

LA PLANIFICACIÓN EN CUBA: ALGUNAS EXPERIENCIAS

DR. JOSÉ LUIS RODRÍGUEZ

ASESOR DEL CIEM

Antecedentes de la planificación en Cuba.¹

A diferencia de otros países latinoamericanos, antes de 1959 en Cuba no existió propiamente una burguesía nacional identificada con un proyecto de desarrollo autóctono, aún en los marcos del capitalismo dependiente. Por otro lado, el enorme nivel de sujeción de la economía cubana a Estados Unidos impidió el más leve asomo de desarrollo.

La tríada de clases dominantes compuesta por los latifundistas, la gran burguesía azucarera y la gran burguesía comercial importadora, impedía cualquier decisión por parte del Estado que pusiera en peligro los intereses del capital norteamericano y los suyos propios.²

Consecuentemente, la intervención directa del Estado en los asuntos económicos estuvo prácticamente ausente en la república neocolonial y cuando se produjo, no tuvo un impacto realmente importante. Baste decir que los estudios sobre la

¹ Para el desarrollo de este punto el autor se ha basado en su libro "Dos ensayos sobre la economía cubana", Editorial de Ciencias Sociales, La Habana, 1984.

² Ver el excelente trabajo de Carlos Rafael Rodríguez "Cuba en el tránsito al socialismo (1959-1963)" en "Letra con filo", Editorial de Ciencias Sociales, La Habana, 1983, tomo 2.

economía cubana de carácter más integral en esos años se elaboraron por expertos norteamericanos.³

En estas circunstancias, los esbozos de lo que pudiera considerarse como un esfuerzo planificador en la economía cubana son escasos y se remontan a la década de los años 30 del pasado siglo, cuando se elaboró en 1936 un Plan Trienal, dirigido a la expansión del gasto público en sectores como la educación para la formación de obreros calificados a través de los llamados Institutos Cívico Militares.

Más adelante en 1943, al calor de la II guerra mundial se creó la Junta de Economía de Guerra que devino en 1948 en la Junta Nacional de Economía y en el Consejo Nacional de Economía poco después. Los trabajos elaborados en estas instituciones tuvieron un carácter puramente asesor y de escaso impacto en la dirección del Estado, limitándose, en el último caso, a reproducir muchas de las recomendaciones de la Misión Truslow.⁴

Solamente sería en los años 50 que al calor de las políticas keynesianas del gasto compensatorio, que se aprobaría por la Ley Decreto 1589 de 1954, el "Plan de Desarrollo Económico y Social." La política del gasto compensatorio se basaba en el supuesto del efecto multiplicador del gasto público sobre el crecimiento del ingreso nacional y sus objetivos reales eran promover el pago de salarios y sueldos en obras financiadas por el Estado para compensar los desastrosos efectos de la caída de la producción

³ Se trata de "Problemas de la Nueva Cuba" elaborado en 1935 por la Foreign Policy Association y el documento elaborado bajo la dirección de Francis A. Truslow para el Banco Mundial en 1951 "Report on Cuba. Findings and Recommendations of an Economic and Technical Mission", New York, 1951.

⁴ Ver Junta Nacional de Economía "Resumen del Informe sobre Cuba de la Misión Truslow del BIRF.", en Estudios e Investigaciones Económicas, La Habana, 1951 y "Programa Nacional de Acción Económica", La Habana, 1951.

azucarera, al tiempo que se creaba una fuente de enriquecimiento ilícito para los gobernantes y socios de la burguesía.⁵

En general las corrientes fundamentales del pensamiento económico de la época tuvieron su influencia en Cuba en diversos trabajos de corte académico, reflejándose en los mismos los enfoques propios del neoliberalismo, el keynesianismo y el desarrollismo,⁶ pero sin que en ningún caso se estructurara un proceso de programación económica o de planificación coherente.

De tal forma, al triunfar la revolución en 1959, el país no disponía de ninguna experiencia en el ámbito de la dirección económica planificada.

Transformaciones económicas y necesidad de la planificación 1959-1961.⁷

Al triunfar la revolución el país presentaba una situación económica donde predominaba una estructura económica mayormente agrícola; una economía del agro extensiva y basada en el latifundio; un desempleo y subempleo permanentes y masivos, que cubrían entre el 25 y el 30% de la fuerza de trabajo en los momentos cíclicos de baja cada año; una economía totalmente abierta y una completa dependencia del imperialismo norteamericano.⁸

⁵ Ver de Carlos R. Rodríguez, Op. Cit.

⁶ Ver de Arnaldo Silva, Luis Miranda y Eduardo del Llano "La lucha ideológica en el plano del pensamiento económico en Cuba (1954-1958)", periódico Granma, enero 27 y febrero 5 de 1977.

⁷ En lo adelante el autor se apoyará en su libro "Estrategia del Desarrollo Económico en Cuba", Editorial de Ciencias Sociales, La Habana, 1990, capítulo 2.

⁸ Ver de Carlos R. Rodríguez, Op. Cit., pp 335 y 336

Conducir el país al desarrollo en tales circunstancias suponía una estrategia que asegurara en primer lugar, el cambio estructural necesario para emprenderlo y la creación de condiciones internas y externas para asegurar su continuidad.

Puede decirse que la estrategia de desarrollo como forma primaria de planificación, partió de la ejecución del Programa del Moncada, que sintetizaba las direcciones fundamentales que debían estar presentes en la misma y que ya estaban recogidas en el alegato de defensa de Fidel Castro en el juicio por el asalto al cuartel Moncada en julio de 1953, el que pasaría a la posteridad como "La historia me absolverá". Allí se resumieron en seis puntos los problemas fundamentales a resolver: el problema de la tierra, la industrialización, la vivienda, el desempleo, la educación y la salud.⁹ En este programa se vislumbraba claramente una concepción del desarrollo que no se reducía al crecimiento económico, sino que incluía los aspectos económicos y sociales, colocando al hombre en el centro de la atención, con un marcado distanciamiento de la política económica capitalista.

Para la implementación de esta estrategia se concebía una rápida y profunda transformación de las relaciones de propiedad que permitiera al Estado, a nombre de toda la sociedad, contar con los recursos indispensables para el desarrollo.

Un primer paso en este sentido lo constituyó la aprobación de la Ley de Reforma Agraria en mayo de 1959 y la creación del Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA) para su implementación. El INRA se convertiría a partir de entonces, en el embrión del

⁹ Fidel Castro "La historia me absolverá" Ediciones COR del CC del PCC, La Habana, 1973, p. 43.

nuevo estado revolucionario abarcando en su gestión mucho mas allá de la transformación de la propiedad agraria, al introducir elementos de industrialización, comercialización, construcción de viviendas, educación del campesinado y sobre todo el nuevo sistema de gestión agropecuaria estatal, cooperativa y campesina. Ello suponía por tanto, formas primarias de planificación para organizar el incipiente sector estatal y cooperativo durante 1959 y el primer semestre de 1960. El Estado contaba, además, con los activos expropiados a los funcionarios corruptos de gobiernos anteriores.¹⁰

Junto a la creación del INRA jugaron un papel también como estructuras que demandaban un cierto nivel de planificación, las Juntas de Control, Ejecución e Inspección (JUCEL) creadas en julio de 1959, que eran las encargadas de materializar a nivel provincial y municipal las tareas de la revolución.¹¹

Un paso decisivo en el desarrollo de la planificación fue la creación en marzo de 1960 de la Junta Central de Planificación (JUCEPLAN) con el objetivo de "Fijar, orientar, supervisar y coordinar la política económica de los diferentes organismos del Estado y de las entidades autónomas, así como señalar las normas generales orientadas de la acción del sector privado."¹² Si bien la JUCEPLAN no estaba en condiciones de elaborar un plan integral para toda la economía en su primera etapa, su constitución

¹⁰ Mediante la recuperación de bienes malversados pasaron al Estado unas 50 empresas y propiedades por valor de 400 millones de dólares. Ver de José Luis Rodríguez y otros "Cuba: Revolución y economía 1959-1960", Editorial de Ciencias Sociales, La Habana, 1985, pp. 45 a 49.

