

PROPUESTAS PARA LA ACTUALIZACIÓN Y CONCRECIÓN DE LOS SECTORES ESTRATÉGICOS.

Documento elaborado por el Dr. Juan Triana Cordoví del Centro de Estudios de la Economía Cubana de la Universidad de La Habana a solicitud de la Asociación Nacional de Economistas y Contadores de Cuba (ANEC)

INTRODUCCIÓN.

El propósito de este documento es invitar a una reflexión que permita traer a estos tiempos (actualizar / modernizar / adecuar) lo referido a los sectores estratégicos definidos en el documento **Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social hasta 2030: Propuesta de Visión de la Nación, Ejes y Sectores Estratégicos** aprobado en el 7mo. Congreso del Partido Comunista de Cuba, abril 2016.

El reconocimiento del carácter multidimensional del desarrollo, la definición de visión de país, la identificación de ejes estratégicos y la identificación de sectores estratégicos constituyen una unidad lógica en el ámbito conceptual.

Puede afirmarse que, de forma general, ese documento contiene la agenda de transformaciones necesarias que Cuba requiere y dibuja los contornos de la modernización del sistema económico cubano.

Tal cual aparece en el documento mencionado, los ejes estratégicos se definen como los pilares, las fuerzas motrices, que permiten estructurar el Plan de Desarrollo y son los portadores del contenido cualitativo de las transformaciones, para concretar la estrategia de desarrollo y alcanzar la visión de país. Son, de alguna manera, horizontales a todo el sistema económico del país en cualquiera de sus dimensiones territoriales; nacionales, provinciales y municipales.

¿Son esos los ejes estratégicos en los que debe basarse todo el programa de transformación económica del país?

Aun cuando puedan realizarse algunas precisiones en el significado y alcance de algunos de ellos, en general creo que esos son los resortes que le permitirán al país avanzar hacia el desarrollo y desde mi perspectiva están perfectamente alineados con la visión de país.

SECTORES ESTRATÉGICOS.

Cuatro años después de haberse aprobado los sectores estratégicos, el contexto ha cambiado dramáticamente y también la situación interna del país, lo que de alguna manera obliga a este ejercicio de actualización o adecuación.

Los sectores estratégicos fueron definidos como aquellos con potencial estratégico para alcanzar la transformación estructural de la economía focalizando el esfuerzo tecnológico, financiero y organizativo en función de esa transformación estructural, deben ser, además los que contribuyan en mayor medida a los ejes estratégicos¹.

Sobre la base de diez criterios metodológicos y luego de varios ejercicios en los que se utilizaron diferentes técnicas estadísticas, así como el criterio de expertos (entre ellos viceministros de los diferentes ministerios, tanto sectoriales como ramales)² y otros criterios de orden socio - políticos, se identificaron once sectores estratégicos.

A la definición de los once sectores estratégicos le acompañaba un grupo de recomendaciones en términos de políticas económicas y transformaciones institucionales, contenidos en los numerales 248, 249, 250 de la página 26 del citado documento, que se listan más abajo:

- 1- el desarrollo de actividades productivas, comerciales y;
- 2- de servicios de baja dotación de capital, basadas en pequeñas y medianas empresas que tributan a;
- 3- encadenamientos productivos con empresas principales y;
- 4- al desarrollo local³,

Se reconocía además que para lograrlo se requerían transformaciones significativas en:

- 1- los esquemas de organización industrial,
- 2- en las estructuras empresariales (incluyendo un papel más importante de las empresas de menor tamaño) y,
- 3- transformaciones gerenciales de mayor magnitud que favorezcan de manera efectiva los procesos de descentralización y
- 4- la elevación de la autonomía empresarial⁴.

¹ En el ejercicio inicial a través del cual se identificaron esos sectores eran mucho menos que los que aparecieron en el documento final que se hizo público.

² En el proceso de elaboración no se disponía de una matriz insumo – producto lo cual hubiera ayudado a una determinación mas precisa de esos sectores.

³ Proceso que no se ha acometido con la suficiente amplitud y profundidad

Todo ello en función de propiciar una economía más abierta en cuanto a su participación en el comercio mundial, más articulada internamente y con mayor capacidad para la difusión del progreso económico y tecnológico al interior de su sistema productivo como plataforma de apoyo de su competitividad.

