

CUBA Y VIETNAM: UN NUEVO ANÁLISIS DE LAS REFORMAS ECONÓMICAS



Agencia Sueca de Cooperación
Internacional para el Desarrollo



Departamento de Economía
Facultad de Ciencias Sociales
Universidad de la República
Uruguay

Esta edición ha sido posible gracias al “Programa de Formación en Economía para Funcionarios del Gobierno de Cuba”, financiado por Asdi.

© José Antonio Alonso
© Mario Bergara
© Victoria Pérez
© Arturo Costales
© Pablo Fernández
© Gladis Alfonso

© Georgina Cossio
© Le Anh Son
© Nguyen The Hien
© Thai Doan Tuu
© Tran Kim Hao

© Sobre la presente edición:
Departamento de Economía -
Facultad de Ciencias Sociales,
UDELAR, 2007

ISBN XXX-XXXX-XX-X

<p>Departamento de Economía Facultad de Ciencias Sociales Universidad de la República Uruguay</p> <p>Constituyente 1502/Piso 6 Montevideo</p> <p>Tel: + (598-2) 4106449 Fax: + (598-2) 4106450 E-mail: pub@decon.edu.uy http://decon.edu.uy</p>	<p>Instituto Nacional de Investigaciones Económicas (INIE) Ministerio de Economía y Planificación de Cuba</p> <p>Calle 82 313 e/3a. y 5a. Avenida, Miramar La Habana, Cuba</p> <p>Tel: + (537) 2038204 E-mail: inie@inie.cu</p>	<p>Central Institute of Economic Management (CIEM) Ministerio de Planificación e Inversión de la República de Vietnam</p> <p>68 Phan Dinh Phung / Hanoi</p> <p>Tel: + (844) 8437 861 Fax: + (844) 8456 795</p> <p>www.ciem.org.vn</p>
--	--	---

Diseño gráfico: Rodolfo Fuentes/Uruguay

info@rodolfofuentes.com
www.rodolfofuentes.com

Impreso en ZONALIBRO

Montevideo/Uruguay
zonalibro@adinet.com.uy

Queda expresamente prohibida la reproducción o transmisión de este libro, total o parcial, por cualquier forma o medio, ya sea impreso, electrónico, digital o mecánico, incluso la grabación, almacenamiento informático o distribución por Internet, sin la previa autorización de los autores.

Índice

Presentación	5
Capítulo 1: Apertura Comercial y Estrategia de Desarrollo José Antonio Alonso	15
Capítulo 2: Una Visión Estratégica de Desarrollo Económico en Uruguay Mario Bergara	53
Capítulo 3: Cuba: Alcance y Desafíos de la Política Social Victoria Pérez Izquierdo	91
Capítulo 4: Cuba: La Agricultura y su Contribución al Desarrollo Económico Pablo Fernández y Arturo Costales	141
Capítulo 5: Cuba: Tres Lustrros de Turismo Gladis Alfonso Nichar	167
Capítulo 6: Cuba: El Desarrollo de la Salud Pública, Situación Actual y Perspectiva Georgina Cossio Carricarte	211
Capítulo 7: Vietnam: Desarrollo Socioeconómico Durante los Años de Renovación, Logros y Desafíos Le Anh Son	235
Capítulo 8: Vietnam: Logros y Perspectivas en el Sector Agropecuario Nguyen The Hien	253

Capítulo 9: Vietnam: Desarrollo del Turismo Thai Doan Tuu	275
Capítulo 10: Vietnam: Reforma y Desarrollo Empresarial Tran Kim Hao	297
Referencias	319

Presentación

El presente libro realizado en el marco del programa de “Formación en Economía para Altos Funcionarios del Gobierno de Cuba” que se inscribe en el acuerdo de Cooperación Técnica entre los gobiernos de Cuba y Uruguay, financiado por la Agencia Sueca de Cooperación Internacional (Asdi), es el resultado de un seminario desarrollado en Montevideo, Uruguay en el que participaron especialistas y funcionarios gubernamentales de Cuba y Vietnam. Especialistas de Suecia y Uruguay también realizaron una valiosa contribución en el análisis de las experiencias de crecimiento y desarrollo de Cuba y Vietnam.

Cuando el programa de “Formación en Economía para Altos Funcionarios del Gobierno de Cuba” se puso en marcha, en 1996 en Montevideo, Uruguay, si bien no preveía la realización de investigaciones en el área económica, las mismas surgieron como una posibilidad a partir de los avances registrados en la acumulación de conocimientos económicos y contables de la parte cubana, así como, de la identificación de prioridades de estudio en distintas áreas de su economía. Inicialmente el programa preveía el desarrollo de cursos teórico-prácticos en Montevideo, Uruguay, en el área de Política Económica, poniendo el acento en la Política Fiscal, la Monetaria y en aspectos específicos del área financiera, en los que han participado más de cuatrocientos funcionarios desde 1996. Sin embargo, en el desarrollo del programa se evidenció la necesidad de ampliar las actividades formativas, en Cuba y fuera de ella, incorporando profesores de Sue-

cia, Chile, Argentina, España, Italia y de otros países, lo que contribuyó, conjuntamente con la acumulación propia de las instituciones cubanas, a generar una masa crítica que hizo posible proyectar actividades de investigación en el área económica.

En los aspectos que contribuyen a desarrollar esa masa crítica en el área económica en Cuba son de señalar dos áreas del programa de “Formación en Economía para Altos Funcionarios del Gobierno de Cuba” que creemos de particular relevancia para la producción científica económica en Cuba. Por un lado, la participación de estudiantes cubanos en el programa de Maestría del Departamento de Economía de Uruguay, de la cual han egresado cinco master que se encuentran trabajando en su área de especialización en Cuba, lo que seguramente será un aporte relevante a la acumulación en el área económica que ya se venía realizando en el país. Por otro lado, la muy rica experiencia que ha permitido el desarrollo de proyectos de investigación en las instituciones cubanas, en áreas consideradas por las contrapartes cubanas como de relevancia estratégica, en interacción con destacados investigadores en el área económica internacional.

Como era esperable, los resultados de estos proyectos de investigación, tanto por su alta calidad como por su pertinencia, constituyen un resultado significativo para el proceso de transformaciones que viene realizando dicho país. La acumulación, fruto de estas investigaciones, ha sido de una importancia crucial para permitir algunas experiencias de intercambio como los seminarios sobre “Reestructura económica: Cuba y Vietnam”.

Por ello, parece un desarrollo lógico, y deseable, la publicación de los resultados de esa actividad de investigación, tanto por la relevancia académica de la obra como por la utilidad de ella para los desafíos que enfrenta el desarrollo económico de Cuba. En el marco del programa se han publicado diez libros en diversos campos de la economía. Los mismos han sido incorporados como insumo en los programas de enseñanza de varias instituciones cubanas.

Los seminarios sobre “Reestructura económica: Cuba y Vietnam” se desarrollaron en Estocolmo, Suecia, en 2002, en Hanoi, Vietnam, en 2003, y en Montevideo, Uruguay, en 2006. La dinámica de estos encuentros de experiencias compartidas se basaron en identificar temáticas importantes y relevantes para el desarrollo en Cuba y Viet-

nam. Los estudios presentados en los encuentros tuvieron relación con estas temáticas y analizaron las experiencias de estos dos países en el área en cuestión. La experiencia en ambos países se presentó, con sus aspectos favorables y desfavorables, discutiéndose y compartiéndose las lecciones aprendidas. Este intercambio de experiencias estuvo dirigido a fortalecer el proceso de toma de decisiones en el área de política económica en ambos países.

El primer seminario sobre “Reestructura económica: Cuba y Vietnam” se desarrolló en octubre de 2002 en la Escuela de Economía de Estocolmo, Suecia. Los participantes de este encuentro fueron cuatro investigadores vietnamitas (Dr. Dinh Van An, Presidente del Instituto Central para la Dirección Económica del Ministerio de Planificación e Inversión (CIEM); Dr. Le Anh Son, Vice-Presidente del CIEM; Dr. Nguyen Quang Thai, Asesor del Ministro de Planificación e Inversión (MPI) y Secretario General de la Asociación Económica de Vietnam (VEA); y Dr. Le Truong Son, Oficial Senior del Departamento de Relaciones Económicas Externas del MPI); dos investigadores cubanos (Dr. Noel Chaviano, Director del Instituto de Investigaciones en Finanzas del Ministerio de Finanzas y Precios, y MSc. Nancy Quiñones, investigadora del Instituto Nacional de Investigaciones Económicas del Ministerio de Economía y Planificación); cinco funcionarios del Gobierno de Cuba (Dr. Mirta Villanueva, Vice-Ministra del Ministerio de Economía y Planificación; Ec. Ana Castellanos, Vice-Ministra del Ministerio de Finanzas y Precios (MFP); Ec. Gilma Rodríguez, Vice-Directora del Banco Central de Cuba (BCC); Ec. Claudio Vigoa, Director de Relaciones Internacionales del Ministerio de Economía y Planificación; y Sr. Jorge Payret, Embajador de Cuba en Suecia); Dr. Mats Lundahl y Dr. Ari Kokko, profesores de la Escuela de Economía de Estocolmo; Dr. Renato Aguilar, profesor asociado del Departamento de Economía de la Universidad de Gotemburgo, Suecia; Dr. Ruben Tansini, profesor del Departamento de Economía de la Universidad de Uruguay y coordinador del “Programa de Formación y Capacitación en Economía para Funcionarios del Gobierno de Cuba”; y Alejandro Claps, coordinador del Seminario. Este encuentro hizo posible que los investigadores cubanos y vietnamitas alcanzaran un acuerdo preliminar sobre los temas a desarrollar en futuras investigaciones, y sirvió como foro para intercambiar experiencias e información sobre las reformas económicas en marcha en ambos países.

El segundo seminario sobre “Reestructura económica: Cuba y Vietnam” tuvo lugar entre el 22 y el 24 de agosto de 2003 en Hanoi, Vietnam. Los participantes en el encuentro fueron cuatro investigadores cubanos (Ec. Lazara Blanco, Directora de la División de Comercio Exterior del MEP; Dr. Noel Chaviano, Director del Instituto de Investigaciones en Finanzas del MFP; MSc Isis Mañalich, investigadora del Instituto Nacional de Investigaciones Económicas del MEP; y Ec. Guillermo Gil, investigador del Área de Política Monetaria del BCC); once investigadores vietnamitas (Dr. Nguyen Quang Thai, Asesor del Ministro de Planificación e Inversión (MPI) y Secretario General de la Asociación Económica de Vietnam (VEA); Dr. Dinh Van An, Presidente del Instituto Central de Dirección Económica del Ministerio de Planificación e Inversión (CIEM); Dr. Le Anh Son, Vice-Presidente del CIEM; Dr. Bui Ha, Director General del Departamento de Finanzas Monetarias del MPI; Dr. Ho Quang Minh, Director General del Departamento de Comercio y Servicios del MPI; Sr. Vu Ngoc Duy, Director General Delegado del Departamento para la Estrategia de Desarrollo Bancario del Banco Central; Sr. Duong Xuan Hoi, Director General Delegado del Departamento de Turismo de la Administración Nacional de Turismo de Vietnam; Sr. Tran Nguyen Nam, jefe del Departamento de Mercados Financieros del Instituto de Investigación Financiera del Ministerio de Finanzas; Dr. Le Truong Son, oficial senior del Departamento de Relaciones Económicas Externas del MPI; Sr. Nguyen Viet Ha, funcionario del Departamento de Relaciones Económicas Externas del MPI; Sr. Nguyen Hoangh Linh, funcionario del del Departamento de Relaciones Económicas Externas del MPI; y Sra. Tran Thu Hang, Directora General Delegada del Departamento de Comercio y Precios de la Oficina General de Estadísticas); dos investigadores suecos (Dr. Mats Lundahl y Dr. Ari Kokko, profesores de la Escuela de Economía de Estocolmo); Dr. Ruben Tansini, profesor del Departamento de Economía de la Universidad de Uruguay y coordinador del “Programa de Formación y Capacitación en Economía para Funcionarios del Gobierno de Cuba”; y Alejandro Claps, coordinador del Seminario. Los invitados especiales fueron: Sr. Phan Quang Trung, Vice-Ministro de Planificación e Inversión de Vietnam; Sr. Bui Liem, Director Delegado del Departamento de Relaciones Económicas Externas del MPI de Vietnam; Sr. Chu Van Oanh, Vice-Director de la Revista Inversión en Vietnam del MPI; Sra. Helena Sangelang, encargada de negocios de la Embajada de Suecia

en Hanoi; Sr. Fredesman Turro, embajador de Cuba en Hanoi; y Dr. Martín Rama de la Oficina en Hanoi del Banco Mundial.

El tercer seminario “Reestructura económica: Cuba y Vietnam” tubo lugar el 16 y 17 de marzo de 2006 en Montevideo, Uruguay. Los participantes del encuentro fueron cinco investigadores cubanos (Ec. Georgina Cossio Carricarte, Directora del Departamento de Desarrollo Social del Ministerio de Economía y Planificación (MEP); Ec. Gladis Alfonso Nichar, investigadora del Instituto Nacional de Investigaciones Económicas (INIE) del MEP; Lic. Victoria Pérez Izquierdo, investigadora del Instituto Nacional de Investigaciones Económicas (INIE) del MEP; Dr. Pablo Fernández y Dr. Arturo Costales, funcionarios del Departamento de Agricultura del MEP); dos funcionarios del Gobierno de Cuba (Dr. Alfonso Casanova, Primer Vice-Ministro del Ministerio de Economía y Planificación y Dr. Rogelio Martínez, Vice-Ministro del Ministerio de Finanzas y Precios) y cuatro investigadores vietnamitas (Dr. Le Anh Son, Vice-Presidente del Instituto de Estrategia del Desarrollo (DSI) del Ministerio de Planificación e Inversión (MPI); Dr. Tran Kim Hao, investigador del Instituto Central de Dirección Económica del MPI (CIEM)); Dr. Thai Doan Tuu, Director General del Departamento de Comercio y Servicios del MPI; y Dr. Nguyen The Hien, investigador del Instituto de Estrategia del Desarrollo (DSI) del MPI).

El profesor Mats Lundahl de la Escuela de Economía de Estocolmo de Suecia participó como comentarista de los trabajos presentados en este seminario. También participaron comentando los trabajos: Dr. Héctor Lescano (Ministro de Turismo de Uruguay); Dr. Miguel Fernández Galeano (Vice-Ministro de Salud Pública de Uruguay); Dr. José María Las Heras (Director General de la Gestión del Poder Judicial de Córdoba, Argentina); Ec. Rosario Domingo (investigadora del Departamento de Economía de la Facultad de Ciencias Sociales (FCS) Uruguay); Ec. Tabaré Vera (investigador del Departamento de Economía de la FCS de Uruguay); Ec. David Glejberman (profesor del Departamento de Economía de la FCS de Uruguay); MSc. Gustavo de Armas (investigador del Departamento de Ciencia Política de la FCS de Uruguay); Dr. Claudio Sapelli (Director del Programa de Posgrado en Economía de la Pontificia Universidad Católica de Chile); Ing. Juan Peyrou (funcionario del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de Uruguay); Ec.

Juan Cavada (Vice-Ministro del Ministerio de Desarrollo y Planificación de Chile); Cr. Luis Téllez (Sub-Director de la Contraloría General de la Nación de Chile).

En la inauguración del seminario intervinieron el Vice-Presidente de Uruguay, Dr. Nin Novoa; el Embajador de Vietnam en Uruguay, Sr. Nguyen Ngoc Dien; el Decano Interino de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Uruguay, Dr. Enrique Mazzei; del Director del Banco de la República Oriental del Uruguay, Ec. Juan José Cladera; y del Primer Vice-Ministro del Ministerio de Economía y Planificación de Cuba, Dr. Adolfo Casanova.

En el cierre del seminario intervinieron el Dr. Mario Bergara, Vice-Ministro de Economía y Finanzas de Uruguay; el Dr. Le Anh Son, Vice-Presidente del Instituto de Estrategias del Desarrollo del Ministerio de Planificación e Inversión de Vietnam; el Dr. Rogelio Martinez, Vice-Ministro del Ministerio de Finanzas y Precios de Cuba; la Ec. Inés Terra, Directora del Departamento de Economía de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Uruguay y el Dr. Ruben Tansini, coordinador del Programa de Formación y Capacitación en Economía para Funcionarios del Gobierno de Cuba.

Este libro contiene diez capítulos cada uno de los cuales resulta en un artículo independiente. El primero (“Apertura comercial y estrategias de desarrollo”) escrito por José Antonio Alonso¹, se enfoca en el papel crucial que las condiciones de gobernabilidad y el marco normativo tienen en las condiciones de desarrollo de un país, así como en las limitaciones que el nuevo entorno normativo impone en el marco de la Organización Mundial del Comercio. Es una revisión de experiencias de crecimiento y desarrollo económico con especial énfasis en la discusión de como una economía nacional puede integrarse en la economía mundial, una cuestión especialmente importante para el progreso económico de los países. El segundo (“Una vision estratégica del desarrollo económico en Uruguay”) escrito por Mario Bergara², centra la atención en plan-tear un desarrollo económico y social donde la fuente principal de

1 Profesor de la Universidad Complutense de Madrid (España).

2 Vice-Ministro de Economía y Finanzas de Uruguay y Profesor del Departamento de Economía de la Facultad de Ciencias Sociales de Uruguay.

ganancias de las empresas sea el descubrimiento y la innovación permitiendo un cambio en la estructura productiva, de manera de generar una estructura de la propiedad, de distribución del ingreso y, en general, de condiciones de acceso a la satisfacción de las necesidades humanas, más equitativa. Incorpora en este modelo una visión estratégica del desarrollo y la búsqueda de la prosperidad, aspecto no integrado frecuentemente en el análisis y en el diseño de las políticas públicas.

Los otros capítulos del libro consisten en cuatro artículos sobre la economía cubana y cuatro sobre la economía vietnamita. El pimer artículo es “Cuba: alcances y desafíos de la política social” de Victoria Pérez³, el cual analiza las experiencias y los cambios en la política social cubana, fundamentalmente a partir de 1990 y los desafíos que los mismos implicaron. El segundo artículo, “Cuba: la agricultura y su contribución al desarrollo económico” de Arturo Costales y Pablo Fernández⁴, presenta una evaluación de los cambios en la agricultura cubana en los 90 y su contribución al desarrollo económico. El tercer artículo, “Cuba: tres lustros de turismo” de Gladis Alfonso⁵, es un análisis de las transformaciones del sector turismo desde 1990. El ultimo artículo sobre Cuba, “El desarrollo de la salud pública cubana: situación y perspectivas” de Georgina Cossio⁶, describe el sistema de salud pública y sus desafíos actuales.

Luego siguen cuatro artículos sobre Vietnam. El primero, “Vietnam: desarrollo socio-económico durante los años de la renovación, logros y desafíos”, de Le Anh Son⁷, discute el desarrollo socio-económico de Vietnam desde 1991 al presente dando cuenta de algunos problemas sociales que han surgido durante el mismo, así como del proceso de integración y de las perspectivas futuras del país. El se-

3 Investigadora del Instituto de Investigaciones Económicas (INIE) del Ministerio de Economía y Planificación de Cuba.

4 Departamento de Agricultura de la Dirección de Agroindustria del Ministerio de Economía y Planificación de Cuba.

5 Investigadora del Instituto de Investigaciones Económicas (INIE) del Ministerio de Economía y Planificación de Cuba.

6 Directora del Departamento de Desarrollo Social del Ministerio de Economía y Planificación de Cuba.

7 Vice-Presidente del Instituto de Estrategias de Desarrollo (DSI) del Ministerio de Planificación e Inversión de Vietnam.

gundo artículo, “Vietnam: logros y perspectivas en el sector agropecuario”, de Nguyen The Hien⁸, analiza las principales políticas de desarrollo agrícola y rural, sus principales logros, algunos problemas y desafíos. El tercer artículo, “Vietnam: desarrollo del turismo” de Thai Doan Tuu⁹, analiza el desarrollo del sector turismo, su contribución a la economía nacional, sus logros generales y desafíos, y las estrategias futuras. El último artículo sobre Vietnam, “Vietnam: reforma y desarrollo empresarial” de Tran Kim Hao¹⁰, analiza la reforma de las empresas de propiedad estatal, el fomento del desarrollo del sector privado, el ambiente para las empresas de inversión extranjera, y el desarrollo de la economía cooperativa.

Finalmente, como editor de este libro, me gustaría en esta oportunidad expresar mi agradecimiento a la Ec. Rosario Domingo del Departamento de Economía de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Uruguay, quien ha contribuido no solo a la edición de este libro, sino también de otros en el marco del “Programa de Formación y Capacitación en Economía para Funcionarios del Gobierno de Cuba”, y ha estado estrechamente vinculada al establecimiento y puesta en marcha de este programa. También quiero expresar mi agradecimiento a Alejandro Claps de Suecia, quien coordinó eficientemente los tres seminarios sobre “Reestructura económica: Cuba y Vietnam” que se desarrollaron en Estocolmo, Suecia, Hanoi, Vietnam y Montevideo, Uruguay. A su vez, debo agradecer a todos aquellos que participaron en estos seminarios y en particular a los profesores Mats Lundhal y Ari Kokko de la Escuela de Economía de Estocolmo en Suecia quienes contribuyeron con comentarios sobre los artículos que se presentaron en los seminarios y se publicaron en los libros. Finalmente, debo agradecer a MSc Carlos Casacuberta y Dra. Rossana Patrón del Departamento de Economía de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Uruguay quienes pacientemente leyeron los artículos de este

8 Investigador del Instituto de Estrategias de Desarrollo (DSI) del Ministerio de Planificación e Inversión de Vietnam.

9 Director General del Departamento de Comercio y Servicios del Ministerio de Planificación e Inversión de Vietnam.

10 Investigador del Instituto Central para la Dirección Económica (CIEM) del Ministerio de Planificación e Inversión de Vietnam.

libro y realizaron importantes comentarios para su edición, así como a los asistentes del Departamento de Economía Laura Da Costa, Carmen Estrades, Mariana Gerstenblüth y Ianina Rossi quienes tradujeron al español los artículos sobre Vietnam.

Dr. (Ph.D.) Ruben Tansini

Coordinador del Programa de Formación en Economía
para Altos Funcionarios del Gobierno de Cuba

Capítulo 1

APERTURA COMERCIAL Y ESTRATEGIA DE DESARROLLO

José Antonio Alonso¹

Introducción

La opinión económica actual ha puesto especial atención en las ventajas que proporciona el comercio como instrumento de progreso. El comercio permite que el país se especialice en aquello en lo que comparativamente es más eficiente (estática comparada), mejorando el bienestar agregado; y, aunque con menos unanimidad, se supone que alienta el progreso de la productividad, permitiendo superiores ritmos de crecimiento a los países (efectos dinámicos). Aunque el respaldo empírico de esta última proposición está sujeto a debate, constituye una de las posiciones doctrinales que mayor eco ha obtenido en el ámbito de la política económica reciente, hasta convertirse en una de las recomendaciones básicas de toda reforma en los países en desarrollo. En sus versiones más extremas, la apertura comercial se convierte en una especie de exorcismo por el que necesariamente debe pasar todo país que quiera alcanzar el desarrollo.

Ahora bien, la experiencia internacional revela que el desarrollo no es una consecuencia ni espontánea ni inmediata de la apertura internacional. Con frecuencia, la apertura comercial, cuando se realiza

¹ Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI) - Universidad Complutense de Madrid, España.

de forma abrupta y sin política de acompañamiento alguno, aparece seguida de un proceso de destrucción neta de capacidades productivas nacionales, con consecuencias indeseables en términos económicos y sociales, al menos en el corto plazo. Al tiempo, no toda especialización, por más asentada que esté en ventajas comparadas, permite al país dotarse de una dinámica de expansión similar. Basar la especialización en ventajas comerciales escasamente dinámicas o altamente vulnerables constituye un riesgo para las posibilidades de crecimiento. Una y otra razón apuntan a la conveniencia de recurrir a las posibilidades que brinda la política industrial y tecnológica como vía para moldear la especialización internacional del país. Dicho de otro modo, la integración internacional puede constituir un objetivo deseable, pero no sustituye la necesidad de mantener una política deliberada de promoción de las capacidades productivas y tecnológicas nacionales. La experiencia de ciertos países exitosos tanto en su proyección internacional como en la rápida alteración de su oferta exportable apunta hacia la eficacia de una política estratégica en estos ámbitos. No obstante, la eficacia de esa política depende en gran medida de la calidad de las instituciones existentes y de las posibilidades que brinda el entorno. El primer aspecto obliga a considerar el papel crucial que las condiciones de gobernabilidad y el marco normativo tienen en las condiciones de desarrollo de un país. El segundo, a las limitaciones que el nuevo entorno normativo impone en el marco de la Organización Mundial del Comercio (OMC). Al análisis de estos aspectos se dedica el presente capítulo.

1. LIBERALIZACIÓN COMERCIAL Y ASIGNACIÓN PRODUCTIVA

En sentido estricto, cabe entender la liberalización comercial como aquel proceso que tiende a aminorar el efecto de discriminación que la política comercial genera entre los mercados nacional y exterior. A partir de esta definición es fácil prever los efectos que la teoría económica atribuye, desde una perspectiva estática, a este proceso: se producirá una reasignación de factores productivos del país, provocándose un desplazamiento desde el sector sustitutivo de la importación (en el que el país no es comparativamente eficiente) hacia el sector de bienes exportables (donde el país tiene ventaja comparativa); al tiempo, al poder acceder a las producciones internacionalmente más eficientes, se incrementan las posibilidades de gasto de los consumidores (efecto renta) y al alterarse los precios relativos, cambia la estructura de los bienes consumidos (efecto sustitución). Ambos efectos, renta y sustitución, supondrán un mayor bienestar, tanto a nivel mundial como en cada uno de los países participantes en el mercado global. Y unido a todo ello se producirá un cambio en la retribución de los factores productivos, encareciéndose aquél que se utiliza intensamente en el bien en que el país tiende a especializarse².

Acorde con lo señalado, la apertura al comercio altera tanto el peso relativo de los sectores de una economía como la distribución factorial de la renta del país. Genera, por tanto potenciales ganadores y eventuales perdedores, siendo probable que estos últimos ofrezcan resistencias al proceso de cambio, afectando las condiciones de gobernabilidad de la reforma. Este aspecto es importante, porque obliga a considerar -tanto en el aspecto doctrinal como práctico- la “economía política de la apertura comercial”, es decir, el desajuste que se provoca en el equilibrio de intereses económicos de los distintos grupos sociales.

Desde un punto de vista de estática comparada la liberalización comercial comporta beneficios agregados, pero desde una perspectiva más amplia no es irrelevante la senda que siga el proceso de ajus-

² No es irrelevante señalar que para llegar a estos resultados es preciso asumir los supuestos simplificadores propios de la competencia perfecta.

te: es decir, la “dinámica del proceso”. Si, por ejemplo, existen rigideces en los mercados de factores, que dificulten la reasignación productiva, pudiera suceder que la destrucción de capacidades domésticas en el sector sustitutivo de importaciones, generado como consecuencia del desmantelamiento de la protección, sea superior a las posibilidades de creación de nuevas capacidades productivas en el sector de bienes exportables, dando origen a un problema de desindustrialización y de desempleo. En ese caso, al menos durante un tiempo, podría suceder que no se produzca incremento alguno en el bienestar agregado, agravando los costes del ajuste. Esta posibilidad, lejos de ser una mera especulación teórica, está avalada por diversas experiencias nacionales de apertura abrupta, como sería el caso de Chile en la segunda mitad de los años setenta, el de Bolivia a mediados de los años ochenta, tras el primer ajuste estructural, o el de algunos de los antiguos países de economía planificada, en la pasada década.

En el caso de los países en desarrollo (PED) es más probable que se presenten este tipo de dificultades, al menos por dos razones. En primer lugar, porque son mayores las rigideces que existen en los mercados y en la capacidad de respuesta de la oferta a modificaciones en los precios; y, en segundo lugar, por el carácter preferentemente interindustrial (más que intraindustrial) de la especialización que caracteriza a estos países, lo que aumenta los costes del ajuste.

Pero, además, el proceso de apertura podría no comportar beneficio a largo plazo si existiesen factores específicos de oferta (o demanda) asociados a la producción del bien exportable. En ese caso, la reducción de la producción del bien importable podría no estar acompañada por un aumento de la producción del bien exportable; y, en consecuencia, el bienestar total del país podría disminuir. Lo específico de este caso es que la apertura obliga a un desplazamiento de la producción hacia nuevas actividades, y no a un simple incremento de las existentes, lo que es más complejo y requiere más tiempo. En ese caso el país se enfrenta a importantes obstáculos para un más pleno aprovechamiento de las ventajas derivadas de la inserción comercial. Este tipo de problemas es más fácil que se produzca en especializaciones basadas en materias primas, donde existen límites de oferta (y en algún caso de demanda) para el aumento de la producción y el valor añadido.

En resumen, la apertura conduce a beneficios agregados derivados de la reasignación productiva que motiva. Algunos de estos beneficios son únicos en el tiempo, pero otros pueden afectar a la propia dinámica de crecimiento del país, en la medida en que altere a los ritmos de incremento de la productividad. Ahora bien, la transición hacia un nuevo equilibrio puede comportar también importantes costes, especialmente cuando el proceso de apertura es abrupto y existen importantes rigideces en los mercados de bienes y de factores en la economía. Acaso en el largo plazo ese problema se corrija, pero en el corto y medio plazo la economía debe soportar elevados costes asociados al proceso de apertura, que además pueden afectar de forma severa a sectores sociales definidos. Si estos costes suceden en un entorno institucional frágil, pueden generar severas resistencias sociales frente a la apertura, afectando a las condiciones de gobernabilidad de las reformas. En un análisis de estática comparada todo ello es irrelevante, pero para una economía real la senda de transición puede ser crucial.

Ante ello, surge la pregunta de si puede condicionarse el proceso de liberalización, de modo que se reduzca al máximo los costes de ajuste, potenciando al tiempo las ventajas de la liberalización comercial. Tres recomendaciones surgen al respecto:

- (i) En primer lugar, la conveniencia de otorgar a los procesos de liberalización una cierta gradualidad temporal, de modo que los agentes puedan irse adaptando de forma progresiva al cambio en las condiciones de coste que el proceso de liberalización comporta. De hecho, las experiencias más exitosas en este sentido, como la española o las más recientes de China o Vietnam, parecen confirmar esta hipótesis. En todo caso, es importante emitir señales claras de que se trata de un proceso irreversible, de modo que la gradualidad no aliente las resistencias estratégicas de los sectores afectados por la reforma.
- (ii) En segundo lugar, puede ser conveniente acompañar la apertura comercial con una política activa destinada a potenciar capacidades productivas en los sectores de bienes exportables. Se trata, por tanto, de compatibilizar la apertura comercial con una activa política industrial y tecnológica, que fomente el despliegue de capacidades productivas en los sectores de bienes ex-

- portables. También en este caso los ejemplos son numerosos, como Corea, Taiwán o la propia España.
- (iii) En tercer lugar, cabría la posibilidad de recurrir a una política activa de atracción de capital extranjero para fortalecer la creación de capacidades competitivas en el país. Con mayor o menor peso, la atracción de capital extranjero formó parte de las experiencias de apertura e integración internacional de alguno de los casos nacionales considerados más exitosos.

Sin embargo, conviene subrayar que ninguna de estas opciones está libre de objeciones. Así, una secuencia temporal prolongada para la liberalización comercial puede alimentar la formación de grupos de interés que presionen al gobierno para paralizar (o revertir) las reformas. Este problema también puede ocurrir en la segunda de las opciones, en la medida en que el estímulo de las capacidades exportadoras se conciba no como medidas temporales, sino como parte de un marco estable de protección del mercado doméstico. Por último, apelar al capital extranjero puede presentar el riesgo de una cierta dualización de la vida económica, segregando un sector internacionalizado, altamente competitivo, frente a otro de carácter nacional, más volcado hacia el mercado doméstico.

Todo ello, lejos de sugerir la existencia de una secuencia óptima del proceso de integración internacional, avala dos posiciones que se van a defender a lo largo de este texto: en primer lugar, la necesidad de entender el proceso de apertura como un componente deseable de una estrategia de desarrollo, pero no como el sustituto de dicha estrategia; en segundo lugar, la conveniencia de entender la apertura como un proceso gobernado, que requiere, por tanto, de instituciones de calidad para gestionar el cambio y negociar socialmente sus costes.

2. APERTURA Y CRECIMIENTO

Además de los cambios en el ámbito asignativo, a la apertura comercial se le atribuye la posibilidad de constituirse en motor del crecimiento económico. El éxito alcanzado por algunas economías del

sudeste asiático sirvió para que una parte de la opinión económica diese por supuesto la existencia de una relación positiva obligada entre apertura comercial y crecimiento económico. En el entorno del doctrinarismo económico propio de los años ochenta este supuesto fácilmente se transformó en una recomendación universal, que pasó a integrarse en el recetario al uso de los organismos internacionales.

Los fundamentos teóricos de semejante relación aluden a factores que son objeto de debate, ya que mientras las ganancias estáticas son fáciles de fundamentar, no ocurre lo mismo con las ganancias dinámicas. Entre las razones que se aportan para semejantes cambios figuran aquellas que relacionan la liberalización comercial con: (i) un más pleno desarrollo de las economías de escala, al operar la empresa en mercados más amplios; (ii) un proceso más activo de mejora tecnológica, en virtud de los procesos de difusión y de emulación en este ámbito; (iii) un acceso a tecnologías productivas más eficaces a través del recurso más holgado a la importación de bienes de equipo; y (iv) una mejor gestión y una reducción de la ineficiencia X , al incrementarse el nivel de competencia en los mercados. No resulta fácil, sin embargo, integrar estas explicaciones en la modelización más tradicional del crecimiento, derivada de Solow (1956).

No obstante, la nueva teoría del crecimiento endógeno aportó argumentos adicionales para fundamentar la relación entre apertura y crecimiento al considerar el papel que el comercio tiene en los procesos de innovación tecnológica, de aprovechamiento de las economías de escala y de potenciación de las externalidades. En este ámbito se mueven los planteamientos de Grossman y Helpman (1991), Rivera-Batiz y Romer (1991), o Krugman (1990). Son varias las vías de argumentación posible. Por una parte, el comercio activa el esfuerzo tecnológico, a través de la generación y el acceso a nuevos productos de consumo o de nuevos bienes intermedios y de capital, permitiendo una creciente especialización productiva. En segundo lugar, la innovación depende en gran medida del curso de innovaciones pasadas, de modo que la apertura al comercio permite a los países ampliar su acceso al stock internacional de conocimientos, beneficiándose de las externalidades y de los efectos de derrame tecnológicos. Y, en fin, la apertura, al ampliar los mercados, amplifica las ganancias de monopolio de los innovadores, fortaleciendo el proceso de avance tec-

nológico y de crecimiento. En principio, por tanto, se supone que existe una relación directa apertura y crecimiento.

No faltan, sin embargo, dentro de esta misma tradición presupuestos teóricos que argumentan una relación de signo inverso. En concreto, Redding (1999) presenta un modelo en el que la ventaja comparativa se hace endógena, de modo que el esfuerzo tecnológico condiciona el perfil de la ventaja comparativa y éste, a su vez, determina las posibilidades del progreso tecnológico futuro. La apertura al comercio garantiza que la economía se especialice de acuerdo con sus ventajas comparativas estáticas, pero no necesariamente que éstas coincidan con aquellos sectores de mayor potencial de crecimiento de la productividad a los que la economía podría acceder. Así pues, una protección selectiva podría incrementar el bienestar y el cambio técnico, siempre que el gobierno supiese identificar de forma adecuada los sectores en cuestión. Este mismo supuesto es admitido por Grossman y Helpman (1991), al estudiar la integración de dos economías con dos sectores de ritmos de crecimientos distintos.

Los trabajos empíricos confirman la indeterminación en que se mueve la relación estudiada. Es cierto que existe una amplia colección de estudios que sugieren una asociación positiva entre comercio exterior y crecimiento económico, pero semejante asociación no está libre de crítica. Entre los estudios que confirman el impacto positivo del comercio sobre el crecimiento se encuentran los de Dollar (1992), Edwards (1998), Barro y Sala-i-Martin (1995), Sachs y Warner (1995) o Greenaway *et al.* (1998), entre otros. En la mayor parte de los casos se realizan análisis *cross-country* en los que se detecta que la presencia de barreras al comercio afecta negativamente a las tasas de crecimiento de los países. En los casos de Ben-David (1993) y Sachs y Warner (1995) las conclusiones van más allá, al sugerir que la apertura comercial alimenta un proceso de convergencia no condicional entre los países. Frankel y Romer (1999), utilizando variables de tipo geográfico, confirman el papel del comercio en la dinámica de crecimiento de los países. Esta misma relación entre comercio y crecimiento es constatada por Vamvakidis (1999) y Harrison (1996) a través de un análisis de datos de panel. Por último, en un trabajo reciente Dollar y Kraay (2001) vinculan la relación temporal (más que transversal) entre volumen de comercio y crecimiento. Sus resultados apuntan a la existencia de una relación significativa entre ambas variables, si bien cuando

se incorporan como endógenas otras variables de política económica, los resultados no son tan definidos.

Y es que, en efecto, los resultados en este ámbito parecen estar altamente condicionados por el modo de medir la apertura comercial, por los procedimientos de estimación seguidos y por las especificaciones adoptadas. El primero de los aspectos es señalado, entre otros, por Harrison (1996), que evidencia que no todas las medidas de apertura comercial -y se recurre a varias- resultan significativas en la explicación del crecimiento; el segundo, por Srinivasan y Bhagwati (1999), que critican los análisis *cross-country* como forma de determinar la relación estudiada; y al análisis del tercero se dedica el influyente trabajo de Rodríguez y Rodrik (1999). En concreto, estos autores someten a prueba la robustez de los trabajos de Dollar (1992), Sachs y Warner (1995), Ben-David (1993), Edwards (1998) y Frankel y Romer (1999), concluyendo que existen importantes limitaciones bien sea por las medidas de apertura a las que se recurre, bien por no establecer la adecuada especificación de la función de crecimiento. Su conclusión es más bien escéptica acerca de la existencia de una relación probada entre apertura y crecimiento; es más, consideran que la afanosa búsqueda de esa relación resulta una pretensión “fútil”.

El planteamiento de Rodríguez y Rodrik (1999) tiene un antecedente notable en el trabajo de Levine y Renelt (1992), quienes habían señalado el reducido número de variables que resultaban robustas en la explicación del crecimiento, sin que entre ellas estuviese la apertura al comercio internacional. De hecho, sugieren que el efecto del comercio se manifiesta a través de la vía indirecta de la inversión. Sala-i-Martin (1997), haciendo una nueva prueba de niveles de confianza de los parámetros en una función de explicación del crecimiento, encuentra que sólo la medida de apertura sugerida por Sachs y Warner (1995), de entre todas las probadas, resulta significativa. Y, en fin, en un trabajo reciente Vamvakidis (2002) trató de someter la relación estudiada a un escrutinio histórico, con datos de diversos subperíodos entre 1870 y 1990. Sus resultados apuntan a que “si hay una correlación positiva entre comercio y crecimiento, es sólo cierto en las décadas recientes” (Vamvakidis 2002; 73).

Por supuesto, estos resultados no animan -ni a los más críticos- a considerar que lo contrario sea cierto. Es decir, que la protección

constituya un mecanismo de promoción del crecimiento. Existen pruebas sobradas de que la protección, sostenida en el largo plazo, penaliza las posibilidades dinámicas de una economía. Más bien lo que se sugiere es que la apertura al comercio, por sí misma, es dudoso que acelere el proceso de crecimiento de una economía, salvo que vaya acompañada e interactúe con otro tipo de políticas. Es una política más que debe integrarse en una estrategia de desarrollo más amplia; una estrategia que, en algún caso, puede incorporar elementos de signo contrario a los que caracterizan al esfuerzo liberalizador. Dicho de otro modo, medidas temporales y selectivas de estímulo a las capacidades productivas y tecnológicas nacionales pueden ser compatibles con el diseño de una estrategia de apertura que se pretenda con posibilidades de éxito.

En un reciente trabajo donde pasa revista a la relación aquí considerada, Baldwin (2003; 29) incorpora similar apreciación: “la evidencia de que una política generalmente favorable a la apertura es preferible para el crecimiento a largo plazo que una política volcada sobre el mercado interior no debería ser interpretada, sin embargo, en el sentido de implicar que cierta intervención gubernamental, tal como un subsidio selectivo a la producción o el control sobre los movimientos de capital a corto plazo, no sea apropiada para ciertas etapas de desarrollo”.

3. APERTURA E INDUSTRIALIZACIÓN

Las observaciones apuntadas en los párrafos precedentes deberían resultar innecesarias. La experiencia histórica revela que entre los casos de éxito en términos de desarrollo dominan aquellos países que supieron combinar una estrategia de apertura internacional con el mantenimiento de una activa y estratégica política industrial, en la que no han faltado elementos selectivos de protección.

Desde una perspectiva un tanto genérica, cabría concebir la existencia de tres grandes vías (no enteramente alternativas) entre las que una economía en desarrollo puede optar como estrategia de crecimiento e industrialización en un mundo cada vez más interdepen-

diente. En primer lugar, puede liberalizar plenamente su economía, a la espera de que el mercado internacional genere los estímulos adecuados para alimentar el proceso inversor; en segundo lugar, puede desplegar una política de atracción de capital extranjero, rentabilizando los atractivos que el mercado doméstico tiene como punto de destino de la inversión internacional; y, en tercer lugar, puede hacer descansar el proceso transformador sobre las capacidades productivas domésticas, estimulando el proceso de creación de ventajas competitivas de la industria nacional.