¹¹ Las JUCEL fueron en alguna medida un antecedente de los Órganos del Poder Popular que se constituirían en 1976.

¹² Ver de Ruby Rodríguez Suárez y Eduardo Montadas García "Evolución Histórica de la Planificación en Cuba", Trabajo de Diploma, Facultad de la Planificación de la Economía Nacional e Industrias, Universidad de La Habana, 1984, p. 61. Estas funciones se ajustarían a las condiciones de la construcción socialista posteriormente.

***evidenció la voluntad de marchar en esa dirección por parte del Gobierno Revolucionario, lográndose el "... estudio y análisis de los problemas económicos fundamentales del país, una primera evaluación de los recursos con que contaba para su desarrollo y un intento de organizar el sector público en su gestión económico-financiera, procurando por otra parte, orientar la actividad del sector privado de la economía mediante el mecanismo de los impuestos."*¹³**

Otros esfuerzos en el trabajo de planificación se derivaron de la colaboración de especialistas extranjeros que vinieron a trabajar en Cuba, como el economista polaco Michael Kalecki, que elaboró a finales de 1960 un modelo de desarrollo integral. El estudio tenía como objetivo demostrar las posibilidades de crecimiento económico en cinco años, eliminar el desempleo y exponer los cambios que se derivarían de la estructura económica del país.¹⁴ Este trabajo tuvo una incidencia significativa en el primer plan de desarrollo a mediano plazo elaborado para el período 1962-1965.

También resultó importante la labor del economista chileno Jacques Chonchol para proyectar el desarrollo quinquenal de la agricultura,¹⁵ así como los estudios del economista mexicano Juan F. Noyola¹⁶ y el francés Charles Bettelheim.¹⁷

¹³ Ver de Andrés Vilariño "Surgimiento del Sistema de Dirección de la Economía Socialista en Cuba y sus particularidades", en la revista Cuestiones de la Economía Planificada, # 3, Mayo-Junio, 1980, p. 73.

¹⁴ Ver de M. Kalecki "Hypothetical Outline of the Five Year Plan 1961-1965 for the Cuban Economy", La Habana, 1960 (Folleto). Ver también de José Luis Rodríguez, Ibid., p. 82 a 84.

¹⁵ Ver de J. Chonchol "Proyecto de plan quinquenal para el desarrollo de la agricultura cubana. 1961-1965.", INRA, La Habana, 1965. (Folleto)

¹⁶ Juan F. Noyola dirigió la misión de CEPAL en Cuba y cuando concluyó su trabajo, se incorporó a la JUCEPLAN como director. Ver de Juan F. Noyola "La economía cubana en los primeros años de la revolución y otros ensayos", Editorial Siglo XXI, México, 1978.

¹⁷ Ver de Charles Bettelheim "Necesidad y condiciones de la planificación económica", Comisión Cubana de la UNESCO, La Habana, 1961.

No obstante los esfuerzos realizados, la necesidad de implementar un sistema integral de planificación en el marco de un sistema de dirección económica coherente con las transformaciones socialistas que tenían lugar en Cuba, se hizo ya inaplazable como consecuencia del incremento de la propiedad social, producto de las nacionalizaciones llevadas a cabo durante el segundo semestre de 1960,¹⁸ que permitieron proclamar el cumplimiento del Programa del Moncada e iniciar la transición al socialismo en el país.

Con la reestructuración del Estado que tiene lugar en febrero de 1961, se sientan las bases institucionales para comenzar a elaborar el primer plan anual de 1962 y el Plan Cuatrienal 1962-1965, proceso que --con la asesoría de especialistas de Checoslovaquia y latinoamericanos miembros de las misiones de CEPAL y la FAO que se encontraban en Cuba-- se desarrolló durante todo el año, discutiéndose sus lineamientos generales en la Reunión Nacional de Producción que se efectuó en agosto de 1961.

Los elementos fundamentales del plan anual para 1962 se dieron a conocer por el Primer Ministro Fidel Castro en una intervención televisiva efectuada el 20 de octubre de 1961 y la discusión del plan con los trabajadores se inició en noviembre de ese año. La importancia que se concedió a este primer plan se expresa en el hecho de que 1962 fue denominado Año de la Planificación.¹⁹

¹⁸ A finales de 1960 la propiedad estatal cubría el 100% del valor de los activos en el comercio mayorista y la banca, el 92% en el transporte, el 85% en la industria, el 80% en la construcción, el 52% en el comercio minorista y el 37% en la agricultura.

¹⁹ Ver de Fidel Castro "Informe sobre el proyecto de plan económico para 1962. Octubre 20 de 1961.", Obra Revolucionaria # 41, La Habana, 1961 y de Regino Boti "El Plan de desarrollo económico de 1962." en revista Cuba Socialista # 4, 1961.

Los primeros planes para 1962 y 1962-1965.

El modelo aplicado para la elaboración del primer plan partió de una concepción centralizada del sistema de dirección y la metodología que se adoptó para la planificación tomaba muy en cuenta la experiencia de lo que se hacía en los países socialistas europeos, prácticamente sin modificaciones. De tal forma, se hizo un listado de alrededor de 500 productos fundamentales y con ellos se elaboraron los primeros balances materiales.²⁰ Un procedimiento similar se emplearía para los siguientes planes anuales.²¹

Por otra parte, para la elaboración del plan 1962-1965 se partió de las proyecciones elaboradas por M. Kalecki en 1960 y de las que posteriormente se prepararon por el profesor Charles Bettelheim y economistas de la JUCEPLAN a mediados de 1961. A estos modelos se incorporó la asesoría soviética en 1962.²²

La elaboración de los primeros planes de la revolución se produce en el contexto de una estrategia de desarrollo que propendía la industrialización acelerada del país, unida a una amplia diversificación agropecuaria y una rápida sustitución de importaciones, en medio del proceso de estructuración

²⁰ El detalle sobre la elaboración de los planes puede verse en el trabajo de Ruby Rodríguez Suárez y Eduardo Montadas citado anteriormente.

²¹ Ver de Regino Boti "El plan de la economía nacional para 1963" en la revista Cuba Socialista N° 20, 1963

²² Ver de A. Efimov y A. Anchiskin "Cuba planifica su economía nacional" Editorial Nauka, Moscú, 1963 (en ruso)

de una política económica en que se debatían diferentes alternativas.²³

Las premisas así adoptadas llevaron a la elaboración de un plan anual con fuertes metas de crecimiento que incluían un incremento del 12,3% del PIB en 1962 y una tasa de acumulación del 27%, indicadores que a su vez se corresponderían con los elaborados para el período 1962-1965. De tal forma en el Plan Cuatrienal se preveía un crecimiento promedio anual de los sectores productivos de un 16,7%, con una tasa de acumulación del 22%, y un incremento del 7,5% en la productividad del trabajo, todo ello unido a un aumento del 10% anual en el consumo.²⁴

La materialización de estos objetivos enfrentó numerosas dificultades.

