

Evolución de la producción industrial mundial y desafíos para Cuba

Evolution of world industrial production and challenges for Cuba

Ricardo Torres Pérez

Centro de Estudios de la
Economía Cubana (CEEC),
Universidad de La Habana,
Cuba.

ricardo@ceec.uh.cu

RESUMEN

Este artículo tiene como objetivo esencial evaluar las oportunidades para el desarrollo industrial cubano, frente a las regularidades más importantes que han caracterizado la evolución del sector en las últimas dos décadas a nivel mundial. Se hace especial énfasis en los efectos de esas tendencias en la configuración de una estrategia que tribute a reconstruir el tejido industrial de la nación. Se demuestra que los aspectos relativos al posicionamiento externo han sido determinantes para explicar la pérdida de capacidades en la mayoría de los componentes del tejido industrial. El análisis de las propuestas más recientes muestra que estos elementos no se han incorporado de manera orgánica, por lo que se sugiere combinar una mayor integración en los flujos de comercio e inversión foráneos con la estructuración de núcleos internos de gran escala y capacidad de arrastre, como la agroindustria cañera y otros.

PALABRAS CLAVE: cadenas globales de valor, desarrollo económico, exportaciones, industrialización, inversión extranjera.

ABSTRACT

The present paper is aimed at evaluating opportunities for Cuban industrial development, facing the most important regularities that have characterized the sector's international evolution for the last two decades. Special emphasis is placed on such tendencies' impact as to designing a strategy that contributes to the rebuilding of the nation's industrial web. This work also proves that the topics related with the external standing have been decisive to explain the loss of capacities in most of the industrial web components. The analysis of the most recent proposals show that these elements have not integrated themselves in an organic way, which is why the present paper suggests to combine a larger

integration of trade and foreign investments flows, with the structuring of internal cores, at high scale and pulling power, such as sugar cane industry and others.

KEYWORDS: *global value chains, economic development, exports, industrialization, foreign investment.*

RECIBIDO: 20/2/2013

ACEPTADO: 5/3/2013

Introducción

Históricamente se ha asignado un papel fundamental a la promoción de la actividad manufacturera dentro de las estrategias de desarrollo económico de los distintos países. Sin embargo, las transformaciones en el patrón de acumulación global han cambiado las bases para entender el lugar de ese sector en el debate contemporáneo sobre desarrollo. Con la crisis económica y financiera de 2008, tanto por parte de los académicos como de los que deciden la política económica en sus respectivos países, se aprecia un replanteamiento de verdades incontestadas hasta hace poco tiempo. Han dejado de ser tabú los relatos sobre políticas industriales o políticas sectoriales selectivas. En Cuba también, a partir del proceso de cambios en el modelo económico, se han incorporado nuevos enfoques para la conformación de una agenda de desarrollo que atienda los múltiples problemas acumulados en los últimos años. No menos importante en este escenario es el tema del papel que desempeñará la industria en la renovación económica del país.

Este artículo pretende contribuir modestamente a dicho debate, a partir de la evaluación de oportunidades del desarrollo industrial cubano frente a las regularidades más importantes que han caracterizado la evolución del sector en las últimas dos décadas a nivel mundial. Se hace especial énfasis en los efectos de esas tendencias en la configuración de una estrategia que tribute a reconstruir el tejido industrial de la nación. El trabajo se ha estructurado en seis secciones. Luego de esta introducción se hace un breve bosquejo de los enfoques más utilizados para explicar el papel de la industria en el desarrollo. Seguidamente se describen, de manera sucinta, las principales regularidades identificadas en la evolución del sector a nivel internacional. En la cuarta sección se analizan las características del desarrollo industrial cubano después de 1990 y se esbozan sus principales limitaciones. A continuación se documentan críticamente las propuestas más recientes en el ámbito de las políticas hacia la manufactura y se explican algunas de las debilidades identificadas. En las reflexiones finales se recogen los aspectos más relevantes de la trayectoria del sector y se exponen algunas bases para viabilizar una recuperación sostenible de esta rama.

Industria y desarrollo económico

La industria constituye la actividad más importante de la producción material en la mayoría de los países. Tal y como se conoce hoy, esta actividad se desarrolla a partir de la revolución industrial en Inglaterra y ha estado estrecha-

mente ligada al progreso en los países capitalistas más avanzados. Durante la mayor parte de la centuria pasada los economistas llegaron a establecer una conexión directa entre industrialización y desarrollo, fundamentalmente sobre la base de la experiencia de los países ricos y, luego, de la extinta Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS). Varios economistas destacados, como Rosenstein-Rodan (1943), Prebisch (1950), Lewis (1954), Hirschman (1958) y otros, le otorgaron un lugar central a la manufactura en el esfuerzo de desarrollo de los países más atrasados.

Su valor se relacionó con la explotación de economías de escala junto a una alta y creciente productividad del trabajo; su papel, con la mejoría de los términos de intercambio, el acelerado cambio técnico y una gran capacidad de impactar en el avance de otras ramas a través de encadenamientos productivos. Kaldor (1966), por ejemplo, resaltó que estos elementos permitían explicar la presencia de rendimientos crecientes, lo que estaría detrás del colapso del crecimiento económico en estados industrializados que experimentarían una pérdida sostenida de su tejido industrial. La mayoría de estos efectos se han manifestado claramente en la trayectoria de un grupo de nuevos países industrializados (NPI), esencialmente en Asia, pero también en el caso de Irlanda y Brasil.

