

Documento de Trabajo

Working Paper

**Un panorama actual de la economía cubana,
las transformaciones en curso y sus retos
perspectivos**

*Jorge Mario Sánchez Egozcue
Juan Triana Cordoví*

26/06/2008

Documento de Trabajo N° 31/2008

Un panorama actual de la economía cubana, las transformaciones en curso y sus retos perspectivas

Jorge Mario Sánchez Egozcue y Juan Triana Cordoví

Índice

1. Resultados de los años 90: soluciones y retos perspectivas

- 1.1. Lo singular de la transformación de los noventa
- 1.2. Ajuste al crecimiento y cambio estructural derivados de la crisis
- 1.3. El comportamiento macroeconómico
- 1.4. Diversificación de los motores del crecimiento
- 1.5. Diversificación de actores e intereses

2. ¿Qué tipo de reformas se esperan en la economía, y en qué áreas?

- 2.1. Crecimiento: centralización y descentralización
- 2.2. Cambio estructural del sector externo y crecimiento
- 2.3. Manejando las distorsiones: mercados, precios, salarios
- 2.4. La agricultura, reordenamiento de gestión-gasto y descentralización parcial

3. Interacciones asociadas a las transformaciones

- 3.1. Baja del turismo tradicional y aumento de la exportación de servicios salud: de la renta del azúcar a la renta de los médicos ¿Se repiten los 80?
- 3.2. Reacomodos en las bases de la inserción internacional cubana, la reorientación hacia China y Venezuela

4. La relación económica con la UE

5. La variable EEUU en los resultados de los años 90 y perspectivas

- 5.1. El comercio de bienes (alimentos y productos agrícolas)
- 5.2. Proyecciones en turismo
- 5.3. Los envíos de remesas
- 5.4. El petróleo en la plataforma costera del Golfo
- 5.5. Las restricciones de acceso al mercado norteamericano

6. Algunas ideas finales

1. Resultados de los años 90: soluciones y retos perspectivas

1.1. Lo singular de la transformación de los noventa

Cuba arriba a la década de los años 90 tras 30 años de esfuerzos en pos del desarrollo bajo una concepción socialista que puso en práctica un modelo de economía altamente centralizado, sustentado en un patrón de inserción internacional totalmente dependiente de la producción azucarera y altamente concentrado en un solo país –la Unión Soviética–, quien proveía las fuentes fundamentales de energía, recursos financieros, alrededor del 85% de la demanda externa de azúcar y más del 70% de las importaciones.

El desplome del campo socialista puso al país frente a una situación de emergencia no anticipada, al borde del colapso económico. Hubo que recomponer todo el sistema de relaciones económicas, comenzando desde abajo en un contexto que se agravó por el reforzamiento del bloqueo norteamericano estimulado ante la expectativa de que se produjera un efecto dominó político que arrastrase consigo a la isla.

La discusión sobre las causas de la crisis que afrontó la economía cubana ha sido extraordinariamente amplia y aun no está del todo concluida. Dentro de Cuba existen dos posiciones extremas, una que atribuye la crisis al impacto de la caída del bloque socialista y la desaparición de la URSS, y por lo tanto ubica los orígenes fuera del propio funcionamiento del sistema, y otra que la atribuye casi exclusivamente a factores internos, asociados en lo fundamental al mal funcionamiento del sistema en su conjunto. El tiempo ha permitido que se abran paso interpretaciones más equilibradas (y también mejor fundamentadas) que han podido arrojar luz sobre el carácter multifacético de ese proceso. En síntesis, es lugar común hoy admitir entre las causantes:

- (1) El agotamiento de un patrón de crecimiento extensivo, divorciado de la disponibilidad de recursos internos y de la capacidad de acceder a recursos externos sobre bases económicamente sustentables.
- (2) Deformaciones estructurales a escala de toda la economía, con ramificaciones hacia el interior de los sectores productivos más importantes.
- (3) Distorsiones funcionales entre los niveles macroeconómicos y microeconómico, que impidieron un correcto funcionamiento del sistema empresarial estatal.
- (4) La magnitud del impacto asociado a la abrupta desaparición del esquema de inserción del sector externo (que fue mucho más extenso de lo habitualmente reportado en el plano del comercio y las relaciones financieras y tecnológicas) en especial, por la significativa dependencia de la otrora Unión Soviética (URSS).

Sin embargo, la diferencia de interpretaciones en cuanto a las causas de la crisis se convierte en unanimidad con respecto las consecuencias que esta acarrió. Tanto por la magnitud de la caída del producto (un 34% acumulado en tres años, de 1990 a 1993, comparable al *crack* de los años 30 en la economía norteamericana) como por los desequilibrios que se generaron: la reducción drástica del aprovechamiento de la capacidad industrial (según estimaciones en 1993 solo se aprovechó entre el 12% y el 15% de la capacidad industrial instalada), la contracción del comercio exterior (en más del 70%), la expansión del déficit fiscal (sobre 150%) y el aumento de la inflación a niveles récord, con una tasa de cambio informal que pasó de 7 a 150 pesos por dólar en unos pocos meses, (en un momento en el que el salario promedio nominal estaba en torno a los 200 pesos) por citar los más relevantes.

No es de extrañar, entonces, que se produjera en respuesta un proceso de transformaciones sin precedentes, orientado en primera instancia hacia el rescate del sistema sociopolítico en las nuevas condiciones y, a más largo plazo, hacia una profunda y cautelosa reconfiguración de todas las

relaciones económicas, estructuras institucionales y métodos de formulación de políticas, que ya transita por su segunda o tercera etapa tras más de 15 años de cambios progresivos con dinámicas mixtas, en unos casos de reforzamiento o expansión de las transformaciones introducidas, y en otros de contracción o congelamiento dependiendo de los resultados y las percepciones asociadas.

Con frecuencia se suele reducir esta dinámica de adaptación y reforma a una trayectoria lineal de apertura –más o menos gradual- que más tarde o más temprano lleve hacia una economía de mercado. Este error con frecuencia es causa de expectativas no satisfechas, y se debe en lo fundamental a dos causas: primero, desconocer el hecho de que en la práctica hay en marcha un proceso dual de aprendizaje y de corrimiento de los límites de lo admisible y lo conveniente; y, segundo, equiparar de manera mecánica reforma económica con cambio político aún cuando no hay en el caso cubano un proceso político de ruptura o desarticulación de las estructuras de gobierno.

Vistas en el tiempo, a diferencia de las otras transformaciones estructurales precedentes (la primera fue la que tuvo lugar luego de la independencia de España al transferirse todo el eje del sistema de relaciones económicas hacia EEUU, y la segunda con la revolución, al desplazarse hacia la URSS y el campo socialista) en la que comienza con la crisis de los años 90 se pueden identificar algunas diferencias medulares:

- (1) Esta vez no hay ninguna “potencia mundial” empujando esa transformación.
- (2) Ciertamente algo que distinguió a la economía cubana fue su relación “casi umbilical” con las economías de grandes potencias en su tiempo.
- (3) A diferencia de las anteriores transformaciones esta vez no hay ningún “sistema económico mundial” compatible con el sistema cubano.
- (4) Incluso en la más profunda de todas las transformaciones, a partir de 1959, que no solo significó una mutación económica, sino también política e ideológica, Cuba siempre pudo insertarse (con más o menos éxito) en un sistema de economía mundial afín a sus propósitos. Esta vez no ocurre así.
- (5) Por tanto, tampoco existía un modelo que sirviera de referente teórico para la proyección del futuro y la corrección del presente.
- (6) Aun con diferencias, la construcción del socialismo en Cuba seguía (no siempre a pie juntillas) el esquema general de desarrollo socialista practicado en la URSS. En ese sentido la desaparición del socialismo europeo y de la URSS quebró “verdades constituidas” tanto en el plano de los referentes ideológicos como en lo material, y obligó a trabajar sobre la base de la prueba y el error, haciendo “experimentos” en un contexto en el que disponibilidad de recursos extremadamente limitada, a niveles mínimos críticos, para los cuales no existían respuestas anticipadas. La falta de conocimientos prácticos y experiencia para asumir los nuevos retos, la improvisación en algunos casos y, sobre todo, la urgencia de las circunstancias explica porqué en la medida en que se fue alcanzando la recuperación y se fueron consolidando los nuevos mecanismos introducidos se produjese una re-evaluación del alcance y la necesidad de los mismos que llevó a la retracción parcial de varias de las medidas iniciales.
- (7) Al perder los apoyos externos, la reconstrucción de la economía nacional sobre “otros presupuestos” adquirió una dimensión inédita y obligó a buscar espacios de eficiencia y productividad que permitieran suplir las fuentes de acumulación pérdidas, al menos, en una mínima parte.
- (8) Quizá como nunca antes el país se vio en la necesidad de “crecer desde adentro” aprovechando fuentes en otro tiempo impensadas, como la expansión del turismo, la inversión extranjera y el fomento de las remesas y el trabajo por cuenta propia.
- (9) El “bloqueo norteamericano” que durante los años de relación con la URSS –en especial a partir de 1975–, era una “amenaza latente” aunque costosa en términos económicos y financieros, devino en las nuevas circunstancias una restricción real al crecimiento y al desarrollo del país.

- (10) Si bien instaurado desde inicios de los años 60, la relación de Cuba con la URSS y luego su inserción plena en el sistema CAME le permitió no solo sustituir el mercado norteamericano por otro de igual o mayor magnitud, sino acceder a créditos para el desarrollo en condiciones muy ventajosas que le facilitaron avances significativos en el orden social.
- (11) La emergencia a lo largo del decenio en América Latina de gobiernos contestatarios a la tradicional hegemonía norteamericana, cuyo signo político en sentido general se sitúa en el plano del rescate de la soberanía frente a las empresas transnacionales, y la atención a los temas vinculados con los déficits sociales acrecentados por la aplicación precedente de formas o menos pasiva, de programas de apertura y desregulación estatal que aumentaron la polarización social de los ingresos, los problemas de la pobreza y la inestabilidad política. Esta evolución permitió que surgieran oportunidades de relaciones económicas hacia el hemisferio que hasta poco antes resultaban improbables.
- (12) La relativa apertura, bajo condiciones sumamente restrictivas, del comercio de alimentos y el turismo desde EEUU, factor que contribuyó a re-evaluar en conjunto la diversificación de los vínculos económicos internacionales, situando a Canadá y la UE en una posición menos significativa en esos renglones.

De esta suerte, las condiciones inéditas en el orden externo e interno han hecho del proceso iniciado en la década de los 90 una de las etapas más ricas en matices y situaciones de toda la historia económica de Cuba.

1.2. Ajuste al crecimiento y cambio estructural derivados de la crisis

Una mirada a estos últimos 18 años de evolución en la economía cubana permite identificar al menos tres grandes momentos.

De 1990 a 1993: crisis y ajuste

Este fue un período de plena crisis económica, expresada en el deterioro de todos los indicadores macroeconómicos, aunque con diferencias entre ellos en cuanto a velocidad y magnitud. Es también el período en que se generan (o incrementan de forma inusitada) los grandes desequilibrios del sistema, como resultado de la crisis y de retardos en la respuesta desde el diseño de política económica, que privilegió el ajuste material (recortes reiterados en insumos y abastecimientos debido a la disminución de la oferta) por encima del ajuste funcional (vía instrumentos monetarios, fiscales y de comercio exterior) y de los cambios estructurales necesarios para expandir la oferta.

Pero no debe interpretarse de forma mecánica este período, pues ya desde finales de los años 80 el gobierno comienza “experimentos” importantes en el sector turístico y con el capital extranjero (en el turismo)¹ y también un par de años antes se inicia la transformación del sistema empresarial de las Fuerzas Armadas que promovía la introducción de métodos “modernos” de dirección y le conferían a la empresa estatal un grado de autonomía y flexibilidad inéditos hasta ese momento en la economía cubana.²

A principios de los años 90 el gobierno decide descentralizar el comercio exterior cubano, hasta ese momento concentrado en unas decenas de empresas todas, o la mayoría de ellas, pertenecientes al Ministerio de Comercio Exterior.

En junio de 1993 Cuba despenaliza el dólar y crea una economía dual y parcialmente dolarizada. Esta medida tiene, junto al impacto político e ideológico (no solo significó la legalización de la posesión de dólares sino la despolitización de la tenencia de dinero norteamericano) un efecto trascendente en la economía al mover el patrón de acumulación hacia la moneda norteamericana y

¹ En 1988 se funda la primera empresa mixta cubana entre Cubanacan S.A. y el Grupo Sol para la explotación de un primer hotel en Varadero.

² Este es el precedente histórico de lo que después se conoció como “Perfeccionamiento empresarial”.

beneficiar a los sectores con mayores niveles de actividades³ en este segmento dolarizado.

Para el verano de 1993 se aprueba la primera de las medidas estructurales: la creación de las Unidades Básicas de Producción Cooperativas, mediante la cual se entrega una parte significativa de la tierra en manos de empresas estatales a los colectivos de trabajadores en usufructo gratuito e indeterminado.

En términos sectoriales, la producción y exportación de azúcar constituye el motor principal de la economía y una de las fuentes de financiamiento de la naciente expansión turística.

De 1994 a 1999: crecimiento y cambio estructural

A partir de 1994 la economía comienza un proceso de crecimiento que dura hasta hoy. Es a la vez un período donde se consolidan las tendencias a la descentralización de la economía, la expansión del espacio de las relaciones de mercado y de la inversión extranjera directa.

Este es también el período en que Cuba transita de una economía basada en un producto de industrialización primaria (el azúcar de caña) hacia los servicios (el turismo) basados en ventajas naturales (ubicación geográfica, clima, sol y playas).

Se producen hechos trascendentes, de una parte ocurre un proceso de redimensionamiento industrial provocado por las restricciones financieras que afronta el país y por el reacomodo del sector industrial hacia el mercado de divisas (turismo y tiendas en dólares) de otra, se consolida un proceso de reestratificación social (también con base en el acceso a dólares) que abre espacios a desigualdades “no funcionales” a los valores sociales de la Revolución Cubana. Ello está asociado también al deterioro que sufren los grandes programas en los que se sustentó la equidad social desde 1959: sistemas de educación y salud con cobertura universal gratuita y subvención generalizada a la canasta de alimentos.

Estos programas aunque no fueron abandonados no pudieron ser atendidos en la magnitud de recursos requerida. De hecho, su deterioro fue parte del coste de la recuperación asumido con anticipación por el gobierno.⁴

Para finales de la década de los años 90 Cuba había estabilizado el crecimiento de la economía (3,4% promedio anual para el período 1994-1999) con equilibrios macroeconómicos consolidados, si bien altamente sensibles, en especial por la existencia de tres monedas circulando en el país (el dólar norteamericano, el peso cubano y el peso cubano convertible⁵) y la existencia de dos tipos de cambio.⁶

Se había producido además otro hecho relevante, junto a la producción azucarera (que inicia su decadencia hacia 1996) y el turismo (en franco dinamismo) aparecen dos nuevos “motores de crecimiento”: las remesas (en lo fundamental provenientes de EEUU) y la Inversión Extranjera Directa, cuyo manejo discrecional le permitió al gobierno concentrarla en sectores que resultaron clave para los esfuerzos de reconstrucción de la economía.

De esta suerte, tras 30 años de esfuerzos de desarrollo sin conseguir romper la dependencia de la producción y exportación de azúcar de caña, la crisis iniciada en los años 90 es la que, paradójicamente, conduce al país hacia la “diversificación” de las fuentes del crecimiento económico.

³ A este segmento de la economía nacional se le denominó “economía emergente”.

⁴ Desde los inicios del llamado Período Especial se alertó sobre la necesidad de postergar determinadas metas de desarrollo social.

⁵ El peso cubano convertible se introdujo en 1994 y en sus inicios solo se emitían pesos convertibles contra dólares físicos como respaldo (encaje 1 a 1).

⁶ El tipo de cambio oficial (1 dólar = 1 peso cubano) y el tipo de cambio extraoficial o de CADECA (1 dólar = 26 pesos cubanos).

Tabla 1. Medidas introducidas (entre 1988 y 1997)

Medidas
Apertura al capital extranjero (1988)
Desarrollo del turismo (1988)
Modificación del decreto ley 50 (1991)
Descentralización del comercio exterior (1990)
Despenalización del dólar. (6/1993)
Creación de las UBPC (1993)
Readecuación (reducción) del Estado y gobierno (1993)
Programa de ajuste fiscal (1994)
Ley tributaria 1994
Resolución 6/1994 del MINTRAB
Apertura de los mercados agropecuarios (1994)
Apertura del mercado de productos industriales (1994)
Ampliación del trabajo privado (urbano) "cuentapropismo" (1992)
Ley de inversión extranjera
Apertura de las casas de cambio
Redimensionamiento empresarial
Perfeccionamiento de la ley tributaria (1996)
Inicio de la reforma bancaria (1997)
Perfeccionamiento empresarial

De 1999 al 2007: reajuste funcional y crecimiento

A partir de 1999 aparecen señales que indican el comienzo del reajuste funcional, nuevamente hacia formas más centralizadas de dirección de la economía. El punto culminante de ese proceso es la creación de la "Cuenta Única del Estado" y la creación de la Comisión de Asignación de Divisas. Pero también el Proceso de Perfeccionamiento Empresarial (cuyo propósito fue crear el marco regulatorio adecuado para que la empresa estatal alcanzara niveles de productividad y eficiencia más elevados) entra en un prolongado letargo, se produce además el reordenamiento de la Inversión Extranjera Directa (que implicó el congelamiento primero de las inversiones en el sector inmobiliario y posteriormente la recompra de estos negocios por parte de dos empresas estatales CUBALSE y CIMEX), la reducción paulatina de la cantidad de asociaciones existentes y su concentración en actividades y sectores de importancia capital para el país) y se eleva el nivel de decisión sobre las propuestas en este sector y las exigencias sobre las sucursales de empresas extranjeras.

Se produce, además, una reducción sustancial de las empresas cubanas con derecho a realizar actividades de comercio exterior y se centraliza una parte importante de las importaciones en un grupo reducido de empresas con el propósito de abaratar el coste de una parte importante de las compras en el extranjero.

Entre 2004 y 2005 se produce la supresión de los cobros y pagos en dólares entre las empresas nacionales y la sustitución del mismo por el CUC en estas operaciones, y unos meses más tarde se elimina el cobro en CUC de los servicios de consultoría y otros servicios entre empresas cubanas.

Otro sector sobre el cual se incrementan los niveles de exigencia es el del trabajo por cuenta propia, donde además se reducen la variedad de "oficios" y se restringe (o suprime) la concesión de licencias para un grupo de actividades, lo que en el medio plazo ha generado una mayor concentración de la riqueza en este sector.

De 1999 a 2007 se pueden distinguir claramente dos períodos: (1) el correspondiente a inicios de la primera década del siglo (de 2001 a 2003), con un magro crecimiento económico que no rebasó el 3% promedio de crecimiento anual; y (2) el correspondiente a al período 2004-2007, con una tasa de crecimiento del 6,1% promedio anual y donde es inobjetable el efecto positivo de la apertura del mercado venezolano a los servicios médicos cubanos, así como la reorientación de las importaciones de combustible desde ese país bajo condiciones mas favorables y la consolidación de proyectos de cooperación y negocios con Venezuela, bajo la propuesta del ALBA. Coincide

también en estos años la reanimación del comercio con China y el acceso de Cuba a líneas de crédito a medio plazo que impactan positivamente en el crecimiento económico y la renovación de servicios e infraestructura (transportes –público y de carga–, autobuses, ferrocarriles y camiones) e inversiones en minería y otros sectores.

