

**ARTÍCULO ORIGINAL**

**El sector externo y el desarrollo económico. Oportunidades y retos para Cuba**

**External Sector and Economic Development. Opportunities and Challenges for Cuba**

**Ricardo Torres Pérez**

Centro de Estudios de la Economía Cubana, La Habana, Cuba.

**RESUMEN**

A partir del año 2011, Cuba ha iniciado un complejo proceso de transformaciones económicas que han tenido un gran impacto en el futuro económico del país. En este sentido, uno de los asuntos que merece especial atención es el sector externo. Este estudio realiza un diagnóstico de la situación actual en el acceso a financiamiento externo y el desempeño del sector exportador; y propone elementos para la elaboración de políticas. Se advierte que se han dado los pasos necesarios para el retorno de Cuba hacia los mercados financieros internacionales, los cuales deben ser complementados con mayores esfuerzos en el plano de la inversión extranjera y con el desarrollo de la capacidad exportadora, aspectos muy vinculados entre sí, y en los que no ha habido suficiente progreso hasta el momento.

**PALBRAS CLAVE:** comercio, crecimiento económico, exportaciones, inversión extranjera, mercados financieros internacionales.

**ABSTRACT**

Starting in 2011, Cuba has begun a complex process of economic changes that could have far reaching implications for the country's future. One of the central issues is the external sector. This work proposes a diagnosis of the current situation around external funding and export performance, and advances some elements for policy design. In recent years, positive steps have been taken to facilitate Cuba's gradual return to international financial markets, which need to be matched with additional efforts to attract foreign investment and fully develop the nation's export potential, which are areas with very modest progress so far.

**KEYWORDS:** trade, economic growth, exports, foreign investment, international financial markets.

## Introducción

Este trabajo se enmarca en el debate actual sobre las transformaciones económicas en Cuba y su impacto en las perspectivas de desarrollo de la nación. Las propuestas actuales han abierto una ventana inédita para discutir y empezar a corregir algunas de las desproporciones más recurrentes en el devenir económico durante las últimas décadas. Por primera vez en veinte años se vuelve a ubicar en el centro de la agenda política la atención hacia problemas estructurales y, consecuentemente, el diseño de políticas con una mayor orientación estratégica, a largo plazo. Estos cambios se enmarcan dentro de un contexto regional complejo y dinámico, en el que se verifica un creciente consenso acerca de la necesidad de combinar, adecuadamente, propuestas dirigidas a consolidar trayectorias económicas sólidas, en conjunto con una mayor inclusión social.

El texto aborda las características del sector externo cubano y la necesidad de avanzar hacia un nuevo marco de análisis que permita interpretar las tendencias mundiales, su impacto en Cuba y lo que esto significa para la conformación de una estrategia exitosa de desarrollo económico. El tema es particularmente relevante para un país pequeño, que depende del intercambio externo en las esferas del comercio, la inversión, los créditos; pero también en cuanto a la formación de la fuerza de trabajo y el acceso a los conocimientos y las aplicaciones técnicas, aspectos estos últimos que resultan críticos, a pesar de quedar olvidados en las discusiones sobre política económica externa.

## Aspectos conceptuales

El análisis sobre el sector externo en una economía abarca usualmente el comercio (exportaciones e importaciones de bienes y servicios), las finanzas (créditos e inversión) y la difusión de tecnologías. Durante mucho tiempo, el comercio fue el centro de las discusiones en el ámbito de las relaciones económicas externas. Sin embargo, aunque su volumen como proporción de la producción mundial es hoy mayor que nunca, otros aspectos como los flujos financieros y de conocimiento vienen desempeñando un papel creciente, no solo en los estudios académicos, sino también dentro de las políticas que ponen en práctica los Estados para adelantar su desarrollo económico y social. La propia evolución del sistema GATT (General Agreement on Tariffs and Trade) evidencia tal evolución. La fundación de la Organización Mundial del Comercio en 1994, no solo incluyó aspectos puramente comerciales, sino que también reguló, a través del TRIPS (Agreement on Trade Related Aspects of Intellectual Property Rights), el área de registro y protección de la propiedad intelectual.

El ordenamiento del área financiera corre a cargo de organizaciones como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Internacional de Pagos de Basilea (BIS). Todos estos flujos han crecido vertiginosamente en las últimas tres décadas, una tendencia que se puede apreciar en la tabla 1. Tanto la recepción de flujos de inversión externos como el comercio han crecido mucho más de prisa que la producción para todos los grupos de países. Asimismo, el registro de patentes se ha disparado y aumentan más rápidamente los registros solicitados por extranjeros en oficinas nacionales. Esto puede sugerir que la difusión de conocimientos a través de las fronteras de los países ha aumentado.