Un aspecto especialmente relevante tiene que ver con su impacto en el avance científico-técnico y en la innovación-desarrollo (I+D). Datos recientes (McKinsey Global Institute –MGI–, 2012) indican que más del 90 % del gasto en I+D en el sector productivo se origina en la manufactura; mientras que las cinco revoluciones tecnológicas descritas hasta la actualidad (Pérez, 2002) han tenido como punto de partida la actividad industrial, para luego generar considerables externalidades hacia el conjunto del sistema económico. Estas consideraciones forman parte de la agenda de desarrollo para las naciones pobres y, por supuesto, también para Cuba. Por ello es indispensable conocer las tendencias más importantes del desarrollo industrial en el mundo y sus consecuencias para la formulación de políticas en este grupo de estados.

Algunas tendencias del desarrollo industrial mundial

Aunque durante varias décadas se ha comentado, en algunos casos con preocupación, acerca de la emergencia de economías basadas en los servicios y el impacto de la desindustrialización en las perspectivas de desarrollo, en la práctica ambos procesos están estrechamente relacionados. Una parte sustancial del crecimiento del sector terciario está asociada a los servicios productivos, cuya demanda se origina esencialmente en la manufactura (Guerrieri y Melicani, 2005). En las economías desarrolladas, el equivalente a la quinta parte de la producción bruta manufacturera se gasta en la adquisición de servicios a terceros (MGI, 2012); mientras que aproximadamente el 37 % de los puestos de trabajo en empresas de este sector tienen que ver con servicios internos como I+D, *marketing*, distribución y ventas, garantías posventa, etcétera. Con respecto a las exportaciones se ha señalado que hasta un 46 % del valor añadido incorporado en ellas se origina en la contratación de servicios (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo –UNCTAD–, 2013). Todo ello

sugiere que la vitalidad del sector industrial depende, en gran medida, de la existencia de unas actividades de apoyo avanzadas, desde las comunicaciones hasta la infraestructura física, que pasan por el sector financiero, asistencia legal y consultorías de mercados, técnicas, entre otras.

A nivel de los grandes grupos de países es notable el creciente posicionamiento de las naciones en desarrollo y la emergencia de China como un actor global de primer orden durante los últimos treinta años, «la fábrica del mundo», como se le denomina. La producción industrial en este grupo creció un 5,6 % anual desde 1990, más de tres veces el ritmo de los países ricos y superior al crecimiento del producto interno bruto (PIB) (Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial –ONU–, 2011). En 1980 solo dos naciones del Tercer Mundo se colocaban dentro de los primeros diez países industriales, en la actualidad hay cuatro que se han desplazado hacia las primeras posiciones. China es la segunda potencia industrial y Brasil es la sexta. En el comercio ha ocurrido otro tanto (Organización Mundial del Comercio –OMC–, 2012).

Sin embargo, estas ganancias no se distribuyen simétricamente por estar concentradas en un reducido número de estados, mayormente asiáticos, donde se concentraba el 59 % de la producción industrial del mundo subdesarrollado en 2010. Dentro de ese porcentaje, China representa alrededor de las tres cuartas partes. Este ha sido un cambio importante comparado con la situación en 1980, cuando América Latina representaba la mitad de la producción industrial mundial de estos países, mientras que hoy solo llega a 5,7 % (ONU–, 2011). Otras naciones de Asia, como India y Turquía, también han experimentado un dinamismo notable. En contraposición, Latinoamérica y África no han experimentado el mismo impulso.

Una parte sustancial de este auge tiene que ver con una progresiva deslocalización de capacidades productivas hacia los países pobres, de acuerdo con los requerimientos de acumulación que enfrentan las grandes empresas transnacionales (ETN), quienes han liderado este proceso. Ello también explica una parte de estas asimetrías, dado que ciertas ventajas comparativas como mano de obra barata y acceso a mercados masivos han sido especialmente importantes, y su distribución es desigual.¹ Estas corporaciones tienen sus casas matrices en los países desarrollados y los NPI, pero en la última década se han sumado con mucha fuerza firmas originarias de los países en desarrollo, particularmente del denominado grupo BRICS,² y también hay una actividad de creciente importancia en América Latina a través de las denominadas «translatinas».³

La profundidad de este proceso de internacionalización puede ser apreciada a través de la evolución del comercio mundial y los flujos de inversión extran-

¹ Una comparación entre las ventajas comparativas fundamentales de Asia y América Latina, así como sus implicaciones para el estilo de desarrollo en los últimos decenios se puede encontrar en Pérez (2010).

² Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica.

³ Entre las más importantes se encuentran Cemex (líder mundial de su segmento), Vale, Embraer, Petrobrás, Banco Itaú, Vitro, América Móvil, entre otras.

jera directa (IED). De acuerdo con UNCTAD (2013, p. 16), en 2010 alrededor de un 80 % del comercio internacional estaba vinculado con la actividad de las ETN.⁴ En el caso específico de la industria se advierte la formación y consolidación de verdaderas cadenas globales de valor, que en determinadas ramas como la fabricación de automóviles y las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) tienen una estructura bien definida y gran alcance espacial (Sturgeon *et al.*, 2009).

Esto ha nutrido un debate referido al impacto real de dichos fenómenos en el desarrollo endógeno de numerosos estados. Algunos trabajos, como el de Baldwin (2011), concluyen que en las condiciones actuales la industrialización puede ser más fácil y rápida para muchos países en desarrollo, dado que basta con poseer las ventajas comparativas necesarias para ubicarse en un segmento específico de la cadena de valor, sin tener que recurrir a la consolidación de múltiples y complejas capacidades en numerosos sectores simultáneamente. Sin embargo, por estas mismas razones, la industria actual puede tener un impacto mucho menor en el desarrollo a largo plazo, si se establece sobre estas condiciones.