Pues bien, lo cierto es que hay muy pocos casos que puedan ejemplificar la eficacia de la primera de las vías citadas. La política de retirada del Estado, estabilización interna y apertura externa (los componentes básicos de la interpretación más simple del Consenso de Washington) no parece otorgar garantía alguna de éxito como vía de promoción del desarrollo, aun cuando alguno de sus componentes puedan ser objetivos deseables para una economía. Cuando Amsden (2000) hace un repaso de las economías que se desarrollaron a partir de esa receta simple, apenas si encontró los ejemplos de Suiza y de Hong Kong, demasiados pocos casos como para fundamentar una estrategia solvente.

En la segunda de las vías citadas se trata de suplir con capital foráneo las insuficiencias del capital nacional y, para ello, se intenta atraer inversión extranjera directa (IED) mediante la creación de un entorno adecuado en materia de infraestructuras, capital humano e instituciones. Adicionalmente, en los casos en los que más se avanzó en esta vía, el propósito de mejorar el atractivo del país como punto de localización del capital extranjero se estimuló a través de políticas activas de apoyo, como ayudas directas o exenciones impositivas.

No obstante, no siempre esta estrategia ha dado los resultados esperados, bien porque la inversión no ha acudido al país en la medida en que se requería o bien porque la inversión no ha tenido los efectos deseados sobre el conjunto de la economía. De hecho, diversos factores conspiran contra la eficacia de esta vía. En primer lugar, porque es limitada la inversión que fluye hacia los países en desarrollo (especialmente para los más pobres); los flujos son poco estables y están altamente concentrados en un número reducido de países. De tal modo que para buena parte del mundo en desarrollo esta estrate-

gia se convierte en poco plausible en términos prácticos. En segundo lugar, porque mientras la transferencia de beneficios a los países desarrollados (PD) puede ser elevada, la conexión entre el capital extranjero y el aparato productivo doméstico del país donde se instala es más bien baja. Especialmente limitada es la capacidad que los países en desarrollo tienen para derivar del capital extranjero externalidades en aquellos ámbitos (como la tecnología) que resultan más centrales para la promoción de la industria nacional. Y, en tercer lugar, porque la competencia por atraer IED ha movido a los países a una pugna en el ámbito de los incentivos fiscales, lo que ha terminado por generar un entorno de exenciones con perjuicio para la capacidad recaudatoria del Estado.

Pese a sus inconvenientes, se trata de una estrategia viable, que algunos países, como Hong Kong, Malasia, Irlanda o China han seguido con aceptables resultados. Especialmente en aquellos casos en que se ha desplegado una política selectiva, que ha tratado de atraer al capital extranjero en determinadas industrias y de fomentar sus efectos positivos sobre la industria nacional. Pero, conviene señalar que, pese a lo que en ocasiones se proclama, son pocos los países de éxito en los que el capital extranjero ha asumido el protagonismo del esfuerzo inversor. Si nos referimos al caso asiático, que es el que se suele adoptar como referencia, sólo en los casos de Hong Kong, Malasia y Singapur la inversión extranjera ha llegado a suponer más del 15% del total de la formación bruta de capital del país en los últimos treinta años (1971-99) (Chang, 2003).

En la mayor parte de los casos, sin embargo, los modelos exitosos (España está entre ellos) han sabido combinar la apertura progresiva a los mercados internacionales con el despliegue de una política activa de apoyo a la promoción de las capacidades productivas y comerciales domésticas. Una política que incluye tanto acciones genéricas de carácter transversal, como el apoyo al desarrollo de las infraestructuras o a la formación de capital humano, con acciones más específicas orientadas a la promoción de la competitividad y al esfuerzo internacional de las empresas. Este tipo de estrategia no ha tenido una buena prensa en las últimas décadas por diversas razones: (i) en primer lugar, debido a la confianza en los mercados que deriva del Consenso de Washington; (ii) en segundo lugar, por las dudas que suscita la capacidad de los gobiernos para acertar en la selección de

aquellas industrias con capacidad de éxito en los mercados internacionales; y, (iii) por el miedo a que la intervención reguladora alimente estrategias improductivas de búsqueda de rentas. Son todos problemas ciertos, que probablemente condicionen la eficacia de la intervención al clima institucional y competitivo vigente en la economía. En todo caso, conviene subrayar que es rasgo común a la mayor parte de casos exitosos el haber recurrido, a través de procedimientos diversos, a un cierto activismo público en apoyo de las capacidades productivas domésticas.

4. INTERVENCIÓN Y FALLOS DE MERCADO

En el pasado, la intervención pública en apoyo de la producción nacional encontraba su fundamento en el argumento de la industria naciente, de larga tradición en el pensamiento económico. A ese argumento se acogió no sólo el proteccionismo del siglo XIX, sino también la estrategia de sustitución de importaciones dominante en buena parte del mundo en desarrollo entre las décadas de los cincuenta y los setenta. Lo cierto, sin embargo, es que el argumento de la industria naciente, por sí mismo, no justifica intervención alguna. Si los mercados de capital funcionasen correctamente siempre podría encontrarse el modo de financiar la inversión requerida para que la empresa accediese al tamaño mínimo eficiente. De hecho, en un estudio muy clarificador, Baldwin (1969) desmontó buena parte de los argumentos y circunstancias que justificarían el recurso a la protección apelando al argumento de la industria naciente. No obstante, ello no impugna la conveniencia de apelar a mecanismos selectivos de protección. Porque, en realidad, el problema es que no hay uno, sino una pluralidad de fallos de mercado que se presentan de forma simultánea; y es ese conjunto de fallos los que justifican diversas formas de intervención y de regulación pública.

En esencia, se parte de cuestionar el carácter notablemente restrictivo de los supuestos sobre los que descansa el equilibrio competitivo. En el mundo real son numerosos los fallos que hacen que el mercado no pueda operar con la eficiencia que la teoría presupone. En esas circunstancias, la intervención estatal encaminada a la co-

rrección de dichos fallos podría estar plenamente justificada. Entre los fallos de mercado más relevantes se encuentran los relacionados con la existencia de bienes públicos, como en el caso de ciertas infraestructuras; de externalidades y rendimientos crecientes, como sucede en el caso de la tecnología; la existencia de mercados con información incompleta y asimétrica, como en los asociados al crédito o al seguro; de indivisibilidad de la inversión y de problemas relacionados con la coordinación de mercados, que afectan a diversos ámbitos de la economía. Estos problemas son generales al conjunto de las economías, pero tienen más incidencia, si cabe, en el caso de los países en desarrollo.

En suma, no faltan casos de desarrollo exitosos en los que un cierto activismo estatal ha sido fundamental en el despliegue de capacidades productivas y competitivas del país. La presencia de fallos de mercado podría justificar esa respuesta pública. Ahora bien, el hecho de que exista un fallo de mercado no garantiza que la intervención correctora mejore la situación. Para que esto suceda es necesario: (i) identificar adecuadamente el fallo de mercado y sus causas; (ii) definir adecuadamente el tipo de intervención que corrige el fallo del mercado; y (iii) analizar cuidadosamente no sólo los beneficios que cabe derivar de la intervención correctora, sino también sus posibles costes. Sólo tras resolver esos tres aspectos se estará en condiciones de diseñar una intervención que mejore los niveles de eficacia y bienestar agregados. Para lo que es necesario disponer no sólo de información adecuada, sino también de instituciones de calidad que gobiernen el proceso, estableciendo el marco normativo y de estímulos adecuados. Al fin, como señalan Hausmann y Rodrik (2002), la superioridad de las políticas aplicadas en el sudeste asiático frente a aquellas utilizadas en Latinoamérica se basa en la capacidad para haber sabido combinar incentivos y disciplina empresarial.

5. EL PAPEL DE LAS INSTITUCIONES

De lo dicho anteriormente se deriva el papel crucial que la calidad institucional tiene para toda estrategia de desarrollo. Aunque existen

muchas formas de entender las instituciones, cabría aludir a ellas, de una manera genérica, como el “conjunto de reglas de comportamiento emanadas de la sociedad y que gobiernan y dan forma a las interacciones del ser humano, en parte porque ayudan a formar expectativas acerca de lo que los demás desean hacer” (Lin y Nugent, 1991; 2306-07). Algunas instituciones tratan de penalizar, otras de propiciar determinados comportamientos; en su conjunto conforman un entramado de incentivos y penalizaciones que condicionan la respuesta de los agentes y propician la acción colectiva. Ya tengan una naturaleza formal (leyes o contratos, por ejemplo) o informal (normas y costumbres), las instituciones ayudan a limitar los grados de incertidumbre con que operan los agentes, reduciendo los costes de transacción que rigen en la sociedad.

Ahora bien, nada garantiza que las instituciones efectivamente existentes en un momento dado ofrezcan las respuestas eficientes requeridas, en el sentido de que promuevan aquellos comportamientos que se consideran socialmente deseables. De hecho, puede suceder que un país carezca de las instituciones necesarias para promover determinados cambios o que las existentes se asienten sobre un diseño inadecuado de los incentivos (Chang y Evans, 2000; Aoki, 2001). Para promover el desarrollo, sin embargo, es clave disponer de aquellas instituciones requeridas para alinear los incentivos económicos con los beneficios y costes sociales del proceso de cambio.

Aunque no de forma conclusiva, los estudios empíricos tienden a demostrar la relación existente entre la calidad de las instituciones y la dinámica de crecimiento de los países. A esa conclusión llegan tanto los estudios de tipo histórico, que aluden al papel de las instituciones en el estilo de desarrollo económico y social de los países (Sokoloff y Engerman, 2000, o Acemoglu, Jonson y Robinson, 2003) como los trabajos *cross-country*, que parten de amplias muestras de países (Knack y Keefer, 1995, Mauro, 1995, o Kaufmann, Kraay y Zoido-Lobato, 1999). Las limitaciones en la información empírica relevante y en la identificación del sentido de la causalidad dificultan la obtención de resultados más concluyentes, si bien la impresión genérica apunta a la relevancia que los factores institucionales tienen en las posibilidades de desarrollo de un país.

Desde esta perspectiva, conviene preguntarse por la relación existente entre apertura económica y calidad de las instituciones:

¿promueve la apertura instituciones de mayor calidad?; y, a la inversa, ¿la apertura económica requiere de instituciones de mayor calidad para ser exitosa?

La primera de las relaciones señalada resulta relativamente intuitiva. La apertura internacional impone una mayor disciplina al comportamiento de las instituciones, establece un marco de mayor competencia, reduciendo las actividades de búsqueda de rentas, incrementa el nivel de complejidad y riesgo de las respuestas colectivas, favoreciendo el desarrollo institucional, y favorece el aprendizaje e innovación en el proceso de cambio institucional (World Bank, 2002). Estas previsiones fueron confirmadas, entre otros, por Islam y Montenegro (2001) y Wei (2000), que revelan que la apertura al comercio es un determinante significativo de la calidad de las instituciones.

Pero de forma similar cabe admitir la relación de sentido inverso; la mayor calidad de las instituciones facilita el proceso de apertura económica. En primer lugar, porque un marco institucional adecuado reduce los costes de transacción, las actividades de corrupción y de búsqueda de rentas y los niveles de riesgo e incertidumbre con que operan los agentes económicos (Anderson y Marcouiller, 1999). Estos mismos factores pueden incrementar el atractivo del país para los agentes inversores extranjeros, facilitando la apertura de la cuenta de capital (Arteta, Eichengreen y Wyplosz, 2001). Pero, además, la existencia de un marco institucional adecuado facilita la gobernabilidad del proceso de apertura, reduciendo los niveles de conflicto social que todo cambio suscita, a través de la coordinación y compensación de los agentes sociales.

En todo caso, aun cuando exista esta doble relación, no cabe suponer que la apertura económica garantice, de forma espontánea, la calidad de las instituciones. Existen demasiados casos en los que la apertura apareció asociada a una secuencia de deterioro institucional como para suponer que la relación entre ambos procesos (apertura y calidad institucional) sea obligada. Pese a los esfuerzos de estabilización y apertura acometidos por los países de América Latina desde la segunda mitad de los años ochenta, lo cierto es que buena parte del mapa de la región se encuentra enfrentado a una crisis recurrente de desconfianza y falta de legitimidad de las instituciones: Argentina, Bolivia, Ecuador o Venezuela, con matices diferentes, son recientes

ejemplos de cuanto se señala. Un problema que se extiende al caso de África Subsahariana, donde abundan los casos de deterioro económico e institucional acompañando a los esfuerzos de estabilización y apertura alentada por los planes de ajuste estructural. En suma, más que suponer su obligada relación, debiera trabajarse por conseguir avanzar en ambos procesos de forma simultánea: gestión de la apertura, en un caso, de desarrollo institucional, en el otro.

Ahora bien, ¿sobre qué tipo de instituciones se debieran centrar los esfuerzos? O, dicho de otro modo ¿cuáles son las instituciones que parecen facilitar el proceso de apertura? Aunque existen otras propuestas taxonómicas (Rodrik, 1999a), aquí se considerará adecuado partir de las funciones económicas básicas que le son atribuidas al Estado. En concreto, en un sistema de economía de mercado, al Estado le caben cuatro funciones básicas: (i) en primer lugar, definir el orden normativo básico de la vida económica (en especial, el derecho de propiedad y la seguridad jurídica de los contratos); (ii) en segundo lugar, la ejecución de la actividad regulatoria, tratando de corregir los fallos de mercado; (iii) en tercer lugar, el mantenimiento de la estabilidad macroeconómica, para atenuar el coste de los ciclos; y (iv) por último, modificar la distribución de la renta en sentido igualitario para legitimar las instituciones y atenuar el conflicto social. Dado su amplitud, cabría considerar como ámbitos diferenciados dentro de la actividad regulatoria del Estado la que se refiere a la promoción de la competencia y la que alude a otros fallos de mercado, relacionados con las actividades de coordinación y de fomento de los mercados.

De acuerdo con lo dicho, cabe concebir las funciones del Estado relacionadas con el desarrollo de los mercados en torno a cinco grandes ejes:

- (i) En primer lugar, proveer y garantizar “los derechos económicos básicos” que conforman el espacio normativo básico en que operan los agentes. Sin duda, ese marco normativo se articula en torno a la defensa del derecho de propiedad y la promoción de la seguridad jurídica de los contratos.
- (ii) En segundo lugar, “promover la competencia”, corrigiendo aquellas distorsiones que afecten a la adecuada concurrencia en los mercados. En este ámbito debiera considerarse la actuación del Estado para evitar la formación de monopolios, regular servi-

cios públicos y alentar la competencia, para permitir que el mercado funcione correctamente.

- (iii) En tercer lugar, “promover la coordinación y el fomento de los mercados”, corrigiendo otros fallos relacionados con la existencia de externalidades, información imperfecta, problemas de coordinación e indivisibilidades de la inversión y provisión de bienes que tienen naturaleza parcial de bien público. En este ámbito se situaría el tratamiento de los problemas ambientales, de regulación financiera y de seguros, de promoción tecnológica y de política industrial.
- (iv) En cuarto lugar, “garantizar las condiciones de la estabilidad macroeconómica”, de modo que se reduzcan las perturbaciones cíclicas y se aleje la posibilidad de crisis.
- (v) Por último, “promover la cohesión social y la gestión del conflicto”, acercando la distribución de la renta y riqueza a lo que se considera socialmente deseable, a través de los mecanismos de promoción de la cohesión social, de la redistribución de los frutos del progreso y del aseguramiento de las personas frente a la adversidad.

Ahora bien, ¿cómo alentar la creación de ese marco institucional? Se entiende que, en general, el proceso de cambio institucional tiende a ser evolutivo, marcado por una secuencia gradual en el tiempo, altamente dependiente de la infraestructura institucional previa (*path dependence*) y condicionado por los cambios en el entorno y por las circunstancias de la dinámica social (y política) vigente. No obstante, no parece que exista una teoría comprensiva del cambio institucional que resulte convincente. La idea de que el proceso de cambio sigue una dinámica autoselectiva, que motiva la supervivencia de las instituciones más eficientes, no parece corresponderse con la realidad; como tampoco parece que lo haga el supuesto de que el cambio institucional responda exclusivamente a la lucha de intereses o a la búsqueda de rentas de los agentes, individuales o colectivos, en el complejo escenario del mercado político (como supone la escuela del *Public Choice*). El proceso de cambio institucional parece notablemente más complejo, incorporando no sólo factores materiales, sino también factores culturales (visiones del mundo, en suma), altamente específicos a la realidad social de cada caso (Chang y Evans, 2000).

Esto es lo que hace que sea difícil “trasplantar” modelos institucionales previamente existentes o generar realidades institucionales *ex novo* en un determinado país.

A pesar de que el conocimiento acerca de los procesos de cambio institucional es limitado, existen algunos principios que suscitan mayor consenso. Expuestos de forma breve:

- (i) En primer lugar, no existen diseños institucionales que quepa considerar universalmente óptimos: las respuestas institucionales son altamente específicas al contexto. Por ello, el transplante de instituciones a entornos diferentes de aquellos donde nacieron no es la mejor vía para crear instituciones eficientes.
- (ii) En segundo lugar, la prueba adecuada para promover el cambio institucional no es tanto la detección de un fallo en la estructura precedente, cuanto el carácter remediable de ese fallo, lo que se relaciona con la existencia efectiva de una alternativa.
- (iii) En tercer lugar, no es necesario acometer reformas de gran calado para iniciar un proceso de mejora institucional sostenible; basta con una modificación creíble y, por tanto, sostenible, que modifique la conducta de los agentes.
- (iv) En cuarto lugar, las instituciones tienden a agruparse en complejos institucionales, por lo que los procesos de reforma requieren de cierta consistencia en el tiempo y de una visión clara de las articulaciones y jerarquías institucionales.
- (v) En quinto lugar, la sostenibilidad de una política depende de que genere un número de perdedores reducido y de que amplíe con el tiempo al colectivo de beneficiarios del cambio; la economía política de las reformas es, por tanto, relevante.
- (vi) Por último, la credibilidad de las organizaciones con autoridad legal para imponer comportamientos colectivos deviene en uno de los elementos primordiales para explicar el éxito o fracaso del cambio institucional.

El conjunto de factores antes señalados resalta la importancia de las “reformas en el margen” como una forma de hacer factible el cambio institucional y de aminorar las resistencias por parte de los sectores sociales potencialmente perjudicados. Las reformas en el margen pueden servir a los agentes como indicador de la dirección en

que se mueve el cambio reduciendo la incertidumbre sobre el reparto de ganancias y pérdidas.

En suma, el cambio institucional suele ser lento, complejo y políticamente costoso. Esto es lo que explica la emergencia, en algunos casos, de lo que Quian (2003) ha denominado *transitional institutions*: fórmulas destinadas a adaptar el marco institucional vigente a cambios en el entorno, que no responden en absoluto a las fórmulas canónicas de las instituciones óptimas, pero que permiten, a través de un ejercicio de prueba y error, corregir ineficiencias a través de un proceso altamente específico. Las fórmulas de liberalización económica en China, a través de un procedimiento de doble vía, pueden ser un ejemplo de estas *transitional institution* (Lau, Quian y Roland, 2000), como también lo pueden ser, en ese mismo país, las Empresas de Aldea como fórmula de compromiso entre mercado y propiedad colectiva (Quian, 2003). También constituye una fórmula transitoria, muy alejada de los cánones del diseño institucional óptimo de una sociedad de mercado, las exitosas fórmulas de participación social y de control de los buscadores de rentas derivadas de la cultura tribal en Bostwana (Acemoglu, Jonson y Robinson, 2003) o las combinaciones entre apertura comercial y protección del mercado doméstico que se deriva de la experiencia de la Zona Franca de Exportación en Mauricio (Rodrik, 1999b). Se trata en todos los casos de fórmulas altamente específicas a las condiciones de cada país y notablemente alejadas de las respuestas convencionalmente óptimas, pero que señalan un camino gradual de corrección de ineficiencias que se ha demostrado que funciona.

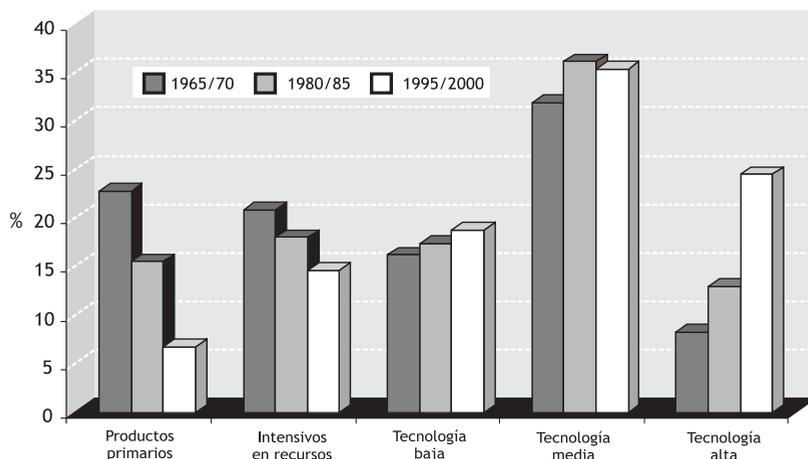
Los ejemplos citados no definen fórmulas de respuesta obligada, pero llaman la atención acerca de las cautelas con que se ha de observar el supuesto de que existen respuestas institucionales óptimas de carácter universal, como virtualmente se deriva del recetario emanado del Consenso de Washington. El cambio institucional puede inspirarse en experiencias ajenas, pero finalmente es un proceso altamente específico y muy asentado en una dinámica local. Como señala Rodrik (2003: 12): “Se pueden conseguir buenas instituciones, pero hacerlo requiere experimentación, voluntad de salir de la ortodoxia y atención a las condiciones locales”. A este conjunto de requisitos cabría añadir otro adicional: se requiere además el tiempo necesario para que los procesos de adaptación surtan sus efectos. Lo que subraya, de nuevo, la conveniencia de una cierta gradualidad en la apertura.

6. CAMBIO PRODUCTIVO

Disponer de un adecuado marco institucional es una condición para poder enfrentarse a los fallos de mercado que aparecen asociados al proceso de desarrollo. De hecho, las instituciones nacen como mecanismos alternativos de coordinación y asignación social en aquellas condiciones en las que el mercado opera de manera ineficiente. Uno de esos ámbitos, como se ha visto en los epígrafes precedentes, tiene relación con la inserción comercial de los países.

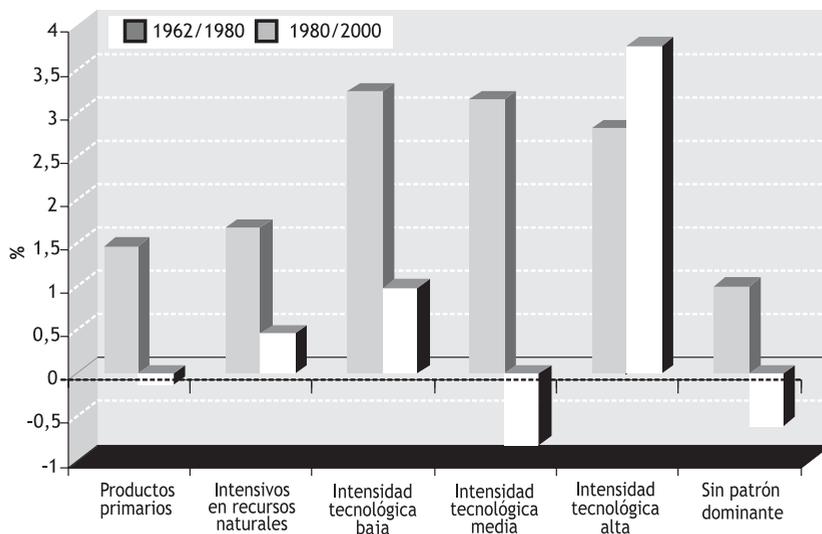
En este ámbito, los propósitos de la acción reguladora debieran ir dirigido a moldear la especialización productiva y comercial de los países, para permitir que transite hacia ventajas que resulten más dinámicas y sostenibles. La especialización comercial de buena parte de los países en desarrollo ha tendido tradicionalmente a descansar en sectores relacionados con la producción primaria, que son intensivos en recursos o con alto empleo de mano de obra no calificada. El análisis del comercio internacional revela, sin embargo, que el dinamismo de estos sectores es menor que el de los productos más intensivos en tecnología o en diferenciación de variedades (gráfico 1 y 2). De tal modo que esa especialización lastra las posibilidades dinámicas de los países, a través del comercio.

Gráfico 1
CUOTA DE LOS PRODUCTOS
EN EL COMERCIO MUNDIAL DE MERCANCÍAS



Fuente: UN/DESA, basado en Feenstra et al. (2005).

Gráfico 2
TASAS DE CRECIMIENTO DEL PIB PER CÁPITA
DE ACUERDO CON PATRONES DE ESPECIALIZACIÓN
(tasas medias anuales %)



Fuente: DESA (Naciones Unidas).

En este ámbito, los obstáculos para el cambio tienen un doble origen. Por una parte, los países se enfrentan a las dificultades internas que para toda economía tiene transitar desde una estructura productiva que descansa, predominantemente, en recursos naturales y en mano de obra no calificada a otra en la que adquieren mayor presencia actividades tecnológicas y productivamente más complejas. Para realizar ese cambio es necesaria una combinación de esfuerzo inversor en capital físico y humano, de continuada promoción de las capacidades tecnológicas, de creación de una infraestructura eficiente y de aliento a un sano clima de competencia en los mercados. La promoción del cambio estructural requerirá, en el ámbito de la política comercial, de una cuidadosa mezcla de política temporal de sustitución selectiva de importaciones y de activa proyección hacia los mercados internacionales. Al tiempo, que para que esos procesos sean sostenibles, es necesario el mantenimiento de una aceptable estabilidad social y económica, que permita un crecimiento continuado.

Alentar todo ese complejo proceso a partir de un marco institucional frágil no es una tarea sencilla; especialmente, si se tienen en cuenta los múltiples fallos de mercado (externalidades, economías dinámicas y complementariedades inversoras) que caracterizan el desarrollo de capacidades tecnológicas, de promoción del capital humano y de desarrollo de nuevas actividades manufactureras de mayor nivel de productividad. En esa tarea el desarrollo de capacidades tecnológicas se revela crucial: un objetivo que se enfrenta a la importante brecha de la que parten los países en desarrollo (tabla 1).

Tabla 1
INDICADORES TECNOLÓGICOS

Países	Gasto en I+D (%PIB)	Gasto en I+D (por habitante)	Investigadores en I+D (c/millón de habitantes)	Patentes (c/mil habitantes)	Publicaciones (c/100 mil habitantes)	Exportaciones de alta tecnología (% de Exp. Manufacturas)
Renta Baja	0,37	7,02	233,98	0,49	0,62	4,86
Renta Media ⁽¹⁾	0,49	35,01	964,68	2,20	5,74	9,41
Renta Media ⁽²⁾	0,39	25,10	631,54	1,05	3,77	9,77
Renta Media-Baja	0,44	19,83	933,20	2,56	3,14	8,54
Renta Media-Alta	0,55	49,86	1.004,04	1,77	9,42	10,62
En transición	0,75	63,85	1.746,38	6,99	11,98	7,34
UE 15	1,79	523,28	2.906,83	40,93	59,51	20,27
Japón	2,99	795,42	5104,22	306,52	43,68	28,35
Estados Unidos	2,72	921,87	4.525,8	62,21	69,53	33,52
Total	0,98	89,48	1.497,81	14,52	21,55	10,83

Nota: Los valores de los países de renta media-baja y media-alta incorporan a los países en transición. Los valores promedio de Renta Media ⁽¹⁾ incluyen a los países en transición y los valores de Renta Media ⁽²⁾ es el promedio sin considerar a los países en transición.

Fuente: *Elaboración propia con datos del Banco Mundial (WDI, 2005).*

A las dificultades internas se suman las que aporta el entorno internacional. Aquí son diversos los factores que pueden operar como obstáculos al proceso de cambio. En concreto, el proceso de liberalización comercial acometido por los países en desarrollo, si bien tuvo efectos positivos sobre las condiciones de coste en que operan las

economías afectadas, limitó las posibilidades que aquellas tienen para el uso de una cierta protección selectiva como mecanismo de política industrial; el afán de la OMC de extender su propósito de nivelación del terreno de competencia a ámbitos indirectamente relacionados con el comercio ha tendido a limitar las posibilidades de acción de aquellos instrumentos (como la composición nacional de insumos asociados a la radicación de la empresa extranjera o las medidas fiscales discriminatorias de zonas francas) destinados a estimular las capacidades productivas nacionales; y, en fin, la tendencia restrictiva de la normativa sobre el derecho de propiedad intelectual ha podido limitar los procesos de difusión tecnológica, que está en la base de la adquisición de capacidades por parte de los países en desarrollo. Todos estos factores restringen los márgenes de holgura para una política orientada a promover el cambio tecnológico e industrial.

Como consecuencia de estas dificultades, numerosos países de renta media han reforzado su especialización productiva y exportadora en actividades generadoras de bienes primarios. En un entorno de creciente apertura y especialización internacional, es normal que los países abundantemente dotados en recursos naturales traten de aprovechar esa ventaja en el comercio exterior. Pero debiera considerarse como un paso hacia una especialización de mayor complejidad, que descansa en actividades más centralmente generadoras de cambio técnico. Más allá de los problemas tradicionalmente asociados a la evolución de los precios de los productos básicos (variabilidad y deterioro de la relación real de intercambio), el problema de una especialización anclada en los recursos naturales descansa en: (i) el limitado dinamismo relativo que otorga a las ventas, especialmente cuando se considera una perspectiva temporal amplia; y (ii) la dificultad que comporta asentar sobre esas actividades un proceso de acumulación de capacidades tecnológicas que se derramen al conjunto del aparato productivo. La reciente subida de los precios de una amplia gama de productos básicos no ha hecho sino reforzar la tendencia hacia una especialización en sectores intensivos en recursos naturales. Un proceso que, al igual que lo sucedido en el entorno de mediados del XIX, podría tener costes en términos de renuncia a una transformación productiva ulterior hacia sectores de mayor complejidad tecnológica.

8. LA OMC Y LOS PAÍSES EN DESARROLLO

Como se ha señalado, para poner en marcha una estrategia de desarrollo, compatible con la progresiva apertura de sus economías, los países en desarrollo se enfrentan hoy a un entorno normativo más hostil que en el pasado. La creación de la OMC supuso un paso adelante notable respecto a su precedente el GATT: es mayor el número de países implicados, es más amplia la agenda de negociación que se propone y es más exigente su capacidad decisoria y su sistema de resolución de disputas. No obstante, frente a la OMC los países en desarrollo tienen una posición ambigua. Por una parte, les beneficia que exista un mecanismo de acción multilateral, ya que compensa la limitada capacidad negociadora que tendrían en un sistema de relaciones bilaterales; por otra, sin embargo, les supone un ámbito notablemente hostil para hacer valer sus intereses y necesidades.

Hasta la Ronda Uruguay del GATT, buena parte de los esfuerzos de los países en desarrollo se enfocaron hacia obtener un “tratamiento especial y diferenciado” en el sistema internacional de comercio, preferentemente a través de la conquista de concesiones unilaterales. El apoyo de la UNCTAD a esta idea dio lugar al nacimiento de los diversos Sistemas de Preferencias Generalizadas. El balance que cabe realizar de semejante estrategia es notablemente pobre (Wang y Winters, 1998). En primer lugar, porque las concesiones eludían aquellos ámbitos que resultaban más sensibles para los países industriales, que no por casualidad coincidían con los de potencial consolidación de la industria en los países en desarrollo (textil y confección o calzado, por ejemplo); en segundo lugar, porque en la mayor parte de los casos las concesiones estaban limitadas por cuotas relativamente estrictas; y, en fin, porque el propio proceso de reducción arancelaria hizo que las ventajas derivadas de la concesión fueran menguando en el tiempo.

La conciencia del limitado beneficio de la vía concesional tal vez sea una de las razones que motivaron una implicación más activa y directa de los países en los foros de negociación para obtener acuerdos consolidados que les favoreciesen, tal como se demostró, por primera vez, en la Ronda Uruguay del GATT. Pero, sin duda en esta nueva actitud jugaron otros factores adicionales, que aluden a los cambios habidos tanto en la regulación del comercio como en la com-

posición de las corrientes comerciales de los países en desarrollo. En la mayor disposición a integrarse activamente en la negociación multilateral influyó el esfuerzo de liberalización y de apertura económica emprendido por los países en desarrollo a partir de mediados de la década de los ochenta (tabla 2). Las estimaciones nos hablan de que, como promedio, las tarifas de los países en desarrollo pasaron de cerca del 30%, al comienzo de los años ochenta, a cerca del 5% a finales de los noventa -y un proceso de reducción similar se percibe en la tasa de premio del mercado negro del tipo de cambio-. Según el *Trade Restrictiveness Index* elaborado por el Fondo Monetario Internacional, dieciséis países del África Subsahariana presentan una cifra más baja de protección que la Unión Europea (UE) y diecisiete de Latinoamérica están igual o más abiertos que Estados Unidos. Así pues, los países en desarrollo se encuentran en mejores condiciones para participar en un esfuerzo multilateral de liberalización comercial.

Tabla 2
ÍNDICES DE LIBERALIZACIÓN COMERCIAL

Países	ILE-2006 ⁽¹⁾ (comercio)	Índice de Restricción Comercial ⁽²⁾			Tasa arancelaria media (%) ⁽³⁾
		Total	Manufacturas	Agricultura	
Renta Alta	2,2	0,08	0,06	0,32	5,3
Renta Media	3,2	0,16	0,14	0,34	12,3
- Media-Baja	2,9	0,13	0,11	0,29	11,3
- Media-Alta	3,4	0,18	0,16	0,37	13,0
Renta Baja	4,0	0,19	0,17	0,35	15,3

Fuente: (1) *Índice de Libertad Económica 2006 (comercio)*: The Heritage Foundation.

(2) *Índice de Restricción Comercial (TRI)*: Banco Mundial.

(3) *Tasa arancelaria media 2002*: Banco Mundial.

Por lo demás, alentaba a ello, y es el segundo factor que se quiere mencionar, el progresivo cambio en la composición y orientación de sus corrientes comerciales. En concreto, en las últimas dos décadas se ha atenuado notablemente el peso de los productos básicos en las exportaciones de los países en desarrollo, al tiempo que ha adquirido mayor relevancia el de las manufacturas de carácter industrial. No se trata de un rasgo que quepa generalizar a todos los casos, pero que se

percibe de forma nítida en los datos globales del comercio. Así, si en 1965 las exportaciones sin elaborar procedentes de la agricultura suponían cerca del 50% y las manufacturas apenas el 15% de lo exportado por los países en desarrollo, en la actualidad esas cuotas se sitúan en torno al 10% y 80%, respectivamente. Y, junto a ese cambio, se produjo otro relativo a la orientación de los flujos comerciales, adquiriendo creciente relevancia el intercambio mutuo entre los países en desarrollo. En concreto, la cuota correspondiente al comercio Sur-Sur pasó del 17% a cerca del 40% entre mediados de los sesenta y finales de los noventa.

Todos estos cambios -en el marco regulador del comercio, en la composición y en la orientación del comercio-, junto a la convicción de la limitada eficacia de las concesiones unilaterales animaron a los países en desarrollo a tener una presencia más activa en los escenarios multilaterales de negociación. La actual dinámica de negociaciones en el seno de la OMC es muy expresiva de esta nueva actitud de los países en desarrollo, planteando iniciativas y forjando alianzas en defensa de sus intereses. El problema es que ese mayor activismo opera en un entorno más exigente en materia de regulación multilateral del comercio, derivado de la Ronda Uruguay del GATT.

Un entorno normativo que avanzó, sin duda, fue el de las llamadas medidas negativas de integración, referidas a la eliminación de las discriminaciones entre proveedores (sean barreras arancelarias o no arancelarias), cuya aplicación requiere de limitadas capacidades institucionales domésticas. Pero, acaso, lo más relevante de la dinámica actual de la OMC tiene que ver con la inclusión de medidas de carácter positivo, para potenciar la integración, en ocasiones con implicaciones institucionales severas para el país (Finger y Schuler, 2001). En este ámbito se acogen los aspectos relacionadas con la propiedad intelectual (TRIPS), con los códigos voluntarios (tales como valoración en aduana, acceso a la contratación pública, normalización de productos, entre otros), medidas relativas a las inversiones (TRIMS) o la prohibición de esquemas de retención de divisas.

El resultado de este conjunto de normas presenta un sesgo manifiestamente desfavorable para los países en desarrollo. Posibilidades que en el pasado tuvieron los países desarrollados para activar en el seno del GATT políticas de promoción de la actividad productiva do-

mística se encuentran hoy cegadas por el tono de la normativa de la OMC, especialmente en lo que se refiere al acceso a la propiedad intelectual, a las normas de comportamiento de las inversiones o a los mecanismos de apoyo fiscal a la exportación. Se proponen medidas (en el marco de los TRIPS y de los TRIMS) que son manifiestamente favorables para los intereses de las economías industrializadas (que son las economías innovadoras e inversoras) y cuyo fundamento económico es altamente discutible. Y, en fin, se arrinconan aquellos ámbitos (como el del proteccionismo agrario, el escalonamiento arancelario, las medidas *antidumping*, la liberalización del mercado textil o la estabilización de ingresos de exportación) en donde se concentran los intereses de los países del Sur.

Uno de los aspectos más polémicos de las reglas actuales del comercio internacional se refiere al Acuerdo sobre Aspectos de la Propiedad Intelectual Relacionados con el Comercio. Este acuerdo fue una de las innovaciones de la Ronda Uruguay, donde se introducía por primera vez un sistema mundial de estándares mínimos para proteger y aplicar los derechos de propiedad intelectual. Aunque la entrada en vigor de la normativa se escalonó de acuerdo con el nivel de desarrollo del país, a todos afecta al final similar tratamiento. Se trata de una restricción que los países desarrollados no tuvieron en sus primeras etapas de desarrollo; incluso algunos rehusaron conceder patentes a extranjeros, al tiempo que copiaban y adaptaban tecnologías importadas. Es más, Francia, Alemania, Japón y Canadá no concedieron protección normalizada de patentes hasta después de 1960.

Asimismo, desde distintos foros se ha denunciado la orientación antidesarrollo del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (GATS). Este acuerdo contiene tres principios básicos: el de nación más favorecida, el de no discriminación de las empresas extranjeras respecto a las nacionales y el de prohibición de políticas que restrinjan el acceso a los mercados. Pero mientras los países desarrollados quieren compromisos sobre libertad de presencia comercial (indispensable en finanzas, telecomunicaciones o energía), los países en desarrollo buscan compromisos en el movimiento de trabajadores, necesario para los servicios de como construcción o marítimos. Las conversaciones en el seno de la OMC sobre liberalización de servicios comenzaron en 2000, y aunque los resultados son aún inciertos, todo parece apuntar a que los compromisos alcanzados serán más favora-

bles a los intereses de los países desarrollados. En realidad, según McCulloch, Winters y Cirera (2001) el suministro a través de empresas multinacionales establecidas en otros países supone el 33% del comercio global de servicios, mientras que el que implica desplazamientos de mano de obra solo alcanza el 1%.

Además del sesgo señalado en las normas, los países en desarrollo se enfrentan también a las dificultades que plantean los procesos de gobierno existentes en el seno de la OMC, que dificultan su integración y representatividad en las decisiones. En principio, la organización se rige por un criterio de un país, un voto, garantizando la democracia en sus procesos de decisión. La organización opera a través de consenso en la mayor parte de sus decisiones y todos los países están representados en el Consejo General. Pero la realidad dista bastante de semejante planteamiento. En primer lugar, no todos los países están en condiciones de mantener delegaciones en Ginebra y participar activamente en unas negociaciones que tienen elevada complejidad técnica. En segundo lugar, los países desarrollados suelen realizar procesos de construcción de consensos previos, de los que quedan excluidos los países en desarrollo y que condicionan la agenda del debate posterior. Y, finalmente, en algunos casos, el tamaño del país importa; es el caso, por ejemplo, de la resolución de disputas.

Todo ello no significa que sea imposible poner en marcha políticas de promoción de capacidades productivas y tecnológicas. Sin duda, es cierto que las posibilidades se han acortado respecto al pasado, pero en absoluto cabe decir que son inexistentes. Como demuestra la resistencia de los países desarrollados a reducir sus barreras agrarias, la OMC no comporta la renuncia plena y total al recurso a barreras protectoras. Por tanto, existen márgenes, si bien más estrechos que antaño, para recurrir a medidas de protección. Por lo demás, sería engañoso pintar el mundo pasado como totalmente permisivo frente a las prácticas proteccionistas y el actual como totalmente penalizador de dichas prácticas. Todavía existen intersticios que los países en desarrollo deben saber aprovechar, en el ámbito del apoyo a la política regional, de respaldo al esfuerzo tecnológico, de recurso a la protección o al control de los movimientos de capital. Lo cierto es que los países que recurrieron en el pasado a medidas protectoras, en gran

medida lo hicieron en el borde de la permisividad de la normativa multilateral; de igual modo tendrán que operar en la actualidad los países en desarrollo.

9. CONSIDERACIONES FINALES

Tanto el análisis teórico como la evidencia histórica parecen sugerir que la apertura económica es, en general, buena en términos de eficiencia y, probablemente, de crecimiento. La existencia de regímenes abiertos puede, además, contribuir a la calidad de las instituciones y al buen gobierno, reduciendo los fenómenos de discrecionalidad, arbitrariedad y corrupción. Y, adicionalmente, posibilita un más fácil acceso al flujo de conocimientos existente a escala internacional y activa estímulos que favorecen los procesos de innovación y aprendizaje. Son todos factores positivos de notable trascendencia que deben ser considerados.

