

# Economía cubana: retos y opciones

Esta sección de la revista quiere compartir con los lectores el informe del *Foro sobre la economía cubana*, realizado en la Universidad de Carleton, en Ottawa, Canadá, del 9 al 11 de septiembre de 2007. El evento fue organizado por el Centro de Estudios de la Economía Cubana (CEEC), el Centro de Investigaciones de Economía Internacional (CIEI), el Departamento de Economía de la Escuela de Asuntos Internacionales Norman Paterson, de la Universidad Carleton y el Instituto Norte-Sur (INS). En el mismo participaron académicos cubanos, residentes en la Isla y en la diáspora. Los compiladores del informe fueron Stephen Baranyi y Ann Weston, del Instituto Norte-Sur.

## Contexto

La economía cubana ha experimentado un importante crecimiento macroeconómico en los últimos años. El dinamismo de sectores tales como el turismo, la minería y la exportación de servicios de salud, junto con la reinversión de ingresos en infraestructuras y otros bienes públicos, parecen ser el motor impulsor de este crecimiento. Con todo, en 2007 altos funcionarios cubanos reconocieron la existencia de importantes "problemas estructurales". Su llamado, el 26 de julio de 2007, para identificar nuevas ideas y medidas ha intensificado los debates sobre opciones de políticas económicas y sociales. Se ha instado a los centros de investigación en Cuba a contribuir a estos debates con datos, puntos de vista y propuestas constructivas.

Canadá está interesado en estos debates debido a las importantes relaciones que mantiene con Cuba en materia de inversiones, comercio y cooperación para el desarrollo. Basándose en sus propias experiencias y en su participación en los debates de política internacionales, Canadá trata de hacer una modesta contribución a la búsqueda, por parte de los cubanos, de soluciones para sus complejos desafíos de desarrollo.

En este contexto, cuatro instituciones de investigación de Canadá y Cuba aunaron sus fuerzas a fin de organizar un evento de dos días de duración: el *Foro sobre la economía cubana: retos y opciones*. Los objetivos de esta reunión eran los siguientes:

- promover debates fundamentados acerca de los actuales desafíos y opciones políticas de desarrollo económico en Cuba;
- iniciar una discusión entre una serie de científicos sociales cubanos y canadienses sobre cómo integrar los estudios realizados en los debates de política, y
- establecer los cimientos para la colaboración futura de Canadá y Cuba en este ámbito.

Se invitó a 40 expertos de Cuba, Canadá, Estados Unidos y Jamaica, procedentes de la comunidad universitaria y el sector gubernamental, a presentar sus trabajos de investigación en curso y explorar juntos las opciones de política. El debate mantenido fue de carácter extraoficial, franco y constructivo.

Este informe resume los puntos principales de nuestras deliberaciones, sin mencionar la fuente concreta. Sigue la misma estructura del Foro, que empezó con una presentación general de la economía para pasar a continuación a debates centrados en los principales sectores y desafíos. En algunos casos, hemos cambiado el orden de las presentaciones para ilustrar más claramente la coherencia de nuestras deliberaciones. El informe concluye presentando las posibilidades de una futura colaboración en este campo.

## Panorama general

Hubo un acuerdo general entre los participantes en el Foro sobre el hecho de que la economía cubana ha

registrado una recuperación gradual desde la grave recesión sufrida a principios de la década de 1990. El crecimiento ha sido más marcado desde 2003, si bien el alcance de dicho crecimiento varía dependiendo de si se aplican los indicadores cubanos de "PIB social" o normas internacionales.

No obstante, desde la perspectiva *per cápita*, es posible que el nivel de consumo siga siendo inferior al de 1989. Así pues, las estimaciones de crecimiento del PIB para 2006 oscilan entre la tasa oficial de 12,5 por ciento y la estimación ofrecida por *The Economist* de 9,5 por ciento. Este crecimiento se ha visto impulsado por el dinamismo de las exportaciones de servicios profesionales a Venezuela y otros países, que aparentemente han desplazado al turismo como fuente de ingresos. Venezuela, China y el gobierno de Cuba han realizado también cuantiosas inversiones en infraestructuras nacionales y en el sector petrolero.