Tabla 1. Perfil del intercambio mundial en productos, inversiones e ideas en años seleccionados

	1980	2013	TCPA*
<b>PIB</b>			
Mundo	11 904	74 600	5,7 %
Países en desarrollo	2 571	27 497	7,4 %
Países en transición	1 012	2 923	3,3 %
Países desarrollados	8 321	44 180	5,2 %
América Latina y el Caribe	757	5 882	6,4 %
Países en desarrollo (excluyendo China)	2 264	18 165	6,5 %
<b>COMERCIO</b>			
Mundo	2 376	23 315	7,2 %
Países en desarrollo	672	9 878	8,5 %
Países en transición	64	944	8,5 %
Países desarrollados	1 640	12 493	6,3 %
América Latina y el Caribe	131	1 300	7,2 %
Países en desarrollo (excluyendo China)	653	7 446	7,7 %
<b>INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA</b>			
Mundo	54	25 464	20,5 %
Países en desarrollo	7	8 483	24,0 %
Países en transición	0,02	928	38,5 %
Países desarrollados	47	16 053	19,3 %
América Latina y el Caribe	6	2 569	20,2 %
Países en desarrollo (excluyendo China)	7	7 526	23,6 %
	<b>1985</b>	<b>2013</b>	
<b>PATENTES</b>			

Mundo	921 688	2 567 900	3,7
Residentes	651 074	1 708 200	3,0 %
No residentes	270 641	859 700	3,6 %

Nota: PIB, Comercio e IED expresados en miles de millones de dólares corrientes. Patentes expresadas en unidades.

\*TCPA: tasa de crecimiento promedio anual (annual average growth rate).

Fuente: UNCTADStat (2015), OMPI (2015).

El comercio es el único medio a través del cual un país pequeño puede tener acceso a una creciente variedad de bienes y servicios. Las exportaciones son particularmente importantes, dado que proveen los recursos para las compras externas; asimismo, las importaciones son esenciales para completar el ciclo productivo en todas las economías, debido a que ninguna nación es autosuficiente en cuanto a las materias primas, los productos intermedios y los bienes de capital que son consumidos en el proceso de producción. Puesto que, en una buena parte de los Estados, los recursos internos no son suficientes para costear el conjunto de inversiones necesarias, una parte de ellas se financia a través de créditos concertados en moneda extranjera e inversión de capital foráneo. En este caso, las exportaciones también proporcionan los recursos para pagar estas obligaciones.

También se destaca el carácter singular de las exportaciones como componente de la demanda agregada. Este es el único que no depende directamente del ciclo económico propio del país. Tal cualidad permite que, en ciertas ocasiones, pueda actuar como un componente contracíclico, con el cual se espera obtener un efecto positivo sobre la tasa de crecimiento debido a que contribuye a suavizar la caída del producto durante las recesiones. Por otra parte, los mercados externos son muy competitivos, por lo que el éxito de un exportador cualquiera revela una ventaja en la producción de ese bien o servicio frente a sus competidores, *ceteris paribus*. Por ello, las exportaciones constituyen un medio para revelar las ventajas comparativas de un país, y, de esta manera, coadyugan a orientar la asignación de factores productivos e insumos.

El crecimiento de las exportaciones también es una vía esencial para el aprovechamiento de las economías de escala, dado que para la inmensa mayoría de los países el tamaño del mercado doméstico es insuficiente para dar cabida a muchos productores de un mismo producto o a demasiados productores diferentes al mismo tiempo. Si un país dispone de una cierta dotación de un recurso natural o es capaz de usar mano de obra barata para fabricar ciertos bienes en grandes cantidades, es lógico pensar que una parte sustancial de ese *output* debe ser exportado, dado que las capacidades productivas exceden la demanda interna. Por ello, las exportaciones permiten aumentar notablemente la producción y diversificar la matriz productiva de los países.

Aunque los desequilibrios externos son frecuentes en ciertas etapas del desarrollo, las ventas externas deben crecer a un ritmo suficiente como para mantener estos déficits dentro de márgenes manejables. Debido a que las importaciones tienen una tendencia natural al incremento, asociada con el aumento del ingreso per cápita y las inversiones que tienen lugar corrientemente en cualquier economía; el potencial de crecimiento de una economía está limitado por su capacidad de financiarlos, y dicha capacidad está relacionada con la tasa de crecimiento de las exportaciones. El razonamiento anterior ha sido formalizado en el «Modelo de crecimiento restringido por la balanza de pagos» (Thirlwall, 2003), el cual, a partir de numerosas extensiones, ha sido ampliamente usado para analizar el caso de los países subdesarrollados.

Por otro lado, el comercio es también un vehículo esencial para la adquisición de conocimientos y el aprendizaje de nuevas técnicas de mercadeo. Las importaciones de

bienes de capital permiten dotar a las economías de una mayor cantidad y variedad de medios de producción, que pueden contribuir a aumentar la productividad y ampliar la diversidad de bienes producidos. Por otra parte, una mayor competencia en el mercado nacional –a partir de la entrada de productos importados– y mayores exigencias del mercado externo para las empresas exportadoras pueden contribuir a crear los incentivos necesarios para acelerar la adopción y, eventualmente, efectuar la creación de nuevos productos y procesos. Una mayor integración y un aumento del volumen comercial pueden resultar un motivo para atraer la inversión extranjera, dado que sirven como evidencia de buenas perspectivas de crecimiento y un acceso potencial a otros mercados.

Por su parte, se encuentra bien documentado el hecho de que la inversión extranjera directa (IED) puede constituirse en una fuente inestimable de acceso a nuevos conocimientos, si existe un contexto y un marco regulatorio adecuado. Es además, una vía de obtención de recursos financieros sostenible en el tiempo, no solo por el monto recibido anualmente, sino también por la reinversión de las utilidades en las filiales domésticas.

En 2012, casi el 40 % de las utilidades generadas por la IED en los países en desarrollo, fue reinvertido (UNCTAD, 2013); esto permite ubicarla dentro de una estrategia de desarrollo adecuada a cada contexto específico.