La presencia China ha generado un efecto desplazamiento considerable, probablemente menos apreciado debido a que, en comparación con el impacto que tiene la relación con Venezuela, aparece en menor proporción relativa. Sin embargo, China se ha constituido en poco tiempo en uno de los socios internacionales estratégicos.⁷ En 2003 ya era el tercer socio comercial, sólo aventajado por Venezuela y España, con 300 millones de dólares en exportaciones hacia Cuba (manufacturas electrónicas, maquinaria y telefonía) e importaciones levemente superiores a los 121 millones de dólares (tabaco, productos químicos, equipos médicos de alta tecnología, vacunas y pesca). No menos importante son los proyectos de inversión en minería (níquel, del que Cuba tiene las segundas reservas mundiales) que permitirán duplicar en poco tiempo la capacidad cubana de exportación, así como proyectos conjuntos con Venezuela en áreas como infraestructura para transporte de combustibles (conductoras en el país y la base de banqueros de Cienfuegos –ésta última permitirá un posicionamiento estratégico en la región del Caribe–) y generación de electricidad.⁸

1.3. El comportamiento macroeconómico

El debate sobre el desempeño económico en estos años es abundante y rico en posiciones, lo cual hace muy difícil reflejarlo en unas pocas líneas. Lo cierto es que el mismo abarca desde el tema de las estadísticas en sí mismas y su disponibilidad, la metodología para calcular algunos de los indicadores principales, la capacidad de esos indicadores para reflejar la riqueza de lo que está ocurriendo en la economía real y la compatibilidad con otros países, hasta aquellos otros más ligados al desempeño de la economía vista a través del comportamiento de esos indicadores.

No es el propósito de este epígrafe entrar en ese debate y menos aun el de querer establecer donde están los límites de la verdad y la razón. Solo constatar que:

- (1) El cambio del año base para los precios (de 1981 a 1997) era, desde nuestra perspectiva, imprescindible pues la estructura de la economía, y el método de formación de precios y costes de 1981 en nada se correspondía con la realidad de la economía cubana a mediados de los años 90, aun cuando introdujo la dificultad de la existencia de dos series con bases de precios diferentes. Esta dificultad de alguna manera ha sido resuelta con la reconstrucción de la serie hacia atrás.
- (2) La metodología de cálculo del PIB introducida a partir de 2004 con el propósito de lograr un mejor reflejo del esfuerzo real que el país hace en sectores que son clave para el crecimiento y el desarrollo,⁹ ha permitido construir la serie del PIB desde el año 2000 hasta la fecha, pero no ha sido “continuada hacia atrás”, lo cual obliga a seccionar el análisis en dos períodos (1990-2000 y 2001-2007) con las consiguientes dificultades.

La etapa de 1990 al año 2000 ha sido ampliamente estudiada y documentada en trabajos dentro y fuera de Cuba, por lo que solo reseñaremos algunos temas de relevancia.

Caída y recuperación del PIB

La caída continuada del PIB desde el año 1990 hasta 1993 es, a todas luces, el efecto combinado de

⁷Jorge Mario Sánchez Egozcue y Lourdes Regeiro, “Latin America vis a vis the FTAA: Between Relaunching and Alternatives”, en G. Prevost y C. Oliva (eds.), *The Bush doctrine and Latin America*, Palgrave Macmillan, Nueva York, 2007.

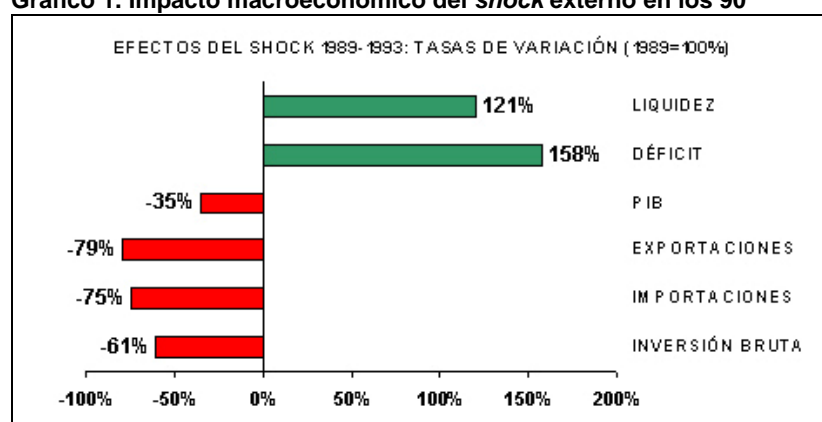
⁸*BBC Mundo.com*, “Chávez estrecha alianza con Castro”, 28/IV/2005.

⁹La necesidad de perfeccionar la contabilidad del PIB no es algo exclusivo de Cuba. De hecho, es un proceso continuo que lleva a cabo la comisión correspondiente del sistema de Naciones Unidas.

dos fenómenos, el primero de carácter estructural (deformaciones estructurales no resueltas por las estrategias de desarrollo asumidas hasta 1989 o creadas al calor de esas estrategias) y, el segundo, ligado al anterior pero de corte más coyuntural (la caída del sector externo).

En cuanto al primero, resulta evidente hoy que pese a los esfuerzos de desarrollo realizados del 1959 a 1989 Cuba no pudo desprenderse de un grupo de características propias de cualquier país subdesarrollado: “La combinación de aquellos obstáculos estructurales que las diferentes estrategias de desarrollo no pudieron eliminar, los mismos que consolidaron un patrón de crecimiento extensivo, y de las insuficiencias funcionales, que provocaron rigideces y lentitud en la corrección del mecanismo de funcionamiento, tanto a nivel macro como microeconómico, es la base sobre la cual se profundiza la crisis a partir de los años 90 provocado por el choque externo que significó la desaparición del campo socialista y la URSS, lo cual le dio nuevas características cualitativas. Todas en conjunto, constituyen las verdaderas causas de dicha crisis, de la misma manera que su profundidad está asociada específicamente con la desaparición del campo socialista”.¹⁰

Gráfico 1. Impacto macroeconómico del shock externo en los 90



Fuente: Anicia García, CEEC Universidad de La Habana, 2007.

En síntesis, algunas de las principales características de la economía nacional que condicionan el estancamiento primero y la caída posterior del PIB fueron:

- Deformación de la estructura económica.
- Baja capacidad de generación de ahorro interno.
- Bajos niveles de productividad y de competitividad.
- Inserción internacional sobre la base de productos de bajo valor agregado.
- Dependencia unilateral de un solo mercado y de un solo producto.
- Débil tejido industrial.
- Desequilibrios fiscales.

Más allá de cualquier discusión acerca de las estadísticas (fiabilidad, comparabilidad, etc.), lo que resulta incuestionable es la magnitud de la crisis y la profundidad del impacto del sector externo sobre la economía cubana en el período 1989-1993.

El período 1994-1999 se corresponde con el inicio de un proceso de recuperación relativamente modesto en términos cuantitativos (la tasa de crecimiento promedio anual es del 3,4%) para esos años, pero significativo en el orden cualitativo pues se produce sobre bases sustancialmente distintas. A diferencia de los años anteriores a 1990, en que la oferta tenía un papel significativo en el crecimiento vía importaciones (principalmente de la URSS), esta vez la demanda agregada jugará un papel determinante (vía turismo, remesas e inversiones extranjera directa). Ello conforma un

¹⁰ J. Triana Cordoví, “Cuba transformación económica 1990-1997: supervivencia y desarrollo en el socialismo cubano”, tesis doctoral, 1999.

patrón de crecimiento diferente, ligado decisivamente a la disponibilidad de divisas y al acceso al mercado en divisas, lo que en términos reales obligo al “redimensionamiento del sistema productivo cubano” generando sectores “ganadores y perdedores” dentro del propio sector estatal y abriendo espacios de inserción inéditos para el sistema empresarial.

Así, en el caso del período comprendido entre 1994-2001, la productividad total de los factores PTF es el factor más importante en la explicación del crecimiento económico del período. No todo este crecimiento puede ser atribuido al “conocimiento”, pero resulta importante notar como el aporte de los otros factores resulta el más bajo de todos los períodos. Sin duda, la reanimación de la demanda externa vía expansión del turismo y algunas exportaciones, como níquel y tabaco en la segunda parte de la década del noventa jugaron un papel relevante, pero ese crecimiento se alcanza con niveles de inversión muy bajos y también con escasos niveles de crecimiento del empleo.

Tabla 2. Crecimiento del PIB desde la perspectiva de los Factores de Producción

Período	PIB (1)	Capital	Fuerza de Trabajo	Capital Humano	Productividad Total de los Factores
1961-1967	4,99	0,61	1,11	0,84	2,43
1968-1970	1,19	1,16	2,95	2,67	-5,59
1971-1985	6,84	2,82	0,7	1,95	1,37
1986-1989	0,5	3,43	2,22	0,54	-5,69
1990-1993	-10,13	0,3	0,6	0,43	-11,46
1994-2001	3,63	-0,91	0,3	0,36	3,38

(1) Tasa de crecimiento sobre PIB calculado según la PPP (Paridad del Poder Adquisitivo).

Fuente: Oscar U-Echevarría, Ponencia Presentada en el Seminario “25 Años del INIE”, 2003.

Otro elemento a tener en cuenta está asociado a la “volatilidad del crecimiento”. Durante esos seis años el comportamiento de la tasa de crecimiento del PIB experimenta variaciones significativas. Tomando incluso la extensión de la serie hasta 1993, último año en que aparece por la metodología “tradicional”, la volatilidad del crecimiento se hace más evidente. Hay coincidencias en señalar como uno de los factores causales de ese hecho el comportamiento del sector externo.

Un balance de estos años indica que, de una parte, se alcanzó la recomposición del comportamiento fiscal y monetario, la mejoría del poder de compra del salario en comparación con los deteriorados niveles de 1993 y 1994 y la tasa de desempleo abierto por debajo del 6%; pero, de otra parte, se generaron distorsiones que gravitaron y gravitan aun sobre la capacidad de crecimiento de la economía, entre otras:

- Doble circulación monetaria.
- Doble tipo de cambio.
- Anclaje salarial y disminución del salario real.
- Desempleo encubierto.
- Oferta desestructurada.
- Distorsión de los precios relativos.

1.4. Diversificación de los motores del crecimiento.

La excesiva concentración de la dependencia de la economía nacional respecto de la producción de azúcar de caña fue identificada, incluso antes del año 1959,¹¹ como una de las principales razones de los problemas que el país padecía. Paradójicamente, los esfuerzos en pos del desarrollo realizados hasta 1959 hicieron a Cuba aun más dependiente de la producción azucarera,¹² no solo en términos de ingreso por exportaciones sino también en cuanto a los encadenamientos productivos

¹¹ El Informe Truslow de 1950 (Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento), por ejemplo, era preciso en cuanto a la dependencia cubana de la producción azucarera y la necesidad de la diversificación.

¹² La URSS pagó como promedio 36.4 centavos por libra de azúcar crudo en el período 1975-1989 cuando el precio en el mercado mundial para el mismo período era de 11.49 (véase J.L. Rodríguez, *El desarrollo económico y social de Cuba*, 1990, p. 292).

que esta industria generaba.¹³

La pérdida del mercado azucarero y la inexistencia de un mercado sustituto que cumpliera el mismo papel, hizo que de 1990 a la fecha los motores del crecimiento se diversificaran, aunque en esencia siguió siendo el componente externo decisivo en ese proceso.

Turismo, remesas y capital extranjero se convirtieron a partir de entonces en los motores principales de la recuperación. Lo nuevo de esta vieja dependencia del sector externo está asociado a los siguientes factores: (1) aparecieron tres nuevos motores para impulsar el crecimiento; (2) se produjo una diferencia sustancial en cuanto a encadenamientos hacia atrás a la que obligó el turismo (y el mercado en divisas en general) y que hace que el sector industrial cubano se haya visto obligado no solo a redimensionarse (como efecto obligado de la crisis y la pérdida de las fuentes de financiamiento y tecnología “tradicionales”) sino también a modernizarse para satisfacer nuevos “requisitos” de calidad y diversidad y poder “competir” (tanto por el mercado turístico como por el mercado interno en divisas) con la producción foránea;¹⁴ (3) cambió el “patrón de acumulación”, no en su esencia, pues el acceso al ahorro externo ha sido y sigue siendo decisivo, sino en cuanto a la forma de acceder al mismo y de disponer de él (se pasó de un acceso y disposición totalmente centralizado y decidido “desde arriba” hacia otro en que la iniciativa y el uso bajo determinados “márgenes de flexibilidad” fueron decisivos y permitieron reajustes en función de la eficiencia y la productividad y que funcionó hasta inicios del siglo XXI); (4) cambió en el patrón de industrialización, desde la producción de bienes intermedios y de capital (cuyo destino fundamental era la industria azucarera) hacia la producción de bienes de consumo de bajo nivel tecnológico y también de bajo nivel de integración hacia atrás en muchos casos (¿modernización perversa?) aunque, no obstante, permitió la recuperación de una parte del sector industrial nacional; y (5) se hizo decisivo el “mercado interno (en divisas)” en esa dinámica de recuperación.

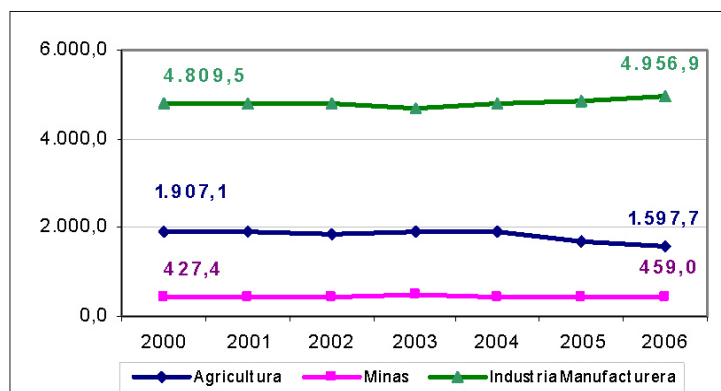
Lo nuevo que incorpora el siglo XXI al impulso del crecimiento desde la perspectiva sectorial es la aparición del níquel como una fuente importante de recursos externos, y a finales del quinquenio la aparición de los servicios médicos y del sector biofarmacéutico como fuentes de ingresos para el crecimiento. A diferencia del azúcar y el turismo, estos tres son sectores muy concentrados en sí mismos, con relativamente poca capacidad de generar encadenamientos hacia atrás o hacia delante, aunque por diferentes causas. En el caso del níquel, la combinación de concentración territorial del mineral y de refinado fuera del territorio nacional limita el efecto multiplicador sobre la economía nacional. En el caso del sector biofarmacéutico, de indudable importancia estratégica en el futuro inmediato, los requisitos de los insumos necesarios para la producción de fármacos biotecnológicos hacen que la industria cubana tenga pocas oportunidades de suministrar esos medios. En cuanto a los servicios médicos que el país exporta, fundamentalmente a Venezuela, su impacto directo en el sector productivo es muy reducido.

Sin embargo, la mejora que la exportación del níquel y los servicios médicos han provocado en la balanza de pagos abre oportunidades al relanzamiento de los sectores productores de bienes (agricultura e industria), que se encontraban en un proceso de franca depresión entre 2001 y 2006.

¹³ La industria azucarera producía el 14% de la producción mecánica del país y era también el destino final del 20% de de toda la producción de la industria mecánica no azucarera, del 13% de la industria básica y de un 8% de la industria ligera.

¹⁴ El espacio y papel de la competencia en la transformación de los 90 es uno de los temas menos debatidos explícitamente en el orden teórico. Este vuelve a ser hoy uno de los asuntos teóricos y prácticos más importantes y también más complejos, pues no solo se asocia a la vieja discusión entre aperturismo y proteccionismo, sino que en el caso de Cuba se le añade la discusión (implícita y explícita) entre mercado y planificación.

Gráfico 2. Evolución de sectores escogidos (precios de 1997)



Fuente: Anuario Estadístico de Cuba, AEC, Oficina Nacional de Estadísticas, ON.E

La recuperación de estos sectores es vital para el presente y el futuro del país, primero porque permiten generar empleo productivo, y segundo por su impacto sobre la balanza comercial y de pagos vía sustitución de importaciones.

1.5. Diversificación de actores e intereses

Como resultado de las transformaciones derivadas de las reformas de los 90 al menos pueden ser identificados cuatro tipos genéricos de actores cuyos intereses no siempre son concordantes a pesar de la regulación estatal:

- (1) El sector “emergente” de firmas estatales, extranjeras, empresas mixtas que en su mayor parte operan en moneda convertible –cuc–, que incluye a las empresas inversionistas extranjeras –IED– que, aunque son relativamente una proporción no muy grande en la composición del PIB, en la práctica tienen un papel de alto impacto en la generación de ingresos en divisas, la renovación tecnológica y de técnicas de administración, así como en el empleo en los sectores más dinámicos de los últimos años.
- (2) El sector estatal, con más de 3.000 empresas y entidades, que comprende una multiplicidad de formas que van desde los servicios y producciones subsidiados hasta los que funcionan con financiamiento y operaciones de mercado en ambas monedas.
- (3) El sector cooperativo –fundamentalmente agrícola–, que junto a los productores privados agrícolas es el sujeto actual de las transformaciones más recientes.
- (4) Los productores privados (campesinos y urbanos) entre los que se cuentan productores de tabaco, azúcar, cultivos especializados, pequeños transportistas y no menos de 112 formas legalizadas de empleo privado –cuentapropistas– que en las ciudades absorben pequeñas proporciones de la fuerza laboral y se orientan con preferencia hacia los servicios (hospedaje de turismo, restaurantes y transporte), además de múltiples oficios (carpinteros, fontaneros, albañiles, reparaciones, etc.).

Como se comprenderá, resulta casi imposible lograr una concordancia de intereses entre estos distintos actores, toda vez que las condiciones de desempeño son sustancialmente diferentes entre ellos (a saber: orientación de mercado, moneda, precios, regulaciones, etc.). Aunque el Estado actúa como regulador e intermediario mediante la planificación estratégica y la redistribución, subsisten tensiones que se derivan de modo “natural” de las diferencias de entorno.

Otras discrepancias son simplemente resultado de la “manera de administrar”, por lo que el proceso de transformaciones tiene implícito un carácter dual: de un lado evitar que la brecha se haga cada vez más grande (entre el que genera divisas y el que la recibe por asignación), para que no se consoliden deformaciones en la forma de una cultura de tipo rentista que conspira contra la eficiencia y la sustentabilidad general del crecimiento; y, de otro lado, el reajuste en los incentivos,

las regulaciones y los métodos de administración que confrontan serias dificultades de compatibilización.

Lo antes dicho confirma la complejidad de la tarea de reformar el entorno en que operan estos agentes económicos y, por lo tanto, la necesidad de asumir el proceso de manera que los efectos de asimilación puedan distribuirse en el tiempo.

2. ¿Qué tipo de reformas se esperan en la economía, y en qué áreas?

Existen de modo general dos referentes sobre la dirección y el contenido de las transformaciones perspectivas para la readecuación de la economía cubana.

Una de ellas es estimulada desde el exterior y tiene su ejemplo extremo en los estudios prescriptivos que se producen en Miami, EEUU. Según estos, sólo es legítimo lo que entra en la concepción de la agenda política de una minoría con posiciones extremas desconectada de la realidad del país. Su limitación fundamental está en el desconocimiento de las instituciones cubanas que son, en definitiva, quienes asumen esta tarea. Como señalara Rafael Rojas en marzo pasado en la Casa de América (Madrid): “las posibilidades de influencia de los grupos opositores y del exilio en la dinámica del cambio en Cuba pudieran verse castradas si estos sectores siguen sin reconocer la legitimidad de gobierno de La Habana”.¹⁵

En contraparte, en el otro extremo se sitúan los planteamientos del gobierno cubano, en el sentido de apoyar una posición que favorece un tratamiento de tipo gradual, articulado, consensuado y con un estilo más pragmático, que representa un cambio cualitativo, manteniendo como ejes del consenso interno la defensa de la justicia social y la soberanía nacional, a la vez que asume un proceso de corrimiento de las bases del liderazgo hacia formas más colegiadas que se complementarían con la renovación de las estructuras institucionales y la reactivación de las soluciones a nivel local mediante el empoderamiento de sus organizaciones y la descentralización progresiva de la gestión de los recursos.

