



Políticas para el crecimiento económico

Cuba ante una nueva era

JUAN TRIANA CORDOVÍ Y RICARDO TORRES PÉREZ

OCTOBER 2013

B | Foreign Policy
at BROOKINGS


CENTRO DE INVESTIGACIONES
DE ECONOMÍA INTERNACIONAL


CEEC
CENTRO DE ESTUDIOS DE LA ECONOMÍA DE LA HABANA


UNIVERSIDAD
DE LA HABANA

Políticas para el crecimiento económico: Cuba ante una nueva era

Dr. Juan Triana Cordoví y Dr. Ricardo Torres Pérez

Centro de Estudios de la Economía Cubana, Universidad de la Habana

Este ensayo fue preparado para ser presentado en una serie de talleres de expertos sobre el cambio económico Cubano visto desde una perspectiva comparativa, organizado por la Iniciativa Latinoamérica en el programa de Políticas del Exterior de la Institución Brookings, y el Centro de Estudios de la Economía Cubana y el Centro de Investigaciones de la Economía Internacional en la Universidad de la Habana. Fue presentado inicialmente en un seminario de expertos en Washington D.C. el 28 de mayo del 2013 y fue revisado posteriormente. Los ensayos preparados por esta serie serán recopilados y publicados por Brookings en el 2014.

Este ensayo refleja solamente las opiniones de los autores.

ÍNDICE

1. Introducción	1
2. Desarrollo y crecimiento económico	1
<i>El carácter multidimensional del desarrollo</i>	1
<i>Cuba y el desarrollo, cincuenta años después. ¿Lecciones aprendidas?</i>	2
<i>Instituciones y desarrollo económico en Cuba</i>	3
<i>La necesidad de un ambiente macroeconómico que estimule el crecimiento y la inversión</i>	4
<i>La “actualización del modelo económico” y el desarrollo: una nueva oportunidad</i>	5
<i>Los “agentes” del desarrollo: Estado, “cuentapropistas”, cooperativistas, la “fuerza de trabajo altamente calificada”. ¿Es posible un sector de ingresos medios comprometido con el desarrollo en Cuba?</i>	6
<i>Del camino a lo desconocido hacia una visión de país: ¿Qué significa la prosperidad en Cuba? ¿Cuáles son los retos de la sostenibilidad?</i>	7
<i>La necesidad de crecer para desarrollarse: la experiencia cubana post-crisis</i>	10
3. Análisis de los factores estructurales del crecimiento económico	12
<i>Dinámica de la población/fuerza de trabajo. El caso de una economía de ingresos medios con una transición demográfica avanzada</i>	12
<i>Incremento de la calidad de la fuerza de trabajo</i>	14
<i>Aumento de los niveles de acumulación de capital físico</i>	15
<i>Estructura de la acumulación y complementariedad entre factores productivos</i>	17
<i>Acceso a los mercados internacionales</i>	18
<i>Mercado doméstico</i>	20
4. Conclusiones	22
Referencia	24

1. INTRODUCCIÓN

Los cambios en el modelo económico cubano han generado una notable reacción en medios académicos cubanos y extranjeros. Al entusiasmo y el escepticismo de los momentos iniciales les sigue una reflexión más profunda y mesurada sobre los temas estratégicos que decidirán el futuro de la nación. Los temas económicos han ganado protagonismo en estos últimos años y dentro de éstos se hace cada vez más evidente la necesidad de un programa de desarrollo donde los temas de crecimiento económico ocupen un lugar privilegiado. Este trabajo trata de contribuir a este debate situando algunos elementos que se consideran esenciales para conformar una estrategia coherente con las necesidades del país y su gente, a la vez que se torne viable en el entorno internacional contemporáneo.

El artículo está estructurado en cuatro partes fundamentales. La primera es la introducción. En la segunda parte se aborda la relación entre crecimiento y desarrollo, vista desde el ángulo y las particularidades de la economía cubana actual. En la tercera sección se analizan con detalle algunos factores vinculados al crecimiento, a partir de los aportes teóricos y la evidencia empírica disponible. Consecuentemente se avanzan acciones de política para comenzar a corregir los desbalances acumulados y situar al país en una trayectoria de alto crecimiento. Finalmente, en la última parte se resumen las conclusiones.

2. DESARROLLO Y CRECIMIENTO ECONÓMICO

EL CARÁCTER MULTIDIMENSIONAL DEL DESARROLLO

Más de setenta años después de los estudios seminales sobre el desarrollo¹ y luego de un énfasis casi exclusivo en temas económicos durante esas épocas iniciales, se ha llegado a entender hoy en día que el desarrollo es un fenómeno multidimensional. Tres de estas dimensiones definen la “sostenibilidad del desarrollo” (económica, social y medio ambiental) y resultan de obligada consideración en el nuevo escenario que Cuba construye. En la experiencia anterior, en especial en la época que se extiende hasta 1990, se asumía la existencia de una estrecha vinculación entre estas tres dimensiones y en los resultados positivos que se esperaban, una concepción que la realidad se ocupó de rectificar. De los noventa en adelante, la dificultad en lograr un equilibrio adecuado entre las tres dimensiones resulta más visible y mucho más costosa de lo que se esperaba en períodos anteriores, por lo que su incorporación *ex-ante* a la estrategia de desarrollo resulta imprescindible.

¹ Se refiere a los pioneros de los estudios que conforman el surgimiento de la “economía del desarrollo”, entendida como la subdisciplina científica que se ocupa del estudio de las economías de los países menos desarrollados, es decir, de las condiciones, características y políticas de desarrollo económico de dichos países. Entre esos autores se puede citar a Rosenstein-Rodan, Nurkse, Singer, Lewis, Gerschenkron, Myrdal, Hirschman, Scitovsky, Perroux, Rostow, Myint y Prebisch.

Los retos para asumir de forma plena la sostenibilidad del desarrollo son significativos y están influenciados por el retraso acumulado durante los años ochenta en algunos aspectos del desarrollo que hoy son decisivos²; los relativamente altos estándares alcanzados por Cuba en el ámbito social (PNUD 2011); la condición de pequeño territorio insular con limitados recursos naturales; y una situación económico-geográfica negativa debido al bloqueo de la primera potencia económica mundial, lo cual le impide el acceso al mayor y más próximo mercado del mundo, y limita su participación en los mercados e instituciones financieras internacionales.

CUBA Y EL DESARROLLO, CINCUENTA AÑOS DESPUÉS. ¿LECCIONES APRENDIDAS?

De la experiencia de desarrollo de los treinta años que van de 1959 a 1989 es posible sacar un grupo de lecciones (Triana, 2012):

- i. El desarrollo tiene agenda propia. Durante los primeros treinta años después de 1959, se mezclaron las agendas del desarrollo y la construcción del socialismo, obteniéndose en no pocas ocasiones resultados contradictorios.
- ii. Disfrutar de condiciones externas ventajosas no parece garantizar los resultados en pos del desarrollo. Así, una parte importante de las ventajas recibidas a partir de condiciones de inserción especiales³ no se tradujeron en capacidades productivas que cambiaran radicalmente las características del sector productivo cubano.
- iii. La mejora social debe ser un propósito explícito de la estrategia de desarrollo, pero su sustentabilidad depende de que la misma se traduzca en elevación de la capacidad productiva del país.
- iv. El mercado juega un papel activo en ese proceso; ignorarlo genera ineficiencias que conspiran contra el propósito mismo del desarrollo.
- v. Lo “local” tiene personalidad propia, no es subsidiario de lo “nacional”.
- vi. La exportación y el mercado interno no deben ser considerados como antípodas, sino como fenómenos complementarios de un mismo proceso. Es necesario propiciar que los “sectores dinámicos” generen “derrames” hacia el resto de la economía nacional.
- vii. El aislamiento de las tendencias internacionales de la economía mundial puede generar costos en el largo plazo que sobrepasen los beneficios que se obtienen en el corto plazo.
- viii. La concentración de la dependencia externa se convierte en una debilidad estratégica nociva a los propósitos del desarrollo.

² Tales como: inserción internacional, desarrollo productivo, incorporación de I+D+i a la producción y los servicios; uso de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, acceso a circuitos logísticos y de transporte a escala global, entre otros.

³ Se refiere los beneficios que disfrutó el país como uno de los miembros más atrasados del Consejo de Ayuda Mutua Económica (CAME). Entre ellos estuvo el acceso preferencial a estos mercados, precios atractivos para los principales productos de exportación (azúcar, níquel, etc.); créditos con bajas tasas de interés y períodos largos de amortización; renegociación de deudas vencidas; asistencia técnica en ciencia, deporte y arte; entre otros.

Una de las lecciones de los últimos años es que la calidad de las instituciones es relevante para alcanzar el desarrollo (Rodrik, 2000). Se entiende aquí por instituciones, desde las políticas hasta las entidades del estado y la sociedad civil, junto a los mecanismos de regulación de las mismas.

El Estado y el mercado son probablemente los dos factores más importantes para el desarrollo. El desarrollo no solo requiere de la asignación correcta de recursos y medios, función que el mercado generalmente logra hacer eficientemente, sino que precisa también de la consecución de objetivos para los cuales el mercado no tiene una respuesta suficientemente eficaz (la garantía de oportunidades de acceso a servicios estratégicos para el desarrollo, por ejemplo, educación y salud). En otras ocasiones la contrapartida de una correcta asignación de recursos genera dinámicas que promueven niveles de desigualdad contrapuestos en el mediano y largo plazo con los propósitos del desarrollo. Esto no se debe a fallas del mercado, sino a que son el resultado natural de ese mismo proceso, lo cual justifica y abre espacios a la labor correctora del Estado.