Por ejemplo, el contenido nacional en las exportaciones de bienes manufacturados es más reducido para los países que se industrializaron tardíamente (Jhonson y Noguera, 2012).⁵ Lo mismo podría decirse de la calidad de empleos, la cantidad y calidad de los encadenamientos y los derrames en la forma de nuevas tecnologías y capacidades de investigación científico-técnicas. A su vez, habría que sopesar los beneficios entre escala e intensidad; por ejemplo, algunos estados tienen un valor añadido alto en las exportaciones, pero cuentan con una base industrial más pequeña, menos diversificada, bastante menos compleja y con una menor participación en los circuitos globales de comercio. En una muestra de 123 países subdesarrollados, los que mostraron mayores tasas de crecimiento real del PIB fueron los que lograron simultáneamente incrementar el contenido doméstico de las exportaciones y participar de manera más intensa en las cadenas globales de valor (UNCTAD, 2013, p. 22).⁶

Una mirada a la industria cubana en las últimas dos décadas

La actividad manufacturera en Cuba sufrió un duro golpe con la crisis económica que siguió a la desaparición de la comunidad socialista, y su papel en la economía ha tendido a debilitarse. Esto se debió a una combinación de efectos negativos que impactaron muy especialmente en el sector a comienzos de la década de 1990,

⁴ Esto incluye el comercio intra-firma propiamente, las franquicias, licencias y contrataciones, así como el comercio de las subsidiarias para acceder a mercados específicos.

⁵ Hay otros factores que también explican el resultado final; por ejemplo, las naciones con un mercado interno suficientemente grande (Estados Unidos, Japón, China) tienden a tener una base industrial propia más amplia, lo que les permite concentrar más eslabones de la cadena productiva. Otros que tienen una fuerte especialización en bienes relacionados con recursos naturales (Arabia Saudita, Rusia, Chile) exhiben un patrón similar, dado que el componente importado en el procesamiento de estos es muy reducido, al estar ubicados en las etapas iniciales.

⁶ El crecimiento económico de este grupo fue cinco veces superior (3,4 %) con respecto a los que se ubicaron en los valores más bajos en ambas categorías (0,7 %).

como la elevada dependencia de insumos importados, la imposibilidad de acceder a otros mercados en el corto plazo y la profundidad de los procesos de redimensionamiento que tuvieron lugar, ante la imposibilidad de mantener una planta industrial de elevada densidad energética con escasa competitividad externa.

El comportamiento del volumen de producción refleja una contracción profunda de la mayoría de las ramas industriales, con pocas excepciones que han logrado superar los niveles anteriores a la crisis después de sufrir un gran impacto inicial (tabla 1). Este descenso ha sido más pronunciado en ramas que son decisivas, tanto por su contribución al desarrollo económico como por su papel histórico en Cuba, como la fabricación de maquinarias, la química, los materiales de la construcción o el complejo azucarero.

Tabla 1. Volumen físico⁷ de producciones industriales seleccionadas (1989 = 100 %).

	1990	2011
Índice general (excepto la industria azucarera)	88,6 %	51,2 %
BAJA TECNOLOGÍA		
Azucarera	111,0 %	16,4 %
Alimentos	90,4 %	67,7 %
Bebidas	97,2 %	110,7 %
Tabaco	98,3 %	97,0 %
Textiles	90,1 %	6,8 %
MEDIA-BAJA TECNOLOGÍA		
Fertilizantes y otros	95,8 %	8,0 %
Refinación del petróleo	-	50,3 %
Materiales de construcción	93,2 %	28,5 %
Metales comunes	85,1 %	103,9 %
Productos metálicos	81,6 %	22,8 %
MEDIA-ALTA TECNOLOGÍA		
Otros productos químicos	97,7 %	86,1 %
Maquinarias y equipos	99,6 %	0,4 %
Maquinaria eléctrica	80,0 %	34,6 %
Equipos de transporte	79,1 %	3,0 %
ALTA TECNOLOGÍA		
Medicamentos y otros	-	865,1 %
Equipos de radio, televisión y comunicaciones	112,6 %	40,9 %
Instrumentos médicos, ópticos y de precisión	94,2 %	42,9 %

Fuente: Oficina Nacional de Estadística -ONE- (2009).

⁷ La tabla muestra las relaciones porcentuales del volumen físico de producción contra un año dado, obtenido a través de una selección de 197 productos que se agrupan al tomar como base la Clasificación Industrial Internacional Uniforme de las Naciones Unidas (CIIU), y se valoran a precios constantes de 1995. Como año de referencia para el cálculo de los índices se toma 1989. Al ser un índice de *quantum* permite trazar la evolución de las cantidades físicas producidas, sin tomar en cuenta la influencia de los precios. De esta forma brinda una información útil referida al nivel de actividad.

El complejo azucarero logró desarrollar una densa red de encadenamientos con otras ramas hacia finales de la década de 1980, por lo que llegó a convertirse en la única cadena productiva con alta integración en la economía doméstica. El descenso sostenido de sus niveles de producción y la desarticulación de los proveedores domésticos sugieren que su contribución al dinamismo de la economía se ha reducido sustancialmente. Su papel no ha podido ser sustituido totalmente por el turismo, aunque este ha significado un eje de articulación para algunas ramas específicas.

Uno de los pocos ejemplos de avance es la industria biofarmacéutica, cuyo impacto en la economía merece una reflexión particular. Este es el único caso de un sector de alta tecnología propiamente nacional que ha progresado al mismo tiempo que sus similares en el mundo, con un gran valor estratégico debido al esperado impacto transversal que tendrán estas técnicas en un futuro no lejano. También ha sido una garantía para asegurar a un costo menor, una proporción significativa de los suministros para el Sistema Nacional de Salud.