Tal vez lo más significativo en el plano del clima político en el que se están promoviendo los cambios ha sido la apelación a un debate político nacional en el que más de 5 millones de cubanos expresaron sus críticas y puntos de vista sobre los problemas y las necesidades de la nación. Estos fueron recogidos en alrededor de 1,2 millones de planteamientos que constituyen la base inmediata de legitimación de las propuestas de cambio para el país, salidas de esa consulta popular.

En otras palabras, la convocatoria a establecer un dialogo critico abierto en lo interno saca de las manos de la tecnocracia el proceso de articulación de las soluciones para ponerle un sello diferente de transparencia e interacción. De un lado el proceso en sí mismo es un factor de creación de expectativas que luego inevitablemente se tendrán que ir modulando de acuerdo con las prioridades que se definan y los recursos disponibles para asumirlas y, de otro, ha servido para rearticular el consenso interno en los temas y definir el carácter y velocidad de las transformaciones.

Los temas debatidos van desde las prohibiciones y las trabas burocráticas que limitan (por ejemplo, el acceso a los hoteles de los nacionales, o para poder viajar al extranjero), hasta otras más de fondo que sin duda requieren más tiempo y análisis, como la transformación de la agricultura, la apertura a la inversión extranjera, la reorganización de la producción, el sistema de propiedad, los bajos salarios y la doble moneda.

Con esta convocatoria, el gobierno actual no se enfrenta a una situación de renovación de la legitimidad política sino de mantenimiento del consenso y el respaldo internos para darle

¹⁵ Lenier González Mederos, “Construir un posible en la infinidad”, *Espacio Laical*, 2/2008, p. 73.

continuidad y profundidad a las reformas iniciadas. Una característica particular es que éstas no se presentan como ruptura con el pasado sino como continuidad y perfeccionamiento dentro del sistema político institucional, por lo que el llamamiento a realizar los planteamientos críticos resultó ser en la práctica un referendo *de facto* sobre la necesidad de hacer las reformas y de respaldo al nuevo gobierno.

Una síntesis de las medidas tomadas hasta la fecha sería como sigue:¹⁶

- Supresión de la prohibición de acceso de los cubanos residentes en la isla a los hoteles turísticos.
- Apertura del servicio de telefonía celular para todos los ciudadanos cubanos.
- Apertura de la venta de ordenadores y electrodomésticos.
- Agilización de trámites para que los trabajadores estatales puedan adquirir viviendas que pertenecen a entidades del gobierno.
- Cesión de tierras a los agricultores particulares y las cooperativas, para el impulso de la producción de alimentos, café y tabaco.
- Descentralización de la toma de decisiones en la agricultura y venta de los insumos agrícolas en moneda convertible.
- Cancelación de la deuda con los campesinos y aumento de precios mayoristas que el Estado paga por la leche, carne y papas.
- Reactivación del proceso de perfeccionamiento del sistema empresarial estatal.
- Aumento de las pensiones y salarios para sectores seleccionados de forma progresiva.¹⁷
- Reconocimiento de los pagos a los empleados nacionales en entidades extranjeras junto a la expansión de las contribuciones tributarias.

Algunas de estas medidas tienen un impacto innegable en la esfera productiva y otras son de un carácter más limitado. Sin embargo, en su conjunto todas tienen una influencia positiva en el saneamiento del clima subjetivo.

2.1. Crecimiento: Centralización y descentralización

El estudio del proceso de crecimiento económico en Cuba ha estado por lo general subsumido dentro un tema mucho más amplio y abarcador, el del desarrollo económico. De esta suerte, también ha sido fundamentalmente subsidiario y muy dependiente de otros análisis.

Pocas dudas hay de la urgencia que tiene Cuba de crecer y de hacerlo de forma tal que ese crecimiento facilite el camino al desarrollo del país. Un tema siempre presente en la discusión al respecto está asociado a la relación entre crecimiento, centralización y descentralización. Se trata de la influencia del marco regulatorio en el crecimiento económico. Esta es una vieja discusión en Cuba que se reedita periódicamente,¹⁸ asociada lógicamente a “movimientos pendulares” de la regulación. No obstante, la mayoría de los trabajos hasta los años 90 no tomaron este como el eje

¹⁶ Versión a partir de *BBC Mundo.com*, “Cambios y expectativas”, 29/IV/2008, y *Prensa Latina*, “Cuba incrementa pensiones y asistencia social”, La Habana, 27/IV/2008.

¹⁷ Es el caso de los jubilados y de los salarios en el sector judicial, a partir de mayo próximo (incremento de un 20% promedio a más de 2.154.000 personas beneficiadas con la seguridad y asistencia sociales a un coste anual de 809.900.000 pesos. También se incrementan el salario a los casi 10.000 trabajadores del Tribunal Supremo Popular y de la Fiscalía General de la República, con un incremento medio de 211 pesos en general y de 425 para jueces y fiscales. El coste anual de esta medida es de 27 millones de pesos y el salario medio crecerá en el sector judicial de 360 a 559 pesos, un 55%. El incremento de las pensiones favorecerá al 99% de los cubanos implicados en esas prestaciones, para lo cual se anunció un mínimo de 200 pesos (antes era de 164), mientras los que recibían de 202 a 360 ahora tendrán 40 más.

¹⁸ Pueden consultarse Vilariño y Domenech, “El Sistema de Dirección y Planificación de la Economía en Cuba”; Acosta Santana, “Teoría y práctica de los mecanismos de dirección de la economía en Cuba”; González; “Modelos económicos socialistas: escenarios para Cuba en los años 90”; Carranza, Gutiérrez y Monreal, “Cuba: la reestructuración de la economía. Una propuesta para el debate”; y “Cuba: transformación económica 1990-1997, supervivencia y desarrollo en el Socialismo Cubano”.

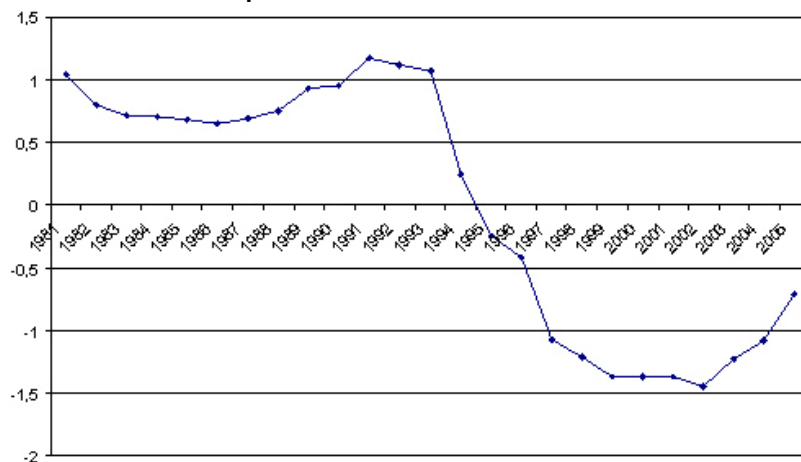
central.

Una nueva generación de trabajos al respecto aparece a partir de mediados de esta década coincidiendo, y no de forma casual, con la última de las inflexiones del ciclo regulatorio cubano.¹⁹ Lo nuevo que aportan una parte de estos últimos estudios está en el esfuerzo por capturar esa relación entre marco regulatorio y crecimiento desde la perspectiva de la contabilidad del crecimiento y en crear un marco teórico e instrumental que permita darle una mayor “objetividad” al análisis de esa relación.

Se han identificado ciclos de crecimiento asociados al comportamiento de la productividad total de los factores, que en lo fundamental corroboran el carácter determinante de la acumulación de factores en el crecimiento experimentado por la economía cubana, que entre 1971 y 1989 estuvo basado en la acumulación de factores y que a partir de 1987 y hasta 1991 ese “estilo de crecimiento” se agota (si se atiende al comportamiento de la productividad total), mientras que a partir de 1991 y hasta 2002 son las ganancias de productividad –provocadas, entre otras razones, por los cambios en el contexto regulatorio (el desplazamiento hacia una mayor descentralización)– las que sustentan el crecimiento.

El esfuerzo por capturar la relación entre crecimiento y marco regulatorio condujo a resultados importantes para interpretar el “futuro posible”. Al respecto se identifican etapas del ciclo regulatorio a partir de 1980:²⁰ 1980-1986, descentralización; 1987-1991, centralización; 1992-2001, descentralización; y 2002-2005, centralización (en este último caso, a criterio de los autores de este trabajo esta etapa podría extenderse hasta mediados del año 2007).

Gráfico 3. Índice compuesto de Centralización



Fuente: Yaima Doimeadiós, “Un modelo de crecimiento económico para Cuba: un análisis desde la productividad de los factores”, tesis doctoral, Facultad de Economía, diciembre de 2007.

Lo relevante de estos estudios y de las realidades a la que corresponden está asociado la disyuntiva para el presente y el futuro, a saber:

- (1) Si la constatación empírica de la relación inversa entre centralización y la productividad total de los factores realizada a partir de esta última generación de estudios sobre el crecimiento en Cuba es cierta, entonces resulta insoslayable asumir la necesidad de desconcentrar las decisiones en el ámbito de la economía y darle mas espacio y poder a los agentes económicos de base.
- (2) Es posible comprobar que la forma en que la centralización se ha llevado a cabo en períodos

¹⁹ Y. Prado, “Marco institucional: influencia en el crecimiento productivo en Cuba”, Facultad de Economía, Universidad de la Habana, 2006, y Yaima Doimeadiós, “Un modelo de crecimiento económico para Cuba: un análisis desde la productividad de los factores”, Facultad de Economía, diciembre de 2007.

²⁰ Yaima Doimeadiós, *op. cit.*

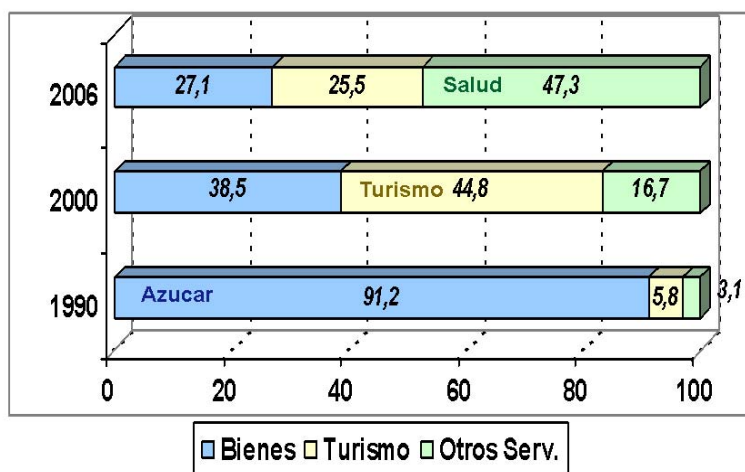
anteriores compite con el crecimiento vía reducción de las ganancias de productividad.

- (3) Sin embargo, del lado opuesto de la relación, es posible comprobar también que la forma en que se ha llevado a cabo la descentralización, si bien ha permitido ganancias de productividad, ha provocado, debido a la presencia de sistemas regulatorios débiles o inadecuados, pérdidas en la eficacia redistributiva, generando incentivos negativos al trabajo y procesos de reestratificación social que compiten contra la “naturaleza” socialista del modelo.
- (4) Como país pobre y subdesarrollado, sometido además a un bloqueo en toda la línea, con un crecimiento restringido por la balanza de pagos, lograr ganancias en productividad y eficiencia resulta decisivo para el presente y el futuro del país.
- (5) Como en todo proceso de transformación, en este que se ha estado viviendo, y en el que se vivirá en el futuro a partir de 2008, la relación entre “ganadores y perdedores” debe ser tal que los segundos perciban que su pérdida no es absoluta y para ello resulta imprescindible hacer crecer el producto. Si la regulación desde el “estilo centralizado” compite contra ello, entonces sus resultados serán a la larga insostenibles, tanto en términos económicos como sociales.
- (6) En síntesis, el crecimiento económico desde el subdesarrollo y la escasez de recursos naturales, obliga a obtener crecimientos sustanciales en la productividad total y la eficiencia. La historia reciente de Cuba, los hechos, demuestran que la centralización (en la forma en que se ha llevado a la práctica) conduce a pérdidas importantes en ambos, aun cuando el PIB crezca.

2.2. Cambio estructural del sector externo y crecimiento

De 1990 a la fecha se han producido en Cuba cambios estructurales significativos que se expresan al menos en dos dimensiones: la participación sectorial en la estructura del PIB y el desplazamiento en la composición de las exportaciones.

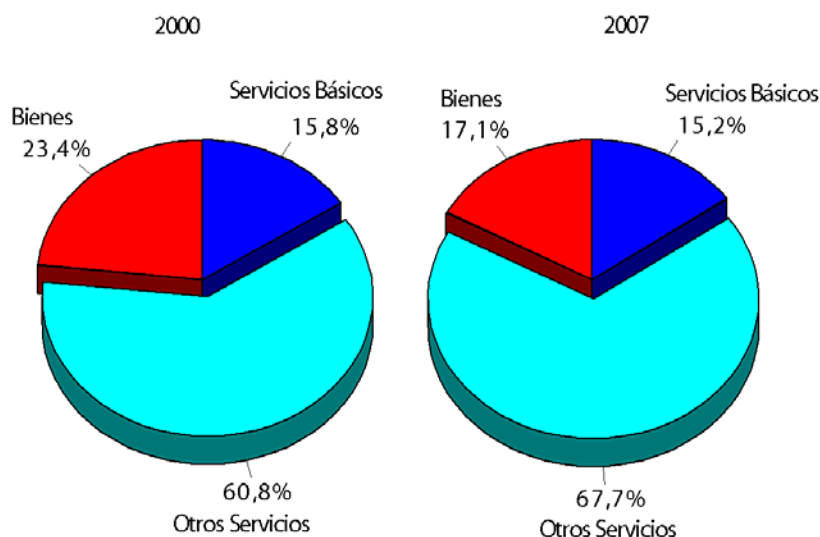
Gráfico 4. Cambio estructural en la inserción internacional: del azúcar a los servicios (ingresos por exportaciones en %)



Fuente: Jorge Mario Sánchez-Egozcue, “Panorama de la Economía Cubana”, presentación para la Agencia Canadiense para la Cooperación Internacional ACIDI, febrero de 2008; elaborado con datos de AEC-ONE.

En cuanto a la estructura del PIB, el peso de los servicios se ha hecho totalmente determinante.

Gráfico 5. Estructura del PIB, 2000-2007



Fuente: ONE, *Panorama económico y social 2007*, febrero de 2008.

Si bien es cierto que la metodología de cálculo del PIB a partir de 2000 beneficia a los servicios, también lo es que el crecimiento de este último sector ha sido, como promedio, mayor que el crecimiento de los sectores productores de bienes en todos estos años a partir de 2000, producto de la prioridad otorgada al relanzamiento de los programas sociales.

Tabla 2. Dinámica de crecimiento de los sectores productores de bienes

	Crecimiento 2000-2006 (%)	Crecimiento promedio anual 2000-2006	Crecimiento 2006-2007 (%)
Agricultura	83,70	0,97	24,70
Minas	107,39	1,013	4
Industria	103,06	1,05	7,80

Fuente: cálculos basados en *Anuario estadístico de Cuba, 2006*, y *Panorama económico y social 2007, 2008*.

La pérdida de peso relativo de los sectores productores de bienes (agricultura e industria) está directamente asociada a dinámicas de crecimiento sectorial muy bajas. Ello obliga a cambiar esta tendencia en el futuro inmediato si se desea revertir la situación en cuanto al desequilibrio de comercio exterior y a la productividad total, pues la parte de los servicios que ha liderado el crecimiento se caracteriza por ser actividades que son comparativamente intensivas en factor trabajo y que se dirigen, principalmente, a la demanda final en los mercados internos, dos rasgos que típicamente limitan el crecimiento de la productividad.²¹

Otro aspecto interesante es que, a diferencia de otras experiencias donde los servicios “destinados a la venta” alcanzan dinámicas importantes, altas ganancias en productividad y acompañan al crecimiento del producto ganando peso en la estructura del mismo, en el caso de Cuba en los últimos años esos servicios (básicos) con excepción de las telecomunicaciones, no han experimentado ganancias en su peso dentro de la estructura del producto, lo cual puede limitar las aspiraciones de crecimiento, si esa disminución de la participación está correspondiendo a deterioro continuado de la infraestructura necesaria para lograr ganancias sostenidas de eficiencia y productividad total o a disminución de los procesos de tercerización de la economía.

Desde la perspectiva de la relación entre cambio estructural, crecimiento y desarrollo, donde el consenso parece aceptar que “la superación de las deformaciones estructurales de una economía se produce en el largo plazo” y que “el cambio de la estructura productiva es lo que permite mayor profundización de la división del trabajo, la especialización y el crecimiento de la productividad, así

²¹ Torres Perez R. “Cambio estructural y crecimiento económico en Cuba: un enfoque a partir del uso de los factores productivos” Centro de Estudios de la Economía Cubana, 2007.

como la expansión gradual de actividades más sofisticadas”,²² permanecen entonces importantes interrogantes a futuro. En especial, en el trabajo más arriba referenciado, que abarca el período de 1975 a 2003, se sugiere:

- (1) Falta de correspondencia directa entre los períodos de mayores transformaciones en la composición del producto y los de más alto crecimiento económico.
- (2) Incongruencias entre las transformaciones al nivel del valor agregado y aquellas que tienen lugar en el empleo.
- (3) A su vez, esto provoca efectos negativos en la productividad agregada, dificultando el sostenimiento de altas tasas de crecimiento.

Atendiendo a estas características y los retos que en el futuro debe enfrentar el país surgen interrogantes que deben ser resueltas convenientemente si se desea avanzar por un camino sostenible:

- ¿Puede Cuba mantener la expansión de los servicios públicos sin una expansión correspondiente en los sectores productores de bienes con ganancias de productividad?
- ¿Es posible conservar el crecimiento del empleo sobre la base de la generación de puestos de trabajo con pérdidas sistemáticas de productividad?
- ¿Es conveniente para el corto plazo pagar con multas de productividad total la necesaria expansión del sector primario, o es posible evitar esa pérdida sobre la base del cambio y la modernización tecnológica?

Y si así fuere,

- ¿Dónde encontrar las fuentes de acumulación para lograr esa modernización, solo en el sector estatal, en el sector estatal y en el privado nacional, o ahorro externo vía Inversión Extranjera Directa?
- ¿Es posible expandir el sector industrial a una dinámica tal, que pueda evitar la pérdida de productividad total de la generación de empleo en sectores de baja productividad?

Y si así fuere,

- ¿Cuales de esos segmentos son los que deben promoverse, aquellos ligados a la expansión de los servicios “transables” (turismo y servicios médicos) y esperar que los “derrames” que a partir de ellos se produzcan permitan la expansión generalizada hacia otros segmentos del sector industrial, o debe acometerse la expansión en “toda la línea”?
- ¿Dónde estarían entonces las fuentes de acumulación, en el sector estatal, en el sector estatal y en un posible sector “no estatal” nacional (cooperativo y privado) o en la Inversión Extranjera Directa o en una combinación de todas ellas?

Estas son algunas de las cuestiones que quedan por definir en la perspectiva de la sustentabilidad, pero no son las únicas que se formulan hacia el interior de los medios de análisis. El debate actual sobre el contenido y el alcance de las reformas necesarias se ha ido articulando en diversas direcciones, lo que demuestra la vitalidad de las propuestas subyacentes.