A continuación, se listan los sectores y se realiza una apreciación muy sintética de los resultados luego de estos cuatro años

- 1- Construcción. El avance ha sido insuficiente, tanto en la introducción de nuevas tecnologías como en el despliegue de la industria de materiales de la construcción. Todavía en el 2018 se producía el 42,3% del cemento que se fabricaba en 1989 y un 2,5% menos que el 2010, mientras que en caso de las barras de acero corrugadas las cifras eran un 17,2 y 65,6% respectivamente. En general, los materiales de construcción eran en 2018 el 32,8% de los que se fabricaban 30 años atrás.
- 2- Electroenergético; se ha avanzado en lo referente a la energía renovable, en especial fotovoltaica, pero aun se aprovecha muy poco ese potencial. Exploración, producción y refinación de petróleo no ha tenido cambios tecnológicos significativos. Adicionalmente, la extracción de petróleo crudo no creció entre el 2008 y el 2018. Actualmente se reporta que se encuentra en solo 3 millones de TM anuales.
- 3- Telecomunicaciones, tecnología de la información y conectividad; es sin dudas en donde mas se ha avanzado, con efectos muy positivos sobre la vida cotidiana y la economía, tanto en términos de ingresos por exportaciones, como en cuanto a eficiencia y ahorro de tiempo en los procesos.
- 4- Logística integrada de transporte, almacenamiento y comercio; aun cuando el puerto del Mariel significa un avance en estos términos y una modernización tecnológica de primer orden. Su eficiencia, capacidades disponibles y sistemas de gestión están aun muy lejos de lo que se necesita. La logística del comercio interior se sigue viendo afectada por la falta de almacenes mayoristas, la centralización del comercio de productos agrícolas mediante la organización de acopio nuevamente y la no aplicación de la política de subsidio a los productos en vez de a las personas que lo requieran. Adicionalmente las limitaciones impuestas por la pandemia han afectado más aún los abastecimientos del comercio

⁴ Tampoco aquí se avanzó suficientemente y en algunos casos las transformaciones realizadas tuvieron un efecto contrario (tal es el caso de las OSDES y su impacto en la autonomía de las empresas)

minorista, con serias limitaciones para el comercio on line, que ha pretendido implementarse sin las condiciones necesarias para ello.

- 5- Logística integrada de redes e instalaciones hidráulicas para el consumo de la población; es otro de los “sectores” donde han ocurrido avances significativos, en especial en la modernización de las redes con mejoras en la eficiencia del manejo y en el ahorro del agua.
- 6- Turismo y su diversificación; el turismo se ha consolidado como un sector decisivo, sobre todo en términos de ingreso bruto, pero la diversificación que ha ocurrido aun dista de su potencial, todavía descansa en gran medida en un turismo de sol y playa, bajo la modalidad de todo incluido. Padece de varios problemas graves, calidad de los servicios, precios de los productos, calidad y diversidad en un segmento clave como A+B (alimentos y bebidas) que comparados con los competidores del área es menor. Ello ha motivado, baja ocupación lineal lineal – que en el 2019 fue solo de 36,5%- y bajo ingreso por turista. En general, los ingresos brutos del sector del turismo internacional en el 2019 estuvieron un 1,5% por debajo de los ya alcanzados en el 2010. El aprovechamiento de su capacidad de encadenamiento ha crecido, pero sigue estando por debajo de la oportunidad que brinda. A lo anterior hay que añadir que el comportamiento de uno de los mercados naturales y más importante, Estados Unidos, dependerá de las veleidades de cada administración de ese país.
- 7- Servicios profesionales (médicos); han mantenido su liderazgo en los ingresos por exportaciones, pero con una tendencia a la disminución de sus ingresos. Se mantiene una alta concentración de mercados y una modalidad de exportación (modo 4) que dificulta la integración con sectores afines. Los requisitos para desarrollar el turismo de salud y de calidad de vida no se han alcanzado a pesar de que podemos competir en calidad del servicio e incluso en precios, al menos en la región.
- 8- Agroindustria no azucarera y alimentaria; los pocos resultados son palpables y hoy se han convertido en uno, si no el más grande de todos los problemas urgentes y estratégicos que enfrenta el país. donde alrededor del 70% de la alimentación tiene origen en las importaciones.
- 9- Farmacéutico, biotecnológico y producciones biomédicas; se ha consolidado el sector biotecnológico, la farmacéutica tradicional sigue sin satisfacer las necesidades del país -una última cifra reportaba 80 medicamentos en falta en las farmacias- los productos biomédicos requieren pasar a una etapa superior en cuanto a producción y nuevos mercados. Las aplicaciones de la biotecnología en otras ramas como la

agricultura todavía son insuficientes. La capacidad de encadenamiento del sector con otras ramas la industria nacional es relativamente baja.