El proceso de rediseño institucional en Cuba tuvo una primera etapa importante a mediados de los años noventa, cuando se redimensionó el Estado y se redujeron los Ministerios y entidades estatales a prácticamente la mitad (de más de cincuenta ministerios y entidades estatales a menos de treinta). Ese proceso también aspiraba redefinir las funciones de estas instituciones, en especial de los ministerios, para propiciar la “separación de las funciones estatales y empresariales,” objetivo que no fue logrado en aquel momento.

Mientras tanto, la apertura propiciada desde inicios de los noventa permitió el crecimiento del mercado, no solo por el impulso dado al sector “cuentapropista”⁴ y la apertura al capital extranjero y a empresas comerciales foráneas, sino también por cierta flexibilidad concedida a las empresas estatales que operaban en divisas.

En este caso, para Cuba concurren varios hechos significativos. Por una parte, la permanencia de un marco regulatorio restrictivo (aun cuando sin dudas a partir de 1993 se produce cierta flexibilización y apertura en la conducción macroeconómica con impactos positivos en el crecimiento). Por otra parte, las distorsiones macroeconómicas generadas y profundizadas a raíz de la crisis de 1990 a 1993, sumadas a la permanencia de prejuicios ideo-políticos respecto al mercado y a la inversión extranjera (tolerados pero no asimilados dentro del funcionamiento “normal” de la economía). Finalmente el peso significativo que cobró desde 1990 la imposibilidad de acceder al mercado norteamericano. Todo esto consolidó un ambiente poco propicio para el crecimiento y la inversión nacional (estatal) y extranjera.

⁴ Este es el sector de la pequeña empresa privada en Cuba, que solo puede operar en actividades establecidas por el Gobierno, mayormente servicios simples y pequeña producción artesanal.

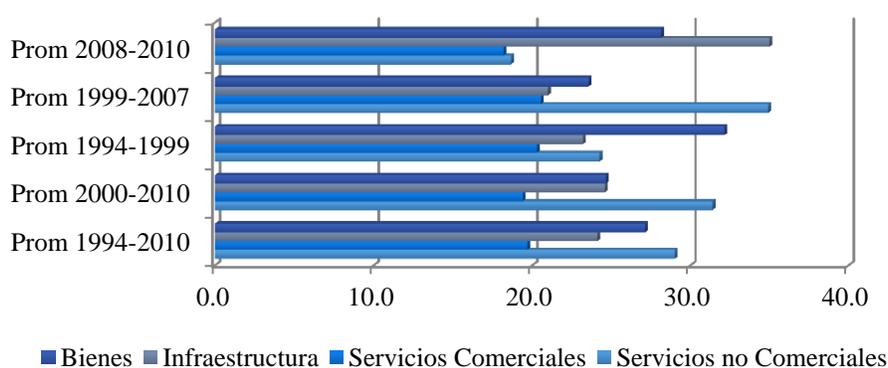
LA NECESIDAD DE UN AMBIENTE MACROECONÓMICO QUE ESTIMULE EL CRECIMIENTO Y LA INVERSIÓN

El incremento de la inversión es determinante para alcanzar los resultados perseguidos por cualquier esfuerzo de desarrollo. Esta es una lección aprendida. Asimismo, prácticamente todas las experiencias observadas corroboran la necesidad de garantizar un entorno macroeconómico que estimule el crecimiento, premie a los inversionistas (nacionales y extranjeros) y promueva el derrame de sus efectos hacia el resto de la economía. Si bien el manejo de las políticas transversales resulta decisivo para crear ese ambiente (política fiscal, monetaria, cambiaria,) ellas por sí solo no resultan ser totalmente suficientes.

Reconociendo que la reforma iniciada en los noventa generó un marco legal para la inversión nacional que lo acercó en algún grado al paradigma de Occidente (Villar y Rodríguez, 2012), al mismo tiempo se identifican peculiaridades del funcionamiento de ese mismo marco legal que limitan su contribución a la financiación de las inversiones, tales como; pobre desempeño de la banca e inexistencia de un mercado de capitales, falta de competitividad de las instituciones bancarias determinado por la excesiva centralización y marcado sesgo cortoplacista de las instituciones bancarias cubanas (Villar y Rodríguez, 2012). Con relación a la inversión nacional se han señalado limitantes de diverso tipo, asociadas a la capacidad efectiva de impulsar un programa masivo de construcciones. Entre éstas se pueden citar: el retraso tecnológico, los problemas de organización, los bajos niveles de calidad e incumplimiento sistemático de los plazos, la desmotivación y escasez de fuerza de trabajo calificada y la descapitalización de la base nacional de producción de materiales para la construcción, entre otros.

De igual forma la estructura de esa inversión resulta relevante para el desarrollo, aunque cada experiencia resulta particular en cuanto a fuentes y destinos de esa inversión. En este caso, mientras la inversión extranjera fue dirigida hacia objetivos estratégicos del país y tuvo un impacto positivo en las exportaciones y las ventas (Pérez y Vidal, 2012) la inversión nacional no acompañó de forma eficaz a la primera (Figura 1), perdiéndose la oportunidad de internalizar una parte importante de los beneficios asociados a la Inversión Extranjera Directa (IED) y reduciendo considerablemente el efecto multiplicador sobre el crecimiento y el empleo.

Figura 1
Inversiones por sectores, Cuba (años seleccionados)



Fuente: (ONEI 2012).

El desarrollo de una política hacia el mejoramiento y modernización de la infraestructura, que reduzca los costos de transacción y contribuya también a la competitividad de productos y servicios, resulta también decisiva. Pese al avance logrado en infraestructura en los años setenta y ochenta en relación a la situación existente a inicios de los años sesenta, (en especial en el desarrollo vial, obras hidráulicas y cobertura del sistema eléctrico) en muchas áreas se había acumulado un déficit cuantitativo y cualitativo significativo. El retraso tecnológico en el sistema ferroviario⁵ y en el transporte de cabotaje, la descapitalización de los puertos⁶, en las tecnologías y sistemas de almacenamiento y manejo de cargas; el retroceso en el sistema de transporte público, el retraso tecnológico y la baja penetración de la telefonía celular y de la transmisión de datos (INTERNET), junto a las altas tarifas por su uso, alejan a Cuba de los estándares de competitividad para la región y constituyen desincentivos al crecimiento y la inversión (nacional y extranjera).

LA "ACTUALIZACIÓN DEL MODELO ECONÓMICO" Y EL DESARROLLO: UNA NUEVA OPORTUNIDAD

En los noventa, la naturaleza de la crisis económica⁷ y la existencia de un entorno internacional más restrictivo, en especial, por el reforzamiento del bloqueo de Estados Unidos, hizo que el esfuerzo se concentrara más en administrar la crisis para garantizar

⁵ Como parte de la política trazada en los lineamientos hoy se acomete un proyecto de modernización de las vías férreas del país.

⁶ Están en curso tres proyectos de modernización de puertos, uno en Mariel, otro en Santiago de Cuba y otro en Cienfuegos.

⁷ La mayoría de los especialistas coincide en que la crisis que se inicia después de 1989 fue el resultado de una combinación de causas internas y externas. Entre las primeras se pueden citar principalmente el agotamiento del modelo de crecimiento y las limitaciones del sistema de dirección de la economía. Por ejemplo, entre 1986 y 1989, el incremento acumulado del PIB fue nulo. Dentro de los factores externos se encuentran el notable deterioro del entorno económico internacional desde mediados de la década del ochenta, especialmente en lo referido al acceso de Cuba a los mercados financieros internacionales, y el colapso de la Unión Soviética en 1991.

la sobrevivencia. Sin embargo, al menos en el discurso, los propósitos del desarrollo se mantuvieron en la agenda. Un programa heterodoxo que combinó recortes fiscales, anclaje salarial, ajuste importador, dolarización de la economía, tipo de cambio oficial fijo y devaluación implícita del peso cubano en el mercado interno así como una sobrevaluación del tipo de cambio oficial, pérdida del poder adquisitivo del salario, junto a la apertura al capital extranjero; permitieron la sobrevivencia del país pero generaron distorsiones que aun lastran los esfuerzos de crecimiento.

Lo que distinguió a la política económica fue su enfoque de “administración de crisis”, algo que permaneció inalterable hasta la aprobación de los Lineamientos Económicos y Sociales. Distorsiones macroeconómicas, restricción de balanza de pagos, una alta propensión a importar junto a un sector productivo tecnológicamente atrasado y con altos niveles de ineficiencia así como un fuerte deterioro del salario real son la condiciones bajo las cuales se inicia el esfuerzo transformador del año 2007.