Por ejemplo, se reconoce la necesidad de cambios estructurales pero se ha argumentado que “se trataría de un proceso de reestructuración entendido en un sentido amplio y que debería contener, como mínimo, tres tipos de transformaciones: (a) redefinición de las bases materiales de acumulación (por ejemplo, las proporciones entre el consumo y la inversión; el tamaño relativo y el

²² Ibid

papel de diferentes sectores como la agricultura, la industria y los servicios; y la prioridad concedida a distintas ramas de la economía); (b) reinserción en la economía internacional (por ejemplo, una nueva especialización internacional); y (c) la reforma del sistema económico (por ejemplo, el papel del mercado, la regulación estatal de las formas de propiedad, y la organización empresarial)... lo que con mayor urgencia necesita la economía cubana es una ‘reforma’, antes de intentar un ‘cambio estructural’ más completo”.²³

Sin embargo, la dinámica del proceso mismo no es concebida en sentido general por la mayoría de los analistas como un proceso de ruptura, antes bien como una reforma gradual que pudiera (o no) autorreforzarse, en dependencia de las percepciones políticas que el proceso genere. Como señalara Ignacio Ramonet recientemente, “es poco probable que asistamos a una *Perestroika* cubana o a una apertura política o a elecciones multipartidistas.”²⁴

Por lo pronto, la *prioridad estratégica* está orientada a recomponer el marco regulatorio, los incentivos y las estructuras, con vistas a dinamizar y recomponer las relaciones económicas en el plano doméstico.

Con ello se lograría relajar las *tensiones que se acumulan en lo inmediato* por el lado de la insuficiente capacidad de respuesta en las condiciones actuales para alcanzar una reanimación suficientemente vigorosa como para contrapesar los factores negativos. Entre estos últimos se han citado:

- El alza en los precios de importaciones críticas para las que hay una baja capacidad de sustitución doméstica (alimentos y medicinas).
- El reforzamiento del bloqueo norteamericano, que ha incrementado los costos de las transacciones comerciales y financieras.
- El bajo nivel de eficiencia en la construcción y la agricultura.
- Insuficientes niveles de productividad general y problemas de disciplina laboral (asociados a excesiva burocratización, rigidez del marco regulatorio y las fallas del sistema salarial y de incentivos).
- La insuficiente producción nacional de alimentos, que obliga a incrementar las importaciones a precios cada vez mayores.
- Retrasos y distorsiones en la ejecución de los proyectos de inversiones.
- Los daños acumulados por varios años consecutivos en que los eventos climáticos han ocasionado severas pérdidas (huracanes y sequías).

Las *prioridades* afirmadas por el gobierno en la asignación de recursos a corto plazo son:²⁵

- Construcciones (programas de hogares y de recuperación del sistema de salud).
- Infraestructura (energía y redes hidráulicas –en especial hacia el oriente del país–).
- Servicios comunitarios.
- Reparación de carreteras.
- Incrementos escalonados y selectivos en el gasto con destino a la seguridad social.
- Subsidios a los productos alimentarios de la canasta racionada.

2.3. Manejando las distorsiones: mercados, precios, salarios

²³ Pedro Monreal, “El problema económico de Cuba”, 2008.

²⁴ Ignacio Ramonet, “Fidel del primer al cuarto Poder”, *Kaosenlared.net*, <http://www.kaosenlared.net/noticia/fidel-del-primer-cuarto-poder>, 26/IV/2008.

²⁵ Discurso de Raúl Castro, 24/II/2008, ante la Asamblea Nacional (Parlamento) y Presentaciones en la sesión del Parlamento cubano, 28/XII/2007, realizadas por: José L. Rodríguez, ministro de Planificación y Economía, Osvaldo Martínez, jefe de la Comisión Económica del Parlamento, y Georgina Barreiro, ministra de Finanzas y Precios.

El énfasis puesto en las distorsiones que hoy obstaculizan un crecimiento mayor de la economía cubana y reducen los incentivos al trabajo confirma la imposibilidad de crecer de espaldas al funcionamiento macroeconómico.

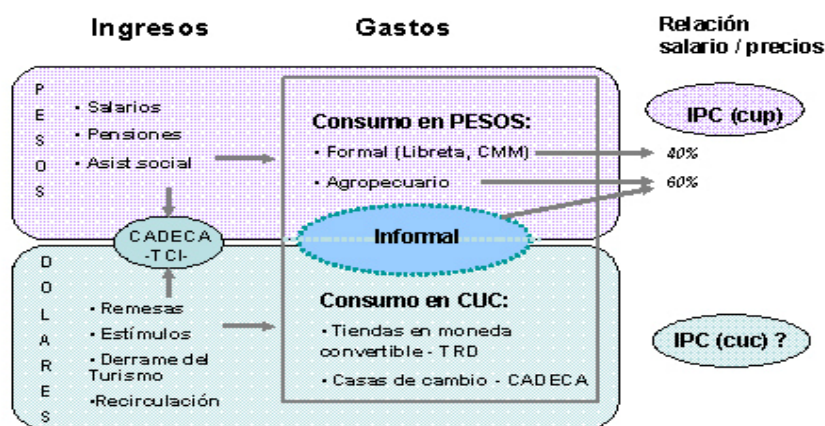
La segmentación de mercados

Por lo general este fenómeno es atribuido a la existencia de dos monedas con espacios institucionalmente preestablecidos (el mercado en pesos cubanos –CUP–, que es el único en el que se reporta el índice de inflación, y el mercado en pesos cubanos convertibles –CUC– que reemplazaron a los dólares que circularon hasta el año 2004) y ha sido visto como un fenómeno que afecta principalmente a la población.

De manera sintética, esta primera división permite identificar una faceta de la dualidad monetaria. Dos monedas que conviven en un mismo espacio territorial, pero manteniendo cada una su circuito de circulación propio, así como los mecanismos de formación de precios. La parte de esta división que opera en pesos cubanos representa el grueso de los ingresos de la población y absorbe una porción importante de los subsidios estatales destinados para el sostenimiento de los servicios sociales (educación, servicios de salud, atención a ancianos, etc.) y en sentido general depende de las asignaciones en moneda convertible que resultan de los mecanismos de redistribución. Mientras que el sector que opera en moneda convertible (dólares americanos y canadienses, euros y pesos convertibles –CUC–), más conocido como sector emergente, dispone de márgenes de consumo y redistribución menos restrictivos.

Gráfico 6. Segmentación de mercados (ingresos y gastos)

Segmentación de Mercados: Consumo de los Hogares



Fuente: Jorge Mario Sánchez Egozcue, Seminario Internacional *Migración y Remesas en el Caribe: Impactos y Políticas*, Friedrich Ebbert Foundation, República Dominicana, 2005,

Sin embargo, esta primera descripción no alcanza a mostrar la complejidad del entramado de incentivos y distorsiones que se generan a partir de esta estructura, que si bien es funcional desde la perspectiva de contar con un mecanismo de captación del dinero circulante que luego se redirecciona hacia el aparato productivo, también es fuente de disfuncionalidades e inercias perniciosas que le confieren rigidez al conjunto del sistema monetario-mercantil para adecuarse a un entorno internacional cada vez mas volátil. La segmentación de mercado está asociada también a la existencia de disposiciones institucionales que inhiben la coordinación más eficiente de los espacios de mercado en Cuba, no solo atendiendo al tipo de moneda que en ellos funciona sino también a las reglas bajo las que esos mercados operan y que, por lo tanto, influyen también en la formación del precio final de los productos y en los incentivos.

Tabla 3. Segmentación de mercados: monedas y regulación

	Tipo de mercado	Tipo de moneda	Control estatal	Influencia del tipo de cambio de CADECA	Formación de precios
Sector de la población	Mercado racionado	CUC	Total	Ninguna	Totalmente regulada
	Mercados agropecuarios: (proveedores)				
	- MINAGRI	CUP	Parcial	Parcial	Costes
	- MINCIN	CUP/tipo de cambio	Parcial	Total	Costes y criterios de equidad
	- EJT	CUP	Parcial	Parcial	Costes y criterios de equidad
	Mercado en divisas		Total	Total	Totalmente regulada / precios internacionales
	Mercado negro	CUP y CUC	Ninguno	Total	Oferta y demanda
Sector empresas	Empresas estatales cubanas 100% (incluye las SA)	CUP y CUC	Total	Parcial	Control total
	Empresas con capital extranjero	CUC, euro, dólar USA	Parcial	Total	Parcialmente regulada
	Sucursales	CUC, Euro, dólar USA	Mínimo	Total	Oferta y demanda
	Empresas cooperativas	CUC y CUP	Parcial	Parcial	Parcialmente controlada
	Sector (privado) cuentapropista	CUC y CUP	Parcial	Total	Oferta y demanda

Fuente: elaboración propia.

Aun cuando esta ilustración de la segmentación de mercados en Cuba no sea completa, permite comprender la compleja madeja dentro de la cual se mueven las empresas, la población y el Estado. Estos mecanismos fueron creados como una respuesta coyuntural a inicios de los años 90 pero, sin embargo, tras haber contribuido a paliar las limitaciones iniciales de liquidez, hoy constituyen un complejo entramado que afecta tanto la toma de decisiones como la asignación de recursos en base a criterios de eficiencia y, por lo tanto, restringe también la productividad del trabajo.

Todo parece indicar a partir de los últimos pronunciamientos del gobierno sobre este tema, que ya se ha llegado a un punto en el que hay conciencia de que resulta imprescindible comenzar a actuar para modificar esas condiciones –se ha dicho que de manera gradual– para permitir lograr una mayor coherencia y racionalidad entre los diferentes espacios de mercado y la planificación.

Los precios

Los precios y los factores que influyen en su formación resultan también decisivos en los propósitos de remontar la productividad, la eficiencia y mejorar los incentivos.

Dos factores resultan determinantes: el tipo de cambio y el salario.

La búsqueda de un tipo de cambio único que funcione para toda la economía y para todos los bienes y servicios (incluyendo el trabajo) es hoy uno de los asuntos más necesarios. Si el “precio relativo” del dinero no funciona correctamente difícilmente el resto de los precios pueda hacerlo.

El propósito principal de la política monetaria en Cuba²⁶ ha sido lograr la estabilidad del tipo de

²⁶ Se han producido en los últimos años innumerables trabajos sobre los problemas monetarios en Cuba de inobjetable valía, tanto el plano analítico como normativo. (en su mayoría gestados desde los Centros de Estudio y la Facultad de Economía de la Universidad de La Habana, y desde el Banco Central) entre los que vale mencionar los de Katia Cobarrubias (tipo de cambio), Anabel Cruz (remesas), Jorge M. Sánchez (inflación y estabilización), Annia Fundora (precios y crecimiento), Vilma Hidalgo, Yaima Domieadios, y Carlos Perez-Soto, (instituciones y políticas), Pavel Vidal (inflación, políticas), Viviana Togores y Jorge M. Sánchez

cambio de CADECA (24 pesos cubanos por dólar en la actualidad) dado el peso relativo que el consumo en divisas tiene en el nivel de vida del cubano promedio, que no se expresa solo en la proporción del ingreso familiar que se gasta en este segmento de mercado, sino en la variedad y calidad de los productos a los que solo se puede acceder en ese mercado. En el segmento de la población, la distorsión fundamental está asociada a que mientras esta paga una parte de los bienes y servicios que consume en CUC o en pesos cubanos (al cambio de CADECA), esta percibe su salario (así como los aumentos sucesivos que se han verificado) en pesos cubanos devaluados por la inflación acumulada de 1990 a la fecha,²⁷ el anclaje salarial que desde 1990 hasta el 2004 jugó un papel básico en la recomposición de los macroequilibrios y por los cambios en la estructura del gasto y el peso siempre creciente de aquella parte del mismo en CUC (o dólares norteamericanos en su momento). La pregunta se desprende por sí misma: ¿debe cambiar el propósito de la política monetaria en la actualidad?, ¿debe sacrificarse la estabilidad alcanzada?, ¿debe combinarse el camino hacia una tasa única con el menor sacrificio posible de la estabilidad de la tasa?

Pero donde las distorsiones en el campo monetario tienen su efecto más pernicioso es en el sector empresarial. La existencia de dos tasas de cambio ha obligado a llevar una doble contabilidad, y hasta tres si tenemos en cuenta la “moneda única” en donde *de facto* se opera con una tasa uno a uno y se suman los resultados en pesos cubanos y pesos cubanos convertibles, distorsionando tanto los resultados productivos como los indicadores de eficiencia y haciendo mucho más difícil el trabajo de la planificación sobre bases reales. Así, las empresas cubanas compran insumos (al menos una parte) en pesos cubanos convertibles a la tasa de cambio de mercado y “compran trabajo” (y pagan) en pesos cubanos (en algunos casos como el sector turístico a una tasa uno a uno, evidentemente sobrevaluada, lo cual disminuye la rentabilidad de este sector exportador). Entonces, ¿cuál es el coste real?, ¿cuál es el nivel real de eficiencia y de productividad?, ¿cómo comparar estos resultados con los resultados internacionales?, ¿cuál es la competitividad real de los productos y servicios “transables” cubanos?, ¿cómo ejercer una planificación realmente eficiente que contribuya a incrementar productividad y que permita la asignación adecuada de recursos desde el Estado?, ¿cómo avanzar entonces hacia el “arreglo salarial” *sobre bases realmente sostenibles*?

La necesidad de lograr una lectura más transparente del desempeño de la empresa cubana es una necesidad reiteradamente postergada (incluso con anterioridad a 1990), independientemente incluso del tipo de propiedad: En este caso, en una economía donde el predominio de la forma estatal de la propiedad social es tan elevado, eliminar distorsiones que adulteran el aporte real a la riqueza social o contribuyen a incentivos no merecidos, magnifica la pérdida. De igual manera, si se pretende la diversificación de los actores económicos, la eliminación de estas distorsiones es casi una precondition indispensable.

La otra cara de las distorsiones está asociada no al ámbito monetario, sino al fiscal. Durante los últimos 10 años Cuba ha logrado gestionar adecuadamente el comportamiento fiscal, logrando mantener el déficit por debajo del 4% de peso en el producto, a pesar de las fuertes erogaciones para dar cobertura financiera a decisiones políticas de indudable impacto social, como la gratuidad de los servicios de educación y salud, la decisión de reducir el mínimo el desempleo y la apertura de fuentes de empleo de baja productividad, la subvención generalizada a productos,²⁸ etc. La supresión de las distorsiones en el campo monetario (asumir una tasa de cambio única) obligaría a

(remesas, estratificación territorial y consumo) y otros más que demuestran un creciente interés y una estimulante diversificación de acercamientos que contrasta con el vacío de los años precedentes.

²⁷ El salario de 189 pesos cubanos -cup- de 1989 equivale hoy en términos reales a 46 pesos -cup- para la misma estructura de gasto y mercados que en 1989 (Vidal Alejandro P. La inflación y el salario real”, IPS, año 20 # 10)

²⁸ Solo a modo de ejemplo, de no existir esa subvención al arroz, componente esencial de la dieta del cubano, tendría que ser vendido por el sistema racionado, a más de 11 pesos cubanos la libra, más de 40 veces el precio actual en ese mercado. Sin embargo, en el caso de los alimentos, ese diferencial de precios podría convertirse en una oportunidad de incentivación de los productores (estatales, cooperativos o privados), con márgenes importantes de mejora, para el Estado, vía reducción de la subvención, la población por el incremento de la oferta y los productores, por el mejoramiento de los precios mayoristas. Un esquema como el empleado en el caso del programa energético, de pago contra ahorro de importación de petróleo podría ser empleado.

rediseñar la política fiscal, buscar nuevas fuentes de ingresos y ampliar la base imponible como forma de garantizar la sostenibilidad del equilibrio fiscal alcanzado.

2.4. La agricultura, reordenamiento de gestión-gasto y descentralización parcial

Cuba tiene una superficie total de 10.988.600 hectáreas (109.000 kilómetros cuadrados) de las cuales 6,6 millones se consideran superficie agrícola y de estas 3,1 millones se reportaban oficialmente como tierras bajo cultivo, mientras que 2,3 millones eran pastos naturales y 1,7 millones se reconocían como tierras ociosas²⁹ a finales del año 2006.

El modelo de desarrollo agrícola aplicado en Cuba desde inicios de los años 60 priorizó los cultivos de exportación (caña de azúcar, café y tabaco). Una consecuencia del modelo de desarrollo agrícola aplicado durante más de tres décadas fue la conformación de una estructura poco flexible de la producción agropecuaria, donde algo más del 52% de la superficie cultivada estuvo ocupada por cultivos destinados a la exportación, correspondiéndole a la caña el 48,7% de la misma. Además, una parte importante de la tierra cultivada estuvo dedicada a pastos, llegando a ocupar estos un 35% del total de las tierras en el sector agrícola. Cuatro factores le confieren al sector un carácter estratégico para la economía nacional:

- (1) Su peso en el ingreso por exportaciones de bienes; dentro de los productos exportados por el país, tres de ellos (habanos, azúcar y cítricos), que dependen directamente de la agricultura, están entre los primeros cinco.
- (2) El peso de las importaciones de alimentos en las importaciones totales (alrededor del 18%) y la dependencia alimentaria del país respecto de las importaciones de alimentos.
- (3) Su carácter decisivo en la estructura del gasto total de la familia cubana; se estima que entre el 70% y el 75% del gasto de la familia cubana promedio se destina a la adquisición de alimentos.
- (4) Su importancia dentro del empleo total.

El sector agropecuario cubano, aunque con muy poco peso relativo en el PIB, tiene una importancia fundamental para el conjunto de la economía por impactar de forma directa por su influencia en el nivel de vida de la población y en las cuentas externas, al ser la partida de alimentos la segunda de mayor peso en las importaciones y, también, por su participación indirecta en el PIB y por su efecto multiplicador sobre el resto de la economía. El sector genera el 20% del empleo total del país (970.700 de 4.867.700), casi duplicando a la educación (580.000 empleos), el segundo de mayor capacidad de generación.

A pesar de haber disfrutado de una fuerte dotación tecnológica y energética durante los años anteriores a 1990, los rendimientos y nivel de productividad de la agricultura fueron en general bajos en relación a la media mundial, con la excepción de los cultivos de la papa y el tomate.

Al cierre del 2007, este sector contribuye directamente tan sólo con el 3.8%, a la formación directa del Producto Interno Bruto del país. Antes del descenso significativo de la producción agropecuaria, el sector aportaba entre el 7.0% y el 8.0% aproximadamente.

El sector agropecuario jugó un papel importante en las transformaciones económicas iniciadas en los años 90. De hecho, una parte importante del proceso de descentralización y expansión de las relaciones de mercado comenzaron en él. Dos fueron los hechos más significativos:

- (1) La creación de las Unidades Básicas de Producción Cooperativas (UBPC).
- (2) La reapertura de los Mercados Agropecuarios.

²⁹ ONE, *Anuario estadístico de Cuba*, 2006.

Los resultados productivos del sector desde el año 2000 hasta el 2007 demostraron que se hacía imprescindible asumir transformaciones radicales. Efectivamente, la tasa de crecimiento promedio anual durante estos años no supero el 0,9%.

Cuatro son las medidas principales puestas en práctica por el gobierno para la transformación del sector:

- (1) Descentralización de los niveles de decisión hacia los municipios y localidades. Esto ha implicado también la descentralización de la asignación de recursos y la compra directa de medios e instrumentos de trabajo.
- (2) Modificaciones en los sistemas de precios a los productores (ya se ha iniciado para productos como la leche y la papa).
- (3) Reducción drástica de los compromisos de venta a la empresa estatal Acopio y el reconocimiento del derecho de vender los excedentes en los mercados al precio que estableciera la relación oferta-demanda.
- (4) Permitir incrementar la cantidad de tierra en manos de los campesinos mediante el usufructo de tierras ociosas propiedad de empresas estatales.

La recuperación del sector agropecuario debe entenderse como parte de un proceso de reformas más amplio. Tanto en el proceso de reformas de inicios de los 90, como en la actualidad, ha sido el sector que lo ha iniciado, lo cual se debe a su efecto sobre la población vía precios de los alimentos y también sobre el desequilibrio de la balanza comercial vía sustitución de importaciones. Sin embargo, la descapitalización que sufre el sector, junto a la emigración de la fuerza de trabajo y el consecuente despoblamiento de los campos de Cuba, obligan a pensar que esa recuperación debe tener como un componente fundamental la modernización y recapitalización del agro cubano, para lo cual se necesita una fuerte inversión de capital que muy probablemente el Estado no esté en condiciones de suministrar en toda su magnitud, de donde se puede inferir que existe la posibilidad de que se llegue a concretar el interés anunciado hace pocos meses de facilitar espacios para formas de inversión extranjera.