10-Agroindustria azucarera y sus derivados, con énfasis en la reconversión energética; luego de cuatro años pocos avances pueden constatarse, los resultados de la producción azucarera siguen siendo poco satisfactorios, con resultados por debajo de los 2 millones de toneladas de azúcar desde el año 2004, los rendimientos de caña por hectárea se mantienen lejos de la media mundial y de nuestra región y la industria de derivados tampoco muestra cambios positivos significativos. La reconversión energética ha quedado trunca; una sola bioeléctrica cuando ya al menos deberían existir cuatro o cinco. De igual manera hay que atender a los costos del kilowatt de fotovoltaica y de las baterías de almacenamiento y su comparación con los costos del kilowatt con bagazo y marabú junto al coste de oportunidad de la utilización del marabú en la exportación de carbón.

11-Industria ligera enfocada hacia el mercado interno; lo que indican los datos es que se ha incrementado la dependencia importadora del país, lo cual de alguna forma es indicador de que los propósitos no se han cumplido. Esta industria aun dista de acercarse al potencial que el sector turístico brinda.

Vale la pena destacar, que entre los sectores estratégicos para el país no se incluyó la producción de níquel + cobalto, que sigue siendo el principal producto exportable del comercio exterior cubano.

¿Tiene capacidad el estado para brindar el apoyo necesario a todos y cada uno de ellos? La respuesta es negativa.

En resumen:

- 1- La cantidad de sectores identificados resulta excesiva. Once sectores para una economía del tamaño de la economía cubana parecen demasiados, en especial en cuanto a asignación de recursos.
- 2- La amplitud que abarca cada sector provoca que se pierda el foco del esfuerzo y que industrias / empresas decisivas para el país sean tratadas de igual manera.
- 3- La cantidad de sectores y la amplitud de ellos también dificulta el enfoque de cadena productiva, de valor y logística. Por ejemplo, “la industria manufactura con enfoque hacia el mercado interno” mezcla diferentes tipos de industrias, con desigual grado de tecnología y obsolescencia tecnológica, capacidad de exportación y/o sustitución de exportaciones, e impacto en la demanda final, etc.

La historia económica de Cuba ofrece tres ejemplos claros y exitosos de industrias priorizadas, cada uno con sus propias características distintivas; la industria azucarera a partir de 1964; el turismo en el período comprendido entre 1988 y 2000; la industria biotecnológica. A todas son comunes; mecanismos expeditos de toma de decisiones, atención desde la más alta dirección del país de forma directa, alta prioridad en la asignación de recursos. A diferencia de la primera, en el caso de las últimas dos lo han hecho en plena competencia con el mercado internacional.

Recomendación 1.

Cambiar el enfoque de sectores a industrias específicas y sus cadenas de valor⁵.

Concentrar el esfuerzo en aquellas industrias de mayor impacto directo en la reducción de problemas urgentes y estratégicos que enfrenta Cuba, a saber, Restricción financiera externa y deuda externa, dependencia alimentaria, dependencia energética, precarización del empleo y creciente desigualdad⁶.

	Disminución de la restricción financiera externa	Reducción de la dependencia alimentaria	Reducción de la dependencia energética	Disminución del desempleo y de la precarización del empleo	Disminución de la desigualdad
Industria A					
Industria B					

⁵ Por ejemplo, el sector farmacéutico, biotecnológico y de productos biomédicos presenta diferencias sustanciales hacia lo interno; de un lado, la farmacéutica tradicional donde el contenido de I + D + i es relativamente bajo comparado con la farmacéutica biotecnológica, donde el componente de I + D + i tiene un peso determinante en la competitividad del producto final, que asume riesgos de mercado muy alto y tiene en determinados productos posibilidades de inserción internacional que no la tiene la farmacéutica tradicional.

⁶ Un criterio de identificación de industrias y empresas decisivas tiene que enfocarse en estos elementos para la etapa de recuperación que abarcará al menos hasta el 2022-2023, para ello lo primero debe ser una redistribución de recursos para la inversión en el sector agropecuario más la industria alimentaria, industria azucarera y la del níquel, así como una racionalización de las inversiones en el turismo, priorizando el sector extra hotelero de negocios. La exportación de servicios de salud debe desarrollar inmediatamente el turismo de salud ante la perspectiva de mayores caídas en la penetración de mercados externos, adicionalmente, deben asignarse recursos de manera emergente a la recuperación de la producción de petróleo nacional con un impacto mayor a corto plazo en relación a las FRE.

Podría ser más conveniente definir cuáles serían las industrias⁷ decisivas / estratégicas que deben ser apoyadas de forma determinante por el gobierno central. Lo que se desea significar es que, dados los limitados recursos que el gobierno dispone, está obligado a escoger industrias / empresas / productos más que sectores y debe limitar el número de las mismas. De las escogidas hay que intentar manejar el mayor conocimiento posible, tanto dentro del país, como en el mundo. Fomentar la participación de todas las formas productivas y propiedad logrando encadenamientos que reduzcan las necesidades de importación y agreguen valor. Además, se debe “despejar el camino”, en términos regulatorios.