Sin embargo, su tamaño es reducido para el contexto de la economía cubana, excepto por el volumen de las exportaciones. Por su alta especialización y el nivel tecnológico requerido, la mayor parte del equipamiento y los insumos debe ser importada. Por ello, el efecto multiplicador sobre otras ramas industriales o de servicios es todavía escaso. Adicionalmente, el mayor desarrollo se ha alcanzado en la biotecnología para aplicaciones médicas; mientras que otras áreas con mayor impacto potencial en el sector productivo, como las vinculadas a la agricultura, la industria alimentaria o las energías limpias, muestran un menor avance.⁸ Sin embargo, habría que comenzar a explorar en qué medida se pueden potenciar sus derrames hacia otras esferas, incluso si se considera el modelo de negocios aplicado allí.

En cuanto a la fuerza de trabajo, el patrón es similar al descrito anteriormente. Se han perdido muchos empleos en el sector y su participación en la estructura de la ocupación ha disminuido. De las dieciocho ramas incluidas en este estudio⁹ solo tres experimentaron un incremento en el número de trabajadores (alimentaria, metalurgia ferrosa y combustibles), esta última fundamentalmente después de la puesta en marcha de la refinería de Cienfuegos.

⁸ Según Freeman (2003), la biotecnología no ha cumplido aún con todas las expectativas de aplicaciones que se pronosticaron entre los años 1970 y 1980. Si bien se están transformando la industria farmacéutica y la agricultura, en la química básica y la alimentación animal los nuevos procesos basados en la biología molecular no han probado aún ser más competitivos que las técnicas establecidas. Por otro lado, no hay una aceptación social generalizada de las técnicas de manipulación genética porque todavía no se conocen exactamente los efectos que ellas pueden tener sobre el ecosistema, y eso frena el desarrollo de sus aplicaciones. La biotecnología tiene muchas posibilidades de ser un motor de crecimiento en el futuro, pero no como sucesora de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC), sino en combinación con ellas.

⁹ Las siglas utilizadas para las ramas industriales son las siguientes: COB: combustibles, NFE: metalurgia no ferrosa, MAQ: construcción de maquinaria no eléctrica, EE: electrónica y electrotécnica, MET: productos metálicos, QIM: química, PCL: papel y celulosa, GRA: gráfica, MAD: forestal y elaboración de la madera, CON: materiales de construcción, VCE: vidrio y cerámica, TEX: textiles, VES: confecciones y vestidos, CUE: cuero, AZU: azucarera, ALM: alimentaria, PEQ: pesquera y BTA: bebidas y tabaco.

No obstante, estas ganancias no fueron suficientes para evitar una reducción del 30 % de los empleos industriales, desde un máximo de 700 000 en 1989. Incluso, un sector en expansión como las bebidas y el tabaco alcanzó a aumentar los volúmenes de producción con una disminución de los empleados, lo que probablemente obedeció a las mejoras de productividad derivadas de la atracción de inversión extranjera, que ha sido bastante significativa en esa rama. A diferencia de otros contextos, este patrón no puede ser atribuido de manera general a una mayor capitalización del sector, dado que los niveles de acumulación han sido bastante reducidos, como norma.

En la figura 1 se observa que el factor de mayor peso para justificar el incremento de la productividad, en la inmensa mayoría de las ramas industriales, es la pérdida de puestos de trabajo, situación que se corresponde con los sectores que quedaron ubicados en el segundo cuadrante (superior/izquierdo). Esta evolución amerita considerar seriamente las consecuencias estratégicas. Lo que se observa es la reducción de la escala de un sector clave para cualquier estrategia viable de desarrollo, junto a una pérdida absoluta de capacidades en las ramas que han liderado y que están llamadas a continuar marcando el sendero del cambio tecnológico. Junto a ellas, el progreso en las nuevas plataformas técnicas, como las TIC, ha sido insignificante. A esto debe añadirse el efecto sobre la posibilidad de proveer puestos de trabajo con alta complejidad a una fuerza de trabajo crecientemente calificada, de acuerdo con los años de escolaridad.

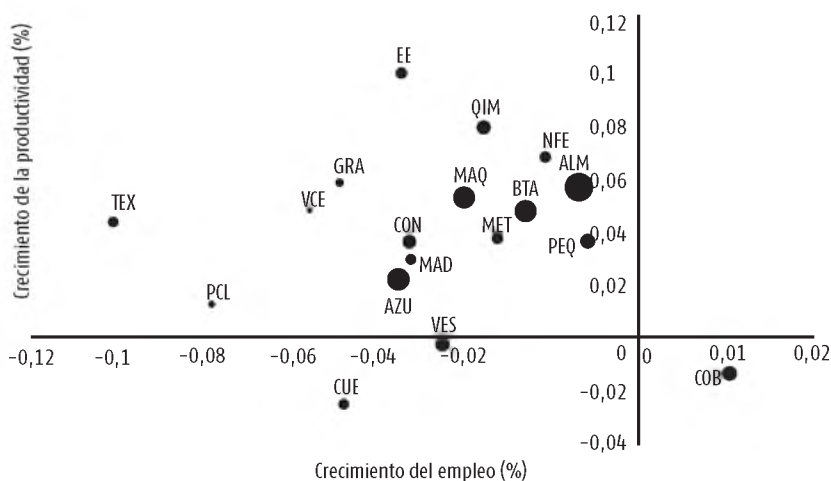


Figura 1. Tipología de crecimiento de las ramas industriales, Cuba (1989-2010).
Fuente: elaboración propia, a partir de ONE (2005, 2009, 2012).