Los ponentes convinieron en que ese crecimiento no debería encubrir desafíos tales como la crisis del sector agrícola, el descenso de las inversiones en la industria, la baja productividad y los bajos salarios en el sector estatal, o la grave escasez de la vivienda y el transporte. En su discurso de julio de 2007, del entonces vicepresidente Raúl Castro hizo un llamado a la adopción de nuevas medidas para responder a esos problemas estructurales.

Los ponentes sugirieron una serie de opciones políticas generales en ese respecto, entre otras:

- ampliar la cobertura del programa de perfeccionamiento empresarial más allá del 20-25% de las empresas públicas que se benefician actualmente de este programa de modernización basado en incentivos;
- descentralizar los procesos de toma de decisiones económicas a las empresas y autoridades locales;
- realizar más inversiones en tecnologías para aumentar la productividad;
- ofrecer a los trabajadores más incentivos materiales para aumentar la producción;
- reducir la diferencia en la tasa de cambio entre los pesos cubanos y los pesos convertibles, y
- eliminar los subsidios, poner fin al racionamiento y liberalizar los precios.

Los participantes debatieron intensamente las ventajas relativas de estas medidas. Algunos hicieron hincapié en la importancia de combinar medidas tales como la liberalización de los precios, por ejemplo, con políticas complementarias como el incremento de los salarios y el establecimiento de un sistema de tributación de base amplia. Otros sugirieron que Canadá podría ayudar en este respecto, aprovechando su amplia

cooperación con Cuba, para establecer un sistema tributario progresivo.

### Agricultura

Los documentos presentados al debatir este tema pusieron de relieve los distintos retos a los que se enfrenta el sector agrícola. Los estudios realizados por instituciones cubanas muestran que la producción de ciertos productos alimentarios ha aumentado en los últimos años (por ej.: algunas verduras, el cerdo y los huevos), si bien la producción de otros alimentos como el maíz y la leche no es suficiente para satisfacer la demanda nacional. Por otra parte, la producción de azúcar sigue en declive. La productividad continúa siendo baja: el sector agrícola da empleo actualmente a cerca del 20 por ciento de la población activa, mientras que su contribución al PIB es sólo del 5 por ciento.



El desequilibrio entre la oferta y la demanda ha provocado un incremento de los precios y un repentino aumento de las importaciones a más de mil millones de dólares, lo que ha creado nuevas oportunidades para los exportadores de productos alimentarios en Canadá, aunque también se ha registrado una nueva competencia de proveedores estadounidenses. Para Cuba, las importaciones han sido esenciales para cubrir las raciones alimentarias y asegurar un incremento del aporte calórico per cápita a corto plazo. Al mismo tiempo, sin embargo, plantean importantes interrogantes sobre la capacidad de Cuba a largo plazo para cumplir con sus objetivos de seguridad alimentaria.

Uno de los ponentes sostuvo que podría darse un giro a la agricultura cubana mediante una mayor descentralización del proceso de toma de decisiones económicas, el procesamiento y la distribución. Asimismo, se podrían utilizar de forma más generalizada incentivos comerciales para incrementar la eficacia de la producción y distribución. Existen otras opciones como por ejemplo volver a cultivar las tierras en barbe-

cho, reinvertir en la cadena de suministro del azúcar para aprovechar el interés en las energías renovables y atraer más inversión extranjera directa en el sector agrícola.

Algunos participantes expresaron sus dudas, sin embargo, en cuanto a que seguir invirtiendo en la agricultura fuera la mejor forma de utilizar los escasos recursos disponibles. Otros afirmaron que no invertir en la transformación de la agricultura podría tener consecuencias “catastróficas” para ciertas regiones y grupos de población. Todos convinieron en que era necesario examinar de forma urgente las ventajas e inconvenientes de esas opciones.

### **La industria y la economía del conocimiento**

Dos presentaciones sobre el sector manufacturero y la política industrial confirmaron el declive secular de la industria cubana desde principios de la década de 1990. Uno de los ponentes subrayó que se debía al efecto combinado del embargo de Estados Unidos y la caída de la Unión Soviética, y sugirió que era posible dar un giro a la desindustrialización.