En la actualidad, se aprecia un creciente acoplamiento entre la generación de nuevos conocimientos y su asimilación por el tejido productivo, la producción de bienes y servicios y su intercambio, y la llegada de inversiones extranjeras. Puede decirse que se trata de diferentes expresiones de un mismo fenómeno característico del desarrollo actual.

### **El acceso de Cuba a fuentes de ahorro externo**

Dado que Cuba es un país subdesarrollado con una economía pequeña, esta es, necesariamente, abierta y depende del intercambio externo para garantizar su reproducción económica y social. En este contexto, existen varios factores que determinan la prevalencia de tasas de ahorro doméstico insuficientes para atender las necesidades de acumulación. Tal situación tiene que ver, en lo fundamental, con los bajos niveles medios de productividad (11 % de la productividad laboral de Estados Unidos en 2011),<sup>1</sup> el gran tamaño de la administración pública<sup>2</sup> y la imposibilidad de comprimir el consumo privado real más allá de ciertos límites; a lo que se suman otros factores, tales como el escaso desarrollo del sistema financiero doméstico y las reducidas posibilidades de invertir, con fines de lucro, los excedentes generados en diferentes sectores. Todo ello determina que la movilización con propósitos productivos de los modestos niveles de capital sea también muy deficiente.

Por su relevancia, este es un asunto que deberá recibir una mayor atención en los próximos años. En cualquier esfuerzo de desarrollo, es de vital importancia asegurar los recursos necesarios para la expansión de las capacidades productivas, el completamiento de la infraestructura física –que incluye plataformas tecnológicas indispensables como las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC)–, así como el mantenimiento y la ampliación de numerosas infraestructuras sociales, que involucran las provisiones para atender los cambios demográficos que tienen lugar en la población.

En la tabla 2 se puede apreciar que los volúmenes y la estructura de la acumulación en Cuba no han permitido hacer frente a estas necesidades. El promedio invertido respecto al PIB en las últimas dos décadas es de solo un 10 %, muy por debajo de las tasas entre un 25-30 % que se observan en economías de alto crecimiento. Es

evidente que hay un retraso en áreas como las redes de transmisión de datos, el acceso a Internet y otros servicios avanzados. Los costos futuros, de mantenerse la inversión a estos niveles, son muy altos, ya que se compromete el desarrollo en el mediano y largo plazo. Ello también repercute en la productividad laboral, que genera «cuellos de botella» en la actividad productiva y encarece la distribución y el comercio internacional. Incluso en el contexto latinoamericano, los indicadores cubanos están por debajo de la media regional.

**Tabla 2. Indicadores seleccionados de inversión e infraestructura en 2013**

	CUBA	AMÉRICA LATINA
Formación bruta de capital (% PIB, promedio 2000-2013)	10,2	19,2
Índice de logística (2012)*	2,2	2,7
Líneas telefónicas fijas (/100 hab.)	11	18
Líneas telefónicas móviles (/100 hab.)	18	115
Usuarios de Internet (/100 hab.)	26	47
Suscripciones a Internet de banda ancha (/100 hab.)	0,05	9,1

Fuente: elaboración propia sobre la base de *Anuario Estadístico de Cuba* y World Development Indicators (2014).

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

En estas condiciones, una alternativa obvia para complementar el esfuerzo interno es el acceso a las fuentes externas de ahorro. Se entiende que tanto por las condiciones en el punto de partida como por la etapa de desarrollo en que se encuentra el país, los flujos externos de financiamiento serán clave durante muchos años, y representarán, en su conjunto, un aporte superior a lo que podría lograrse a través de las fuentes nacionales. En general, se puede pensar en dos tipos fundamentales: créditos e inversión extranjera.

El acceso de Cuba a los mercados financieros internacionales tiene lugar en condiciones desventajosas por una combinación de razones: alejamiento de las principales instituciones financieras multilaterales —el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, la Corporación Andina de Fomento, entre otros—, el historial crediticio de la nación, las renegociaciones pendientes con el Club de París, la política de sanciones económicas de Estados Unidos, entre otras. Esto determina que las primas que paga el país sean muy altas, lo que hace inviables una buena parte de los proyectos técnicamente factibles.<sup>3</sup> Esto ha conllevado a que la nación descansa, en lo esencial, en préstamos que cuentan con un respaldo explícito de distintos gobiernos, como los que han extendido Brasil y China. Sin embargo, estos montos no son suficientes para cubrir las necesidades de la economía.

Para ello, cabe plantearse una serie de acciones que mejoren el acceso a los mercados financieros internacionales; estas deben incluir un acercamiento gradual a las más importantes instituciones financieras internacionales –sistema Bretton Woods–, pero también a otras de carácter regional como la Corporación Andina de Fomento (CAF), el Banco del Sur (BDS) o el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Existen numerosos obstáculos de carácter político y técnico, pero la magnitud de los beneficios aconseja integrar estos esfuerzos dentro de las transformaciones en curso.

El papel de estas instituciones en el desarrollo de los países pobres es muy controvertido, sobre todo el de aquellas del Sistema Bretton Woods. No obstante, la participación de Cuba no implica, necesariamente, la aceptación de las políticas que estas promueven, o las concepciones que las justifican. De hecho, la isla es parte del sistema multilateral de comercio y se ha manifestado reiterada y abiertamente en contra de varios de los principios que lo sustentan. Tampoco el interés fundamental radica en la obtención de créditos u otros apoyos financieros, dado que estos no son un requisito si no es de interés para país. Lo que sí parece relevante en el caso cubano son algunos beneficios directos derivados de una posible membresía.