En primer término, existían serios obstáculos para emprender el diseño de un plan de desarrollo teniendo en cuenta la lucha de clases que se agudizaba y la necesidad de concentrar los esfuerzos en la defensa del país; la no existencia de experiencias anteriores de planificación en Cuba; la carencia casi total de especialistas y estudios integrales de la economía cubana, así como un cambio profundo en las relaciones de propiedad que demandaban un nuevo sistema de dirección económica que comenzaba a implantarse simultáneamente.

En segundo lugar, no se logró estructurar adecuadamente el vínculo entre el plan a corto y mediano plazo, al tiempo que se establecían metas de

²³ Ver de José Luis Rodríguez, Op. Cit. p. 81 a 93.

²⁴ Ver de Francisco García y Juan F. Noyola "Principales objetivos de nuestro plan económico hasta 1965" en la revista Cuba Socialista # 13, 1962, de Alban Lataste "¿Hacia una nueva economía política del socialismo?", Editorial Universitaria, Santiago de Chile, 1968 y de Michel Gutelman "La agricultura socializada en Cuba", Editorial ERA, México, 1970.

*crecimiento basadas en el deseo de resolver los acuciantes problemas que enfrentaba el país más que en las condiciones reales para ello. El Che con su agudeza características diría años después "No nos basamos en la estadística ni en la experiencia histórica, tratamos subjetivamente a la naturaleza, como si hablando con ella se le pudiera convencer y desdeñamos experiencias de otros países del mundo."*²⁵

*Por último, cabría apuntar que no se tuvo en cuenta el elevado nivel de dependencia externa de la economía, lo cual llevaría rápidamente a un déficit superior a 500 millones de pesos en la balanza de pagos y a la necesidad de revisar la estrategia de desarrollo en 1963. Solamente a partir de identificar la producción de azúcar como el sector capaz de generar los ingresos en divisas para la acumulación y asegurar su compra en términos favorables por parte de la URSS, fue posible reformular el programa de desarrollo. De la industrialización acelerada se pasó a la creación de condiciones para la ulterior industrialización de país, tomando como pivote el sector agropecuario, lo que conduciría a la elaboración del plan para la producción de 10 millones de toneladas de azúcar en 1970.*²⁶

Adicionalmente debe señalarse que la preparación de los primeros planes se dio en medio de un debate sobre la política económica a desarrollar para la construcción del socialismo, que condujo a la existencia de un sistema de dirección económica dual durante varios años. El debate que se dio entre 1963 y

²⁵ Ver de Ernesto Che Guevara "Seminario sobre planificación en Argel", en revista Economía y Desarrollo N° 7, 1971, p. 47.

²⁶ Ver de José Luis Rodríguez, Op. Cit. pp 93 a 100.

1964, se centró en torno a aquéllos que como Carlos Rafael Rodríguez propugnaban el cálculo económico prevaleciente en los países socialistas europeos y aquéllos que como el Che, consideraban más conveniente un sistema de financiamiento presupuestario para las empresas basado en la experiencia de la operación de los monopolios en Cuba antes de 1959. El fondo de la discusión se centraba en el tratamiento a las relaciones monetario-mercantiles en el socialismo y se manifestaba en el debate en torno a la actuación de la ley del valor frente a la planificación en el conocido contrapunteo entre plan y mercado.²⁷

El desarrollo de esta discusión --que se daba en medio de la reforma económica de los países socialistas europeos-- y sus efectos posteriores tendría un notable impacto en la planificación en los años siguientes.

La lucha contra el burocratismo y el desmontaje de la planificación macroeconómica entre 1966 y 1970.

La introducción de la planificación centralizada en medio de las limitaciones apuntadas, llevó aparejada un grupo de dificultades. Estas se manifestaron en dos direcciones principales.

Por un lado, eran evidentes las deficiencias organizativas del sistema de dirección económica dual

²⁷ También se contraponían los estímulos materiales y los estímulos morales y sus efectos en los trabajadores. Este debate no era ajeno al que tenía lugar en los países socialistas europeos y que dio lugar a reformas económicas que abrieron un mayor espacio al mercado. Ver de Ernesto Che Guevara "El gran debate sobre la economía en Cuba 1963-1964", Editorial de Ciencias Sociales, La Habana, 2004 y "Apuntes críticos a la economía política", Centro de Estudios Che Guevara y Editorial de Ciencias Sociales, La Habana, 2006.

vigente y los problemas para una operación eficiente de la estructura estatal. Ello llevó a realizar una serie de estudios entre 1965 y 1966 que concluyeron con la reorganización de la administración central del Estado, producto de la cual se extinguió el Ministerio de Hacienda y sus funciones fueron asimiladas por el Banco Nacional de Cuba y la JUCEPLAN, que fue también reorganizada.²⁸

Por otro lado, este proceso se dio en medio de un cuestionamiento sobre la relevancia de las categorías mercantiles en el socialismo y sin que se produjera una evaluación definitiva acerca del debate desarrollado sobre la política económica en esos años.²⁹ Adicionalmente se enfrentaba el crecimiento desmedido del aparato burocrático estatal en un proceso que adquirió una elevada connotación en todo el país.³⁰

En estas condiciones la planificación a largo plazo se reformuló mediante un modelo económico que cubrió entre 1965 y 1970, pero que no logró materializarse en un plan perspectivo propiamente.³¹ El mismo se elaboró por la Comisión Económica del Partido Unido de la Revolución Socialista de Cuba (PURSC) entre septiembre y octubre de 1963 y tenía como objetivos alcanzar la producción de 10 millones de toneladas de azúcar en 1970, desarrollar la ganadería y la producción de alimentos.

²⁸ Ver de Osvaldo Dorticós "Los avances institucionales y políticos de la Revolución" en la revista Cuba Socialista N° 53, 1966

²⁹ Ya en 1965 el Che había salido de Cuba y el debate había cesado. En 1975 Fidel Castro sintetizaría "El hecho es que no existía un sistema único de dirección para toda la economía y en estas circunstancias tomamos la decisión menos correcta, que fue inventar un nuevo procedimiento". Ver "Primer Congreso del Partido Comunista de Cuba. Informe Central" Editorial Pueblo y Educación, La Habana, 1978, p. 106.

³⁰ Ver de Ernesto Che Guevara "Contra el burocratismo" en revista Economía y Desarrollo N° 7, 1971.

³¹ Ver de José Luis Rodríguez, Op. Cit. pp 100 a 120.

Estratégicamente este plan respondía a la necesidad de lograr un excedente de 400 millones de dólares anualmente a partir de exportaciones azucareras aseguradas por la Unión Soviética. Para ello se contaba con las ventajas presentes en el sector agropecuario con vistas a generar los recursos de acumulación indispensables que permitieran crear condiciones para la posterior industrialización del país.

La elaboración de los planes anuales, aun cuando se continuaron preparando por las metodologías originales, sufrió un proceso de fragmentación. La eliminación de los obstáculos burocráticos en la economía estatal se vinculó con la supresión de las relaciones mercantiles en el mismo y como consecuencia de ello, los planes pasaron a computarse solamente como balances materiales, sin una consolidación en términos de valor a nivel de toda la economía. No obstante, en 1965 se elaboró el primer balance intersectorial de la economía para el sector industrial, lo cual significó un importante paso de avance en la introducción de la modelación económico-matemática en la planificación,³² aunque no tendría aplicación práctica en esos años.

Superponiéndose a los planes anuales se elaboraron planes por sectores vinculados a los eslabones fundamentales de la economía como el sector azucarero³³ y como los llamados planes especiales, que agrupaban territorialmente producciones agropecuarias fundamentales. En estos últimos planes se mezclaba la propiedad estatal con la de los

³² Ver de Ricardo Rodas "Aplicación de las tablas insumo-producto al sector industrial cubano.", en la revista Comercio Exterior N° 3, 1965.