Existen dos etapas que son perfectamente distinguibles. La primera del 2007 al 2010, donde predomina la administración de la crisis y la segunda, a partir de finales del 2010 (discusión de los Lineamientos) y sobre todo desde principios del 2011 (aprobación de los Lineamientos) donde se abre camino una concepción más abarcadora. La idea de la necesidad de un modelo de desarrollo económico aparece después y es aún una concepción en proceso. De ahí la relevancia de las visiones que se puedan aportar a la misma. Hoy se pueden identificar consensos en un grupo de aspectos, algunos evidentes si se atiende a la experiencia internacional, aunque no así para el caso de Cuba:

1. El desarrollo es una condición necesaria para la sostenibilidad del “socialismo cubano”.
2. El crecimiento es imprescindible para poder desarrollar el país.
3. Lograr altas tasas de formación de capital bruto fijo y de inversión es indispensable para crecer.
4. La inversión extranjera directa es necesaria y juega un papel principal en los esfuerzos de crecimiento futuro.
5. Políticas productivas deben complementar el esfuerzo de crecimiento. En especial, el cambio de la matriz energética y de la matriz importadora deben ser un propósito explícito de esas políticas.
6. La modernización de la infraestructura (en especial telecomunicaciones) debe acompañar el crecimiento.
7. Los sistemas de I+D+i deben ser modernizados y puestos en función del esfuerzo de crecimiento.

LOS “AGENTES” DEL DESARROLLO: ESTADO, “CUENTAPROPISTAS”, COOPERATIVISTAS, LA “FUERZA DE TRABAJO ALTAMENTE CALIFICADA”. ¿ES POSIBLE UN SECTOR DE INGRESOS MEDIOS COMPROMETIDO CON EL DESARROLLO EN CUBA?

El rol de cada uno de ellos en el futuro desarrollo de Cuba no está definido en su totalidad. Si bien se ha avanzado en la idea central de que las dinámicas de cada uno

deben estar alineadas con el propósito común del desarrollo, la experiencia pasada demuestra que ha existido un comportamiento pendular en cuanto al rol de esos diferentes agentes.

Aceptando que en la actualidad ese comportamiento pendular está superado y que por el hecho mismo que de lo que se trata es de desarrollarse para consolidar el socialismo cubano, entonces parece lógico que sea el Estado quien lidere el proceso y consiga alinear junto a él al resto de los actores. Se reconoce sin embargo, que es un proceso preñado de dificultades e incertidumbres que a la vez requerirá de un fino diseño del marco legal correspondiente.

Pero lo realmente novedoso es el papel de un, ya hoy incipiente, sector de ingresos medio en ese proceso de desarrollo. En la actualidad se reconoce el rol positivo de la clase media en los procesos de desarrollo en diferentes países y regiones (Ferreira, Messina y Rigolini, 2012). En el caso de Cuba el asunto se torna más complejo pues las características socio-económicas y políticas específicas obligan también a pensar en un “sector de ingresos medios” diferente al de otros países latinoamericanos, no solo en cuanto al origen del mismo, sino también por los roles que debe jugar en ese proceso de modernización económica.

El rol de las clases sociales en la Revolución cubana es sin dudas un tema aun polémico (Rodríguez, 1983). Más de cuarenta años después de que prácticamente desaparecieran de la realidad nacional aquellos segmentos sociales que podrían ser calificados como clase media, este proceso de actualización que hace hoy a los actores sociales cubanos “menos iguales” (Castro, 2013) abre espacios para una “diferenciación social relativamente nueva”, compatible con los propósitos del crecimiento y del desarrollo. Se trata pues de saber cuan viable es el nacimiento, consolidación y expansión de una suerte de sector de ingresos medios en la nueva estructura socio-económica cubana y cuál debe ser la cualidad que lo distinga al igual que a sus “actores principales.” En caso afirmativo, entonces resulta necesario formular políticas que permitan la integración virtuosa de ese nuevo sector social a esta nueva agenda de cambios.

DEL CAMINO A LO DESCONOCIDO HACIA UNA VISIÓN DE PAÍS: ¿QUÉ SIGNIFICA LA PROSPERIDAD EN CUBA? ¿CUÁLES SON LOS RETOS DE LA SOSTENIBILIDAD?

Si el desarrollo es siempre un proceso con un grado elevado de incertidumbre, en el caso particular de Cuba, este proceso se inscribe dentro de otro, también de elevada complejidad que consiste en mantener/consolidar el socialismo cubano, meta que de alguna manera, en sus inicios, fue calificada por el liderazgo político como un “camino hacia lo desconocido”.

El avance hacia el desarrollo generalmente pasa por una construcción ex antes acerca del país que se desea tener. Al respecto se han producido aproximaciones hacia el paradigma deseado desde el propio liderazgo político, que ha construido una visión de país como “**una sociedad socialista prospera y sostenible** (Castro, 2012), **menos igualitaria pero más justa**” (Castro, 2013). Esta es la aproximación más reciente a

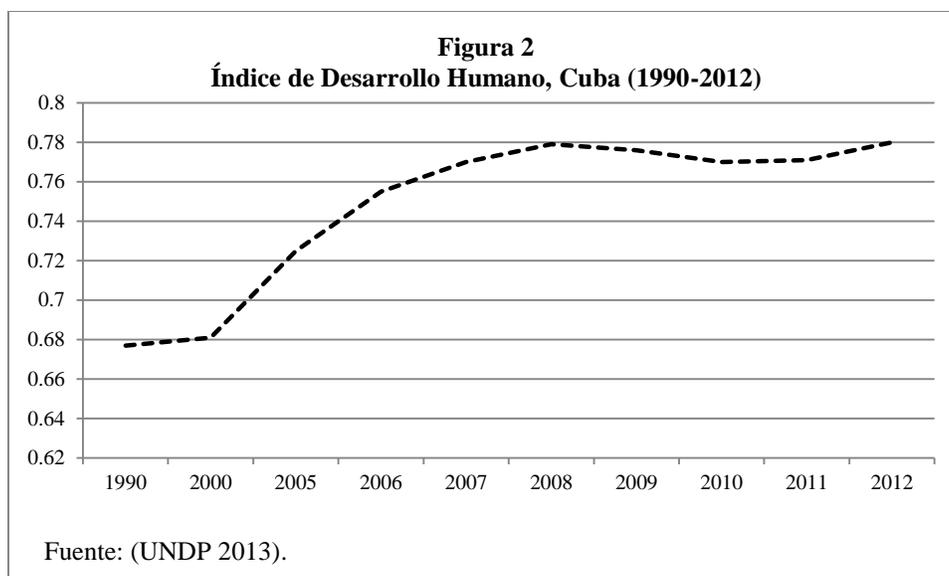
ese futuro deseado, que dibuja sus contornos pero no define los detalles. De ahí que decodificar los detalles de los componentes de esa visión sea un ejercicio imprescindible en la proyección futura del país.

¿Qué definirá concretamente al socialismo cubano desde la economía? Una interpretación de los hechos recientes llevaría a adelantar que la propiedad y la gerencia estatal de los sectores claves así como de las principales empresas, junto a la expansión de los sectores privados, cooperativos y de capital extranjero, han resultado en un manejo mixto de la economía (un tipo de planificación diferente a la actual más la incorporación activa del mercado) con apoyos directos y decisivos del Estado para la salud y la educación. Estos elementos parecen constituir el núcleo central de ese futuro socialismo, que tiene como elemento inalienable conservar la independencia.

¿Qué significa un país próspero en el caso de Cuba? La relativa ambigüedad del concepto (porque supone un componente subjetivo importante asociado a la percepción de las personas) obliga a buscar algunos elementos que precisen la respuesta.

Uno de esos *proxies* pudiera ser el Índice de Desarrollo Humano y algunos de sus componentes⁸, cuya evolución se observa en la figura siguiente (Figura 2). Varias lecturas pueden hacerse de la trayectoria del indicador para Cuba, pero todas ellas confirman la necesidad de complementarlo con otros indicadores, en especial si se le compara con la evolución de las tendencias económicas y sociales del país. La primera comparación resalta el contraste entre la mejoría de este indicador y el relativo estancamiento de la tasa de crecimiento del PIB per cápita en estos mismos años y el deterioro del salario real que se experimenta en ese mismo período (Vidal, 2013). Un segundo elemento que cuestiona los resultados de este índice, es el hecho de que, incluso en los años noventa, en los que el PIB sufrió una caída significativa, el IDH no solo no se deterioró, sino que mejoró. El IDH mejoró a pesar de que se produjo un deterioro generalizado de indicadores de eficiencia económica y de calidad de vida, tales como el disminuido acceso a los alimentos y la calidad de los mismos, así como los del transporte e igualmente el descenso de la generación eléctrica y el incremento del desempleo encubierto.

⁸ Pero debe entenderse que es solo una primera aproximación y que no se reduce a este Índice.



El nivel de acceso a empleos que se correspondan con la calificación de la fuerza de trabajo y mejoren su rendimiento, que tengan una remuneración adecuada; así como el nivel de acceso a servicios modernos, podrían incluirse dentro del concepto de prosperidad, al igual que el grado de equidad en la distribución del ingreso. A diferencia de América Latina, Cuba ha alcanzado altos estándares de igualdad. El camino al desarrollo, en este caso, debe compensar los excesos de igualdad con mejores estándares de consumo privado, en especial asociado el aumento del consumo en términos absolutos y el acceso a servicios públicos de mejor calidad.

En el caso de la sostenibilidad⁹ (característica o estado según el cual puede satisfacerse las necesidades de la población actual sin comprometer la capacidad de generaciones futuras o poblaciones de otras regiones de satisfacer las suyas propias) la condición de territorio pequeño e insular impone sin dudas un reto significativo¹⁰.