Ahora bien, con ser importantes, no son resultados ni espontáneos ni únicos del proceso de apertura. Más bien, a juzgar por los casos exitosos, el pleno aprovechamiento de estas posibilidades parece ser resultado de una estrategia más amplia e integrada de desarrollo, de la que forma parte, como un componente más, la inserción internacional. Una estrategia que debe ser diseñada de acuerdo con las condiciones, capacidades y restricciones específicas de cada país. No existe nada parecido a una pragmática universal del desarrollo a la que necesariamente deba plegarse el conjunto de los países. En un entorno de elevadas distorsiones, opciones inicialmente consideradas como *second best*, alejadas de un supuesto óptimo universal, pueden ser promotoras de mejoras efectivas en los niveles de bienestar agregado, facilitando la creación de aquellas condiciones requeridas para hacer gobernable el proceso de reformas.

Cabe compartir la conveniencia de caminar hacia un mundo más abierto e integrado, pero importa señalar, con igual énfasis, la necesidad de dotar a los países de los márgenes de holgura requeridos para buscar su propio camino hacia ese objetivo. Márgenes que se manifiestan en aspectos tan diversos como la secuencia temporal y el

alcance de cambios que se acometen, las reformas institucionales que se promueven y en las políticas domésticas de acompañamiento que se ponen en marcha.

En suma, la experiencia revela que no basta con reducir aranceles y liberalizar la cuenta de capital para que los beneficios de la integración económica se manifiesten: es necesaria una política de acompañamiento, un cierto activismo público en ámbitos muy diversos. Como sugiere Rodrik (1997), la globalización será sostenible solamente si es acompañada por políticas que equipen a las personas a acceder a los beneficios de la globalización. Erigir esas políticas es responsabilidad de los poderes públicos, correspondiéndole al sistema internacional generar las condiciones para que esas políticas se hagan posibles.

El análisis realizado en la presente ponencia se podría articular en torno a diez proposiciones que, a su vez, pueden constituirse en recordatorio de las principales ideas defendidas a lo largo de las páginas anteriores:

1. Tan importante como el propósito de la apertura es el ritmo al que ésta debe realizarse. Los costes del ajuste son tanto más notables cuanto abrupto es el proceso de reforma. La adopción de una estrategia gradual permite una más fácil adaptación de los agentes a las nuevas condiciones competitivas que se imponen en el mercado, disminuyendo de este modo los costes del ajuste. Esta gradualidad se manifiesta en muy diversos ámbitos, pero es especialmente relevante en lo que se refiere a la disímil secuencia que deben seguir los componentes comercial y financiero de la apertura. Es importante que, lejos de rígidos doctrinarismos, cada país defina el ritmo temporal de las reformas, de acuerdo con sus capacidades institucionales y sus específicas restricciones. La gradualidad propuesta puede tener, sin embargo, una consecuencia indeseable en el sentido de que amplifique los riesgos de reversión de la reforma. De ahí la importancia de que la apertura se asiente sobre un amplio consenso social. Los casos de mayor éxito en la inserción internacional (entre los que se encuentra España, pero también buena parte de los países del sudeste asiático) demuestran las virtudes tanto de adoptar una estrategia gradual en el proceso de apertura como de respaldar socialmente ese objetivo. La disciplina mo-

- tivada por los acuerdos internacionales puede constituir un mecanismo adicional para respaldar el proceso, venciendo posibles resistencias internas, pero esa disciplina sólo opera si previamente la apertura ha sido asumida e internalizada como un objetivo socialmente deseable.
2. La apertura internacional genera ganadores y perdedores: para promover el consenso social es necesario disponer de mecanismos que, de algún modo, compensen a los sectores sociales que resulten perjudicados por la apertura. La gradualidad del proceso de reforma puede ayudar a ese objetivo, en la medida en que aminora los costes del ajuste, pero puede ser necesario establecer mecanismos compensadores en los ámbitos tanto de la política social como de la política económica. La existencia de una activa política social, manteniendo redes eficaces de protección social, puede evitar los efectos más dañinos en términos de cobertura de necesidades básicas de la población potencialmente afectada por la reforma, pero puede ser igualmente necesario activar mecanismos de apoyo a la inversión, a la formación de recursos humanos o a la creación de capacidades exportadoras como medio para evitar que la apertura económica conduzca, al menos en el corto y medio plazo, a una destrucción neta de capacidades productivas. Si se aminoran los costes del ajuste resultará más fácil la preservación del consenso social en torno al proyecto de inserción internacional, contribuyendo a legitimar las instituciones y a facilitar la gobernabilidad del proceso de reformas.
 3. La historia demuestra que son más bien excepción que regla los procesos de industrialización que se realizan directamente basados en los mercados internacionales (Suiza o Hong Kong podrían ser los ejemplos). En el resto de los casos la conquista de posiciones en los mercados exteriores se produjo a partir del despliegue de las capacidades competitivas de una industria previamente orientada hacia el mercado doméstico. Así pues, el problema radica (como muy bien se encarga de señalar Amsden, 2000) en identificar cómo convertir capacidades productivas domésticas en capacidades exportadoras. Aquellos países que han tenido capacidad para acometer ese proceso de

cambio son los que han logrado experiencias exitosas de apertura internacional. En este sentido puede estar justificado ciertos elementos de intervención temporales que favorezcan tanto la creación de capacidades productivas en el mercado interior como el posterior desarrollo de capacidades exportadoras. Incluso ambos tipos de estímulos pueden coexistir temporalmente en el marco de una estrategia integral de apertura internacional, combinando elementos selectivos de protección con los estímulos a la promoción exportadora; los casos de Taiwán, Corea o España ejemplifican este proceder. Ahora bien, no conduce a nada esforzarse en apoyar la creación de un sector industrial nacional sin posterior capacidad de competir en los mercados internacionales. El objetivo debiera ser, por tanto, desarrollar capacidad productiva que sea capaz de competir en un entorno crecientemente abierto.

4. En el pasado la intervención del Estado se ha tratado de fundamentar, muy centralmente, en torno al argumento de la industria naciente. No obstante, como muy bien demostró Baldwin (1969), la capacidad de ese argumento para respaldar una política activa de promoción industrial es notablemente limitada; salvo que se acepte la presencia de otros fallos de mercado, como la información asimétrica en los mercados de capital, por ejemplo, que imposibiliten el recurso a anticipar el proceso de consecución del tamaño mínimo eficiente. Y es, en efecto, sobre la presencia de estos fallos de mercado, en su sentido más pleno e integral, sobre los que cabe fundamentar la conveniencia de un cierto activismo del Estado. Estos fallos pueden afectar, entre otros, a la existencia de externalidades (pecuniarias y tecnológicas), a la presencia de bienes públicos, a la vigencia de información incompleta y asimétrica en los mercados, a problemas de coordinación o a la presencia de complementariedades. La existencia de estos fallos de mercado justifica el potencial despliegue de una política industrial encaminada a su corrección. Por supuesto, buena parte de las acciones correctoras de los fallos de mercado no tienen su traducción en el ámbito comercial, pero otras sí pueden tenerlo, siquiera de forma indirecta (a través de mecanismos indirectos de promoción). Por lo demás, no se trata de un problema que afecte en

- exclusiva a los países en desarrollo, pero es en estos países donde adquiere mayor relevancia, habida cuenta de que son mayores las imperfecciones de mercado que les afectan.
5. Detectar la existencia de un fallo de mercado no implica la necesidad de proceder a una intervención correctora. Para que semejante respuesta sea la adecuada es necesario, primero, identificar las razones del fallo de mercado, conocer sus causas; en segundo lugar, diseñar la respuesta más adecuada frente a ello, dado que son diversas las posibles modalidades de intervención; y, en tercer lugar, evaluar no sólo los beneficios que de la intervención se espera derivar, sino también los costes que semejante intervención comporta. Es conveniente señalar que cada uno de estos pasos está rodeado de dificultades: aunque se detecte un fallo de mercado, no siempre se conocen los auténticos factores que lo promueven; aunque se identifiquen las causas, no siempre se acierta en la respuesta normativa adecuada, en gran medida porque se desconoce el efecto que una determinada intervención puede tener sobre el comportamiento de los agentes; y, en fin, tampoco se suelen conocer con precisión y por anticipado el conjunto de costes, directos e indirectos, que se derivan de una intervención, en gran medida porque están condicionados por parámetros que no están sujetos a observación empírica. Nada de lo dicho imposibilita la intervención, si bien aconseja ser prudente, acopiar información de calidad previo al diseño de cualquier intervención y estar abierto a un proceso de corrección, de prueba y error, que es, en gran medida, específico de cada caso.
 6. Dado el carácter parcialmente incierto de toda intervención, es fundamental disponer de instituciones adecuadas, legítimas y eficaces, para gobernar el proceso de apertura y de desarrollo, instituciones que propicien una acción colectiva de calidad. Pues bien, el recurso a la intervención puede tener efectos ambiguos en términos de la calidad de las instituciones y de la gobernabilidad del proceso. Por una parte, si la intervención va encaminada a aminorar los costes del ajuste y a potenciar las capacidades del país para amplificar sus posibilidades de éxito internacional, puede realizar una contribución positiva a la

sostenibilidad del proceso. De hecho, puede contribuir a preservar el clima social y el marco de instituciones requeridos para hacer gobernable el proceso de reforma. Ahora bien, también la intervención puede generar un proceso inverso, en la medida en que genere incentivos a la formación de grupos de presión y a prácticas de búsqueda de rentas, alimentando un proceso de intervención continuado que aleje a la economía de las condiciones de eficiencia. No existen antidotos seguros frente a semejante posibilidad: de ahí el riesgo de las intervenciones. Lo único que cabe es promover el máximo consenso y firmeza respecto al objetivo último de apertura e integración internacional que debe regir la política económica. En este sentido, la apertura puede funcionar como recurso para disciplinar comportamientos colectivos.

7. Las posibilidades de éxito de una estrategia de integración internacional depende muy crucialmente de cuáles sean las condiciones normativas del entorno. A este respecto, la estrategia seguida en el pasado por los países en desarrollo de vincular su integración internacional a la obtención de preferencias unilaterales (tales como las que se contienen en los esquemas de preferencias generalizadas) se demostraron, al cabo, poco fecundas. La historia demuestra que las concesiones unilaterales están afectadas por numerosas limitaciones, bien sea por excluir del ámbito de las concesiones buena parte de los productos más dinámicos del comercio de los países en desarrollo, bien por someter las concesiones a cuotas sujetas a restricciones discrecionales, bien, por fin, por sufrir el componente preferencial un deterioro progresivo como consecuencia de la tendencia a la reducción de los aranceles en el comercio internacional. Con todas estas consideraciones no es extraño que el impacto sobre el desarrollo de estos esquemas preferenciales sea mínimo (Wang y Winters, 1998). Tampoco parece una opción que haya demostrado resultados confiables las fórmulas de integración subregional puestas en marcha por parte de los países en desarrollo. Pese a su atractivo teórico y a la ampliación reciente del número de iniciativas puestas en marcha, lo cierto es que el balance que cabe realizar de los esquemas de integración subregional en el mundo en desarro-

llo es más bien pobre. Puede constituir un mecanismo adicional de inserción internacional, favoreciendo la coordinación y el aprendizaje de los países implicados, pero no sustituye la necesidad que estos tienen de operar en un entorno más abierto y multilateral. Así pues, los países en desarrollo están obligados a operar en un entorno de preferencias consolidadas en un marco multilateral.

8. El marco multilateral creado a partir de la constitución de la OMC resulta notablemente más hostil y restrictivo frente a las posibilidades de los países en desarrollo para desplegar una política activa en los ámbitos industrial y comercial. Recursos y posibilidades que los países desarrollados disfrutaron en el pasado, en el seno del GATT, son ahora negados en el seno de la OMC. Lo que afecta no sólo a los ámbitos comerciales, donde se amplían las exigencias de liberalización y se anulan las concesiones unilaterales, sino también en aquellos otros ámbitos que exceden al comercio y que se relacionan con el tratamiento de las inversiones, de la propiedad intelectual o con las normas de resolución de conflictos. Cabría decir que, a lo largo de su corta vida, la OMC parece haber tomado un sesgo manifiestamente desfavorable para los países en desarrollo. Aun así, no todas las posibilidades de intervención para promover las capacidades productivas y tecnológicas de un país están anuladas; quedan márgenes tanto en el ámbito comercial, donde nada obliga a suprimir aranceles, como en el de la política regional, de utilización del crédito o de apoyo a la I+D. Los países en desarrollo están obligados a aprovechar las oportunidades que en estos ámbitos les brinda la actual configuración de la OMC, integrándolos en una estrategia de desarrollo coherente y eficaz.
9. No basta con aprovechar las posibilidades que brinda la OMC tal como está constituida. Tal vez merezca la pena impulsar cambios tanto en el contenido de sus acuerdos como en las formas de gobierno de la institución, para corregir su actual sesgo desfavorable para los países en desarrollo. En definitiva, el propósito de la OMC debiera ser gestionar la apertura para promover el desarrollo (y no tanto promover la apertura a costa del desarrollo); al fin, en el desarrollo de todos está la mejor garantía

de una continua ampliación de mercados. Ello comportaría no sólo una revisión de alguna de las reglas ya establecidas en el ámbito del comercio, sino también una cierta reversión del mandato de la OMC hacia los espacios propios de ese ámbito comercial, abandonando su actual dinámica reguladora en aspectos como la inversión, la propiedad intelectual, la competencia o las licitaciones públicas. Al tiempo, sería necesario revisar las normas de gobierno de la OMC para convertirla en una institución más transparente, más integradora y abierta a la plena participación de los países en desarrollo. El estatuto formal en que se basan los procesos de decisión de la OMC -un país, un voto- están muy alejados de la dinámica real en los procesos de tomas de decisiones, como se revela en las recientes Conferencias Ministeriales.

10. Finalmente, y es el apartado central sobre el que quiere insistir este artículo, es necesario dejar márgenes de holgura para que los países decidan no sólo los ritmos, sino también las sendas a través de las que se aproximan a la integración internacional. El proceso de reformas debe ser específico a los países, dado que debe considerar sus peculiares capacidades y restricciones. No existe senda óptima de apertura económica ni en el tiempo, ni en el espacio. El objetivo debe estar definido e interiorizado en las decisiones y propósitos sociales, pero el camino para alcanzar ese objetivo debe ser flexible, abierto a la experiencia, adaptado a las condiciones de cada caso. Al fin, como señala Martín Khor (2003) el objetivo no debe ser tanto la “máxima liberalización” cuanto la “apropiada liberalización”.



Capítulo 2

UNA VISIÓN ESTRATÉGICA DE DESARROLLO ECONÓMICO EN URUGUAY

Mario Bergara¹

Introducción

Las sociedades que se encuentran en la punta del desarrollo a nivel internacional han evolucionado en las últimas décadas impulsadas por un cambio en el patrón de acumulación. Se trata de procesos cuya fuente principal de ganancias ha pasado a ser el descubrimiento de nuevas combinaciones de recursos, capacidades y habilidades, y donde el motor del crecimiento ha sido la “destrucción creativa” (innovación: nuevos productos y procesos que vuelven obsoletos los anteriores) y la “acumulación creativa” (la investigación y el desarrollo como impulsores de las innovaciones). Lamentablemente, éste no ha sido el caso en países como Uruguay, en los que las fuentes de ganancia siguen siendo las propias de las sociedades de mediados del siglo pasado. Entre ellas deben destacarse las siguientes:

- El acceso limitado o diferencial a la propiedad de los medios de producción y los recursos, lo que *ex ante* o *ex post* limita la competencia.
- El acceso limitado o diferencial a explotar mercados imperfectos o “fallas” de mercado a través de prebendas del Esta-

¹ Vice-ministro de Economía y Finanzas de Uruguay, Departamento de Economía - Facultad de Ciencias Sociales - Universidad de la República, Uruguay.

do. Es el caso de mercados regulados, aunque no en forma exclusiva.

- La capacidad de las firmas de mantener y construir barreras a la entrada al sector o a la movilidad dentro del sector.

A partir de esta propuesta absolutamente esquemática, el objetivo debiera ser un cambio en el modelo de desarrollo económico y social, de forma que la fuente principal de ganancias de las empresas sea el descubrimiento y la innovación. Aunque resulte obvio plantearlo, esto requiere que el comportamiento de los agentes se concentre en las oportunidades más que en la dotación de recursos. Lo mismo aplica si se busca que este comportamiento lleve a un cambio en la estructura productiva, de manera que el nuevo modelo de desarrollo genere una estructura de la propiedad, de distribución del ingreso y, en general, de condiciones de acceso a la satisfacción de las necesidades humanas, más equitativa. En tal sentido, se hace imprescindible incorporar una visión estratégica del desarrollo y la búsqueda de la prosperidad, aspecto no integrado frecuentemente en el análisis y en el diseño de las políticas públicas.

Con este propósito, se debe tener en cuenta justamente que la definición de una estrategia consiste en determinar un camino o una trayectoria para alcanzar los objetivos principales de un proceso esencialmente político, para lo cual es imprescindible un enfoque estructural (con una visión de mediano y de largo plazo), en donde es necesario considerar múltiples dimensiones en juego. Entre estas últimas, deben destacarse cuáles son las variables relevantes que condicionan el proceso, en qué horizontes temporales se evalúa el mismo, cuál es el alcance y el espacio geográfico relevantes, y cuáles son los actores que deben cumplir roles centrales en el mismo. Asimismo, las verdaderas opciones para la determinación de decisiones políticas de carácter estratégico dependen de los márgenes de maniobra efectivos de que gozan los hacedores de políticas públicas y los gobiernos en general.

1. LAS INSTITUCIONES, LAS REGLAS DE JUEGO Y EL SISTEMA DE INCENTIVOS

Uno de los ejes del cambio, por tanto, debe radicarse en la modificación del comportamiento de las empresas desde una actitud oportunista o buscadora de rentas hacia un énfasis emprendedor. Si bien existe una amplia literatura sobre la importancia del comportamiento emprendedor para el crecimiento económico, todavía se sabe poco respecto a cómo este comportamiento se desarrolla en determinados contextos y no en otros. Esto sin desmerecer la importancia de las presiones competitivas y del mercado, basada en que la principal arma competitiva no es el precio (ya que la mayor parte de los mercados tienen estructura oligopólica) sino la innovación. El comportamiento emprendedor es determinado por la matriz de pagos de la actividad económica; como cualquier otro insumo, puede ser reasignado desde una actividad a otra por un cambio en las ganancias relativas. Precisamente son las reglas de juego prevalecientes las que determinan la forma de actuar de los empresarios en determinado momento. En términos generales, se puede afirmar que un adecuado sistema de incentivos radica en el tipo de reglas de juego que existen en una sociedad y en la capacidad de la autoridad de hacer cumplir las mismas.

Una característica no menor al respecto es que las reglas de juego que se suelen promover son iguales en todo tiempo y lugar y la aceptación lisa y llana de tal “verdad revelada” ha llevado a innumerables errores de política económica en los países subdesarrollados.

Las reglas de juego no tienen por qué ser las mismas (y de hecho no lo son) en Suecia que en Estados Unidos, que en Alemania, por poner tres casos notoriamente diferentes. Y las interferencias que existen en los países para que las reglas se cumplan no es tampoco un problema exclusivo de los países subdesarrollados.

En el área de la ciencia económica, se han desarrollado aceleradamente las ramas que priorizan el estudio de las instituciones y las formas organizacionales, ligadas a los avances en la teoría de la agencia, al manejo de la información asimétrica, los contratos incompletos, los derechos de propiedad, la teoría de los costos de transacción

y el análisis institucional. Esto ha sido confirmado con el hecho de que dos de los pioneros de esta temática hayan recibido el Premio Nóbel de Economía: Ronald Coase en 1991 y Douglass North en 1993. El neoinstitucionalismo en economía implica un nuevo enfoque a los problemas de economía política. Su objetivo consiste en ampliar y modificar los fundamentos micro-analíticos de la teoría económica al tomar en consideración la forma en que las instituciones políticas y económicas afectan el desempeño de las economías a lo largo del tiempo.

Las instituciones constituyen las reglas de juego en una sociedad y se definen como las restricciones creadas por los hombres que dan forma a la interacción entre los agentes. En consecuencia, estructuran los incentivos en el intercambio y las interrelaciones humanas, ya sean políticas, sociales o económicas. Las restricciones institucionales incluyen tanto lo que se le prohíbe hacer a los individuos como las condiciones bajo las cuales los individuos pueden desarrollar ciertas actividades. Mientras las relaciones de intercambio simples pueden descansar en contratos relativamente informales, el intercambio impersonal más complejo requiere el desarrollo de contratos más elaborados y de mecanismos para hacer cumplir los mismos, basados en la participación de agentes externos a la relación y la especificación de derechos de propiedad. El hecho de que la información sea costosa hace que las transacciones sean también costosas. Estos costos de transacción estarían vinculados a la medición de los atributos que otorgan valor al objeto del intercambio, a la protección de los derechos de propiedad y a las actividades que permiten que los contratos se cumplan.

La política y la economía están ineludiblemente ligadas en cualquier interpretación del desempeño económico. Los modelos económicos y políticos son específicos a las constelaciones particulares de restricciones institucionales, las cuales varían en el tiempo y en las diferentes economías. La forma y la eficacia con que las instituciones resuelvan los problemas de la coordinación entre los agentes dependen de factores tales como la motivación y las preferencias de los mismos, la complejidad del contexto relevante y la habilidad de los agentes de descifrar y ordenar los elementos centrales de dicho contexto, destacándose la medición y las posibilidades de cumplimiento de los contratos.

El marco institucional incorpora tanto restricciones formales como informales. Estas últimas están indisolublemente ligadas a la matriz cultural de una sociedad; la forma en que los individuos procesan y utilizan la información de que disponen está definida por la cultura concreta. Los convencionalismos y las normas son específicos a las diferentes culturas. Un aspecto importante del rol que cumplen las restricciones informales se refiere al hecho de que las mismas no reaccionan inmediatamente a cambios en las normas formales, por lo que deben ser tenidas en cuenta en forma sistemática y relativamente independiente de las restricciones formales.

La creciente complejidad de las sociedades lleva a la necesidad de una mayor formalización de las restricciones. A su vez, el avance tecnológico tiende a disminuir los costos de medición y estimula mediciones precisas y estandarizadas. La creación y desarrollo de sistemas legales para atender disputas más complejas lleva a la imposición de reglas formales. En la medida en que la adopción de regímenes más formales reduzca significativamente los costos de informarse, monitorear y hacer cumplir los contratos, las restricciones informales pueden constituir soluciones factibles para relaciones de intercambio relativamente más complejas.

Las reglas formales incluyen las normas jurídico-políticas, las reglas económicas y los contratos. Las primeras definen, en un sentido amplio, la estructura jerárquica del marco político y jurídico, la estructura básica de toma de decisiones y las características explícitas del control de la agenda pública relevante. Por su parte, las reglas económicas definen los derechos de propiedad, es decir, el conjunto de derechos sobre el uso y el ingreso derivado de la propiedad y la habilidad para enajenar un activo o un recurso. Finalmente, los contratos contienen las provisiones específicas a un acuerdo de intercambio particular. La estructura final de las reglas depende, entre otros factores, de la diversidad de intereses económicos y políticos y del poder de negociación relativo de los agentes. En un sentido general, la normativa jurídico-política conduce a un cierto conjunto de reglas económicas, a pesar de que la causalidad opera en ambos sentidos. Los derechos de propiedad y los contratos individuales se especifican y se hacen cumplir bajo un cierto marco jurídico-político, pero también la estructura de intereses económicos y de poder de negociación influye sobre la estructura política. En equilibrio, una estruc-

tura de derechos de propiedad dada será consistente con el marco político vigente en la sociedad.

Por su parte, los contratos (tanto el conjunto de oportunidades de los agentes como las formas organizacionales que los mismos prevén) reflejarán la estructura de incentivos incorporada en la estructura de derechos de propiedad. Los contratos son inherentemente incompletos por una serie de factores. La teoría distingue cuatro tipos de inconvenientes para especificar un contrato completo. Dos de ellos ocurren antes de la firma del mismo y otros dos surgen *a posteriori*. Primero, las partes se enfrentarán con contingencias que pueden no ser previsibles a la fecha del contrato. Segundo, aún si tales contingencias se pudieran prever, serían demasiadas como para incorporarlas a la letra del contrato. Tercero, el monitoreo del contrato, o sea el control de que las partes respeten sus términos, implica siempre un costo que puede llegar a ser elevado. Cuarto, hacer respetar los contratos también entraña un costo considerable, si es que es posible.

Las instituciones afectan el desempeño de las economías; comprender la forma del cambio institucional es clave para comprender la evolución histórica de una sociedad. El impacto de las instituciones sobre los costos del intercambio y la producción determina la forma y la magnitud en que las mismas afectan el proceso económico. Tomadas conjuntamente con la tecnología empleada, las instituciones determinan las oportunidades y los costos de transacción y transformación de una economía. Por lo tanto, también determinan las posibilidades y los beneficios potenciales de la actividad económica. El rol principal de las instituciones consiste en reducir la incertidumbre, al establecer una estructura estable (aunque no necesariamente eficiente) para la interacción humana. Proveen las estructuras de incentivos de una sociedad, si bien no suelen ser creadas para ser socialmente eficientes; al menos las reglas formales son diseñadas para servir los intereses de aquellos con el suficiente poder de negociación como para crear nuevas reglas. En un mundo en que existen costos de transacción, este poder negociador juega un rol central en determinar la dirección del cambio económico e institucional en el largo plazo.

El proceso de diseño e implementación de políticas públicas no es inocuo con respecto a los resultados de políticas. Los niveles de estabilidad, adaptabilidad, credibilidad y transparencia de las políticas,

entre otros atributos, se ven influenciados por la forma en que se proponen, discuten, procesan e implementan las mismas, en la medida en que son el resultado del juego entre los agentes relevantes en el terreno político. Los elementos que dan forma a la institucionalidad política en particular, y al entorno institucional en general, se suman a los aspectos históricos e idiosincrásicos de los diversos países para marcar los límites dentro de los cuales se pueden mover los agentes, en un marco de transacciones políticas inter-temporales y complejas.

2. LAS CAPACIDADES

Una empresa puede realizar una actividad en forma más eficiente que otra no necesariamente por el resultado de incentivos superiores, sino como resultado de habilidades y capacidades, concepto éste que ha sido desarrollado por la ciencia económica en los últimos años. Se pueden distinguir tres tipos de capacidades.

Las “macro sociales”, que se vinculan a las capacidades que se construyen colectivamente por el conjunto social. Hay un conjunto de capacidades básicas que se relacionan con el estándar de vida tales como la educación, la alimentación, la salud, y otras que se relacionan al bienestar que integran las emociones, la libertad de expresión, la libertad de conciencia, integridad física, seguridad, etc. Existe otro tipo de capacidades que se podrían denominar “organizacionales”, y que se relacionan con la habilidad que existe en las empresas o las instituciones (incluido las reparticiones estatales) para aprender. Es una noción de capacidades subsidiaria de los desarrollos de P. Drucker en las ciencias de la administración, o de Nelson y Winter en la ciencia económica. En este sentido, estas capacidades organizacionales se suelen construir mediante tres formas de aprendizaje: aprender haciendo, aprender usando y aprender buscando. Finalmente, existen las “capacidades individuales”.

En un mundo con incertidumbre, en que las capacidades, competencias y conocimientos difieren entre los diferentes actores, la coordinación puede ser el rol de las instituciones jerárquicas. El reperto-

rio de rutinas productivas de una organización constituye las capacidades o competencias que la organización posee. Por tanto, aquellas instituciones que pueden crear y utilizar capacidades o competencias superiores, tenderán a desempeñarse mejor que las que no lo hacen o no pueden hacerlo.

Algunos autores sostienen que las firmas están compuestas por dos partes, cambiantes y bien diferenciadas. La primera, el núcleo (*intrinsic core*), que comprende todos los elementos que son idiosincrásicamente sinérgicos, inimitables y no contestables. Esto es, son capacidades que no pueden ser duplicadas, compradas o vendidas y se combinan para generar resultados únicos, que son más valorables que los resultados que podrían generar separadamente. La segunda parte de la organización, consiste en capacidades auxiliares (*ancillary capabilities*), las cuales son contestables y pueden no ser únicas. Los límites de la firma (el grado en que las capacidades auxiliares serán internalizadas o compradas a través del mercado) dependen de dos factores: (i) de la fuerza de las propias capacidades de la organización, relativa a aquellas que pueden ser compradas (costos de producción); y (ii) los respectivos costos de transacción y organización involucrados en hacer o comprar las capacidades. Es de esperar que tanto el núcleo como las capacidades auxiliares que comprenden una organización y sus costos de transacción cambien con el tiempo, dado que están apuntalados por el conocimiento.

Muchos trabajos académicos profundizan en la naturaleza de las competencias, esto es, en los hábitos y rutinas que los individuos y las organizaciones adquieren a través de la práctica. Definen las rutinas como las destrezas de una organización. Esto significa que cuando una firma se desarrolla, adquiere un repertorio de rutinas que se deriva de las actividades que realiza a través de los años. En este sentido, se diferencian en forma sutil las capacidades de las rutinas. Las primeras se refieren a lo que una organización realmente hace, mientras que las capacidades también incluyen lo que puede llegar a hacer si sus recursos fueran reasignados. Pero además de las cuestiones de las destrezas del capital físico de las firmas hay también un problema de organización. Cabe destacar que en la medida en que las destrezas, la organización y la tecnología están íntimamente entrelazadas en el funcionamiento de la rutina, es muy difícil establecer dónde un aspecto termina y el otro comienza. Cuando las rutinas y

capacidades de una firma son idiosincrásicas y las personas las incorporan, constituyen la esencia de esa firma en el corto y mediano plazo. En cambio, si las rutinas cambiaran rápidamente o si se diera un rápido y generalizado cambio en el personal, se socavaría la habilidad de la firma para desplegar las rutinas y capacidades a la que está acostumbrada.

3. ESTRUCTURA DE LA PROPIEDAD Y DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO

No es inútil resaltar que el sistema de desarrollo de capacidades se vincula al de incentivos y viceversa. Tomemos el caso del acceso diferencial a la propiedad de los recursos como fuente de ganancia. Dicho acceso es diferencial debido a las reglas de juego que reproducen la estructura de propiedad y la estructura de distribución del ingreso de forma que el acceso a los medios siempre sea limitado y diferencial.

En países modernos, los individuos se ven incentivados a descubrir oportunidades de nuevas combinaciones de recursos y capacidades porque las reglas de juego se diseñan de forma de generar una distribución del ingreso que permita el acceso a recursos a una amplia base social. Tal podría ser el caso de las políticas de promoción de pequeñas y medianas empresas (PYMES), que al tiempo que diseminan el poder en la sociedad aseguran ciertos límites a la concentración de la propiedad. Pero además el sistema de desarrollo de capacidades sociales, organizacionales e individuales permite a los individuos incentivados, estar capacitados para realizar esa búsqueda de oportunidades.

Los desarrollos de la economía moderna y su relación con la teoría del desarrollo, muestran la relación existente entre la estructura de la propiedad y de la distribución del ingreso y el desarrollo de una nación. La distribución de la riqueza impacta sobre el desarrollo económico a través de diversos canales. Afecta por ejemplo a través del sistema financiero, en tanto una distribución de la riqueza y del ingreso no polarizada asegura la posibilidad de acceso de un mayor

número de personas al sistema financiero, lo que reduce el riesgo (y por tanto la tasa de interés de largo plazo de la economía) y los problemas de agencia de las instituciones. Afecta también a través de las presiones competitivas y la productividad. El acceso a recursos o la disponibilidad de recursos de mayor parte de la población permite también el desarrollo de nuevas empresas y, por tanto, menor concentración de mercados, mayor competencia y, por esta vía, estimula el aumento de la productividad. La presencia de más competidores también repercute como consecuencia de la presencia de economías de red y de derrames hacia el resto de la economía. Asimismo, afecta, por ejemplo, el apoyo del poder político a las instituciones facilitando o impidiendo a los individuos el acceso a los recursos. Algunos autores muestran que la desigualdad inicial se reproduce y perpetúa en la medida en que ésta impone restricciones al acceso a la educación, a la tierra, o incluso a la defensa de los derechos básicos (el voto).

La incapacidad de las sociedades menos avanzadas para generar cambios en el patrón de acumulación y en su estrategia de prosperidad se relaciona con la incapacidad de la sociedad para construir un sistema de desarrollo de capacidades en todas sus formas, con un adecuado sistema de incentivos (reglas de juego y capacidad de hacerlas cumplir) de forma que el conocimiento y la innovación sean el motor de la economía y de forma que esto provoque cambios en la estructura productiva, en la estructura de propiedad y en la estructura de la distribución del ingreso, como elementos objetivos o base material de cambios en el acceso de la población a la satisfacción y goce de los derechos humanos. Por lo tanto, no habrá cambios en el modelo de desarrollo en la medida que no haya cambios en estos dos ejes: reglas de juego y capacidades.

4. UNA VISIÓN DE DESARROLLO EN EL URUGUAY

El gobierno que asumió en 2005 declara que persigue mejorar las condiciones de vida de su población con criterios de equidad, a través

de un enfoque integral de desarrollo, que incluye aspectos institucionales, económicos y sociales:

- Con relación a los aspectos institucionales, se plantea la necesidad de transitar hacia nuevas formas y nuevos contenidos, tanto en lo referido al Estado como al sector privado. La transformación del sector público incluirá tanto componentes estructurales, como de calidad de recursos humanos y mejoras de gestión y eficiencia. Por su parte, en el sector privado se hace imprescindible la formación empresarial, fomentando la cultura de competencia y la actitud emprendedora como motor creativo, así como el despliegue de un concepto de responsabilidad social de las empresas que opere de manera natural y generalizada.
- En materia de aspectos económicos, se procura un crecimiento sostenido superior a los guarismos históricos del país. Si bien Uruguay ha tenido etapas de crecimiento acelerado, no ha logrado que la tendencia sea sostenida por períodos prolongados, haciendo que la tasa de incremento productivo de largo plazo presente guarismos relativamente bajos.
- Asociados al aspecto social, se destacan el combate frontal a la pobreza, la indigencia y la marginación, tanto con un componente asistencial de corto plazo (un Plan de Emergencia Social que se orienta a paliar la situación de los sectores más carenciados de la sociedad y más afectados por la crisis de 2002), como con la reestructuración de las políticas sociales en el mediano plazo.

El desarrollo económico y social sostenido sólo es duradero en las sociedades en las que existe un marco institucional estable y creíble. Esta “estabilidad” no es unidimensional, sino que debe atravesar dimensiones de carácter político-institucional, de carácter social, de carácter macroeconómico y de carácter microeconómico. Difícilmente se avance de manera sostenida en países con permanentes vaivenes políticos y convulsión social, elementos que generalmente se traducen en inestabilidad del entorno fiscal y financiero y en la indefinición o incumplimiento de las reglas de juego. A su vez, este enfoque debe tener un marco democrático, con una visión de largo plazo en el que se visualicen que ciertas reglas básicas del funcionamiento políti-

co y económico responden a políticas de Estado, es decir, que atraviesan los períodos de gobierno propiamente dichos.

Por su parte, el factor clave en esta aproximación estratégica es el de la “credibilidad”. En efecto, se hace imprescindible generar bases sólidas que hagan creíbles las reglas de juego, lo que induce a imponer consistencia macroeconómica, un prolijo manejo fiscal (incluyen las cuentas públicas de ingresos y gastos y la administración profesional del endeudamiento del Estado) y una política monetaria acorde. Sólo un esquema que garantice la sustentabilidad de las cuentas fiscales y la trayectoria sana en materia de deuda pública genera perspectivas de que las reglas de juego en el país se van a mantener y a cumplir razonablemente en el largo plazo.

La persecución de los objetivos principales reseñados precedentemente implica cumplir con el objetivo intermedio de aumento de la inversión. La meta de crecimiento se expresa en términos de la tasa de largo plazo de la economía, la cual se encuentra en los últimos 45 años por debajo del 2% y se pretende llevarla al entorno del 3%. Para tal fin se plantea como meta en materia de inversiones aumentar al 20% la relación Inversiones/Producto Interno Bruto (PIB), que en la actualidad se ubica en un 13%.

La estabilidad macroeconómica tendrá dos anclas reales y un ancla monetaria. Las anclas reales serán el incremento de la productividad global de la economía y la disciplina fiscal, en tanto el ancla monetaria estará asegurada por la Política Monetaria. La sustentabilidad fiscal se logrará a partir de la reducción de la relación deuda-producto, de las reformas estructurales que se plantean en la estrategia de desarrollo, y del incremento de la productividad y eficiencia de las empresas públicas (lo cual contribuye también al ancla real no fiscal en la medida que las empresas públicas en Uruguay intervienen en varias áreas de bienes y servicios de uso difundido en la actividad económica). La política monetaria contará además con políticas institucionales que promoverán el compromiso creíble de la autoridad monetaria (Banco Central del Uruguay) con los objetivos de baja inflación.

Entre los componentes centrales de la estrategia mencionada, debe destacarse una variable fundamental, que refiere a la especialización productiva con altos niveles de calidad. Esta apuesta se rela-

ciona, además, con las formas de inserción del país en la economía mundial. Un país pequeño no puede competir con base en escalas de producción ni en un espectro demasiado amplio de bienes y servicios. Si no apuesta a la especialización y si no procura vender calidad y conocimientos, estará condenado a competir en base a salarios bajos, lo que entra en contradicción frontal con los objetivos planteados y con la visión de equidad que se procura implementar. Estos impulsos deben basarse en un enfoque moderno y dinámico de los factores que determinan el éxito competitivo. Un enfoque tradicional estático, que se sustenta en la idea de las ventajas comparativas asociadas a la dotación de factores productivos, conlleva la noción de que los logros se basan esencialmente en la reducción de costos. En cambio, una visión moderna prevé la posibilidad del desarrollo de ventajas competitivas dinámicas, proceso en el que tienen un rol central el progreso técnico, las inversiones en investigación y desarrollo y la constitución de redes de innovación. Desde este punto de vista, el enfoque de promoción basado en sectores de la economía va perdiendo peso y se abre camino un esquema más fructífero que se sustenta en la promoción de actividades que están en el núcleo de la productividad de las empresas, cualquiera sea el sector al que pertenecen (introducción de tecnología, calificación de los recursos humanos, certificación de calidad de productos y procesos, etc.).

La política económica, en particular, fortalece la competitividad cuando contribuye a mejorar las condiciones del contexto económico y social en que las empresas desarrollan su actividad. Por lo tanto, se deben procurar mejoras asociadas a las políticas de corte horizontal complementarias a los mercados, así como al complejo de relaciones laborales y sociales. Desde este último punto de vista, la política salarial del Estado y la implementación efectiva de la negociación colectiva de condiciones laborales constituyen, además de aspectos que tienen objetivos en sí mismo, ingredientes del contexto en el que se hacen los negocios. La estabilidad laboral y social es un componente muchas veces soslayado del clima de inversión. Adicionalmente, se debe estimular el ambiente competitivo, así como crear externalidades positivas a la competitividad empresarial y a la actitud emprendedora.

La visión de desarrollo del gobierno le asigna roles sustanciales de complementariedad y cooperación al Estado y al sector privado. Mien-

tras este último debe cumplir un papel esencial en la inversión productiva, la asunción efectiva de riesgos (para lo cual la fijación de reglas de juego creíbles es fundamental) y en el desarrollo de una cultura emprendedora, el sector público debe aportar en la determinación de reglas, su efectivo cumplimiento y en la participación en procesos de inversión que tengan importancia central en el desarrollo de largo plazo. Este aspecto ha sido instrumentado a través de la fijación de prioridades en materia de gasto público, asociadas a la educación, la salud, la seguridad y la infraestructura.

5. REFORMAS ESTRUCTURALES Y CLIMA DE NEGOCIOS

Con un enfoque básico de fortalecer y potenciar el clima de negocios en el país, se han planteado diversos objetivos: (i) la adecuación de incentivos con reglas que favorezcan la toma de decisiones de ahorro e inversión de mediano y largo plazo; (ii) la eliminación de distorsiones y la coherencia entre los regímenes de promoción y estímulos; (iii) la mayor transparencia con relación a las acciones de gobierno y a la información que la sociedad demanda; y (iv) la facilitación del comercio y las inversiones.

Se promueve, entonces, un conjunto de reformas estructurales que se orientan a mejorar los fundamentos del crecimiento económico de mediano y largo plazo y a reducir la volatilidad y vulnerabilidad de dicho proceso de crecimiento. El foco de estas reformas estructurales está tanto en aspectos de contenido (modificación y modernización de reglas y promoción de capacidades) como de construcción institucional en las áreas claves del funcionamiento económico, procurando el fortalecimiento de las formas de capital social y capital humano.

El fortalecimiento de las finanzas públicas se hará a través de la reforma tributaria, la reforma de la administración tributaria, la reforma de algunos subsectores de la seguridad social y la modernización del proceso presupuestal. A nivel del sistema financiero, la propuesta incluye una modificación de la carta orgánica del Banco

Central del Uruguay de forma que fortalezca su credibilidad y autonomía en materia de política monetaria; la modernización de la supervisión de entidades financieras tomando en cuenta los estándares internacionales; un marco adecuado para resolver situaciones de instituciones financieras insolventes en forma menos traumática que el marco de liquidación de instituciones vigente; la adopción de medidas que fomenten la desdolarización de la economía; y el fortalecimiento institucional de los bancos públicos, incluyendo el Banco Hipotecario del Uruguay en el marco de una reorganización de la institucionalidad responsable del fomento al acceso a la vivienda. A esto debe sumarse la reconstitución del mercado de capitales.