³³ Ver por ejemplo, de Raúl Herrera "Problemas que plantea a la agricultura una zafra de 10 millones de toneladas" en la revista Cuba Socialista N° 43, 1965 y de Orlando Borrego "Problemas que plantea a la industria una zafra de 10 millones de toneladas de azúcar" en la revista Cuba Socialista N° 44, 1965.

campesinos privados en una sola entidad de gestión, al tiempo que prácticamente desaparecía la propiedad cooperativa.

De tal forma, si bien la planificación macroeconómica se subordinó en la práctica a la planificación sectorial y territorial, lo cual generó desproporciones importantes a nivel de toda la economía, el diseño de los planes sectoriales y especiales aseguraron la movilización de recursos hacia objetivos priorizados con una mayor agilidad que los mecanismos tradicionales de planificación.

No obstante, los desequilibrios presentes en la economía que llevaron a incumplir los objetivos del plan de producción azucarera en 1970, demandaron una rectificación de la política económica y los mecanismos de planificación a partir de esa fecha.

La rectificación de la política económica entre 1971 y 1975 y sus efectos en la planificación.³⁴

Al evaluarse los resultados de la producción azucarera en la zafra de 1970 que alcanzó 8,5 millones de toneladas de los 10 millones previstos, se evidenciaron las desproporciones presentes en la economía, que provocaron un descenso notable de la eficiencia económica³⁵. Se hizo indispensable una revisión a fondo de la política económica y los mecanismos a ella asociados.

³⁴ Ver de José Luis Rodríguez, Op. Cit., pp 129 a 148.

³⁵ Ver el discurso de Fidel Castro el 26 de julio de 1970 en el periódico Granma, julio 27 de 1970 y de Osvaldo Dorticós el discurso de 4 de abril de 1972 en la revista Economía y Desarrollo N° 12, 1972.

Esta revalorización de la política económica se daba en un momento donde, además de no haber alcanzado los propósitos de la estrategia económica elaborada, debían enfrentarse fuertes déficit en la balanza de pago y notables presiones inflacionarias. Se requerían soluciones a corto plazo que se lograron a partir de una mejor coyuntura económica y política internacional. Pero también se demandaban cambios en un contexto donde aparentemente las reformas económicas desarrolladas por los países socialistas europeos resultaban exitosas, lo que unido a la valoración crítica del sistema de dirección vigente hasta 1970, llevaron a un acercamiento gradual al cálculo económico.³⁶

Por otro lado, la inserción de Cuba en el sistema de división internacional socialista del trabajo empezó a materializarse con el ingreso del país al CAME en 1972, a lo que se unió la firma de una serie de convenios económicos con la URSS entre 1972 y 1974, que crearon condiciones muy favorables para impulsar el desarrollo económico.

Entre 1971 y 1975 el centro de la política económica giró en torno a la eliminación de las desproporciones engendradas en el período 1965-1970 tanto en la producción mediante una política dirigida a concluir todas las inversiones en proceso, completar la infraestructura básica y elevar la eficiencia económica; como en la esfera social, mediante el impulso a la política educacional, de salud pública y seguridad social, al tiempo que se recuperaba el

³⁶ Años después de reconocería también que se produjo un alejamiento de las concepciones económicas del Che. Ver el discurso de Fidel Castro en el XX aniversario de la caída en combate del Comandante Ernesto Che Guerava, Pinar del Río, 8 de octubre de 1987, Ediciones OR Julio-Diciembre, 1988.

equilibrio financiero interno y se reducía el desbalance financiero externo.

En relación al sistema de dirección económica, entre los aspectos más importantes logrados en estos años, se restablecieron la contabilidad, las estadísticas y también la normación y estimulación del trabajo.

No obstante, la planificación solo se reorganizó parcialmente en esta etapa, elaborándose un esquema de plan para el período 1971-1975 y un modelo global por la JUCEPLAN a inicios de 1972,³⁷ que contemplaba el aseguramiento de volúmenes crecientes de producción de azúcar, el aprovechamiento de las posibilidades del sector agropecuario no azucarero y que centró en las construcciones el énfasis como el sector más dinámico de la economía en la etapa.

Las metas de crecimiento en este esquema llegaban al 30% promedio anual en las construcciones, 10% en la producción agropecuaria, así como en la producción industrial y un 11,1% en el PIB, que posteriormente se ajustó al 6% en 1973.

En el ámbito de la planificación corriente en este período se continuaron elaborando planes anuales incorporándoles nuevamente las categorías de costo y finanzas anteriormente relegadas, se elaboraron las directivas para la elaboración del primer plan quinquenal 1976-1980, se inició el proceso para llevar a cabo la coordinación de planes con los restantes miembros del CAME y se organizó por primera vez de forma institucional la participación de los trabajadores en el proceso de discusión y control del plan para

³⁷ Ver el "Plan de Desarrollo Económico presentado por Cuba en el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) para la asistencia 1973-1977.", en la revista Economía y Desarrollo N° 13, 1972, de JUCEPLAN "Organización de los trabajos de planificación perspectiva.", La Habana, junio de 1969 y "El desarrollo económico de Cuba: experiencias y perspectivas.", La Habana, 1976.

1975, proceso que se había acordado a partir del XIII Congreso de la CTC celebrado en 1973.³⁸ Todos estos cambios conllevaron la reestructuración de la JUCEPLAN en agosto de 1974.

La recuperación económica del país se hizo evidente en esta etapa con un crecimiento promedio anual del PIB que alcanzó un 9% en el quinquenio, acumulando una tasa del 4,7% en los primeros 15 años de revolución.

La institucionalización política y la planificación entre 1976 y 1990.³⁹

En el primer congreso del PCC celebrado en 1975, se realizó un balance de los primeros 15 años de gobierno revolucionario y se adoptaron importantes decisiones económicas.

Estas decisiones comprendían, sintéticamente, la adopción de una estrategia de industrialización gradual del país en el marco de la división internacional socialista del trabajo; una política económica que se basaba en la adopción del cálculo económico restringido; y un nuevo Sistema de Dirección y Planificación de la Economía.

La inserción de Cuba en el CAME lógicamente suponía la adecuación de su modelo de desarrollo a las posibilidades y mecanismos vigentes en los países socialistas europeos. No obstante, aún cuando se hacía una valoración crítica de la política económica vigente en la segunda mitad de los años 60, donde se

³⁸ Ver de Ruby Rodríguez Suárez y Eduardo Montadas G., Op. Cit., capítulo III.

³⁹ Ver de José Luis Rodríguez, Op. Cit., pp. 148 a 208.

*cometieron errores calificados justamente de idealistas, no dejaba de advertirse sobre el papel de los factores políticos en la construcción del socialismo. Al respecto el Comandante Fidel Castro señalaría sobre el nuevo sistema de dirección "Ahora bien, ningún sistema en el socialismo puede sustituir la política, la ideología, la conciencia de la gente, porque los factores que determinaron la eficiencia en la economía capitalista son otros que no pueden existir de ninguna manera en el socialismo y sigue siendo un factor fundamental y decisivo el aspecto político, el aspecto ideológico y el aspecto moral."*⁴⁰

Por otro lado, el sistema de dirección se desarrollaría tomando en cuenta una nueva división político administrativa, que se basaba en una estructura territorial de dirección, que creaba los gobiernos municipales y provinciales del Poder Popular. Esa estructura contemplaba también la elección de la Asamblea Nacional del Poder Popular (ANPP) como máximo órgano de gobierno del país y todos estos cambios se recogían en la nueva Constitución que fue aprobada por plebiscito popular y puesta en vigor el 24 de febrero de 1976.

