso define en sus estudios cuatro criterios para medir la calidad de las instituciones

Alonso considera el criterio convencional de **eficiencia estática** en las instituciones económicas, asociado a la capacidad de regular los fallos del mercado, es decir, las asimetrías de información, la existencia de monopolios, los fallos de coordinación, entre otros, y por esta vía reducir los costos de transacción y facilitar la acción colectiva. Alonso añade el criterio de **legitimidad**, en el cual se apoya la verdadera capacidad de influir sobre el comportamiento de los agentes económicos. Como planteaba en el día de hoy Víctor Fowler, existen instituciones formales e informales, y en ambos casos son construcciones sociales. Para que estas construcciones efectivamente modulen las decisiones económicas, requieren de legitimidad. Alonso igualmente llama la atención sobre la **eficiencia dinámica**, asociada a la capacidad de adaptación de las instituciones a las mutaciones del entorno, y no solo adaptarse, sino anticiparse a los cambios, tanto del entorno nacional como internacional. Y finalmente, añade un cuarto



criterio relacionado con la **certidumbre o previsibilidad del marco institucional**.

Apoyados en estos criterios intentamos un diagnóstico sobre la calidad de las instituciones cubanas antes de las reformas emprendidas por el presidente Raúl Castro, y lo más interesante, tal vez, fue sugerir algunas posibles transformaciones que pensamos podrían estar ocurriendo hoy en dichos criterios de calidad institucional.

Estos cuatro criterios son los que estamos mostrando en la presente tabla, que resume algunos de los principales puntos de nuestro artículo en el recién publicado libro *¿Quo Vadis, Cuba? La incierta senda de las reformas*.

Obviamente, todos estos criterios son cualitativos e inobservables, nos aproximamos a ellos indirectamente. Para Cuba, es bastante evidente el deterioro de la eficiencia estática de las instituciones económicas.

Cuba: Los criterios de calidad institucional. (Alonso y Vidal, 2012)

Eficiencia estática	<ul style="list-style-type: none"> • Es muy evidente que el marco institucional cubano no ha promovido el desarrollo económico (bajos crecimientos). • Los salarios reales representan el 35% del nivel que presentaban en 1989.
Legitimidad	<ul style="list-style-type: none"> • No es posible sostener más el argumento de que la imposibilidad de hacer cambios obedece a factores externos. • Hay un deterioro de los servicios sociales y aumento de la desigualdad. • Quiebre del contrato social intertemporal (nuevas generaciones)
Eficiencia dinámica	<ul style="list-style-type: none"> • Las instituciones cubanas se han resistido a adaptarse a las mutaciones del entorno.
Previsibilidad	<ul style="list-style-type: none"> • Han ofrecido estabilidad y certidumbre.

Después de la caída del campo socialista, se ha demostrado la incapacidad de recuperación de los índices industriales, de la producción agrícola, y es muy visible el deterioro de la infraestructura. Los salarios medidos en términos reales hoy representan un 35 por ciento del nivel que presentaban en el año 89. Después de transcurridos más de veinte años, no puede culparse a la situación especial vivida en los años noventa, ni responsabilizar únicamente al embargo estadounidense. Es obvia la incapacidad de recuperación a partir del modelo imperante y de las instituciones que lo componen.

Ello, comprensiblemente, afecta su legitimidad, en especial, cuando se reflejan en las dificultades para acceder a bienes básicos de consumo y servicios y cuando siguen agobiando la vida cotidiana de los cubanos. Ya no es posible asociar esa incapacidad de recuperación solamente a factores externos al sistema económico doméstico. El propio discurso político de la reforma no ha hecho énfasis en los factores externos, sino que, por el contrario, se ha promovido un reconocimiento y una descarnada valoración de las deficiencias internas de la economía y se ha iniciado un proceso de transformaciones inéditas en la experiencia histórica de la revolución cubana.

Más de 20 años de estancamiento económico, con deterioro de los servicios sociales y con un duro reflejo en la cotidianidad, van en contra de la legitimidad de las instituciones cubanas imperantes. También hacíamos énfasis en el quiebre de ese contrato social intertemporal, en el cual las personas asumen un sacrificio temporal pensando en beneficios futuros. Esta generación que se mencionaba en el evento, la generación escondida, sí asumió un contrato social intertemporal con el proyecto cubano, para supuestamente, hoy en día, ver los frutos de ese sacrificio. Su realidad de hoy, en la generalidad de los casos, no coincide con el futuro que se había prometido y por el cual entregaron su proyecto de vida y sus mejores ilusiones. Las nuevas generaciones no están ajenas a esta experiencia.