La mejora en el clima de inversiones y la promoción de la competitividad se logrará a través de ampliar las oportunidades de inversión al sector privado en servicios públicos e infraestructura; la efectiva protección de los derechos de propiedad; la reestructura de la legislación sobre bancarrota; la promoción de políticas de competencia y de competitividad (entre las cuales cabe destacar el diseño de implementación de un Sistema Nacional de Innovación, políticas de conglomerados y cadenas productivas); la promoción del comercio y las políticas de calidad; y la promoción de la inversión (entre las cuales se destaca la creación de una Unidad de Atención y Promoción del Sector Privado dentro del Ministerio de Economía).

El fortalecimiento de las formas de capital social y del capital humano se desarrolla a través de la instrumentación de Consejos de Salarios para la negociación colectiva con participación de empresarios, trabajadores y el Estado; el diseño de un Sistema Nacional de Salud y un seguro nacional de salud como soporte de financiamiento; el fortalecimiento de la educación pública; y la mejora de las condiciones de acceso a la vivienda por parte de la población de bajos recursos.

A efectos de clarificar y profundizar las ideas, detallamos los principales aspectos de aquellas reformas más relevantes asociadas al clima de inversión, aclarando que en la mayor parte de los casos, esta presentación se basa en documentos oficiales y en proyectos de ley impulsados por el gobierno.

5.1 La Reforma del Sistema Tributario

La reforma de la estructura tributaria es una de las medidas comprometidas en el plan de gobierno y de su éxito depende, en buena medida, la posibilidad de desarrollar todas aquellas políticas que permitan mejorar la calidad de vida de los uruguayos. Esta reforma, que se complementa con el proceso de modernización de la Administración Tributaria actualmente en curso, se orienta al logro de un nuevo sistema, basado en los objetivos que se detallan a continuación:

- Promover una “mayor equidad” en la estructura impositiva, relacionando la carga tributaria con la capacidad de contribución de los distintos sectores sociales y económicos.
- Coadyuvar con una “mayor eficiencia” del esquema impositivo en sentido amplio, en el entendido que este aspecto se retroalimenta con la equidad y la capacidad de administración tributaria.
- Incidir de manera consistente a través del estímulo “a la inversión productiva y el empleo”, de manera que no se constituya en un obstáculo al crecimiento productivo y económico del país.

Asimismo, estos objetivos deben procurarse en un marco de consistencia con las necesidades financieras que emergen de las responsabilidades del Estado en todas las áreas, principalmente en el área social y productiva, satisfaciendo de esa manera un criterio deseable de todo esquema tributario, que es el de “suficiencia”.

Por su parte, los “pilares básicos” de la reforma tributaria pueden ser agrupados en base a los siguientes criterios:

- Simplificación de la estructura impositiva, superando una constelación caótica de tributos surgida de modificaciones parciales en función de visiones coyunturales y no integrales del sistema.
- Racionalización, buscando una mayor consistencia entre las características de los diversos tributos a partir de la revisión de las bases imponibles de los mismos y de las exoneraciones que las afectan, muchas de las cuales han ido perforando la estructura de la carga tributaria, al priorizar reclamos parciales y sectoriales, generando en muchos casos mayores inequidades.

- Gradual introducción del Impuesto a la Renta de las Personas Físicas, como instrumento que dote de mayor equidad al esquema global, al tomar en cuenta la capacidad contributiva de los ciudadanos y al incorporar a su ámbito de aplicación rentas que actualmente no tributan.
- Enfoque dinámico de responsabilidad fiscal, que visualice de manera estratégica la necesidad de asegurar la provisión de bienes públicos por parte del Estado y que, a la vez, permita consolidar el círculo virtuoso consistente en reducir la carga impositiva a medida que la recaudación lo permita.

5.2 La Reforma de la Administración Tributaria

La Dirección General Impositiva (DGI) se encuentra inmersa en un proceso de cambio organizacional a través de un proyecto de modernización que implica profundas modificaciones en los métodos y procedimientos de trabajo, a efectos de lograr mayor eficacia y eficiencia en su gestión. Un componente de este proceso de cambio es el desarrollo de un nuevo modelo de administración basado en una dirección por objetivos que facilite el cumplimiento cabal de la misión institucional. El compromiso con el cambio en la administración tributaria se ha fortalecido con la aprobación de la reestructura de la DGI, la aplicación de mayores recursos presupuestales y un nuevo régimen de incompatibilidades y de dedicación exclusiva para los recursos humanos. Asimismo, se ha formalizado un “compromiso de gestión” entre el Ministerio de Economía y Finanzas y la Dirección General Impositiva, en el que se establecen objetivos cuantificables a alcanzar por esa Dirección en un período plurianual, así como sus respectivos indicadores.

Adicionalmente, el gobierno está propiciando la coordinación efectiva de los organismos de control de las obligaciones fiscales y de la seguridad social (Dirección General Impositiva y Banco de Previsión Social) con el fin de mejorar la eficiencia y eficacia en el cumplimiento de sus cometidos. En ese marco, se plantea extender las “ventanillas únicas” unificando los trámites de inscripción, modificación y clausura de los contribuyentes, coordinando criterios, procedimientos e información. Asimismo, se procura desarrollar redes de información

completas y potentes que, al tiempo de permitir una mayor asistencia al contribuyente, favorezcan el mayor cruce de información posible entre los organismos involucrados, a efectos de posibilitar acciones de control más eficientes. Se coordinan acciones conjuntas de fiscalización a través de planes operativos que tengan en cuenta los diferentes tipos de contribuyentes, por sectores y tamaño, considerando el control permanente a los grandes, el equilibrio en controles extensivos e intensivos a los medianos y pequeños y la incorporación de la economía informal al sistema. También se fortalece la gestión de cobranza coactiva, mediante la racionalización y simplificación de procedimientos, a la vez de promover el fortalecimiento de la conciencia fiscal en la sociedad a través de programas nacionales de educación tributaria y de formación en valores de solidaridad y responsabilidad social.

Los avances en la coordinación de organismos públicos no queda solamente restringida a los órganos de recaudación, sino que se está extendiendo a otras instituciones que también aprovechan las sinergias informativas y de acciones conjuntas, tales como la Inspección Nacional de Trabajo (que controla las condiciones laborales), el Banco de Seguros del Estado (debido a su rol en materia de seguros de accidentes de trabajo) y la Dirección Nacional de Aduanas.

5.3 La Reforma de los Servicios Aduaneros

La evolución comercial y la normativa nacional, regional e internacional impondrán a la Aduana demandas y requisitos de modernización. Tanto para relanzar y consolidar la inserción regional del país como para poder avanzar en las diversas negociaciones extra-regionales se deberá necesariamente implementar procesos de modernización de las instituciones y procesos aduaneros, de modo de dar transparencia, eficiencia y confiabilidad a las transacciones que los agentes privados realicen en los distintos marcos comerciales.

Las Aduanas deben ayudar a dinamizar el comercio internacional a través de la simplificación de las tramitaciones aduaneras, sin atentar contra su facultad fiscalizadora. Los roles de contralor y facilitación del comercio no son contrapuestos en la medida en que la gestión se base en la incorporación de inteligencia y tecnología a los procesos.

El desarrollo de Uruguay depende crucialmente de la eficiencia, la transparencia y la imagen internacional de la Aduana, la cual debe necesariamente modernizar sus procedimientos y su tecnología. Para que la modernización de la Aduana sea exitosa será necesario acompañar la reingeniería de procesos y la inversión tecnológica con el fortalecimiento de sus capacidades humanas, organizacionales y materiales, ya que toda reforma debe estar sustentada en el profesionalismo de sus funcionarios, en su especialidad y en la capacitación permanente. Asimismo, se debe ir en la búsqueda de la colaboración mutua con la industria y el comercio legítimos para fortalecer sus esfuerzos y capacidades en el combate del contrabando y del comercio ilegítimo. Finalmente, la modernización de la Aduana requerirá cambios normativos, de manera de ponerse a la altura de los avances a nivel internacional y de las recomendaciones de la Organización Mundial de Aduanas. La misma ha definido un Marco Normativo para Asegurar y Facilitar el Comercio Global, que establece una serie de estándares para sostener la cadena de seguridad y facilitación en el ámbito del comercio mundial.

Por otra parte, en el marco del MERCOSUR se deben implementar varias iniciativas ya acordadas en apoyo al proceso de integración regional. Se trata de iniciativas que buscan implementar herramientas que, a través del efectivo intercambio de información entre las Aduanas, aporten al control de operaciones. El desarrollo de estas herramientas, además de la metodología de gestión de riesgo, permitirá madurar un marco de apoyo técnico para abordar acuerdos bilaterales o multilaterales de intercambio de información.

Los procesos y procedimientos aplicados en Uruguay hasta inicios del año 2005 se fundamentaban en una visión de una Aduana casi estrictamente fiscalista, con pocos elementos de facilitación del comercio. Faltaba, evidentemente, un equilibrio entre la función de facilitar el comercio y el ejercicio de un eficiente control sobre el mismo, violándose principios reconocidos internacionalmente y que incorporan las mejores prácticas en la materia, como el control basado en el análisis de riesgo. La misión de una Aduana tradicional se centraba en el papel fiscalizador y recaudador. Una Aduana moderna debe incorporar fuertemente la facilitación del comercio como uno de los componentes centrales de su misión, en equilibrio con la am-

pliación de sus cometidos de contralor para los distintos aspectos de la seguridad aduanera que se exigen en el mundo actual.

5.4 La Reforma del Banco Central y la Regulación Financiera

La Carta Orgánica del Banco Central del Uruguay (BCU) que se encuentra vigente fue aprobada en el año 1995. Desde entonces el sistema financiero uruguayo ha experimentado importantes transformaciones, en particular luego de la crisis del año 2002. Al igual que la Carta Orgánica de 1995 recogió lecciones dejadas por la crisis bancaria de los años ochenta, la ley 17.613 de diciembre de 2002 recogió algunas de las enseñanzas dejadas por la crisis de ese mismo año. A efectos de cubrir carencias que quedaron evidenciadas por la última crisis, el gobierno propone tres conjuntos de innovaciones normativas:

- (i) el mejoramiento de la autonomía del BCU, modificando el mecanismo de nombramiento de los Directores y formalizando los procesos de decisión de las políticas banco centralistas;
- (ii) el fortalecimiento de la supervisión financiera, concentrando en una única superintendencia la supervisión financiera actual y perfeccionando sus relaciones con el Directorio;
- (iii) la creación de una entidad administradora del seguro de depósitos, independiente del BCU y con potestades de implementar en instituciones insolventes soluciones alternativas a la liquidación.

El objetivo general de los cambios normativos relativos a la autonomía del BCU es facilitar el equilibrio entre, por un lado, la necesidad de rendir cuentas a la sociedad por el cumplimiento de las finalidades asignadas y, por otro, la capacidad de definir con criterios técnicos la forma en que se utilizan los instrumentos disponibles para cumplir con dichas finalidades. Para lograr el mencionado objetivo es necesario realizar, principalmente, innovaciones normativas tendientes a lograr tres tipos de cambios: (i) la jerarquización y la definición precisa de las finalidades del Banco; (ii) la desvinculación de la designación del Directorio respecto al ciclo electoral; y (iii) la explicitación detallada y rigurosa, así como la formalización de las decisiones de política.

Por su parte, los cambios propuestos resultarán en el fortalecimiento de la supervisión y regulación financiera, necesarios no sólo para contribuir al buen funcionamiento del mercado financiero sino también para actuar en forma eficaz en la prevención y acción correctiva ante eventos de crisis. En primer término, y respondiendo a la propia realidad de los mercados donde las instituciones participantes de los distintos segmentos (bancos, seguros, valores, administradoras de fondos de ahorro previsional) pertenecen a estructuras de conglomerados financieros, el proyecto de ley propone la integración de los supervisores unificándolos en una Superintendencia de Servicios Financieros dentro del BCU. La supervisión y la regulación financiera se encuentra actualmente a cargo de dos superintendencias diferentes, la Superintendencia de Instituciones de Intermediación Financiera y la Superintendencia de Seguros y Reaseguros, donde funciona además una Gerencia de Mercado de Valores y administradoras de fondos de ahorro previsional. La concentración en una única superintendencia permitirá diseñar un marco regulatorio y de supervisión más adecuado al funcionamiento, incentivos y riesgos de los diferentes agentes que actúan en el mercado. Se propone, además, fortalecer las facultades del BCU expandiendo la regulación y supervisión a otros actores del mercado financiero que actúan en el mercado de valores.

Finalmente, se perfecciona la red de seguridad financiera. La ley 17.613 de diciembre de 2002 dispuso la creación de un mecanismo de seguro de depósitos explícito con la finalidad de brindar indemnización a los depositantes en caso de quiebra de bancos. Para ello se constituyó un fondo de garantía de depósitos, que se financia con aportes de las instituciones financieras, y se creó una superintendencia específica, como unidad desconcentrada dentro del BCU. De esta forma se dio un paso fundamental para poner fin a la existencia del seguro de depósitos implícito y gratuito, que operaba en el pasado en caso de quiebra de instituciones. Este seguro de depósitos implícito, tornaba al sistema bancario más vulnerable, y fue responsable de exacerbar los problemas de excesiva toma de riesgos por parte de los agentes, debilitando la disciplina de mercado y aumentando las posibilidades de contagio hacia los bancos de los problemas fiscales del Gobierno. Ahora se proponen modificaciones que perfeccionan el mecanismo del seguro de depósitos vigente y fortalecen la red de seguridad del sistema financiero.

En lo que respecta al perfeccionamiento del mecanismo de seguro de depósitos, se prevé la posibilidad de implementar, ante situaciones de bancos con problemas de solvencia, procedimientos de solución alternativos a la liquidación y el pago de la cobertura a los depositantes. Este mecanismo permite una resolución más eficiente, ya que al facilitar la fusión o absorción de la entidad en problemas, permite mantener el “negocio en marcha”, minimizando así las posibles pérdidas de valor. Establece, al mismo tiempo, una salvaguarda a los propios recursos del fondo de garantía, ya que los procesos de resolución alternativos a la liquidación no podrán ocasionar gastos, con cargo al fondo de garantías, mayores a los que resultarían de cubrir la garantía de depósitos.

Por otra parte, el proyecto plantea cambios de diseño institucional que fortalecen la red de seguridad del sistema financiero. Se propone dar la administración del fondo de garantía de depósitos a una entidad autónoma y separada del BCU, la Corporación para la Protección del Ahorro Bancario (COPAB), a quien se otorga también las facultades de liquidador que desempeña actualmente el BCU. Ubicando a la COPAB fuera del BCU se busca explicitar los potenciales conflictos de intereses existentes entre los diferentes actores de la red de seguridad en lo que respecta a la decisión de cierre de instituciones con problemas. De esta forma se promueve la acción temprana del regulador, evitando la demora en la toma de decisiones de liquidación que puede terminar ocasionando pérdidas mayores a los depositantes y exponiendo al resto de las instituciones del sistema a riesgos innecesarios. Como contrapartida necesaria de esta separación institucional se establecen claros mecanismos de coordinación entre ambas entidades.

5.5 La Reforma de la Institucionalidad en Materia de Políticas de Vivienda

La crisis estructural del sistema habitacional se expresa en varias dimensiones. En el terreno institucional, los organismos del Estado creados en diversos contextos históricos no forman un sistema eficaz para llevar adelante, coherente y coordinadamente, una política de vivienda y hábitat. Ni el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Terri-

torial y Medio Ambiente (MVOTMA) ha podido cumplir a cabalidad con su rol rector y planificador de las políticas habitacionales ni el Banco Hipotecario del Uruguay (BHU), desde la crisis del 2002, desarrollar su función básica de otorgante de créditos para el acceso a la vivienda. En el aspecto social, el sistema actual no garantiza para amplios sectores el acceso y permanencia en una vivienda adecuada, incidiendo negativamente en la agudización de la fragmentación social. En materia económico-financiera, la modalidad de financiamiento con base en aportes provenientes del sector formal, basada en impuestos sobre los salarios y las pasividades, es insuficiente para atender la demanda. Esto se vio agravado porque el nivel de deterioro financiero del BHU y la morosidad de los créditos otorgados por el Fondo Nacional de Vivienda y Urbanización afectaron gravemente la sustentabilidad del sistema en el mediano plazo.

La propuesta de una nueva política habitacional conjuga el necesario rol regulador y garante de los derechos sociales del Estado, incluyendo el derecho a la vivienda, con un rol facilitador a los efectos de poner en acción los recursos de capital (social, económico, etc.) presentes en la sociedad. Esta política se traduce en un enfoque integral y articulado con el conjunto de las políticas sociales y de ordenamiento territorial, con una perspectiva de la descentralización y la participación, con especial énfasis en la acción conjunta con los gobiernos locales articulado sobre estudios sistemáticos de la demanda habitacional. Se destaca, como elemento central de la política habitacional, la problemática del financiamiento, tanto en lo que respecta a la vivienda de interés social, como el que permite el acceso mediante crédito hipotecario a amplios sectores de la población.

El MVOTMA debe asumir el rol rector en materia habitacional, estableciendo e implementando las políticas que orienten el accionar de otros organismos del Estado. Concomitantemente, el Ministerio debe considerar las acciones de los agentes privados, canalizándolas, estimulando y promoviendo aquellas que converjan con los lineamientos de la política definida. La nueva institucionalidad del sistema público de vivienda que propone la reforma procura contribuir a alcanzar el objetivo central de mejorar las condiciones habitacionales de la población, considerada ésta en su diversidad

socioeconómica, etaria, étnica, cultural y de género. En esta propuesta, el MVOTMA es el organismo central, la entidad encargada de definir, diseñar e instrumentar las políticas habitacionales, monitorear y evaluar la implementación de las mismas, y ejercer tareas de control sobre los agentes públicos y privados que actúan en materia de vivienda. La Agencia Nacional de Vivienda se propone como un servicio descentralizado a cargo de la ejecución de las políticas de vivienda y hábitat urbano definidas por el Plan Quinquenal, mientras el BHU es la institución financiera estatal dedicada a facilitar el acceso a la vivienda a través de la concesión de créditos hipotecarios. La conformación de esta nueva institucionalidad conlleva la redefinición del rol del BHU con la necesaria provisión de recursos que le permita desarrollar su actividad crediticia hipotecaria, y la creación de la Agencia Nacional de Vivienda como un servicio descentralizado del MVOTMA.

Las principales tareas de la Agencia serán: (i) ejecutar programas de vivienda y de desarrollo urbano en acuerdo con entidades públicas y privadas; (ii) desarrollar y gestionar instrumentos financieros que faciliten el acceso al financiamiento de la vivienda; (iii) actuar en el mercado inmobiliario como inversionista y gestor de emprendimientos en áreas urbanas; y (iv) administrar activos de cartera de créditos para la vivienda.

Por su parte, la reestructura del BHU permite corregir las debilidades económicas-financieras que hoy presenta la entidad, y resulta indispensable para que este pueda cumplir con sus cometidos. Un nuevo BHU financieramente saneado y con transformaciones estructurales de fondo, en su diseño y forma de accionar, contribuirá al fortalecimiento del sistema financiero, evitando en el futuro la acumulación de contingencias fiscales cuyos cuantiosos costos se pagaron en la crisis del 2002. El BHU será un instrumento válido en la medida que pueda satisfacer sus cometidos sin necesidad de requerir en forma sistemática de recursos provenientes del Tesoro Nacional para lograr su sustentabilidad financiera. En tanto instrumento, y no como objetivo en sí mismo, el BHU será continuamente monitoreado y evaluado, atendándose la posibilidad de nuevas innovaciones que permitan mejorar su funcionamiento y por tanto del sistema de financiamiento a la vivienda en su conjunto.

5.6 La Promoción del Mercado de Capitales

El marco de funcionamiento del mercado de valores se estableció una década atrás, definiendo la existencia de un órgano regulador en el Banco Central del Uruguay. Los poderes otorgados al mismo fueron limitados tanto en comparación con los que poseen los reguladores en los otros segmentos del sistema financiero, como los que usualmente se observan a nivel internacional, promoviéndose un esquema con un rol relevante a la “autorregulación” de los agentes. La evolución del mercado ha mostrado que este enfoque no ha sido el más adecuado para promover su desarrollo. Esto, sumado a las transformaciones que han vivido los mercados internacionales en la última década, conduce a la necesidad de revisar de manera integral la normativa en materia de mercado de capitales en Uruguay. Se procuran, entonces mejores bases legales para contribuir al objetivo de velar por la transparencia, la competitividad y la eficiencia del mercado y la adecuada protección de sus inversores.

Un factor esencial para una adecuada operativa del mercado refiere a la confianza. Lamentablemente, la experiencia de una década de funcionamiento en Uruguay ha mostrado episodios que han lastimado la confianza en los ámbitos de financiamiento empresarial directo, en un marco en el que las instituciones de intermediación financiera también tenían un rol central en el mercado. Esta lógica de conglomerado financiero es una de las razones por las que se propone centralizar la regulación y la supervisión, tal como se describió precedentemente. Entre los episodios destacados deben recordarse casos de incumplimientos fraudulentos en materia de obligaciones negociables, casos de manejo inadecuado de información privilegiada en fondos de inversión, deficiencias en la valuación de portafolios y tratamientos poco transparentes en las relaciones entre las administradoras de fondos y sus accionistas. La regulación demostró ser inadecuada e insuficiente. A esto debe agregarse la pérdida de confianza generalizada derivada de la crisis bancaria y financiera de 2002 y la escasa profesionalización de los agentes del sistema, tanto del lado de los emisores (caracterizadas por una alta opacidad en materia de información empresarial), como de los intermediarios y las bolsas de valores.

El desarrollo económico del país reclama un mercado de capitales activo y pujante, razón por la cual es imprescindible restablecer la confianza en el mismo. Esto sólo será posible con un nuevo enfoque regulatorio, una mayor transparencia de información privada, una mayor garantía de protección de los inversores y una promoción específica de nuevos instrumentos financieros que permitan diversificar las opciones de financiamiento de proyectos productivos.

A nivel regulatorio, el gobierno está proponiendo una reforma sustancial que apunta a poner la normativa nacional en línea con las mejores prácticas sugeridas por los organismos especializados en la materia, sobre todo en la serie de aspectos básicos que determinan la efectividad del ámbito de contralor: (i) el rol del órgano regulador; (ii) los poderes regulatorios para supervisar a los intermediarios del mercado de valores; (iii) los requisitos mínimos que deben cumplir estos intermediarios para ser autorizados, tales como los referidos al capital, la estructura organizacional, los procedimientos para atender denuncias y la estandarización de la información de los clientes; (iv) los poderes de investigación y sanción a los agentes; (v) determinación de criterios para la apertura de información de los emisores; y (vi) la protección de accionistas minoritarios y de inversores no sofisticados. Asimismo, se debe avanzar en un esquema de regulación prudencial basado en la evaluación de riesgos, que complemente un enfoque de análisis y evaluación de conductas.

5.7 La Reforma del Proceso Presupuestal

Uruguay ha iniciado la transformación del proceso presupuestario, inserto en un proceso global de transformación del Estado. En materia de formulación y ejecución presupuestal, el gobierno ha definido prioridades en cuanto al gasto público, pero basándose en una serie de orientaciones:

- La responsabilidad fiscal: preservando una herramienta discrecional de adecuación de los recursos presupuestales a las posibilidades fiscales de financiamiento.
- El fomento del ahorro y el mejor uso de los créditos presupuestales: estableciendo medidas de intertemporalidad y

de flexibilización de los mismos, y asociando las decisiones presupuestales al logro de metas.

- La orientación hacia la mejora de la gestión: reconociendo las dificultades que se originaron en la deuda flotante y promoviendo sistemas de contratación y de compromisos que tengan como objetivo dicha mejora.
- La promoción de la transparencia en el uso de los recursos: a través de universalización de la información y unidad en el tratamiento de los fondos públicos.

Asimismo, la reforma incorpora la necesidad de modificaciones de carácter institucional, basadas en un diagnóstico que ha detectado inconsistencias y conflictos de objetivos en los procesos de formulación, aprobación, ejecución y control presupuestal. La correcta definición de roles y el entramado de conflictos de interés en todo este proceso asume una importancia fundamental a la hora del diseño organizacional que incluye organismos tan relevantes como el Ministerio de Economía y Finanzas (que se encuentra ahora abocado a la creación de un área específica que atienda la formulación y ejecución presupuestal), la Contaduría General de la Nación, la Tesorería, la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, el Tribunal de Cuentas, etc.

5.8 La Promoción y Defensa de la Competencia

En primer lugar, se plantea una ubicación conceptual de las políticas de competencia en el marco de la necesidad de promover mercados competitivos. Las mismas deben esencialmente garantizar reglas de juego. Un aspecto central es que las políticas de competencia sólo pueden concebirse como complementos de las políticas de apertura comercial, que el país ha vivido históricamente. En países pequeños, donde los mercados son necesariamente concentrados por razones de eficiencia, la competencia básicamente proviene del exterior. Las políticas de apertura son el principal factor de presión competitiva sobre los mercados y sobre las empresas en países chicos.

Se ha discutido mucho sobre cuál es el objetivo último de las políticas de competencia. La competencia es un instrumento y no un fin en sí mismo. Lo que se procura, en última instancia, es mejorar el

bienestar de los consumidores, tanto de los actuales como de los futuros. Es decir que se debe velar por el hecho de que haya mercados que contribuyan al bienestar de los actuales consumidores, y que también promuevan procesos sanos de inversión de los cuales se van a favorecer los consumidores futuros.

Esta reforma implica una forma de regulación indirecta que el Estado ejerce para controlar el ejercicio del poder, en particular, de lo que los economistas llaman “poder de mercado”. Básicamente, esa regulación indirecta para el control del ejercicio del poder, se da en términos globales a través de dos grupos de políticas. Por un lado, están las políticas de “control de comportamientos o de conductas”. A su vez, a nivel internacional existen dos enfoques: (i) hay ciertas prácticas que *per se* constituyen una práctica anticompetitiva; o (ii) si son sospechosas de ser anticompetitivas y, en tal caso, debe demostrarse el impacto anticompetitivo para que las empresas sean sancionadas, en función de la regla de la razonabilidad. A nivel internacional, la tendencia sistemática y predominante es la de adoptar el enfoque de que las conductas deben castigarse en la medida en que efectivamente tengan un impacto anticompetitivo. Los aspectos centrales de las políticas de control de conductas esencialmente apuntan a prevenir lo que llamamos el “abuso de posiciones dominantes”. El hecho de que alguna empresa en el mercado relevante tenga la capacidad de tomar acciones que afecten de manera sustancial el proceso competitivo hace que las prácticas de esas empresas que tienen posición dominante, deban ser analizadas para evaluar si efectivamente tienen la intención y el impacto anticompetitivo. Por otro lado, se manejan políticas de “control estructural”. Aquí no se analizan conductas, sino estructuras de mercado, basándose en esquemas de autorización de fusiones o adquisiciones de empresas cuando se dan procesos de alta concentración de los mercados.

Dentro de las posibles conductas que penarían las políticas de competencia están las “prácticas colusivas”, que son acuerdos para no competir, que pueden ser explícitos o tener algún componente tácito, pero apuntan esencialmente a fijar parámetros o restricciones de conducta de manera que los agentes del mercado no compitan y, por lo tanto, perjudiquen en última instancia a los consumidores. El segundo grupo se denomina de “prácticas exclusorias”, como, por ejemplo, la obstaculización a la entrada de nuevos competidores, la

depredación de competidores -o sea usar prácticas ilegítimas para sacarlos del mercado- y la existencia de contratos de exclusividad. Este es un buen ejemplo de algo que no es anticompetitivo *per se*, pero pueden ser usados como un instrumento anticompetitivo en ciertas circunstancias. Un tercer grupo de conductas punibles es lo que llamamos el “abuso depredatorio de la posición dominante”. Aquí se incluyen las políticas de discriminación de precios o de ventas atadas.

Una dificultad operativa refiere a que hay elementos conceptuales que implican una equivalencia observacional pero que tienen detrás distintas interpretaciones. Por ejemplo, hay ciertos procesos de concentración que pueden ser el resultado de prácticas anticompetitivas previas, o el resultado legítimo de un proceso competitivo donde las empresas más eficientes son las que obtienen mayores porciones de mercado. Es decir, hay una equivalencia observacional y se ve una mayor concentración en el mercado, pero no necesariamente puede decirse que se llega a esa posición dominante a través de prácticas ilegítimas, sino que también las prácticas competitivas legítimas permiten que haya empresas que obtengan mayores porciones de mercado.

Históricamente la promoción y la defensa de la competencia no ha sido una prioridad política en Uruguay. La normativa es muy escasa y de aplicación problemática, por la propia explicitación de la legislación actual. La ubicación y la fortaleza institucional de la autoridad de competencia, obviamente es algo muy delicado y también se ven debilidades en la situación uruguaya. La experiencia operativa es muy escasa y no existen claramente definidas reglas de responsabilidad y de transparencia. La cultura de competencia, tanto en la administración como en la economía y en la cultura del país, es muy limitada y además existe una gama de procedimientos, sanciones y mecanismos también muy inadecuados.

La reforma propuesta no es sólo de defensa de la competencia, no sólo tiene la intención de actuar a la defensiva, como reacción a prácticas anticompetitivas, sino que también tiene un componente de promoción, que implica entender mejor cómo funcionan los mercados en Uruguay y elaborar lineamientos y políticas que apunten a promover el funcionamiento competitivo de los mercados. Tiene una posición no sólo reactiva sino también proactiva. Asimismo, mejora la

definición de objetivos de las políticas de competencia, y tiene una lógica de análisis de casos basada en la teoría económica y la experiencia internacional. Hay una reubicación institucional del órgano de aplicación, dándole las potestades y los recursos necesarios para su labor. Por otra parte, existe una clara definición de competencias de los organismos reguladores sectoriales; se definen claramente cuáles son las relaciones entre la Comisión de Promoción y Defensa de la Competencia y los reguladores sectoriales. Se incorporan, además, reglas de transparencia (hasta hoy ausentes) y una adecuación del régimen sancionatorio.

La lógica del proyecto prioriza la acción de control de conductas anticompetitivas por sobre la del control de estructuras, si bien se prevé una notificación previa de concentraciones bajo ciertas circunstancias y una autorización previa cuando se genera un monopolio.

5.9 La Reforma de los Procesos Concursales y la Reorganización Empresarial

Los fenómenos de crisis económica son una consecuencia inevitable y natural de la economía de mercado. Los mercados se caracterizan, entre otros elementos, por un natural proceso en el cual nuevas empresas entran en ellos y otras lo abandonan. La propia actividad económica implica que nacen oportunidades en algunos sectores y lentamente desaparecen oportunidades en otros. Además, las empresas operan generalmente en situaciones de relativa incertidumbre respecto a su entorno y a la factibilidad de mediano plazo de las decisiones económicas que toman. Asimismo, los resultados económicos y financieros no siempre están acompañados y sus desajustes pueden traducirse en dificultades para que las empresas cumplan con sus obligaciones. En última instancia, la propia actividad empresarial implica asumir riesgos respecto al resultado de la misma. Por todo ello, las dificultades económicas y financieras de las empresas no pueden disociarse de su actividad, y no deben asociarse a comportamientos patológicos, sino que pueden ser entendidas como un resultado natural de la propia actividad económica.

Las empresas para operar requieren financiamiento que no necesariamente debe ser otorgado por entidades financieras. Muchas ve-

ces son los propios proveedores de las empresas los que dan crédito a la misma, a través del llamado crédito comercial. Este crédito nace basándose en determinados códigos informales de conducta empresarial y, en caso de que fallen, en instrumentos formales que protejan los derechos de las partes y encaucen un entendimiento. Sin embargo, la forma en la que estos procedimientos estén diseñados afecta no sólo el resultado de las instancias formales, sino el propio proceso de inversión en el cual los agentes buscan garantías que aseguren su inversión o, directamente, retiran o niegan el financiamiento a las empresas.

La incertidumbre propia de la actividad empresarial requiere por tanto, de reglas y normas claras que permitan, en la medida de lo posible, una previsibilidad que incentive los procesos genuinos de inversión. Parte de esas reglas definen y estructuran la forma en la que, en caso de enfrentar dificultades económicas, las empresas disponen de un proceso que mitigue sus efectos, acelerando la salida de aquellas empresas no viables económicamente y reestructurando aquellas que sí lo son. Por ello, contar con adecuados procedimientos concursales constituye uno de los ingredientes de suma importancia para el desarrollo de una economía sólida, eficiente y productiva.

Sin embargo, los procedimientos judiciales no pueden sustituir la posibilidad de que el deudor y el acreedor negocien una solución de viabilidad al emprendimiento. Así, en la gran mayoría de los casos, las dificultades financieras se resuelven con acuerdos entre el deudor y alguno de sus acreedores, evitando con ello una instancia judicial que siempre es costosa para las partes. Esta instancia se vuelve indispensable cuando el proceso de negociación entre el deudor y múltiples acreedores adquiere una complejidad importante, o está en juego la propia continuidad de la unidad productiva.

La ley concursal no puede impedir las crisis pero sí procurar que las mismas tengan el menor costo para la economía, asegurando la mejor satisfacción de los acreedores (a través de la preservación del valor de los activos del deudor y su rápida reasignación) y defendiendo a los demás agentes económicos de una posible competencia desleal. Una ley concursal debe ser oportuna, rápida y eficiente, extirpando temporáneamente el tumor o aplicando la terapia adecuada cuando aún el paciente es receptivo a la misma.

El objetivo de la reforma en la Legislación Concursal y Reorganización Empresarial es, entonces, dotar a las empresas en dificultades financieras de un instrumento que permita la supervivencia de las unidades productivas económicamente viables, así como la eficiente y equitativa liquidación de las que no lo sean, protegiendo de esta forma la inversión, el empleo de los trabajadores y las relaciones comerciales sanas y leales.

El diseño de un procedimiento de esta naturaleza representa un desafío importante, en la medida en que se requiere un delicado balance entre los intereses de las diversas partes involucradas. No debe olvidarse que el procedimiento concursal sólo tiene sentido cuando la empresa enfrenta dificultades para el pago a sus acreedores y, por ello, es impensable que las partes atraviesen un procedimiento de estas características sin tener que realizar algún sacrificio o concesión. Mención aparte debe realizarse respecto de la situación de los trabajadores en situaciones de dificultades financieras de las empresas. El proyecto prevé una serie de elementos que intenta, en la medida de lo posible, mitigar los efectos que la problemática concursal implica sobre los puestos de trabajo. En ese sentido, se han implementado instrumentos que buscan proteger al trabajador, delicadamente balanceados con la viabilidad de la unidad productiva, que es la única que, en última instancia, permitiría la continuidad de las fuentes laborales.

El régimen vigente en materia concursal en Uruguay consagra un sistema ineficiente y perverso, basado en arcaicas concepciones hace tiempo superadas, el cual dista mucho de cumplir con los objetivos antes mencionados. Los procedimientos de ejecución concursal (quiebra, liquidación judicial) han demostrado ser depredadores del magro patrimonio del deudor en crisis, lo cual provoca el natural desinterés de los acreedores tanto por provocar como por seguir estos procedimientos. Tampoco el deudor se ve estimulado a transitar el camino de los procedimientos concursales, los cuales provocarán la clausura de su negocio, lo inhabilitarán para el ejercicio de su profesión y lo condenarán a verse privado de por vida de un patrimonio propio, sin perjuicio de los efectos sobre su libertad personal. Finalmente, la economía ve desaparecer una unidad empresarial y productiva, muchas veces viable, la cual sufre el lento proceso de su desmantela-

miento, con la pérdida de puestos de trabajo y el perjuicio de cuantos dependían económicamente de la misma.

La inoperancia de los procedimientos de ejecución concursal castiga igualmente la figura de los procesos preventivos (fundamentalmente, el concordato). El riesgo casi inexistente de que un acreedor solicite su quiebra determina que los deudores no tengan incentivo para acudir temporáneamente a procedimientos resolutorios de la situación. El temor por la pérdida de crédito que el concordato provoca determina que el deudor extienda su situación de dificultad hasta el momento en que muy poco queda por hacer. La situación límite en que se encuentran los deudores concordatarios y la escasa posibilidad que perciben los acreedores de la satisfacción de sus créditos determina que éstos se vean dispuestos a consentir propuestas ruines o de cumplimiento imposible, y que prosperen maniobras fraudulentas, como el ocultamiento y simulación de activos y pasivos o la compra de adhesiones y de créditos, que generalmente resultan impunes. Se provoca además la presencia en la plaza de deudores que progresivamente languidecen, compitiendo deslealmente con los restantes operadores enfrentados al cumplimiento regular de sus obligaciones, lo cual determina muchas veces que la crisis no resuelta de una empresa se traslade a otras empresas del sector.

Este panorama se traduce en una retracción del crédito, en un mayor costo del mismo y en una excesiva apelación a las garantías reales, con los costos de transacción y la inmovilización que la misma provoca. Esta situación transforma la reforma del régimen concursal de una cuestión técnico-jurídica en un imperativo social y económico ineludible para dotar al mercado de soluciones adecuadas a los problemas de crisis.

En Uruguay el régimen concursal ha permanecido sustancialmente incambiado desde finales del siglo XIX. A lo largo del siglo XX, se ensayaron diversas iniciativas legislativas en la materia, en el entendido de que el sistema no daba respuesta ni al deudor ni a los acreedores, las cuales, a excepción de una modificación en el año 1926, han fracasado. Recientemente, en el año 2001 se introdujeron algunas modificaciones y se crearon dos juzgados especializados en la materia. Sin embargo, la verdadera superación de los problemas que

enfrenta el tratamiento de las crisis empresariales exige una revisión total del régimen. El principal problema que enfrentan los concordatos preventivos no consiste en el mal funcionamiento de su procedimiento, sino en el mal funcionamiento del sistema en su conjunto. Sin una revisión integral de los procedimientos de ejecución concursal resulta imposible superar la total y absoluta ineficiencia de los procedimientos concursales en nuestro Derecho. Es por esa razón que se propone la aprobación de una Ley General de Concursos, que sustituya todos los procedimientos concursales vigentes: quiebra, liquidación judicial, concurso civil, concordatos preventivos y resolutorios, y moratorias.

Las reformas propuestas se apoyan en nueve pilares fundamentales:

- (i) Simplificar los procedimientos.
- (ii) Instrumentar un procedimiento general único.
- (iii) Facilitar el acceso al proceso concursal.
- (iv) Otorgar un marco flexible para que las partes busquen y logren acuerdos.
- (v) Mejorar los procesos de decisión.
- (vi) Reducir los costos y los plazos de los procedimientos.
- (vii) Fortalecer la judicatura y la especialización en los temas concursales.
- (viii) Conservar en funcionamiento las unidades productivas viables.
- (ix) Adecuar el régimen sancionatorio para generar incentivos correctos.

5.10 El Enfoque de Inserción Externa

El gobierno ha definido prioridades en materia de inserción económica internacional, y su correlato en términos de los objetivos básicos de la negociación comercial en general, y la del ámbito del MERCOSUR en particular. A continuación, se presenta una síntesis de las mismas.

La estrategia de crecimiento sostenido con equidad requiere la generación de condiciones para la expansión de la inversión productiva. En el caso de una economía pequeña, el logro de una escala adecuada que posibilite una producción eficiente depende de la inserción exportadora y, por lo tanto, del acceso a los mercados externos. El crecimiento de la economía uruguaya requiere un fuerte dinamismo exportador. El objetivo prioritario de la negociación externa consiste en el logro de condiciones estables y predecibles de acceso a mercados en todos los ámbitos: regionales, bilaterales y multilaterales.

La negociación externa es una sola y los distintos procesos de negociación en curso son complementarios y no excluyentes. La estrategia externa debe buscar la inserción competitiva en las economías de la región y el mundo simultáneamente, promoviendo la colocación de productos con ventajas comparativas estáticas, así como productos de mayor contenido tecnológico que exploten nuestras ventajas comparativas dinámicas.

La profundización del MERCOSUR permitirá el mantenimiento de la identidad del bloque y de un estatus preferencial para los flujos recíprocos. El establecimiento de zonas de libre comercio ampliadas complementará el proceso de integración y de cooperación regional. La consolidación del MERCOSUR otorga consistencia a la negociación conjunta con terceros. Por otro lado, la concreción de acuerdos preferenciales con otros bloques o países reducirá los costos de desvío de comercio implícitos en la profundización del MERCOSUR, específicamente los derivados de la plena vigencia de la política comercial común. En definitiva, la profundización del MERCOSUR debe promover el acceso a los mercados regionales y también a los extra-regionales vía los procesos de negociación conjunta.

Así, uno de los objetivos básicos de Uruguay en la negociación comercial internacional consiste en el logro de condiciones mejores, estables y predecibles de acceso a mercados. Desde principios de 2005, la nueva Administración, en línea con el objetivo mencionado, definió como prioridad la profundización del proceso de integración regional. El MERCOSUR fue percibido como el instrumento apropiado para promover el acceso tanto a los mercados regionales como a los extra-regionales, imprescindible para la expansión de la inversión y el empleo. Uruguay siempre ha entendido al MERCOSUR como un proce-

so de regionalismo abierto, y la construcción de la unión aduanera tiene dos componentes, uno interno y otro externo, en los que deben registrarse avances simultáneos. Sin embargo, la realidad ha mostrado negociaciones con contenidos poco significativos, en las que se privilegia la proyección de una imagen de dinamismo, pero que de hecho transmiten cada vez mayor incertidumbre y no brindan perspectivas razonables de avanzar tanto en la construcción de un mercado integrado como en la apertura con otros bloques y países.