*En esencia, el programa de desarrollo económico adoptado se correspondía con un modelo de dirección centralizada de la economía, similar al existente antes de las reformas de los años 60 en la URSS. En el mismo se aplicaría una política basada en el cálculo económico, que adaptado a las condiciones de Cuba, sería calificado como restringido.*⁴¹

⁴⁰ Ver "Primer Congreso del Partido Comunista de Cuba. Informe Central", Ed. Cit., p. 113.

⁴¹ Ver de Andrés Vilariño y Silvia Domenech "El Sistema de Dirección y Planificación de la Economía en Cuba: Historia, actualidad y perspectivas", Editorial Pueblo y Educación, La Habana, 1986, capítulo 3.

La planificación como elemento central del sistema, también se institucionalizó al convertirse el plan anual en ley y aprobarse por la ANPP a partir de 1978.

Los planes anuales en las nuevas condiciones debían corresponderse con los planes quinquenales igualmente aprobados. El primero de estos planes se elaboró para el período 1976-1980 y se sometía también a un proceso de coordinación de planes con los restantes países socialistas miembros del CAME. Completaría la estructuración del sistema de planificación, la elaboración de un plan de desarrollo a largo plazo que cubriría hasta el año 2000, el cual comenzó a confeccionarse en 1978, a partir de la definición de 45 problemas principales para la economía y el desarrollo social del país.⁴²

Las directivas para el plan quinquenal 1976-1980 se concretaban básicamente en el desarrollo de inversiones industriales que generaran ingresos por exportaciones en el azúcar y el níquel; promovieran la sustitución de importaciones; apoyaran el crecimiento de la producción agropecuaria en cuanto a quimización, regadío y mecanización; ampliaran la capacidad de producción de bienes de consumo en la industria alimentaria y la textil; y completaran la ampliación de la industria de materiales de construcción. Adicionalmente, debía consolidarse y ampliarse la infraestructura económica del país y asegurarse la base nacional alimentaria para el ganado vacuno. El crecimiento debía alcanzar un 6% promedio anual en el Producto Social Global, con una

⁴² Ver de Francisco Martínez Soler "Desarrollo económico y social de Cuba hasta el año 2000", en la revista Cuestiones de la Economía Planificada N° 8, 1981.

inversión total de 12 mil millones de pesos, concentrada en un 75% en la esfera productiva.⁴³

Lógicamente, un proceso en el cual había que efectuar transformaciones muy profundas en el sistema de dirección económica, unido a una nueva estructura gubernamental, no resultaría fácil, aún cuando las condiciones para llevarlo a cabo eran mucho más favorables que en etapas anteriores. De tal modo, el primer plan quinquenal adoleció de importantes deficiencias que obligaron ya en el propio año 1976 a modificarlo.⁴⁴

No obstante, en el período 1976-1980 se obtuvieron importantes avances en la organización de la economía y en la planificación y aunque no se avanzó en el grado previsto, se obtuvo una tasa de crecimiento del 4,1% promedio anual en el PIB.

Las directivas para el segundo plan quinquenal 1981-1985 contemplaron, entre sus objetivos fundamentales, continuar el desarrollo preferente del sector industrial, lograr una mayor integración de la economía, desplegar las reservas del sector agropecuario, lograr un crecimiento de las exportaciones mayor que las importaciones y elevar el nivel de vida de la población. Para alcanzar estos objetivos el Producto Social Global debía crecer a un ritmo anual del 5%, invertirse 15,400 millones de pesos y crecer un 3,3% anual en la productividad del trabajo.⁴⁵

⁴³ Ver las "Tesis sobre las Directivas para el Desarrollo Económico y Social en el Quinquenio 1976-1980" en Tesis y Resoluciones, Primer Congreso del PCC, Departamento de Orientación Revolucionaria del CC del PCC, La Habana, 1976.

⁴⁴ Estas dificultades iniciales se explicaron por el Comandante en Jefe Fidel Castro en su discurso del 28 de septiembre de 1976. Ver el periódico Granma, 30 de septiembre de 1976.

⁴⁵ Ver los "Lineamientos económicos y sociales para el quinquenio 1981-1985", Editora Política, La Habana, 1981.

La evaluación de los planes anuales en esta etapa fue afectada por diversos factores de índole interna y externa.

Por una parte, Cuba había tomado un nivel importante de créditos en moneda libremente convertible en la década precedente fundamentalmente para inversiones, cuya amortización partía de un plan de ingresos y gastos en divisas que se vio seriamente afectado producto de la caída de los precios del azúcar y la baja eficiencia del proceso inversionista.⁴⁶ A ello se sumaron las consecuencias de la crisis de la deuda externa que estalló en 1981 y que elevó extraordinariamente las tasas de interés. Producto de esta coyuntura, en 1982 el país tuvo que renegociar el pago del servicio de la deuda.

Por otra parte, el funcionamiento del nuevo Sistema de Dirección y Planificación de la Economía se vio afectado por errores en su instrumentación, pero sobre todo errores de política económica que se caracterizaron por "... una reducción del papel asignado a los factores políticos en la edificación del socialismo, al tiempo que se absolutizaba la capacidad de los mecanismos económicos para resolver todos los problemas -incluidos los políticos y sociales— que debía encarar la nueva sociedad."⁴⁷

Durante este período se realizó un esfuerzo importante por impulsar la planificación, especialmente en los años 1983 y 1984, para los que se elaboraron complementariamente Objetivos Económicos y Sociales. También se firmaron

⁴⁶ Ver de José E. González y Nieves Pico "Diagnóstico global del proceso inversionista de Cuba en el período 1975-1984", INIE, Compendio de Investigaciones N° 1, La Habana, junio de 1987.

⁴⁷ Ver de José Luis Rodríguez, Op. Cit. p. 187.

convenios de colaboración a largo plazo con la URSS hasta el año 2000, factor decisivo para la estrategia de desarrollo a largo plazo del país.⁴⁸

En noviembre de 1984 se realizaron varias reuniones que pusieron de manifiesto las insuficiencias del trabajo de planificación y se adoptaron medidas extraordinarias para resolverlas, al crearse el Grupo Central Estatal encargado de dar cumplimiento a las mismas.⁴⁹

En el Tercer Congreso del PCC celebrado en 1986 se valoraron críticamente los errores que hicieron necesario un Proceso de Rectificación iniciado en abril de 1986, con vistas a corregir las deficiencias de la política económica y del sistema de dirección establecido en 1976. En esa ocasión se acordó una política que, sin abandonar el cálculo económico, introdujera factores de movilización política capaces de asegurar el equilibrio necesario en la dirección social.⁵⁰

El desarrollo de la planificación en las nuevas condiciones supuso un proceso más ágil e integrador de todos los esfuerzos en la economía.

Para el plan quinquenal 1986-1990 se preveía una intensificación del desarrollo industrial, incorporándose la biofarmacéutica y la electrónica, así como el turismo como nuevas ramas a priorizar, pero con un énfasis aún mayor en la promoción de

⁴⁸ La estrategia que se comenzó a elaborar en 1978 no podía concluirse adecuadamente hasta tanto no se encontrara respuesta para un financiamiento inversionista ascendiente a 120 mil millones de pesos que aseguraran una tasa de crecimiento del 7% anual. Ver el "Programa a Largo Plazo de Desarrollo de la Colaboración de Cuba y la Unión Soviética hasta el 2000", La Habana, noviembre de 1984.

⁴⁹ Este grupo se constituyó en la máxima instancia de dirección económica y estaba presidido por el Secretario del Comité Ejecutivo del Consejo de Ministros, funcionando hasta septiembre de 1988.