Para calibrar la posición de Cuba en el escenario internacional se calculó el índice de competitividad industrial (ICI), según la metodología que emplea la

ONUDI. Este agrupa seis dimensiones y ocho indicadores en total: capacidad industrial (valor agregado manufacturero –VAM– per cápita),¹⁰ capacidad exportadora manufacturera (exportaciones manufactureras per cápita), impacto en el valor agregado manufacturero mundial (porcentaje del VAM mundial), impacto en el comercio industrial mundial (porcentaje del comercio manufacturero internacional), intensidad de la industrialización (porcentaje de la manufactura en el PIB y porcentaje de la industria de alta y media tecnología en el VAM) y calidad de las exportaciones (porcentaje de las exportaciones de manufacturas en el total y porcentaje de las exportaciones de media y alta tecnología en las exportaciones de manufacturas). En la tabla 2 se reportan los valores recogidos por cada indicador y el cálculo del ICI para Cuba.

Tabla 2. Índice de competitividad industrial, Cuba (2009).

INDICADOR	VALOR
VAM per cápita (dólares constantes, 2000)	413
Exportaciones manufactureras (Xs Man.) per cápita (dólares corrientes)	96,5
Porcentaje del VAM mundial	0,06
Porcentaje de las Xs Man. mundiales	0,04
Porcentaje VAM / PIB	10,5
Porcentaje de las ramas de alta y media tecnología en el VAM	6,3
Porcentaje Xsbienes manufacturados/Xs totales bienes	35
Porcentaje Xs alta y media tecnología/Xs totales bienes manufacturados	45,9
Índice de competitividad industrial	0,112
Posición en el escalafón mundial	93

Fuente: elaboración propia a partir de ONUDI (2011) y UNCTADStat (2013).

La ubicación de la nación en el escalafón mundial no es satisfactoria,¹¹ al estar por detrás de una buena parte de los países subdesarrollados, lo que incluye varios de la región latinoamericana. Sin embargo, esto no debe sorprender a partir del pobre desempeño descrito anteriormente. Vale la pena comentar algunos hallazgos. La cuota de mercado de las exportaciones manufactureras es inferior a la participación de la industria cubana en el VAM total, lo que sugiere que la competitividad externa de la mayor parte de esas producciones es muy baja.

En ese sentido, dentro de una lista de doce categorías de productos manufacturados utilizada por el Centro de Comercio Internacional,¹² Cuba registró

¹⁰ Entre paréntesis se reporta el indicador seleccionado para medir la dimensión propuesta, según la metodología de la ONUDI.

¹¹ Los detalles del cálculo de este índice, los resultados y el escalafón mundial pueden ser consultados en ONUDI (2011).

¹² Estas son: alimentos procesados, productos forestales, químicos, textiles, manufactura básica, maquinaria no eléctrica, TIC, cuero, componentes electrónicos, equipos de transporte, minerales y misceláneas.

un balance externo favorable en solo dos de ellas (alimentos procesados y minerales), las que se corresponden con un conjunto bien conocido de las ventas de bienes: azúcar de caña, bebidas alcohólicas (ron), tabaco y níquel. Esto, además de confirmar la elevada penetración de las importaciones, revela que más allá de algunas mercaderías tradicionales con bajo contenido tecnológico no se ha logrado un ascenso en la sofisticación de la oferta exportable. Esto es un obstáculo para el avance ulterior del sector, dado que tanto por el modesto tamaño del mercado interno como por la creciente interconexión productiva a nivel internacional, el acceso a los mercados extranjeros es una condición *sine qua non* para el crecimiento sostenible de la producción en términos de la balanza de pagos y la acumulación de nuevas capacidades tecnológicas.

Para explicar este desfavorable desempeño se deben tener en cuenta dos tipos de factores: primeramente, aquellos que provienen del efecto en Cuba de las tendencias mundiales explicadas anteriormente, dado que ellas sintetizan los motores fundamentales de crecimiento de la industria mundial en los últimos veinte años; un segundo conjunto de elementos recogerían aspectos singulares de la economía cubana, que no están presentes en otros contextos, o al menos no en la misma magnitud. Este declive es contemporáneo con procesos similares en América Latina, pero responde a causas diferentes. Las características de la industrialización cubana hacia 1989 y las debilidades que se identificaron en aquel momento (Marquetti, 1999) probaron ser muy costosas para la evolución del sector en el periodo subsiguiente.

Un primer factor explicativo está relacionado con la presencia de empresas extranjeras líderes en sus respectivos segmentos en el panorama industrial cubano. Hasta el momento, solo se han establecido asociaciones internacionales de este tipo en las bebidas alcohólicas (Habana Club Internacional S. A.), el tabaco (Habanos S.A.) y el procesamiento de níquel (Moa Níquel S. A.). Las dos primeras están más enfocadas en la distribución del producto, aunque su éxito debe haber permitido inversiones significativas para ampliar capacidades y mejorar la tecnología a lo largo de la cadena productiva. El tercer ejemplo incluye una planta de procesamiento de níquel, pero no ha desembocado hasta el momento en la incorporación de nuevos productos a la canasta exportadora. Sus inversiones se han orientado, como norma, hacia la ampliación de capacidades y el aumento de la eficiencia operativa, por ejemplo, al reducir la densidad energética de la industria y optimizar el proceso productivo. Los restantes contratos han sido de pequeño volumen y orientados a satisfacer una demanda específica en el mercado interno. En este contexto se puede entender que una industrialización basada en la inserción en cadenas globales de valor, de la mano de grandes ETN, no haya sido posible hasta el momento.