El MERCOSUR es obviamente un proyecto político, que tiene entre sus componentes principales un acuerdo comercial que debe ser perfeccionado, avanzando concomitante y consistentemente en los demás niveles de la integración regional. Esto de ningún modo significa priorizar lo económico sobre lo político, en el entendido que lo primero no es más que una parte integrante de lo segundo. El MERCOSUR es un componente esencial en la estrategia de crecimiento de largo plazo de Uruguay, por lo tanto, el costo del estancamiento y/o una reversión parcial del proceso es extremadamente elevado, en tanto afecta elementos medulares de nuestra estrategia de desarrollo. A juzgar por una larga lista de acciones y comportamientos en los últimos años, ésta no parece ser la situación de los socios mayores, lo que configura una marcada asimetría con economías de pequeño mercado doméstico y escasa integración vertical que se enfrentan a las características que el proceso de integración viene asumiendo. En este sentido, continuar con la dinámica actual de este proceso, con un liderazgo que deja muy poco espacio para las inquietudes y necesidades de las economías de menor tamaño, implica que estas últimas paguemos altos costos en términos de potencialidades de crecimiento actual y futuro, de las que dependen directamente las posibilidades de generación de empleo y reducción de la pobreza.

El gobierno requiere un MERCOSUR que sea funcional a la estrategia de desarrollo de todos sus integrantes. Por el contrario, un proceso de integración que se vuelve un instrumento al servicio de la estrategia de desarrollo de algunos socios, en el que las posiciones se van asumiendo en función de los poderes relativos y las correlaciones de fuerzas que se van expresando, no parece el escenario adecuado para desenvolver nuestra estrategia. Si crecientemente nuestras sociedades perciben que estamos viviendo una situación de este tipo, sus

reclamos pueden continuar acumulándose hasta el punto de volver insostenible la voluntad política de reafirmar el compromiso con la profundización de la integración regional.

El MERCOSUR se caracteriza por una elevada incertidumbre tanto a nivel general como en diversos aspectos más concretos o específicos. A nivel general porque no está clara la dirección global del proceso en el futuro inmediato, y mucho menos los plazos en que se prevé alcanzar aquellos objetivos estratégicos, tempranamente anunciados, y tan frecuentemente ratificados como escasamente cumplidos. En un nivel más específico, en los últimos años se ha observado una tendencia a la reversión en los avances comerciales previamente concretados, que ha generado incertidumbre respecto de las condiciones de acceso a los mercados regionales en diversos productos y sectores. El incumplimiento, por parte de todos los países miembros, de varias de las normas acordadas, ha sido más frecuente en los últimos años. Los Estados no se han constituido en verdaderos líderes de la integración regional, en particular, aquellos que por tamaño deberían ejercer su liderazgo natural. Si al incumplimiento de la normativa MERCOSUR le adicionamos que los mecanismos de arbitraje y solución de controversias no son respetados, los mismos pierden validez, su propia existencia pierde justificación, y la frágil institucionalidad del MERCOSUR se debilita todavía más, al límite de su desmoronamiento. En definitiva, el MERCOSUR no logra satisfacer uno de sus principales resultados esperados: el de constituirse en espacio de realización de economías de escala, de aglomeración y de aprendizaje, factores imprescindibles para el desarrollo industrial, inhibidos por el tamaño actual del mercado.

Dadas las condiciones descritas en el punto anterior, no puede sorprender que la estructura por producto de las exportaciones uruguayas esté claramente dominada por sus ventajas comparativas basadas en la dotación de recursos naturales.

Uruguay dispone también de amplio margen para crecer sobre la base de agregar valor en las cadenas agroindustriales en las que es internacionalmente competitivo. Esta incorporación de valor depende críticamente del acceso a aquellos mercados que adquieren este tipo de productos, que por estar en muchos casos altamente protegidos, requieren de acuerdos comerciales para poder ser colocados en

volúmenes significativos. En este sentido, los acuerdos comerciales amplios con terceros, en particular, con países de importantes mercados y elevado ingreso por habitante, constituyen también un elemento central para la implementación de la estrategia de crecimiento de Uruguay.

La negociación conjunta debería mejorar el poder de negociación, en particular, para los socios menores del bloque. Sin embargo, este es uno de los beneficios buscados que no se ha materializado en el MERCOSUR, que, en este sentido, parece haber privilegiado los intereses defensivos por sobre los ofensivos. Si bien es cierto que Uruguay por sí solo es poco atractivo como socio comercial, no es menos cierto que, sin perspectivas significativas de avance de la negociación conjunta, ese es un camino al que Uruguay no debería renunciar, desde el punto de vista de su estrategia de desarrollo.

Luego de más de una década no se han obtenido resultados satisfactorios en las negociaciones del MERCOSUR con otros bloques o países y no hay expectativas ciertas que puedan obtenerse en el corto y mediano plazo. Por el contrario, se ha evolucionado hacia una agenda de negociación prácticamente infinita, donde los acuerdos efectivamente concretados carecen de impacto potencial sobre la tasa de crecimiento de nuestra economía. A ello se agrega el hecho de que la agenda planteada muestra un fuerte desequilibrio en el que predominan los procesos de interés básicamente político frente a aquellos con algún potencial impacto comercial o económico significativo.

En definitiva, Uruguay carece de un mercado doméstico a partir del cual sostener mínimamente un proceso de crecimiento, lo cual sumado a las dificultades de acceso a los mercados regionales y extra-regionales, lo colocan en una posición muy desventajosa para la atracción de inversiones. Claramente, la construcción del mercado ampliado (que permita el desarrollo de industrias con economías de escala y de aprendizaje) y los acuerdos comerciales con terceros (que permitan desarrollar y colocar productos de las cadenas agroindustriales tradicionales) son componentes básicos y complementarios de la estrategia de crecimiento.



Capítulo 3

CUBA: ALCANCE Y DESAFIOS DE LA POLÍTICA SOCIAL

Victoria Pérez Izquierdo¹

Introducción

La prioridad que el modelo de desarrollo seguido por Cuba ha otorgado a la política social y la voluntad del gobierno de mantener los logros sociales alcanzados, han sido las claves para avanzar hacia los niveles de bienestar que hoy se aprecian en la sociedad cubana.

Muchos especialistas en temas sociales de diferentes latitudes se preguntan como un país pequeño, bloqueado, y de escaso desarrollo económico ha podido alcanzar índices sociales similares al de países del primer mundo. La respuesta es simple, se trata de comprender los fuertes nexos que se dan entre las políticas económicas y sociales, así como la influencia de lo social para impulsar el desarrollo económico y la voluntad política de lograr que los ciudadanos reciban mayor bienestar con justicia y equidad.

Por otra parte, Cuba ha apostado a su capital humano, formado por más de 40 años. En el nuevo milenio, el conocimiento resulta el factor clave que impulsa a la economía cubana contemporánea y la retroalimenta a partir de su influencia en los diferentes niveles de la sociedad.

¹ Instituto Nacional de Investigaciones Económicas - Ministerio de Economía y Planificación de Cuba.

Este capítulo aborda en primer lugar y de manera sintética el panorama económico en el que se ha desarrollado la política social cubana. Posteriormente se presenta la concepción y evolución de la política social en Cuba en los últimos años. Finalmente se analizan sus principales resultados, así como los desafíos y retos que tiene que enfrentar para elevar los niveles de bienestar de los cubanos, desarrollando, a modo de ejemplo, las esferas de la educación, la salud, y el empleo, a las cuales se les ha otorgado especial prioridad en el modelo de desarrollo seguido.

Por otra parte, debe señalarse que a pesar del importante desarrollo alcanzado por Cuba en la esfera social, el país enfrenta aún fuertes desafíos y retos, ya que en algunos de los aspectos sociales se ha avanzado más que otros. En la medida que los problemas que hoy se afrontan puedan ser resueltos, la población estará en mejores condiciones para enfrentar el reto del desarrollo económico, que exige personas sanas, nutridas, calificadas y con un mínimo de condiciones habitacionales y de confort resueltas.

Lo analizado en este trabajo puede ser ampliado en el libro “Política social y reformas estructurales: Cuba a principios del siglo XXI”² y en el recién finalizado Proyecto de Investigación “Transformaciones de la gestión social en Cuba” que elaboraron un grupo de investigadores del Instituto Nacional de Investigaciones Económicas (INIE) del Ministerio de Economía y Planificación (MEP)³.

2 INIE-PNUD-CEPAL (2004).

3 Victoria Pérez, Ángela Ferriol, Didio Quintana, Maribel Ramos, Aída Atienza y Susset Rosales.

1. EL IMPACTO SOCIOECONÓMICO EN LA POLÍTICA SOCIAL CUBANA

En todo momento el modelo de desarrollo socialista cubano ha previsto la estrecha relación entre la base económica y las esferas sociales concibiéndose el mismo a partir del tratamiento simultáneo de los problemas económicos y sociales (Ferriol, Therbon, Castiñeiras, 2005).

A principios de los noventa el país sufrió una crisis económica sin precedentes en la etapa revolucionaria, el Producto Interno Bruto (PIB) cayó un 35% entre 1989 y 1993, mientras las importaciones a precios corrientes se redujeron un 75%⁴. Los factores desencadenantes de esta crisis fueron la desaparición de los países de Europa del este, en particular de la Unión Soviética, y el recrudecimiento del bloqueo económico impuesto por Estados Unidos sobre la Isla. Con el objetivo de superar la situación planteada, a partir de mediados de los noventa, se ponen en marcha un conjunto de transformaciones económicas y sociales que han permitido la recuperación económica, la reinserción en el mercado internacional y el funcionamiento más eficiente de la economía interna (Pérez, 2000). Por ello es necesario considerar de forma sintética las reformas económicas aplicadas, como condicionantes de los resultados de la política social.

En el ámbito económico, las principales medidas fueron la apertura de la economía cubana al capital extranjero y la conformación de un sector emergente que permitieron la descentralización de las relaciones de propiedad, observándose una flexibilización en las relaciones productivas a partir del surgimiento de empresas mixtas, sociedades anónimas y firmas extranjeras representadas en Cuba, que dinamizaron la comercialización e incorporaron tecnología, recursos materiales y financieros en una serie de actividades económicas.

Otras medidas importantes adoptadas en el pasado decenio fueron la legalización de la tenencia de divisas, la circulación del dólar, la creación de casas de cambio oficiales y de una red de tien-

4 Ampliar en Rodríguez (1999).

das que permiten al Estado la recuperación de esas divisas y su redistribución⁵.

Por otra parte, el desarrollo del mercado agropecuario donde los campesinos venden sus producciones a precios de mercado; la apertura de los mercados industriales a partir de los cuales se amplía la venta de un conjunto de artículos esenciales, escasos en la oferta estatal; la ampliación del trabajo por cuenta propia en actividades productivas y de servicios altamente demandados, fueron medidas que produjeron un cambio sustancial en la economía del país y de gran impacto sobre la población, al permitir un mayor acceso a productos alimenticios y servicios de amplia demanda en la sociedad.

Otras dos disposiciones influyeron fuertemente en la población. La primera consistió en la reestructuración empresarial que supuso una redistribución del personal, a partir de la eliminación de las plantillas infladas. Este proceso se llevó a cabo de manera gradual, de forma que ningún trabajador quedase desprotegido por la seguridad social y no se afectara su economía familiar. La segunda consistió en una mayor correspondencia entre el ingreso de los trabajadores y los resultados obtenidos en el trabajo, a partir de la aplicación de sistemas de estímulo a los trabajadores. Este se ha materializado, a través de medidas tales como el pago en divisas, la entrega de productos en especie y la posibilidad de realizar compras en tiendas. Paulatinamente se ha ido estimulando a los diferentes colectivos laborales, lo que ha permitido ir aumentando el incentivo por lograr incrementos de la producción con mayor eficiencia.

Adicionalmente a estas medidas iniciales cuya consolidación y resultados se observan a partir del segundo quinquenio de los noventa, continuaron las transformaciones que han permitido un incremento lento pero sostenido del PIB (11,8% en 2005 y 12,5% en 2006).

A pesar de la difícil situación económica y las reformas aplicadas para recuperar la economía, el gobierno cubano ha tenido siempre como objetivo prioritario mantener los logros alcanzados en su políti-

5 Un grupo de investigaciones socioeconómicas desarrolladas en el INIE abordan con amplitud el conjunto de reformas aplicadas en Cuba, para enfrentar la crisis económica vivida. Puede profundizarse en Ferriol, A. *et al.* (1998).

ca social de carácter universal. Contrariamente a la experiencia de los ajustes neoliberales (González, 1998), donde los primeros recortes del presupuesto se dan en las áreas de la educación y la salud, el presupuesto destinado a estas esferas se ha incrementado en estos años.

Por otra parte, aún cuando la situación financiera externa era difícil y operaba como una limitante para acelerar la recuperación, se desarrollaron nuevos proyectos de orden social como la gasificación de los hogares en Ciudad de La Habana y Santiago de Cuba, el incremento de las telecomunicaciones y los servicios telefónicos, así como el aumento del consumo energético alimentario por habitante. Estos proyectos, entre otros, demuestran que existe una voluntad explícita de no sólo avanzar en lo productivo, sino también, tratar de preservar los logros sociales alcanzados.

Lo acontecido (crisis y reformas) ha determinado un cambio en los aspectos productivos, sociales y culturales que han permitido la reinserción de Cuba en la economía internacional y un funcionamiento más eficiente de la economía nacional. Las reformas realizadas, y en proceso, se desarrollan en un contexto en que prima la equidad y la voluntad política de afectar lo menos posible a la población. Esto representa un rasgo distintivo del modelo de desarrollo socialista cubano.

Otro elemento importante que influye en los resultados de la política social cubana es el carácter planificado de su economía, lo cual la diferencia de otros modelos de desarrollo. Esta característica se manifiesta en todas las transformaciones que se producen en las esferas socioeconómicas. La coordinación de las políticas en todas las instancias, territorios, instituciones y la participación democrática de la ciudadanía han hecho que el cambio tenga un amplio consenso y que las medidas aplicadas fueran graduales, pertinentes y de amplia acogida popular.

A partir del 2001, las transformaciones alcanzan otra dimensión con la ejecución de más de 200 programas sociales que constituyen una verdadera revolución en términos de gestión social, cuyo objetivo estratégico es incrementar la cultura general integral de toda

la población, a partir de lo que se ha denominado “La batalla de ideas”⁶.

El desarrollo sistémico de estos programas ha permitido disminuir la desocupación, atender de forma personalizada los problemas individuales, incrementar los niveles de calidad de la formación y mejorar los servicios de salud.

Finalmente, a fines del 2005 se implementan nuevas reformas económicas que impactan la gestión social, entre ellas cabe mencionar el incremento de los salarios y las pensiones, la oferta de productos normados y de artículos del hogar que implican incrementar el ahorro energético del país y aumentar el nivel de vida de las familias, así como, la aprobación de un programa de construcción de viviendas, entre otras acciones.

Los esfuerzos desplegados por años en esferas sociales como la educación y la salud pública han hecho posible que se vislumbren importantes ingresos a la economía a partir de la inversión realizada. La exportación de servicios médicos y educativos que refleja los valores solidarios y humanistas de los cubanos, así como una colaboración sustancial para los países que requieren estos conocimientos para mejorar su bienestar, pasan a representar una importante fuente de ingresos de divisas.

El país ha puesto el énfasis en la formación de su capital humano de manera que los ciudadanos estén mejor preparados para enfrentar los cambios tecnológicos y la era de las tecnologías de la información, en un mundo competitivo, dinámico y globalizado. Por ello, si bien las dificultades económicas actuales no permiten asimilar de forma eficiente toda la inversión educativa que se realiza de manera inmediata, en el mediano plazo, la calificación brindada significará una fortaleza para lograr que el conocimiento se convierta en la nueva locomotora que impulse el desarrollo.

⁶ Es la nueva concepción del desarrollo en el nuevo milenio. La política social tiene un enfoque más personalizado, hacia las personas más necesitadas, y los nuevos programas sociales han permitido mejorar las condiciones de vida, incrementar la calidad de los servicios sociales y desarrollar una atención efectiva, a la vez que incrementan los niveles de equidad en la sociedad.

2. CONCEPCION DE LA POLÍTICA SOCIAL CUBANA

La política social aplicada desde el triunfo revolucionario en 1959, implicó un cambio sustancial para la población cubana que tenía grandes carencias sin esperanzas de solución. Son rasgos de esta política el acceso universal y gratuito a los servicios sociales, siendo el Estado el máximo responsable de garantizar las prestaciones con amplios niveles de equidad.

El modelo de política social de Cuba, única en el continente americano, sostiene que toda persona tiene el derecho a la satisfacción de sus necesidades básicas, no como consumidor sino como derecho ciudadano. Las personas no son vistas como usuarios o clientes y desde la propia Constitución se plantean cuestiones como el derecho al trabajo, a la atención de salud por medio de servicios médicos gratuitos, a la educación -también gratuita- en todos los niveles de enseñanza, y a ser protegido contra el desamparo⁷.

La política social cubana favorece los valores de la solidaridad, el compañerismo, la ayuda desinteresada en detrimento del egoísmo y el individualismo acentuados en las sociedades modernas, al mismo tiempo que traza los objetivos y las vías para alcanzar mejores resultados en cada una de las esferas sociales: educación, salud, alimentación, vivienda, transporte, empleo, seguridad y asistencia social, entre otras. Al evaluar los resultados obtenidos por Cuba en materia social, debe tenerse presente el importante efecto de complementariedad entre estas esferas, así como la interrelación de ellas con la política económica en cada momento histórico, en particular en períodos de restricción de recursos materiales y financieros condicionados por la crisis interna y los efectos del contexto internacional⁸.

7 Constitución de la República de Cuba, La Habana, 1997.

8 Para profundizar en el concepto de política social en Cuba y en la complementariedad y contradicciones que se dan al interior de lo social y en su vínculo con lo económico ver Ferriol, A. (2000).

En cuanto a los elementos rectores de la política social cubana, cabe destacar que una de las principales estrategias desarrolladas consistió en utilizar a la educación como pivote para el avance en el resto de las esferas sociales, considerando que los conocimientos adquiridos posibilitan la incorporación de la población como agentes activos de los restantes proyectos sociales (Ferriol, Therbon, Castiñeiras, 2005).

También debe resaltarse el énfasis otorgado a la equidad, entendida no sólo como que la totalidad de la población tenga iguales oportunidades de acceso a la satisfacción de necesidades, sino también en el sentido de brindar mayores oportunidades de acceso a grupos sociales en posición desventajosa que les imposibilite aprovechar las oportunidades existentes.

Medidas redistributivas permitieron dar tratamiento preferencial a la mujer, los niños, los ancianos y la población de zonas rurales, con el propósito de que la desigualdad resultante se mantuviera dentro de límites considerados admisibles para la sociedad. En ocasiones las decisiones han privilegiado objetivos sociales por encima de otros exclusivamente económicos, y esta decisión se asume como un elemental acto de justicia ciudadana. En los últimos años en adición a las áreas mencionadas se destaca los esfuerzos desarrollados en materia de seguridad y asistencia social, al contar Cuba con una población envejecida.

Por otra parte, la planificación ha posibilitado la compatibilización de las acciones de la política social, al dar mayor énfasis a lo territorial y dirigir los recursos financieros hacia los objetivos priorizados en cada etapa y hacia las necesidades de las comunidades⁹. La estabilidad del gobierno, unido a una sociedad en que la violencia no es una constante y existe seguridad ciudadana, han posibilitado la continuidad de dicha política, su seguimiento, evaluación y adecuación a cada etapa del desarrollo y más recientemente la implementación de numerosos programas, que perfeccionan los servicios sociales que la

⁹ La planificación permite la coordinación de las necesidades locales y la asignación de recursos materiales y financieros de forma diferenciada, ya que desde 1995 la ejecución del presupuesto se ha descentralizado hacia los diversos territorios.

población recibe, así como de medidas específicas que implican el aumento del bienestar familiar.

Respecto al financiamiento de los programas sociales, el Estado cubano es el máximo responsable de garantizar la estabilidad en la prestación de los servicios y ajustar la política social en cada momento en función de los intereses de la población, la cual participa activamente en el proceso de cambios y toma de decisiones. Un rasgo distintivo de la política social es que se involucra en su cumplimiento no sólo a los ministerios rectores y otras instancias de la administración pública sino que participan las organizaciones políticas, sociales y las familias, lo que crea un entramado de actores que potencia la efectividad de las acciones, en torno a objetivos comunes, aportando cada cual sus fortalezas a través de su participación en el diseño de las políticas, en su aplicación y en su evaluación.

Los ciudadanos disponen de canales para hacer llegar sus insatisfacciones con los servicios. A esos fines pueden emplear los canales políticos, que comienzan con sus planteamientos ante el Delegado del Poder Popular de su localidad y su curso hacia las instancias municipal, provincial y nacional, de ser necesario. Pueden también utilizar vías directas a través de quejas ante proveedores y directivos de las instalaciones que prestan los servicios (INIE-PNUD-CEPAL, 2004). Por otra parte, desde 1995 la ejecución del presupuesto se ha descentralizado hacia los territorios.

Al culminar un quinquenio del nuevo milenio se aprecia que las modificaciones en la política social han estado condicionadas por los necesarios cambios en el modelo económico, al mismo tiempo que su accionar ha permitido alcanzar los niveles de crecimiento económicos que muestra Cuba. No sólo se han mantenido los principios de gratuidad y universalidad, sino que paralelamente se ha desarrollado un enfoque más activo en la identificación de las personas más necesitadas, lo que ha requerido flexibilidad y búsqueda de formas de gestión más dinámicas (INIE, 2005).

En los últimos años la atención personalizada, el aumento en la calidad de los servicios que recibe la población y el incremento del

acceso, la equidad y la justicia social, son las principales transformaciones de la política social cubana. Para ello, la nueva concepción denominada “la batalla de ideas” desencadena más de 150 programas sociales en las diferentes esferas que de forma integrada apuntan hacia los objetivos señalados.

Con la concepción expuesta se han alcanzado resultados que otros países con mayor riqueza y nivel de desarrollo no han podido conseguir. No obstante, quedan retos de consideración en esferas importantes del bienestar familiar como son la alimentación, la vivienda, los servicios personales, el transporte de pasajeros, entre otras. Lograr la integralidad y complementariedad de todas las esferas no es tarea fácil, pero lo logrado hasta el presente es una muestra de que un país de escasos recursos financieros y tecnológicos, pero de un considerable capital humano, puede transformar su realidad. Resolver los problemas presentes y los que las nuevas transformaciones generen es un reto para un gobierno que se propone como objetivo de su política social, una sociedad más justa e incrementar el bienestar de sus ciudadanos.

3. PRINCIPALES RESULTADOS DE LA POLÍTICA SOCIAL (1990-2005)

Con las medidas aplicadas desde el triunfo revolucionario se logró transformar la situación social heredada y avanzar sustancialmente en el bienestar popular, con justicia social. A partir de 1989, el modelo social estuvo sometido a los mayores retos desde su implantación. En primer lugar, debido al déficit de recursos que impactó severamente en la prestación de servicios, al inicio del período de crisis por limitaciones en los insumos disponibles y, posteriormente, en el período de recuperación por el deterioro de la infraestructura.

En segundo lugar, algunas de las medidas macroeconómicas y de política económica adoptadas en el período de reformas, como la aplicación de una dualidad monetaria y la segmentación de mercados

de bienes y servicios de consumo¹⁰, tuvieron repercusiones directas en el funcionamiento de la sociedad, en especial sobre la equidad, incluyendo la ruptura del canal de movilidad social anterior. La crisis económica agudizó algunas dificultades del modelo social antes descrito que fueron detectadas en la segunda mitad de los años ochenta, tales como las limitaciones del sistema salarial como estímulo laboral y cierto grado de igualitarismo en el acceso al consumo¹¹.

Las principales medidas de política social adoptadas en el período de crisis (principios de los 90), tuvieron como objetivo prioritario tratar de mantener a los trabajadores en sus empleos y conservarles sus ingresos nominales aún en la etapa de contracción abrupta de la economía. Asimismo se procedió a realizar un ajuste gradual del empleo en el marco del proceso de redimensionamiento empresarial; se garantizó los ingresos nominales a todos los pensionados por el sistema de seguridad y asistencia social; se trasladó la casi totalidad de los bienes de consumo disponibles al sistema de racionamiento para tratar de que la distribución fuera lo más equitativa posible; y se buscó preservar al máximo los programas sociales de salud y educación (INIE-PNUD-CEPAL, 2004).

En los años siguientes, las medidas adoptadas presentaron una tendencia mayor hacia la búsqueda de una política social más eficiente (INIE, 1997). Pueden distinguirse dos etapas. En la primera, la búsqueda de eficiencia implicó modificaciones en los objetivos de la política social; transformaciones en el diseño de los sistemas de prestación de servicios; descentralización, modernización y fortalecimiento de las instancias locales; y nuevos matices respecto a la participación de instituciones sin fines de lucro en la gestión y financiamiento de la política social. La misma se desarrolló entre 1993 y 2000 y se trató, explícitamente, de mantener los logros sociales a pesar de la contracción de los recursos disponibles para el desarrollo social (Ferriol, Therbon, Castiñeiras, 2005).

10 Se denomina mercado segmentado a aquel, en que se forman estratos donde rigen distintas formas de acceso para los compradores y vendedores, distintas reglas de formación de precios, se utilizan diferentes monedas para las transacciones y, en general, difieren los mecanismos para captar los márgenes que se generan.

11 Puede profundizarse en los resultados de esta etapa del desarrollo cubano en INIE (1997).

En este período, las medidas adoptadas en materia de empleo resultan el elemento más revelador de que se estaba transitando una nueva etapa en la política social. La política de empleo desarrollada hasta ese momento implicaba alcanzar el pleno empleo con financiamiento exclusivamente estatal. La misma fue variando hacia otra concepción más flexible en la que se admitía la existencia de un cierto nivel de desempleo y se reforzaba el papel del Estado en la protección del desocupado, todo lo cual tuvo connotación en la magnitud de los ingresos de la población¹².

Otras medidas implicaron una mayor descentralización y diversificación de los agentes que tomaban decisiones en política social. Entre ellas cabe mencionar, la aplicación de mecanismos de gestión en que la escuela y el hospital adquirieron un papel más protagónico en el control de recursos, el desarrollo de programas de autoabastecimiento alimentario municipal, y la descentralización hacia las comunidades de las acciones en materia de vivienda. Las organizaciones sociales en la comunidad y las familias incrementaron su iniciativa y participación en la revitalización y recuperación de los proyectos sociales.

También se buscaron nuevos instrumentos de financiamiento como la prestación de servicios médicos a ciudadanos extranjeros y la docencia internacional de postgrado, entre otros. En general se promovió el autofinanciamiento de las políticas sociales mediante la búsqueda de recursos propios. Esta etapa de adecuación de la política social puede caracterizarse en general por la búsqueda de eficiencia y de nuevas fuentes de financiamiento.

La segunda etapa, entre 2000 y 2005, implicó la incorporación de nuevos objetivos estratégicos de desarrollo social -a pesar de las dificultades económicas aún existentes- con el objetivo de lograr un desarrollo de la sociedad acorde a las características del mundo globalizado. Surgen así objetivos de largo alcance como los de informatización de la sociedad y la elevación de la cultura general de la población, programas que buscan brindar oportunidades a todos los ciudadanos, sobre la base de aminorar los costos, a pesar de las dificultades financieras.

12 Esta temática se encuentra ampliamente tratada en INIE (2003).

Por otro lado, a partir del año 2000 la política social adopta un carácter más personalizado. Sin renunciar a su universalidad, se inician una serie de acciones para evaluar mejor la situación del beneficiario potencial, conocer su situación particular o su estado de necesidad, con vistas a atenderlo más adecuada y eficientemente. Un eje central de la nueva concepción lo constituye la institucionalización del trabajador social, cuya función es detectar y evaluar los problemas de las familias en su comunidad de trabajo.

En los últimos años, los programas sociales implementados en cada una de las esferas del desarrollo social han coadyuvado el mejoramiento de las condiciones de vida de la población a partir de un incremento en la calidad de los servicios prestados, una atención más efectiva y personalizada y un aumento de la equidad social, ante las no deseadas desigualdades de ingresos existentes en la sociedad. A continuación se ilustra lo acontecido en las esferas de la política social cubana que han sido priorizadas en el modelo social: la educación, la salud y el empleo.

3.1 Educación

3.1.1 Política educativa

Dentro de la amplia gama de transformaciones sociales que a partir de 1959 se inician en Cuba, la educación juega un papel importante en la estrategia del gobierno para lograr una sólida formación técnica-profesional y ética de la población. Desde los sesenta, se trazan acciones que reducen el analfabetismo¹³ y se crea el Sistema Nacional de Educación, con acceso universal y gratuito para todos los ciudadanos, sin discriminación de sexo, raza o estrato social. Asimismo, se desarrollan acciones para elevar masivamente la escolaridad¹⁴.

13 Durante el año 1961 se realizó la campaña nacional de alfabetización con carácter masivo, con amplia participación popular y se dictó la Ley de Nacionalización de la Enseñanza que establece la responsabilidad del Estado en la prestación gratuita de los servicios educativos.

14 En los setenta se realizó la campaña para que toda la población lograra finalizar el sexto grado y en los ochenta se trabajó para extender este logro a nueve años de estudio.

En los ochenta, el objetivo de la política educativa se centró en incrementar la formación de recursos humanos, mejorar la calidad en la formación de los profesionales necesarios para alcanzar el desarrollo económico, y desarrollar la infraestructura necesaria para mantener la cobertura universal de la educación¹⁵.

A principios de la década de los noventa, la educación, al igual que el resto de las actividades, sufre los efectos de la falta de recursos materiales y financieros (sobre todo divisas) para hacer frente a retos que pueden catalogarse de ambiciosos para un país que padece una fuerte crisis económica. En este período, el sistema educativo cubano manteniendo sus logros y sus principios básicos -el carácter masivo de la educación, su gratuidad, la combinación del estudio con el trabajo con fines educativos, la coeducación que permite el acceso a la enseñanza por igual a niñas y niños y el principio de la participación de toda la sociedad en las tareas de la educación- logra avanzar en términos de mejorar la calidad de la formación de los recursos humanos.

Las medidas adoptadas en este período, para enfrentar las restricciones de recursos, tuvieron como objetivo perfeccionar la organización y el funcionamiento del sistema para lograr una mayor equidad en la prestación de los servicios. Esta mejor organización posibilitó alcanzar una mayor eficiencia económica, atendiendo a la diversidad, y potenciar al máximo los recursos materiales, financieros y humanos existentes.

Una de las medidas más importantes adoptadas, fue la descentralización que permitió dar mayor autonomía a la institución escolar y a su dirección en el desempeño de sus funciones. A partir de la aplicación de esta política se observan mejores resultados ya que se conforma una unidad de intereses en cada centro escolar (Pérez, 2004).

De igual forma, ante los nuevos cambios ocurridos en la economía y en el entorno internacional, se modificaron los programas de estudio, con la incorporación de nuevas asignaturas y la ampliación de los perfiles de especialización, con el propósito de formar especialistas integrales que puedan ser ubicados en diversas plazas.

15 Lo acontecido en esta etapa puede ampliarse en Pérez, V. (2000).

La política de recalificación y superación del personal docente, tanto de nivel superior como medio ha sido una preocupación constante del sistema. Se desarrolla una fuerte oferta de cursos de postgrados, maestrías y entrenamientos para los docentes en ejercicio. Asimismo, se ha priorizado que los maestros primarios cursen estudios universitarios de licenciatura en su especialidad (más del 70% ha alcanzado este título).

A partir de 1997, las transformaciones en la educación se orientaron a solucionar problemas de calidad, sin renunciar a su universalidad; mejorar la relación entre la unidad del sistema educativo y la diversidad en que éste se manifiesta; vincular adecuadamente la centralización y la descentralización administrativas; crear en el magisterio un modo científico (objetivo, creativo y participativo, basado en investigaciones) de solucionar los problemas educacionales presentes y perspectivas; y a la optimización del proceso docente.

A partir del año 2000, se señala que el objetivo principal de la educación es elevar el desarrollo humano de todos los cubanos, al propiciar una cultura general e integral desde la infancia; y promover la asimilación de conocimientos sólidos y profundos. Se enfatiza que se educa para la vida, a partir de valores acordes con el modelo social cubano, prestando atención a la diversidad de los alumnos e integrando en ello a los propios estudiantes, a las instituciones y al personal de las escuelas, a la familia, a las instituciones y el personal de salud, a las organizaciones sociales y a los trabajadores sociales¹⁶.

Para darle cumplimiento a estos aspectos, se han implementando programas educativos y sociales de corto y largo alcance que buscan desarrollar las aspiraciones y aumentar las oportunidades de cada niño o niña, adolescentes, y adultos para el acceso a la educación, el empleo, la salud, la cultura, etc. Los objetivos de estos programas son estratégicos por su impacto en el nivel general de conocimientos, ampliación de la cultura y calificación de la población; e inciden positivamente en las condiciones de vida (Álvarez, 2002).

¹⁶ El alcance y los resultados de los programas sociales en la esfera educativa pueden profundizarse en Pérez, V. (2004).

Se trabaja por mejorar la calidad de la enseñanza primaria, con grupos de clases de no más de 20 alumnos y la reparación y ampliación del número de aulas con ese propósito. Para ello, se comenzó la formación emergente de maestros primarios para asegurar el personal docente en estas escuelas, especialmente para los territorios que no lograban satisfacer tales necesidades. De igual forma, se dotaron de computadoras, televisores y videos a todos los centros docentes; se electrificaron, por diferentes alternativas, todas las escuelas primarias que aún no disponían de este recurso; se trabaja en la producción de *software* y videos educativos para todos los niveles de enseñanza y en la creación de centros especializados para ello; y se editaron obras de consulta y de literatura para las bibliotecas escolares y en particular para los docentes.

El avance cualitativo de la enseñanza secundaria básica es también un objetivo y para ello se han desarrollado una serie de programas educativos. La reparación de escuelas ha sido fundamental debido al deterioro existente en la infraestructura locativa. Durante los años 2001 y 2002 se ampliaron las capacidades en las escuelas, con el objetivo de brindar la doble sesión en todos los establecimientos educativos de este nivel de enseñanza, meta que se materializa en el curso escolar 2003-2004.

La formación de un profesor integral para la educación secundaria básica (del séptimo al noveno grado) es otra transformación sustancial, pues permitirá reducir a 15 el número de alumnos por aula y otorgar una atención más directa del maestro al alumno. La dotación de televisores y videos ha hecho posible la utilización del canal educativo, como apoyo al trabajo del profesor. El mejoramiento de los currículos docentes y el incremento de la computación son también aspectos que contribuyen a mejorar la calidad de esta enseñanza, así como la capacitación del personal docente.

Para los jóvenes que no continuaron estudios medios se diseñaron programas que permiten su reincorporación a las aulas. Se desarrollaron cursos de superación integral para jóvenes de 17 a 29 años de edad, como una forma especial de empleo, así como los cursos para trabajadores sociales, profesores emergentes de primaria y profesores integrales de secundaria básica. Ellos disponen de los recursos adecuados tanto de medios audiovisuales como de bibliografía actua-

lizada. Al concluir su preparación curricular de nivel medio podrán optar por carreras universitarias o por empleos acordes a su nueva calificación.

En la educación universitaria se aprecia un número de programas novedosos que sin dudas repercutirán en fomentar un capital humano cualitativamente superior. En primer lugar a través del programa de universalización de la educación superior se pretende descentralizar la formación universitaria de un grupo de especialidades hacia los diferentes territorios del país e incrementar las oportunidades de acceso de la población. Esto implicó la creación de sedes universitarias en todos los municipios del país con la utilización de instalaciones del nivel medio de enseñanza en horarios alternativos, con profesores universitarios y otros profesionales a tiempo parcial residentes en la comunidad, debidamente categorizados para esta actividad docente, y dispuestos a apoyar el programa (INIE, 2005).

En segundo término, la universidad del adulto mayor ha permitido que personas de la tercera edad, jubilados y amas de casa que tienen interés de continuar estudiando, se vinculen al estudio y se sientan útiles a la sociedad a partir de las diferentes actividades que realizan.

La creación de las bases que permitan la informatización de toda la sociedad es otro de los programas más interesantes. Se han incrementado los medios técnicos destinados a niños y jóvenes en todos los niveles educativos, con la preparación acelerada de unos 20 mil docentes para atender dichos servicios y la habilitación en el uso de estas tecnologías a todos los maestros y profesores del país. Se ha multiplicado por siete, en los últimos cuatro años, los egresados de las especialidades informáticas en la educación tecnológica. Asimismo, en la educación superior se incrementó la cantidad de centros universitarios que imparten la especialidad de informática y comenzó a funcionar la Universidad de Ciencias Informáticas, con la dotación tecnológica requerida, con el objetivo de acelerar la formación de profesionales de nivel superior en esta especialidad. Se amplió y completó la red nacional de Joven Club de Computación¹⁷ en todas las comunidades, para el desarrollo de estas habilidades.

¹⁷ En todos los municipios del país se construyeron estos centros para que desde edades tempranas, en su comunidad, los niños y jóvenes tengan acceso a la computación.

De igual forma y como ayuda técnica y financiera a otros países, Cuba ha fundado dos centros universitarios internacionales para la formación de médicos y de profesionales del deporte, otorgando becas a estudiantes, fundamentalmente latinoamericanos y africanos.

Por último, el objetivo más ambicioso es lograr el incremento de la cultura general integral de toda la sociedad. Para ello se creó un Canal Educativo con una programación para los escolares y los jóvenes, y programas dirigidos a toda la población adulta. Asimismo, se promueve la cultura comunitaria a través de salas de vídeo, casas de cultura y centros comunitarios de computación. El programa televisivo Universidad para Todos transmite cursos sobre la ciencia y la tecnología, el medio ambiente, el arte y la literatura, la historia universal, idiomas, y geografía, entre otros. Esto permite ampliar y actualizar los conocimientos de los diferentes segmentos poblacionales (INIE, 2005).

Un objetivo de la política educativa ha sido alcanzar niveles de desarrollo equitativos en los diferentes territorios, aspecto que se perfecciona en la actualidad con la aplicación de políticas y programas educativos de amplia participación de la sociedad civil para alcanzar metas superiores.

Como se aprecia, las estrategias y políticas desplegadas para alcanzar los objetivos educativos han ido variando a lo largo de estos años, con un énfasis en aprovechar el potencial existente en el país, y preparar a la población para nuevos contextos económicos, de alto desarrollo tecnológico. El objetivo es que el desarrollo económico cubano se sustente en el conocimiento adquirido por sus recursos humanos.

3.1.2 Resultados de la política educativa

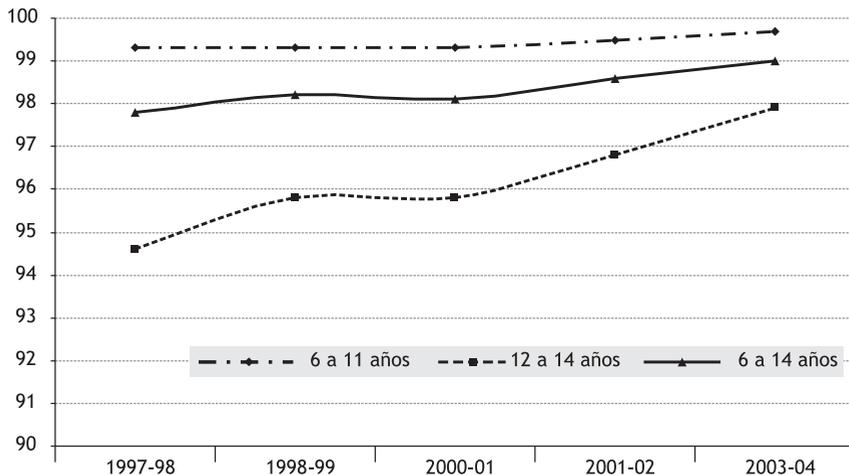
A pesar de las difíciles condiciones económicas que el país afrontó en los noventa, el Estado cubano dio prioridad al sector educativo de forma tal de mantener no sólo la gratuidad en la prestación del servicio y el acceso igualitario, a partir de una alta cobertura en la enseñanza básica, sino que además se logró avanzar en sus principales indicadores (Pérez, 2000). Los resultados que hoy se aprecian (ver

tabla A.1 del anexo estadístico) son muestra de la voluntad explícita para hacer de la educación un pilar fundamental del desarrollo económico y social del país.

La escolaridad en Cuba alcanza como promedio nueve años de estudios y se observa un bajo porcentaje de analfabetismo residual. El índice de escolarización indica que el 99,5% de la franja de seis a once años de edad recibe educación (gráfico 1). Este indicador para el grupo etario que incluye la enseñanza media básica (seis a catorce años) es de 98,6%, mientras que la escolarización del grupo de seis a dieciséis años asciende a 95,6%.

La continuidad de los estudios, prevista en el sistema de educación, ha permitido no sólo el pasaje de los alumnos de un nivel a otro, sino también el rescate de los estudiantes que desertan en algún nivel de enseñanza y su incorporación en otros niveles. El 100% de los estudiantes que culminan la primaria continúan hacia la secundaria básica, ya que es una enseñanza obligatoria. La tabla 1 presenta los resultados de la continuidad de estudios en el nivel medio, observándose el cambio de estructura a favor de los preuniversitarios.

Gráfico 1
CUBA: ESCOLARIZACIÓN DE LA POBLACIÓN JOVEN



Fuente: Ministerio de Educación, 2006.