Por la manera en que está estructurada la arquitectura financiera internacional, un escenario donde Cuba se convierta en miembro pleno, puede provocar una reducción no despreciable de los costos financieros de las transacciones externas y, con ello, un gradual regreso a los mercados financieros internacionales, aun en presencia del embargo de Estados Unidos. Esto tiene que ver con la reducción de los altos tipos de interés que deben pagar las entidades cubanas para cubrir el elevado «riesgo del país» y las evaluaciones desfavorables que emiten las agencias calificadoras.

En la actualidad, esta no es una dificultad menor. El drenaje de recursos por esta vía es sustantivo, teniendo en consideración las condiciones en que se desenvuelve la economía cubana, lo que impide dedicar recursos adicionales a la inversión productiva y social, así como a la infraestructura. Dado que la mayoría entiende que este camino sería muy difícil como primera opción, existen otras instituciones de interés para Cuba como la Corporación Andina de Fomento y eventualmente el Banco del Sur (BDS), con las que propiciar un acercamiento podría ser recomendable y menos riesgoso.

Por otra parte, en los últimos dos años se han logrado reducciones sustanciales del endeudamiento externo, a partir de la renegociación bilateral de la deuda a largo plazo con socios económicos decisivos para el futuro del país. Entre ellos se encuentran Japón, Rusia y México. En todos los casos, se ha obtenido una condonación, por lo menos, del 70 % de los adeudos y una reprogramación de los pagos en condiciones aceptables para la nación. Los dos primeros países son miembros del Club de París y estos acuerdos pueden facilitar futuras negociaciones con otros estados.

No obstante, en ningún caso estos mecanismos podrían sustituir el aporte esperado de la inversión extranjera, que aparece como decisiva en numerosas experiencias de desarrollo exitosas desde la segunda mitad del siglo XX. Aunque se trate de una fuente que no está totalmente ajena al impacto del bloqueo de Estados Unidos, varias razones justifican la utilización de este canal como una vía esencial para asegurar los niveles de inversión requeridos. Entre los aportes más importantes que se pueden esperar están la captación de capital, el dominio de nuevas tecnologías, la conquista de distintos mercados y la inserción en las cadenas internacionales de valor; así como la creación de empleos bien remunerados, la transformación de la estructura productiva y la ampliación de la infraestructura, la compartición de riesgos y el aumento de la confianza en la estrategia económica de la nación, entre otras contribuciones. Además, puesto que se avizora un escenario de normalización gradual de las relaciones con Estados Unidos, sería aconsejable ganar experiencia en este ámbito a la vez que se diversifican los socios extranjeros que operan en la nación. Esto fortalecería la posición negociadora, ante la avalancha de propuestas que seguiría a un levantamiento de las sanciones contra Cuba, teniendo en cuenta el tamaño y el poder de mercado de las empresas norteamericanas.

Por otro lado, este no es un camino totalmente nuevo para Cuba y existen al respecto varias experiencias positivas. En los últimos veinte años se pueden documentar numerosos ejemplos dentro de Cuba que prueban que es posible, aun en un escenario tan complejo, conseguir la mayoría de estos objetivos. En el sector energético, tanto en la exploración y la producción de hidrocarburos como en la generación de energía eléctrica, las empresas mixtas que funcionan en la actualidad han permitido el dominio de técnicas como la perforación horizontal y el aprovechamiento del gas natural como materia prima para la producción de electricidad y otros subproductos de alta demanda para la industria química y metalúrgica. En la producción de níquel, el socio extranjero ha sido clave para convertir a la planta de Moa en una de las más eficientes del mundo y ha llevado su producción anual a niveles que superan su capacidad de diseño. Similares experiencias se pueden observar en el tabaco, el cigarro, el ron, la cerveza, los alimentos, las telecomunicaciones, el turismo y la energía.

Por ello resulta contradictorio que no se hayan creado los mecanismos para extender estas lecciones hacia otras áreas. Los montos totales captados en los últimos veinte años han estado muy por debajo de lo obtenido por otros países en desarrollo, incluso si se descuentan los efectos negativos de la política norteamericana. Estimaciones recientes refieren que en la mayoría de los indicadores tales como la inversión extranjera per cápita o su participación en el PIB, Cuba ha quedado muy por detrás de lo que se ha logrado en otros contextos (Feinberg, 2012). Sin embargo, dentro de las restricciones existentes, el peso de las asociaciones económicas internacionales en mercados específicos (bebidas, tabaco y cigarrillos, aseo y perfumería) y en las ventas totales de bienes es significativo (Pérez, 2012).

La ley cubana de inversiones extranjeras vigente fue aprobada en marzo de 2014 y permite negocios en todos los sectores de la economía excepto en educación, salud y el sistema empresarial militar, incluso con una participación accionaria extranjera del 100 %. Sin embargo, lo que ha distinguido la práctica cubana en esta esfera es la discrecionalidad en la aprobación de las empresas mixtas, lo que ha resultado en un volumen reducido de compromisos. Otra limitación esencial tiene que ver con la ausencia de una política estratégica hacia la IED, un componente esencial en el enfoque de otras naciones, para las que este tipo de inversión ha resultado central para cambiar la dinámica socioeconómica (Pérez, 2012). Cabe advertir que una buena ley es solo el primer paso para posicionar adecuadamente a la IED dentro de una estrategia global de desarrollo económico. Asimismo, es necesario contar con una evaluación oportuna de las prácticas y los instrumentos que usan los competidores más cercanos, por cuanto en este sector se constata una intensa competencia para la atracción de los flujos de inversión.