Aquellas industrias (incluye el sector agropecuario) asociadas a la producción de alimentos y con mayor impacto en la seguridad alimentaria estarían dentro de las escogidas, pero no todas. Debe ponerse el énfasis en aquellas capaces de potencialmente sustituir importaciones eficientemente. Tal es el caso de las producciones de arroz, frijoles, maíz, frutas y vegetales en conserva, carne de cerdo, carne de pollo y pescado entre los renglones de mayor peso.

Se trata de un problema de prioridades para la asignación de recursos muy escasos y por lo tanto es decisivo garantizar un alto impacto en aquellos problemas definidos anteriormente.

Debe entenderse, además, que este debe ser un enfoque dinámico, que requiere de una actualización periódica que evite la asignación mecánica o inercial de los recursos.

Recomendación 2.

Consolidar la posición alcanzada por industrias / empresas que han tenido éxito en las exportaciones.

Se trata, en lo fundamental de contribuir a incrementar su productividad y competitividad, propiciando mejoras significativas en la cadena de valor de dichos productos / negocios, logrando sistemas regulatorios más expeditos que faciliten la labor de las mismas.

Recomendación 3.

Identificar nuevas industrias (productos / servicios / negocios) con efectividad demostrada que puedan contribuir a reducir la intensidad de los problemas urgentes y estratégicos que enfrenta el país.

En este caso promover alianzas entre empresas nacionales (estatales y no estatales) así como con empresas extranjeras puede resultar una vía adecuada

⁷ Se asume el término industrias como un genérico, empresas de servicios también estarían incluidas

que facilite el despegue y la consolidación de esas nuevas industrias / negocios.

En ningún caso, *el tamaño o las formas de propiedad deben constituir una barrera a la creación* de dichas industrias.

Final.

Resultaría necesario un conocimiento profundo de esas industrias y sus procesos de negocios para identificar cuáles son sus necesidades de mejora en términos de productividad, tecnología, mercado, así como en cuanto a las reglas de juegos a las que está subordinada. Un enfoque desde la perspectiva de cadenas de valor puede ayudar significativamente en este propósito⁸, de la misma forma que crear equipos de trabajo (coordinación interinstitucional estable, grupos temporales de trabajo) que permitan identificar con el mayor detalle posible donde están los cuellos de botella (tanto de las actividades principales como de las complementarias) y lo que debe hacerse para resolverlos pudiera ser conveniente.

Sería conveniente además poder *identificar el rol de todos los agentes económicos (formas productivas) en esos procesos promoviendo la complementariedad entre ellos*⁹, incentivando el surgimiento de *nuevas empresas*¹⁰ allí donde contribuyan a la agregación de valor y *concentrar el papel de los ministerios al ámbito regulatorio*, dejando el manejo de los procesos a las empresas existentes o a aquellas que se creen cuando sea necesario.

Para ello resulta determinante alinear (lograr la mayor coherencia posible) aspectos que cortan horizontalmente los procesos principales y secundarios de esas industrias /negocios, a saber;

- a. Marco legal, sistema regulatorio e incentivos.
- b. Apalancamientos fiscales, financieros y crediticios¹¹.
- c. Necesidades de I+ D + i; alianzas con centros de investigación; formación y capacitación con propósitos específicos.

⁸ Existe una práctica en relación con el Turismo, donde se realizan reuniones periódicas para examinar problemas y coordinar acciones que puede ser un antecedente.

⁹ Un ejemplo son los arrendadores de viviendas para el turismo, pero también los transportistas y restaurantes vinculados a ese sector. Otro segmento potencialmente importante son las cooperativas no agropecuarias que deberán desarrollar sus potencialidades sin obstáculos, así como las CPA y CCS en el caso del sector agropecuario.

¹⁰ Entre reestructuraciones fallidas tipo Osde- UEB, experimentos en cooperativas que nunca terminan, y TCP que no se legitima como PyMes, Cuba ha perdido muchísima capacidad empresarial en los últimos años.

¹¹ Se requiere una banca de fomento agrícola e industrial para apoyar a los TCP, cooperativas y PyMES que les permita transitar hacia productos y servicios de mayor complejidad tecnológica y más valor agregado.

- d. Coordinación interinstitucional¹².
- e. Sistema logístico.

¹² Lo logrado con la COVID en término de coordinación de diferentes organizaciones, de gobierno, empresas, centros de investigación, es sin duda un ejemplo a utilizar con las adecuaciones correspondientes en cada caso.