Tabla 1
CUBA: CONTINUIDAD DE ESTUDIOS
DE LOS EGRESADOS DE NOVENO GRADO
(en porcentaje)

Año	Ingreso a:		
	Preuniversitario	Técnica y Profesional	No continuantes
1997	43,4	54,8	1,8
1999	42,4	56,9	0,7
2000	43,8	55,6	0,5
2001	44,5	55,3	0,2
2002	46,7	53,0	0,3
2003	52,8	46,9	0,3
2004	51,8	47,7	0,5
2005	55,9	43,4	0,7

Fuente: Pérez, V. (2004).

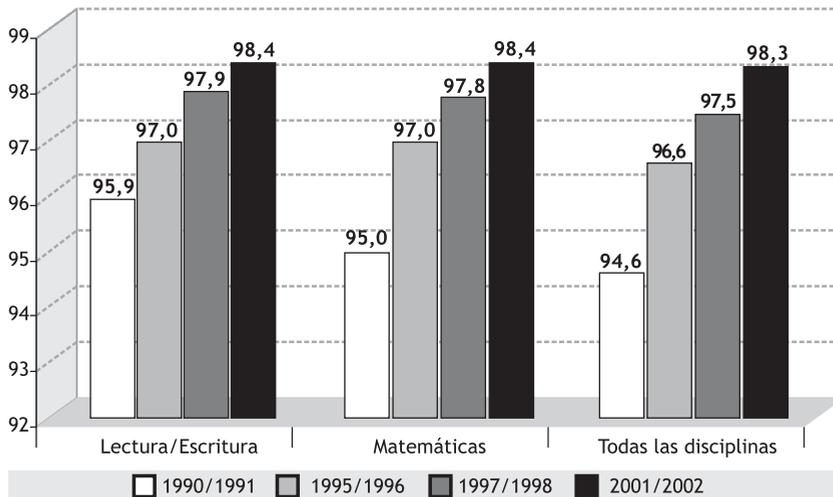
Por su parte, la equidad en la educación se manifiesta no solamente en dar igualdad de oportunidades a todos los habitantes, sino también en lograr resultados poco diferenciados entre los distintos establecimientos educativos. En todos los niveles de enseñanza hay ejemplos que confirman este principio. Por ejemplo, en la educación primaria hay 1.200 escuelas rurales que atienden entre uno y cinco niños y de ellas, 146 tienen un solo alumno. Estos establecimientos cuentan, en todos los casos, con maestros, televisores, videos y computadoras para impartir la educación en condiciones análogas a la que recibe la población escolar residente en las ciudades. De igual forma, la educación terciaria dispone, además de las instituciones de la enseñanza regular, más de 3.150 sedes universitarias en todos los municipios de país, con el objetivo de acercar esta educación a la comunidad e incrementar los niveles de equidad educativa.

En relación a la calidad, Cuba obtuvo los resultados más altos en el estudio internacional realizado por el Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación, coordinado por UNESCO, durante 1997. El estudio, que incluyó 12 países latinoamericanos, evaluó los conocimientos de los alumnos en las disciplinas de Mate-

mática y Lenguaje y analizó los factores asociados al rendimiento escolar¹⁸. Cuba no solo alcanzó el primer lugar en un conjunto de índices, sino que la brecha con el país con resultados más cercanos fue sustancial. Los estudios realizados con posterioridad sobre el aprendizaje escolar muestran que la utilización de los medios audiovisuales, de la multimedia y la aplicación de métodos de enseñanza interactivos, han propiciado resultados sostenidos en la calidad de la educación (Rodríguez, 2005) (gráfico 2). Los énfasis perspectivas deberán evaluar la calidad de la educación media, donde los niveles de eficiencia educativa son más bajos (Pérez, 2004).

Otro aspecto a destacar es el vinculado a la educación especial que atiende a niños y jóvenes que presentan deficiencias físicas, men-

Gráfico 2
CUBA: ALUMNOS QUE HAN ALCANZADO EL 4º GRADO
Y DOMINAN UN CONJUNTO DE COMPETENCIAS BÁSICAS
(en porcentaje)



Fuente: Ministerio de Educación, Dirección de Estadística y Planeamiento.

¹⁸ Profundizar en INIE (2005).

tales y trastornos de conducta, donde se han obtenido avances importantes, permitiendo incorporar, en lo posible, a esta población a la sociedad, evitando su marginación social. Esta enseñanza ha sido prioridad en las líneas estratégicas de trabajo del Sistema Nacional de Educación, y se ha mejorado la dotación técnica de los centros. Los programas en curso permiten la detección de los niños aún no atendidos, ampliando el acceso a los estudios de la población discapacitada. La cantidad de niños matriculados en este nivel asciende a más de 50 mil en 435 establecimientos¹⁹.

Otro elemento significativo ha sido el incremento del personal docente durante el periodo 1997-05, a partir del programa de reducción de alumnos por aula y otros programas en ejecución. En el curso académico 2004-05 se dispone de alrededor de 257 mil profesores, de los cuales el 88% atienden a los estudiantes en el aula. Además, se contratan a tiempo parcial o son adiestrados alrededor de 90 mil profesores. El 47% de los profesores se encuentran ubicados en la enseñanza primaria, el 42% imparte docencia en la enseñanza media y la educación superior agrupa al 11% de los docentes del sistema. A la cifra de profesores universitarios hay que añadir una cantidad importante de profesionales que se contratan para impartir clases en el programa de universalización de la educación superior en los distintos municipios del país (INIE, 2005).

Importa destacar que el 100% del cuerpo docente que se desempeña en el nivel primario está titulado y más del 70% de ellos son licenciados en educación. En el resto de los niveles la titulación del cuerpo docente alcanza a más del 95%. Esto fue posible a partir de la red de instituciones superiores pedagógicas para la titulación, recalificación y superación de los maestros²⁰.

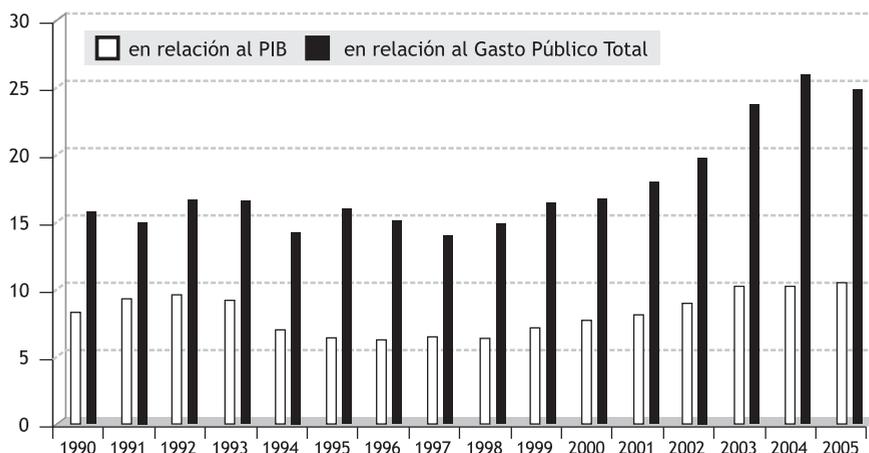
En cuanto al financiamiento de la educación, el Estado cubano es el máximo responsable, ocupando un lugar prominente el gasto co-

19 Existen 261 escuelas que atienden a niños y jóvenes con retraso mental, 85 a estudiantes con retardo físico, 41 a población con trastornos de conducta, 16 escuelas para sordos, 20 para ciegos y estrábicos, nueve para estudiantes con trastorno en el lenguaje, impedidos físicos, autistas y para rehabilitación del asmático y el diabético. Todas han tenido un fuerte apoyo de recursos para la compra del equipamiento especializado necesario para mejorar la calidad del servicio.

20 Para profundizar en este aspecto ver INIE (2005).

riente en educación dentro del presupuesto público. En el año 2005, éste alcanzó al 25 % del total de gastos del Estado y al 10,5% del PIB (gráfico 3). La educación primaria y secundaria concentró el 72% del gasto de ese año²¹.

Gráfico 3
CUBA: GASTO EN EDUCACIÓN EN RELACIÓN AL PIB
Y A LOS GASTOS TOTALES DEL ESTADO
(en porcentaje)



Fuente: Oficina Nacional de Estadística y Ministerio de Finanzas y Precios (2005).

Los salarios de los trabajadores que desempeñan sus funciones en el sistema educativo se incrementaron a partir de la aplicación de la reforma de 1998 que definió un sistema de estímulos salariales basado en los resultados de la evaluación realizada al maestro y los rendimientos obtenidos por sus estudiantes. Este incremento de salarios significó un costo cercano a los 250 millones de pesos. Los salarios de los educadores fueron incrementados nuevamente en el año 2005, estimulándose particularmente la obtención de grados científicos, lo que implicó un mayor prestigio para la profesión y un estímulo eco-

21 En la tabla A.2 del anexo se presenta la información del gasto en educación discriminado en Educación Primaria y Secundaria, por programa social implementado.

nómico adicional al personal del sector. Dicho aumento ha beneficiado específicamente a 470,6 mil trabajadores de la educación preescolar, media y superior, y ha implicado incrementar cada año en 260 millones de pesos el gasto en salarios²². No obstante, estos incrementos salariales para algunos profesionales aún resultan insuficientes debido a la distancia entre su ingreso y el elevado costo de vida²³.

3.1.3 Principales desafíos de la educación

Al considerar la educación como sector estratégico para impulsar el desarrollo económico del país y la formación como un proceso continuo de perfeccionamiento, las acciones para mejorar la calidad de la enseñanza, en particular en el nivel medio superior, constituyen un reto para alcanzar una educación de excelencia.

Los nuevos programas implementados constituyen un desafío para el modelo cubano, pues su aplicación masiva debe complementarse con una utilización eficiente de los recursos y un incremento sustancial en la calidad en los diferentes niveles de la formación. Por ello, es necesario el permanente monitoreo y evaluación de los programas educativos en marcha.

La retribución de los docentes y su mayor reconocimiento en la sociedad constituyen aspectos contemplados en la reforma de salarios en curso. Mayores niveles de remuneraciones estará en correspondencia con los niveles de crecimiento económico que el país sea capaz de alcanzar y las decisiones políticas que al respecto se implementen. Es un desafío hacer posible que el salario real de los profesionales de la educación incremente su bienestar.

De igual forma, la recalificación de los docentes y el mejoramiento de los currículos y programas de estudios, deben ser objetivos constantes del sistema educativo en todas sus instancias, territorios y ni-

22 Economics Press Service, año 18, No. 22, 30 de noviembre del 2005.

23 La situación económica explicada anteriormente, la existencia de una doble moneda y de diferentes mercados, así como los altos precios de una serie de productos y servicios para las personas que solamente reciben un salario en pesos, implica diferentes contextos ante los incrementos salariales experimentados.

veles de instrucción, sobre todo por la formación masiva de jóvenes profesores, a los que hay que capacitar de forma permanente.

Cuba proyecta hacia el futuro su labor educativa desde la perspectiva de una profunda transformación, que se propone cambios en los conceptos y modos de hacer la educación. La meta principal del Estado cubano en esta esfera es elevar los niveles de cultura de la sociedad, lo que resulta difícil para un país pequeño y subdesarrollado.

En esta interrelación entre educación y desarrollo, el país ha puesto el énfasis en la formación del capital humano y en las ventajas adquiridas (el conocimiento), de manera que los ciudadanos estén mejor preparados para enfrentar la era de la informática, en un mundo contemporáneo competitivo, dinámico y globalizado. En este contexto, la educación se convierte en un arma estratégica para el tránsito a la economía del conocimiento.

A partir del año 2004, Cuba no sólo colabora en materia educativa con diferentes países, sino que también obtiene ingresos importantes a través de la exportación de servicios educativos.

3.2 Salud

3.2.1 Política de salud

La Salud Pública es una de las mayores conquistas del modelo social cubano. Desde la década de los sesenta las acciones en este ámbito han estado encaminadas a elevar la salud de las familias, siendo el Estado el máximo responsable por la prestación de estos servicios. A pesar de las difíciles condiciones económicas por las que atraviesa el país, agravadas por el bloqueo económico, se ha logrado mantener la atención médica gratuita y universal y se trabaja para mejorar la calidad de las prestaciones médicas. El programa del Médico y la Enfermera de la Familia fue, desde los ochenta, el pilar principal en el logro de los resultados alcanzados, al permitir una mayor cobertura y la atención personalizada en las comunidades.

La estrategia desarrollada por el Ministerio de Salud Pública (MINSAP) durante los noventa, ante la restricción de recursos para su

desempeño, fue utilizar con eficiencia los recursos disponibles, tratar de buscar nuevas vías de financiamiento, y sobre todo explotar al máximo el potencial de médicos, en el ámbito local, para atender la mayor cantidad de casos posibles en el nivel primario de salud.

En los últimos años el énfasis ha estado en el trabajo preventivo, al mismo tiempo que se han priorizado las acciones de recuperación y rehabilitación. El objetivo central ha sido mantener las conquistas alcanzadas en términos de cobertura y calidad de la atención, y aprovechar la calificación de la fuerza de trabajo del sector para transformar los estilos y las condiciones de vida de los diferentes grupos poblacionales.

Elementos claves en esta estrategia han sido el fortalecimiento de la atención a nivel local, la intersectorialidad de las acciones, la participación comunitaria, y la aplicación de nuevos estilos de dirección más ágiles y operativos en todos los niveles del Sistema Nacional de Salud. Otros aspectos importantes a considerar han sido el uso más eficiente de los recursos materiales, financieros y humanos, a través de medidas organizativas y de control, así como la ampliación de los mecanismos de estímulo para los trabajadores del sector (INIE-PNUD-CEPAL, 2004).

Desde inicios de los noventa, se identificaron cinco líneas estratégicas fundamentales: (i) la reorientación del Sistema de Salud hacia la atención primaria y su pilar fundamental, el médico y la enfermera de la familia; (ii) la revitalización de la actividad hospitalaria; (iii) la reanimación de los programas de tecnología de punta y del trabajo en institutos de investigación; (iv) el desarrollo del programa de medicamentos; y (v) la atención priorizada a objetivos vitales del sistema como son Estomatología, Servicios de Óptica y Transporte Sanitario. Adicionalmente existen otros programas priorizados que gozan de pleno apoyo para su desenvolvimiento y forman parte de la estrategia de desarrollo de la salud pública, ellos son: el programa materno infantil, el programa de atención a enfermedades crónicas no transmisibles, y el programa del adulto mayor²⁴.

A partir del año 2001 y como parte de la “batalla de ideas”, se inician en este sector un conjunto de programas que buscan incre-

24 Puede ampliarse en INIE (2005).

mentar la calidad de la atención médica y su descentralización, acercando estos servicios a la comunidad. Con estos programas la población, entre otros beneficios, reduce la distancia para recibir un diagnóstico o tratamiento. Por su parte, la descentralización de los servicios, en muchos casos, ha dado respuesta a las demandas cualitativas existentes.

El nuevo funcionamiento del policlínico integral, es una de las transformaciones más importantes del sector. Con él se ha logrado reducir el número de casos que llega al tercer nivel de prestación, los hospitales, cuyos gastos son más elevados. Se incorporan en este nivel un conjunto de servicios de rehabilitación y fisioterapia que garantizan la atención de los pacientes en sus propias comunidades.

Otra nueva concepción se inicia en los últimos años con la remodelación y ampliación de los hospitales; las nuevas ambulancias para integrar el Sistema Integral de Urgencias Médicas; la nueva función de las farmacias, más asistencial y menos comercial; la importación de equipamiento de alta tecnología para los centros oftalmológicos; y el desarrollo de la genética en el país. Programas sociales del sector como la formación de enfermeros y tecnólogos de la salud, permiten una mejor atención en las comunidades.

Unido a esto, se comparte de forma solidaria la prestación de servicios médicos en diferentes latitudes del planeta. La “Operación Milagro” que se inicia durante el 2004 para atender a pacientes venezolanos con afecciones de la vista, se ha extendido a otros países de América Latina y el Caribe, habiéndose realizado más de 172 mil operaciones hasta el 2005. A su vez, continúa la formación de estudiantes latinoamericanos en la Escuela Latinoamericana de Ciencias Médicas y se creó el Destacamento Henry Reeve, integrado por miles de médicos cubanos, para asistir a los necesitados por casos de desastres naturales o epidemias.

3.2.2 Resultados de la política de salud

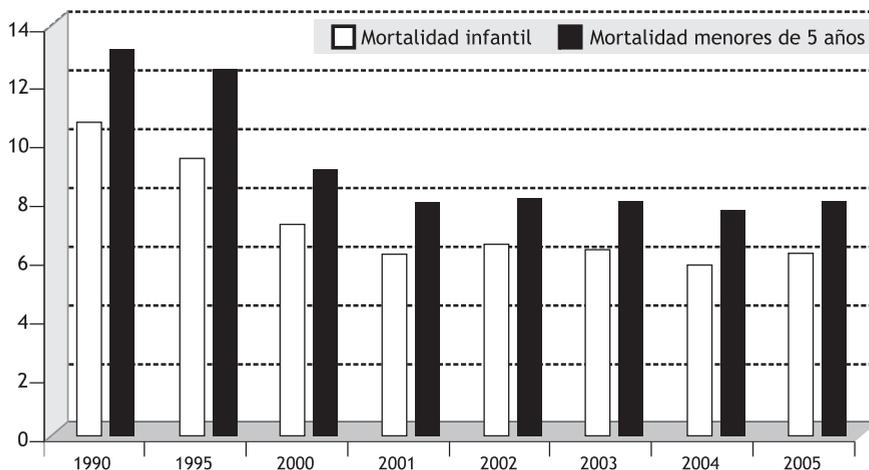
El Sistema de Salud tiene una estructura descentralizada en todas sus instancias y es administrado por el Estado a través del presupuesto. Cuenta con una amplia red de servicios en más de 18 mil instituciones, dando empleo a alrededor de 380,6 mil trabajadores. En el

2005 la red hospitalaria disponía de un total de 267 instituciones de este tipo, distribuidas en todo el país, con un total de 70 mil camas para la asistencia médica y social, lo que implica una relación de 6,2 camas por mil habitantes (MINSAP, 2005).

El estado de salud de la población cubana se considera satisfactorio (ver tabla A.3 del anexo), gracias a la alta prioridad que dentro de la política social tiene el sector. La esperanza de vida al nacer alcanza a los 77 años en el período 2001-03, siendo de 75 años para los hombres y 79 años para las mujeres (ONE, 2005).

En el gráfico 4 se presenta la evolución de la mortalidad infantil en los últimos 15 años. La misma se ha reducido de 60 muertes por cada mil nacidos vivos en 1958 a 6,2 en 2005. En el caso de la tasa de mortalidad de los menores de 5 años, los accidentes representan un peso importante en el total de defunciones²⁵. Por su parte el índice de

Gráfico 4
CUBA: TASA DE MORTALIDAD INFANTIL Y DE MENORES DE 5 AÑOS
(por cada mil nacidos vivos)



Fuente: ONE (2005a).

²⁵ Las defunciones de menores de 5 años son prevenibles en un 22,4%, proporción que corresponde a los accidentes, y en ellos la familia tiene un papel fundamental. Puede profundizarse en MINSAP (2006).

niños con bajo peso al nacer muestra una tendencia decreciente, ya que paso de 9% en 1993 a 5,4 % en el 2005, con resultado muy similares en las diferentes regiones.

La reducción del indicador de habitantes por médico a 159, propicia el incremento de la calidad en la prestación, al conocer mejor el médico a sus pacientes, sus familias y problemáticas específicas. En el caso de los servicios estomatológicos, el índice es de alrededor de 1.066 habitantes/estomatólogo en el 2005 (MINSAP, 2005).

Cuba muestra un cuadro epidemiológico similar a los países desarrollados. La tabla A.4 del anexo muestra la aplicación del programa de vacunación nacional, el cual protege a la población contra 13 enfermedades. Las principales causas de muerte se corresponden con enfermedades crónicas no transmisibles y las cinco que predominan en todo el período son: las enfermedades del corazón, los tumores malignos, las enfermedades cerebro-vasculares, la influenza y neumonía²⁶, y los accidentes. Estas causas explican el 73% del total de defunciones.

Ante la aparición de epidemias (Neuropatía, Conjuntivitis y el Dengue) en el decenio pasado, se desarrollaron proyectos específicos con nuevos diseños organizativos y elevados gastos, que incluso debieron recurrir al apoyo de la comunidad científica internacional.

Por otra parte, los programas desplegados con el apoyo del médico de la familia culminaron con éxito en todo el país. La descentralización permitió que los servicios de salud fueran más efectivos y oportunos, lo que implicó una reducción del número de consultas en el nivel secundario de atención, ya que por este programa sólo llegan a estas instancias los pacientes que realmente lo requieren, mientras que en el nivel primario se realiza un trabajo preventivo, curativo y de diagnóstico más integral²⁷.

A partir de la implementación de esta política los ingresos hospitalarios se redujeron. El índice de ingresos hospitalarios por cada 100 mil habitantes pasó de 13,1 a 10,8. Esto fue compensado con un in-

26 Algunos especialistas señalan que el elevado número de muertes por influenza y neumonía están asociadas con una deficiente clasificación en los registros médicos.

27 Para profundizar ver INIE (2005).

cremento del trabajo en el consultorio médico y el aumento de la internación domiciliaria, en el caso de enfermedades que lo permiten, con la asistencia directa del médico y la enfermera de la familia, así como el tratamiento de un mayor número de casos en los Policlínicos Integrales.

En el 2005 había 71 mil médicos, de los cuales 33 mil eran médicos de familia. Las enfermeras por su parte eran 89,5 mil en todo el país, lo que permitía una cobertura de 79,5 enfermeras por cada diez mil habitantes (ver tabla A.5 del anexo). De igual forma, la proporción de estomatólogos era de nueve cada diez mil habitantes (INIE, 2006).

La formación de los recursos humanos del sector es uno de los objetivos que prioriza el Ministerio de Salud Pública. La formación es cerrada, es decir, el Sistema de Salud forma a sus propios profesionales y técnicos²⁸. Se dispone de una red descentralizada tanto en la enseñanza media, como en la universitaria y en la de posgraduación. La formación ética de los profesionales de la medicina tiene repercusión directa en la calidad de los servicios de salud que se brindan a la población. En el gráfico 5 se presenta la matrícula inicial para diferentes especialidades médicas en los últimos años.

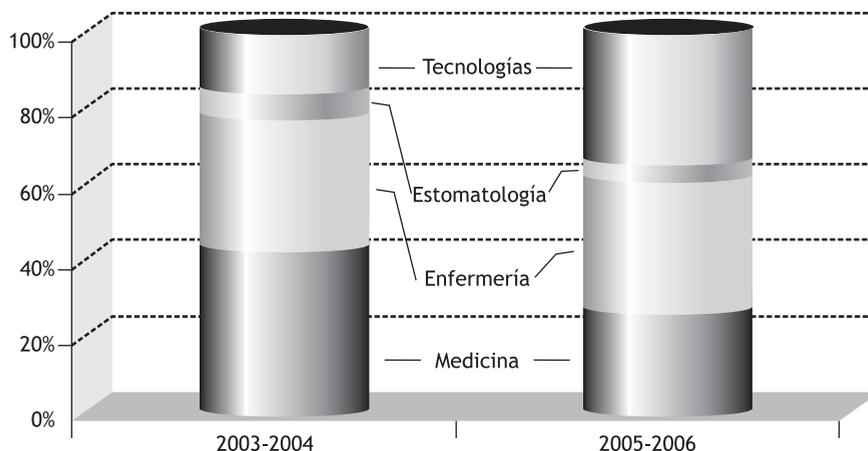
El financiamiento de los gastos del Sistema de Salud está garantizado por el Estado, el cual ofrece a la población servicios gratuitos que comprenden la asistencia hospitalaria, tanto a pacientes internados como ambulatorios, incluyendo las tecnologías más complejas si fuera necesario; la atención primaria en los Policlínicos, Consultorios del Médico de la Familia y postas médicas; en Clínicas Estomatológicas y Hogares Maternos²⁹, entre otros. Esta atención abarca las actividades de promoción, prevención, curativas y de rehabilitación.

Igualmente, la población recibe gratuitamente todas las investigaciones diagnósticas y los medicamentos que se utilizan tanto en pacientes hospitalizados como los prescritos a pacientes ambulatorios

28 Ampliar en INIE (2005).

29 Por ejemplo a través del sistema ultramicroanalítico creado en Cuba y destinado al programa materno-infantil, en los últimos 20 años han sido analizadas casi dos millones y medio de embarazadas y detectados 5.192 casos de malformaciones congénitas en el feto.

Gráfico 5
CUBA: MATRICULA INICIAL POR ESPECIALIDADES DE LA SALUD
(en porcentaje)



Fuente: MINSAP (2006).

incluidos en programas especiales priorizados, tales como embarazadas, pacientes oncológicos, tuberculosos y enfermos de SIDA³⁰.

A pesar de las limitaciones financieras, el gasto en salud aumentó, representando alrededor del 6,9% del PIB en el 2005. De igual forma el gasto en salud por habitantes aumentó sostenidamente pasando de 125 pesos en el año 1997 a más de 230 en el 2005. Hay que señalar que en el año 1958 este indicador era sólo de 3 pesos por habitante (INIE, 2006).

En los dos últimos años, con el desarrollo de los nuevos programas, se obtienen importantes resultados en el área de la salud: se amplían las salas de terapia intensiva y de rehabilitación; se realiza la reparación de los policlínicos del país con la inclusión de nuevos ser-

³⁰ La epidemia del SIDA es considerada de estadio lento en Cuba dado sus bajos niveles de prevalencia. Los pacientes hospitalizados reciben de forma gratuita la atención médica y los medicamentos indicados, así como una dieta balanceada en proteínas, vitaminas y minerales. El trabajo psicológico con estos pacientes es fundamental para que aprendan a convivir con la enfermedad y se incorporen a la vida social, en la medida que la enfermedad lo permite (ver Pérez, V., 2000).

vicios especializados; se reduce la falta de medicamentos en las farmacias sobre la base del crecimiento de la producción nacional de medicamentos, entre otras acciones personalizadas que incrementan la calidad de la prestación.

Asimismo, se obtienen importantes resultados a partir del potencial de los recursos humanos formados en el sistema. Entre ellos: se crea el sistema para la detección precoz de problemas auditivos en los niños lo que permite evitar que la incapacidad de oír normalmente degenera en problemas de incomunicación irreversible; se produce el equipo (Estereoflex, totalmente de producción cubana) que permite realizar difíciles operaciones en el cerebro con mayor seguridad. Ambos sistemas realizan transferencia tecnológica a diversos países donde los resultados han sido muy positivos.

Gracias al sostenido trabajo de los investigadores de la rama farmacéutica hay 541 nuevos registros de medicamentos nacionales destinados a la población cubana lo cual ha representado un impacto económico de más de mil millones de dólares en una década, tal el caso de la Heberkinasa, medicamento contra posibles infartos, y los interferones, de alto poder contra infecciones y diferentes tipos de cáncer.

Los productos biotecnológicos de elevada aceptación internacional, producidos en Cuba, no sólo se distribuyen en la isla, sino que también constituyen importantes fondos exportables. Entre ellos se destacan: las vacunas contra la meningitis meningococcica tipos B y C, contra el hemófilo de la influenza y contra la hepatitis; los anticuerpos monoclonales y vacunas terapéuticas contra el cáncer; el PPG, los interferones, el factor de crecimiento epidérmico, el factor de transferencia, la Melagelina, entre otros (INIE, 2006).

3.2.3 Los desafíos del sistema de salud

El principal desafío a la gestión del sistema, lo constituye el permanente déficit de financiamiento determinado por limitaciones del modelo económico y social.

Los médicos y el resto de la fuerza de trabajo del sector salud cuentan con prestigio a nivel internacional. Sin embargo, trabajan en

muchos casos, en difíciles condiciones y con limitados recursos. Por lo tanto, constituye un desafío para el Sistema Nacional de Salud establecer ingresos reales para los trabajadores del sector que retribuyan el esfuerzo individual e impliquen un incremento del bienestar familiar. Es necesario, por lo tanto, mantener estímulos para estos profesionales.

Incrementar la calidad en los servicios médicos y paramédicos y hacer eficiente el funcionamiento del sistema de salud, forma parte de la estrategia de trabajo del Sistema de Salud cubano. Los programas implementados tendientes a incrementar la calidad de las prestaciones médicas, han permitido una atención más personalizada así como aumentar los niveles de equidad en materia de salud. Sin embargo, requieren de evaluaciones sistemáticas para perfeccionar su eficiencia y el impacto en la población.

Algunos otros desafíos pendientes son:

- Mejorar y estabilizar la distribución oportuna de los medicamentos en farmacia. A pesar de que en el año 2005 se observaron avances en esta materia, ésta es una de las problemáticas del sistema de salud que más irrita a la población.
- Incrementar las instalaciones destinadas a los servicios médicos gerontológicos. Cuba tiene una población envejecida que requiere de servicios especializados para el segmento de mayor edad por demás altamente costosos, los que en la actualidad resultan insuficientes a pesar del esfuerzo realizado.
- Mejorar la higiene ambiental y familiar para continuar incrementando la salud de la población.
- Aumentar las acciones preventivas a escala local trabajando sobre la variación de los patrones de consumo alimenticios a favor de una dieta más balanceada, e incidiendo en los hábitos familiares. A partir de esta prevención se pueden reducir un grupo de enfermedades, entre ellas la hipertensión arterial, que influyen en las enfermedades cardiovasculares, en particular en el infarto agudo del miocardio.
- Incrementar las acciones educativas con la población para disminuir factores de riesgo, como el sedentarismo y el tabaquismo.

3.3 El Empleo

3.3.1 La política social de empleo

La política de empleo y salarios en Cuba, como parte consustancial de la política social del país, se fue conformando por un conjunto de disposiciones las que quedaron legalizadas en el Código del Trabajo aprobado en 1989 y vigente en la actualidad³¹.

El objetivo básico de esta política, desde los sesenta, ha sido lograr el pleno empleo siendo el Estado el máximo responsable de crear los puestos de trabajo necesarios para tal fin. A su vez, la política de empleo concilia la oferta de mano de obra con su demanda por actividades económicas y territorios, utilizando la planificación para regular la eficiencia del uso de la fuerza de trabajo. En esta dirección, un especial tratamiento ha tenido la formación y utilización del personal calificado.

Otro elemento central de esta política es brindar seguridad en el trabajo, protegiendo a los trabajadores contra el despido arbitrario, garantizando el descanso, aplicando medidas de protección contra accidentes y de higiene laboral, y con disposiciones de seguridad social (INIE-PNUD-CEPAL, 2004).

También tiene entre sus objetivos lograr la equidad. Ello incluyó la creación de mecanismos para garantizar salarios iguales por igual trabajo, para mantener las diferencias salariales en un diapasón preestablecido y para evitar discriminación de género. Así, se estableció un sistema salarial centralizado y uniforme, con escala y tarifas únicas, fijadas según la complejidad del trabajo y la calificación requerida para su desempeño, y con un listado de cargos en los que se precisaba el contenido del trabajo y los requisitos para ocuparlo.

Durante los ochenta se dictaron un conjunto de resoluciones y decretos para comenzar a descentralizar la política de empleo hasta los territorios. Las Direcciones Municipales de Trabajo del Poder Popular asumieron el control de los recursos laborales, y se puso en vigor el sistema de contratación directa de la fuerza de trabajo. Tam-

31 Resolución 51 del Comité Estatal del Trabajo y Seguridad Social, del 1º de enero de 1989.

bién se contempló una cierta revitalización de la actividad por cuenta propia, entre otras medidas³².

La aguda crisis económica de inicios de los noventa determinó la necesidad de reestructurar las condiciones de empleo, lo que significaba necesariamente la pérdida de puestos de trabajo. La decisión adoptada implicó un ajuste gradual que trató de preservar el empleo y los ingresos nominales de los trabajadores y, en la medida que la economía se reactivara, producir un proceso de reubicación de la fuerza laboral. Ningún trabajador quedó desamparado, aunque se produjo una subutilización de la fuerza de trabajo³³ y el deterioro de los salarios reales.

Con la apertura a la inversión extranjera directa, mediante la Ley 77 de 1995, se regula las obligaciones fiscales y el régimen laboral en las empresas mixtas, también se amplía la actividad por cuenta propia hacia un conjunto de actividades deficitarias en la oferta estatal, extendiéndose las licencias para ejercer estos trabajos a los profesionales de nivel superior³⁴. En el sector agrícola, mediante el Decreto Ley 142 se crean las Unidades Básicas de Producción Cooperativas (UBPC), como forma organizativa cualitativamente superior, y adicionalmente se entregan tierras ociosas a familias que lo solicitan o a colectivos de trabajadores que decidan integrarse a las cooperativas.

En el período de recuperación económica, 1995-2000, la política de empleo y salarios comienza a adaptarse a las transformaciones contenidas en la reforma económica. Los objetivos centrales fueron eliminar el subempleo e incrementar los estímulos laborales³⁵.

Paralelamente, desde 1998 y en forma gradual, comienza a aplicarse el proceso de “perfeccionamiento empresarial”, con el propósito de que la empresa estatal logre ser más competitiva y eficiente, otorgándoles mayor autonomía y participación a los trabajadores en

32 Ver MTSS (1984).

33 La subutilización o subempleo de la fuerza de trabajo en Cuba está vinculada en este período con la falta de insumos para la producción, ya sea por la carencia de materias primas, de combustible, interrupciones del fluido eléctrico, o subutilización de las capacidades y no a un subempleo caracterizado por la contratación de una jornada laboral parcial y/o temporal.

34 Ver Decreto-Ley 141 (1993), Resolución Conjunta No. 1 CETSS-CEF, Resoluciones Conjuntas No. 3 y 4 (1995), MTSS-MFP y Resolución No. 10 (1995) del MTSS.

35 Puede ampliarse en INIE (2005).

la toma de decisiones. Actualmente más de 500 empresas se encuentran en alguna de las etapas de este proceso. Esto significa que alrededor del 16% de las empresas estatales cubanas están avanzando hacia el incremento de la eficiencia y la competitividad, a partir de una mayor descentralización en su gestión. No obstante, hay factores internos y externos a la empresa que atentan contra su buen funcionamiento, entre ellos, la débil gestión en la organización de la producción, la falta de insumos, la insuficiente atención al mejoramiento de las condiciones de trabajo, etc., lo que influye en los bajos niveles de productividad y en la fluctuación laboral (Ferriol, Therbon y Castiñeiras, 2005).

En este marco, se dictan resoluciones tales como la No. 6 del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), que determinó el tratamiento laboral y salarial para aquellos trabajadores que se declaraban disponibles³⁶. Se dispuso de garantía salarial para el trabajador, en relación a los años trabajados, durante un período entre seis meses y tres años. Se trabajó por ubicar nuevamente a estos trabajadores, los que al ser reubicarlos en empleos útiles tenían derecho a conservar el 80% de su salario anterior o acogerse al de la nueva ocupación.

En este mismo período se desarrolla un programa de creación de nuevos empleos descentralizado de forma tal de reducir los niveles de desempleo existente, con prioridad para las mujeres y los jóvenes, en cada uno de los municipios cubanos.

A partir del año 2001 el pleno empleo vuelve a situarse en el centro de la política social, a través de la implementación de una serie de programas. Entre éstos cabe destacar el que busca la superación integral de los jóvenes desempleados que, en esencia, consiste en realizar una inversión formativa cuyo retorno económico no será en el corto plazo pero que tiene una connotación social positiva en materia de autoestima, de seguridad ciudadana y de desarrollo del capital humano.

36 Se conceptualiza de esta forma, a partir de 1993, una nueva categoría en materia laboral que se denomina "disponible", constituida por aquellos trabajadores que, producto del proceso de reducción de plantillas de su institución o centro laboral, quedan sin empleo y pasan a formar parte de una bolsa de trabajo que es atendida por oficinas distribuidoras de cada organismo en acuerdo con las Direcciones Provinciales de Trabajo. Dado lo sensible de esta medida este proceso se produjo con garantías para el trabajador.

Otros programas crearon nuevos empleos asociados a la propia política social. Los nuevos servicios de asistencia social (programa de formación de trabajadores sociales), la universalización de la enseñanza universitaria, y otros programas educativos, de salud, culturales, han creado un número considerable de empleos en los últimos años. Otro grupo de programas se orientó a la creación de empleos en actividades económicas seleccionadas, como la agricultura urbana, y a promover más aceleradamente el empleo de algunos grupos sociales como las mujeres y los discapacitados³⁷. Como concepción novedosa el programa “el empleo como estudio” ha permitido rescatar a jóvenes que abandonaron sus estudios y a trabajadores que se quedaron sin empleo, ante la reestructuración económica, brindándoles una capacitación que les permitirá reinsertarse en empleos útiles a la sociedad. La mayor aceptación popular la recibe el programa de jóvenes desvinculados del estudio y el trabajo (CSI).

Una transformación importante ha sido la aplicación de formas especiales de pago y de estímulo a los trabajadores, como complemento al sistema salarial vigente. Estos pagos adicionales se han vinculado, en lo fundamental, con producciones generadoras de divisas y/o con el cumplimiento y sobrecumplimiento de los planes de producción. La remuneración adicional puede ser en divisas, en moneda nacional o en especies³⁸ y se realiza en forma gradual.

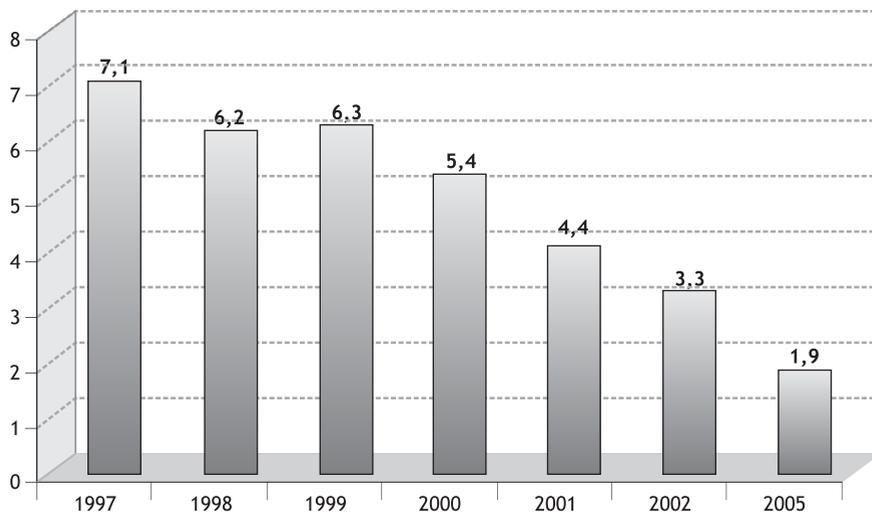
3.3.2 Resultados de la política de empleo

Los principales resultados en materia de empleo, están en correspondencia con las estrategias implementadas y con los objetivos de las políticas aplicadas. La población económicamente activa (PEA) aumenta, alcanzando a 4,8 millones de personas activas en 2005. Se observa un incremento sostenido de los ocupados en todo el período (343,2 mil personas en 2000-2005), con una reducción importante de la tasa de desempleo (de 7,1% en 1997 a 1,9% en 2005) (gráfico 6).

37 Más detalle acerca de las transformaciones ocurridas en materia laboral, así como los programas sociales instrumentados en este sector puede consultarse en INIE (2005).

38 La estimulación en especies se refiere a la entrega de vestuario y calzado, artículos de higiene y limpieza y/o productos personales a los trabajadores.

Gráfico 6
CUBA: TASA DE DESOCUPACIÓN, 1997-2005
(en porcentaje)



Fuente: ONE (2005).

Esto implicó que el nivel de ocupación ascendiera a 4,7 millones de trabajadores en 2005. La ocupación femenina representa el 37% de la ocupación total.

Uno de los factores estratégicos para enfrentar la crisis han sido las transformaciones estructurales en la economía (Álvarez, 2002). Estos cambios han implicado modificaciones en la estructura de la ocupación por ramas de actividad, incrementándose los empleos en el sector terciario de la economía. En particular, los servicios comunales, sociales y personales aumentan su participación representando un 39,4% de la ocupación total en el año 2005. En estos resultados influye el incremento de la ocupación en los nuevos programas sociales en curso (ver tabla A.6 del anexo).

Las transformaciones en la economía también determinan cambios en la estructura ocupacional por formas de propiedad. Mientras en 1989 la ocupación en el ámbito estatal alcanzaba al 90% de los trabajadores, en 2005 este porcentaje se redujo al 76,6%. Por su par-

te, el empleo en cooperativas y en actividades por cuenta propia alcanzó en ese año al 9,3% (tabla 2).

Tabla 2
CUBA: ESTRUCTURA OCUPACIONAL POR TIPO DE PROPIEDAD,
2002-2005
(en porcentaje)

Tipo de propiedad	2002	2003	2004	2005
Estatal	76,8	76,2	76,0	76,6
Cooperativas	6,9	6,4	6,4	5,7
Privada	13,0	14,3	14,1	14,1
Cuenta Propia	3,3	3,3	3,3	3,6
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: ONE (2005).

La actual estructura ocupacional es resultado de la política de empleo trazada en el país. La misma genera un importante número de empleos a través de la ejecución de más de 150 programas sociales vinculados, en particular, a la educación, la salud, el empleo y la asistencia social. También, son generadores de nuevos empleos los programas relacionados con el desarrollo de una agricultura urbana sostenible³⁹.

