

# LOS RETOS DE LA PLANIFICACIÓN EN CUBA EN EL CONTEXTO DE LAS TRANSFORMACIONES EN MARCHA<sup>1</sup>.

Dr. Oscar Fernández Estrada

[oscar@fec.uh.cu](mailto:oscar@fec.uh.cu)

Departamento de Planificación

Facultad de Economía, Universidad de La Habana

## Resumen

*En este ensayo se abordan algunos de los problemas que debe enfrentar el proceso de transformaciones de la economía cubana actual relacionados con la concepción de planificación predominante. Se discuten como antecedentes la noción teórica de planificación difundida, además se analiza brevemente la experiencia cubana, y se someten a debate algunas ideas de cambio relacionadas con la concepción, los procesos, las instituciones y los indicadores.*

## Palabras Clave

*Planificación económica, Economía cubana, socialismo.*

## Abstract

*This paper addresses some of the problems faced by the current process of transformation of the Cuban economy, particularly related with the prevalent planning conception. The aspects discussed are the spread theoretical notion of planning, the Cuban experience on this field, and some ideas of change related to the designing, procedures, institutions and indicators of a new planning vision.*

Para comenzar quiero agradecer a los participantes por asistir a este el panel que recoge resultados científicos de varios de nuestros jóvenes profesores que paso a paso van consolidando su desarrollo profesional. La reflexión que presentaremos en la mañana de hoy no pretende en lo absoluto dictar cátedra incontestable y sí contribuir como una más, al exquisito debate en torno a la economía cubana actual que se teje en los más variados rincones desde dentro y fuera de la isla. Ha quedado bajo mi cargo la presentación y moderación de este panel, el cual está conformado por las ponencias que introduciré más adelante.

## La noción de planificación

Quisiera comenzar mi introducción apuntando que en la historia de todos los intentos de construcción socialista que siguieron el modelo soviético aparece como una regularidad la forma

---

<sup>1</sup> Texto resumen para presentación en el panel “El paradigma interpretativo de la Planificación en Cuba. Necesidad de su redefinición”, que tuvo lugar durante el Seminario Científico “50 Aniversario de los Estudios Económicos en la Universidad de la Habana”, el 6 de marzo de 2012.

altamente centralizada y a la vez detallada que adoptó la intervención del Estado. Ciertamente los fundadores del marxismo imaginaron la organización de la nueva sociedad sobre la base de una regulación centralizada y ex-antes de la producción, pero esto fue concebido para un estadio de la sociedad que nunca ha sido alcanzado. Entonces, esta noción de planificación, difundida como principio sistémico desde la ortodoxia marxista y legada a lo largo de muchos años, es contentiva de una severa inconsistencia debido a su implantación a destiempo.

Otra de las características de esta concepción específica acerca de la planificación, ha sido la distribución directa de recursos físicos en función de determinadas metas también directivas, en cuyo proceso de consecución ha predominado el uso en gran escala de incentivos políticos y llamamientos patrióticos a la productividad y disciplina del trabajo.

Sin embargo, estos mecanismos no son formas exclusivas del socialismo, sino más bien atribuibles a una economía de guerra o emergencia, los cuales han sido empleados también en varios países capitalistas.

Estos métodos, que sí son necesarios y útiles en las etapas iniciales de una revolución social, se pueden convertir en un obstáculo para el progreso económico subsiguiente cuando se perpetúan más allá de su justificación histórica, dada su falta de flexibilidad. Según afirma Oskar Lange, 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)

La regulación directa, por tanto, es lo que ha sido interpretado como *planificación* en el imaginario históricamente predominante dentro y fuera de Cuba, lo que constituye una noción reduccionista y distorsionada de este concepto.

Como consecuencia de esta interpretación se introducen rigideces insalvables en condiciones de heterogeneidad de tipos (o actores) socioeconómicos, se subestima el papel de los incentivos económicos en el tránsito socialista, se sobrestima la capacidad de optimización de los planificadores centrales, se estimula la discrecionalidad administrativa por encima de cualquier tipo de racionalidad económica, y finalmente se incurre en un proceso altamente costoso incluso para la legitimación de la viabilidad del socialismo.