En general, se verifica un alto grado de complementariedad entre las distintas modalidades para captar recursos externos. Una mejoría en la posición deudora de Cuba en los mercados financieros beneficia a los inversionistas, que también se financian en estos mercados, se reduce el riesgo «país global», mientras que la propia trayectoria económica ascendente que resulta contribuye a alimentar un clima de confianza y se genera un círculo virtuoso necesario para la nación. No obstante, esta estrategia para restablecer su capacidad de financiamiento que ha descansado en nuevas fórmulas de pago y el compromiso de honrar cabalmente las obligaciones internacionales, en un escenario de bajo crecimiento económico y escaso dinamismo exportador junto a la acumulación de compromisos pasados, implica que el superávit en la balanza comercial de bienes y servicios que se ha venido alcanzando desde 2009 (equivalente a la mayor parte del excedente económico global de la nación) se dedica al pago de rentas y préstamos, por lo que queda relegado, en el corto y mediano plazos, el incremento de la inversión en el país.

Por esto, se debe otorgar una alta prioridad a la obtención de recursos frescos que permitan relajar esta restricción; contribuir a aumentar el crecimiento y la inversión; y

mejorar, discretamente, el consumo real, ya de por sí muy deprimido para amplios sectores de la población en los últimos veinte años. Esto tendría el beneficio adicional de crear un clima interno más favorable para acometer otros ajustes necesarios, pero potencialmente conflictivos como la reforma de las bases de la política social cubana (García, Gratius e Iñiguez, 2013).

En cualquier caso, la captación de ahorro externo por estos canales siempre implica una salida futura de recursos, bien mediante el pago principal e intereses o por la extracción de dividendos. Por ello, es preciso asegurar que el efecto económico de los créditos y la IED se amplifiquen al máximo posible en la economía interna y que se garantice un desarrollo robusto del sector exportador, el que debe generar las divisas requeridas para honrar aquellos compromisos.

### **El potencial exportador y el acceso de Cuba a los mercados internacionales**

El avance de las fuerzas productivas y el crecimiento del comercio internacional son dos fenómenos que se han reforzado mutuamente en el último siglo. El comercio de bienes y servicios ha crecido más rápido que la producción desde la década de los sesenta y equivale, en la actualidad, a más del 30 % del PIB mundial (Fouquin *et al.*, 2012). Los «milagros de crecimiento», en los últimos sesenta años, tienen en común el haber consolidado su expansión económica apoyados en el mercado externo (World Bank, 2008). Una serie de factores entre los que se encuentran el crecimiento del ingreso, la reducción de los aranceles y de los costos de transportación explican esta expansión sostenida del comercio internacional (Baier y Bergstrand, 2001).

Una parte sustancial de este auge tiene que ver con una progresiva deslocalización de las capacidades productivas hacia los países pobres, de acuerdo con los requerimientos de acumulación que enfrentan las grandes empresas transnacionales (ETN), que son las que han liderado este proceso. Estas corporaciones tienen sus casas matrices en los países desarrollados y los nuevos países industrializados, pero en la última década se han sumado con mucha fuerza firmas originarias de los países en desarrollo, particularmente del denominado grupo BRICS,<sup>4</sup> aunque también hay una actividad de creciente importancia en América Latina a través de las denominadas «translatinas».<sup>5</sup>

La profundidad de este proceso de internacionalización puede ser apreciada a través de la evolución del comercio mundial y los flujos de IED. De acuerdo con UNCTAD (2013), en 2010 alrededor de un 80 % del comercio internacional se consolidó a partir de verdaderas cadenas globales de valor, que en determinadas ramas estaban vinculadas con la actividad de las ETN.<sup>6</sup> Se advierte que la formación y la fabricación de automóviles y las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) tienen una estructura bien definida y un gran alcance espacial (Sturgeon *et al.*, 2009).

Luego de la pérdida de los mercados del campo socialista, el comercio exterior cubano sufrió un duro y dilatado proceso de ajuste a las nuevas condiciones del comercio internacional. La alta dependencia de insumos importados determinó que ante el rápido deterioro de los términos de intercambio, la producción material se viera seriamente afectada. Esto tuvo una inmediata repercusión en las exportaciones de bienes, las cuales cayeron en picada tanto en volumen como en valor, a partir de la brusca reducción del comercio con los países del bloque socialista.

En la tabla 3 se puede apreciar que, de forma general y particularmente en las exportaciones de bienes, la trayectoria del país no ha sido satisfactoria. Si bien algunos estudios se refieren a un efecto positivo de las exportaciones en el crecimiento, la contribución está lejos de lo que podría obtenerse a partir de las condiciones del mercado internacional. En la práctica, la compensación derivada de los favorables términos de

intercambio con la comunidad socialista no ha podido ser sustituida por ninguna otra fuente, lo que refleja una baja capacidad de adaptación a las condiciones de operación de los mercados externos.