De hecho, el establecimiento de una relación especial con Venezuela y el surgimiento del ambicioso proceso de cooperación Alternativa Bolivariana para las Américas (ALBA), podría ofrecer nuevas oportunidades comerciales y economías de escala para un sector cubano manufacturero modernizado. Por ejemplo, podría ser posible procesar y exportar productos alimentarios agrícolas a socios de la ALBA. No obstante, algunos participantes pusieron en entredicho este argumento y la conveniencia de invertir los escasos recursos disponibles para renovar el sector manufacturero cubano o desarrollar una industria de bienes de producción, sobre todo teniendo en cuenta el dinamismo del nuevo sector de servicios.

Dos de las presentaciones sobre la industria y servicios basados en los conocimientos confirmaron el dinamismo económico y tecnológico de las exportaciones de servicios médicos, el turismo médico y la industria farmacéutica en Cuba. Uno de los investigadores sugirió que la industria farmacéutica nacional cubría 85 por ciento de la demanda de medicamentos de Cuba y se estaba transformando en una importante fuente de ingresos del exterior, al convertirse Cuba en un país líder en el campo de las vacunas humanas. Canadá y Cuba han establecido una importante relación de cooperación en este campo (en investigación y desarrollo, producción y comercialización). Otro de los ponentes documentó el extraordinario incremento de pacientes extranjeros que se desplazan a Cuba para recibir servicios médicos (conocido como “Modo 2”) y de proveedores cubanos de servicios de salud que viajan a otros países para prestar sus servicios (“Modo 4”).

Estas presentaciones suscitaron numerosas preguntas acerca de los aspectos positivos y negativos de estos fenómenos, considerándose también cuestiones de equidad. Por ejemplo, algunos participantes expresaron sus inquietudes en cuanto al alto coste de oportunidad que las exportaciones de servicios de salud tenían para el país debido al envejecimiento de la sociedad cubana. Una de las respuestas ofrecidas fue que no se trataba todavía de un problema grave en Cuba debido a la buena proporción en el país de médicos con respecto a pacientes, y al hecho de que 25 de los 40 millones de dólares obtenidos al año de las exportaciones de servicios médicos y el turismo de salud se reinvierten en el sistema de salud nacional, según fuentes oficiales. Otro de los ponentes fue más allá en su razonamiento y sugirió que a pesar de las inquietudes existentes en materia de equidad, sostenibilidad y dependencia tecnológica, Cuba debería invertir aún más en este sector, capacitando a un mayor número de profesionales de la salud y científicos, y ofreciendo más incentivos a la industria farmacéutica nacional. Algunos de los participantes reiteraron la necesidad de realizar estudios mucho más sistemáticos sobre las ventajas e inconvenientes económicos y sociales de invertir en la revitalización de la agricultura o la industria, frente a la tentación de derivar los recursos de forma aún más radical hacia el sector terciario, en particular la exportación de servicios de salud.

### **Política social y tendencias demográficas**

Las enormes inversiones de Cuba en los servicios de salud y educación públicos desde 1960 son factores clave que le permitieron lograr un alto nivel de desarrollo humano. Uno de los ponentes puso de relieve que el gobierno había reinvertido en estas áreas para ampliar el acceso de la población a los servicios sociales, que había implantado nuevos programas sociales destinados a los grupos más vulnerables como la tercera edad y que había hecho hincapié en la educación para la economía del conocimiento. No obstante, estos programas debían ser apuntalados por el incremento de la productividad en la economía más general. Una presentación complementaria mostró cómo la estructura demográfica cubana con un ensanchamiento cada vez mayor de la cúspide (como resultado del aumento de la esperanza de vida (77 años), el descenso de la tasa de natalidad y una emigración neta continua, que da lugar a una disminución absoluta de población, puede poner en peligro la base financiera de un estado de bienestar que ya está al límite de sus capacidades. Según uno de los ponentes: “Cuba está pagando el precio de sus éxitos sociales”.