En el año 2005, los programas de empleo implementados lograron generar más de 380 mil nuevos puestos de trabajo ocupados en su mayoría por jóvenes y mujeres. Un gran número de estos nuevos empleos se crearon en el ámbito de los diferentes programas contemplados en “la batalla de ideas”, los que registraban, en 2005, una matrícula de 173 mil estudiantes en los cursos de superación integral, los cuales recibían un estipendio como salario, equivalente a 150 pesos.

El incremento de la productividad del trabajo ha sido y seguirá siendo un objetivo estratégico para el desarrollo económico del país.

³⁹ No se incluyen dentro de los ocupados a los jóvenes de 17 a 30 años desvinculados del estudio y el trabajo que participan en los programas de estudio como forma de empleo, ni a aquellos trabajadores no reubicados cuando la actividad que desempeñaban cesa (trabajadores azucareros, de la industria textil y de la aeronáutica). A estas personas se las considera estudiantes.

Desde comienzos de la recuperación económica, la productividad ha crecido lentamente. Continúan existiendo reservas que deben explotarse a nivel de fábrica, establecimiento, empresa y/o ministerio, para alcanzar la eficiencia productiva y el ahorro de recursos en cada actividad.

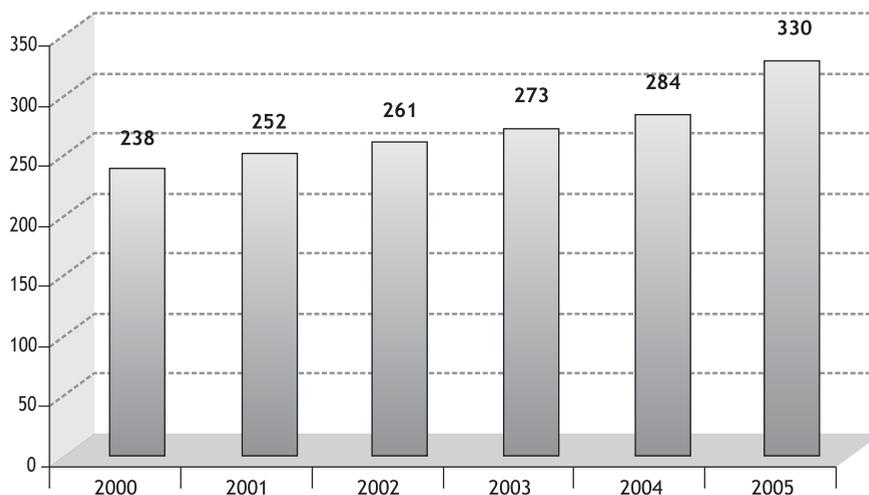
En la política de empleo, los salarios y los ingresos de los trabajadores ocupan un lugar especial. Se observa un crecimiento de ambos indicadores, aún en el “período especial”, sin que por ello se haya dejado de brindar servicios gratuitos y universales de salud y educación, ni reducido los subsidios a la alimentación, la electricidad o los medicamentos. El aumento en las retribuciones ha estado asociado a un incremento en los niveles de producción y de la eficiencia en el trabajo⁴⁰.

A partir de las medidas salariales implementadas, el salario medio registra un sostenido incremento anual, alcanzando un promedio mensual de 330 pesos en el 2005 (gráfico 7). En el 2002, más de 1,15 millones de trabajadores financiados por el presupuestado recibieron incrementos salariales. En los últimos años los aumentos en las remuneraciones han estado vinculados a actividades seleccionadas. En primer lugar, las vinculadas a fondos exportables generadores de divisas y a producciones que permitan incrementar el consumo de la población, sobre todo alimentario. También han recibido incrementos salariales los trabajadores de actividades vinculadas a insumos para el sector turismo, el cual se ha transformado en el sector más dinámico de la economía, permitiendo la reanimación de una serie de actividades y servicios relacionados (INIE, 2005).

En mayo del 2005, se incrementó el salario mínimo beneficiando a 1,6 millones de trabajadores. Posteriormente, en junio del mismo año, se aumentaron los salarios de los trabajadores de los sectores de educación y salud, lo cual benefició a 85,7 mil trabajadores; y en noviembre se estableció un nuevo incremento salarial para el resto de los sectores y organismos de la Administración Central del Estado, lo que permitió aumentar el salario de 2,2 millones de trabajadores. Las medidas salariales aplicadas implican un desembolso anual

40 Puede profundizarse sobre el la evolución salarial en Cuba en INIE-PNUD-CEPAL (2004).

Gráfico 7
CUBA: SALARIO MEDIO MENSUAL DEL LOS TRABAJADORES
DEL SECTOR ESTATAL, 2000-2005
(en pesos)



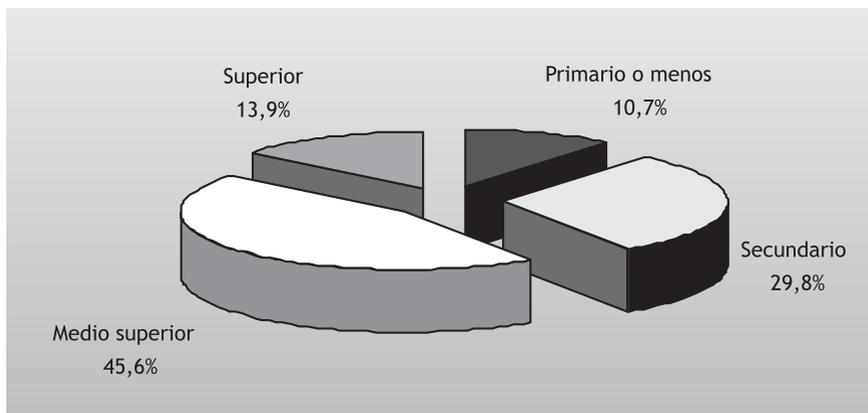
Fuente: ONE (2005).

adicional de 2.847,3 millones de pesos para el presupuesto estatal (EPS, 2005).

Estas reformas han permitido llevar a 225 pesos el salario mínimo mensual, como una medida para lograr la equidad ante los elevados niveles de precios de los productos de consumo. Los ingresos medios ascendieron a 398 pesos mensuales, en 2006. Por otra parte, se estableció una política de estímulo a la formación de posgrado de los trabajadores, otorgándose un complemento salarial de 80 pesos a quienes tienen un grado de Master y de 150 a quienes han alcanzado el grado científico de Doctor. Esta medida permite estimular la calificación y ha tenido gran aceptación en la población.

El nivel educativo alcanzado por los trabajadores es elevado, lo que permite enfrentar retos tecnológicos y organizativos futuros. En el gráfico 8 se observa que el 59,5% de los trabajadores han cursado estudios de nivel medio superior o superior. Ello constituye una forta-

Gráfico 8
CUBA: NIVEL DE EDUCACIÓN DE LOS OCUPADOS, 2005



Fuente: ONE (2005).

leza para nuevos cambios estructurales en la economía que permitan una alcanzar mayores niveles de competitividad y una adecuada inserción en la economía internacional.

3.3.3 Desafíos en la esfera del empleo

Cuba ha experimentado profundas transformaciones en materia de empleo, demostrando que con pocos recursos y alta voluntad política se pueden lograr importantes avances sociales, como reducir el desempleo. Por ello es importante y constituye un gran reto poder mejorar los niveles de eficiencia productiva, incrementar la productividad del trabajo y los niveles de producción para mejorar la oferta e incrementar los fondos exportables.

El desarrollo de servicios de alto valor agregado y la utilización del recurso más valioso con que cuenta la sociedad, el conocimiento adquirido a través de la calificación de la fuerza de trabajo, ha significado una adecuada estrategia. Sin embargo, para dar sustento a este proceso es necesario continuar la reforma salarial aplicada de forma tal que los ingresos, frutos del trabajo, estimulen a una mayor

eficiencia de los trabajadores así como al incremento de su bienestar, como parte de la doble función que cumple el empleo en Cuba, la económica y la social.

Por otra parte, la aplicación de los nuevos programas sociales ha permitido que la población no sólo se encuentre mejor preparada para enfrentar los retos de la tecnología y el devenir económico, sino que, desde el punto de vista social, se siente protegida y con garantías para su reproducción individual y familiar. No obstante, se requiere evaluaciones sistemáticas de la relación costo-impacto de estos nuevos programas por parte del Ministerio de Trabajo y los organismos implicados.

Otros desafíos que impactan sobre el empleo están relacionados con mejorar la gestión de las empresas en perfeccionamiento empresarial sobre bases económicas y no administrativas, para lograr un funcionamiento adecuado de la empresa estatal cubana. Asimismo, un reto de consideración lo constituye lograr mantener las exportaciones tradicionales y, al mismo tiempo, incrementar las exportaciones de sectores no tradicionales que han comenzado a generar importantes ingresos en divisas, como la educación, la salud, la informática y la biotecnología, pasando de explotar ventajas naturales a explotar ventajas adquiridas, en función del crecimiento económico y el bienestar nacional.

A manera de síntesis puede señalarse que Cuba, mediante cambios estructurales, ha podido reactivar su economía con la activa participación de sus trabajadores, los cuales en cada etapa, han sido protegidos por las políticas implementadas. La estrategia ha sido capacitar al personal disponible, en lugar de implementar seguros de desempleos que no prevén la reinserción en nuevos puestos de trabajos. Se apuesta al capital humano formado, se crean empleos útiles en actividades de servicios y se plantea incrementar los niveles de eficiencia a partir de mejoras tecnológicas, tanto en la industria, la agricultura como en la construcción. Sobre estas bases, el aumento de la producción implicará una empresa más competitiva en el contexto internacional.

Las concepciones adoptadas en política laboral y salarial rompen con los esquemas aplicados en otras latitudes donde las leyes del mercado son las que definen la suerte de los empleados. Por tanto,

son importantes los desafíos que se presentan en esta esfera para combinar los intereses sociales, colectivos, e individuales.

4. CONCLUSIONES

Desde inicios del nuevo milenio la política social cubana se ha ido adecuando a las nuevas condiciones económicas y sociales, no sólo para conservar los resultados favorables alcanzados en el ámbito social sino con el objetivo de aumentar la calidad de las prestaciones a la población y crear condiciones que, en perspectiva, contribuyan al desarrollo del país.

En el ámbito económico, se mantienen las limitaciones en la disponibilidad de recursos y otras afectaciones derivadas del contexto internacional y de dificultades internas que limitan el crecimiento económico. En esas condiciones el incremento de los recursos públicos dedicados a la política social evidencia que el gobierno mantiene la concepción de que el desarrollo social es condición necesaria al desarrollo. A su vez, se observa que la búsqueda de eficiencia en la ejecución de la política social se ha convertido en eje central de las transformaciones.

Por otra parte, la emergencia de problemas de vulnerabilidad, pobreza y desigualdad han obligado a que la política social tenga en cuenta, en mayor medida que antes, las diferentes situaciones de los individuos, tratando que los beneficios de la misma lleguen, en mayor medida, a los más necesitados. Esto ha implicado un nuevo enfoque de la política social, el cual a partir del nivel de universalización alcanzado, resulte más personalizado en la prestación de ciertos servicios sociales. Otro aspecto a considerar, que implica nuevos desafíos a las acciones sociales, es el impacto que tiene el acelerado proceso de envejecimiento de la población.

El déficit de financiamiento y la necesidad de focalizar los beneficios, sin abandonar la universalidad de la atención, han determinado que la política social haya continuado desarrollándose de modo creativo y cada vez más integral. El análisis de los nuevos programas sociales

implementados a partir del año 2000 señala líneas muy promisorias sobre cómo proceder para que se potencien las acciones y los resultados excedan las posibilidades financieras. La evaluación futura que podrá efectuarse sobre sus impactos puede aportar lecciones útiles para otros países en desarrollo.

Una serie de características de la sociedad cubana coadyuvan a que sea posible la aplicación de una política social como la descrita. En primer lugar, se cuenta con la voluntad política del gobierno sin la cual poco se puede lograr. A ello se añade el compromiso colectivo con un proyecto social, el elevado desarrollo social alcanzado previo a la crisis económica de los noventa, y la solidaridad que caracteriza a la población, todo lo cual se convirtió en una fortaleza para contrarrestar las severas dificultades económicas.

En segundo lugar, Cuba es una sociedad con un elevado grado de institucionalidad; organizada; con capacidad de controlar y evaluar los resultados alcanzados con criterios científicamente fundamentados, y de monitorear las situaciones locales; y, al mismo tiempo, cuenta con un sistema de estadísticas económicas y sociales suficientemente desarrollado.

En tercer lugar, en la aplicación de las medidas sociales participan en forma conjunta: el gobierno, las organizaciones sociales, las organizaciones políticas, y las familias.

Sin embargo, para disminuir los problemas de pobreza, desigualdad y vulnerabilidad se requiere, además de la vía social, lograr avances en las condiciones económicas pues el crecimiento también es condición necesaria para el desarrollo social. Además, aunque se incrementa la eficiencia de la política, los recursos pueden resultar insuficientes para continuar programas abarcadores e integrales.

A esos propósitos parece conveniente que se logre la continuidad de la reforma económica aplicada. Los propósitos de eliminar la dualidad monetaria, disminuir la segmentación de los mercados de bienes y servicios de consumo, y reestructurar el mercado laboral deben formar parte de esa agenda.

De igual forma es aconsejable la revisión y evaluación periódica de los más de 200 programas sociales implementados, de forma tal que se midan los impactos generados en las poblaciones objetivo y su

retroalimentación en la sociedad. Por otra parte, a partir del 2006, dos nuevos sectores se incorporan a las políticas sociales prioritarias: la vivienda y el transporte de pasajeros. Estos sectores no habían sido priorizadas en la política social diseñada hasta el 2005, por no disponerse de recursos para su recuperación. El desempeño, alcance y satisfacción de las demandas que logren estos nuevos programas, constituirán un reto de la política social para el próximo quinquenio.



Anexo Estadístico

Tabla A. 1
CUBA: INDICADORES EDUCACIONALES, AÑOS SELECCIONADOS

	1958-1959	1989-1990	2004-2005	2005-2006
Distribución de la matrícula(%):				
- Primaria	89 ⁽¹⁾	40	39	37
- Media	9 ⁽¹⁾	48	44	41
- Superior	2 ⁽¹⁾	12	17	22
Repitentes en primaria (%)	21,6 ⁽²⁾	5,6	0,5	0,5
Retraso escolar (%):				
- Primaria		5,5	0,7	0,5
- Secundaria básica		9,4	2,7	2,1
- Preuniversitario		2,8	0,5	0,5
Analfabetismo (% de la población de 15 años o más)	22,8 ⁽³⁾	4,3 ⁽⁴⁾		0,02
Deserción escolar en el curso (%):				
- Primaria		1,3	0,0	
- Secundaria básica		4,1	0,0	
- Preuniversitario		6,7	0,7	
- Técnica y profesional (diurna)		8,4	0,7	
- Especial		2,5	0,1	
Graduados (miles):				
- Sexto grado	21,6		142,9	
- Noveno grado	10,3		163,7	
- Doceavo grado	1,3		42,3	
- Universidad	1,3		19,2	
Establecimientos por nivel educativo (unidades):				
- Círculos infantiles	7.679	13.980	13.446	13.462
- Primaria	7.567	9.417	9.005	9.034
- Media ⁽⁵⁾	81 ⁽⁶⁾	2.339	1.957	1.967
- Especial		487	426	422
- Adultos		628	691	678
- Superior	3 ⁽⁷⁾	47	64	64
- Otros	28		182	184

Notas: (1) Corresponde al curso escolar 1959-1960; (2) corresponde al curso escolar 1970-1971; (3) según Censo 1953; (4) según censo 1981; (5) incluye centros de otros organismos; (6) dato incompleto, en 1959-1960 existían 230 centros de este nivel; (7) solamente corresponde a las universidades privadas, ya que en ese año escolar no funcionaron las oficiales.

Fuente: Información estadística proporcionada por el MINED (2006).

Tabla A.2
CUBA: GASTO EN EDUCACIÓN, POR PROGRAMA 2001-2005
 (en millones de pesos)

Programa	2001	2002	2003	2004	2005
Círculos infantiles	144,6	154,2	170,5	172,6	191,8
Escuelas primarias	546,7	632,1	695,8	706,1	755,3
Secundaria básica urbana	289,5	168,1	186,3	235,8	305,4
Secundaria básica rural		110,2	113,5	123,4	140,2
Preuniversitarios urbanos	116,2	4,7	4,9	11,2	15,0
Preuniversitarios rurales		116,9	129,3	137,7	170,6
Preuniversitarios ciencias exactas	30,9	33,8	34,3	36,2	41,8
Otras escuelas vocacionales	40,1	68,6	73,1	72,5	81,6
Escuelas de trabajadores sociales		20,6	20,7	38,7	40,1
Formación y práctica de trabajadores sociales	5,8 ⁽¹⁾	0,6	0,7	7,8	7,6
Educación técnica y profesional	186,2	197,3	210,5	216,4	233,0
Escuelas de artes	27,9 ⁽²⁾	17,1	18,4	16,0	21,1
Escuelas de instructores de arte		18,8	29,9	33,5	35,7
Instituto Politécnico de Salud Pública	26,7	37,1	31,9	39,7	
Formación de personal docente		17,8	8,7	9,9	12,0
Escuelas de profesores de educación física		2,4	4,9	5,8	9,1
Escuela Superior de Perfeccionamiento Atlético	20,2	18,5	20,0	22,0	28,8
Escuelas especiales	109,6	120,2	123,0	123,6	138,3
Escuelas de Movimiento Juvenil	24,9	24,4	23,7	23,9	30,0
Educación de Adultos	35,3	46,0	48,5	50,5	54,0
Superación integral de jóvenes menores de 30 años		29,1	140,0	184,8	217,2
Actividades complementarias	33,4	36,7	38,7	36,1	41,5
Unidades administrativas de educación	133,1 ⁽³⁾	145,2	164,5	178,4	179,0
Estipendio por perfeccionamiento docente	26,5	17,4	14,8	16,9	19,9
Estimulación al personal docente	27,5	30,3	31,1	32,2	33,5
Reparación y mantenimiento	142,8	151,0	87,5	70,6	86,6
Otros	8,5 ⁽⁴⁾	23,6	32,9	37,0	65,8

Notas: (1) Incluye escuelas de trabajadores sociales; (2) incluye escuelas de instructores de arte; (3) incluye, además, gastos administrativos; (4) incluye 1,5 millones de pesos de gastos por ciclones.

Fuente: Ministerio de Finanzas y Precios (2005).

Tabla A.3
CUBA: INDICADORES SELECCIONADOS DE SALUD, 1958 Y 2005

Indicador	1958	2005
Personal médico:		
- Médicos	6.283	70.594
- Habitantes/médico	1.076	159
- Estomatólogos	250	10.554
- Habitantes/estomatólogo	27.052	1.066
- Técnicos y auxiliares de enfermería	826	89.462
Tasas de mortalidad:		
- materna directa e indirecta (cada cien mil nacidos vivos)		52,2
- por tuberculosis (cada cien mil habitantes)		0,3
- por enfermedades palúdicas		erradicada
Partos con asistencia de personal especializado (%)		99,9
Tasa de prevalencia del uso de anticonceptivos (%)		77,1
Población con acceso sostenible al agua potable (%)		95,6 ⁽¹⁾
Población con acceso a saneamiento (%)		95,0 ⁽¹⁾
Gasto de salud por habitante (pesos)	3,04	230,64

Nota: (1) Corresponde al año 2004.

Fuente: MINSAP (2005).

Tabla A.4
**CUBA: AÑO DE ELIMINACIÓN DE ENFERMEDADES PREVENIBLES
POR VACUNACIÓN**

Enfermedad	Año de eliminación
Poliomielitis	1962
Difteria	1979
Sarampión	1993
Tos ferina	1994
Rubéola	1995
Parotiditis	1995
Tétano neonatal	1972
Meningoencefalitis tuberculosa	1997
Síndrome rubéola congénita	1989
Meningoencefalitis post-parotiditis	1989

Fuente: MINSAP, Dirección Nacional de Estadística.

Tabla A.5
CUBA: PERSONAL FACULTATIVO
DEL MINISTERIO DE SALUD PÚBLICA,
1996-2005

Año	Médicos		Estoma- tólogo	Farma- céuticos	Enfermeras y auxiliares de enfermería	Técnicos y auxiliares	Total
	De familia	Total					
1996	28.350	60.129	9.600	1.393	76.013	55.697	202.832
1997	28.855	62.624	9.816	1.474	81.333	56.475	211.722
1998	29.924	63.483	9.873	1.825	82.527	56.637	214.345
1999	29.648	64.863	9.918	1.899	87.280	60.691	224.651
2000	30.133	65.997	9.917	2.080	83.170	62.062	223.226
2001	30.726	67.128	9.877	1.976	84.132	60.745	223.858
2002	31.059	67.079	9.955	2.034	81.459	66.339	226.866
2003	31.530	68.017	10.167	2.115	80.354	67.942	228.595
2004	33.015	69.713	10.452	2.664	84.678	72.564	240.071
2005	33.769	70.594	10.554	2.753	89.462	94.286	267.649

Fuente: ONE (2005).

Tabla A.6
CUBA: ESTRUCTURA DE LA OCUPACIÓN, POR RAMA DE ACTIVIDAD,
2000-2005

Actividad	2000	2001	2002	2003	2004	2005
- Agricultura, caza, silvicultura y pesca	27,1	21,7	21,7	21,7	21,2	20,2
- Explotación de minas y canteras	1,0	0,4	0,4	0,4	0,6	0,6
- Industria manufacturera	9,8	13,2	13,2	13,2	12,2	12,0
- Electricidad, gas y agua	2,0	1,4	1,4	1,4	1,3	1,4
- Construcción	6,4	5,2	5,2	5,2	5,1	5,2
- Comercio, restaurantes y hoteles	11,0	13,8	13,8	13,8	13,1	13,1
- Transporte, almacenes y comunicaciones	5,5	5,6	5,6	5,6	6,0	5,9
- Establecimientos, inmuebles y servicios	3,4	3,3	3,3	3,3	2,2	2,2
- Servicios comunales, sociales y personales	33,8	35,4	35,4	35,4	38,3	39,4
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: ONE (2005).

Capítulo 4**CUBA: LA AGRICULTURA Y SU CONTRIBUCIÓN
AL DESARROLLO ECONÓMICO**

**Pablo Fernández
Arturo Costales¹**

Introducción

Desde el inicio de la colonización, por parte de España, el desempeño económico de Cuba ha estado estrechamente vinculado a la evolución de su agricultura. La estructura económica del país, cuya conformación se remonta a dicha etapa, presentaba antes de 1959, entre sus rasgos distintivos, una elevada apertura externa originada en el surgimiento de una estructura agro-exportadora dependiente de España que con el tiempo se fue estratificando, condicionando de manera dramática el desarrollo del país.

La producción ganadera comienza a desarrollarse en el siglo XVI con la introducción de ganado mayor y menor proveniente de la metrópoli, aprovechando la abundancia de tierras vírgenes, lo cual permitió la extensión progresiva de esta actividad a todo el territorio. También desde esa época, se expande la producción de tabaco, planta nativa que era cultivada por los aborígenes en el momento de la conquista; y al mismo tiempo se inicia el cultivo de la caña de azúcar, especie introducida por Cristóbal Colón, en uno de sus viajes.

¹ Ministerio de Economía y Planificación de Cuba.

Estas tres producciones, desde épocas tempranas, ocupan un lugar predominante en la economía de la Isla y de manera gradual y ascendente llegan a caracterizar su estructura económica y a condicionar su desenvolvimiento económico y político.

Otro rasgo estructural asociado a la evolución de la agricultura en Cuba, lo constituyó la presencia mayoritaria de la propiedad latifundista, cuyo origen se ubica en los albores de la colonización. Con el tiempo, lejos de atenuarse se profundiza y afianza como forma predominante de explotación, con las consiguientes secuelas en cuanto a marginalidad y pobreza del campesinado y los obreros agrícolas, sólo superado con las Leyes de Reforma Agraria promulgadas por el Estado Revolucionario a partir 1959.

La referencia al sector agropecuario como sector básico de la economía, constituye una premisa obligada al estudiar el desarrollo económico nacional. El presente trabajo pretende ofrecer una aproximación al papel del sector agrícola en el desarrollo económico nacional a lo largo de la historia, a la vez de identificar el rol que en la actualidad está llamado a jugar dicho sector en el nuevo contexto socio económico e internacional. Asimismo, se pretende señalar los principales retos a enfrentar y las acciones tomadas en el marco de las políticas económicas, principalmente después del fuerte ajuste estructural experimentado por la economía cubana desde inicios de los noventa. Este artículo en su primera parte realiza una breve descripción de las características generales del archipiélago, así como una breve reseña histórica de la agricultura cubana. En la segunda parte aborda la política agropecuaria en el período revolucionario, mientras que en la tercera se centra en los cambios operados en el sector desde los noventa. En la cuarta parte se presentan las consideraciones finales.

1. CARACTERÍSTICAS GENERALES Y RESEÑA HISTÓRICA DE LA AGRICULTURA CUBANA

1.1 Características Generales

La República de Cuba es la mayor de las islas del Caribe, estratégicamente localizada entre las dos Américas, por lo que desempeñó un importante rol en la conquista del Nuevo Mundo por parte de España. Está ubicada a 145 km. de la península de La Florida, separando el golfo de México del Mar Caribe.

El clima es húmedo, de sabana tropical. Existen dos estaciones climáticas bien diferenciadas, la estación seca que se extiende desde el mes de noviembre hasta abril y la de lluvias de mayo a octubre. La precipitación media anual es de 1.059 mm., correspondiendo 316 mm. al período seco y 1.375 mm. al lluvioso. La humedad relativa es alta con un valor de 81%. La temperatura media anual alcanza a 25° C (76° F), con las temperaturas más cálidas en la región oriental.

1.2 Reseña Histórica

Inicialmente, a su llegada a la Isla, la población española se dedicó predominantemente a la producción ganadera, la que se transformó en la principal actividad económica. A tales fines, la tierra fue distribuida entre los colonizadores en estancias circulares llamadas “hatos” y “corrales”. Al mismo tiempo, alrededor de los centros poblados se establecieron áreas agrícolas, menos extensivas, para el cultivo de alimentos. A mediados del siglo XVI, la producción azucarrera y tabacalera se extendió hacia el interior de las haciendas ganaderas y transformaron la original estructura agraria española. A principios del siglo XVII, el crecimiento de esta producción en las “estancias” dio lugar al incremento de la población en las principales villas de la Isla y propició el creciente comercio de productos agrícolas. El comercio de estos productos incentivó la construcción naval, industria que propició, a su vez, la extensión de la explotación maderera.

A partir de la revolución de los esclavos haitianos en 1791, Cuba sustituyó a esta colonia francesa como productora y exportadora de

azúcar. Esto implicó un salto definitivo en la economía colonial cubana donde la industria procesadora de azúcar pasó a desempeñar un papel destacado. En este proceso operó una radical transformación en la estructura agropecuaria. Las grandes extensiones de tierra dedicadas a la ganadería, explotadas con pastos y bosques, se fueron subdividiendo en pequeñas propiedades. A su vez, el incremento de la escala de producción y especialización en caña de azúcar, determinó impactos sociales y ambientales. Como externalidades negativas derivadas de este desarrollo se identifican los daños a la base de recursos naturales, específicamente en lo que concierne a la destrucción de la riqueza forestal y a la sobreexplotación de tierras convirtiéndolas en improductivas. El proceso de concentración y centralización de la producción azucarera continuó hasta el siglo XIX.

Luego de la liberación del poder colonial español, en 1898, y a partir de la ocupación militar de Cuba por parte de Estados Unidos, en 1902, se inicia el período denominado neo-colonial en el cual se favorecieron las grandes inversiones norteamericanas en el establecimiento de gigantescos latifundios cañeros en el este del país, hasta ese momento, la zona menos afectada por la agricultura. Durante las primeras décadas del siglo XX, las plantaciones cañeras produjeron la más intensa deforestación de la historia de Cuba. En 1925 la mayor parte de las tierras cultivadas estaban sembradas de caña de azúcar.

La desigual distribución de la propiedad agraria en esta etapa, se puede constatar al analizar la estructura de la tenencia de tierra en los años previos a la aplicación de la Primera Ley de Reforma Agraria, donde tan sólo el 1% de las fincas poseían el 47% del área total. Cuba, de hecho, era reconocida por las agencias internacionales como el país con mayor concentración de la propiedad agraria en América Latina (tabla 1).

Las relaciones de producción agrarias imperantes a fines de los cincuenta exhibían rasgos semi-feudales, semejante en sus principios a la llamada “economía de plantación” o “economía de enclave”, basada en la utilización de técnicas agrícolas que implicaban el uso masivo de obreros con bajos salarios. Este tipo de explotación era similar al sistema de cultivo esclavista del Sur de Estados Unidos.

Los principales rasgos que caracterizaban a la economía cubana en 1959, al producirse el triunfo de la Revolución, eran: la dependencia

Tabla 1
CUBA: DISTRIBUCIÓN DE LA PROPIEDAD AGRARIA EN 1958

Cantidad de fincas	% del total de fincas	Superficie promedio (ha)	Superficie total (miles de ha)	% de la superficie total
147.189	92,5	18	2.629	29,0
10.475	6,5	209	2.194	24,0
1.336	1,0	3.184	4.254	47,0
159.000	100,0	57	9.077	100,0

Fuente: INRA (1964).

económica y política de Estados Unidos, la escasez de producciones alimentarias, las desigualdades sociales, y las elevadas tasas de desempleo durante el llamado “tiempo muerto” (meses donde no se producía azúcar). Asimismo, un 20% de la población del país era analfabeta, principalmente en áreas rurales, mientras que la esperanza de vida se situaba en 60 años, siendo inferior entre la población campesina.

Por lo tanto, transformar estas injustas relaciones de producción en la agricultura, alcanzar la diversificación productiva, superar el secular atraso y marginalismo de la población campesina, así como enfrentar las agresiones económicas y militares de Estados Unidos, constituyeron los principales retos que tuvo que afrontar la Revolución en sus primeros años.

2. LA POLÍTICA AGRÍCOLA EN EL PERÍODO REVOLUCIONARIO

2.1 El Escenario Post Revolucionario

La mala utilización de los recursos: tierra, agua, fuerza de trabajo y adelantos técnicos, era la característica común del sector agropecuario antes de 1959. La dinamización de la agricultura cubana

requería, en primer lugar, una profunda reforma agraria, la cual formaba parte del programa revolucionario gestado en la etapa de la lucha insurreccional. Con el triunfo de la Revolución, el primero de enero de 1959, el gobierno revolucionario adoptó dos leyes de Reforma Agraria que, entre otras medidas, otorgó la propiedad de los predios a los campesinos que trabajaban la tierra sin ser dueños de éstas y redujo considerablemente el tamaño de las fincas.

La primera ley de Reforma Agraria, mayo de 1959, estableció en 400 hectáreas, el tamaño máximo admitido para fincas de propiedad privada y expropió el 40% de la superficie agrícola perteneciente a compañías extranjeras y terratenientes, la que pasó a manos del Estado. A partir de la segunda ley de Reforma Agraria, en 1963, el límite para fincas de propiedad privada se estableció en 67 hectáreas con el propósito de eliminar los latifundios aún remanentes y evitar la explotación de los trabajadores agrícolas. Mediante esta ley también se expropió un 30% adicional de tierras, quedando en manos del Estado el 70% de la superficie total del país.

Esta estructura de la propiedad agraria representó por más de treinta años una característica atípica en el conjunto del entonces campo socialista, donde las reformas agrarias implementadas se caracterizaron por la distribución de la propiedad en pequeñas parcelas. En esos países, la participación del sector estatal en la producción agropecuaria no superó el 30% como promedio. Estos países partían de situaciones diferentes a las cubanas, tenían una presencia masiva de campesinos (la población rural superaba el 50% de la población total) y no existía predominio del latifundio.

Aunque es posible identificar algunas semejanzas estructurales entre Cuba y otros países de América Latina en el período anterior a 1959, en ningún caso la propiedad terrateniente de tipo latifundista, sobre todo la extranjera, llegó a extenderse tanto como en la Isla, de ahí que el proceso de Reforma Agraria cubano revista características propias.

Los cuatro objetivos priorizados con las transformaciones del sector agrario cubano fueron: (i) satisfacer el consumo de alimentos de la población; (ii) incrementar y diversificar los fondos exportables; (iii) proveer materias primas agropecuarias a la industria procesadora; y (iv) erradicar la pobreza rural. A tales fines fueron adoptadas

diferentes medidas en el orden educacional, cultural y económico, incluyendo una campaña de alfabetización; el desarrollo planificado de comunidades rurales provistas de servicios sociales y de salud para los agricultores; miles de kilómetros de nuevos caminos; y la electrificación de las áreas rurales. La voluntad gubernamental de llevar a cabo tales objetivos se refleja claramente en uno de los propósitos de la Primera Ley de Reforma Agraria:

“El progreso de Cuba está basado en el crecimiento y diversificación de la industria, haciendo un uso más eficiente de sus recursos naturales y humanos, así como eliminando la dependencia de una agricultura mono-productora, la cual es un síntoma de nuestro inadecuado desarrollo económico.”

2.2 Política con los Campesinos

Un elemento político-social que distinguió el proceso de transformaciones agrarias desde su inicio fue respetar la voluntad de los pequeños y medios campesinos que decidieron colaborar con el proyecto de desarrollo del gobierno. Así se creó, en 1961, la Asociación Nacional de Agricultores Pequeños (ANAP), la cual constituye una organización no gubernamental que agrupa a la mayor parte de los campesinos del país.

También como parte de esta política se promovió la creación de cooperativas entre los campesinos, la mayoría de los cuales se adscribieron a dicho tipo de entidad productiva. Las primeras en formarse y las más numerosas son las llamadas Cooperativas de Crédito y Servicios (CCS), surgidas en 1962, donde los campesinos propietarios se unen para la realización de determinados trámites y contratación de servicios con las entidades estatales y la banca, manteniendo el patrimonio individual sobre las tierras y otros activos.

En 1975, como parte de uno de los acuerdos adoptados en el Primer Congreso del Partido Comunista de Cuba, se convocó a la creación de un nuevo tipo de cooperativa conocida como Cooperativa de Producción Agropecuaria (CPA), la cual implica un mayor grado de socialización al colectivizarse, bajo el principio de la voluntad del campesino, la propiedad de la tierra y otros activos, los que pasan a

ser patrimonio común de los asociados. Los campesinos que incorporaron sus activos productivos al patrimonio común fueron compensados financieramente por los fondos aportados, de conformidad con los ingresos de la cooperativa, además de participar en la distribución de los ingresos y las ganancias al final de cada ciclo agrícola.

Actualmente existen en el país 2.654 CCS con un área total de 858 mil hectáreas, agrupando 153,6 mil socios, y 1.116 CPA con 693 mil hectáreas, donde se agrupan 56 mil socios. Este movimiento cooperativo se ha consolidado en sus 30 años de vida, permitiendo un incremento significativo del nivel de vida de los campesinos, no sólo del punto de vista económico sino también en el plano social por vía de la creación de comunidades rurales; la extensión de los servicios de salud y educación a la población rural, aún en los lugares más apartados; la electrificación; el desarrollo de las comunicaciones; y la protección fitosanitaria y veterinaria.

2.3 Los Problemas Estructurales Asociados al Nuevo Modelo Agrícola

Ya en los 70 comienza a evidenciarse una competencia en cuanto al uso de los recursos (tierra, agua, inversiones e insumos) entre la producción de alimentos para consumo interno y la generación de fondos exportables, principalmente la agricultura cañera. Desde entonces se planteó un problema estructural en relación con el uso del suelo, que ha prevalecido hasta nuestros días.

De un total, al cierre de 2003, de 6,6 millones de hectáreas de tierras potencialmente utilizables para la agricultura, el 29% ha estado destinado a la agro-exportación (caña, tabaco, café y cítricos), el 33% se dedica a pastizales para la ganadería vacuna, mientras que para la producción de los rubros agrícola-alimentarios se utiliza el 17%. Del 22% restante, un 7% se explota con otros cultivos y un 15% se reporta como ocioso. En consecuencia, la superficie cultivada sólo alcanza a 3,5 millones de hectáreas, de las cuales el 52% se asocia a la producción para la exportación y el 31% a la producción directa de alimentos.

La disponibilidad de superficie agrícola por habitante es de 0,59 hectárea, de la cual es objeto de cultivo 0,31 hectárea por habitante.

De ella, 0,16 hectárea por habitante se destina a la agro-exportación y 0,15 hectárea a los alimentos y otros cultivos.

Con posterioridad a 1975, el énfasis de la política económica ha sido la industrialización, aunque sin abandonar el desarrollo de la agricultura que continúa siendo la principal fuente de recursos externos de la economía. Esta estrategia estableció una nueva competencia; entre la industria y la agricultura por la mano de obra disponible, con la consecuente reducción de este recurso en el sector agrícola.

Para suplir el éxodo de la fuerza de trabajo hacia la industria y otros sectores fue necesario introducir en el sector agrícola sistemas productivos de alta mecanización y adoptar, en consecuencia, tecnologías intensivas en capital, lo que determinó una profunda transformación en el ámbito tecnológico del sector.

Este proceso profundizó la dependencia externa del sector agropecuario en cuanto a suministros de equipos, fertilizantes, pesticidas, piensos y combustibles. Por otra parte, la alimentación humana continuó descansando, en buena medida, en las importaciones; alrededor del 50% de los alimentos consumidos se obtenían a través de las importaciones.

En la segunda mitad de los 80 se observaron dificultades para mantener los niveles de importación de insumos para el sector agropecuario y de alimentos para el consumo humano directo. Con el propósito de mejorar la dotación de producción nacional, se concibió el Programa Alimentario Nacional que abarcaba a todos los sectores vinculados con la alimentación. La viabilidad de este programa se vio condicionada por el elevado componente importado que no pudo satisfacerse a través de los vínculos comerciales con los países socialistas europeos, puesto que en esos años estos países ya enfrentaban los problemas estructurales y políticos que llevaron a la crisis del socialismo en esa región.

Con el objetivo de analizar la importancia del sector agropecuario en la economía cubana, en la tabla 2 se compara la participación del sector en un grupo de indicadores macroeconómicos a inicios y finales de la etapa objeto de análisis.

Tabla 2
CUBA: EL SECTOR AGROPECUARIO EN LA ECONOMÍA, 1959 y 1989
(en porcentaje)

Participación en:	1959	1989
Producto Interno Bruto	22	9
Población económicamente activa	43	22
Exportaciones totales	89	82
Azucareras	81	75
Inversión nacional (1961-90)		
Sector agropecuario		24
Sector agropecuario e industrias asociadas		40
Potencial Científico	...	33
Medios Básicos Productivos	...	25

Fuente: Fernández (1997).

A pesar de los esfuerzos y recursos invertidos en la transformación de la agricultura durante 30 años (1959-1989), no pudieron lograrse, en todos los casos, los resultados esperados. La productividad y los rendimientos en el sector, a pesar de la introducción masiva de la tecnología sobre todo en las empresas pertenecientes al sector público, resultaron inferiores a sus potencialidades. Los factores organizativos y de gestión acorde con las nuevas relaciones de producción quedaron rezagados, constituyéndose, de hecho, en el principal obstáculo para la consecución de una elevada eficiencia productiva y para mejorar la competitividad en el emergente modelo agrícola.

Entre los factores organizacionales que más conspiraron contra la eficiencia estuvo el excesivo tamaño de las explotaciones agrícolas estatales. Su tendencia a la gran dimensión dificultó en extremo la dirección acertada del proceso productivo. La superficie promedio de las empresas estatales agropecuarias, en 1989, era superior a 10 mil hectáreas, mientras las cooperativas promediaban unas 600 hectáreas.

En materia de gestión, el predominio de los mecanismos administrativos y centralizados de dirección sobre los mecanismos económico-financieros no permitió que estos últimos desempeñaran su rol de incentivar a los actores sociales, lo que también contribuyó a la baja respuesta económica del modelo. El mismo se volvió cada vez más

dependiente de las importaciones tanto de insumos y maquinarias para el sector, como de alimentos para abastecer la dieta nacional, como corolario de los insuficientes resultados productivos de las explotaciones nacionales.

Lo anterior determinó que en los últimos años de la década de los 80 se comenzara a percibir un cierto estancamiento de la producción y un incremento progresivo de los subsidios, básicamente en las empresas del sector público.

3. LA AGRICULTURA EN LOS NOVENTA Y LOS RETOS DEL PRESENTE MILENIO

El agotamiento del modelo agrario, que ya había comenzado a manifestarse en el período precedente, se acentuó como resultado de la desaparición del bloque socialista de Europa del Este a principios de los noventa, hasta entonces soporte comercial de la agricultura cubana. Ello impactó de manera muy adversa el desenvolvimiento productivo del sector, uno de los que más sufrió los efectos de dicho colapso que sumió a la economía cubana en una profunda recesión e introdujo un cambio abrupto y dramático en las relaciones comerciales internacionales de la Isla.

Entre 1990 y 1994, el Producto Interno Bruto (PIB) total decreció un 33%, mientras el PIB agropecuario lo hizo en 50%, siendo la rama más afectada la ganadería donde la producción se redujo un 60%. Esta reducción se debió principalmente, a una creciente dependencia de las materias primas forrajeras importadas para la fabricación de piensos cuyo consumo había alcanzado a casi dos millones de toneladas en 1989, mientras que en los noventa dichos suministros sólo alcanzaron a unas 700 mil toneladas, con los correspondientes efectos sobre la producción del sector.