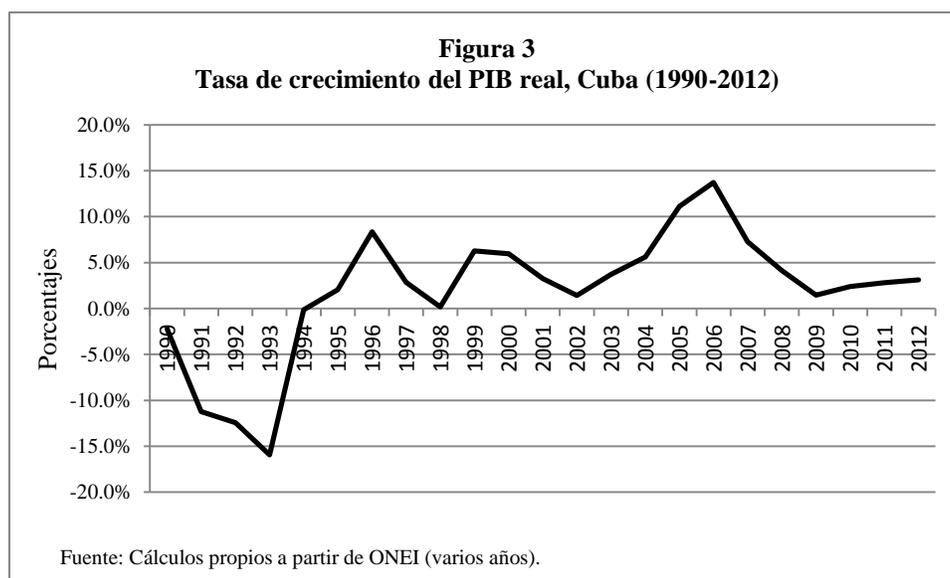
Sin embargo, otros indicadores de sostenibilidad señalan el fuerte reto de Cuba en su camino hacia el desarrollo. La dinámica demográfica del país, la disponibilidad y uso del agua y de la tierra arable, por ejemplo, aportan otra perspectiva a los retos de la sostenibilidad en Cuba que de una u otra manera apuntan hacia un mejor uso de los recursos existentes así como a la mejora de los niveles tecnológicos y de organización que hoy tiene el país, aunque en el mediano y largo plazo indican la imperiosa necesidad de lograr “saltos tecnológicos” significativos que permitan crear mejores condiciones para alcanzar esa sostenibilidad. Sin dudas una política que estimule el crecimiento y permita alcanzar estas metas de prosperidad y sostenibilidad resulta decisiva en el futuro inmediato de Cuba.

⁹ Se utilizan los valores del Informe sobre el desarrollo humano: sostenibilidad y equidad, p.164.

¹⁰ Atendiendo el referido estudio de Naciones Unidas, la huella ecológica cubana es 1,9 (PNUD, 2011) mucho menor que la de otros países con niveles parecidos ING per cápita, pero el consumo de combustibles fósiles con relación al total es prácticamente el 90% y la contaminación urbana también resulta relativamente alta. En otros, como la emisión de gases de efecto invernadero por habitante, superficie forestal y su variación, los indicadores son relativamente favorables. Otro ángulo del análisis es referir estos indicadores no a la población sino a la capacidad productiva del país.

El crecimiento económico de cualquier país no es un fin en sí mismo, pero constituye un vehículo esencial para alcanzar otros objetivos importantes de la sociedad. Un elevado crecimiento puede contribuir a crear más empleos productivos y reducir la pobreza. También ayuda a obtener los recursos necesarios para los servicios de salud, educación, ciencia, deporte, cultura, entre otras prestaciones claves. El análisis de los determinantes del crecimiento económico constituye uno de los núcleos más dinámicos dentro de la ciencia económica. La descomposición del crecimiento a partir de sus determinantes inmediatos (capital y trabajo), y el residuo resultante – Productividad Total de los Factores (PTF) – tiene un largo recorrido y ha sido objeto de intensas discusiones teóricas y empíricas.

Con la profunda crisis económica de principios de la década de los noventa, el balance en la gestión de la economía se movió hacia el corto plazo, para atender las urgencias de un período excepcional. Sin embargo, esta necesidad ha evidenciado la importancia de atender el desarrollo prospectivo del país otorgando un mayor espacio a los asuntos estratégicos. Si bien Cuba inició la recuperación en 1994, la tasa de crecimiento promedio del Producto Interno Bruto (PIB) cubano en las últimas dos décadas ha estado alrededor de 1,8% anual, lo cual ubica al país entre los de peor desempeño en América Latina. Si se toman en cuenta solo los años posteriores a 1993, el promedio se eleva a 3,2%¹¹. Esto todavía es inferior al promedio de la región en el mismo lapso y es uno de los desempeños más discretos en el área. Ciertamente, en Cuba concurren una serie de factores negativos que no afectan al resto de los países de la región, pero no se puede descartar que este récord sea insatisfactorio aun descontando las condiciones particulares del país (Figura 3).



Lo que la experiencia internacional ha demostrado en estos últimos años es que crecer a altas tasas es necesario para alcanzar el desarrollo (Comission of Growth and

¹¹Cálculos a partir de CepalStat (2010).

Development, 2010). Pero también esa experiencia dice que junto a la magnitud del crecimiento, la calidad de ese crecimiento resulta decisiva (CEPAL, 2012). O lo que es lo mismo, si esas altas tasas de crecimiento se consiguen sobre la base de profundizar y consolidar una situación desventajosa en el comercio internacional, o sobre la base de explotar de forma extensiva las ventajas naturales que un país posee, o si ese crecimiento no logra cambios significativos en la estructura de la economía y hacia el interior de los propios sectores propiciando elevar la complejidad tecnológica de los mismos, entonces el impacto sobre el desarrollo se reducirá significativamente, entre otras cosas porque los efectos sobre la productividad del trabajo y la distribución del ingreso no serán suficientemente significativos.

Cuba ha crecido de forma sostenida desde 1994, cierto que a tasas significativamente bajas en los últimos veinte años (alrededor del 3%, en dependencia del año de referencia que se tome)¹² y si bien se ha producido un cambio estructural apreciable en la composición de las exportaciones, desde los bienes hacia los servicios, también resulta un hecho de que es el producto de una combinación de creación de nuevos sectores y retroceso en otros de gran tradición y volumen como el azúcar. De igual manera, si se atiende a la estructura del producto, son los servicios no comerciales (en general los de menor productividad) los que siguen teniendo un proporción determinante en el producto y un mayor peso en el empleo.

Periodos	Crec. PIB	K	AL	PTF
1975-1985	6,45	1,7	2,56	2,19
1986- 1989	0,52	1,99	1,25	-2,71
1990- 1993	-10,03	-0,57	0,41	-9,87
1994- 2003	3,33	-1,52	0,27	4,58

Fuente: Doimeadiós (2007).

En la Tabla 1 se pueden comprobar las diferencias esenciales en cuanto al estilo de crecimiento y la forma de afrontar la crisis. El primero, básicamente extensivo, tipificado por una relativamente baja restricción en el acceso a recursos y financiamiento, donde también la “apertura” que significó la implantación del Sistema de Dirección y Planificación de la Economía tuvo efectos positivos, tal cual demuestra el hecho de que el aporte de la PTF es mayor que el del capital, mientras que en el segundo y tercer período, el comportamiento de la PTF refleja la inercia en el estilo del ajuste empleado en el manejo de la crisis en las primeras etapas, utilizando recortes materiales preferentemente antes que cambios significativos en las políticas económicas. El último

¹² Siempre calculado a precios constantes. Existen diversos trabajos en los que esa tasa oscila desde menos del 2% promedio anual, si toma el año 1990 como punto de partida hasta poco más del 3% si se parte del año 1993-94.

de los período, 1994-2003, demuestra como los cambios regulatorios impactan positivamente en la recuperación, aun cuando los mismos no alcanzaron la profundidad y amplitud necesarias. La permanencia de arreglos institucionales propios de estilo de desarrollo de los ochenta impidió un mayor impacto del ajuste y el cambio estructural que se inicia a partir de 1994¹³.

3. ANÁLISIS DE LOS FACTORES ESTRUCTURALES DEL CRECIMIENTO ECONÓMICO

Si bien la teoría económica y la evidencia empírica no muestran evidencias conclusivas sobre las causas esenciales del crecimiento económico sostenido, se ha ido generando un consenso tácito alrededor de un grupo de elementos que parecen determinar el desempeño de los países, aunque en proporciones distintas según el contexto específico y las prioridades particulares derivadas de culturas diversas. En el análisis se analizan algunos de estos factores imprescindibles, agrupándolos en dos ejes principales: la oferta y la demanda. Dentro de la primera se abordan los aspectos relacionados con la acumulación de factores y la calidad de los mismos. En el segundo grupo se incluyen aquellos elementos vinculados con la demanda, con especial énfasis en los mercados externos.

En última instancia, la interacción entre ellos y las políticas deliberadas por parte de los gobiernos es lo que genera una trayectoria determinada, sujeta a las restricciones y oportunidades que impone el entorno internacional, aspecto este que ha cobrado importancia en las últimas décadas, y que requiere una especial atención por parte de los países pequeños, con economías muy abiertas dependientes de los flujos externos de productos y capitales.