Otro de los ponentes explicó cómo las pensiones son una manifestación profunda de este desafío. Las pensiones están muy lejos de ser suficientes para cubrir el costo de la vida, y existe un desequilibrio creciente entre las contribuciones a los fondos de pensiones estatales y los pagos recibidos de ellos. Incluso con la tendencia de aumentos salariales en empresas que participen en el programa de perfeccionamiento empresarial, las contribuciones de los trabajadores no serían suficientes para cubrir los incrementos previstos de los pagos de pensiones globales. El ponente estimó que en 2006 había 3,1 trabajadores en activo por cada pensionado, y que esta proporción pasaría a 1,5:1 para el año 2020. Se presentaron varias opciones políticas en respuesta a este desafío:

- aumentar la edad de jubilación de 55 (para las mujeres) y 57 (para los hombres) a 60 y 65 durante los próximos 20 años, u ofrecer incentivos para demorar la jubilación;
- integrar los trabajadores de empresas privadas (grandes y pequeñas) y personal de las fuerzas de seguridad en un único de plan pensiones públicas;
- aumentar las contribuciones obligatorias de los trabajadores a los fondos de pensiones, principalmente ampliando la cobertura del programa de perfeccionamiento empresarial mucho más allá del 20-25 por ciento de empresas públicas que se benefician actualmente del mismo;
- mantener el fondo actual pero sin permitir la adhesión de nuevos trabajadores, para los que se establecería un nuevo fondo (basado en contribuciones de los trabajadores y de sus empleadores); invertir algunos de los activos de ese fondo nuevo de forma inteligente para contribuir a su crecimiento.

El ponente señaló que era necesario precisar con mayor detalle esta propuesta y, sobre todo, mantener un debate entre las partes interesadas en Cuba. El gobierno de Cuba podría utilizar estas ideas a la hora de estudiar sus opciones y consultar a sus ciudadanos en esta área de la política social.

#### **Pequeñas y medianas empresas (PYMES)**

El principal ponente del debate sobre este tema empezó su intervención presentando brevemente la evolución de las políticas cubanas hacia las pequeñas empresas privadas. Los ponentes compararon este fenómeno

con el surgimiento de un dinámico sector de la tecnología de la información y las comunicaciones en Ottawa, en el que las PYMES han desempeñado un papel fundamental. Compararon también el régimen fiscal cubano relativamente favorable que rige las empresas conjuntas con capital extranjero, con el régimen fiscal restrictivo para las PYMES.

Así, el ponente señaló que Cuba podría hacer más para aprovechar el talento empresarial de su población, facilitando las actividades legítimas en este sector, en lugar de restringirlas. Se presentaron las líneas generales de varias alternativas al respecto:

- flexibilizar las exigencias en materia de licencias para fomentar una mayor competencia;
- permitir el trabajo autónomo profesional, manteniendo al mismo tiempo la solidez de los bienes de interés público;
- ofrecer mayor acceso legal a los insumos necesarios para los negocios legítimos;
- simplificar el sistema fiscal y fortalecer al mismo tiempo sus disposiciones en materia de equidad;
- reconsiderar reglamentos como los que imponen un límite de "12 sillas" en restaurantes privados;
- establecer servicios de microcrédito para las PYMES, y
- legalizar la especialización entre productores y vendedores, etc.

El ponente sugirió también que las cooperativas ofrecían mecanismos complementarios para fomentar las empresas e innovación locales.

Uno de los participantes canadienses respondió mostrándose de acuerdo con la idea de que las PYMES podrían ser fuentes de empleo, ingresos e innovación. No obstante, según esta persona, la pregunta esencial para la política e investigación es: "¿Cuáles son las condiciones en las que las PYMES podrían generar beneficios económicos y sociales netos?" Los participantes cubanos nos recordaron también que su gobierno consideró seriamente liberalizar las restricciones relativas a las PYMES a mediados de la década de 1990, pero que dio marcha atrás cuando Estados Unidos anunció que apoyaría a las PYMES como medio de acelerar un cambio de régimen. El desafío estratégico para Cuba es cómo aprovechar las ventajas



de las PYMES y protegerse al mismo tiempo de la intervención internacional. ¿Cómo podrían los trabajos de investigación e intercambios con otros expertos ayudar a los cubanos a identificar opciones políticas viables en esta importante pero delicada área?

