

Perfeccionamiento de la Administración Públicas y el diseño de Políticas Sectoriales en el contexto de la actualización del Modelo Económico

Improvement of the Public Administration and the Design of Sectoral Policies in the Updating Process of the Economic Model

Hiram Marquetti Nodarse^{1*}

¹Centro de Estudios de la Administración Pública, Universidad de la Habana, Cuba.

*marquetti@ceap.uh.cu

Resumen

Un aspecto consustancial al proceso de actualización del modelo económico que se verifica en Cuba lo ha constituido la definición de un conjunto importante de políticas sectoriales, las cuales han dado respuesta a las exigencias que dimanaban de los Lineamientos de la Política Económica y Social que fueron aprobados durante la celebración del VI del Partido Comunista de Cuba (PCC) y que fueron actualizados en el VII Congreso del PCC. También como parte de este proceso se ha verificado el perfeccionamiento de la Administración Pública, en cuyo contexto sobresalen las transformaciones realizadas en el ámbito institucional y el denominado experimento que se efectúa en las provincias de Artemisa y Mayabeque. En correspondencia con esta lógica se destacan las políticas instrumentadas en el sector externo, el cual representa una marcada importancia estratégica para la economía de la Isla, debido, entre otras razones, a su creciente incidencia en la dinámica reproductiva de la economía, así como a liderar en el orden organizacional el acceso a la economía internacional.

Palabras clave: actualización del modelo económico cubano, diversificación, exportaciones.

Abstract

An aspect consubstantial to the process of upgrade of the economic pattern is verified in Cuba, it has constituted it the definition of important group of political sectoral, which have given answer to the demands that emanate of the Economic and Social Politics's Limits approved during the celebration of the VI of the Communist Party of Cuba (PCC) and that they were upgraded in the VII Congress of the PCC. Also like part of this process has been verified the improvement of the public administration in whose context the transformations carried out in the institutional environment and the experiment that it makes in the counties of Artemisa and Mayabeque stands out. In correspondence with this logic politicians stand out orchestrated in the external sector, which represents a sector of marked strategic importance for the economy of the Island, due among other reasons, for their growing incidence in the reproductive dynamics of the economy, as well as to lead in the organizational order the insert conditions in the international economy.

Keywords: Update of the Cuban Economic Model, Diversification, Exports.

Recibido: 03/07/2018

Aceptado: 11/09/2018

Contexto económico nacional y su incidencia en la definición de políticas sectoriales

En la actualidad se desarrolla en Cuba un amplio proceso de transformaciones que, por su alcance y complejidad, resulta inédito en diferentes aspectos, ya que no se limita exclusivamente a la esfera económica, aunque esta represente, por diversas razones, la esfera más relevante en el programa de transformaciones que comprende la denominada actualización del modelo económico. Al respecto, cabe apuntar que las medidas que se han implementado al calor de la mencionada actualización han abarcado el sistema económico en su conjunto, es decir, estas pueden interpretarse como una dinámica de cambios de alcance global, lo que ha impuesto la construcción de prioridades de la política económica que han sobrepasado con creces sus proyecciones sectoriales y ramales.

La priorización concedida a la economía como el eslabón principal en el actual proceso de transformaciones en desarrollo en el país, se explica porque aún la nación arrastra restricciones que provienen de la crisis que sufrió la economía cubana a inicios de los años noventa; e, incluso, esta situación ha determinado que la *crisis se haya mantenido como un componente consustancial* a la evolución del ciclo económico nacional a lo largo de los últimos veintiocho años.

Por similares causas, el desempeño reproductivo de la economía no ha logrado recuperar su escala ampliada y se encuentra anclado en su nivel simple. A esto se añade la preservación de bajos niveles de eficiencia económica, así como la presencia de un alto grado de obsolescencia tecnológica de la planta productiva en la *cuasi* generalidad de las ramas de la economía. En ese sentido, de no lograrse una solución a fondo de los diversos problemas que afectan la esfera económica, resultaría virtualmente imposible lograr progresos de relevancia en otros ámbitos.

En este contexto, se ha priorizado por el Gobierno cómo encontrar paliativos a esta, al complejo cuadro que presenta el entramado productivo del país. Por tales razones, se ha priorizado la definición de un número relativamente amplio de decisiones de políticas sectoriales, las cuales, en no pocos casos, permiten actualizar nuestro marco operacional y hacerlo compatible con las prácticas que se ejecutan a escala internacional.