DINÁMICA DE LA POBLACIÓN/FUERZA DE TRABAJO. EL CASO DE UNA ECONOMÍA DE INGRESOS MEDIOS CON UNA TRANSICIÓN DEMOGRÁFICA AVANZADA

Uno de los factores de producción fundamentales es la fuerza de trabajo. El perfil demográfico de Cuba augura una contracción futura pero no lejana de la fuerza laboral, aumentando la población en edad no laboral y la presión sobre las finanzas públicas. El envejecimiento de la población¹⁴ y el aumento del índice de dependencia (desde 54,7 en la actualidad hasta 67,7 en 2025) son aspectos distintivos de este proceso. Esto constituiría una amenaza para el crecimiento sostenido a largo plazo, teniendo en cuenta que, debido a la etapa de desarrollo en que se encuentra el país, éste todavía depende de una mayor disponibilidad de factores para sostener una senda de alto crecimiento. Éste sería un fenómeno casi inédito para un estado en desarrollo, ya que las

¹³ Existen otros trabajos más recientes que obtienen una descomposición del crecimiento económico cubano, con ligeros cambios en los períodos y las metodologías empleadas, entre ellos (Cribeiro 2011). Sin embargo, las conclusiones fundamentales no varían significativamente.

¹⁴ En 2011, el 18,1% de la población tenía más de 60 años, esa proporción ascenderá hasta un 26,1% en 2025.

experiencias de alto crecimiento en el último medio siglo se verificaron en naciones que contaron durante la mayor parte de ese proceso con una fuerza de trabajo creciente y mayormente joven. Cuba enfrentará una situación diametralmente opuesta.

En este sentido, aunque se reconoce el largo recorrido de estos procesos demográficos y el hecho de que un cambio sustancial de la tendencia actual solo se comenzaría a percibir dentro de algunas décadas, se podrían poner en marcha una serie de medidas para suavizar la senda explosiva actual, brindando un margen de tiempo mayor para concebir otras políticas y empezar a cosechar los beneficios de las medidas más inmediatas.

Este proceso empezó de hecho en 2008, cuando se reformó la Ley de Seguridad Social. Los cambios se orientaron al aumento de la edad máxima de jubilación; desde 60 hasta 65 años para los hombres; y desde 55 hasta 60 años en el caso de las mujeres. Esto permitió desplazar en el tiempo el momento en el cual los arribantes al mercado laboral se ubicarían por debajo de los que se jubilan. También se incrementó el número de años necesarios para beneficiarse de una pensión en el régimen general. Estos cambios pueden contribuir a aliviar el impacto negativo de la evolución demográfica del país en la disponibilidad de recursos públicos para atender los gastos de una creciente población mayor de 60 años.

Por otro lado, correspondería concebir un programa integral para estimular la natalidad, ya que los bajos niveles de fecundidad constituyen una de las causas directas del proceso actual. En este ámbito, se podría trabajar en el establecimiento de un programa de ayudas para las parejas que conciben del segundo hijo en adelante. En etapas subsiguientes se podría extender este plan para incorporar algún tipo de facilidad para adquirir o ampliar las viviendas de las familias con dos hijos o más, aumentar las capacidades disponibles en los círculos infantiles o sufragar una parte de los gastos asociados al cuidado de los niños por guarderías privadas certificadas, así como cierta cantidad de alimentos. Estos programas, ensayados con relativo éxito en contextos muy diferentes, como el de los países escandinavos, son altamente dependientes de una mejoría en la posición fiscal actual del Estado, por lo que deberían implementarse una vez que se ha asegurado un flujo estable de recursos, de manera que no se comprometa el equilibrio macroeconómico.

Asimismo, es pertinente continuar las adecuaciones en las regulaciones migratorias de manera que se pueda consolidar a mediano plazo un proceso de emigración circular, que atenúe el drenaje de personal calificado hacia otros países. Se podría pensar en extender garantías adicionales para los migrantes en edad laboral. La idea sería garantizar, en las mejores condiciones, un reforzamiento de los vínculos con el país de origen. Este esfuerzo se topa con un alto grado de endogeneidad, y esta característica debería ser un argumento suficiente para acelerar las transformaciones que tienen lugar en el modelo económico, especialmente aquellas que tienen un impacto directo sobre la capacidad de las personas para usar sus múltiples talentos en la creación de riqueza y bienestar individual y colectivo. Esto incluye no solo al sector no estatal, sino también a las empresas públicas donde están empleados la mayoría de los trabajadores cubanos. Una mejoría, aunque sea relativa de las condiciones de vida de vastos segmentos de la población podría contribuir a contener el flujo migratorio. De momento, como

resultado de los cambios en las regulaciones migratorias y la incertidumbre sobre las perspectivas del país, el saldo migratorio negativo en 2012 (46.662 personas) ha sido el mayor desde 1994, el año de la “crisis de los balseros”. Esto refleja la complejidad del problema y los negativos impactos previsibles de este drenaje a mediano plazo.

Además, sería necesario acelerar el acercamiento con la emigración cubana, para facilitar un mayor intercambio con el país, a la vez que extender estos contactos más allá del ámbito afectivo, las visitas familiares o el envío de remesas; hacia la esfera intelectual-productiva, de forma tal que se pueda iniciar un flujo que cree condiciones para que una parte considere un retorno parcial a su país de origen sobre la base de la identificación de intereses fuertes en el terreno laboral.

INCREMENTO DE LA CALIDAD DE LA FUERZA DE TRABAJO

La mayoría de los expertos reconoce que Cuba tiene una dotación importante de capital humano, que es resultado directo de una política educativa muy activa que llega hasta el nivel superior. Siguiendo el promedio de los años de escolaridad, la Isla mostraba en 2010 alrededor de 10,57 años (Barro y Lee, 2010), el valor más alto para cualquier país de América Latina y el Caribe y uno de los más altos en el mundo en desarrollo (solo por detrás de Sudcorea y Taiwán). En el componente de educación del IDH, Cuba exhibe un gran logro educativo (87,6% del máximo posible), otra vez por encima de América Latina y la mayoría del mundo subdesarrollado (excepto antiguos países socialistas y otros en Asia Oriental).

Adicionalmente, se han creado también capacidades de investigación en numerosas ramas, con notable destaque para las ciencias agropecuarias, la medicina y la biotecnología para aplicaciones vinculadas con la salud humana, fundamentalmente. No obstante, en las últimas dos décadas debido a una multitud de factores estrechamente vinculados con la crisis económica de principios de los noventa, la calidad del sistema educativo se ha deteriorado gradualmente mientras que otros complementos esenciales para el desarrollo del capital humano como la cantidad y calidad de los medios de producción, la ampliación de las capacidades de investigación básica y aplicada, entre otros; también han experimentado un retroceso.

A esto se adiciona una estructura de habilidades en los profesionales y técnicos que no se ha actualizado a una velocidad suficiente como para asimilar en toda su dimensión los grandes avances tecnológicos de las últimas dos décadas. Estas carencias son especialmente notorias en la formación en el dominio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC) y los idiomas extranjeros (Tabla 2). Asimismo, la formación y entrenamiento de ingenieros y otras ciencias naturales y exactas se redujeron sustancialmente con la crisis. Finalmente, el gran esfuerzo para extender el alcance de la enseñanza superior no se tradujo en una mejoría significativa de la calidad del graduado.

Tabla 2
Indicadores seleccionados de inversión e infraestructura

	Cuba	América Latina
Formación bruta de capital (% PIB, promedio 2000- 2011)	10,3	20,5
Índice de Logística (2010)*	2,02	2,74
Líneas telefónicas fijas (/100 hab.)	10,6	18,5
Líneas telefónicas móviles (/100 hab.)	11,7	106,7
Usuarios de Internet (/100 hab.)	23,2	39,4
Suscripciones Internet banda ancha (/100 hab.)	0,04	7,5

Fuente: Elaboración propia sobre la base de ONEI (varios años) y World Development Indicators (2013).

*El Índice logístico tiene un valor máximo de 5 e incluye las siguientes dimensiones: habilidad para monitorear los despachos de mercancías, calidad de servicios logísticos, facilidad para contratar envíos a precios competitivos, eficiencia en la gestión de aduanas, frecuencia de entrega puntual de los despachos, calidad de la infraestructura relacionada con el comercio y el transporte.

En este sentido, existen condiciones de base que dependen de una mayor dotación de recursos, como una mayor inversión en la actualización del equipamiento disponible para el entrenamiento de profesionales y técnicos, y un mayor despliegue de las TIC, que ayudaría a incrementar el acceso a los conocimientos generados en otras latitudes. Por otro lado, se debería comenzar a estimular una mayor exposición a las tendencias internacionales a través de programas de educación en el exterior, incluyendo la enseñanza de posgrado. En esta área, se podría avanzar también a través de acciones coordinadas en relación a la estrategia de inversión extranjera. Requisitos de este tipo han sido aplicados por otros países, con el objetivo de ampliar el derrame de estos flujos.

En otro orden, el incremento en la preparación técnica de los maestros y profesores también marcha sujeta a una mejoría en el desempeño de la economía, que haga posible un incremento de las remuneraciones, a la vez que la gradual eliminación de la dualidad monetaria propicie un mejor escenario para evaluar el impacto de estos movimientos en la estabilidad de precios.