### **Inversión extranjera directa (IED)**

Los dos ponentes de la discusión sobre este tema documentaron el considerable incremento de la IED registrado en Cuba desde la aprobación en 1995 de la ley sobre inversiones extranjeras. Según ciertas estimaciones, la IED en 2006 ascendió a unos 950 millones de \$. Señalaron que este crecimiento se ha visto acompañado de cambios tales como la desinversión del sector de los bienes de producción y una disminución del número de asociaciones. La inversión se ha centrado también en los sectores del turismo, la minería, la energía, la construcción y algunas otras áreas nuevas como la biotecnología y los servicios médicos. Canadá ha contribuido de forma activa a la IED, siendo en la actualidad el tercer país con mayor inversión extranjera en Cuba, sobre todo en el sector minero.

Los ponentes convinieron en que la IED ha aportado nuevo capital y tecnologías a Cuba, y ha facilitado el acceso a nuevos mercados. Sugirieron que Cuba debería atraer IED en sectores como el del azúcar, habida cuenta en particular del aumento de los precios del etanol y otros derivados. Por último, señalaron una aparente estabilización de la IED en los últimos años, aunque tenían explicaciones diferentes para esta tendencia.

Basándose en las experiencias con la IED en países anglófonos del Caribe, uno de los participantes sostuvo que los beneficios derivados de la inversión extranjera (como en el caso de las PYMES) dependen de una serie de factores contextuales y factores específicos de la empresa. Entre esos factores se incluyen la estrategia de negociación del gobierno receptor y/o la empresa del país receptor, su capacidad para integrar suficientes beneficios (empleo, impuestos, transferencia de tecnología, acceso a los mercados) en los contratos iniciales y posteriores con empresas extranjeras, y su capacidad de maximizar los beneficios en la práctica. A fin de asegurar la transferencia de "tecnologías dinámicas" procedentes de empresas conjuntas, los gobiernos y empresas del país receptor necesitan establecer sinergias entre sí, además de con las instituciones nacionales de investigación. Éstas últimas podrían contribuir a determinar las estrategias de negociación de las autoridades y ayudarlas a aprender de sus experiencias.

Los participantes sugirieron que el uso de estudios de caso longitudinales podría ayudar a las partes interesadas a aprender de experiencias concretas en el campo de la IED. La realización de análisis comparati-

vos, en Cuba y con experiencias de otros países, podría ayudar a comprender mejor las opciones políticas en este ámbito.

### **Globalización y desarrollo local**

En esta sesión uno de los ponentes habló del modo en que las competencias básicas determinan la integración de los productores cubanos en los mercados mundiales, y de cómo podrían avanzar en la cadena de suministro para mejorar sus ingresos. Por ejemplo, ¿qué se necesita para mejorar los productos? ¿Hay sectores como el del turismo o los servicios especializados en los que el gobierno podría concentrar sus esfuerzos, y que a su vez puedan estimular el crecimiento e innovación en el resto de la economía? Si se crearan conglomerados industriales en Cuba, o en el marco de una estrategia regional que tuviera la ALBA como elemento central, ¿mejorarían las perspectivas de crecimiento y empleo a largo plazo? Éstas son varias de las áreas en las que sería útil realizar estudios adicionales utilizando teorías relativas a la cadena de valor y de organización industrial.

Aunque Cuba ha sido capaz de garantizar el acceso de los ciudadanos a servicios sociales en todo el país, sigue teniendo problemas por la desigual distribución espacial de la actividad económica. Tal como explicó otro de los ponentes, este fenómeno refleja la variación de los activos de recursos naturales en el país, que ha dado lugar a una concentración de actividades económicas tales como la minería y el turismo. El gobierno ha tratado de compensar esta situación mediante distintas políticas, entre otras, el establecimiento de fábricas de azúcar en ciudades importantes. Sin embargo, las presiones económicas sufridas desde 1990 llevaron al cierre de varias de esas fábricas, lo que generó nuevos tipos de disparidades dentro del país y nuevas presiones para la migración interna.

En el debate mantenido, varios participantes plantearon preguntas acerca de las perspectivas de Cuba en el contexto regional y mundial en constante evolución. ¿Qué se podría hacer para responder a las consecuencias devastadoras del cierre de fábricas, sobre todo en la parte oriental del país? ¿Podría Cuba trabajar con otros países a fin de adquirir la tecnología y el poder de negociación necesarios para avanzar en la cadena de valor? ¿Cómo podría promover una mayor diversificación agrícola, por ejemplo, en los sectores del ganado y la horticultura? ¿Cómo podría reinvertir los excedentes de actividades tales como el turismo en los servicios sociales o en nuevos proyectos productivos?