En cambio, según el propio Lange, debemos entender por planificación todo esfuerzo por “someter la acción de las leyes económicas y el desarrollo económico de la sociedad a la dirección de la voluntad humana”, lo cual se puede intentar utilizando también otro tipo de instrumentos, que se identifican en estas páginas como instrumentos de regulación indirecta. (Lange, 1957)

### **La experiencia cubana**

La Economía Cubana se autodefine desde hace cinco décadas como una economía planificada. Ciertamente la conducción de la sociedad en el camino del desarrollo socialista se ha visto marcada por un constante esfuerzo de planificación en todas sus dimensiones y horizontes. La mezcla de la influencia derivada de las prácticas de los países este-europeos con la no menos significativa impronta criolla, consiguió instrumentar un conjunto de mecanismos que caracterizaron el proceso de planificación entre finales de la década de los sesenta y principios de los noventa.

Justamente a partir de los años noventa, Cuba, a pesar de la abrupta transformación de su inserción externa, continuó dirigiendo *planificadamente* su economía a través de diversas formas – algunas todavía estrechamente asociadas a la noción de planificación precedente, mientras se incorporaban otras resultantes de aportaciones que desde la praxis comenzaron a instrumentarse con mayor o menor éxito.

Sin embargo, la reconstrucción de un marco conceptual que profundizara en las formas de conducción de una economía con objetivos socialistas, enmarcada en el nuevo contexto de globalización capitalista con su particular distribución geopolítica, en general no ha acompañado este proceso con similar ritmo, a pesar de los aportes de algunos autores nacionales.

Probablemente la ausencia de este marco conceptual para el abordaje de la conducción planificada de la economía y la sociedad, multiplica los desafíos al impedir una visión ordenada y holista de los problemas a enfrentar. Por lo tanto el paradigma interpretativo de la planificación y su supuesta dicotomía con el mercado, en una economía de tránsito al socialismo, es justamente uno de los problemas urgidos de esclarecimiento.

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

Actualmente el Plan de la Economía Nacional pretende abarcar de manera directiva casi la totalidad de la actividad económica del país. Como interpretación de la exhortación por la máxima dirección del país al incremento de la efectividad de la planificación, lo que está ocurriendo es una expansión insostenible del balance físico de productos dentro de la dinámica de elaboración del “plan”.<sup>2</sup> Esto constituye una severa inconsistencia, dado el carácter financiero de la inserción externa de la economía cubana – y no material como en el otrora Consejo de Ayuda Mutua

---

<sup>2</sup> Por ejemplo, para una Unidad Presupuestada como la Universidad de La Habana, el proceso de elaboración del Plan 2012 exigió demandar al Ministerio de Economía y Planificación, sin contar materiales de construcción para las inversiones, las cantidades físicas exactas de más de 500 renglones, so pena de no disponer el próximo año de los recursos que no se demandaran.

Económica de las décadas del setenta y ochenta – y dada la precariedad de los dispositivos de planificación en todas las entidades e instituciones a lo largo del país.

La coexistencia desarticulada de formas de medición y gestión económica basadas en magnitudes físicas, con análisis basados en magnitudes financieras, introduce severas distorsiones, cuyo origen se encuentra en el diseño funcional de las instituciones, así como en la idea subyacente en torno al concepto de planificación. Por ejemplo, mientras al Ministerio de Finanzas se le atribuye la soberanía sobre la elaboración, ejecución y control del presupuesto en cup, se encarga al Ministerio de Economía de los recursos materiales y de las divisas, a través de la asignación de los pesos convertibles (cuc) y del manejo discrecional de la capacidad de estos para la compra de divisas externas.

Como consecuencia, el funcionamiento físico de la economía presenta inconsistencias con su dimensión financiera, debido al elevado nivel de intervenciones administrativas.<sup>3</sup> La disfuncionalidad que se presenta en la base y el rechazo a los temas relacionados con “el plan y el presupuesto” suceden – entre otras causas – por incoherencias conceptuales como esta que anulan el carácter científico de la planificación, obstaculizan su verdadera comprensión y por lo tanto obstruyen su desarrollo como proceso consciente.

Por otra parte la elaboración de los planes en Cuba transita actualmente 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, amparados en la legitimidad de la defensa de los intereses sociales por los cuales responden. La práctica histórica ha implantado un proceder a través del cual las unidades de base informan capacidades subestimadas y necesidades sobrestimadas, 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 sobre la base del desempeño en el año anterior, el cual se exige sea perennemente superado y siempre con una reducción en el empleo de recursos. Cada parte es consciente de la filosofía de la otra con lo cual el proceso se convierte en realidad en un acto de negociación, cuyo resultado final es determinado centralmente de forma administrativa.