AUMENTO DE LOS NIVELES DE ACUMULACIÓN DE CAPITAL FÍSICO

Los actuales niveles de inversión no garantizan en tendencia la reposición del capital físico ni su ampliación a las tasas requeridas. En presencia de unos niveles de ahorro doméstico muy reducidos, es necesario incrementar sustancialmente al acceso al ahorro externo, especialmente a través de la IED. Ésta no solo garantiza financiamiento, sino nuevos conocimientos, tecnologías, mercados, inserción en cadenas globales y/o regionales de valor así como la diversificación del riesgo. En este sentido, se podría elaborar una estrategia integral que incluya al menos estos tres ejes.

Primeramente, constituye una necesidad el incremento en el volumen de recursos y el aumento de la eficiencia en la utilización del ahorro doméstico. Para ello se requieren

nuevas regulaciones que estimulen la inversión productiva por agentes nacionales no estatales así como la ampliación de capacidades a través de la reinversión de utilidades, incluyendo en este caso específico a las empresas estatales. Esto depende de la progresiva actualización y modernización del sistema financiero nacional, que facilite el dominio de nuevos instrumentos y el despliegue de una banca especializada como la banca de desarrollo, agropecuaria, micro-finanzas y de capital de riesgo. Aquí el componente de entrenamiento de los recursos humanos es clave, junto a la introducción de nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones. En este ámbito existen experiencias exitosas en la propia América Latina, tanto a nivel de los gobiernos como numerosas instituciones financieras y de integración regional. Hay que señalar que en la medida en que mejoren las tasas de crecimiento y aumente la productividad global, se deben generar mayores volúmenes de ahorro doméstico, lo que amplificaría el alcance e impacto de estas transformaciones.

Una notable reserva de recursos de inversión (y de otros tipos, como fuerza de trabajo) radica en la reducción progresiva del aparato administrativo del Estado y Gobierno cubano. Esto liberaría una enorme cantidad de recursos hacia otros fines productivos a la vez que es coherente con un mecanismo económico donde tendrán mayor peso la regulación indirecta y el uso de modernos sistemas de planificación y control de la actividad económica. Éste vendría a ser un complemento sustancial a los esfuerzos para aumentar el aporte de fuentes nacionales a la financiación de la inversión productiva.

No obstante, se entiende que tanto por las condiciones en el punto de partida como por la etapa de desarrollo en que se encuentra el país, los flujos externos de financiamiento serán claves durante muchos años, representando en su conjunto un aporte superior a lo que se podría lograr a través de fuentes nacionales. Téngase en cuenta que el promedio invertido respecto al PIB en las últimas dos décadas es de solo 10%, muy por debajo de las tasas entre 25-30% que se han observado durante muchos años en economías de alto crecimiento. Por ello, cabe plantearse una serie de acciones para mejorar el acceso a los mercados financieros internacionales que incluya un gradual acercamiento a las más importantes instituciones financieras internacionales (sistema Bretton Woods) pero también a otras de carácter regional como la Corporación Andina de Fomento (CAF), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco del Sur (BDS). Existen numerosos obstáculos de carácter político y aún técnico, pero la magnitud de los beneficios aconseja integrar estos esfuerzos dentro de las transformaciones en curso.

A su vez, deberán continuarse los esfuerzos para renegociar los mayores tramos de la deuda externa cubana sobre bases sostenibles. Hasta el momento se han alcanzado resultados favorables con Japón y Rusia, ambos miembros del Club de París; pero vale la pena acelerar los pasos en ese sentido. Un canal importante para apoyar la estrategia anterior tiene que ver con la negociación de acuerdos preferenciales de asociación con socios de gran peso mundial como la Unión Europea y la UNASUR. En ambos bloques se verifican algunas condiciones favorables para llevar a buen puerto esos procesos. Una característica notable de las acciones antes mencionadas es el efecto “avalancha,” por el cual en la medida en que se logran avances tangibles en cualquiera de las direcciones favorables se crearían condiciones más propicias para tener éxito en el resto de los aspectos. Esto se extiende al ámbito de las calificaciones crediticias de la nación,

que imponen un enorme costo adicional derivado del alto riesgo país y por el hecho de que solo una de las tres grandes agencias calificadoras incluye a Cuba en sus análisis¹⁵.

Como componente esencial y promisorio en las condiciones actuales, para captar flujos de capitales foráneos en mayor magnitud, se hace imprescindible concebir una nueva estrategia integral para la atracción de IED. En este sentido, se requiere avanzar en la comprensión de los múltiples aportes que se pueden esperar de este tipo de movimiento, si se concibe como parte de una visión de desarrollo hacia el futuro que tenga en cuenta las condiciones y reglas del mundo contemporáneo. Aquí se podrían incluir los consabidos capital, tecnología y mercado junto a valores de nueva generación como creación de empleos de alta calificación, inserción en cadenas globales y/o regionales de valor, compartición de riesgos, etc. Por su impacto esperado, conviene diseñar una política especial para atraer a grandes empresas extranjeras que puedan ejercer un efecto “demostración” significativo para otros socios. También se podrían aprovechar los nichos existentes para atraer mayores fondos hacia proyectos de pequeña y mediana escala con impacto local y regional.

En los momentos actuales, la Ley de Inversión Extranjera está bajo revisión y se prevé un régimen específico para las Zonas Especiales de Desarrollo (ZED), entre las que el proyecto del Puerto del Mariel, es pionero. En ambos casos, una de las bases de las actuales readecuaciones, debe ser la coherencia con la práctica internacional y el avance en el entorno regional inmediato. De otra forma sería muy difícil garantizar el éxito y la sostenibilidad de esas políticas. El mismo razonamiento que se intenta aplicar a proyectos especiales como las ZED, se podría extender a determinados sectores económicos, con el objetivo de propiciar las mejores condiciones posibles para su avance ulterior.

ESTRUCTURA DE LA ACUMULACIÓN Y COMPLEMENTARIEDAD ENTRE FACTORES PRODUCTIVOS

Las consideraciones anteriores tienen relevancia solo en la medida en que se comprende que un principio esencial para las recomendaciones de políticas derivadas de este enfoque es que por encima de los aspectos específicos, la consolidación de una estrategia exitosa y sostenible de acumulación de factores radica en el grado de complementariedad que tiene que verificarse en cada momento del tiempo. Dado que los requerimientos de información para los planificadores son muy altos, un avance seguro depende de una progresiva descentralización y cambios de las reglas de juego en el ámbito microeconómico.

Aquí desempeña un rol la reducción progresiva de las distorsiones presentes en los precios fundamentales de la economía. Jugaría un rol decisivo la corrección de los desequilibrios asociados a la doble circulación monetaria y la multiplicidad de tipos de cambio. Esto debería ser complementado sucesivamente con mecanismos que permitan la transmisión de las variaciones en los precios internacionales fundamentales de manera que puedan orientar la asignación interna de recursos. Esto es especialmente relevante

¹⁵ Se trata de Moody's.

teniendo en cuenta el tamaño de la economía cubana y su alta dependencia del comercio exterior.

El otro componente principal de estos cambios macroeconómicos se ubica a nivel de la meso-economía, con especial destaque para la concepción de una política industrial que permita construir capacidades competitivas al nivel de las actividades que tienen especial incidencia en la acumulación y en la inserción externa del país. En este sentido, no solo es importante el incremento cuantitativo y cualitativo de la disponibilidad de factores productivos sino que se requiere un marco regulatorio con incentivos positivos y negativos adecuados para establecer reglas claras que permitan a los agentes económicos orientar acertadamente sus decisiones relacionadas con la combinación de los factores disponibles. En este sentido se requiere un marco suficientemente flexible y moderno como para que cada vez, en mayor medida, las empresas de cualquier tamaño y tipo de propiedad puedan decidir flexiblemente sobre sus niveles de producción, precios, tipo de surtido, elección de proveedores y mercados meta, establecimiento de alianzas de diverso tipo, incluyendo a empresas extranjeras. Además, se requiere avanzar en el andamiaje institucional que soporte el progresivo completamiento de los mercados fundamentales de la economía como el financiero, laboral y de bienes de capital.

ACCESO A LOS MERCADOS INTERNACIONALES

Una de las características seculares de la economía cubana tiene que ver con su alta dependencia externa y el carácter perjudicial de esa relación a lo largo de la historia. Las crisis económicas más profundas de la nación han estado vinculadas a perturbaciones originadas en el sector externo. Dentro de este panorama, destaca el escaso dinamismo exportador del país, el mantenimiento de un perfil de baja diversificación, una especialización atada a productos poco dinámicos en el mercado internacional y con bajo contenido tecnológico, así como la dependencia de una gran potencia comercial en diferentes etapas. En la región latinoamericana, Cuba aparece con una de las intensidades comerciales más bajas, especialmente si se tiene en cuenta su tamaño y el nivel de desarrollo. Esta condición no ha cambiado sustancialmente en los últimos 25 años, incluso si se tiene en cuenta el efecto de las ventas de servicios (Tabla 3). Este desempeño es incompatible con una trayectoria de alto crecimiento para economías abiertas.