### **Conclusiones**



Los participantes consideraron la reunión un éxito, al abordarse los desafíos clave a que se enfrenta la economía cubana e identificar trabajos de investigación que podrían esclarecer las opciones políticas.

Las presentaciones y deliberaciones pusieron de relieve que la economía cubana ha experimentado un marcado giro en los últimos años, registrando un fuerte crecimiento sobre todo desde 2003. La inversión nacional y extranjera ha aumentado, tanto en el sector productivo como social, al igual que la producción de las PYMES, lo que ha generado mejoras en el empleo y condiciones de vida de muchos ciudadanos. Cuba ha atraído el interés activo en su economía de nuevos aliados como China y Venezuela, además de otros socios más tradicionales como Canadá y España. Además, ha ampliado su presencia en el mercado regional de servicios profesionales, turismo de salud y vacunas humanas, y existen importantes posibilidades de ampliar estas actividades basadas en el conocimiento, así como las del sector de la energía renovable.

No obstante, estas tendencias positivas se han visto acompañadas de dificultades estructurales persistentes, entre otras: el descenso de la producción de numerosos productos agrícolas alimentarios, lo que ha creado una fuerte dependencia de las importaciones; el incremento de las importaciones, que ha llevado de forma más general a un déficit del comercio de mercancías; la disminución de las inversiones en el sector manufacturero, sobre todo en el del procesamiento de azúcar; graves deficiencias y obstáculos relativos a los transportes; una población que envejece y que pone en peligro la sostenibilidad financiera de los servicios sociales, en particular de las pensiones, y limitaciones para la expansión de las PYMES.

Expertos de Cuba, Canadá y otros países presentaron una amplia gama de opciones políticas para responder a estos retos. Entre las principales propuestas formuladas durante del foro de dos días figuran:

- ampliar la cobertura del programa de perfeccionamiento empresarial;
- descentralizar aún más los procesos de toma de decisiones económicas a las empresas y autoridades locales;
- aumentar las inversiones nacionales en las infraestructuras de transporte;
- flexibilizar el entorno de políticas para las pequeñas empresas;
- colaborar con otros países del Caribe para negociar IED y desarrollar industrias establecidas a escala regional pero de talla mundial;
- flexibilizar los controles sobre la producción y consumo, y liberalizar de forma gradual los precios, aumentando al mismo tiempo los aranceles sobre las importaciones;
- revisar el financiamiento de las pensiones y los criterios de admisibilidad.

Hubo acuerdo general sobre la necesidad de realizar estudios a fin de identificar cuál sería la combinación adecuada de políticas para lograr los objetivos sociales y económicos de Cuba. Hoy en día, gran parte del asesoramiento en materia de políticas a escala mundial procede de información recopilada en otros países, sobre todo por centros de investigación concentrados en el Norte. Muchos de los participantes reiteraron que una de las lecciones clave de la actividad de investigación es que el contexto es un factor importante y que no existen soluciones únicas de aplicación universal. Es posible que la información procedente de otros países acerca de los impactos de la liberalización de los precios o la contribución de las PYMES, por ejemplo, no sea siempre indicada para la economía cubana y su población, dadas sus particularidades.

Este hecho pone de relieve la importancia de efectuar otros estudios nacionales, sobre todo trabajos de investigación conjunta multidisciplinaria, a fin de entender las complejidades actuales e identificar soluciones viables. La experiencia sugiere que la formulación de políticas basadas en el conocimiento requiere un compromiso constante entre los responsables de elaborar las políticas, los investigadores y las partes interesadas a fin de asegurar que la investigación sea pertinente y oportuna, y se entienda.

Cuba ha establecido una serie de comisiones estatales que reúnen a centros de investigación y responsables de elaborar políticas para hacer frente a sus distintos desafíos económicos y sociales. Puede que haya también posibilidades para otros actores externos, en la región del Caribe y otros países, incluido Canadá, de apoyar estos procesos cubanos. †