### **Propuestas a debate**

---

<sup>3</sup> Esto sin contar el problema general de la determinación de los precios – ya sea la formación de los precios para el sector centralizado o la regulación indirecta de los precios del sector descentralizado – lo que constituye uno de los más graves problemas de la conducción de la economía cubana actual, y aún no recibe toda la atención que requiere ni siquiera en los medios académicos.

El primero de los Lineamientos del VI Congreso del PCC plantea que en el nuevo modelo económico “el sistema de planificación socialista continuará siendo la vía principal para la dirección de la economía nacional, y debe transformarse en sus aspectos metodológicos, organizativos y de control, (...) tendrá en cuenta el mercado influyendo sobre el mismo y considerando sus características”. (PCC, 2011)

Ahora bien, ¿qué implica para el sistema de planificación continuar siendo la vía principal y a la vez transformarse? Conservar la centralidad de la planificación aceptando la presencia creciente de formas descentralizadas (incluyendo las privadas) implica un profundo cambio tecnológico en la concepción y práctica de la planificación a todos los niveles.

En primer lugar ello implicaría un reconocimiento de la existencia objetiva del mercado como espacio de intercambio, dada la objetividad de las condiciones que lo sustentan. En segundo lugar se requiere la dilucidación acerca de qué espacios o actividades serán reguladas por el mercado, quedando a los organismos estatales de planificación la estimación de sus niveles de actividad para considerarlos como datos. En tercer lugar, en los espacios que se reserven para ser regulados por el Estado, debe definirse qué actividades resulta necesario continuar regulando directamente y cuáles deben pasar a una regulación indirecta, a través de las llamadas políticas macro y microeconómicas. Por último, en los espacios regulados por el Estado que utilicen mecanismos directos, estos deben tener un basamento económico y no un carácter administrativo discrecional. En este sentido aquellos precios y cantidades que continúen determinándose centralmente deberán tomar en cuenta los niveles de equilibrio de mercado, de lo contrario se continuarán creando parcelas artificiales de precios, generando espacio a intermediarios privados que se apropian de los beneficios del arbitraje.

Bajo las condiciones actuales y previsibles de la economía cubana, deberían orquestarse algunas transformaciones en la forma de regular los procesos productivos. En primer lugar, tendría que imponerse resueltamente una planificación de tipo financiero, cuya superioridad más evidente radica en su capacidad para reducir complejidad en los procesos de asignación de recursos. Los balances materiales deben restringirse solamente a aquellos renglones limitados desde el punto de vista de la oferta física, e incorporarse a la ecuación global como restricciones de capacidad.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Por ejemplo si las restricciones para la oferta de energía eléctrica vienen dadas por la elevación de los precios del combustible y no por la capacidad de generación instalada, entonces su proceso de asignación debería limitarse a través de indicadores financieros y no materiales. Si a una entidad en lugar de asignarle de forma subsidiada una cantidad límite de *kws* a consumir, se le asigna un monto en CUC y se le cobra la electricidad a un precio que incluya los costos reales del país, entonces se podría producir tanta electricidad como estuvieran dispuestas a pagar las entidades a cambio de la reducción de otro tipo de erogaciones.

Luego, el marco regulatorio tiene que garantizar que los resultados financieros de las entidades se correspondan con los resultados del sector real.<sup>5</sup>

Por otro lado, el incremento de la autonomía empresarial es esencialmente contradictorio con el predominio de la regulación a través de directivas verticales. Aspectos de este tipo, entre otros, hicieron fracasar los intentos descentralizadores de finales de la década del setenta, limitaron el desempeño de las cooperativas agrícolas impulsadas en los noventa, y truncaron las potencialidades del perfeccionamiento empresarial.

En lo adelante, tanto las actividades que se despliegan con fuerza desde formas no estatales, como el empresariado estatal que se desempeñe con mayores facultades, solo podrán ser conducidas a partir de un mayor uso de la regulación indirecta a través de políticas macro y microeconómicas.

Otro gran reto está asociado a la necesidad de una nueva organización institucional con capacidad real de responder a las nuevas circunstancias y objetivos de la planificación. Si aceptamos la necesidad de una noción de planificación más abarcadora, que además de diseñar e implementar la política económica en todos sus planos de análisis, incorpore de manera orgánica las políticas sociales, culturales, tecnológicas, ambientales, entre otras, entonces deberían replantearse las funciones oficiales del Ministerio de Economía y Planificación, dejándole solamente aquellas relacionadas con la administración operativa de los recursos clave, función que en la práctica es la que realiza actualmente.