Tabla 3
Potencial exportador en países seleccionados de América Latina

Países	Exportaciones totales/PIB		Exportaciones de bienes/PIB		Exportaciones totales per cápita		Exportaciones de bienes per cápita	
	1990	2011	1990	2011	1990	2011	1990	2011
Bolivia	20	37	17	34	147	905	125	826
Chile	31	41	25	36	775	5616	635	4900
Costa Rica	27	38	19	26	639	3256	441	2197
Cuba	21	23	19	10	562	1368	512	611
República Dominicana	20	24	8	14	255	1339	102	814
Ecuador	29	36	24	34	318	1668	265	1561
Guatemala	23	27	18	22	176	873	136	713
Uruguay	23	27	18	20	694	3771	544	2764

Fuente: Estimaciones propias a partir de UNCTADStat (2013).

Por una parte, el Gobierno Central debe atender con alta prioridad el logro de una mayor integración comercial, sobre la base de negociar mecanismos de acceso preferente con diferentes socios. Dentro de América Latina, Cuba tiene una de las tasas más bajas de pertenencia a acuerdos comerciales preferenciales, lo que pone en franca desventaja a sus productores frente a sus competidores en el resto del mundo. Es necesario avanzar en la negociación de acuerdos preferenciales con mayor número de países, extendiendo estos hacia las inversiones, la protección de la propiedad intelectual y las barreras técnicas al comercio, por la alta relación entre flujos de capitales productivos y comercio en el mundo moderno. Ciertamente, el bloqueo norteamericano es un gran obstáculo en este sentido, con implicaciones bilaterales y multilaterales de gran calado. En el comercio, Estados Unidos representa casi la cuarta parte de las importaciones mundiales, pero es un destino aún más relevante para todas las naciones latinoamericanas, lo que supone que el costo para Cuba es muy superior a lo que se puede predecir a través de un análisis estático. A esto se suma una dimensión cualitativa no despreciable: no se trata de un socio comercial más, sino de un líder mundial en la provisión de avanzadas tecnologías y una fuente importante de flujos de inversión.

Otra esfera donde deben tener lugar transformaciones sustanciales es en el marco regulatorio al exportador. Por ejemplo, aunque Cuba ha negociado algunos acuerdos comerciales con países latinoamericanos, en el presente la mayoría de las partidas sujetas a preferencias permanecen inactivas por el lado cubano. Una de las quejas más frecuentes de los exportadores cubanos es la gran cantidad de trámites y regulaciones necesarios para llevar adelante una iniciativa exportadora. En este sentido, con un mínimo de recursos se puede avanzar notablemente en la simplificación de estos procedimientos.

Un elemento de alta relevancia tiene que ver con la modificación del carácter de la intermediación entre productores y comercializadores en los mercados externos. En la actualidad, ésta tiene una naturaleza administrativa, que genera gran inercia e inflexibilidad, lo que contribuye a distanciar a los productores de las tendencias en los mercados internacionales. Aquí se podría potenciar en mayor magnitud un grupo de

instituciones claves como las cámaras de comercio, tanto generales como las que representan a sectores específicos, y por otro lado, una agencia de promoción de exportaciones con un mandato claro. Estas organizaciones podrían llenar un espacio necesario en la asesoría de las empresas cubanas para agilizar su salida exitosa al mercado externo. A éstas se le podrían añadir otras más especializadas según el tipo de productos o el área geográfica.

MERCADO DOMÉSTICO

Muchas veces olvidado y otras subvalorado, el rol del mercado interno alcanza hoy una nueva dimensión como factor de impulso al crecimiento. En este caso resulta importante entender que el cambio en el escenario de la economía cubana actual y las tendencias futuras promueven la expansión del rol de nuevos actores económicos (pequeñas y medianas empresas, cooperativas y privadas). El rol de estos nuevos actores en la creación de capacidades de acumulación, el proceso de completar las cadenas productivas y la introducción de innovaciones de procesos y productos, debe cambiar radicalmente la estructura y dinámica del mercado interno cubano. Uno de los desafíos esenciales tiene que ver con lograr una plena integración de estos nuevos actores a la actividad productiva, incluyendo el acceso al conocimiento y las nuevas tecnologías.

La experiencia de otros países muestra que las relaciones horizontales son esenciales en una economía moderna. Junto a las tradicionales relaciones de tipo comercial, también se aprecia un incremento de acuerdos vinculados con las inversiones, la gestión conjunta de proyectos, la integración de unidades de investigación y desarrollo, alianzas estratégicas para acceder a un mercado nuevo, entre otras muchas. Este tipo de comportamiento se asocia a un tipo de organización más flexible, que responde de manera más ágil a los cambios, y que es capaz de construir y sostener ventajas competitivas combinando inteligentemente sus capacidades con las de otras entidades que operan en su entorno.

El modelo económico cubano ha funcionado con una amplia variedad de barreras que limitan el desarrollo de relaciones horizontales entre entidades, fraccionando un mercado interno ya de por sí pequeño, lo que crea dificultades adicionales para el avance de la división social del trabajo y la especialización, que constituyen fuerzas fundamentales para el aumento de la productividad, y por tanto, la mejora de los ingresos y el desarrollo económico y social. Entre las barreras más visibles se pueden citar la estructura altamente vertical y centralizada del sistema económico, la ubicación de las entidades según provincias, el tipo de moneda con que realizan las transacciones corrientes, la forma de propiedad, la afiliación ministerial, entre otras.

Dado que el sistema económico funciona sobre la base de un planteamiento vertical y centralista, la mayoría de las decisiones se toman en las estructuras de coordinación superiores. Éste supone que la duración de todo el proceso es bastante dilatada, en tanto las propuestas tienen que ser discutidas y aprobadas en los distintos niveles para luego ser puestas en práctica en las empresas. Adicionalmente, dado que generalmente estas

acciones involucran la ejecución de recursos, y que este tipo de gasto debe estar incluido en el plan anual de la entidad y ministerio correspondiente, la aprobación es aún más compleja porque depende de la disponibilidad real de recursos según el balance financiero externo. Esto supone unos desincentivos muy fuertes para los directivos a la hora de pensar seriamente en emprender alguna acción en este sentido.

En otros casos, la posibilidad de asociarse o establecer algún tipo de intercambio está prohibida o limitada administrativamente. Este es el caso de empresas de servicios asignadas a un territorio específico (provincia o municipio) o las que atienden sus respectivas estructuras ministeriales. Como norma, ellas no pueden realizar transacciones con entidades distintas a las que están aprobadas para comprar sus insumos, vender su producción, contratar un servicio específico, etc. Lo mismo ocurre en el caso de distintos tipo de propiedad, aunque esto último ha mejorado formalmente en el último año. Todas estas barreras se hacen mucho más severas si la contraparte es una compañía extranjera.

A partir de la superposición de estas limitaciones se genera un contrasentido evidente. Por una parte, se exige continuamente a las entidades el mejoramiento de su desempeño, mientras que por otro esas mismas empresas no pueden responder ágilmente a las oportunidades que logran identificar. En la economía contemporánea, esta capacidad depende críticamente de la posibilidad de crear una densa red de vínculos con sus contrapartes en un amplio abanico de áreas, por lo que privarlas de esta habilidad se traduce en reducir sustancialmente sus posibilidades de éxito. Esto adquiere una dimensión mayor para aquellas que se relacionan estrechamente con los mercados externos.

Por otro lado, el arreglo monetario actual está basado en la circulación de dos monedas, y múltiples tipos de cambio. Esto ha derivado en el establecimiento de numerosos mercados diferentes que operan simultáneamente. Algunos difieren en el mecanismo de formación de precios (regulados, fijos, libre formación), otros usan distintos signos monetarios (CUP, CUC, USD), y también funcionan mercados formales e informales. En muchos casos se aprecia una superposición de la oferta, en el sentido de intercambiarse bienes y servicios muy similares o sustitutos bajo precios muy diferentes. Ello resulta en la alimentación de un mercado informal que opera sobre la base del arbitraje de esas diferencias de precios. Asimismo, la creciente importancia del sector no estatal de la economía, que no está sujeto administrativamente a las reglas del Plan Anual de la Economía, ha revelado con mayor intensidad el hecho de que el desarrollo de mercados de factores de producción marcha muy rezagado respecto a los bienes de consumo. Asimismo, las restricciones en que ha operado la política monetaria cubana en los últimos 20 años han derivado en un mecanismo monetario en el que la estabilidad de precios ha dependido excesivamente de la contención del crecimiento de los salarios reales, lo que mantiene el consumo efectivo de las familias en niveles muy deprimidos. Esto conspira contra el necesario incremento de la demanda agregada, para permitir el acomodamiento de una oferta mayor y más especializada.

Estas distorsiones traen como consecuencia que el proceso de asignación de recursos productivos tenga lugar sin señales claras respecto a la escasez relativa de los distintos insumos, factores de producción y la estructura de la demanda, lo que inevitablemente

conduce a una distribución muy ineficiente, exactamente el resultado menos deseable en un contexto de escasez. Encima de ello, lo más peligroso serían los efectos dinámicos de este mecanismo. Por ejemplo, las diferencias en la retribución entre ciertas ocupaciones pueden estar induciendo un desplazamiento de fuerza de trabajo calificada hacia posiciones que no requieren necesariamente un alto nivel profesional. Esto puede representar una ganancia individual a corto plazo para el individuo, pero posiblemente es un derroche de recursos a nivel de la sociedad. Lamentablemente, una vez que ha transcurrido determinado tiempo en esas condiciones, es muy costoso revertir la situación, ya que la no utilización de ciertas habilidades y conocimientos puede resultar en una descalificación parcial. Procesos similares pueden estar ocurriendo en otros mercados, mientras se mantengan las enormes distorsiones actuales.