**Tabla 3. Exportaciones de bienes y servicios de Cuba en años seleccionados (dólares corrientes)**

	1990	2013	TCPA* 90-13 (%)
Total	5 435	18 522	5,5 (7,7)**
Bienes	4 910	6 157	1,0 (7,8)**
Servicios	5 254	12 365	14,7 (7,9)**

\*tasa de crecimiento promedio anual

\*\*promedio mundial

Fuente: UNCTADstat (2015) y cálculos del autor.

Cuba se ha caracterizado a lo largo de su historia por tener un coeficiente importador recurrentemente alto (Fundora y Vidal, 2007) frente a un sector exportador menos potente, lo que provoca un persistente desbalance comercial que es muy difícil de financiar en las condiciones particulares de la isla caribeña.

En la tabla 4 se observa que dentro del área latinoamericana las exportaciones son muy reducidas, incluso en el caso de una economía pequeña como la cubana. Tras perder los beneficios de los acuerdos con los estados del bloque socialista, el país no ha podido lograr un dinamismo exportador que le permita relajar la restricción externa al crecimiento, lo que se observa en las crisis periódicas de la balanza de pagos. La más reciente —entre 2009-2010— ha significado una reducción notable de las tasas anuales de aumento del PIB. El coeficiente exportaciones/PIB tiene el valor más bajo en toda la muestra y no ha variado mucho desde 1990.

**Tabla 4. Potencial exportador en algunos países de América Latina en años seleccionados**

PAÍSES	EXPORTACIONES TOTALES/PIB		EXPORTACIONES DE BIENES/PIB		EXPORTACIONES TOTALES PER CÁPITA		EXPORTACIONES DE BIENES PER CÁPITA	
	1990	2013	1990	2013	1990	2013	1990	2013
Bolivia	20	42	17	39	147	1 171	125	1 077
Chile	31	32	25	27	775	5 078	635	4 352
Costa Rica	27	35	19	23	639	3 589	441	2 362

Cuba	21	24	19	8	562	1 644	512	547
República Dominicana	20	26	8	16	255	1 521	102	929
Ecuador	29	30	24	28	318	1 770	265	1 639
Guatemala	23	23	18	19	176	822	136	659
Uruguay	23	24	18	18	694	3 901	544	3 018

Fuente: elaboración propia a partir de UNCTADStat, 2015.

Asimismo, una gran parte de los envíos de servicios, que se concentran en Venezuela, no están reflejando un mayor acceso al mercado mundial, sino el aprovechamiento de una oportunidad que sería difícil repetir en otros contextos. De hecho, si se descuenta este monto, los resultados son peores. Esto, a su vez, tiene que ver con la ampliación y la diversificación de las capacidades productivas, el estado de la infraestructura para el comercio, la logística en sentido general, el marco regulatorio que enfrentan los exportadores y los acuerdos preferenciales de comercio e inversión con otras naciones, entre otros.

### **Algunas áreas y políticas clave de cambio en el ámbito comercial**

Ante el desafío que representa una mayor integración externa sin una mejoría en las relaciones con Estados Unidos, no es difícil imaginar las ventajas para Cuba derivadas de una mayor integración comercial con sus vecinos del área latinoamericana y caribeña. Aspectos tales como la cercanía cultural, los costos de transportación, la existencia de mercados menos competitivos (efecto trampolín), la semejanza del contexto, la progresiva emergencia de potencias manufactureras (Brasil, México, Argentina, Colombia, Chile) y la complementación entre estructuras productivas dispares en muchos casos constituyen aspectos que favorecerían esta dinámica.

Sin embargo, hasta el presente, el país posee una relativamente amplia red de acuerdos comerciales parciales vigentes con la mayoría de las naciones latinoamericanas, pero estos no se aprovechan en todo su potencial debido, en gran medida, a las limitaciones de la oferta cubana. En términos del comercio de bienes, alrededor del 85 % del intercambio con esta región se concentra en Venezuela.

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

Para concretar un crecimiento vigoroso de las exportaciones, hay que abordar integralmente el problema. Hoy existen factores objetivos y materiales que son un obstáculo real, y cuya solución requiere la inversión de grandes cantidades de recursos para el desarrollo de las infraestructuras específicas asociadas al comercio, que incluye las ventas de servicios. Aquí se involucran también los puertos, aeropuertos, centros de almacenamiento, carreteras y vías férreas. Cabe señalar al respecto que la coordinación e incluso el despacho de servicios utilizan cada vez más las TIC, las que como se anotó con anterioridad, carecen, en el país, de los mejores estándares mundiales.

En las condiciones actuales parece sensato asumir que las perspectivas de desarrollo están estrechamente vinculadas con una mayor y mejor integración en los mercados internacionales, por lo que urge construir políticas que favorezcan este proceso y permitan manejar adecuadamente los costos asociados. Si antes se hacía referencia a elementos que se pueden identificar con el *hardware*, también se requieren cambios sustanciales en el marco regulatorio que enfrenta el exportador, el *software*. En este aspecto radica el esquema de incentivos que incide sobre los empresarios y la empresa.

Conquistar los mercados externos no es una tarea simple. Se requiere una acumulación de experiencia y un conjunto muy específico de habilidades para lograr convencer a clientes distantes de que vale la pena hacer un desembolso por un producto determinado, en un mercado donde prima la variedad, con calidad creciente. A lo que se suma el «paquete» de servicios de atención al cliente, que incluye la posventa, cuyas exigencias están lejos de lo que la mayoría de las entidades cubanas han ensayado en casa. Hay notables excepciones, pero que solo confirman la regla.