También concluíamos en el texto que existía una decadencia de la eficiencia dinámica de las instituciones cubanas, pues se han mostrado resistentes a adaptarse a los cambios del entorno internacional luego de la caída del campo socialista y las innumerables muestras de ineficiencia estructural del modelo socialista de corte estalinista. Hubo una reforma en los años 90, pero que luego se detuvo al acercarse la economía a Venezuela. Como las instituciones se han mantenido, en su esencia, inmutables, pues sí han reportado estabilidad y previsibilidad a la sociedad.

Este es como un diagnóstico, muy resumido, de la situación antes de la reforma. ¿Qué veíamos en cuanto a la situación actual? La reforma tiene una intención marcada de mejorar la eficiencia estática de las instituciones económicas, para así promover el crecimiento y el desarrollo. Sin embargo, hasta el momento no hay resultados significativos, no se alcanzan las metas de crecimiento del PIB, algo que mostraré a continuación en un gráfico.

Como no hay resultados visibles, pues no hay todavía una ganancia en legitimidad, mientras que sí hay una ganancia en cuanto a eficiencia dinámica, debido a que estamos viendo una mayor disposición al cambio. Uno puede pensar que las reformas son lentas, pero al mismo tiempo uno observa que las reformas son sistemáticas y son estructurales, la economía cubana es distinta de lo que era hace seis años.

Por otra parte, como hay transformaciones importantes que tocan a las familias, sobre todo asociadas a la reforma laboral, que implica un aumento del desempleo, y referidas al sistema de subsidios que persigue, entre otras cosas, la eliminación de la libreta de racionamiento alimentario, pues hay un costo vinculado al criterio de previsibilidad, dado que ha aumentado la incertidumbre con la cual los cubanos perciben al futuro.

Vinculado a la ausencia de resultado están los datos del producto interno bruto cubano que se expresan en el gráfico anteriormente expuesto. Manejamos como horizonte el año 2016, dado que en el año 2011 se definen los lineamientos con un horizonte de cinco años. No obstante, ubicamos el comienzo de la reforma en el año 2008, cuando asume la presidencia Raúl Castro y comienzan las primeras medidas en la agricultura.

Inicialmente la meta era un crecimiento de 5.1 por ciento, después se bajó a 4.4 por ciento, pero hoy en día el promedio de crecimiento de la economía se ubica en 2.7 por ciento. Nos atrevemos incluso a hacer una proyección. Dada una evolución tendencial de las principales variables macroeconómicas, incluidas en un modelo, se obtiene que, efectivamente, este año

2014 sería el segundo año peor de la economía desde que comenzó la reforma, con un crecimiento de 2.0 por ciento, solo superado por el año 2009, cuando apenas se creció un 1.4 por ciento.

Hemos sugerido que la reforma debe aumentar su velocidad y que los experimentos tal vez no sean la mejor aproximación para todas las transformaciones. Pero a esta altura, ya se puede definir la velocidad lenta y los experimentos como características propias del proceso de reformas y asumirse que se van a mantener al menos hasta el año 2016. Bajo este supuesto, y extrapolando la tendencia de las variables macroeconómicas, nuestra proyección es que ya es imposible alcanzar la meta de crecimiento que se propuso el gobierno. Y no estamos hablando de la meta de crecimiento que nosotros esperaríamos, o la de Vietnam, que en los primeros años de la reforma alcanzó un crecimiento de 5 por ciento, sino que estamos hablando del incumplimiento de las propias expectativas que se hizo el gobierno con sus reformas.