Ahora bien, cabe la pregunta: ¿por qué no se ubican en Cuba las grandes ETN? Aquí concurren una serie de factores internos y externos. Si se tienen en cuenta los patrones dominantes de los flujos de IED en el mundo, a primera vista, las ventajas comparativas clásicas de la Isla no se ajustan completamente a los estándares vigentes, al menos en lo que se refiere a las grandes cadenas globales, como la automovilística o la electrónica. En general, los

países más exitosos se han distinguido por una gran disponibilidad de mano de obra barata y un estado adecuado de la infraestructura de apoyo (puertos, comunicaciones, aeropuertos, etcétera), acceso al mercado norteamericano y flexibilidad en la legislación nacional. Cuba no cumple prácticamente con ninguno de esos requisitos, por lo que no existe un incentivo especial para este tipo de inversiones.

Algunas de estas condiciones se deben a factores estructurales (demografía, prestaciones sociales), que no variarán significativamente en los próximos años. Sin embargo, la política de Estados Unidos, aunque tiene un carácter eminentemente exógeno, es un factor que distorsiona la mayoría de las ventajas que el país puede explotar, como su ubicación geográfica (rutas principales de comercio, cercanía a ese mercado, insularidad) y la calificación de su fuerza de trabajo. Sería difícil imaginar que en otras condiciones una parte sustancial de las inversiones de empresas multinacionales, de alta tecnología en Costa Rica, no hubiese tenido como destino a Cuba (Spadoni, 2006).

No obstante, también existen elementos de política económica doméstica que limitan considerablemente un potencial ya de por sí disminuido. Entre ellos se pueden mencionar la discrecionalidad en la aplicación de la Ley para la Inversión Extranjera, la ausencia de una política estratégica en ese ámbito, la inflación de los costos laborales efectivos (Willmore, 2000) y las distorsiones del sistema de precios, restricciones «de facto» para ciertas ramas como la agroindustria cañera, entre otros. Asimismo, el pobre desarrollo de infraestructuras claves está relacionado con políticas horizontales como las que giran en torno a la acumulación, que no han tenido una proyección adecuada en estos años.

Algunas limitaciones del enfoque actual. Propuestas para un desarrollo perspectivo

De acuerdo con lo establecido en los *Lineamientos de la política económica y social del Partido y la Revolución* (Partido Comunista de Cuba –PCC–, 2011), las prioridades para el desarrollo de la industria manufacturera giran en torno al fomento de las exportaciones, la reducción de los costos, la producción de insumos para el mercado doméstico y la continuación del proceso de redimensionamiento. Al seguir las pautas del análisis realizado en las secciones anteriores, se pueden hacer algunas observaciones. Cualquier programa de revitalización productiva para la industria requiere de estructuración dentro de un esquema más integral, que tome en cuenta las necesidades de la transformación productiva a lo largo de la economía. Torres (2012) argumenta que un marco de este tipo está ausente en los planteamientos actuales referidos a las bases para una transformación productiva que apoye el desarrollo económico a largo plazo. Una de las principales debilidades identificadas fue la dispersión de las metas y la escasa interrelación entre los distintos componentes e instrumentos, a la vez que se mantiene la preeminencia de los métodos administrativos para conseguir los resultados esperados.

En las prioridades enunciadas se observa un énfasis notable en los beneficios estáticos –mejor asignación de recursos a partir de una mejor

compatibilización de necesidades y recursos, reducción de los gastos improductivos, canalización de recursos hacia fines priorizados-, los que reciben una mayor ponderación respecto a las ganancias dinámicas asociadas al cambio estructural, como: mejora de los incentivos productivos en un contexto de mayor competencia y menor distorsión en los precios relativos; explotación adecuada de los recursos naturales y con ello ampliación de las fuentes internas de acumulación; uso intensivo de las ventajas adquiridas en el proceso de desarrollo; diversificación de los motores de crecimiento y con ello reducción de la vulnerabilidad sistémica ante las crisis; mejor balance entre el desarrollo nacional y el progreso territorial, entre otras. Tampoco se aprecia un tratamiento integral de los factores microeconómicos que limitan el desempeño, como el sistema de formación de precios, los proveedores, el acceso al mercado internacional, la contratación de servicios de apoyo, el papel de la competencia, etcétera.

Los medios para lograr estos objetivos también aparecen escasamente recreados. Es notorio el pobre abordaje que se hace de las condiciones necesarias para la competitividad externa, tanto por la vía del comercio como lo que corresponde a la IED. En la mayoría de los casos, las prioridades ramales de la industria se asocian a proyectos de pequeña escala, cuyo destino es el mercado doméstico y la explotación de ciertos recursos naturales. Una integración más efectiva en el mercado internacional es esencial para cualquiera de esos empeños; esta pasa necesariamente por el establecimiento de alianzas con socios extranjeros que vayan más allá del ámbito comercial.

Parece sensato asumir que en las condiciones actuales, el tránsito hacia una senda sostenible de mayor desarrollo requerirá una expansión notable de la producción industrial doméstica, con una combinación de ganancias de productividad y creación de nuevos puestos de trabajo. En caso contrario, el déficit externo de bienes seguirá aumentando, incluso a ritmos mayores que en el pasado. Asimismo, la dinámica demográfica exigirá un crecimiento significativo de los niveles actuales de productividad laboral, lo que exigirá, a su vez, mayores volúmenes de capitalización, procesos estrechamente vinculados con la industria.