En correspondencia con esta lógica, las decisiones de políticas de corte sectorial responden a los criterios indicados en el párrafo anterior; así, por ejemplo, en el caso de la industria alimentaria se ha priorizado el tema de la inocuidad de su producción, la reactivación productiva y la modernización tecnológica de las industrias láctea y cárnica, y en cuanto a las actividades industriales que son rectoradas por el Ministerio de Industria se han definido las políticas de embalaje, reciclaje y de mantenimiento de la planta industrial.

En el ámbito de la generación de energía eléctrica se le ha conferido prioridad al empleo de las fuentes renovables, en ese sentido se aspira a que la utilización de las referidas fuentes, posibiliten introducir modificaciones sustanciales en la matriz energética nacional, cuya meta sería alcanzar para 2030 que el 30 % del total de la producción de electricidad responda a las fuentes renovables.

Las permanentes tensiones asociadas con el funcionamiento del sector externo se han insertado con creciente fuerza en el diseño y los ajustes de diferentes políticas. En este contexto sobresale la incorporación de un tratamiento diferente al tema de la inversión extranjera. En vínculo con esta decisión de políticas se encuentra el fomento de zonas especiales de desarrollo en diferentes locaciones del país. En adicción se han aplicado enfoques diferentes en los temas relativos a la diversificación de las exportaciones y la sustitución de importaciones.

En lo relativo al perfeccionamiento de la Administración Pública, se decidió instituir el Ministerio de Inversión Extranjera y Comercio Exterior, institución encargada de rectorar estas actividades, así como dirigir las relaciones de cooperación internacional. En paralelo, se decidió conferirle un mayor peso relativo a las delegaciones territoriales del mencionado Ministerio en la identificación de oportunidades de negocios y en la identificación de nuevos rubros destinado a la exportación.

La prioridad conferida a la instrumentación de un conjunto de decisiones de políticas relacionadas con el funcionamiento del sector externo se corresponde con su capacidad de incidencia en la dinámica económica global. Por tales razones, en el presente artículo se presenta de forma sintética las decisiones de políticas más relevantes que se han desarrollado en el referido sector.

Priorización de las políticas relacionadas con el funcionamiento del sector externo

Las decisiones de política aplicadas en el sector externo han tenido un alcance sistémico o global como en el resto de la economía, ya que se han incluido aspectos institucionales, organizativos y de funcionamiento; aunque en el orden práctico aún existen áreas que requieren de una transformación más a fondo, o que se aproximen a acciones prácticas que se adoptaron durante la década de los años noventa; en este caso cabe indicar las medidas aplicadas para propiciar la internacionalización de las empresas cubanas, la cual requiere en la actualidad de la introducción de reajustes.

En función de avanzar en la progresiva materialización de las transformaciones en este estratégico sector, se produjo la creación del Ministerio de Comercio Exterior e Inversión Extranjera; decisión que permitió integrar en una única institución la gestión comercial externa, la promoción y el desarrollo de la inversión extranjera, y atender las relaciones de cooperación internacional.

En el orden empresarial se formalizó la creación de una Organización Superior de Dirección Empresarial (GECOMEX) (Marcelo, 2017), cuya finalidad es alcanzar una mayor efectividad en la gestión de exportación e importación ⁽¹⁾ mientras que en términos de políticas se inició un proceso tendente a la profundización y el perfeccionamiento del proceso de apertura de la economía, cuyo resultado final fue la aprobación de un nuevo cuerpo legal para el tratamiento de la Inversión Extranjera Directa (IED).⁽²⁾

La aprobación de un nuevo cuerpo legal para inversión extranjera está relacionada con la introducción de cambios significativos en el rol y la importancia futura concedida a la inversión foránea. En consecuencia, se inició la transición de la visión preestablecida o existente en torno a la IED, de solo concebirla como un complemento al esfuerzo nacional, a una proyección en la que conceptúa como variable estratégica. Esta transición se corresponde con una situación que resultará difícil de revertir en el corto y mediano plazos: los bajos niveles que ha mantenido la formación bruta de capital fijo, los cuales determinan que resulte imposible que la economía cubana pueda aspirar a lograr ritmos de crecimiento económicos que permitan revertir los acumulados negativos persistentes como reminiscencia de la crisis de inicios de los noventa.⁽³⁾

En paralelo, con la finalidad de alcanzar un mayor dinamismo y mejorar el grado de atracción de la economía de la Isla a la inversión foránea, se fortaleció el mecanismo de promoción de la inversión internacional por intermedio de la publicación anual de una Cartera de Oportunidades de Negocios, en la cual se presentan de forma agregada las oportunidades

existentes para todas las ramas de la economía; a su vez, están presentes la totalidad de las provincias y los municipios existentes en el país (MINCEX, 2017).