Un elemento de alta relevancia tiene que ver con la modificación del carácter de la intermediación entre productores y comercializadores en los mercados externos. En la actualidad, esta tiene una naturaleza administrativa que genera una gran inercia e inflexibilidad, lo que contribuye a distanciar a los productores de las tendencias en los mercados internacionales. En Cuba se podrían potenciar un grupo de instituciones clave como las cámaras de comercio, tanto generales como las que representan a sectores específicos y, por otro lado, una agencia de promoción de exportaciones con un mandato claro. Este tipo de organizaciones podría llenar un espacio necesario en la asesoría de las empresas cubanas, para agilizar su salida exitosa al mercado externo. A estas se le podrían añadir otras más especializadas, según el tipo de productos o el área geográfica.

### Reflexiones finales

Teniendo en cuenta la magnitud de los desafíos que enfrenta Cuba y las adversas condiciones internas y externas, es prácticamente imposible esperar una mejoría inmediata en el desempeño económico de la nación, si no se liberan las fuerzas productivas. Un área clave para empezar esa tarea es el sector externo.

Estos cambios deben abordar integral y sistémicamente las insuficiencias de la política económica actual, e incluir las que se discutieron con anterioridad. Deberá realizarse un mayor esfuerzo en la asimilación de nuevos conocimientos y tecnologías, así como en el entrenamiento de la fuerza laboral de acuerdo con las exigencias de la actividad productiva moderna. Cualquier transformación de tal envergadura deberá ser conducida con una aguda capacidad para interpretar las tendencias fundamentales en el mundo y la posibilidad efectiva de reorientar los esfuerzos para aprovechar las oportunidades que pueden emerger en cada momento.

Como aspecto positivo, la nación cuenta con el escenario político más favorable en cincuenta años dentro de la región latinoamericana, que ha propiciado un acercamiento importante en las relaciones económicas y comerciales. También se han dado pasos positivos hacia la diversificación de los vínculos externos con países africanos (Angola, Sudáfrica, Argelia), del Medio Oriente (Qatar, Arabia Saudita), y Asia y Oceanía (Singapur y Nueva Zelanda). Esta coyuntura debe ser aprovechada para cimentar un vínculo más activo de la nación con el mundo, en beneficio de su desarrollo económico y social.

Otro elemento tiene que ver con el efecto potencial de los cambios en las relaciones entre Cuba y Estados Unidos. Los pasos iniciales no contemplan una ampliación significativa de las posibilidades de exportar al mercado norteamericano, que se reducen a la importación de bebidas alcohólicas y tabaco por los visitantes

norteamericanos y la posibilidad de que agentes privados cubanos puedan realizar envíos en ciertas categorías de bienes y todos los grupos de servicios.

Habría que esperar para saber si las regulaciones de la parte cubana permitirán hacer efectivas estas posibilidades. Algunas estimaciones apuntan a que, en un escenario de gradual acercamiento, en el mediano plazo, las ventas cubanas hacia ese mercado se situarían en torno a los 6 700 millones de dólares (Hufbauer y Kotschwar, 2014), incluso con la obtención de un ligero superávit comercial.

En el futuro inmediato, el turismo parece ser el sector más beneficiado, teniendo en cuenta que se han relajado sustancialmente los requisitos para visitar Cuba, aunque este aún se mantiene prohibido. Estados Unidos es el segundo mercado en importancia para Cuba (lo que incluye a los cubanoamericanos y los norteamericanos «puros»). Los viajes de ciudadanos americanos pueden expandirse a partir de las facilidades que en el orden financiero y de transporte se pusieron en práctica desde inicios de 2015.

Por otro lado, estas medidas abrirían el camino hacia la normalización plena de las relaciones económicas, con varios proyectos de ley en discusión en el Congreso de ese país. Es muy probable que se verifique inmediatamente un efecto positivo sobre socios de terceros países, en tanto, en un escenario de acercamiento gradual con Estados Unidos, Cuba se hace menos riesgosa para la realización de negocios y comienza a capitalizar algunos de sus atractivos más interesantes, como su situación geográfica, muy vinculada con la Zona de Desarrollo Especial del Mariel.

Sin embargo, el beneficio dinámico a largo plazo para Cuba dependerá de la remoción de los obstáculos estructurales vinculados con las políticas domésticas. Si bien es cierto que la atracción de inversión extranjera y el dinamismo de las exportaciones se ve afectado por las sanciones de Estados Unidos, también lo es el hecho de que, en estas circunstancias, el país no agotó las posibilidades de integración con la economía mundial ni avanzó significativamente en la generalización de un marco regulatorio a tono con las mejores prácticas internacionales. Además, perdió una gran oportunidad de obtener una valiosa experiencia que puede ser clave para manejar adecuadamente este escenario de aproximación a Estados Unidos.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

OFICINA NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMACIÓN (varios años): *Anuario Estadístico de Cuba*, La Habana.

BAIER, S. L. y J. H. BERGSTRAND (2001): «The Growth of World Trade: Tariffs, Transport Costs, and Income Similarity», *Journal of International Economics*, vol. 53, n.º 1, pp. 1-27.

FEINBERG, R. (2012): *The New Cuban Economy. What Roles for Foreign Investment?*, Brookings Institution, Washington D. C.

FOUQUIN, M.; H. GUIMBARD, C. HERZOG y D. ÜNAL (2012): *Panorama de l'économie mondiale*, CEPII, París.