3. Interacciones asociadas a las transformaciones

3.1. Baja del turismo tradicional y aumento de la exportación de servicios salud: de la renta del azúcar a la renta de los médicos ¿Se repiten los 80?

A diferencia de los años anteriores a 2004, en la actualidad la exportación de servicios médicos constituye el primero de todos los renglones de exportación de Cuba, con alrededor del 50% de todos los ingresos por exportaciones (de bienes y servicios). Aun cuando la terciarización del sector externo vía exportaciones de servicios médicos ha sido exitosa en términos de ingresos aportados, es un tema de mucha discusión en el que se identifican diferentes posiciones, desde aquellas que cuestionan su sustentabilidad sobre la base de que se sustenta en acuerdos entre gobiernos en los que la voluntad política ha sido decisiva, otras que aducen su bajo impacto directo en el sector productivo nacional vía encadenamientos hacia atrás y hacia delante con las industrias nacionales, hasta aquellas otras que consideran que puede convertirse en el “nuevo sector pivote” de la economía nacional desde el cual, gracias a sus ingresos, poder relanzar los sectores productivos del país. Hay, no obstante, coincidencias en que Cuba no debe repetir el error histórico de hacer depender su economía de un solo sector y de un solo país.

Otra perspectiva del análisis esta en el hecho real de que Cuba ha venido creando una especie de rampa de lanzamiento en torno al sector de la salud. Más de 25.000 médicos cubanos trabajan hoy en diversos países, pero el grueso se encuentra prestando servicios en Venezuela junto a varios centenares de técnicos de la salud, enfermeros y personal de apoyo. Si tenemos en cuenta, junto a los servicios médicos, la exportación de equipos médicos y medicamentos genéricos y

biotecnológicos y la inversión en el exterior en el sector biotecnológico junto a negocios de transferencia de tecnología, entonces estamos en presencia de uno de los sectores más dinámicos de la economía nacional, con altas posibilidades de generación de sinergias que potencien su efecto sobre el resto de la economía en un futuro próximo.

El turismo, por su lado, provee a Cuba de la cuarta parte de sus ingresos por exportaciones, le compra a la industria nacional más del 68% de lo que consume y garantiza más de 100.000 empleos directos y otro tanto de forma indirecta, generando encadenamientos hacia atrás que dinamizan el sector industrial cubano.

La insuficiente comercialización y la falta de promoción, el aumento de la competencia en la región y la sobrevaluación del peso cubano convertible pueden haber influido en el descenso de los arribos. A esto se suma el deterioro de la calidad de los servicios y de las instalaciones, afectadas por la reducción de las inversiones (las construcciones para el turismo fueron el 25% de lo ejecutado en el año 2005),³⁰ que puede ser otro factor de influencia en el desempeño adverso del sector.

Sin embargo, la recuperación experimentada en los primeros tres meses del año 2008, con un crecimiento en las entradas de turistas del 15% indica una posible reversión del comportamiento de los últimos tres años.

Unos de los retos que tiene asociado su desarrollo es el problema de la definición de un proyecto de desarrollo estratégico cuyas implicaciones para la generación de empleo y la infraestructura son importantes: ¿debe Cuba renunciar a una “locomotora de crecimiento” como el turismo, que ya en los años 50 era prácticamente el segundo sector de nuestra economía y que en los 90 demostró suficiente capacidad para competir con éxito en la región, a pesar de la desventaja de no acceder al mercado norteamericano, y contar con una demostrada capacidad de arrastre para generar encadenamientos productivos desde la economía nacional?

En principio, la respuesta es que si bien es recomendable potenciar la industria del ocio por sus beneficios esperados, en realidad el problema es de definición de su alcance. Las ventajas comparativas principales de la economía cubana en la actualidad con respecto a sus competidores regionales no radican en su clima, sus recursos naturales o su posición geográfica con respecto a los flujos comerciales. Es la inversión acumulada de varios millones de dólares a lo largo de décadas que ha llevado a contar con una masa de profesionales (no sólo en la salud) en diversos perfiles, que van desde las ciencias de la informática, la biotecnología, la aplicación de técnicas y métodos avanzados en la agricultura hasta otras áreas de la actividad de innovación, cuyo desempeño está todavía por debajo de las capacidades efectivas disponibles. Otros aspectos a considerar en esa perspectiva se pueden resumir en la tabla siguiente, que propone una evaluación de fortalezas y debilidades en comparación a los países del entorno del Caribe.

Tabla 3. Cuba: fuentes relativas de ventajas competitivas respecto a los estándares del Caricom

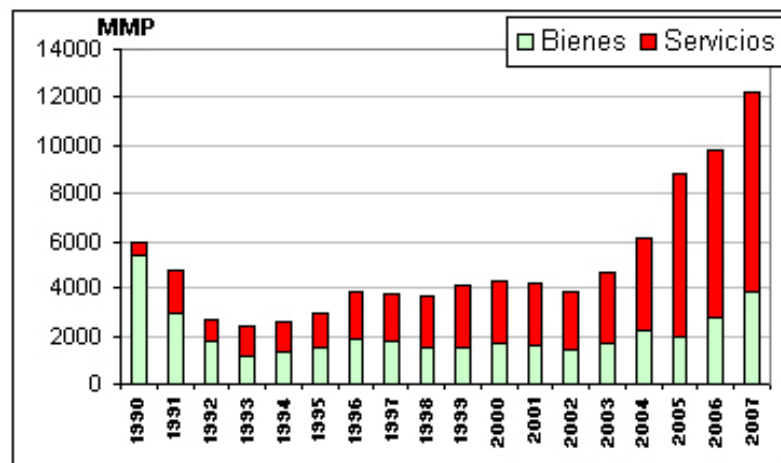
Fuente	“valor”
Disponibilidad/coste del capital	insuficiente
Regulación gubernamental	fuerte
Calificación laboral	fuerte
Política macroeconómica/fiscal	moderada
Marketing	insuficiente
Diseño/calidad de los productos	débil
Productividad	débil
Calidad de la administración/control	insuficiente
Dotación de recursos naturales	fuerte
Estructura de impuestos (aranceles/otras barreras no arancelarias)	débil
Tecnología (planta industrial)	moderado

³⁰ ONE, *Panorama económico y social 2006*, www.one.cu.

Fuente: Jorge Mario Sánchez-Egozcue, 2004.³¹ Se asumen como nivel de referencia los estándares del Caricom. La escala ha sido confeccionada con los siguientes "valores": el término *fuerte* significa que rebasa la media regional, *moderada*: que es igual a la "media" regional, *débil* que es inferior a la media regional, e *insuficiente* que no alcanza un nivel mínimo compatible.

Sin embargo, a pesar de lo dicho, la estructura del ingreso por exportaciones de Cuba confirma claramente el predominio de los servicios. Turismo y exportación de servicios de salud concentran el grueso de los ingresos.

Gráfico 7. Trayectoria de reemplazo en la composición de las exportaciones



Fuente: elaborado con datos de Anuario estadístico-AEC, ONE.

3.2. Reacomodos en las bases de la inserción internacional cubana, la reorientación hacia China y Venezuela

Un aspecto que debe ser considerado en la evolución mas reciente es que no sólo se ha producido un desplazamiento geográfico de los polos de actividad económica y financiera sino también del carácter de los acuerdos que los sostienen.

En los años 90 prevalecieron la UE y Canadá como los ejes de donde se establecieron los nuevos esquemas de comercio e inversión que vinieron a reemplazar el antiguo campo socialista. El turismo, las nuevas inversiones en infraestructura (transportes, aeropuertos, telecomunicaciones, etc.) la minería y las nuevas industrias (energía, manufacturas diversas, electrónica) permitieron expandir y renovar las bases productivas del país. Todos estos resultados se lograron a partir de esquemas que tenían como referente fundamental los precios y las condiciones del mercado internacional, por lo que puede afirmarse que la reinserción internacional cubana de ese período se realizó completamente a partir de los criterios de competitividad y coste normales. Sin embargo, a partir de la creciente reorientación de las fuentes de financiamiento y mercado hacia China y Venezuela, este factor ha sido significativamente sustituido por un marco de negociaciones diferente, es decir, que en la actualidad la plataforma fundamental de inserción internacional cubana descansa en acuerdos establecidos de gobierno a gobierno.

Estos tienen como ventaja principal que han provisto un entorno de mayor estabilidad y respaldo a medio plazo, preservando dichos vínculos de la amenaza permanente del reforzamiento de las sanciones norteamericanas (como sucedió con las transacciones financieras realizadas en dólares, que tuvieron su muestra mas evidente en las sanciones impuestas por la Oficina de Activos Extranjeros OFAC del Departamento del Tesoro norteamericano de una multa de 100 millones de

³¹ Jorge Mario Sánchez Egozcue, "Challenges of Cuba's Insertion in Caribbean-US Trade", en Jorge I. Dominguez, Omar E. Pérez y Lorena Barberia (eds.), *The Cuban Economy at the Start of the Twenty-First Century*, The David Rockefeller Center Series on Latin American Studies, Harvard University Press.

dólares impuesta a la banca USB por aceptar depósitos en dólares del gobierno cubano). Pero, por otro lado, en el caso venezolano, tienen el inconveniente de que concentran el riesgo en otra dirección, puesto que potencialmente pueden conducir hacia una excesiva dependencia de arreglos establecidos en condiciones especiales que pudieran ser sujeto de cambios sustanciales imprevistos si las condiciones políticas domésticas varían.

El resultado neto de la reorientación posterior a 2004 es que tanto Canadá como la UE han perdido peso relativo en la relación comercial y financiera cubana, no porque su desempeño fuese menor o por cambios en sus dinámicas previas, sino por el agresivo posicionamiento chino y venezolano en virtud del apoyo gubernamental recíproco y de la voluntad expresada de fortalecer las dinámicas de integración alternativas a las incertidumbres del mercado internacional.

A medio plazo, la inversión china tendrá fuertes impactos en la expansión de los ingresos por exportaciones de níquel, en la recuperación del sistema de transportes y la incorporación de nuevas capacidades de refinado de petróleo, mientras que Venezuela representa casi dos tercios de los ingresos actuales por exportaciones de servicios de salud y el beneficio de compras de combustible en condiciones ventajosas, más el potencial efecto derrame asociado a la integración en proyectos “gran-nacionales” de comercio, inversiones y colaboración hacia otros países latinoamericanos, si bien hasta el momento en ese terreno ha habido mas energía política invertida en la firma de sus protocolos que en la implementación efectiva a corto plazo.

En el año 2004 Cuba firmó con Venezuela el acuerdo de intercambios de servicios médicos por petróleo, y casi simultáneamente China concedió nuevas líneas de créditos para inversiones. En solo tres años y poco meses más, ambos países aportan un tercio de todas las compras internacionales cubanas, por más de 2.200 millones de dólares y 1.569 en el último año, respectivamente. Dichas operaciones son el origen de la parte mas sustantiva del incremento de la deuda reciente.³² El último reporte realizado por la Comisión Intergubernamental Cuba-Venezuela informó en febrero de 2007 acerca de la profundización de estos vínculos con la firma de 355 proyectos bilaterales por un valor de 1.500 millones de dólares.

El comercio bilateral con China reportado fue de 1.792 millones de dólares el año pasado, con un incremento del 105,4% respecto al año 2005. Por otro lado, en enero de 2006, el comercio cubano con Venezuela fue de 2.600 millones de dólares (casi el doble en comparación con los 1.400 millones de dólares de 2004), lo que significa que entre los dos países capturan hoy el 35% del comercio cubano.³³

4. La relación económica con la UE

Tras el colapso socialista, la UE fue ganando progresivamente importancia como parte del proceso de relocalización de las relaciones comerciales y financieras cubanas. De los países de Europa Oriental, Rusia y Ucrania han sido quienes han tratado después de un período relativamente largo de recuperar parte de su presencia en el mercado cubano.

Durante la década de los 90, la UE fue el primer socio comercial para Cuba. De 1993 a 2004 proveyó más de 147 millones de euros en asistencia, y tiene abierta en La Habana una oficina para administrar esos programas. A pesar del relativamente escaso apoyo a nivel oficial, el comercio, las inversiones y el turismo han estado creciendo durante ese período sin grandes contratiempos.

La asistencia económica transitó desde un marco inicial de “ayuda humanitaria” para un país que se reconocía estaba transitando por una aguda crisis, hacia otro enfoque mas laxo a mediados de los 90

³² “Supera los 15 mil mdd la deuda externa de Cuba, al cierre de 2006”, *La Jornada*, 31/VII/2007.

³³ Marc Frank, “Cuba’s Trade Booms with China and Venezuela”, Reuters, 27/II/2007.

de “cooperación económica”, que indicaba un cambio en la percepción de la asistencia de corto plazo hacia programas de apoyo a las transformaciones en curso entonces, después de comprenderse que había estabilidad política y que en el proceso de reanimación económica solo era posible avanzar si estaba complementado con recursos externos.³⁴

En sentido general, hasta la fecha el grueso de los vínculos con los países de la UE han sido establecidos en base a arreglos de tipo bilateral y dependen de tres factores: a) la actitud de EEUU que ha insistido en promover un proceso de convergencia política hacia sus posiciones respecto a la isla mediante la promoción de la internacionalización del bloqueo, b) el bajo peso relativo de los intereses económicos (aunque existen buenas posibilidades de desarrollo en áreas como el turismo, y las inversiones, Cuba no es un mercado especialmente sensible para la UE), y c) las percepciones en la Comisión y el Parlamento Europeo sobre la situación política doméstica, lo que tiene un reflejo importante en el clima de apoyo o desestímulo al fortalecimiento de dichos vínculos económicos³⁵.

En términos generales, la relaciones económicas de Cuba con la UE pueden ser caracterizadas como una mezcla de cooperación limitada, intercambios en base a esquemas bilaterales con bajo apoyo gubernamental y desacuerdos políticos (que se concretan en las sanciones impuestas desde el 2003, las que el gobierno Cubano califica de condicionalidad inaceptable), que inhiben una ampliación y profundización de estos, si bien los acontecimientos mas recientes tras la visita del

A inicios del 2000, la UE era el principal socio financiero y comercial para Cuba, y la segunda fuente emisora de turismo. El comercio en bienes con Europa estaba en torno al 43%, con un promedio para el período 1990-2001 de 26.6% (ocupando el segundo puesto). Las importaciones europeas representaban poco más del 31%, con España, Italia y Francia entre los primeros socios, mientras que el 40% de las exportaciones cubanas se dirigieron hacia esa zona.

Otra área en la que la UE ha alcanzado una presencia significativa es la IED, hasta el 2007 había en el país unas 232 AEI (Asociaciones Económicas Internacionales), 41 concentradas en la Industria Básica y el Turismo, por países España y Canadá representan el 50% seguidas por Italia, también existen arreglos llamados Producciones Cooperadas, en las que de nuevo España e Italia acaparan el 47%, además de unos 74 Contratos de Administración, concentrados casi todos en el sector del turismo.

Las oportunidades principales para estos vínculos están en la construcción, el turismo, la industria básica y la agricultura, sobre todo aquellos proyectos que estén orientados hacia la sustitución de importaciones.

También resulta importante considerar algunas recomendaciones formuladas hace ya algunos años para contrapesar los efectos de la Ley Helms-Burton de los EEUU que siguen teniendo vigencia e ilustran áreas en las que se pudiera trabajar como: buscar mecanismos para acelerar las negociaciones de deuda cubana, promover programas de apoyo a las exploraciones de las posibilidades de inversiones por las empresas europeas en Cuba, así como el incremento de las disponibilidades de créditos a las exportaciones para firmas europeas que encuentran que la falta de seguros o su elevado costo son el obstáculo mas importante para expandir sus ventas³⁶.

También sería inútil ignorar que la coincidencia de muchas de las exportaciones cubanas con las de sus vecinos regionales plantea otros desafíos, por lo que no necesariamente un escenario en el que

³⁴ IRELA, 1996., “Cuba y la Unión Europea, las Dificultades del Diálogo”, pag.6, <http://www.irela.org>

³⁵ Sánchez Egozcue, Jorge Mario, “Redefining Cuba’s International Economic Interests”, en “Redefining Cuban Foreign Policy: The Impact of the Special Period”, Michael Erisman & John Kirk, Eds. University of Florida Press, (2006)

³⁶ Jenkins, Gareth, Cuba Business, “Implications for Trade and Investment of the Cuban Liberty and Democratic Solidarity act 1996 (Helms-Burton)”, July, 1996 pag.8.

estuviesen resueltos los aspectos políticos e institucionales sería una garantía a priori de que no hubiesen otros obstáculos a trabajar. Por lo pronto, las reservas fundamentales, en el caso en que se lograra una descompresión del entorno político, estarían en la flexibilización y ampliación de la cobertura financiera y de seguros para las operaciones comerciales.

En junio próximo, la UE se prepara para revisar su política hacia Cuba. Como preludeo al encuentro, Louis Michel, Comisario europeo de Desarrollo y Ayuda Humanitaria, realizó una visita recientemente a la isla para entablar un diálogo con el gobierno. Al concluir declaró que en Cuba empieza a respirarse un nuevo aire que trae consigo cambios, y que la Unión Europea debe de extender su mano a los cubanos en este momento. Holanda y España son considerados actualmente los países con una postura mas activa por la revisión de las sanciones, mientras que Checoslovaquia mantiene una posición de sostenimiento de las mismas, "dichas sanciones, ni las europeas ni las estadounidenses, han funcionado", admitió Maxime Verhagen³⁷ el ministro de relaciones exteriores de Holanda, una declaración que indica que el problema sustantivo con la UE no sólo se refiere a las dificultad de articular un consenso entre posiciones antagónicas sino al hecho mismo de que incluso bajo un mismo entendido, puede suceder que subsistan diversas interpretaciones sobre lo ya acordado a la hora de la implementación.

No obstante, incluso con el levantamiento de las sanciones y una voluntad de apoyo a las relación económica (ya fuera a nivel bilateral o comunitario) es difícil que se produzcan cambios drásticos en el actual curso de la inserción internacional cubana, como para que se recuperen los primeros lugares que ocuparon algunos países europeos en el comercio de los 90, al menos es una alternativa que parece poco probable a corto plazo.

5. La variable EEUU en los resultados de los años 90 y perspectivas

5.1. El comercio de bienes (alimentos y productos agrícolas)

Desde finales de los años 80 se produjeron algunos intercambios comerciales entre Cuba y EEUU, estos consistieron en compras de medicinas, equipos y alimentos que provenían de empresas subsidiarias de las casas matrices norteamericanas situadas en terceros países. No es hasta comienzos de los 90 en que la desaparición del campo socialista le da un impulso adicional a dichos intercambios, incrementándose de manera significativa debido al efecto sustitución resultante de la pérdida de los proveedores habituales, llegando a sobrepasar la cifra de los USD \$700 millones. Sin embargo, este flujo creciente se desploma en relativamente poco tiempo con la aprobación de la Ley Torricelli en 1992, propuesta bajo la expectativa de que sin esa nueva alternativa comercial, el gobierno cubano se vería en poco tiempo enfrentado a un colapso económico en una suerte de "efecto dominó" asociado a la pérdida de su capacidad de alcanzar una reinserción económica internacional efectiva a corto plazo.

En la perspectiva de las décadas precedentes de aislamiento recíproco en las que no hubo ningún intercambio económico, lo logrado en los 90 sirvió como la confirmación de un potencial pendiente a realizarse, estimulando al sector de negocios norteamericano a continuar buscando opciones dentro de las restricciones vigentes, lo que se reflejó en un activismo creciente que permitió facilitar los pasos posteriores.