4. CONCLUSIONES

Cuba es un caso especial de las paradojas del desarrollo. Pionera en la incorporación de forma explícita de las políticas sociales a una estrategia de desarrollo, con logros indiscutibles en cuanto a indicadores de nivel de vida y a movilidad social, destaca sin embargo, desde los años anteriores a 1990 por la poca capacidad para aprovechar esa indiscutible ventaja, y sobre todo en las dos últimas décadas, por su escasa flexibilidad para acomodarse a un entorno externo cambiante y a menudo hostil. Un escenario significativamente menos pródigo y el desgaste de veinte años manejando una crisis iniciada en los noventa, han conducido a repensar el futuro a mediano y largo plazo y a intentar encontrar un modelo de desarrollo sostenible que garantice la prosperidad y los avances de la nación en áreas específicas.

Las paradojas, sin embargo, son indiscutibles. De una parte, un país con limitados recursos que no ha logrado un diseño macroeconómico e institucional que le permita aprovechar intensa y eficientemente esos escasos recursos; de otro, una relativa abundancia de fuerza de trabajo de alta calificación para la cual el modelo económico no alcanza a generar empleo adecuado, productivo y suficientemente bien remunerado. También está teniendo lugar un reconocimiento de las insuficiencias del sector estatal junto a reticencias y restricciones sostenidas a una mayor expansión de un sector no estatal que ya ha demostrado que puede ser funcional a los propósitos del socialismo cubano: evidencias incontestables de la insuficiencia de recursos propios para acometer el esfuerzo de desarrollo y de retrasos tecnológicos significativos junto a demoras de difícil comprensión en la apertura al capital extranjero: restricciones de tiempo, tanto político como económico, frente a procesos a veces excesivamente prolongados de toma e implementación de decisiones en lo económico, con un costo de oportunidad aun no calculado pero sin dudas elevado; una fuerte aspiración a descentralizar decisiones frente a una profunda cultura centralizadora que permea el propio proceso “descentralizador”; la necesidad de “innovaciones institucionales” que acompañen a la “actualización del modelo” frente a la pervivencia de instituciones nacidas y desarrolladas en el pasado que no han podido cambiar de forma esencial su “modo de hacer” y generan altos costos de transacción.

Es por eso que las políticas para estimular el crecimiento no deben verse aisladas del contexto en el cual las mismas se implementan. Desde hace apenas dos años resulta mucho más explícita la intención de integrar esa visión del crecimiento y el desarrollo en Cuba como parte de la estrategia por “modernizar el socialismo cubano.” Sin embargo, queda una distancia grande por recorrer no solo en términos de diseño, sino también de aplicación de las políticas aprobadas y aprendizaje de esas experiencias. No puede desconocerse tampoco que en la medida en que ese proceso avance se hará más complejo, pues se tornarán más diversas la economía y la sociedad cubanas. Será entonces mucho más necesaria una real afinación y coordinación de esas políticas para minimizar los costos de ese mismo proceso.

Una de las dificultades en avanzar hacia un esquema de políticas con énfasis en el crecimiento económico encuentra también dificultades de orden técnico. Por un lado, no es muy seguro que los decisores cubanos tengan las habilidades y conocimientos necesarios para acometer este giro. Esto se debe esencialmente a que durante 50 años se han entrenado en un contexto y unos mecanismos que son parte del problema actual, y el consenso parece emerger en la dirección de que una parte de las tareas venideras tiene que ver con cambiar sustancialmente el modelo económico. Aun cuando no se usan ciertos términos, parece claro que Cuba se encamina hacia un modelo más semejante a una economía de mercado¹⁶, aun cuando el objetivo final no pareciera ser el tránsito hacia un país capitalista típico. Esto tiene un valor que desborda el ámbito de la economía política, dado que esta reconfiguración en marcha implica que los instrumentos y las políticas para fomentar, por ejemplo el crecimiento económico, serán cada vez más semejantes a los que emplean la mayoría de los gobiernos. De ahí la importancia y la utilidad de aprender de las experiencias de otras naciones.

Otro de los ámbitos que pueden ser fuente de “cuellos de botella” en la implementación de estas políticas está especialmente en el nivel microeconómico, por el hecho de que durante varias décadas en Cuba no han existido empresas y consumidores en las concepciones estándares de estos términos. Ello se traduce en que las instituciones que soportan el buen funcionamiento de los mercados¹⁷ (en los que deben tomar sus decisiones estos agentes económicos cada vez en mayor medida) son muy débiles y no se cuenta con las competencias desde la administración pública para construir las, otra vez debido a que la experiencia anterior es prácticamente irrelevante. Esta línea de razonamiento indica que el escenario al que se enfrentarán los decisores cubanos en el futuro no será menos tormentoso en lo relativo al coctel de políticas e instrumentos para conducir una economía crecientemente compleja y más descentralizada. Este sería el caso aun si los indicadores económicos mejoran significativamente.

¹⁶ Esto se puede observar en una serie de esferas como un peso creciente del sector no estatal (privados y cooperativas), mayor descentralización en la toma de decisiones para el conjunto de agentes económicos (consumidores, empresas estatales, empresas privadas, cooperativas), mayor funcionalidad del sistema de precios en la asignación de recursos productivos, rol creciente de los impuestos directos (aplicados sobre los resultados de una actividad productiva) en la financiación del Estado, entre otros.

¹⁷ Entre otras, la definición y protección de los derechos económicos básicos, la promoción y defensa de la competencia, corrección de fallos de mercado, promoción de la estabilidad y el crecimiento, y la cohesión social y gestión eficaz de los conflictos. Para ampliar los detalles sobre este tema consultar (Alonso y Vidal 2013).

REFERENCIA

- Alonso, José Antonio, y Pavel Vidal. “Reglas, incentivos e instituciones.” En *¿Quo Vadis, Cuba? La incierta senda de las reformas*, editado por José Antonio Alonso y Pavel Vidal, 256-297. Madrid: Catarata, 2013.
- Barro, R. y Lee, J.W. “Educational Attainment for Total Population,” 1950-2010, v. 1.0, 2010.
- Castro Ruz, Raúl. *Granma*, 13 de diciembre de 2012.
- . *Granma*, 24 de Febrero de 2013.
- CEPAL. *Cambio Estructural para la Igualdad; una visión integrada del desarrollo*. San Salvador, 2012.
- CEPALStat, disponible en <http://websie.eclac.cl/sisgen/ConsultaIntegrada.asp>, consultada en febrero de 2013.
- Comission of Growth and Development. *Postcrisis World in Developing Countries*. Washington DC: World Bank, 2010.
- Cribeiro, Yordanka. *Contribución de la fuerza de trabajo calificada al crecimiento económico en Cuba*. La Habana: Facultad de Economía, 2011.
- Doimeadios, Yaima. *El crecimiento económico en cuba: Un analisis desde la productividad de los factores*. Habana: Facultad de Economía, Universidad de la Habana, 2007.
- Ferreira, Francisco H. G., Julian Messina, y Jamele Rigolini. *La movilidad económica y el crecimiento de la clase media en A. latina*. Washington DC: Banco Mundial, 2012.
- ONEI. *Anuario Estadístico de Cuba 2011*. Habana, 2012.
- ONEI. *Anuario Estadístico de Cuba (varios años)*. Habana.
- Pérez Villanueva , Omar Everleny, y Pavel Vidal Alejandro. “La inversión extranjera directa y la actualización del modelo económico cubano.” Centro de Estudios de la Economía Cubana, Habana, 2012.
- PNUD. «Informe sobre desarrollo humano: sostenibilidad y equidad.» ONU, 2011.
- Rodríguez, Carlos Rafael. *Cuba en el tránsito al socialismo: 1959-1963*. Vol. 2, de *Letra con filo*, de Carlos Rafael Rodríguez. Habana: Ciencias Sociales, 1983.
- Rodrik, Dany. «Estrataegias de desarrollo para el próximo siglo.» enero 2000.
- Triana Cordoví, Juan. «De la actualización del funcionamiento al desarrollo económico.» Editado por Pavel Vidal Alejandro y Omar Everleny Pérez Villanueva . *Miradas a la Economía cubana: el proceso de actualización*. (Caminos), 2012.
- UNCTADStat,
http://unctadstat.unctad.org/ReportFolders/reportFolders.aspx?sCS_referer=&sCS_ChosenLang=en, consultado en febrero de 2013.
- UNDP. «International Human Development Indicators.» 2013. <http://hdr.undp.org> (último acceso: 31 de marzo de 2013).

Villar López, Lidia, y Victor Rodríguez García. «El proceso inversionista y la financiación de inversiones en Cuba:.» *Economía y Desarrollo* (Universidad de la Habana) 148, n° 2 (julio-diciembre 2012).

World Development Indicators, disponible en <http://databank.worldbank.org/data/views/variableSelection/selectvariables.aspx?source=world-development-indicators>, consultado en febrero de 2013.



Foreign Policy at Brookings
1775 Massachusetts Avenue, N.W.
Washington, D.C. 20036
[Brookings.edu/foreignpolicy](https://www.brookings.edu/foreignpolicy)