⁵⁰ Ver el discurso de Fidel Castro en la clausura del III Congreso del PCC en el periódico Granma, diciembre 8 de 1986.

exportaciones, que se esperaba crecieran 1,000 millones de pesos en moneda convertible durante el quinquenio y la sustitución de importaciones. Se planificaba un crecimiento del 5% promedio anual, con un crecimiento del 3,5% en la productividad del trabajo y una inversión de 23,140 millones de pesos en el quinquenio.⁵¹

Estos objetivos no se alcanzarían en el quinquenio producto sobre todo del empeoramiento de la coyuntura externa, a la que era especialmente sensible la economía cubana.

Por un lado la obtención de financiamiento en moneda convertible, ya afectado por el proceso de renegociación de la deuda iniciado en 1982, se vio prácticamente paralizado al suspenderse el pago por el servicio de la deuda en el verano de 1986, ante exigencias de los acreedores que lesionaban la soberanía nacional. Adicionalmente, las reformas que emprendían los países socialistas y particularmente la URSS a partir de la introducción de la perestroika y la glasnost en 1986, endurecían cada vez mas las relaciones económicas con estos países.⁵²

Durante este período se realizaron importantes esfuerzos por mejorar la planificación a nivel empresarial, discutiéndose ampliamente en reuniones nacionales el tema⁵³ e igualmente se reestructuró la Comisión Nacional del Sistema de Dirección de la Economía. No obstante, el empeoramiento de las

⁵¹ Ver el "Informe Central. Tercer Congreso del Partido Comunista de Cuba.", Editora Política, La Habana, 1986 y "Lineamientos económicos y sociales para el quinquenio (1986-1990)" Editora Política, La Habana, 1986.

⁵² Ver de José Luis Rodríguez "Las relaciones económicas entre Cuba y la antigua URSS: 1959-1990", en el Boletín de Información sobre Economía Cubana, N° 7, CIEM, La Habana, julio de 1992.

⁵³ El Comandante en Jefe Fidel Castro presidió reuniones anuales con las empresas habaneras entre 1986 y 1988 en la búsqueda de mejores sistemas de dirección empresarial. Ver sus palabras en la clausura de la tercera reunión el 8 de julio de 1988 en el periódico Granma, julio 11 de 1988.

condiciones económicas externas no permitió la extensión de las nuevas experiencias.

Al realizar un balance de la planificación entre 1976 y 1990 se aprecia un crecimiento promedio anual del 4,2% en el PIB, inferior a lo previsto en los planes quinquenales calculados en términos del PSG entre un 5 y un 6%. La tasa de crecimiento real obtenida en estos años resulta similar al crecimiento estimado para el período 1959-1989 que alcanzó un 4,4% en términos del PIB.⁵⁴

Los primeros treinta años de la planificación en el país brindaron la oportunidad de ordenar el proceso de desarrollo, e iniciar los cambios estructurales indispensables en una economía sumamente atrasada. Igualmente mostraron la complejidad del empleo de técnicas de planificación que habían mostrado sus limitaciones en los países socialistas europeos, pero que en Cuba, mas allá de los errores propios, estas limitaciones se potenciaban a partir del alto nivel de dependencia externa y el bajo nivel de desarrollo de las fuerzas productivas en el punto de partida.

No obstante, el mayor desafío para la planificación en Cuba vendría con la crisis económica que produjo la desaparición del socialismo europeo y la incertidumbre a ello asociada.

Las transformaciones de la planificación durante el período especial.

⁵⁴ Cálculos basados en datos de José Luis Rodríguez empleados en la conferencia "Cincuenta años de revolución en la economía", Ministerio de Economía, diciembre 29 del 2008 (Inédita)

El enorme impacto de la crisis económica⁵⁵ que se desató en Cuba a partir de la proclamación del período especial el 29 de agosto de 1990, tuvo como consecuencia en la planificación que se interrumpiera entre 1991 y 1995 la aprobación de los planes anuales por la Asamblea Nacional,⁵⁶ aunque estos se continuaron elaborando internamente por la JUCEPLAN.⁵⁷ Ello confirma que la planificación estuvo presente en la adopción de las medidas que se diseñaron para enfrentar la crisis desde los primeros años del período especial. La estrategia adoptada en este sentido partía de enfrentar la crisis al menor costo social posible, al tiempo que se trabajaba aceleradamente para lograr la reinserción de Cuba en las nuevas condiciones de la economía internacional y se ajustaba la política económica interna ante la compleja situación que se enfrentaba.⁵⁸

La planificación en estas condiciones se centró en el tránsito del modelo centralizado elaborado a partir de los balances materiales, a una planificación financiera con un notable grado de descentralización.

⁵⁵ El PIB cayó casi un 35% entre 1989 y 1993, las importaciones descendieron un 75% y la ingesta de calorías y proteínas por la población se redujo un 32 y un 37% respectivamente.

⁵⁶ Mediante la Ley 71 aprobada en diciembre de 1990, se extendió la vigencia del Plan y el Presupuesto aprobados para 1990 hasta que existieran condiciones para elaborar otros teniendo en cuenta la incertidumbre reinante.

⁵⁷ En estos años se continuó trabajando en programas estratégicos que incluían el Programa Alimentario, aprobado a finales de 1990; el Programa de la Biotecnología y la Industria Farmacéutica y el Programa del Turismo. Ver de Antonio Rodríguez Maurell "Situación actual de la economía cubana. Perspectivas de colaboración con América Latina y la Comunidad Europea." Documento presentado a la VIII Conferencia de Ministros de Planificación de América Latina y el Caribe. JUCEPLAN, La Habana, marzo de 1992.

⁵⁸ Los planes emergentes de estos años tuvieron como punto de referencia una variante extrema de restricciones conocida como Opción Cero. Para una visión de los primeros años del período especial ver de José Luis Rodríguez "Cuba: el camino de la recuperación económica, 1995-1999." en la revista Cuba Socialista N° 16, 1999 y de la CEPAL "La economía cubana. Reformas estructurales y desempeño en los noventa." Fondo de Cultura Económica, México, 2000. Una valoración de los cambios iniciales en la planificación puede verse en el trabajo de José Luis Rodríguez "La experiencia exitosa de la planificación en Cuba." En Selección de materiales sobre temas económicos, VI Reunión Nacional del Ministerio de Economía y Planificación, La Habana, marzo del 2001.

En este sentido a partir de 1992 comenzó a ejecutarse el comercio exterior de una forma mayormente descentralizada, excepto para los alimentos básicos, el combustible, los medicamentos y algunas materias primas esenciales, que continuaron sujetos a un balance central.

La descentralización efectuada se vinculaba esencialmente a la moneda libremente convertible, cuya carencia se convirtió en el problema estratégico fundamental.

La moneda libremente convertible se gestionaba internamente mediante un esquema de autofinanciamiento a través de aquellas organizaciones empresariales capaces de generar la divisa, las que retenían la misma para cubrir sus gastos e ingresaban las utilidades en las cuentas de la Caja Central⁵⁹ que pasó a administrar la JUCEPLAN. Con la divisa así centralizada, mas los escasos recursos financieros que podían obtenerse del exterior, se enfrentaban las necesidades corrientes más perentorias del país.

Las decisiones para efectuar los pagos centralizados fundamentales cada semana se adoptaban por la Comisión Central de Divisas, que presidía el Secretario del Comité Ejecutivo del Consejo de Ministros y que integraban el ministro de Economía y Planificación, el ministro de Finanzas y Precios, el presidente del Banco Nacional⁶⁰, el ministro del Comercio Exterior y otros ministros y directores del primer nivel de dirección.

⁵⁹ El término Caja Central incluye todas las cuentas en divisa líquida que manejaba el Estado para depositar los ingresos y efectuar los pagos más importantes del país en esos años.