El propósito expreso de alcanzar un mayor protagonismo de la inversión foránea en el contexto económico nacional presentó como complemento la aprobación de un cuerpo legal para incentivar la promoción de Zonas especiales de desarrollo en el país (Decreto-Ley N.º 313, 2013), el cual implica un cambio sustancial en relación con las zonas francas (ZF) que se fomentaron a partir de la segunda mitad de los años noventa del pasado siglo. El fomento de las Zonas especiales se concibe como instrumento adicional de incentivo a la IED.

La decisión de crear zonas especiales tiene, sin dudas, gran trascendencia, ya que posibilitará superar las insuficiencias que caracterizaron el desarrollo de las Zonas francas en el pasado. En ese sentido, resulta oportuno indicar lo siguiente:

- Las zonas francas se crearon en el momento en que estaban experimentando un relativo retroceso a escala internacional;
- el grueso de las empresas que se radicaron en las ZF fueron de carácter comercial y de servicios;
- la inversión extranjera que se radicó en las ZF fue por excelencia de baja complejidad técnica y en actividades de poco impacto económico;
- no se alcanzó el propósito de fomentar parques industriales;
- los resultados exportadores que se obtuvieron no estuvieron en correspondencia con las previsiones iniciales; y
- no se lograron atraer inversiones de grandes compañías internacionales.

El Decreto Ley que ampara jurídicamente el fomento de las zonas especiales, incluye de forma explícita un grupo de beneficios para las empresas que se ubiquen en las referidas Zonas de desarrollo; incluso, se incentiva con relativa fuerza en el desarrollo de inversiones que el 100 % de los activos sean de la propiedad del inversionista extranjero.

El número de empresas operando en la Zona Especial del Mariel ha crecido de forma sistemática, al cierre de 2017 se indicó por las autoridades del Ministerio de Comercio Exterior e Inversión Extranjera que más de 30 empresas operaban en la Zona del Mariel, de las cuales 24 ya estaban en diferentes fases de ejecución de sus respectivos proyectos, mientras que el monto de inversión comprometido ascendía a los 966 millones de dólares y los empleos generados alcanzaban la cifra de los 3 961 personas.⁽⁴⁾ Estos resultados ratifican

que la promoción de esta locación avanzaba en la lógica de contribuir al propósito de incentivar la inversión foránea en la Isla.

Otro aspecto de gran importancia relacionado con la creación de las Zonas especiales es que, hasta el presente, la única en funcionamiento es la ubicada en el municipio del Mariel, en la provincia de Artemisa. El fomento de esta Zona Especial ha posibilitado la obtención de avances sustanciales en el desarrollo de la infraestructura física y de otros factores de naturaleza logística, en tanto sus progresos se vinculan con la gradual consolidación del puerto del Mariel como el principal destino portuario del país. Asimismo, se prevé que se fomente en esta Zona un importante parque científico y tecnológico, y en paralelo favorecer la transformación de la estructura productiva de los municipios aledaños al Mariel.

En términos generales, la Zona Especial del Mariel representa en la actualidad el principal proyecto de desarrollo que se acomete en el contexto de la actualización del modelo por las razones siguientes: abarca un importante proceso de ampliación y modernización de la infraestructura portuaria, de servicios logísticos y de concentración de nuevas empresas; y se debe articular con las capacidades productivas, tecnológicas y de servicios de los municipios aledaños al Mariel.

Otra decisión de marcada relevancia en el contexto de las políticas tomadas en el sector externo es haber asumido como prioridad de política por la dirección del Gobierno el honrar puntualmente las obligaciones externas contraídas; de forma objetiva, esta decisión facilitó el ulterior proceso de renegociación de los adeudos acumulados con los integrantes del Club de París y también con otras naciones.

Los progresos alcanzados en la renegociación de la deuda que acumulaba Cuba con los integrantes del Club de París⁽⁵⁾ posibilitaron lograr una solución sostenible a los retrasos adeudados que acumulaba la Isla con este grupo de naciones, cuyos orígenes se remontan a fines de la década de los años ochenta del pasado siglo. La deuda acumulada con este grupo de países se estimaba al cierre de 2015 en alrededor de 11 100 millones de dólares, mientras que los estimados oficiales fueron fijados al cierre de 2014 en 12 662 millones de pesos (ONIE, 2017, p. 7).