En paralelo habría que crear una institución multidisciplinaria que se ocupe del diseño de la sociedad a largo plazo, de velar por la coherencia de las políticas dictadas desde los diferentes ministerios, y que tenga la capacidad para proponer un enfoque integrador de la Planificación, que al trascender el estrecho marco de la economía la asuma como la vía para la conducción de la sociedad en su conjunto hacia los objetivos del desarrollo socialista. En experiencias internacionales como Suráfrica o Vietnam este tipo de instituciones han sido diseñadas bajo el patronímico de Comisión Nacional de Planificación. En el caso de China esta función es asumida por la llamada Comisión Nacional de Desarrollo y Reforma.

Un último aspecto está relacionado con la necesidad de establecer cuáles deben ser los indicadores adecuados para evaluar el desempeño del conjunto de la economía en su evolución hacia los objetivos de un desarrollo socialista. En este sentido surge la siguiente interrogante: ¿se puede medir el éxito – incluso el económico – del proyecto de desarrollo socialista cubano en términos de Producto Interno Bruto? El debate acerca de los indicadores debe hallar su espacio en la amplia

---

<sup>5</sup> Para evitar repetir los errores del periodo 1975-1985, durante la implantación del Sistema de Dirección y Planificación de la Economía, se debe lograr, por ejemplo, que una empresa constructora perciba ingresos solamente una vez entregada la obra concluida y que todos sus gastos de operación -incluidos los salarios- los cubra con capital de trabajo o con crédito bancario.

discusión actual. Resulta imprescindible avanzar hacia la construcción y utilización de estadísticas que permitan evaluar tres dimensiones fundamentales: a) *la mejora real percibida por la población en su calidad de vida*, b) *evolución de la capacidad adquisitiva del trabajo* como principio sistémico esencial y c) *indicadores de crecimiento de la productividad* como medida del avance en la transformación estructural requerida para la superación del subdesarrollo.

Como se puede notar hasta aquí las modificaciones requeridas en la planificación, aunque son notorias, no son de una naturaleza oculta ni poseen un grado extremo de complejidad técnica.

Sin embargo, ¿quiénes dominan hoy la tecnología de la planificación? Por lo general las personas dedicadas a la práctica de la planificación a lo largo del país cuentan – como acervo principal – con una experiencia personal de trabajo en esta esfera durante varias décadas. Por lo tanto, respecto a los métodos y concepciones actualmente empleados estos especialistas corren el riesgo de padecer el fenómeno de la “familiaridad acrítica”, teniendo en cuenta que en los últimos veinte años no ha existido en Cuba un desarrollo desde la academia dedicado a la investigación sobre esta temática.<sup>6</sup>

Debido a lo anterior, uno de los principales retos que debe enfrentar el nuevo modelo de funcionamiento económico cubano – o mejor, el nuevo socialismo cubano – radica en el desarrollo de unas sólidas bases científicas para la planificación, tarea que tiene aún un largo camino por recorrer.

Con el objetivo de presentar las primeras ideas resultantes de la construcción colectiva sobre estos temas, hemos querido organizar este panel que justamente lleva por título: **“El paradigma interpretativo de la planificación en Cuba. Necesidad de su redefinición”**. A continuación asistiremos a la presentación de 5 ponencias que en muy apretada síntesis discutirán algunas de las aristas claves en la necesaria redefinición de la noción de planificación. Muchas Gracias.

## **Bibliografía**

- Lange, O. (1957). *Discurso pronunciado el 19 de noviembre de 1957 en el Instituto de Política y Economía Nacionales de Belgrado.*
- PCC, P. C. (2011). *Lineamientos de la Política Económica y Social del VI Congreso.*

---

<sup>6</sup> Son contados los autores cubanos con alguna producción científica sobre planificación posterior a la década del noventa. En este sentido, además de las propias aportaciones de algunos funcionarios del MEP, se han realizado esfuerzos desde el Instituto Nacional de Investigaciones Económicas y el Centro de Estudios de Economía y Planificación, ambos adscriptos a este ministerio. En los planes de estudio de las carreras de Economía en las universidades cubanas, la disciplina de Planificación estuvo virtualmente ausente durante las dos décadas precedentes. Solo recientemente, en el año 2008, se creó en la Facultad de Economía de la Universidad de La Habana un Departamento Docente de Planificación con el fin de recuperar y desarrollar creativamente estos contenidos.