En esta proyección no están incluidos posibles *shocks* tanto negativos como positivos. La dependencia a Venezuela puede provocar, por ejemplo, una caída del producto interno bruto de 7.7 por ciento si desaparecen estos vínculos. Un escenario positivo sería alguna flexibilización de las sanciones desde Estados Unidos. Otro escenario más probable que los anteriores es una ley de inversión extranjera que efectivamente promueva un aumento significativo de las inversiones en Cuba. Si la ley de inversión extranjera logra que las inversiones en Cuba crezcan a tasas de dos dígitos, más de 20 por ciento, 25 por ciento exactamente, como se había propuesto el gobierno para los años 2012 y 2013, pues estamos previendo que si eso sucede, el producto interno bruto cubano podría aumentar su crecimiento hasta un 6 por ciento. Pero aun con un 6 por ciento en el 2015 y 2016, que sería una proyección bastante optimista, no se alcanza la meta del 4.4 por ciento de promedio anual para el período 2011-2016.

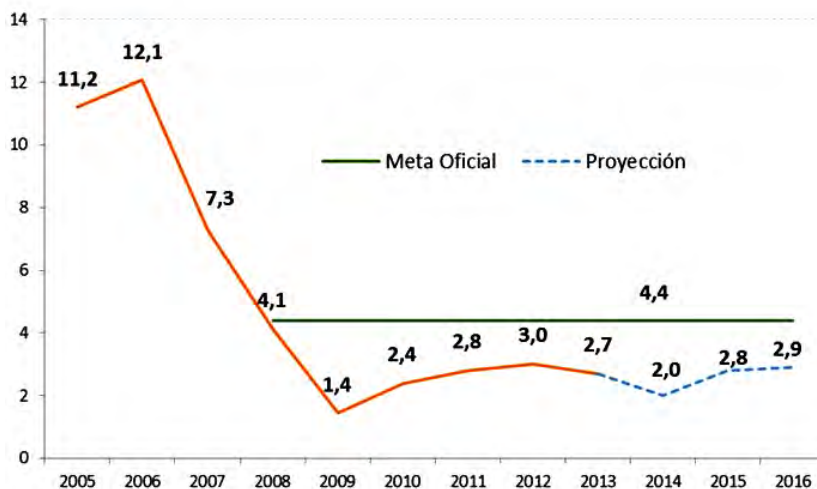
¿Cuáles son las causas del incumplimiento de las metas de crecimiento? Las asociamos a tres factores fundamentales; uno: la baja respuesta de la agricultura a los cambios; segundo: el incumplimiento de los planes de inversión, y tercero: la permanencia de este entramado cambiario y monetario tan distorsionante asociado a la dualidad monetaria.

Había muchas expectativas en cuanto a lo que significaba la reforma en la agricultura, de hecho, en *Espacio Laical*, una vez Lenier González y yo publicamos una entrevista en la que poníamos algo así: “si fracasa la reforma en la agricultura, fracasará toda la

reforma.” Eso lo decíamos pensando en las distintas implicaciones que tiene un resultado significativo en la agricultura. La agricultura la veíamos como una vía por la cual los cambios podrían ofrecer resultados significativos a corto plazo, y así sumar apoyo popular y legitimidad. Lo asociamos también a este difícil tránsito en la política social, el de pasar de una política de subsidios universales a una política de subsidios más focalizados, y con ello eliminar la libreta de racionamiento. Ahí nos acordamos de Vietnam, que también se planteó este tránsito, y nos explicaban los vietnamitas que no eliminaron la libreta de racionamiento, sino que se extinguió a partir de los resultados en la agricultura. Lo vinculábamos también con los significativos montos que el país destina para la importación de alimentos. Un despegue de la agricultura, además de permitir resultados visibles para la población, ayudaba al crecimiento por la vía de relajar las restricciones de divisas que tiene la economía.

El crecimiento promedio de la agricultura apenas ha sido de un 0.2 por ciento. Hay una baja respuesta de la agricultura a las transformaciones y ello representa la evidencia más clara de la ineffectividad de este proceso de cambios lentos y parciales. Es decir, se necesitan cambiar 10 cosas y se cambia 1, 2, 3, 4, pero esas 4 no dan resultado hasta que no se complete la 10. Por lo cual yo también esperaré que en algún momento completemos los 10 y veremos los resultados. Lo difícil es saber ese momento crítico donde se completa un paquete suficiente para obtener resultados y si existe el tiempo político para ello.