Huelga recordar que, a partir de 1982, Cuba enfrentó sucesivamente varios procesos de renegociación de su deuda en el seno del Club de París; pero desde 1987 este proceso se paralizó. Asimismo, resulta necesario señalar que las renegociaciones antes indicadas solo representaron soluciones transitorias al pago de vencimientos y no condujeron a la reducción de la deuda, sino, por el contrario, el débito tendió a incrementarse al no existir soluciones viables para Cuba (Marquetti, 2009).

En efecto, la renegociación que se concluyó al cierre de 2015, con el grupo de acreedores del Club de París, de la deuda acumulada por Cuba, permitió que se alcanzara un acuerdo para reestructurar de forma integral la referida deuda. Fruto de este acuerdo se logró la anulación de 4 000 millones de dólares acumulados en intereses y facilidades para el pago de \$ 2 600 atrasados en dieciocho años.⁽⁶⁾

Los avances en la renegociación de la deuda con los acreedores de la deuda acumulada por Cuba en el Club París tuvieron en complemento la cancelación de parte de los adeudos que la Isla acumulaba con Rusia y México. En ese sentido, el Gobierno de la Federación Rusa decidió condonar el 90 % de la deuda pendiente que se tenía con la antigua Unión Soviética, mientras que la nación azteca decidió cancelar en similar período \$ 430 millones de dólares, obligaciones que se mantenían pendientes de su pago (Marquetti, 2015).

En general, la prioridad conferida al pago de las obligaciones externas, asumida por el gobierno cubano, si bien coadyuvó al relativo rescate de la credibilidad externa de la nación, también implicó destinar a estos fines, según Rodríguez (2018),⁽⁷⁾ cerca de \$ 23 000 dólares al pago de los adeudos acumulados hasta 2016.

La consecuente implementación de la decisión antes descrita contribuyó a generar tensiones en el funcionamiento normal de la economía, en tanto esta situación tendió a afectar la dinámica de crecimiento económico producto de la reducción sustancial de las importaciones, las cuales inciden de forma decisiva en los resultados globales de la economía.⁽⁸⁾

Políticas implementadas con la finalidad de incentivar la diversificación de las exportaciones

Los diferentes factores que limitan las posibilidades de alcanzar mayores resultados en el sector exportador, exigen de una mayor integración entre el Ministerio de Comercio Exterior e Inversión Extranjera, los ministerios ramales y los grupos empresariales, tal como se expresa en la formulación de la Cartera de Oportunidades de Negocios en Cuba.

En el corto plazo se requiere otorgar reconocimiento a las empresas nacionales que se destaquen por sus resultados exportadores. Se requiere la formulación de una política estatal integral que estimule la cadena exportadora a todos los niveles a los productores, comercializadores, transportistas y otros.

De cara al futuro se requiere de una visión integrada que involucre a todos los eslabones de la cadena productiva y que la empresa tenga mayor responsabilidad con facultades de exportación.

Los esfuerzos realizados en pro de la diversificación de las exportaciones han enfrentado de forma regular la persistencia de problemas en el orden organizacional, la creciente concentración de las ventas externas de bienes en un reducido número de empresas y / o grupos empresariales, el incumplimiento de los planes de producción destinados a la exportación, la ausencia de financiamiento oportuno⁽⁹⁾ y las tradicionales dificultades vinculadas con los problemas de integración nacional, como consecuencia de las debilidades que presentan los encadenamientos productivos, unido a la carencia de las cadenas productivas locales.

Con independencia de las complejidades financieras por las que transita el país, se requiere garantizar, para lograr avances sostenidos en el sector exportador, el respaldo financiero oportuno de esta actividad,⁽¹⁰⁾ modificar las condiciones en que se facilita la concepción de créditos comerciales a los exportadores, los cuales en su inmensa mayoría se orientan a satisfacer necesidades de corto plazo y se caracterizan por conceder un tratamiento *cuasi* similar para todos los productos en términos de períodos de amortización.⁽¹¹⁾ A esto se suma que persiste la pérdida de oportunidades de mercado debido a lo complicado del mecanismo financiero (Marquetti, 2008).

Se requiere de una política más favorable de reducción de impuestos y de los aportes en función del rendimiento de la inversión; así como del desarrollo integral de los servicios de apoyo a la actividad exportadora.