⁶⁰ A partir de 1997 se creó el Banco Central de Cuba que sustituyó al Banco Nacional de Cuba en la reestructuración del sistema bancario aprobada ese año.

Con posterioridad esta comisión fue reemplazada por otros órganos adscritos al Ministerio de Economía y Planificación y desde el 2004 y hasta el 2009, la aprobación de los pagos se realizó fundamentalmente por el Comité de Aprobación de Divisas, presidido por el Banco Central.⁶¹

Finalmente, el pasado año la responsabilidad de la asignación de la divisa pasó nuevamente al Ministerio de Economía y Planificación, que inició un proceso regulado de descentralización mediante Esquemas Cerrados de Financiamiento en Divisas para las empresas exportadoras o que sustituyen importaciones netas.⁶²

El contexto más general en que se adoptan estas decisiones corresponde a los cambios que se iniciaron en el segundo semestre de 1993 y que se mantuvieron hasta el año 2004, los que reforzaron en ese período la política encaminada a una mayor descentralización en el sistema de dirección económica del país.

Entre las decisiones fundamentales adoptadas entre 1993 y 1995 está la autorización para que circularan en el país un grupo siete divisas libremente convertibles, creando un sistema de dualidad monetaria aún vigente en la actualidad;⁶³ la transformación de la propiedad estatal en la

⁶¹ La centralización en la administración de la divisa establecida mediante la Resolución 92 del 29 de diciembre del 2004 por el Banco Central no fue absoluta, existiendo Comités de Compra en los diferentes organismos para aprobar gastos en moneda convertible previamente autorizados por el banco.

⁶² Estos esquemas se han aplicado inicialmente a los productores de níquel, ron y tabaco; el turismo; la biotecnología; la industria del combustible; la aviación; y las telecomunicaciones.

⁶³ La doble circulación monetaria se adoptó como la alternativa menos lesiva ante la acelerada depreciación de la moneda nacional y en evitación de los nefastos resultados de una devaluación o un cambio de moneda. Se modificó parcialmente con la retirada de la circulación de las divisas extranjeras y su sustitución por el peso cubano convertible en noviembre del 2004. Un análisis sintético de la dualidad monetaria en Cuba puede verse en los trabajos de Alfredo González "Economía y sociedad: los retos del modelo económico", en la revista Temas N° 11, 1999 y de Vilma Hidalgo "De la dolarización a la unificación monetaria en Cuba", en la revista Economía y Desarrollo N° 1, 2008.

agricultura a favor de una gestión cooperativa; la autorización del trabajo por cuenta propia; la creación de mercados para los excedentes de la producción agropecuaria e industrial; la aprobación de una nueva ley fiscal; la emisión del peso cubano convertible (CUC), con una tasa de cambio igual a un dólar; la creación de casas de cambio estatales de pesos por divisas para la población; y la aprobación de una nueva ley de inversión extranjera. Con posterioridad entre 1997 y 1998 se reestructuró el sistema bancario y se rediseñó el modelo de empresa estatal, en lo que se conoce como perfeccionamiento empresarial.⁶⁴

La planificación macroeconómica en medio de estas profundas transformaciones, se concentró en la mejor asignación posible de los escasos recursos en divisas disponibles,⁶⁵ al tiempo que se trabajaba en mecanismos indirectos de control financiero del plan. No obstante el énfasis de la planificación financiera de entonces recayó en la balanza de pagos, en detrimento del balance en moneda nacional de otras categorías del plan.

El funcionamiento de esos mecanismos bajo estas condiciones no aseguró suficientemente la vitalidad de la economía. En efecto, los aportes a la Caja Central del país en el año 2001 se cumplían al 68% de lo planificado, en tanto que los destinos decididos descentralizadamente lo hacían al 105%.⁶⁶ La situación anterior, unida a otros factores, llevó -como

⁶⁴ Todas las medidas adoptadas obedecían a los objetivos estratégicos ya señalados y aunque apuntaban en algunos aspectos a retomar nuevas vías para el desarrollo del país, estaban encaminadas en lo fundamental a lograr enfrentar exitosamente la crisis y garantizar la supervivencia a corto y mediano plazo.

⁶⁵ La planificación de la moneda nacional pasó a desempeñar un rol secundario, aun cuando a lo largo de años se trabajó por un análisis más integral. Ver de Alfredo González "El proceso de planificación" en la revista Cuba: Investigación Económica N° 1, Enero-Marzo del 2005.

⁶⁶ Ver el artículo de Julio Vázquez "Las medidas de reordenamiento" en la revista Cuba: Investigación Económica N° 1, 2005.

ya se señaló-- a la necesidad de medidas de corte administrativo y ante una coyuntura financiera muy tensa, a centralizar nuevamente la administración de la divisa en el país.⁶⁷

Por otro lado, en la medida que se inició una gradual recuperación de la economía en 1995, se volvió a trabajar en proyecciones a mediano plazo para el período 1996-2000, utilizando para ello la técnica de los escenarios.⁶⁸ Este trabajo estuvo antecedido por los estudios sobre la visión a mediano plazo en la economía cubana que elaboró con carácter interno el Instituto Nacional de Investigaciones Económicas de conjunto con el propio Ministerio de Economía y Planificación en 1994.

La técnica de los escenarios se diferenciaba sustancialmente de los planes quinquenales por cuanto no partía de enmarcamientos, sino del análisis de las posibles trayectorias de la economía, bien tendenciales, o modificadas en el tiempo, definiendo los objetivos posibles a alcanzar así como los medios necesarios para ello.

Para la preparación de los escenarios hasta el año 2000 se organizaron 18 grupos de trabajo que contaron con la participación de más de 300 especialistas. Estos trabajos brindaron un significativo aporte para la elaboración de las proyecciones de crecimiento de un

⁶⁷ La crítica que apunta a este proceso se realizó por Fidel Castro en su discurso del 6 de marzo del 2003 en la Asamblea Nacional. Ver "La Batalla de Ideas nuestra arma política más poderosa", Editora Política, La Habana, 2004. Una descripción del reordenamiento indicado puede verse en el artículo de Julio Vázquez ya citado.

⁶⁸ Ver de Elena Álvarez "Planificación a mediano y largo plazo: notas para un debate" en la revista Cuba: Investigación Económica N° 3, 2000 y de José Luis Rodríguez "Escenarios Económicos y Sociales hasta el año 2000" Ministerio de Economía y Planificación, Temas de Economía y Planificación N° 2, La Habana, 1996.

6% anual que se aprobaron en el V Congreso del Partido Comunista de Cuba, celebrado en 1997.⁶⁹

Posteriormente en el año 2000 se aprobó una actualización de los escenarios para llevarlos hasta el año 2005 a partir de la elaboración de 13 programas ramales y 3 programas globales.⁷⁰

La actualización de los escenarios hasta el 2010 comenzó a desarrollarse por el Ministerio de Economía y Planificación en el 2003, elaborándose distintas variantes.

Ya en el 2008 se comenzó a trabajar en las proyecciones para el período 2011-2015, las cuales están siendo evaluadas en estos momentos, luego de un proceso de actualización realizado entre el 2009 y el 2010.

Simultáneamente la aplicación de programas verticalizados con una fuerte dirección central, se comenzó a introducir a partir del año 2000 en la esfera social, en lo que se conoce como la Batalla de Ideas. Estos programas se diseñaron para dar el máximo de prioridad a la solución de las carencias sociales que se agudizaron producto del período especial. Los mismos se iniciaron por la asistencia y la seguridad social, continuaron en la esfera de la educación y se siguen desarrollando en estos momentos en el campo de la salud pública.⁷¹

Posteriormente en el año 2005 se introdujeron programas estratégicos del mismo corte en la esfera

⁶⁹ Ver del Partido Comunista de Cuba "Resolución Económica del V Congreso", Editora Política, La Habana, 1997.