El otro factor que está detrás del incumplimiento de las metas para el PIB es la ineffectividad de los planes inversionistas. Supuestamente, con la reforma, el Ministerio de Economía y Planificación iba a mejorar la planificación y superar los persistentes errores del pasado en este tipo de prácticas de asignación y control totalmente centralizado de los recursos. Sin embargo,



Cuba: Crecimiento del PIB (%), 2005-2016

Fuente: Cuba Standard, Economic Trend Report, Primer Trimestre 2014

si uno toma los datos de planes inversionistas desde el año 2009 hasta el año 2013 y lo compara con las inversiones que efectivamente se realizaron, las inversiones ejecutadas quedan como promedio un 20 por ciento por debajo de lo planificado.

En esta brecha vemos la oportunidad para justificar una masiva entrada de capitales internacionales. Los países asiáticos invierten más del 30 por ciento de sus ingresos, por eso tienen tasas de crecimiento del 7 o 9 por ciento. América Latina invierte un poquito más del 20 por ciento. Sin embargo, Cuba se ha mantenido en una tasa de inversión del 13 por ciento, hay una deficiencia significativa de las tasas de inversión, que se aprecia en el deterioro del capital en los distintos sectores de la economía y de la infraestructura.

Y el último punto que mencionamos es la dualidad monetaria. Es un tema que hace mucho tiempo se debería haber afrontado, pero que se ha venido posponiendo. Salió ayer en *La Gaceta Oficial* un grupo de medidas para lo que el gobierno llama el día cero, el día en que va a suceder la devaluación del tipo de cambio oficial y sustituirse el peso convertible por el peso cubano en el sector empresarial. Las nuevas resoluciones van dirigidas a controlar los efectos de la devaluación en la valoración de activos, pasivos, precios minoristas, precios mayoristas y salarios; hay que estudiarse los detalles. Siempre hemos dicho que la eliminación de la doble moneda no tiene un efecto directo en la población, sino un efecto a través de las empresas y su reflejo en los precios minoristas y los salarios. Eso después en el debate podemos hablarlo.

Entonces, para cumplir con el tiempo ya tengo mis comentarios finales.

Hasta el momento no se aprecia un mejoramiento neto en la calidad de las instituciones económicas cubanas como resultado de la reforma. Los cambios lentos y parciales no han ofrecido los resultados que esperaba el propio gobierno. No hay por tanto una ganancia ni en la eficiencia estática ni en la legitimidad de las instituciones. Sí hay una ganancia en cuanto a disposición al cambio, pero que va asociada a un aumento de la incertidumbre.

Uno de los aspectos reiterados en este evento es que estamos en presencia de una reforma económica pero con múltiples implicaciones y demandas de cambio en las instituciones, pensando que las instituciones no son solo las organizaciones y las reglas, sino los valores, las creencias y las ideologías. Obviamente, en este escenario se generan resistencias al cambio. Por ello es necesario ofrecer resultados lo más inmediato posible como vía para vencer las fuentes de resistencia.

Apoyados en experiencias internacionales, pensamos que la reforma cubana pudiera manejar dos velocidades; al menos cuando se defina la nueva ruta de transformaciones pasado el año 2016. Es verdad que cambios drásticos al estilo *big bang* en la empresa estatal pues pueden provocar un colapso en la economía. Es la experiencia de Europa del Este, pero la experiencia, por ejemplo, de Vietnam, es que la reforma al estilo *big bang*, drástica, allí donde las unidades económicas son de menor escala, (cuentapropistas, pequeñas y medianas empresas, la agricultura) no hay que tener miedo a una reforma acelerada, pues se demuestra una gran capacidad de adaptación a un nuevo entorno económico, a un nuevo marco de incentivos. Por supuesto habrá fallos, habrá cosas que corregir, pero el efecto neto será positivo e inmediato.

La erradicación de la dualidad monetaria es una medida con muchas potencialidades, pero que tendrá inicialmente varios costos y generará muchas tensiones y estrés financiero asociados a la devaluación del tipo de cambio. La eliminación de la doble moneda inicialmente es un *shock*, los réditos se verán después de dos o tres años.

Hoy en día lo que apreciamos en las manos del gobierno con mayores potencialidades para poder acelerar el crecimiento es el nuevo marco regulatorio en construcción para la atracción de inversión extranjera. Va siendo la última oportunidad que tiene la reforma para acelerar sus tasas de crecimiento y mostrar que los cambios económicos e institucionales en marcha sí tienen un sentido y un beneficio.