Antes del año 2001, el tema del comercio EEUU – Cuba era percibido fundamentalmente como un objeto de especulación académica antes que como una realidad inminente a corto plazo para los empresarios³⁸. Hasta los más optimistas se inclinaban con preferencia por otras posibilidades de

³⁷ Pablo Gámez, ¿Cambiará la política europea sobre Cuba?, Radio Netherland, 04-18-08

³⁸ La sección sobre Cuba-EE.UU., es una versión reducida del trabajo de Sánchez-Egozcue, Jorge Mario: "Economic Relations Cuba-U.S., Bilateralism or Geopolitics?" presentado en el Congreso de la Asociación de estudios Latinoamericanos de EE:UU. – LASA-, Montreal, 6-8 septiembre, 2007.

negocios en la región antes que invertir tiempo, dinero y energías en algo que se presumía tan incierto. Esta percepción cambia drásticamente para fines del mismo año, cuando las condiciones de impasse dan un giro favorable tras el paso del huracán Michelle que causó daños estimados por sobre los US \$1.866 mil millones. El gobierno norteamericano ofreció entonces ayuda humanitaria que fue rechazada por el gobierno Cubano con el argumento de que no aceptaba la condicionalidad con que esta se ofrecía, como alternativa, se propuso un proceso expedito de concesión de licencias por el Departamento del Tesoro para facilitar la compra de alimentos. Es así que en diciembre del 2001 las primeras compras se efectúan por un valor de US \$35 millones, y poco después en septiembre del año siguiente, se efectuaba en La Habana la primera Feria Agrícola Estados Unidos – Cuba, con la presencia de 750 representantes de 288 compañías de 33 estados, en la que los contratos firmados alcanzaron la cifra de US \$112 millones³⁹.

A partir de ese momento, en apenas tres años EEUU se convirtieron en el principal abastecedor de productos agrícolas para Cuba, con un saldo de US \$392 millones, equivalentes al 42% del total de las importaciones en este rubro. La acelerada trayectoria de este intercambio comercial se puede apreciar en la tabla que sigue.

Tabla 4. Importaciones Cubanas de Alimentos de EEUU (Valor de compras en USD, 2007)

Año	Valor (usd)
2001	4, 433 654.28
2002	175, 858 590.81
2003	343, 947 276.14
2004	474, 113 308.38
2005	540, 897 493.99
2006	570, 829 431.13
2007	71, 015 938.75

Tabla 5. Acuerdos comerciales firmados entre el gobierno cubano y representaciones norteamericanas (hasta 2007)

Dept of Agriculture of Alabama	Port of Manatee, Florida
Dept of Agriculture of Iowa	Port of New Orleans, Louisiana
Dept of Agriculture of Michigan	Port of Philadelphia, Pennsylvania
Dept of Agriculture of North Dakota	State and Department of Agriculture of Maine
Dept of Agriculture of Pennsylvania	State and Dept of Agriculture of South Carolina
Dept of Agriculture of Virginia	State and Dept of Agriculture of Vermont
Homedale Farms, Minnesota	State of California.
Indiana Farm Bureau	State of Idaho
Iowa Corn Growers Association	State of Kansas
Mobile Port Authority, Alabama	State of Louisiana
Montana Farm Bureau	State of Nebraska
Port of Corpus Christi, Texas	US Grain Council
Port of Houston, Texas	US Rice Federation
Port of Lake Charles, Louisiana	US Rice Producers Association
Port of Manatee, Florida	US Soybean Association
Port of Lake Charles, Louisiana	US Wheat Associates

Hasta la fecha, bajo la cobertura del “Trade Sanctions Reform and Export Enhancement Act” (TSRA) del 2000, más de 4,350 compañías y 132 asociaciones agrícolas y federaciones han visitado el país para explorar las posibilidades del mercado cubano. Entre los años 2001 y 2006 se firmaron contratos con 159 empresas o firmas de 35 estados en los que se comprendían más de 300 productos alimentarios o agrícolas, y se involucraron 23 puertos para esas transacciones, situando a Cuba como el mercado número 25 en términos absolutos para las exportaciones norteamericanas en esos rubros⁴⁰. Los contratos alcanzaron un valor de US \$2.28 mil millones (equivalentes a 8.3 millones de toneladas en bienes), de los que casi se ha cumplimentado el 100% al momento de elaborarse este estudio.

³⁹ Estos datos y los siguientes de esta sección han sido tomados de: MINAL, Alimport Cuba, 2007, y del Reporte Especial “U.S. Agricultural Sales to Cuba: Certain Economic Effects of U.S. Restrictions” Investigation No. 332—489, Publication 3932, United States International Trade Commission (USITC), July 2007.

⁴⁰ Por productos mas destacados, el tercer mercado para el arroz (USA Rice Federation), el 8vo para pollo (USAPEEC) y el 12vo para trigo (US Wheat Association).

Tampoco debe dejar de señalarse que una de las razones tras este espectacular incremento de las ventas se encuentra el deterioro de la eficiencia doméstica en la producción de alimentos por diversas causas, lo que contribuyó en no poca medida a este resultado, por lo que no debe verse en esta evolución un fenómeno exclusivamente atribuible a los procesos de desvío de comercio, o sustitución de mercados como también se le llama, en virtud de los menores costos en trasportes y seguros asociados a la cercanía geográfica o por factores de precio.

La reducción de la vulnerabilidad alimentaria

Entre los años 2005 y 2006 se produce una declinación parcial en esta tendencia explosiva, atribuible a varios factores pero en especial al reforzamiento de las medidas del bloqueo tras la elección de George Bush a un segundo período presidencial en el 2004, lo que se tradujo en la implementación de nuevas regulaciones de la Oficina de Activos Extranjeros –OFAC- del Departamento del Tesoro, requiriendo el pago por adelantado de las compras antes de que las naves salieran de puertos norteamericanos, requisito que produjo el efecto inmediato de contraer la capacidad de pago cubana y forzó a reorientar parte de las compras hacia otros mercados mas distantes con costos superiores. A esto se le sumó la reducción de los flujos de remesas lo que sin dudas afectaba la disponibilidad de divisas por la parte cubana. En contraparte, también tuvo influencia en esta evolución las nuevas y mejores condiciones crediticias ofrecidas por competidores como Viet Nam, China, Canadá y Francia que permitieron recurrir a créditos para las compras a corto y mediano plazo que están vedados para los exportadores norteamericanos.

La contracción resultante de este cambio en las condiciones de acceso al mercado norteamericano sirvió para exponer un factor no considerado antes, la vulnerabilidad asociada a una excesiva dependencia en los suministros de alimentos desde EEUU en un contexto de tensiones políticas. Como resultado de ello, se ha incorporado el elemento de la “*seguridad alimentaria*” en las consideraciones cubanas a este respecto en la forma de una cuota de mercado para esas importaciones que no debe rebasar *grosso modo* el 50% de las importaciones totales.

Por otro lado, hay que tomar también en consideración otros elementos extra-económicos que han estado gravitando sobre la configuración de estos flujos comerciales más allá de los tradicionales de competitividad en precio, calidad y condiciones de envío. Estos incluyen las tensiones para la agencia estatal cubana encargada de las transacciones, Alimport, que debe también asegurar una diversificación de proveedores, fortalecer las relaciones geopolíticas en función de intereses estratégicos del país, así como dirigir las compras que se realizan en EEUU hacia distritos congresionales o Estados en los que se puedan reforzar los intereses locales para presionar a la administración en la dirección de la normalización de relaciones con Cuba⁴¹.

El presidente de Alimport, Pedro Álvarez, ha comentado que las prohibiciones para poder obtener cobertura financiera de fuentes privadas y públicas de los EEUU también inciden de manera adversa para Cuba al incrementar la clasificación recibida como “riesgo país”, lo que repercute en el aumento de los costos financieros de las transacciones en al menos 3 a un 5%, lo que representa un aumento adicional en los gastos estimado en USD \$ 21,8 millones en el año 2006⁴².

Otros factores mencionados incluyen a los proveedores tradicionales del mercado cubano, quienes reclaman que debido a la práctica de inmovilizar los fondos para las compras de mercancías norteamericanas por períodos entre 10 a 15 días antes de la recepción de las mismas, los lleva a enfrentar condiciones restrictivas de pagos que incrementan los costos de las operaciones. Un tercer elemento es el costo de las transferencias financieras. Los bancos cubanos tienen pérdidas de alrededor de unos USD \$30 millones por tener que pagar a través de terceros bancos en otros países

⁴¹ Comisión Internacional de Comercio de EEUU, USITC, 2007, Sección: *Recent Trends in U.S.-Cuba Agricultural Trade*, pag.X.

⁴² Diario Granma (2007). “Pierden empresarios de EEUU oportunidades de negocios en Cuba”, María Julia Mayoral, 6 enero.

en monedas diferentes del dólar americano. Finalmente, está la inseguridad con las entregas de las mercancías por los retardos en los pagos, lo que en el año 2004 representó un gasto de USD \$300 millones en bienes de consumo para la distribución racionada comprados en lugares distantes a mayores precios, costos de transporte y seguros, debido a la inseguridad con las operaciones en el mercado norteamericano.

En comparación con el potencial de comercio identificado en varios estudios a lo largo del tiempo, las cifras actuales está aún lejos de esas proyecciones, sin embargo, el hecho particularmente relevante a señalar es la paradoja de que el nivel mas alto nunca antes alcanzado en el comercio entre los dos países desde la revolución haya sido alcanzado precisamente en el momento en que la política de sanciones económicas esté en su punto más álgido.

No caben dudas de que nuevos factores han surgido de esta evolución en las relaciones comerciales bilaterales entre Cuba y EEUU, uno, la emergencia de un actor como el sector de negocios que pasó de una actitud de indiferencia o de espera por un escenario de cambio de gobierno hacia un activismo creciente por acceder al mercado cubano sin la pre-condicionalidad del cambio político, dos, que el creciente comercio que se establece a partir del 2004 ha puesto en evidencia impactos asociados a esa actividad que antes no existían y que pueden ser relevantes hacia el futuro, tercero, que incluso en el supuesto de un escenario de normalización de relaciones económicas sin complicaciones extremas, para Cuba constituye un reto de no poca magnitud la consideración de los reacomodos que este proceso pudiera tener en la composición de sus asociaciones comerciales y económicas como una relación de “*trade-off*” entre estabilidad y diversificación de riesgo de un lado, y de otro los beneficios del acceso al mercado (natural) geográficamente mas cercano, con menores costos y elevados estándares de calidad, pero por sobre todo, asociado a una alta sensibilidad política que pudiera anular todos esos beneficios.

5.2. Proyecciones en turismo

El Ministro cubano de turismo, Manuel Marrero, estimó que un millón de turistas norteamericanos podría visitar la isla en el primer año si el embargo fuese levantado⁴³, cifras similares han sido reportadas por otros estudios con algunas variaciones en el marco de tiempo situándolo entre uno a tres años, y en magnitud desde uno hasta cuatro millones de visitantes respectivamente. En el horizonte mínimo se sitúan los resultados de U.S.-Cuba Trade Association y la American Society of Travel Agents (ASTA).

En el año 2004 cuba recibió poco mas de 209 mil visitantes desde los EEUU, lo que situaba a este país entonces como el sexto mercado emisor con una cuota de mercado que superaba el 10%. De los 2.2 millones de turistas que visitaron Cuba en el año 2006, se estima que los ciudadanos norteamericanos fueron el 8.8%, y en el 2007 el 10.6 %, aproximadamente la mitad de los que habían venido hasta el año 2000 debido al reforzamiento de las restricciones de licencias de viaje por la OFAC a partir del 2004.

Tabla 6. Cuba: visitantes de EEUU

Año	Norteamericanos	Cubano-americanos
1995	20.672	–
1999	62.345	–
2000	76.898	–
2001	78.789	–
2002	77.646	–
2003	84.529	125.279
2004	49.856	148.151
2005	37.233	157.873
2006	36.808	192.713
2007	nd	197.000e

Fuente: José L. Perelló, “El escenario turístico cubano, polarización de una tendencia”, Centro de Estudios del Turismo, presentación en el VIII Seminario Estudios Canadienses, 2008.

⁴³ Reuters 2007, “Cuba Not Ready, But Expecting U.S. Tourists.”

Se asume también que el incremento en las capacidades de hospedaje y la mejora de los servicios hoteleros alcanzados en la década ha permitido acomodar la creciente demanda del turismo norteamericano a corto plazo, si bien esta sigue por debajo de su potencial mínimo -de un millón de visitantes-, pues lo recibido hasta ahora representa alrededor de un 20% de ese total. Por lo mismo, este mercado constituye un área de particular atención. Ello no significa que no sean necesarios ajustes prospectivos en cuanto a infraestructura y servicios debido a las peculiaridades del consumo y los estándares de calidad de ese segmento de mercado, sobre todo considerando la competencia de los vecinos regionales, pero en términos generales se acepta que la moderada tasa de ocupación promedio actual (alrededor de un 60-70%), así como las diferencias estacionales con respecto a los emisores principales (Canadá y Europa) que se orientan con preferencia hacia el período invernal, permiten contar con un margen de maniobra confiable a corto plazo para acomodar la demanda actual.

De acuerdo con los estimados de la Comisión Internacional de Comercio de EEUU, si las restricciones de viajes fuesen eliminadas, a corto plazo se recibiría un flujo mínimo de 171,000 visitantes, que podría alcanzar hasta 554,000 o incluso 1.1 millón de turistas, con un potencial de incremento anual sobre esa cifra entre 226,000 a 358,000 visitantes, lo que representa un efecto directo de incremento en los ingresos entre un 13 a un 33%⁴⁴. Un impacto adicional de este incremento en el arribo de turismo norteamericano estaría asociado al aumento de la demanda cubana por importaciones de productos y bienes agrícolas norteamericanos que resultaría de disponer de una expansión de los ingresos por ese motivo.

No obstante estas proyecciones, las cifras de los visitantes cubano-americanos son inexactas porque una parte llega a Cuba por terceros países, a continuación se presentan los estimados de EEUU

Tabla 7. Turismo desde Estados Unidos hacia Cuba, estimados de USITC, 2007

Table 3.2 Cuban tourist arrivals from the World and the United States, 2000–05

Country	2000	2001	2002	2003	2004	2005
	<i>1,000 visitors</i>					
World	1,774	1,775	1,686	1,906	2,049	2,319
United States	200	204	219	236	163	171

Source: Commission estimate based on data from United Nations World Tourism Organization, *Yearbook of Tourism Statistics*, and Spadoni, *Effectiveness of Economic Sanctions in the Context of Globalization and Transnational Linkages*.

Note: Figures include total visitors, including both overnight visitors and day visitors that may arrive on cruise ships.

Cuba enfrenta hoy varios retos en la industria turística, algunos de carácter doméstico como la protección medio-ambiental, los impactos culturales, el desarrollo de la infraestructura de servicios, una mayor integración con la agricultura y las industrias domésticas, y la flexibilización de mecanismos financieros domésticos vinculados al transporte aéreo así como ajustes en los márgenes de convertibilidad, todos estos son factores que, junto a la agresiva competencia de la región, han estado erosionando parcialmente algunas de las ventajas iniciales.

Sin embargo, por el lado cubano, la transformación más importante ha sido la del desplazamiento desde el turismo convencional hacia el turismo de salud, corrimiento que a su vez ha sido la base de una transformación estructural mas profunda en todo el comercio exterior, que se ha desplazado masivamente hacia la exportación de servicios de salud, al punto que aproximadamente un 70% de los ingresos actuales del país provienen de esa fuente. Este corrimiento ha relegado al turismo de primera a tercera fuente de ingresos en relativamente poco tiempo.

⁴⁴ USITC, op. cit., 2007, pp. 3-14 y 3-17.

Tomando en cuenta las potencialidades antes descritas, hay sin embargo que insistir en la importancia de evaluar con mesura los impactos probables que una explosión de turismo norteamericano implica, no sólo por el lado positivo en términos de ingresos, mejoras de infraestructura y el efecto de “onda” hacia otros sectores de la economía cubana, sino en una lógica mas amplia, en la que, sin abandonar el propósito de aprovechar las ventajas que representa, estas se articulen a la vez dentro de una estrategia que de prioridad a las ventajas reales del país en otros sectores intensivos en capital humano como las industrias y servicios basados en el conocimiento (medicina, software, biotecnología, etc.) que poseen no sólo un impacto mayor en términos de valor agregado sino que tienen asociado un efecto multiplicador mas significativo en la generación de empleo y de encadenamientos productivos.

Es por estas razones que el turismo norteamericano no debe verse como un fin en sí mismo y se le debe vincular con una perspectiva integradora, es decir, su papel “dentro” y no “sobre” la plataforma de desarrollo del país a largo plazo. Esto es de particular importancia para Cuba, cuyo perfil de exportaciones es muy similar al de sus vecinos del Caribe en cuanto al contenido de productos primarios y los servicios, por lo mismo, debe reforzar aquellos aspectos en los que su diferenciación le confiere una ventaja relativa, en especial en cuanto a la calificación laboral y el contenido tecnológico de avanzada.

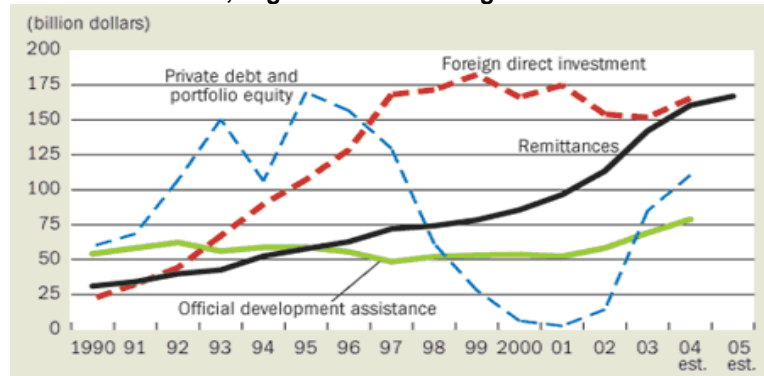
En resumen, las proyecciones para el turismo norteamericano en una eventual despenalización representan ciertamente una oportunidad importante a corto plazo para expandir los servicios y multiplicar sus efectos hacia otras áreas de la economía cubana (transportes, comunicaciones, construcción, agricultura, industria del ocio etc.) pero en una visión a mayor alcance, no necesariamente tiene que ocupar un lugar prioritario.

5.3. Los envíos de remesas

Las remesas se han constituido en el tercer componente de peso en las relaciones económicas bilaterales entre Cuba y EEUU a partir de los años 90. Con anterioridad a la actual euforia que rodea este fenómeno de los crecientes flujos de envíos de dinero desde los países desarrollados hacia los países emisores de emigrantes, se había asumido con respecto a estos una actitud en la que prevalecían la sub-valoración de sus efectos macroeconómicos y sociales. Esto se debía en parte a la simplificación a priori de sus efectos en el consumo por tratarse de circuitos simples y sumamente fragmentados, y también como consecuencia de la falta de métodos de registro confiables y uniformes. Estas limitantes han sido reconocidas, y en la actualidad puede constatararse que hay todo un resurgimiento de una literatura analítica que cuestiona muchos de los mitos precedentes (De Haas, 2005) proponiendo nuevas interpretaciones sobre los impactos de las remesas, no sólo a nivel del consumo, sino sobre las políticas macro y de inserción en los circuitos financieros, fenómeno en el que mucho de activismo tienen también organismos como el BID, el FMI y el Manco Mundial que han producido sendos trabajos sobre el tema (IMF-WB, 2006).

El aumento de atención hacia las remesas se produce porque su importancia ha crecido hasta desplazar en magnitud los flujos de ayuda para el desarrollo e incluso de inversión extranjera privada en algunos casos, llegando a ser la segunda fuente de financiamiento para los países en desarrollo como se puede apreciar en el siguiente gráfico tomado del estudio del Banco Mundial.

Gráfico 8. Remesas, segunda fuente de ingresos en América Latina



Fuente: Inter-American Development Bank, Multilateral Investment Fund. "Sending Money Home, Leveraging the Development Impact of Remittances", Washington DC, 2006.