Las decisiones de política implementadas en el sector externo muestran progresos que apuntan en la dirección de incrementar sus resultados; pero hacia el futuro resulta imprescindible concebir el desarrollo de un proceso eficiente en la actividad exportadora y en las capacidades funcionales que aporta el sector estatal del comercio exterior.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- MARCELO YERA, LUIS (2017): «Agrupaciones empresariales cubanas ante el futuro», *Cuba: Investigaciones Económicas*, n.º 1, Instituto Nacional de Investigaciones Económicas, La Habana
- MARQUETTI NODARSE, HIRAM (2008): «Cuba: Desempeño exportador reciente. Una evaluación global», CEEC, publicaciones 2006-2007.
- MARQUETTI NODARSE, HIRAM (2009): Cuba: Evolución de la deuda externa, Centro de Estudios de la Economía Cubana (CEEC), junio, La Habana.

MARQUETTI NODARSE, HIRAM (2013): «La reinserción internacional de la economía cubana: Retos y oportunidades para el sector industrial», Centro de Investigaciones de la Economía Internacional, marzo, La Habana.

MARQUETTI NODARSE, HIRAM (2015): *El sector externo de la economía cubana. Transformaciones recientes*, Centro de Estudios de la Administración Pública (CEAP), marzo, La Habana.

OFICINA NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMACIÓN (2017): *Anuario Estadístico de Cuba 2016*, Editora Estadística, La Habana.

RODRÍGUEZ GARCÍA, JOSÉ LUIS (2018): «Cuba y su economía: El 2017 recién concluido y un 2018 que apenas comienza», La Habana, <www.cubadebate> [31/01/2018].

Documentos legales

Ley N.º 118 (2014): Ley de la Inversión Extranjera, n.º 20, 16 de abril, La Habana, <www.gacetaoficial.cu> [03/02/2017].

Decreto-Ley 313 (2013): *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, edición extraordinaria, n.º 3, 11 de enero, La Habana.

Decreto-Ley N.º 165 (1996): «Zonas francas y Parques industriales», <www.gacetaoficial.cu> [29/06/2017].

1. Las singularidades que presentaba la gestión del comercio exterior en Cuba y de otras actividades afines no justificaban la necesidad de la existencia de este tipo de estructura empresarial.

2. En marzo de 2014 se aprobó en sesión extraordinaria de la Asamblea Nacional la Ley N.º 118, la cual suple a la Ley N.º 77, que era el mecanismo legal regente desde 1995 para el tratamiento de la inversión extranjera directa.

3. El desarrollo de esta transición pudiera resultar complejo porque diversos atractivos que existían para la inversión internacional veintisiete años atrás han desaparecido; entre otros, las plantas productivas presentan un alto grado de obsolescencia técnica y predomina un alto grado de descapitalización en la inmensa mayoría de las ramas y los sectores de la economía.

4. Véase *Semanario Opciones*, 1 de marzo de 2017.

5. Los resultados alcanzados por Cuba en la renegociación de las obligaciones pendientes con el grupo de acreedores del Club de París posee creciente importancia por lo siguiente:

1. las evaluaciones del Club se fundamentan en los criterios del Fondo Monetario Internacional y, por ende, representan puntos referenciales de peso para la comunidad financiera internacional;
2. la Isla, al no formar parte del Fondo, está obligada renegociar en este contexto; y
3. la materialización de los resultados positivos anteriormente indicados han contribuido a transformar débitos en créditos, lo cual resulta esencial para la Isla en las condiciones actuales.

6. Información de la Agencia Reuter, 12 de diciembre de 2015.

7. José Luis Rodríguez García, ex ministro de Economía y Planificación.

8. Según diversos estimados para alcanzar el crecimiento del 1 % del producto interno bruto (PIB) se requiere un coeficiente de importación del doble, es decir, la dinámica global de la economía es muy sensible a las importaciones.

9. La carencia de financiamiento oportuno es uno de los aspectos que ha incidido con relativa fuerza en el desempeño del sector exportador.

10. Un paliativo a esta situación fue la creación de los esquemas de autofinanciamiento cerrado, el respaldo en certificados de liquidez de las operaciones más sustantivas y la revisión desde el nivel central de los aseguramientos financieros. No obstante, a la instrumentación de estas decisiones, se limitaron los apoyos en recursos a rubros exportables con capacidades de crecimiento y se redujeron los apoyos gubernamentales a producciones locales que sustituyen importaciones.

11. Sobre este particular se han producido determinados cambios recientes, pero aún resultan insuficientes.