El financiamiento del desbalance externo demandará un mejor acceso a los mercados internacionales y en última instancia un crecimiento en la capacidad de honrar los compromisos asumidos a través de la multiplicación del potencial exportador. Sin una mejoría del déficit en bienes a través de exportaciones manufactureras más dinámicas, esto solo se lograría con un continuo crecimiento del superávit en el balance de servicios, lo que puede ser difícil de alcanzar por varias razones: en primer lugar, el mercado principal de las exportaciones cubanas actuales está prácticamente saturado, por lo que será un desafío, incluso, mantener los niveles de envíos de los últimos ocho años; en segundo lugar, el modelo de negocios que sostiene la venta de servicios médicos no permite expandir estos más allá de ciertos límites, a partir de la necesidad de mantener en Cuba a un número determinado de estos profesionales. Lo mismo ocurre en menor medida en otras áreas como la educación, la ingeniería y otras profesiones técnicas. De hecho, en este último

caso, mantener ese modelo a largo plazo y planificar incrementos por esa vía no es compatible con una recuperación sostenida de la actividad industrial en el país. Asimismo, sería arriesgado asumir que las favorables condiciones en que se han negociado los acuerdos de suministro hasta el presente se puedan replicar en otros mercados.

A su vez, es previsible que el incremento de la absorción interna se vea impulsado tanto por el lado del consumo privado como por las inversiones. Se conoce que una mejora en el ingreso per cápita se asocia a la compra de bienes de uso duradero mientras que el propio dinamismo económico genera mayores niveles de acumulación que permitan sostener ese impulso hacia el futuro. Satisfacer esa demanda requiere un tejido industrial sofisticado, capaz de producir bienes de capital y artículos de uso duradero, una característica que no posee en este momento la manufactura cubana. Finalmente, es clave acelerar el desarrollo de proveedores domésticos de servicios productivos, mediante la contratación pública y el estímulo de la competencia. Para ello se requiere desmontar las barreras artificiales que entorpecen la libre competencia,¹³ independientemente del tipo de propiedad.

Reflexiones finales

A nivel global, se puede afirmar que el país ha atravesado un proceso sostenido de desindustrialización desde los modestos niveles que mostró hacia finales de la década de 1980. Esto se corrobora, en primera instancia, a partir de la observación del papel descendente de este sector en el PIB, la creación de puestos de trabajo y otras dimensiones relevantes del desarrollo. Hay cinco características que pueden describir someramente el desempeño del sector:

1. Se han perdido consistentemente capacidades en sectores tradicionales de gran importancia para la economía cubana como la agroindustria cañera, y en menor medida la industria alimentaria y la fabricación de maquinaria agrícola.
2. Se reduce el peso relativo de ramas complejas y decisivas para la acumulación, como la construcción de maquinarias y los equipos de transporte.
3. El progreso ha sido muy escaso en ramas que están estrechamente relacionadas con las plataformas tecnológicas claves del paradigma tecno-económico actual, como las TIC.
4. Las características de la industria bio-farmacéutica limitan su capacidad de actuar como una fuente significativa de externalidades positivas para el conjunto del sistema económico.
5. Se profundiza la escasa competitividad externa y se consolidan los nichos tradicionales vinculados a manufacturas de baja intensidad tecnológica (bebidas y tabaco) y basadas en recursos naturales (níquel).

¹³ Un análisis de varias de ellas se puede encontrar en Díaz y Torres (2012).

No se utiliza la IED como una fuente significativa de enganche con los circuitos más dinámicos del comercio internacional.

A pesar de que en la actualidad una buena parte del desarrollo industrial transcurre a través de la actividad de las ETN y la inserción en cadenas globales de valor, es posible también contemplar opciones complementarias vinculadas a determinados sectores, que por su volumen y tradición pueden constituirse en núcleos que generen derrames de diverso tipo hacia otras actividades. Un ejemplo clásico es la agroindustria cañera.

Existen varios elementos que permiten concebir a este sector como un pivote indispensable para el futuro industrial de la nación. Primeramente, diversos factores estructurales del mercado azucarero internacional apuntan hacia un sostenimiento de los precios del azúcar en niveles razonablemente altos.¹⁴ Asimismo, la experiencia de grandes productores como Brasil ha mostrado el valor y la variedad de los derivados provenientes de la caña de azúcar y el notable desarrollo científico y tecnológico que conlleva el aprovechamiento de estas potencialidades. En tercer lugar, a partir de la combinación de varias fuentes y opciones tecnológicas, esta industria puede constituirse en una fuente importante de energía, tanto en forma de electricidad como de etanol y biogás (Soligo y Myers, 2010; Sulroca, 2011). Otro elemento importante está relacionado con la demanda intermedia de bienes de capital e insumos que genera, lo que puede contribuir a una reindustrialización limitada en ciertos sectores industriales. Esta capacidad de integrar verticalmente una gran cantidad de eslabones en la economía doméstica ya fue comprobada en las tres décadas hasta 1989 (Rodríguez, 1990).