Al tener una comunidad residente en EEUU que supera el millón de emigrados Cuba no está fuera de esas corrientes, incluso, aunque su entramado institucional y económico difiere sustancialmente del de sus vecinos caribeños y centroamericanos, la isla se ha incorporado a la tendencia general asumiendo muchas de las características comunes a los países receptores en cuanto a los volúmenes, la frecuencia de los envíos y sus usos generales, aunque como se verá, con una particular sensibilidad política y económica que le dan un sello distintivo.

Existen para el caso cubano relativamente pocos estudios (públicos) que han cubierto algunas facetas de este fenómeno, como la situación relativa del país en el contexto hemisférico (Aja, 2008), la evolución de las acciones políticas que los gobiernos de los EEUU y Cuba han tomado para promover o restringir las remesas (Barberia, 2004), las transformaciones en las relaciones sociales y transnacionales entre los emigrantes y la sociedad cubana (Eckstein, 2004), los impactos en la diferenciación social y los niveles de consumo de los hogares (Sánchez & Toghres, 2007), sobre los efectos generales (Monreal, 2001), y de caracterización general (Aguilar, 2001).

Este tema aún requiere profundizar otras facetas pero en esta ocasión nos referiremos sólo a una caracterización general y a sus efectos multiplicadores sobre la economía cubana en virtud de sus especificidades como la segmentación de mercados, la dualidad monetaria y los mecanismos de reasignación de financiamientos para la actividad empresarial, ya que estos canales son decisivos en la configuración de los impactos asociados a las remesas en el caso cubano.

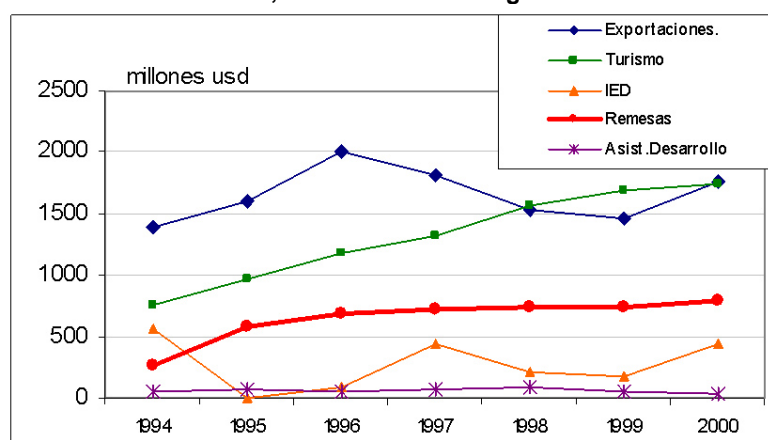
Los estimados de los flujos de remesas para Cuba varían en dependencia de la fuente y de los métodos y los supuestos aplicados en un rango entre US \$700 millones hasta mil millones anuales, de los que casi en totalidad son envíos desde los EEUU. El indicador "proxy" más cercano son las Transferencias Netas reportadas en la Balanza de Pagos, donde las remesas se consideran que representan en promedio el 90% de estas. Las complicaciones con la estimación se deben a la superposición de las remesas con otros flujos de ingresos al dinero convertible circulante como los "derrames" del turismo, los ingresos que traen desde el exterior artistas y profesionales a su regreso tras cumplimentar contratos, los pagos complementarios que el gobierno da en moneda convertible y otras formas de interacciones en la recirculación doméstica.

Tabla 8. Envíos de Remesas a Cuba, estimados por fuentes (en millones de usd)

Año	CEPAL	ONE	EIU	WDI	Barberia
1994	470,0	470,2	450,0	309,9	262,8
1995	646,0	646,2	552,0	646,2	582,6
1996	744,0	743,7	597,0	743,7	686,5
1997	792,0	791,7	688,0	179,7	726,4
1998	813,0	813,0	770,0	813,0	732,9
1999	799,0	798,9	858,0	798,9	740,4
2000	740,0	740,4	-	842,4	798,4
2001	813,0	812,9	-	-	759,4
2002	820,0	820,0	-	-	758,9
2003	915,0	915,0	-	-	-
2004	1100,0	1100,0	-	-	-

Fuentes: CEPAL y reportes de Cuba de Transferencias Netas Corrientes (de las que Remesas se estiman aproximadamente en un 90%). CEPAL (1997, 2004-2005), ONE-Anuario Estadístico (1999-2005), ONE-Cuba en Cifras 1998, Informe del Banco Central (1990-94), EIU - The Economist Intelligence Unit, Country Risk service 2ndQuarter 1998, April 1998, Country Report: (2003-2004, nov 2002), (2004-2005, may2004), (2005-2006, sept2005, nov 2004), WDI - World Development Indicators 1960-2000. Barberia – Lorena Barberia (2004). Calculado como la diferencia entre Transferencias Netas y Ayuda Oficial para el Desarrollo, tabla 10.2, p368

Gráfico 9. Las Remesas, tercera fuente de ingresos en los años 90

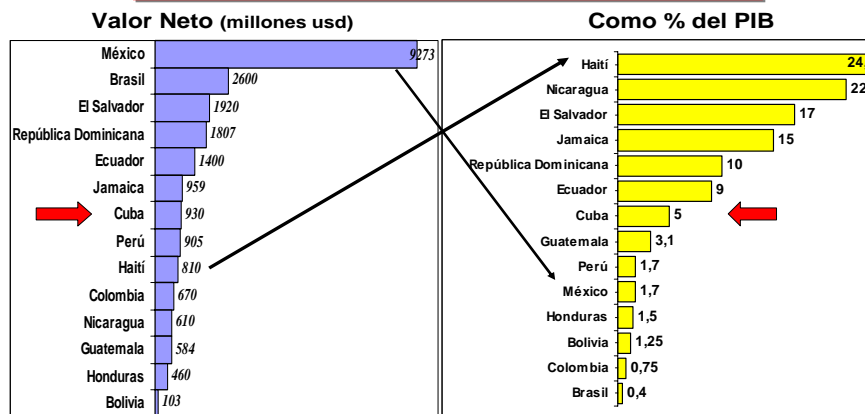


Fuentes: Lorena Barberia ("Remittances to Cuba: An Evaluation of Cuban and US Government Policy Measures" in The Cuban Economy at the Start of the Twenty – First Century, Jorge I. Domínguez, O. Everleny, & Lorena Barberia Eds, Harvard University Press, 2004, Tabla2, pag.46.) Datos de la IED tomados de CEPAL (1997, 2001, 2003). Datos de los demás indicadores de World Development Indicators (2003).

Las remesas en Cuba tienen una naturaleza dual, de un lado actúan como un ingreso que expande las reservas del Banco Central ampliando la capacidad de pago del país, pero por otro, hacia lo interno, tienen un importante efecto de ampliación del margen de financiamiento a la actividad empresarial, puesto que una vez recaudados, los dólares en manos del Banco se convierten luego en créditos para la actividad mercantil minorista. Sin embargo, su impacto principal se deriva del contexto de la dualidad de mercados y monedas, ya que los ingresos por esta vía tienden a constituir una fuente de estabilización de distorsiones en los precios que presionan sobre los salarios, y de polarización social no vinculada a los ingresos por el trabajo, creando una mentalidad de rentismo que refuerza la exclusión de los sectores de menos ingresos.

Gráfico 10. Remesas, América Latina y Cuba

Cuba, receptor medio de remesas con respecto a América Latina



Fuente: Orozco M. Remittances to Latin America and the Caribbean: Money Markets and Costs. BID-MIF. 2002

Aunque se ha reportado que alrededor de un 60% de la población cubana tiene acceso a dólares, ello no significa que estos ingresos se perciben de manera estable o uniforme. Existe una clara concentración geográfica asimétrica de los flujos, lo que se refleja en la cantidad de casa de cambio (CADECAS) por territorios, esa orientación a su vez pareciera tener una relación cercana con la cantidad de locaciones de turismo internacional, lo que sugiere que tal vez la circulación de divisas tiene un componente importante del derrame del turismo como propinas y pagos realizados fuera de las redes estatales, sin embargo no es totalmente descartable que esta interpretación también pudiera estar enmascarando otras interacciones menos evidentes.

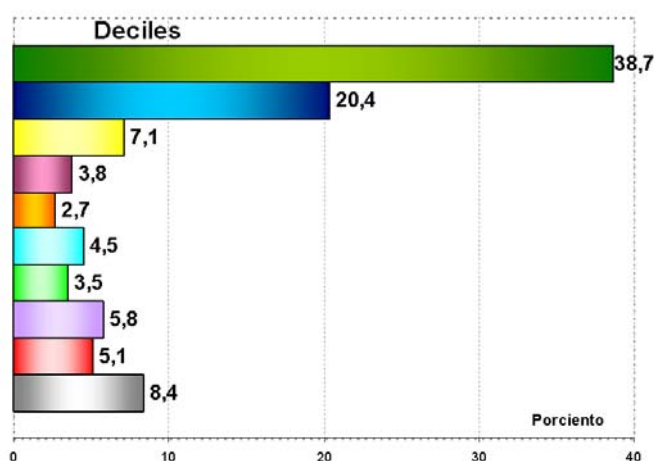
Los rasgos que hacen diferente la situación de Cuba en el tema de las remesas con respecto a los demás países receptores latinoamericanos pueden resumirse como:

- La decisión del gobierno norteamericano de hacer de las remesas un instrumento político de presión financiera.
- La necesidad de recibir licencias especiales aprobadas por el del Dpto. del Tesoro resulta en una alta concentración en las empresas que realizan los envíos (en EEUU, Western Union, y MoneyGram, desde Suiza: Internet Funds Transfer AWSTechnologies.), en lugar de multiplicidad de empresas y métodos, lo que ha redundado en el resto de América Latina en una reducción en los costos de transferencias.
- Esta tendencia inversa al resto de América Latina en los costos de transacción, se refuerza también por el lado cubano como resultado de la política del gobierno de transferir a otras monedas las operaciones domésticas y los depósitos de sus cuentas en el exterior (euros, dólar canadiense etc.), para protegerse de las sanciones que ha impuesto el gobierno norteamericano como parte del bloqueo a los bancos internacionales que han operado con activos cubanos en dólares.
- La captación de la mayor parte del flujo mediante un circuito comercial estatal de bienes de consumo (Tiendas de Recaudación de Divisas - TRD), que redirecciona esos recursos hacia el financiamiento de la actividad empresarial doméstica por intermedio del Banco Central.
- La alta sensibilidad al contexto político bilateral: (mayor sensibilidad en el emisor, EEUU) La política de penalización / restricción a los envíos desde EEUU utilizando las remesas como instrumento de política exterior. (OFAC, enmiendas, párrafo (a) sección 5.570, Párr. (c)(4)(i) Sección 515.560, Párr. (a)(3) Sección 515.572 & Secc.515.333)
- La escala mínima del sector empresarial privado cubano, que lo hace irrelevante en comparación como complemento del gasto social.
- Otras formas de gastos fuera del consumo vinculado a las remesas que se aprecian en América

Latina como educación, salud y sanidad no existen en el caso cubano.

La mayoría de los estudios realizados han confirmado que el destino principal de las remesas es el consumo (alimentación, vestimenta, equipos electrodomésticos, etc.) y en una proporción menor para otros usos como reparación de casas, ahorro y quasi-inversión a micro escala en pequeños negocios. Es éste último uso el que tiene un mayor impacto en el caso cubano como factor de diferenciación social, puesto que el ingreso inicial no se “gasta” sino que se convierte en pequeños negocios que multiplican la brecha de ingresos de los receptores con respecto a los trabajadores que dependen solo del ingreso normal. Este proceso de polarización social puede apreciarse con toda claridad en el gráfico que se muestra a continuación, en el que se aprecian los distintos sectores de la población por deciles, es decir, niveles de ingreso, y los porcentajes de remesas que cada grupo poblacional recibe del total. Según esta investigación, realizada en Ciudad de La Habana (donde se concentran casi dos tercios de todas las casas de cambio del país) se puede constatar como los dos grupos de mayores ingresos son los que captan casi el 60% del total de las remesas que llegaron ese año.

Gráfico 11. Distribución de los receptores de remesas por niveles de ingresos en Ciudad de La Habana 2004



Fuente: Elaborado con datos tomados de: Añé L, Ferriol A, Ramos M., "Reforma económica y población en riesgo en la Ciudad de la Habana". Programa Efectos sociales de las medidas de ajuste económico sobre la ciudad. Diagnósticos y perspectivas. INIE-CEDEPE-ONE, 2004.

En consecuencia, las remesas no son solo un problema desde la perspectiva del manejo a nivel macroeconómico de los flujos financieros, sino que plantea por sus características propias retos nuevos en el plano de las políticas internas de compensación social, salarios y empleo por citar las más evidentes. Sin embargo, la visión predominante desde el gobierno norteamericano ha sido reduccionista, en el sentido de que estas se consideran solo como un flujo neto de ingresos que ha contribuido a darle flotabilidad financiera al gobierno cubano, razón por la que las medidas introducidas tras el segundo mandato de George Bush en el 2004 se han orientado hacia su reducción al máximo posible⁴⁵.

De los elementos antes expuestos, pueden inferirse algunas implicaciones de política que se sintetizan a continuación.

- Las tensiones políticas entre EEUU y Cuba han resultado en altos costos de transacción para los flujos de remesas, de un lado por el reforzamiento de la política de sanciones desde EEUU, y de la parte cubana por la aplicación de políticas de reducción de riesgo por exposición financiera

⁴⁵ Las enmiendas en cuestión introducidas por OFAC han sido: en la Licencia General, párrafo (a) de la sección 515.570 reduciendo los límites de los envíos trimestrales a Cuba, par. (c)(4)(i) secc. 515.560, y parr. (d)(1) secc. 515.570 para las ONG, parr. (a)(3) secc. 515.572 para las transacciones de bancos con remesas y otras instituciones afines. Fuente: "OFAC Issues New Interim Final Rules for CUBA"- 16 June 2004, U.S.-Cuba Trade and Economic Council, Inc., 2004 Commercial Highlights www.cubatrade.org

derivada de la tenencia de activos en dólares, circunstancia que está en franca contradicción con la tendencia prevaleciente en América Latina. Este ambiente restrictivo se refuerza por la práctica de otorgamiento selectivo de licencias a pocas agencias de transferencias.

- En la medida en que la economía cubana ha ido diversificando progresivamente sus fuentes de financiamiento externo y se consolidan otros sectores generadores de ingresos en divisas las remesas han ido perdiendo importancia relativa como fuente de ingresos.
- Cambios perspectivas en la política del gobierno de EEUU en esta área de las relaciones económicas bilaterales no necesariamente tendrían como resultado un incremento sustantivo en los flujos de remesas, debido a que es altamente probable que estuviese entonces produciéndose un relajamiento también en las restricciones de viajes, lo que haría que parte de los ingresos de los emigrados se utilicen para visitas.
- Las remesas no sólo suponen efectos favorables en la forma de ingresos netos que expanden las reservas en divisas del país, también tienen asociados importantes retos para la política doméstica que no se restringen al plano de las relaciones bilaterales entre los dos países.

5.4. El petróleo en la plataforma costera del Golfo

Desde mediados del 200 un nuevo factor se ha sumado al del tradicional sector de negocios agrícolas, se trata del petróleo en la plataforma marítima del Golfo de México, en la zona que pertenece a Cuba. Se ha reportado por agencias cubanas que la isla cuenta con abundantes reservas en esa zona sin precisar detalles⁴⁶ al tiempo que se destacaba que los 112 kilómetros cuadrados que comprende esa área habían sido divididos en 56 bloques, de los que una parte ya habían sido negociados. La parte mayor con la firma española Repsol-Ypf con veinte bloques contratados, de los que actualmente están en operación seis. Otras compañías extranjeras que participan, cada una con cuatro bloques, son, la canadiense Sherrit Oil & Gas, Petronas de Malasia, y Petro de Viet Nam. Otras compañías de China, Francia, India, Malasia, Noruega, Venezuela, y Vietnam también están en fase exploratoria o considerando su participación.

Este hecho representa en la práctica que por primera vez en la historia de las relaciones entre Cuba y los EEUU aparece un factor de costo estratégico por mantener el bloqueo⁴⁷. El anuncio de la posibilidad de extraer petróleo en la plataforma marítima cubana ha generado como es lógico reacciones en el Congreso, actualmente existen tres propuestas al respecto⁴⁸, una de los representantes cubanoamericanos de la Florida Reps. Lincoln y Mario Díaz-Balart, Ileana Ros-Lehtinen, y el Sen. Mel Martínez (D-FL) proponiendo una legislación que combina preocupaciones medioambientales con el compromiso tradicional de destruir la revolución cubana mediante el reforzamiento del bloqueo extendiéndolo hacia este sector. La propuesta del Sen. Mel Martínez (D-FL) se orienta a intimidar los posibles inversionistas extranjeros mediante la denegación de visas para entrar a territorio del los EEUU a los ejecutivos -y sus familiares- de las firmas que entren en acuerdos con el gobierno cubano. Otra propuesta del Sen. Bill Nelson (D-FL) busca ampliar la zona de prospección norteamericana unas 150 millas hacia el interior de la zona cubana, promoviendo la eliminación del tratado de fronteras marítimas entre los dos países de 1997. Una tercera propuesta de los senadores. Byron Dorgan, Jeff Flake (R-AZ), and Rep. Larry Craig (R-ID) permitiría a las empresas norteamericanas participar en las operaciones de extracción mediante el mecanismo actual de las licencias especiales de OFAC que sería modificado para incluir las empresas petroleras y sus sub-contratistas.

El gobierno cubano ha expresado que no constituye una prioridad inmediata para el país el convertirse en exportador de petróleo, el principio seguido es que “el petróleo se subordine a la política económica y no a la inversa”⁴⁹, dándole mayor énfasis en lo inmediato a los planes

⁴⁶ La Habana, (ANSA). “Abundantes Reservas de Petroleo, Segun Empresa Estatal”, 13 de agosto 2007. www.ansalatina

⁴⁷ BBC News, 09/11/2006, <http://news.bbc.co.uk/go/pr/fr/-/2/hi/americas/5321594.stm>

⁴⁸ Sandels, Robert.(2007), “The Specter of Cuban Oil Haunts the Blockade”,Cuba-L Analysis,June 6.

⁴⁹ Granma International, 01/08/07

estratégicos de reconversión de la generación doméstica de energía mediante la descentralización de su estructura en plantas de menor escala que se acompañan de una modernización de las redes y de sustitución de equipos. Un hecho importante que si cambia en lo inmediato la posición relativa de Cuba en este terreno es la apertura de la refinería de Cienfuegos, re-equipada y modernizada con una inversión venezolana, que ha situado al país en la posición de procesador y re-exportador de combustibles a escala regional, con orientación preferente hacia el Caribe y los países miembros del acuerdo del ALBA.

Un estudio realizado por el U.S. Geological Survey⁵⁰ estimó, empleando una metodología de prospección geológica, que las reservas cubanas alcanzaban unos 4.6 mil millones de barriles de petróleo aún sin descubrir, y un promedio de 9.8 trillones de pies cúbicos de gas natural acompañante (8.6 trillones de pies cúbicos de gas asociado disuelto, 1.2 trillones de pies cúbicos de gas no asociado, y una media de 0.9 mil millones de barriles de gas natural líquido en la cuenca norte cubana). La empresa cubana Cupet ha establecido un acuerdo con Pebercan para establecer una asociación (incluyendo operación y gastos) con vistas a abrir varios pozos con un presupuesto de USD \$ 111 millones, y si se completan otros programas adicionales, podría alcanzar los USD \$ 183 millones, con la expectativa de llevar el programa hasta una producción básica de 13 000 barriles diarios y 18 500 barriles diarios en el programa condicional⁵¹.