⁷⁰ Estos programas no fueron aprobados oficialmente, aunque sirvieron para orientar la planificación anual entre el 2001 y el 2005.

⁷¹ Ver la esencia de estos programas en el discurso de Fidel Castro en la clausura del VIII Congreso de la Unión de Jóvenes Comunistas, el 5 de diciembre del 2004 en www.cuba.cu/gobierno/discursos

energética, el transporte, las obras hidráulicas, los alimentos y la vivienda. La inserción de estos programas en la planificación anual requirió de un notable esfuerzo por parte del Ministerio de Economía y Planificación, aunque no siempre se logró el equilibrio macroeconómico necesario en su implementación.⁷² A la altura del año 2009 se realizó un reordenamiento de estos programas para que se reinseraran institucionalmente en los mecanismos de planificación establecidos.

Por su parte, la planificación a nivel empresarial recibió un nuevo impulso a partir de la aprobación del programa de perfeccionamiento empresarial en 1998, estableciéndose una nueva metodología para la planificación empresarial por la Resolución 276 del Ministerio de Economía y Planificación en el 2003. Sin embargo, no se avanzó suficientemente en este sentido debido a las imperfecciones del marco regulatorio de la empresa, los problemas estadísticos y contables vinculados a la dualidad monetaria, unido a las dificultades propias de la incertidumbre del entorno, que incluso se incrementaron a partir del año 2001, reforzándose en el 2008 con el estallido de la crisis global actual.

Por último, durante estos años se realizaron esfuerzos por desarrollar la planificación territorial. A esos efectos, desde el 2004 en el Ministerio de Economía y Planificación se ha venido trabajando en la planificación a nivel del municipio con el objetivo de potenciar su desarrollo haciéndolo compatible con la

⁷² Estos programas elaborados bajo la dirección del Comandante en Jefe Fidel Castro, guardaban cierta semejanza con los planes especiales aplicados en la década de los años 60 del pasado siglo y buscaban salvar lo más rápidamente posible, carencias generadas por el período especial que no podían posponerse en el tiempo, demandando un esfuerzo especial y una concentración de los recursos en lo inmediato. La dinámica de las soluciones requeridas requería de mecanismos más ágiles que los que dependían de la planificación corriente.

planificación macroeconómica.⁷³ Igualmente algunas provincias como Sancti Spíritus han desarrollado estudios estratégicos a mediano plazo, pero todavía sin una vinculación orgánica con la planificación corriente.

La experiencia de la planificación en Cuba 1960-2010.

La complejidad objetiva y subjetiva de un proceso de desarrollo socialista en un país como Cuba, no ha dejado de reflejarse en su planificación, pero ese desarrollo alcanzado en la isla, que acumula un crecimiento medio del 3,3% anual en el PIB entre 1959 y el 2009, hubiera resultado imposible sin una economía planificada.

Cuba ha debido enfrentar condiciones extraordinariamente difíciles en los últimos 50 años sometida a las agresiones y el bloqueo de Estados Unidos, con una profunda deformación estructural en su economía, al tiempo que se carecía de los instrumentos de planificación más adecuados, que no lograron elaborarse siquiera en los países socialistas más desarrollados. En este sentido se hizo evidente en el caso de Cuba la baja capacidad de pronóstico del plan en relación a las relaciones económicas con el exterior, fenómeno que se agudiza en los años del periodo especial, lo que obliga a trabajar con mayores reservas y a reducir los ritmos de crecimiento de la

⁷³ Ver del Ministerio de Economía y Planificación “Esquema metodológico para la Elaboración de los Escenarios Municipales”, La Habana, mayo del 2004.

economía si no se alcanzan crecimientos muy elevados del excedente económico.⁷⁴

A lo anterior habría que sumar las dificultades propias de la construcción del socialismo donde el carácter consciente de este proceso supone un profundo conocimiento de las leyes económicas, de la experiencia histórica y una excepcional capacidad de dirección política.

En ese contexto se enfrentó la compleja relación que supone el vínculo entre el plan y el mercado, tomando en cuenta la existencia objetiva de las relaciones monetario-mercantiles en el socialismo, al tiempo que en nuestro caso nunca se perdió de vista su carácter contradictorio.

La participación de los trabajadores en la planificación se concibió como algo consustancial a la misma desde el primer plan de 1962. No obstante, como regla esa participación ha tenido un carácter formal a lo largo de los años. En ello ha incidido la mayor o menor calidad del plan y la dificultad para reflejar las condiciones reales de la producción, así como la complejidad de la descentralización de las decisiones económicas a punto de partida de los escasos recursos disponibles, que muchas veces no la hacen posible.

Sin embargo, es incuestionable la necesidad de lograr un mayor nivel de participación de los

⁷⁴ La presión para encontrar solución a los problemas acuciantes de la sociedad ha obligado –sin embargo– al empleo de todos los recursos disponibles con fines de acumulación o consumo, propiciando un mayor endeudamiento externo, que ya debió enfrentarse como un fenómeno crítico en la década de los años 80 del pasado siglo. La rectificación de esta política en la búsqueda de una balanza de pagos no deficitaria, se convirtió nuevamente en el elemento central de la política económica a corto plazo a partir del año 2006. Esta decisión, sumada a la coyuntura de la crisis en el 2008, llevó a tasas de crecimiento muy modestas en el 2009 y a ajustes sucesivos del plan 2010. Ver el informe del ministro de Economía y Planificación a la Asamblea Nacional del Poder Popular el 20 de diciembre del 2009, en el periódico Granma, diciembre 21 del 2009.

trabajadores en la planificación, para lo cual habrá que transitar por espacios novedosos que eviten los caminos trillados de la autogestión ya ensayada sin éxito,⁷⁵ o las valoraciones cargadas de buenos deseos, pero alejadas de la realidad.⁷⁶

Por último, la planificación en Cuba privilegió hasta el presente el nivel macroeconómico, con un desarrollo sólo incipiente a nivel empresarial y territorial. En los horizontes de planificación del mediano y el largo plazo, se ha mantenido un esfuerzo más sostenido, lográndose un perfeccionamiento sostenido en los últimos 15 años.

De todo lo anterior resulta que la experiencia cubana en la planificación durante 50 años acumula un importante caudal de conocimientos que deben servir de base para convertirla en un instrumento de dirección social eficiente, tomando como premisa las ideas del Comandante Ernesto Che Guevara cuando expresó "... la planificación centralizada es el modo de ser de la sociedad socialista, su categoría definitoria y el punto en que la conciencia del hombre alcanza, por fin, a sintetizar y dirigir la economía hacia su meta, la plena liberación del ser humano en el marco de la sociedad comunista."⁷⁷

Abril del 2010.

⁷⁵ El fracaso de la autogestión yugoslava fue aleccionador en este sentido. Ver de Alec Nove "La economía del socialismo factible" Siglo XXI, Madrid, 1987, Tercera Parte.

⁷⁶ Ver de Robin Hahnel "Planeamiento democrático: sí, pero ¿cómo hacerlo?" en la revista Temas, N° 54, Abril-Junio del 2008 y de Pat Devine "Democracy and Economic Planning" Westview Press, Boulder, 1988.

⁷⁷ Ver de Ernesto Che Guevara "La planificación socialista, su significado" en El Gran Debate sobre la Economía en Cuba, Editorial de Ciencias Sociales, La Habana, 2004, p. 148.