Otras actividades con un potencial interesante serían el turismo y la industria del níquel. No obstante, en el primer caso se requiere un tránsito gradual hacia un nuevo modelo turístico, que permita el enlace con ramas de valor agregado. En el caso del níquel, dado que las mayores oportunidades están asociadas a la extensión de la cadena productiva «aguas abajo» para crear conexiones con el complejo metal-mecánico, se requieren grandes inversiones respaldadas por empresas extranjeras de gran peso en el sector, algo que no parece muy probable en las actuales circunstancias. A su vez, posiblemente tendría que abarataarse el costo real de la energía, por el peso que tiene en la estructura de costos de esta actividad. No obstante, debe ser vigilada dicha opción por las derivaciones que puede tener hacia la fabricación de bienes de capital. Otras posibilidades parecen más remotas en la actualidad, aunque también con gran impacto potencial como la extracción y procesamiento de hidrocarburos o la fabricación de equipos médicos asociado a la provisión de servicios de salud a gran escala en el mercado doméstico. Es urgente repensar las bases del desarrollo industrial

¹⁴ Entre ellos están la demanda de grandes países en rápido crecimiento como China e India, el desmontaje de los subsidios azucareros en grandes consumidores como la Unión Europea y el incremento de la producción de etanol a partir de guarapo.

contemporáneo en el país al incorporar las tendencias mundiales, de otra forma será muy difícil hacerlo sostenible.

BIBLIOGRAFÍA

- BALDWIN, R. (2011): «Trade and Industrialization after Globalisation's 2nd Unbundling: How Building and Joining a Supply Chain are Different and Why it Matters», NBER working paper 17716, Cambridge, Massachusetts.
- CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE COMERCIO Y DESARROLLO (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> [31/3/2013].
- UNCTADSTAT (2013): <http://unctadstat.unctad.org/ReportFolders/reportFolders.aspx?sCS_referer=&sCS_ChosenLang=en> [31/3/2013].
- DÍAZ, I. y R. TORRES (2012): «Desafíos estructurales en el sector productivo», en O. Pérez y P. Vidal (eds.), *Miradas a la economía cubana. El proceso de actualización*, Editorial Caminos, La Habana, pp. 29-39.
- FREEMAN, C. (2003): «Policies for Developing New Technologies», *SPRU Electronic Working Paper Series*, n.º 98.
- GUERRIERI, P. y V. MELICIANI (2005): «Technology and International Competitiveness: the Interdependence between Manufacturing and Producer Services», *Structural Change and Economic Dynamics*, vol. 16, pp. 489-502.
- HIRSCHMAN, A. O. (1958): *The Strategy of Economic Development*, Yale University Press, New Haven.
- JOHNSON, R. y G. NOGUERAS (2012): «Accounting for Intermediates: Production Sharing and Trade in Value Added», *Journal of International Economics*, vol. 86, n.º 2, marzo, pp. 224-236.
- KALDOR, N. (1966): *Causes of the Slow Rate of Economic Growth of the United Kingdom: an Inaugural Lecture*, Cambridge University Press, London.
- LEWIS, W. A. (1954): «Economic Development with Unlimited Supplies of Labour», *The Manchester School*, vol. 28, n.º 2, pp. 139-191.
- MARQUETTI, H. (1999): «La industria cubana en los años noventa: reestructuración y adaptación al nuevo contexto internacional», tesis de doctorado, Centro de Estudios de la Economía Cubana (CEEC), La Habana.
- McKINSEY GLOBAL INSTITUTE (MGI) (2012): *Manufacturing the Future. The Next Era of Global Growth and Innovation*, McKinsey and Company, New York.
- OFICINA NACIONAL DE ESTADÍSTICA (ONE) (2005): *Anuario Estadístico de Cuba*, La Habana.
- _____ (2008): *Anuario Estadístico de Cuba*, La Habana.
- _____ (2009): *Anuario Estadístico de Cuba*, La Habana.
- _____ (2012): *Anuario Estadístico de Cuba*, La Habana.
- ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO (OMC) (2012): *Informe sobre el comercio mundial 2012*, Ginebra.
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO INDUSTRIAL (ONUDI) (2011): *Informe sobre el Desarrollo Industrial 2011*, Ginebra.
- PARTIDO COMUNISTA DE CUBA (PCC) (2011): *Lineamientos de la política económica y social del Partido y la Revolución*, La Habana.

- PÉREZ, C. (2002): *Technological Revolutions and Financial Capital: the Dynamics of Bubbles and Golden Ages*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham.
- _____ (2010): «Una visión para América Latina: dinamismo tecnológico e inclusión social mediante una estrategia basada en los recursos naturales», *Revista de la CEPAL*, n.º 100, pp. 123-145.
- PREBISCH, R. (1950): *The Economic Development of Latin America and its Principal Problems*, United Nations, New York.
- RODRÍGUEZ, J. L. (1990): *Estrategia del desarrollo económico en Cuba*, Editorial de Ciencias Sociales, La Habana.
- ROSENSTEIN-RODAN, P. (1943): «Problems of Industrialization of Eastern and South-Eastern Europe», *Economic Journal*, vol. 53, n.º 210-211, pp. 202-211.
- SOLIGO, R. y A. MYERS (2010): «Energy Balances and the Potential for Biofuels in Cuba», en J. Benjamin-Alvarado (ed.), *Cuba's Energy Future: Strategic Approaches to Cooperation*, Brookings Institution Press, Washington D. C.
- SPADONI, P. (2006): «Foreign Direct Investment in Costa Rica's High Technology Sectors: Economic Impact and Future Challenges», <http://stonecenter.tulane.edu/uploads/Spadoni_Resume.pdf> [29/9/2011].
- 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.º 1-2, pp. 7-24.
- SULROCA, F. (2011): «La agroindustria bioenergética de la caña de azúcar y sus perspectivas en Cuba», tesis de doctorado, CEEC, La Habana.
- TORRES, R. (2012): «Las políticas sectoriales en las transformaciones del modelo económico cubano», ponencia, Seminario de Economía y Gerencia Empresarial en Cuba, CEEC, La Habana.
- WILLMORE, L. (2000): «Export Processing Zones in Cuba», *DESA Discussion Paper*, n.º 12, United Nations, New York.