La continuidad de la guerra en el Medio Oriente y los altos precios del petróleo han creado condiciones en que la re-evaluación del potencial petrolero cubano en aguas del golfo ha provisto un efecto palanca adicional contra el bloqueo. Bajo la percepción de que no actuar a tiempo solo facilita que otros competidores sigan tomando ventaja, nuevos actores como Halliburton han sido reportados haciendo lobby para influir en las restricciones del bloqueo en este terreno⁵².

5.5. Las restricciones de acceso al mercado norteamericano

El acceso al mercado norteamericano de los bienes y servicios cubanos en un escenario de normalización de las relaciones económicas sigue siendo hasta la fecha uno de los problemas más complejos a dilucidar. Hay acumuladas reclamaciones multimillonarias por ambas partes, a lo que se suma un conjunto de regulaciones especiales que involucran varias instituciones norteamericanas, que no resultaría nada fácil de desmontar.

Las principales agencias federales que controlan el comercio actual entre los dos países bajo requisitos especialmente establecidos son: el Departamento de Comercio, el Buró de Industria y Seguridad (BIS) que controla las exportaciones y re-exportaciones hacia Cuba, y el Departamento del Tesoro mediante su agencia de la Oficina de Control de Activos Extranjeros (OFAC) que regula por mandato todas las transacciones que involucran activos cubanos, incluyendo las regulaciones que afectan viajes y relaciones financieras con Cuba. Ninguna de las regulaciones bajo las cuales estas agencias establecen su actividad actual entra dentro de lo que pudiésemos llamar “procedimientos estándar” para el resto de los países de América Latina.

Otro factor a considerar es la reclamación cubana en cuanto a la indemnización por el costo asociado al bloqueo. Aunque difícil de cuantificar con precisión, dichos costos toman muchas formas incluyendo: reorientación de mercados -con sus costes implícitos de transportes y seguros-, los impactos tecnológicos, las pérdidas por reorientación de las exportaciones, del turismo y los vuelos comerciales, mayores recargos en la deuda externa y la migración laboral calificada para

⁵⁰ World Energy Assessment Project Fact Sheet, Assessment of Undiscovered Oil and Gas Resources of the North Cuba Basin, Posted May 2005, <http://energy.cr.usgs.gov/oilgas> North Cuba Basin Assessment Team: Christopher J. Schenk (Task Leader, schenk@usgs.gov); Thomas S. Ahlbrandt, Ronald R. Charpentier, Mitchell E. Henry, Timothy R. Klett, Richard M. Pollastro, and Jean N. Weaver.

⁵¹ 02/15/06-Tarara: Discovery of the New Potential Field, Pebercan Press Release (Canada). Feb. 15, 2006.

⁵² The Washington Post, "Oil Relief in Cuban Waters", Friday, August 18th, 2006.

referenciar sucintamente aquellos de entre los más reconocidos, pero también su efecto se ha extendido hacia terceros países, con impactos también significativos. Las pérdidas cubanas acumuladas registradas oficialmente sobrepasan ya los USD \$ 96 billones.

Por su parte, ambos gobiernos tienen también como asunto pendiente de solución el tema de las compensaciones por las expropiaciones que el gobierno revolucionario realizara en los primeros años después del triunfo. Este es sin dudas uno de los temas más complicados a dirimir pues tiene múltiples aristas, muchas de las cuales requieren de una negociación marco de tipo político-jurídica, que establezca definiciones, métodos de valoración y esquemas de tratamiento, sin lo cual resulta difícil concebir avanzar hacia una normalización de las relaciones económicas en sentido amplio.

Un factor de particular importancia es el hecho de que la Ley Helms-Burton de 1996, -(*The Cuban Liberty and Democratic Solidarity Act*) – modificó drásticamente la capacidad de negociación del Presidente de los EEUU restringiendo su margen de discrecionalidad al tener que probar que se satisfacen las condiciones establecidas en esa misma Ley para poder modificar sus normativas⁵³. Reforzada después de la segunda administración Bush en el 2004 para limitar los viajes familiares, intercambios académicos y toda forma de colaboración precedente, el embargo en sentido general permanece como la pieza central de una estrategia obsoleta y rígida, sin contacto con la realidad cambiante del país y sin capacidad efectiva de alcanzar su fin último de derrocar al gobierno cubano, como señala con toda claridad Julia Sweig, “la política hacia Cuba, dirigida esencialmente hacia el cambio de régimen ha sido por largo tiempo dominada por los deseos (“*wishful thinking*”), y cada vez más desconectada de la realidad de la isla, reforzada por un ambiente político que premia alimentar a la Casa Blanca con lo que ellos quieren escuchar”⁵⁴.

Como consecuencia de la creciente pérdida de capacidad para influir en los acontecimientos que suceden en Cuba, y de la renovada inserción internacional de la isla que le ha permitido contar con buenas proyecciones de crecimiento económico hacia el futuro, algunos analistas han llegado a considerar que ello sólo demuestra que “el fin del bloqueo puede no ser una prioridad urgente para la próxima generación de líderes políticos cubanos en el futuro inmediato”⁵⁵.

El levantamiento de las restricciones para las exportaciones cubanas introduciría a su vez la competencia en sectores particularmente sensibles para la Florida como el turismo, los mercados de frutas, y la industria pesquera. Además, el comercio mismo sería retroalimentado por oportunidades nuevas para las empresas norteamericanas de invertir en re-equipamiento, infraestructura (transportes de mercancías, energía, telecomunicaciones), agricultura, minería, construcción, manufacturas y servicios, tal como ya ha sucedido con empresas de Canadá y Europa.

Hasta el presente, el bloqueo ha sido efectivo inhibiendo una participación más activa de la inversión extranjera, pero no lo suficiente como para detenerla, y en modo alguno como para inducir cambios políticos en la dirección buscada. En realidad, el sector de negocios norteamericano ha sido afectado por esa misma ley, al privarle de la posibilidad de participar en un mercado que ha demostrado tener posibilidades reales.

6. Algunas ideas finales

El crecimiento que se ha logrado a partir del año 2004 encierra en sí mismo algunas claves imprescindibles para entender las necesidades futuras⁵⁶. De una parte, en los tres últimos años la

⁵³ Véase un análisis interesante de Peters, Phillip (2006) en: “Transition in Detail”, The Lexington Institute, Cuba Policy Report, June 29.

⁵⁴ Julia E. Sweig, “Fidel’s Final Victory”, Foreign Affairs, January/February 2007.

⁵⁵ “en sus años finales, el bloqueo no es ni la zanahoria ni el garrote que solía ser”, Peters, Phillip. (2006). Ibid, pag.4.

⁵⁶ Triana Cordoví Juan “La economía cubana en el 2005: crecimiento, reajuste funcional y consolidación del cambio estructural” CEEC, CD Publicaciones 2006-2007, enero 2007. ISBN 978-959-282-067-8.

economía ha sido halada por el sector externo⁵⁷, en especial por los ingresos provenientes de la venta de servicios médicos y el turismo, que han permitido aligerar la restricción de la balanza de pagos, mientras que los sectores de la producción material (agricultura, minería e industria) con excepción del año 2007, muestran tasas de crecimiento promedio anual muy cercanas al 1% (en el período 2001-2006), resultado de un proceso de deterioro continuado del sistema productivo y de la pérdida de algunos resortes e impulsos al crecimiento generados en los años noventa (en especial el efecto de arrastre del turismo y de las tiendas de recuperación de divisas sobre el sistema industrial nacional). De otra, hacia adentro del mismo sector de servicios uno de sus subsectores, el turismo, muestra señales de retroceso evidente y cede espacio a la competencia de otros mercados de la región.

Hay al menos tres preguntas que se desprenden de esta combinación de hechos:

- (1) ¿Debe Cuba reproducir la antigua deformación estructural que tipificó su economía y fomentar la dependencia unilateral de un solo sector?⁵⁸
- (2) ¿Debe ser desechado el mercado interno como un factor de crecimiento?
- (3) ¿Debe Cuba renunciar a una “locomotora de crecimiento” como el turismo, que ya en los años cincuenta era prácticamente el segundo sector de nuestra economía y que en los noventa demostró suficiente capacidad para competir con éxito en la región, a pesar de la desventaja de no acceder al mercado norteamericano, y carecer de capacidad arrastre suficiente como para generar encadenamientos productivos desde la economía nacional?

No puede descuidarse el hecho de que el proceso de crecimiento alcanzado también permitió al país rescatar los sectores de la educación y la salud, fuertemente dañados durante los años de la crisis y de la recuperación inicial, esenciales en la continuidad de nuestro socialismo.

Tampoco puede desconocerse la complejidad de los procesos de crecimiento y la influencia recíproca entre aquellos y los procesos de cambio estructural de la economía. De hecho, debe tenerse en cuenta la posibilidad de resultados aparentemente contradictorios, por ejemplo, cuando los sectores de mayor dinámica en la generación de puestos de trabajo son a la vez los de menores ganancias de productividad⁵⁹.

¿Qué hacer? La respuesta a esta pregunta obliga a realizar un balance, aunque sintético de dónde se encuentra la economía hoy:

- **Sectores (tradicionales) productores de bienes (agricultura, industria y agroindustria azucarera)**
 - Deterioro tecnológico (Níquel, tabaco y cítricos son la excepción.)
 - Baja productividad vs. mundo
 - Baja capacidad de generación de empleo eficiente
- **Sectores productivos no tradicionales**
 - Comparables a líderes mundiales en algunos nichos
 - Alta concentración sectorial
 - Relativamente poco arrastre hacia el resto del sistema productivo
 - Baja capacidad de generación de empleo, dado el carácter específico de sus actividades
- **Servicios: Comportamiento mixto**
 - Turismo en etapa de madurez con posibles crecimientos moderados y necesidades de

⁵⁷ Vidal Alejandro Pavel, Modelo para la predicción del PIB cubano, Boletín cuatrimestral, CEEC. Abril 2007. www.uh.cu/centros/ceec.

⁵⁸ Triana Cordoví Juan “Cuba: los retos del crecimiento en una nueva etapa de desarrollo”, Seminario CEEC, abril 2007.

⁵⁹ Torres Pérez Ricardo “Cambio estructural y sus posibles efectos en el crecimiento económico a través del movimiento sectorial de la fuerza de trabajo (1975-2003)” CEEC, CD Publicaciones 2006-2007, enero 2007. ISBN 978-959-282-067-8.

relanzamiento.

– Servicios médicos consolidados (pero altamente concentrados en un solo mercado)

• **Comportamiento macroeconómico**

– “Trade - off” entre centralización y crecimiento⁶⁰.

– Equilibrios consolidados en el ámbito interno y permanencia de desequilibrios en el sector externo

– Grandes distorsiones

• Sistema de precios,

• Tasa de cambio y dualidad monetaria

• Salarios

– Débil capacidad de generar ahorro interno y baja disponibilidad de ahorro externo, no obstante la mejora en la disponibilidad de créditos de los últimos años.

Entonces, ¿qué hacer?: avanzar por etapas, en un proceso paulatino de aproximaciones que evite shocks traumáticos:

Ir solucionando distorsiones e incentivando el sector productivo tradicional, cuidando los equilibrios actuales.

La creación de una tasa de cambio para el sector empresarial que permita medir la eficiencia, generar incentivos para exportar y para sustituir importaciones, incrementar el aprovechamiento de los recursos nacionales con el consecuente mejor desempeño de las empresas estatales y de la economía nacional, y mejore sobre esta base la asignación de recursos, junto al comienzo del cierre de la brecha entre la tasa de cambio oficial y la tasa de cambio de CADECA, podría contribuir de forma indirecta a un proceso paulatino de eliminación de la dualidad monetaria⁶¹. Este debe ser un proceso paso a paso que permita el acomodo de las empresas estatales y la corrección sistemática del proceso.

Incrementar el salario real sin aumentar el salario nominal podría ser una de las primeras acciones cuyo efecto positivo ayudaría a recuperar el concepto esencial de que el salario constituya la principal vía de satisfacción de las necesidades de la mayoría de la población cubana. Para ello resulta posible la reducción sustancial de los precios de los productos de mayor rotación y alta demanda en las tiendas de recuperación de divisas mediante la reducción del impuesto sobre la venta de los mismos. Ello impactaría positivamente en la redistribución del ingreso y la mejoría del consumo de los sectores de menores ingresos y tendría también un impacto positivo sobre los mercados agropecuarios vía efecto sustitución. También evitaría el incremento del circulante que se generaría de incrementarse el salario nominal en condiciones de débil respuesta productiva y de dificultades para incrementar la oferta debido a la restricción de balanza de pagos.

La recuperación del sector agropecuario podría ir acompañando desde el inicio este proceso, por su efecto sobre la población vía precios de los alimentos y también sobre el desequilibrio de la balanza comercial vía sustitución de importaciones⁶². Sin embargo, la descapitalización que sufre el sector, junto a la emigración de la fuerza de trabajo y el consecuente despoblamiento de los campos de Cuba, obligan a pensar que esa recuperación debe tener como un componente fundamental la modernización y recapitalización del agro cubano para lo cual se necesita una fuerte inversión de capital que muy probablemente el Estado no esté en condiciones de suministrar desde un inicio. Por esa razón, resulta congruente pensar en la promoción de la inversión extranjera en el mismo. Cuba ha tenido experiencias exitosas de inversión extranjera en la agricultura, de hecho, la recuperación

60 Doimeadios Y. y Prado Y., “Marco institucional: influencia en el crecimiento productivo en Cuba” 2006, FEC- UH

61 Vidal Alejandro, Pavel, “Redimensionando la dualidad monetaria”, Boletín cuatrimestral, CEEC.

Agosto 2007. www.uh.cu/centros/ceec

62 Nova González, Armando, “La producción agropecuaria en el 2006 y sus retos”, CEEC, Boletín Cuatrimestral, abril 2007. www.uh.cu/centros/ceec

de la producción de cítricos y la de tabaco está asociada a la misma⁶³. Se podría también tratar de estimular el regreso de familias al campo, algo sobre lo cual ya existen experiencias igualmente obliga a considerar la necesidad de estímulos materiales suficientemente importantes que promuevan la decisión familiar.

Expandir el mercado, liberando acceso a bienes y servicios, lo cual contribuiría a expandir los incentivos al trabajo y a conservar los equilibrios macroeconómicos con efectos positivos sobre la demanda agregada. Ello también tendría un efecto sobre el mercado negro, disminuyendo su espacio físico y su tamaño económico.

– *Relanzar el sector de la pequeña y mediana empresa cooperativa (y privada).*

Lo que permitiría descargar al Estado de compromisos que no son decisivos para el fortalecimiento de la economía socialista y, a la vez, generar un tejido empresarial que contribuya a elevar la eficiencia del sistema en su conjunto, reorientando una parte del gasto destinado hoy a mantener empresas improductivas hacia los sectores sociales. Sin embargo, la pequeña y mediana empresa (cooperativa o privada, según convenga en cada situación específica) debe concebirse como complemento al sistema productivo estatal o sustituto del sistema estatal en servicios como comercio y gastronomía y para fomentar la tercerización.

Dos asuntos estratégicos al respecto conviene destacar; el primero está asociado a las propias características de la fuerza de trabajo en Cuba, con un alto grado de calificación y una distribución muy equitativa territorialmente⁶⁴, lo que permitiría fomentar un sector de pequeñas y medianas empresas de alto contenido tecnológico o de servicios de alto valor agregado para el sistema productivo estatal. El segundo es la importancia que estas mismas empresas pudieran tener en los proyectos de desarrollo a escala local, por su capacidad para aprovechar eficientemente el conocimiento tácito y explícito sobre el territorio, complementando a las empresas estatales de subordinación nacional o local. Se trata entonces de hacer funcional a los objetivos socialistas este sector y sumarlo a la dinámica productiva nacional.

Reactivar la inversión extranjera sumando nuevas prioridades.

La experiencia de la inversión extranjera directa en Cuba ha sido, en general, exitosa⁶⁵, cumpliendo con los propósitos iniciales para los que fue diseñada. Sin embargo, si atendemos a las necesidades actuales que enfrenta el país, se hace evidente que aún es posible encontrar nuevos espacios o concentrar los esfuerzos donde la inversión extranjera directa ayude al esfuerzo estatal en pos de mejoras sustanciales. Entre esos nuevos y no tan nuevos espacios pudieran estar la contribución a:

- la generación de empleo eficiente en sectores productivos (en especial en la agricultura y la industria manufacturera), algo que en general se ha logrado en aquellos sectores donde la inversión extranjera ha contribuido a la recuperación productiva;
- fomentar la integración productiva nacional, en especial en aquellos segmentos que permitan ampliar el esfuerzo exportador;
- complementar la cadena productiva hacia el mercado interno;
- y la reconstrucción y modernización de la infraestructura de servicios productivos, donde Cuba tiene ya una experiencia exitosa en el sector de las telecomunicaciones.

Obviamente, esta nueva etapa de transformaciones requiere también de procesos colaterales en el

⁶³ Obviamente hay sustanciales diferencias entre promover la inversión extranjera directa en segmentos con un mercado externo seguro y hacerlo en el mercado interno, pues la garantía de recuperación de los desembolsos y los problemas asociados a la propiedad de la tierra pueden tener un peso mayor, no obstante hay espacio para hacerlo..distribución territorial muy pareja, que permiten hablar de un potencial humano muy alto y equitativamente distribuido territorialmente

⁶⁴ Odriozola Guitart, Silvia, "Hacia una nueva concepción del capital humano en Cuba" FEC-UH, 2007

⁶⁵ Pérez Villanueva, Omar E., "La inversión extranjera en Cuba: ¿avances o retroceso?", CEEC, CD Publicaciones 2006-2007, enero 2007. ISBN 978-959-282-067-8.

ámbito legal, institucional y programático que la acompañen y le den toda la coherencia, solidez, transparencia y legitimidad que los mismos requieren dentro de nuestro socialismo.

En un segundo momento, luego de haber logrado la reactivación del sector productor de bienes materiales, habría que trabajar por culminar la eliminación de la dualidad de la economía y la brecha cambiaria, siempre iniciando el proceso desde la empresa hacia la población, alineando el entorno empresarial en la dirección de la productividad, la eficiencia y la competitividad, lo cual obligaría a repensar el sistema de perfeccionamiento empresarial para también alinear los sistemas internos de la empresa con estos nuevos cambios. Se requiere, además, de la revisión de la política salarial y la actualización del sistema fiscal.

El tiempo, sin dudas, sigue siendo el recurso más escaso en cualquier proyecto de transformación, pero la premura no debe entorpecer ni frustrar los propósitos. Se necesita tiempo para: permitir los acomodos institucionales necesarios, facilitar la adecuación de los sistemas regulatorios y permitir la adaptación de las personas a estas nuevas condiciones.

Muy al contrario de lo que puede pensarse, Cuba tiene tiempo: entre varias razones, porque ya en los años 90 logró sobrevivir a peores condiciones, cuando la desaparición del campo socialista y de la URSS, sumado a las fallas estructurales no resueltas en las estrategias de desarrollo adoptadas desde los años sesenta provocaron la más profunda crisis económica que haya vivido el país en su historia; entonces, el proceso de transformaciones implementado bajo condiciones extremas, literalmente al borde del colapso económico, permitió crear nuevas fuentes de crecimiento y relanzar la economía sobre otras bases funcionales; porque en el país hay un entorno doméstico de estabilidad política y gobernabilidad, porque a diferencia de años atrás, hoy en el contexto político regional y hemisférico se rechazan las políticas absurdas de aislamiento y se favorecen en su lugar modelos de integración que representan oportunidades nuevas, en resumen, porque se dan condiciones en sus relaciones económicas domésticas y externas incomparablemente mejores que hace catorce años, y si el país logró rebasar entonces tan difíciles circunstancias, hoy el reto parece menos intimidante, aún cuando muchas verdades establecidas hasta ahora puedan quedar desechadas en el camino.

Jorge Mario Sánchez Egozcue, profesor e investigador del Centro de Estudios sobre Estados Unidos de la Universidad de La Habana; y Juan Triana Cordoví, profesor de la Universidad de la Habana