- FUNDORA, A. y P. VIDAL (2007): «Relación comercio-crecimiento en Cuba. Estimación a través del filtro de Kalman», *Revista de la CEPAL*, n.º 94, pp. 101-120.
- GARCÍA, A.; S. GRATIUS y L. ÍÑIGUEZ (2013): «Entre universalidad y focalización: los desafíos sociales en Cuba en el contexto latinoamericano», en J. Alonso y P. Vidal (eds.), *¿Quo Vadis, Cuba? La incierta senda de las reformas*, Catarata, Madrid, pp. 189-225.
- HUFBAUER, G. C. y B. KOTSCHWAR (2014): *Economic Normalization with Cuba: A Roadmap for US Policymakers*, Peterson Institute for International Economics, Washington D. C.
- ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL (OMPI) (2015): «Base de datos estadísticos», <<http://www.wipo.int/ipstats/es/>> [30/5/2014].
- PÉREZ, O. E. (2012): «Foreign Direct Investment in China, Vietnam, and Cuba: Pertinent Experiences for Cuba», en J. I. Domínguez, O. E. Pérez, M. Espina y L. Barbería (eds.), *Cuban Economic and Social Development: Policy Reforms and Challenges in the 21<sup>st</sup> Century*, Harvard University Press, Cambridge.
- STURGEON T.; O. MEMEDOVIC, J. VAN BIESEBROECK y G. GEREFFI (2009): «Globalisation of the Automotive Industry: Main Features and Trends», *International Journal of Technological Learning, Innovation and Development*, vol. 2, n.ºs 1-2, pp. 7-24.
- THIRLWALL, A. P. (2003): *La naturaleza del crecimiento económico: un marco alternativo para comprender el desempeño de las naciones*, Fondo de Cultura Económica, México.
- TORRES, R. (2012): «Estructura económica y crecimiento. Apuntes sobre políticas de desarrollo productivo en el nuevo contexto de la economía cubana», en M. de Miranda y O. E. Pérez (eds.), *Hacia una estrategia de desarrollo para los inicios del siglo XXI*, Sello Editorial Javeriano, Cali, pp. 51-93, <[http://www.cuba-economia.org/content/download/378/2461/version/2/file/cuba\\_hacia\\_una\\_estrategia-3.pdf](http://www.cuba-economia.org/content/download/378/2461/version/2/file/cuba_hacia_una_estrategia-3.pdf)> [30/5/2014].
- UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT (UNCTAD) (2013): «Global Value Chains and Development. Investment and Value Added Trade in the Global Economy: A Preliminary Analysis», <[http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/diae2013d1\\_en.pdf](http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/diae2013d1_en.pdf)> [30/5/2014].
- UNCTADStat(2015): «Estadísticas», <[http://unctadstat.unctad.org/ReportFolders/reportFolders.aspx?sCS\\_referer=&sCS\\_ChosenLang=en](http://unctadstat.unctad.org/ReportFolders/reportFolders.aspx?sCS_referer=&sCS_ChosenLang=en)> [30/5/2014].
- WORLD BANK (2008): «The Growth Report: Strategies for Sustained Growth and Inclusive Development», The World Bank Group, Washington D. C., <<https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/6507/449860PUB0Bo x3101OFFICIAL0USE0ONLY1.pdf>> [30/5/2014].
- WORLD DEVELOPMENT INDICATORS (2014): «Indicadores», <<http://databank.worldbank.org/data/views/variableSelection/selectvariables.aspx?source=world-development-indicators>> [30/5/2014].

RECIBIDO: 23/1/2015  
ACEPTADO: 20/2/2015

Ricardo Torres Pérez. Centro de Estudios de la Economía Cubana, La Habana, Cuba.  
Correo electrónico: ricardo@ceec.uh.cu

## NOTAS ACLARATORIAS

1. Estimaciones sobre la base de World Development Indicators (2014).
2. En 2011, el 41,6 % de los trabajadores estaba empleado en la categoría de servicios comunales, sociales y personales. Según el Censo de Población y Viviendas de 2002, el 11,1 % de los ocupados estaba empleado en la administración pública, seguridad social y otros servicios comunales y de asociaciones, donde se incluyeron las organizaciones de masas y otras. Este valor es superior al de los países desarrollados con niveles de productividad muy superiores a Cuba. R. Torres (2012): «Estructura económica y crecimiento. Apuntes sobre políticas de desarrollo productivo en el nuevo contexto de la economía cubana».
3. Por ejemplo, en medio de una coyuntura muy favorable, en 2007 el Banco Central de Cuba colocó bonos de deuda en el mercado de Londres a una tasa de interés entre el 8 % y el 9 %. Este es un valor muy superior a lo que han pagado los países europeos que se han visto envueltos en los problemas de la deuda soberana. Dentro de las tres principales agencias evaluadoras de deuda se encuentran Standard and Poor's, Fitch y Moody's. Solo esta última emite una calificación sobre la deuda cubana y la nota (Caa) indica una percepción de riesgo muy alta.
4. Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica.
5. Entre las más importantes se encuentran Cemex (líder mundial de su segmento), Vale, Embraer, Petrobras, Banco Itaú, Vitro, América Móvil, entre otras.
6. Se incluye el comercio intrafirma propiamente, las franquicias, licencias y contrataciones, así como el comercio de las subsidiarias para acceder a mercados específicos.