Las fuentes de suministros del campo socialista llegaron a representar el 85% de las importaciones de la Isla, sobre bases ventajosas desde el punto de vista de las relaciones de intercambio y facilidades crediticias y posibilitaron, a finales de los 80, cifras de importaciones

totales del orden de 8.000 millones de pesos. Su desaparición, implicó que la capacidad de compra de Cuba se viera reducida en un 75% (2.000 millones de pesos en 1993), lo que afectó de manera dramática el desempeño de las principales ramas productivas del país.

DE 12.000 millones de pesos promedio anual entre 1981 y 1990, el volumen de intercambio comercial total de Cuba se redujo a 3.200 millones de pesos en 1993, un 27 % de lo registrado en los ochenta.

En los últimos años se ha logrado incrementar las importaciones (5.600 millones de pesos en 2004), las que básicamente se han financiado a través de los incrementos en los ingresos provenientes de actividades de servicios, tales como: turismo, servicios médicos prestados a extranjeros o terceros países, telecomunicaciones y el transporte aéreo internacional de pasajeros. Mientras los ingresos por servicios más que se duplican entre 1993 y 2004, los ingresos por concepto de exportaciones de mercancías han tenido una dinámica discreta pasando de 1.157 millones de pesos en 1993 a 2.180 millones de pesos en 2004. El superávit registrado en la balanza de servicios permitió, entonces, compensar el saldo deficitario en la balanza de bienes e incluso obtener un superávit en la cuenta corriente de la balanza de pagos, por primera vez en los últimos años. En este período, el intercambio comercial se acentuó, permitiendo mejorar el desempeño económico del país y, a la vez, iniciar un proceso de recuperación económica con favorables perspectivas para los próximos años.

En el 2005 la economía cubana registró un crecimiento del PIB del 11,8%, en el cual influyó de manera determinante un incremento significativo del sector servicios. Se incrementan sustancialmente las exportaciones de servicios de elevado valor agregado vinculadas al potencial acumulado en capital humano a lo largo del período revolucionario. También aumentan los ingresos provenientes del turismo y otros servicios como las telecomunicaciones y el transporte aéreo. Por otra parte, la recuperación de un conjunto de actividades industriales y de servicios orientados a atender la demanda interna permitieron incrementos en el consumo de los hogares y del gobierno y a la vez aumentar la acumulación.

La estructura de las importaciones por tipo de producto continúa caracterizándose por una elevada participación de los combustibles y los alimentos, alrededor del 43% (tabla 3). De ahí la importancia que reviste, en el proceso de recuperación económica, incrementar la producción agropecuaria de alimentos para permitir reducir, al menos parcialmente, la erogación financiera derivada de la necesidad de mantener un alto volumen de importaciones de rubros alimenticios para satisfacer el consumo nacional.

Tabla 3
CUBA: ESTRUCTURA DE LAS IMPORTACIONES
POR GRUPO DE PRODUCTOS, 1990 Y 2004
(en millones de pesos y porcentaje)

	1990		2004	
	Valor	%	Valor	%
TOTAL	7.416,5	100,0	5.549,2	100,0
Productos alimenticios y materias primas alimenticias, bebidas y tabaco	903,8	12,2	1.119,9	20,2
Combustibles y lubricantes	2.022,8	27,3	1.292,5	23,3
Maquinarias y equipos de transporte	2.718,5	36,7	1.202,0	21,7
Otros productos manufacturados y materias primas no alimenticias	1.771,4	23,9	1.934,8	34,9

Fuente: ONE (1998 y 2005a).

Por su parte, la estructura de las exportaciones presenta modificaciones debido principalmente al descenso de los ingresos provenientes de la exportación de azúcar, como consecuencia de la pérdida de los precios preferenciales que se obtenían en el mercado de Europa del Este, así como por la baja producción de los últimos años y, en menor cuantía, por la disminución de las ventas de frutas cítricas al mercado socialista europeo (tabla 4).

Como puede apreciarse, las exportaciones de origen agropecuario que llegaron a ser determinantes en la nomenclatura de bienes ex-

Tabla 4:
CUBA: ESTRUCTURA DE LAS EXPORTACIONES
POR GRUPO DE PRODUCTOS, 1990 y 2004
(en millones de pesos y porcentaje)

	1990		2004	
	Valor	%	Valor	%
TOTAL	5.414,9	100,0	2.180,5	100,0
Subtotal de productos agropecuarios más productos pesqueros y bebidas	4.750,9	87,7	653,5	29,9
Productos de la industria azucarera	4.337,5	80,1	267,8	12,3
Productos de la industria del tabaco	114,4	2,1	217,0	9,9
Otros productos agropecuarios	183,9	3,4	53,4	2,4
Productos de la pesca	101,9	1,9	88,5	4,1
Bebidas	13,2	0,2	26,8	1,2
Productos de la minería	398,2	7,3	1.100,1	50,5
Otros productos	265,8	5,0	426,9	19,6

Fuente: ONE (1998 y 2005a).

portables del país en el pasado (87,7% en 1990), han disminuido su participación de manera significativa (29,9% en 2004), debido principalmente a la reducción de las exportaciones de la industria azucarera.

Esta reducciones han operado como consecuencia de la reestructura de la agroindustria azucarera decidida en los últimos años que implicó la reducción del plantel industrial en algo más del 50%, destinando el 50% de la superficie dedicada a la caña de azúcar a otros cultivos, ganadería y explotación forestal. Esta medida implica una profunda transformación estructural en la economía y particularmente en el sector agropecuario.

En 1995, se logró detener el decrecimiento de la economía e iniciar un proceso de recuperación sobre la base de un nuevo enfoque de política económica sustentado en un conjunto de medidas que permitieron reactivar el desempeño de algunas ramas económicas que se

encontraban muy deprimidas y abrieron nuevos espacios donde la población pudo comenzar a mejorar sus ingresos y con ello activar la demanda interna.

Entre las medidas de política económica que se aplicaron a partir de 1993 importa destacar las siguientes:

- Apertura a la inversión extranjera, como vía para abrir nuevos mercados, obtener tecnología competitiva así como fuentes de financiamiento las que habían desaparecido con la caída del campo socialista.
- La desmonopolización del comercio exterior, al modificarse los vínculos económicos externos.
- La despenalización de la tenencia de divisas en el territorio nacional, como un medio para la captación de las mismas por parte del Estado.
- La autorización y ampliación del trabajo por cuenta propia (auto empleo) para paliar el desempleo surgido como consecuencia de la recesión.

Complementariamente se introdujeron cambios en el sistema de planificación, hasta esos momentos basado en la concepción imperante en el antiguo campo socialista, donde se priorizaban los aspectos materiales de la economía sobre los financieros. Ya a mediados del período 1991-1995 se comienza a aplicar un nuevo enfoque metodológico en el sistema de planificación, en el cual, además de reducirse el ámbito de las decisiones centrales a las cuestiones de carácter global y macroeconómico, se otorgaba una mayor autonomía a los sujetos económicos, y se pasó a utilizar a los instrumentos financieros como herramientas básicas para dirigir el proceso de reproducción.

3.1 Principales Impactos del Colapso del Bloque Socialista Europeo en el Sector Agropecuario Cubano

La “tecnificación” de la agricultura con una elevada participación de insumos y equipos importados fue posible gracias a las relaciones comerciales y financieras establecidas por Cuba con los países so-

cialistas europeos en el marco del Consejo de Ayuda Mutua Económica (CAME), al cual se adscribió el país a inicios de los setenta.

La desaparición del campo socialista europeo constituyó un fuerte *shock* externo con repercusiones muy adversas al interior del sector agropecuario, induciendo un sesgo negativo de proporciones dramáticas en la producción y un desmontaje de las tecnologías avanzadas, hasta ese momento predominantes sobre todo en las granjas estatales. A partir de entonces fue necesario adoptar un conjunto de medidas en el contexto del ajuste estructural con vista a detener el decrecimiento de la producción agropecuaria y, al mismo tiempo, comenzar a desarrollar e introducir nuevas tecnologías menos dependientes de insumos externos en correspondencia con las posibilidades reales de la economía, caracterizada por una severa limitación en las posibilidades de importar.

Entre las medidas de ajuste estructural que se aplicaron al sector agropecuario, en el marco de las reformas antes citadas, estuvieron:

- La transformación en cooperativas de una importante proporción de las granjas estatales como parte de un redimensionamiento de la actividad agropecuaria y como mecanismo para incentivar a los productores a través de la propiedad colectiva de los activos.
- Entrega de tierras en usufructo a individuos y familias para su explotación en cultivos de exportación (tabaco y café) y de alimentos.
- Reapertura de un mercado libre agropecuario, a precios de oferta y demanda, en aras de incentivar la producción de alimentos.
- Descentralización de la gestión estatal a favor de las entidades económicas empresariales y territoriales.
- Desarrollo de un programa de agricultura urbana.

3.1.1 Cambios estructurales en las relaciones de propiedad

Con la creación de las Unidades Básicas de Producción Cooperativas (UBPC) conformadas por los antiguos obreros agrícolas de las empre-

sas estatales agropecuarias, a los cuales se les entregó la tierra en usufructo gratuito para su explotación colectiva y se les vendió el resto de los activos (instalaciones, maquinaria, ganado) mediante créditos en condiciones muy favorables, se produce una importante transformación en las relaciones de propiedad en el sector agropecuario.

Estas nuevas cooperativas cuyo número asciende a 2.200, unidas a las Cooperativas de Crédito y Servicios (CCS) y Cooperativas de Producción Agropecuaria (CPA) de origen campesino, más el incremento de los propietarios individuales, modificó sustancialmente la estructura patrimonial de la explotación de la tierra, dentro de la cual las formas no estatales pasaron a ser las preponderantes (tabla 5).

Tabla 5
CUBA: ESTRUCTURA DE LA TENENCIA DE TIERRA,
1992 Y 2004
(en porcentaje)

	1992	2004
TOTAL	100,0	100,0
Sector estatal	75,0	34,5
Sector no estatal	25,0	65,4
UBPC	---	38,9
CPA	10,0	8,9
CCS y privados	15,0	17,6

Fuente: ONE (1994 y 2005b).

Como puede apreciarse la estructura patrimonial de la tierra prácticamente se ha invertido con posterioridad a 1993. La presencia mayoritaria en el escenario agropecuario nacional de actores sociales no estatales induce un nuevo cambio en las relaciones de producción que no se limita sólo a los métodos de planificación y de gestión, sino que abarca el entorno socio-económico en el cual es preciso redefinir el rol del Estado y otorgarle un papel más activo a la legislación económica en la regulación de la producción.

3.1.2 El mercado agropecuario de oferta y demanda

Como parte de los mecanismos para incentivar a la producción se reabrió el mercado para los productos agropecuarios regulado por la oferta y la demanda. Este espacio comercial tuvo su antecedente en una experiencia semejante realizada en los años ochenta, la que se abandonó ante el surgimiento de ciertas manifestaciones consideradas como contrarias a los principios del modelo económico prevaliente en esos años. En este período el sector estatal ocupaba el lugar predominante en la producción agropecuaria nacional y no participó en este mercado, por lo que en la práctica fueron los productores privados los principales oferentes, generando determinados sesgos de carácter oligopólico.

En la estructura de mercado agropecuario que opera hoy en Cuba, pueden participar todos los tipos de formas de propiedad: empresas estatales, cooperativas y productores individuales. Estos pueden ofertar sus producciones excedentes, una vez cumplidos los compromisos de venta a las entidades acopiadoras estatales las que destinan sus compras al consumo por parte de la población de aquellos renglones que se comercializan de acuerdo con normativas especiales (consumo normado) y al consumo social (centros educacionales, hospitales, hogares maternos, hogares de ancianos y otros centros de asistencia social).

El funcionamiento de este mercado por más de una década ha permitido mantener una oferta complementaria de alimentos y otros bienes de origen agropecuario e industrial, que, con independencia del nivel de precios y algunos problemas de funcionamiento, ha contribuido a mejorar la oferta alimenticia, tanto en términos cuantitativos como cualitativos. Al mismo tiempo se ha eliminado un mercado informal de alimentos surgido en los primeros años de la severa recesión económica a principios de los noventa, cuya dimensión alcanzó magnitudes alarmantes ante la drástica contracción de la oferta alimentaria estatal.

3.1.3 Cambios en los mecanismos de gestión

Al transformarse el escenario agropecuario, como resultado de los cambios patrimoniales introducidos en las formas de propiedad y el

surgimiento de multiplicidad de agentes productivos, cambiaron los mecanismos de gestión hasta entonces vigentes. Estos se caracterizaban por una elevada centralización de las decisiones en torno a la producción, la distribución de los insumos y la comercialización de los productos finales. Los mismos han debido adecuarse a las nuevas estructuras integradas por una cantidad mucho mayor de personas jurídicas (empresas) y personas naturales (productores individuales), que presentan diversidad en el uso de tecnologías y en la dotación de recursos naturales y humanos.

Tal situación ha determinado una progresiva descentralización en la dirección de la producción, concentrando en las unidades de base las decisiones inherentes a la estructura de la oferta, la utilización de los recursos, el ingreso de los trabajadores, entre otras. Sin embargo, la persistencia de fuertes restricciones financieras externas no ha permitido extender la descentralización en el campo financiero, quedando las decisiones fundamentales en los órganos centrales de dirección.

3.1.4 La agricultura urbana

Una nueva iniciativa para la promoción de una autosuficiencia alimentaria lo constituye la agricultura urbana. Esta forma de producción no constituía una práctica en Cuba cuando la situación alimentaria era satisfactoria. Sin embargo, la producción en los patios de los hogares fue una de las primeras reacciones de la población para enfrentar las restricciones de alimentos que operaron en el período de la crisis. Al comienzo de este período, la población se organizó por su propia iniciativa para aprovechar con fines agrícolas patios, parcelas ociosas y azoteas en las ciudades. Incluso se llegaron a criar animales dentro de los hogares con el propósito de asegurar la alimentación familiar.

Desde mediados de los noventa, la agricultura urbana se fue transformando de una producción de subsistencia a una práctica productiva de mayor escala con fines de comercialización. Esto se sustentó en el aprovechamiento de los recursos locales con un mínimo costo de transporte, tanto para los insumos como para los productos.

Desde el punto de vista espacial, la agricultura urbana cubre un radio de 10 km. alrededor de cada capital provincial; 5 km. en las

capitales municipales; 2 km. alrededor de los centros urbanos de más de 10.000 habitantes; y la producción local en asentamientos de menos de 1.000 personas.

El principal objetivo del movimiento de la agricultura urbana en Cuba es incrementar el consumo de vegetales hasta 300 gramos diarios por habitante, que es la cantidad recomendada por la FAO.

La base organizativa y administrativa del programa de agricultura urbana comprende 28 sub-programas que se relacionan con todos los aspectos de la producción animal y vegetal presentes en el país. Estos sub-programas incluyen por ejemplo, el manejo y conservación de los suelos; el uso de materia orgánica; la producción de semillas; la producción de vegetales frescos, de condimentos y de frutales; la producción de arroz, granos y alimento animal; la apicultura; la ganadería; la acuicultura; la comercialización; y las pequeñas industrias. De conjunto, la agricultura urbana en Cuba está integrada en forma sistémica, aunque cada sub-programa es supervisado por separado, respondiendo a factores específicos y cuenta con asistencia técnica especializada.

3.2 Evolución Reciente de la Producción Agropecuaria

Cuba, al igual que una gran parte de los países de la región, tiene en el sector agropecuario una de sus principales actividades en relación con el empleo y la balanza comercial de bienes, aunque el peso relativo de este sector en el PIB cubano es proporcionalmente muy inferior (tabla 6).

Las medidas generales y específicas antes reseñadas permitieron detener el deterioro de la situación alimentaria y dar inicio a la recuperación de la producción agropecuaria, aunque por debajo de los requerimientos del país. La dependencia externa en cuanto al suministro alimentario, aún hoy, continúa siendo significativa a pesar de que existen reservas internas en recursos naturales (tierra, agua), capital humano y tecnologías, susceptibles de un aprovechamiento más intensivo.

Los resultados en términos macroeconómicos exhiben una evolución favorable, a pesar de que el PIB agropecuario ha ido perdiendo participación en el PIB total (tabla 7).

Tabla 6
AMERICA LATINA Y CARIBE: PARTICIPACIÓN DE LA AGRICULTURA EN
EL PIB, EL EMPLEO Y LAS EXPORTACIONES, 2002
(en porcentaje)

	PIB	Empleo ⁽¹⁾	Exportaciones ⁽²⁾
América Latina y Caribe	7,8	19,0	27,0
Brasil	8,9	18,0	35,0
México	4,3	20,0	4,0
Cono Sur	6,7	15,0	30,0 a 70,0
Países Andinos	11,1	22,0	18,0 a 45,0
América Central	14,8	32,0	28,0 a 73,0
Caribe Latino (exc. Cuba)	15,0	30,0	7,0
CARICOM	5,6	18,0	14,0 a 73,0
<i>Cuba</i> ⁽³⁾	<i>5,3</i>	<i>22,0</i>	<i>30,0</i>

Notas: (1) Población ocupada en la agricultura/ Población económicamente activa.
(2) En las exportaciones de los países del Cono Sur, Andinos, América Central y CARICOM, corresponde al rango de los diferentes países. (3) Datos correspondientes al año 2004.

Fuente: FAO (2004).

Tabla 7
CUBA: EVOLUCIÓN DEL PIB Y DEL PIB AGROPECUARIO, 1994-2004
(valores constantes de 1997)

	PIB Nacional (millones de pesos)	PIB Agropecuario (millones de pesos)	PIB Agropecuario / PIB Nacional (en porcentaje)
1994 ⁽¹⁾	21.010,4	1.435,8	6,8
2000	26.482,1	1.907,1	7,2
2001	27.267,7	1.924,1	9,7
2002	27.686,2	1.875,7	6,7
2003	34.716,7	1.923,9	5,5
2004	36.452,6	1.925,4	5,3
Variación 1994-2004 (en porcentaje)	173,5	134,1	78,0

Nota: (1) Dato estimado de los autores.

Fuente: ONE (1999 y 2005a).

Todo ello ha posibilitado elevar progresivamente la oferta de alimentos hasta alcanzar valores superiores a los registrados en los años previos a la recesión y restaurar la estabilidad en la seguridad alimentaria. En el año 2004 se alcanzó una dieta de unas 3.300 kilocalorías/día por habitante.

La producción agroalimentaria se ha ajustado en sus patrones tecnológicos a sistemas mucho más sustentables y menos dependientes de insumos importados, aprovechando al máximo los recursos locales, tanto humanos como materiales. Ello tiene especial relevancia en la mayor parte de las producciones agrícolas donde se han venido alcanzando volúmenes superiores a los logrados incluso en los ochenta, tal como acontece en las viandas, las hortalizas, los granos y los frutales no cítricos (tabla 8). No acontece así en las producciones pecuarias mucho más dependientes de insumos externos (piensos, medicamentos y combustibles), por lo que ello ha comportado un incremento en las importaciones de este tipo de alimentos, principalmente en leche y carnes con la finalidad de garantizar los consumos de proteínas.

Tabla 8
CUBA: DINÁMICA DE LAS PRINCIPALES
PRODUCCIONES AGROPECUARIAS, 1993-2004
(en porcentaje)

Producción	Variación porcentual 1993-2004
Arroz	228
Viandas	199
Hortalizas	632
Plátano	144
Maíz	467
Frijoles	586
Cítricos	68
Otros frutales	610
Tabaco	124
Carne vacuna	100
Carne de cerdo	83
Carne de aves	71
Leche de vaca	101
Huevos	111

Fuente: ONE (1998 y 2005a).

En lo que concierne a la pobreza rural, ésta fue erradicada muy tempranamente y, a pesar de la compleja situación enfrentada a inicios de los noventa, las políticas en curso y las nuevas medidas adoptadas en el contexto de las reformas derivadas de la recesión impidieron que se produjeran grandes retrocesos en los niveles alcanzados con anterioridad. Esto pudo lograrse debido a la decisión central de no afectar los logros sociales en materia de empleo, salud, educación y seguridad social, y mantener en lo posible los avances registrados en este ámbito. Algunos datos relacionados con el empleo y los ingresos corroboran esta afirmación. Tal como surge de la tabla 9, el empleo en el sector agropecuario se ha incrementado en los últimos años como resultado de incentivos creados a partir de las reformas introducidas en el período precedente. Asimismo, el ingreso en el sector agropecuario también exhibe una dinámica ascendente.

Tabla 9
CUBA: TENDENCIAS RECIENTES DEL EMPLEO Y
EL INGRESO EN LA AGRICULTURA, 2000-2004

	2000	2001	2002	2003	2004
Ocupados (en miles)	937,9	974,1	987,1	997,7	982,4
Ingresos por formas de propiedad (en millones de pesos)					
Total	2.786,7	2.984,0	3.293,1	3.815,4	3.754,6
Trabajadores estatales	777,3	807,9	880,3	1.023,7	1.101,5
Cooperativistas	917,9	922,8	894,3	887,0	939,0
Campe sinos individuales	1.091,5	1.253,3	1.518,5	1.904,7	1.714,1
Ingreso medio anual por trabajador (pesos)	2.971,0	3.063,0	3.336,0	3.824,0	3.822,0

Fuente: ONE (2005a).

Otro aspecto, no menos relevante respecto al incremento de la calidad de vida en el medio rural cubano, se asocia con la extensión y ampliación de la infraestructura de servicios básicos, tales como el acceso a agua potable, electrificación, construcción de viviendas, instalaciones educativas y de salud pública, programas estos que no obstante las limitaciones financieras confrontadas se han continuado ejecutando.

4. CONSIDERACIONES FINALES

Tal como puede constatarse a partir de los elementos aportados, la garantía de la seguridad alimentaria de la población como la erradicación de la pobreza, y en especial la rural, constituyeron desde fecha muy temprana una preocupación del Estado Cubano surgido después de 1959. De hecho, las políticas públicas han estado orientadas desde entonces a la consecución de ambos objetivos, cuyos resultados son tangibles y se han mantenido con independencia de los sesgos desfavorables enfrentados por la economía cubana en los últimos años. Las estrategias de desarrollo adoptadas en distintas etapas por espacio de más de cuatro décadas, le han otorgado al sector agropecuario un lugar preeminente dentro de los programas económicos y sociales desarrollados en Cuba.

En la actualidad el sector agropecuario continúa representando un vector estratégico dentro del desempeño de la economía cubana. Su incidencia en la generación del ingreso nacional, el empleo y el consumo, le otorga una relevancia singular en el ámbito macroeconómico. En la medida en que se logre la recuperación de la producción agroalimentaria, la economía podrá remontar bajo condiciones más favorables la recesión que viene experimentando desde inicios de la década pasada.

Se viene avanzando en el diseño y aplicación de una nueva política agrícola. La misma tiene que enfrentar, en el presente milenio, desafíos comunes a la agricultura mundial. La consecución de un elevado nivel de seguridad alimentaria y la reducción de los costos ambientales representa para Cuba, en los momentos actuales, tal vez uno de los mayores retos que en el aspecto económico y social se plantean para los próximos años. En particular, si se toma en consideración la situación por la que atraviesa la economía nacional, donde las limitaciones financieras externas resultan fuertemente restrictivas. El objetivo de la sustentabilidad financiera, tecnológica y ambiental conforma en lo esencial la dirección principal de los esfuerzos que se vienen realizando. A pesar de ello, quedan problemas por solucionar tanto de índole subjetiva como objetiva, no obstante las capacidades del sistema agropecuario nacional están en tensión y responden a los retos en medio de las dificultades.

A ello se agregan otros desafíos como la reestructuración de la agroindustria azucarera; el incremento de la producción interna de alimentos como vía para la sustitución de importaciones y el aumento del consumo; la diversificación de las exportaciones; la reorganización del aparato productivo; y la redefinición de los roles del Estado y los demás agentes económicos en el sector.

Existe capital humano suficiente y se dispone de infraestructura que, aunque ha sufrido los efectos de la crisis, aún sigue siendo fuerte. Las nuevas formas de propiedad, en una escala redimensionada, caracterizadas por unidades económicas más pequeñas y con formas de propiedad más descentralizadas representan una base sólida para salir adelante.

Se encuentran en estudio y experimentación diversas fórmulas y modelos organizacionales en la agricultura, bajo nuevas concepciones de dirección empresarial. Al mismo tiempo, se han ampliado los incentivos a los productores a través de nuevos sistemas de precios, así como estímulos económicos y materiales, y se continúa otorgando prioridad al mejoramiento del modo de vida rural.

Se han desarrollado vínculos de cooperación y comerciales en el sector agropecuario con algunos países tal el caso de Viet Nam, de mutuo beneficio para ambas naciones, que representan un ejemplo de lo que es posible alcanzar en el marco de las relaciones entre países, cuando principios, propósitos comunes y voluntad política se aplican en beneficio de la población.

Por último, los promisorios resultados macroeconómicos registrados por la economía cubana en años recientes constituyen sin dudas una plataforma que abre nuevos espacios y permite delinear nuevos senderos por los cuales orientar el desempeño económico y social del país en el futuro, en el marco de un contexto regional donde las economías nacionales sigan principios de independencia, cooperación e integración. En este contexto, el sector agropecuario puede formar parte de la agenda integradora, tal el caso de la Alternativa Bolivariana para las Américas, que busca globalizar la solidaridad y dentro de ello mejorar la calidad de vida de los ciudadanos, donde el incremento de los resultados agroproductivos bajos principios eficientes y competitivos representan una de las metas de mayor relevancia para enfrentar los desafíos planteados.



Capítulo 5

CUBA: TRES LUSTROS DE TURISMO

Gladis Alfonso Nichar¹

Introducción

El espacio de tiempo comprendido entre 1990 y 2005 ha sido para Cuba un periodo de múltiples transiciones económicas. Entre las más sobresalientes se puede citar la expansión acelerada del turismo receptivo, transformándose en una de las actividades más dinámicas e importantes de la economía cubana.

Entre los beneficios económicos más frecuentemente reconocidos del turismo en Cuba se pueden señalar:

- El rápido acceso a una fuente de ingresos de divisas.
- La reactivación de otros sectores de la economía a través de los encadenamientos productivos.
- La generación de empleo.

El desarrollo turístico alcanzado por Cuba en estos tres lustros ha sido uno de los más dinámicos entre los países latinoamericanos. El mismo se ha logrado por la voluntad política del gobierno de llevar adelante este programa, así como por la preparación y el nivel educativo de los recursos humanos, el elevado grado de seguridad ciudadana, el nivel sanitario y las características culturales y sociales del país

¹ Investigadora del Grupo de Turismo del INIE y profesora adjunta de la Universidad de La Habana. E-mail: gladis@inie.cu.

que se manifiestan en la amabilidad, hospitalidad y alegría de su gente.

La actividad turística cubana no ha escapado a las diferentes crisis que han afectado al turismo mundial. Diferentes factores externos han incidido en sus resultados. Entre otros, se pueden citar: el alza en los precios del combustible que han encarecido los precios del transporte, las oscilaciones de las monedas fundamentales, la falta de capacidad aérea, el bloqueo norteamericano, la crisis económica mundial, los sucesos terroristas del 11 de setiembre de 2001 y los efectos de devastadores huracanes.

El presente trabajo en su primera sección realiza un breve recuento de los antecedentes que propiciaron el desarrollo del turismo y su inclusión como opción de estrategia y política económica. En la segunda sección se ofrece una panorámica de la oferta turística, en particular de la hotelera, así como de aspectos relativos a la inversión extranjera. En la tercera parte se analiza el comportamiento de la demanda turística. En la cuarta sección se analiza y dimensiona el impacto económico del turismo y, finalmente, en la quinta se consideran los retos estratégicos que deberá enfrentar Cuba en materia de turismo en el futuro.

1. ANTECEDENTES

El turismo en Cuba no es un fenómeno de finales de siglo XX, antes del triunfo de la Revolución el turismo ocupó una importante posición en la economía cubana. Ya en la temprana década de los veinte del siglo pasado, se reconoció a la Isla como uno de los principales destinos turísticos del Caribe. En lo esencial, este turismo se caracterizaba por una alta concentración en la demanda de un solo mercado, el estadounidense, y en una oferta que dejaba mucho que desear por su vinculación con el juego, la drogadicción, la prostitución, la mafia y la corrupción.

En los cincuenta se ejecutaron acciones vinculadas al sector turístico que se reflejaron en un fuerte desarrollo inmobiliario, concentrado fundamentalmente en la Ciudad de La Habana y Varadero. En esta década se produjo un auge del turismo internacional en Cuba. Mientras que en 1952 arribaban 166 mil turistas (más del 90% norteamericanos), en 1957 esta cifra se elevó a 272 mil (85% norteamericanos). El arribo de visitantes por motivos turísticos creció un 164 % en sólo cinco años.

En 1959, al triunfo de la Revolución, la actividad turística no escapa a las transformaciones socio-económicas orientadas al beneficio de las condiciones de vida de la población cubana. A inicios de los sesenta se nacionalizan los hoteles y las principales instalaciones de recreación.

El rompimiento de las relaciones con Estados Unidos, la reducción del transporte aéreo con el exterior, el paulatino recrudecimiento del bloqueo y las conmociones internas vividas en Cuba, en medio de una decisiva lucha de clases, terminaron por reducir rápidamente, e impedir poco después, el arribo de turistas procedentes de Estados Unidos. Entre los años 1959 y 1973, se experimenta una abrupta caída de las llegadas de visitantes a Cuba.

Esta situación de menor demanda turística, unida a la necesidad de concentrar los esfuerzos y recursos en actividades prioritarias como la industrialización y el logro de objetivos sociales, determinó que el gobierno revolucionario desestimara el desarrollo del turismo como uno de los posibles mecanismos para lograr alcanzar el crecimiento y

desarrollo económico del país. La oferta turística de ese entonces se reorienta hacia el turismo nacional conformándose una modesta disponibilidad habitacional destinada a este fin.

A mediados de los años setenta, se crea el Instituto Nacional del Turismo (INT), que funcionaría como agencia responsable de la política de desarrollo de esta actividad. A partir de entonces se expanden los programas de inversión en el sector turismo (incrementándose la oferta habitacional con este fin) y se fomentan principalmente la oferta de sol y playa.

El deterioro de las relaciones económicas externas de Cuba con la Unión Soviética y los países de Europa del Este, el recrudecimiento del bloqueo por parte de Estados Unidos y, finalmente la crisis derivada del proceso de desaparición de los países socialistas de Europa del Este, arrastraron a Cuba a una profunda crisis económica. En esos años se derrumbó el nivel de vida alcanzado en los años anteriores y se pusieron en riesgo importantes conquistas como la educación y la salud gratuitas y universales. El país se encontraba en una coyuntura económica de una gravedad sin precedentes desde el triunfo revolucionario de 1959. El intercambio comercial con el exterior se redujo en un 85%, lo que determinó que el país se viera obligado a adaptar su modelo económico a las condiciones de la economía internacional.

Hacia finales de los ochenta e inicios de los noventa resultaba imprescindible buscar el equilibrio de la cuenta corriente de balanza de pagos, siendo evidente que, al menos en el corto plazo, no sería el azúcar ni las exportaciones de bienes tradicionales las que lograrían un despegue capaz de anular el desbalance comercial existente, al tiempo que en el sector turístico se observaba una evolución creciente.

Durante cuatro años consecutivos (1990-94) se produjo una importante contracción de la actividad económica en general, lo que define el proceso denominado “periodo especial”. En estos años, el turismo mantuvo su evolución positiva y, en consecuencia, este sector comienza a vislumbrarse como un posible mecanismo impulsor del crecimiento de la economía, producto de su interacción con el resto de los sectores. Por su efecto de tracción se le consideró como la locomotora de toda la economía, siendo fuente importante para la recuperación y expansión de una buena parte del sistema económico del país.

Considerando estos elementos, el gobierno cubano definió el desarrollo del turismo como un objetivo de política y estrategia económica. De esta forma, Cuba enfrentó uno de los retos más grandes de su historia revolucionaria, emprender el desarrollo de la actividad turística en condiciones sumamente adversas y difíciles e insertada en un área geográfica altamente competitiva como la caribeña.

Para ello, en los primeros años de los noventa se implementó un amplio y acelerado programa de inversiones en diferentes regiones turísticas del país. Se llevaron a cabo importantes obras hoteleras y extrahoteleras y se desarrollaron la actividad náutica, el transporte, las comunicaciones internacionales, y la construcción y ampliación de aeropuertos.

Era la primera vez en más de dos siglos en los cuales la economía cubana se sustentó en la producción azucarera, que el país transitaba por un proceso de recuperación económica sin pasar por dicho sector, correspondiéndole al sector turismo jugar el papel preponderante. La prioridad otorgada a la actividad turística a partir de esos momentos debe entenderse como una opción tanto para salir de la crisis como para reiniciar un camino de desarrollo.

El reconocimiento de la importancia de la actividad turística demandó un reordenamiento de la oferta turística y del sistema turístico empresarial, la que alcanzaría su máxima expresión con la creación del Ministerio del Turismo (MINTUR), en 1994.

Para Cuba, las estrategias para el desarrollo turístico en los inicios de los noventa se concentraron en la captación de nuevos mercados y la creación de productos, nuevos y diferenciados, jerarquizando el medio ambiente y la calidad. Durante los primeros años de los noventa, se fue conformando una estrategia de desarrollo turístico, basándose, entre otros, en los siguientes criterios:

- Importancia mundial del turismo y sus efectos positivos.
- Ubicación de Cuba en un Caribe turístico por excelencia.
- Cuba como un destino turístico tradicional.
- Destaque de aspectos tradicionales (playa, sol, historia, música, etc.) y nuevas condiciones creadas, como adecuados niveles de educación, salud y seguridad ciudadana.

- Crear condiciones para reducir o eliminar los impactos negativos y desarrollar un turismo sostenible.
- Disponibilidad de fuerza de trabajo altamente calificada.

Las consideraciones ambientales en el desarrollo de la oferta turística cubana han estado presentes durante toda la década de los 90. La aguda falta de recursos del país no ha impedido el cuidado ambiental, se ha impuesto la naturaleza misma del sistema social cubano y la percepción que sin un cuidadoso diseño medioambiental la industria turística no tendrá futuro a medio o largo plazo, lo que ha motivado el reforzamiento de leyes y mecanismos de protección del entorno.

La evolución del turismo en estos tres lustros permitió ir precisando la política de desarrollo turístico con el objetivo de alcanzar una diferenciación de Cuba como destino turístico integral. A su vez, se amplió y complementó la oferta turística, con mayor seguridad y mejores condiciones sanitarias para el turista, desarrollando un turismo sano, basado en los valores sociales y las tradiciones histórico-culturales cubanas y con la incorporación de las mejores aristas que en los últimos años ha acumulado el turismo mundial.

Se ha estimulado la tendencia al desarrollo del turismo especializado y otras nuevas modalidades y combinaciones, de modo que contribuya a la diversificación del producto turístico de Cuba y al enriquecimiento del turismo de sol y playa. Sobre este producto, que ha sido el principal en los últimos años, se intenta ir variando su promoción más allá de los estereotipos de playas-palmeras, con la potenciación de los valores culturales, el desarrollo de actividades extrahoteleras y de destinos específicos y sus características particulares. Actualmente también ha recibido gran impulso el desarrollo del turismo de salud.

En los últimos años se está modificando el comportamiento de los turistas que llegan a la Isla. Además de los destinos preferentes como Varadero y La Habana, los visitantes comienzan a interesarse por el turismo ecológico y cultural.

El país cuenta con diez aeropuertos internacionales asociados a igual número de polos turísticos, los cuales son usados por más de noventa líneas aéreas que enlazan a la isla con más de cuarenta ciudades importantes en el mundo.

Se ha puesto énfasis en el sistema de capacitación y selección del personal turístico, en la idoneidad de cada trabajador en cuanto a voluntad y capacidad para servir en este sector. Así mismo, se han creado escuelas de capacitación, institutos politécnicos y varios centros de estudios universitarios vinculados al turismo.

El 2004 fue un año de reestructuración y fortalecimiento del turismo cubano. Se adecuaron las estructuras en correspondencia con el desarrollo actual y prospectivo del sector, buscando un turismo con mayor profesionalidad, calidad y eficiencia.

En 2005, Cuba recibió 2,3 millones de visitantes atraídos por la campaña promocional “CUBA SÍ, similar y diferente”, un 13,2% más que en 2004. Directivos del turismo en Cuba han explicado que la estrategia turística para el presente ejercicio se centra en la consolidación de mercados tradicionales y el desarrollo de nuevos mercados. Para el 2006 se espera lleguen a Cuba alrededor de 2,5 millones de visitantes, para un crecimiento del 10%, en tanto los ingresos totales del sector se incrementarán en un 8,1%.

Los servicios turísticos representan una proporción significativa dentro del total de las exportaciones de bienes y servicios, en una reafirmación de su papel destacado en la reanimación económica de la isla.

2. LA OFERTA TURÍSTICA

Desde los inicios de los noventa, la mayor parte de las inversiones en turismo en Cuba se destinaron a materializar el logro básico de la ampliación de la capacidad de hospedaje. Este objetivo estuvo estrechamente ligado al mejoramiento de los parámetros de calidad de la planta hotelera. Durante ese decenio, la ampliación de la oferta cubana explicó aproximadamente una cuarta parte del incremento de las capacidades experimentado en el área caribeña

De acuerdo con estudios realizados, el archipiélago cubano posee condiciones para admitir la construcción potencial de 172.500 habitaciones destinadas al turismo internacional. En la actualidad este potencial sólo está cubierto en un 25%.

El desarrollo acelerado de la actividad turística en Cuba se sustentó, por el lado de la oferta, en un fuerte proceso de organización que tuvo como pilares básicos:

- La identificación del patrimonio nacional y definición de las regiones consideradas como prioritarias por sus atractivos turísticos.
- La consolidación y desarrollo de las estructuras organizativas que rigen la actividad.
- El desarrollo de nuevas modalidades turísticas acorde a las tendencias internacionales.

Como parte del proceso inicial en el desarrollo turístico de Cuba se definieron, por sus atractivos turísticos, 16 regiones principales. De ellas, ocho se consideraron regiones priorizadas: La Habana, Varadero, Jardines del Rey, Norte de Camagüey, Norte de Holguín, Santiago de Cuba, Costa Sur Central y Archipiélago de los Canarreos, en las que se identificaron 52 polos turísticos.

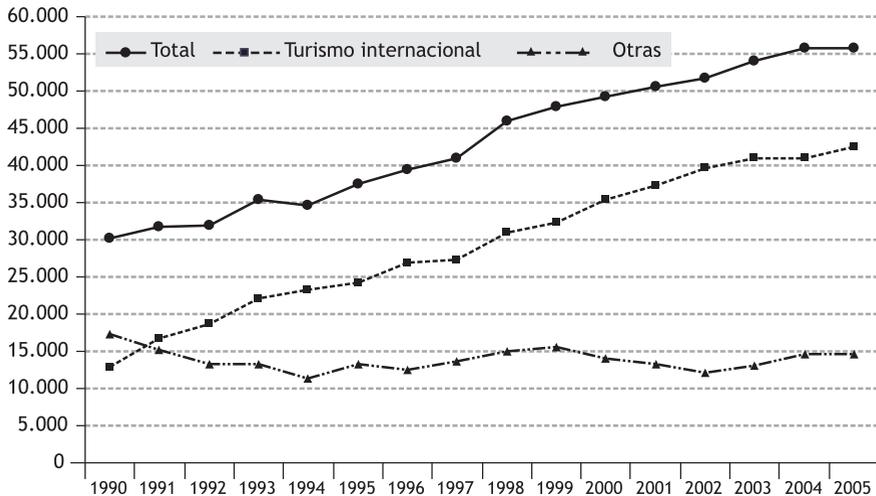
2.1 La Infraestructura Hotelera

Cuando en 1990 se decide la reanimación de la actividad turística se contabilizaba un total de 693 hoteles y otros establecimientos similares (villas turísticas, cotos de caza y albergues) dedicados tanto al turismo nacional como internacional. Estas instalaciones en su totalidad contaban con 30.174 habitaciones y de ellas sólo el 43% estaban aptas para prestar servicio al turismo internacional. Al finalizar el primer lustro del siglo XXI, había registradas un poco más de 57.600 habitaciones de las cuales aproximadamente el 76% poseen requisitos para satisfacer la demanda del turismo internacional (gráfico 1).

El hecho de que en Cuba hayan entrado en explotación alrededor de 2.000 habitaciones como promedio entre los años comprendidos entre 1990 y 2005 es expresión de la importante ampliación de la planta hotelera cubana.

Se debe destacar que la financiación de este crecimiento habitacional se ha realizado fundamentalmente con recursos propios y estos se han combinado en cierta medida con créditos externos e inversión extranjera directa.

Gráfico 1
CUBA: EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE HABITACIONES, 1990-2005



Fuente: ONE y Ministerio del Turismo.

El desarrollo de la infraestructura turística cubana se sustenta en la introducción de nuevos procedimientos constructivos. Según expertos, la isla avanza en la aplicación de tecnologías dirigidas a fomentar la eficiencia en las diferentes fases de ejecución, que van desde el proyecto hasta la puesta en marcha. Con esa estrategia se acelera el programa de inversiones. El sector de la construcción cobra singular importancia en esta etapa del desarrollo turístico del país, desde la mano de obra básica hasta los servicios profesionales ligados a la realización, operación y supervisión de obras. Los encadenamientos hacia atrás son muy evidentes en el sector de la construcción, incluyendo su industria de materiales.

En cuanto a la distribución territorial de las habitaciones con que cuenta el país para el desarrollo del turismo internacional se observa que la misma mantiene una marcada concentración en las regiones de La Habana y Varadero, aunque la primera ha perdido participación a favor de las nuevas regiones en desarrollo (tabla 1). En Varadero prosigue el proceso inversor para incrementar las capacidades hoteleras, que al cierre del 2005 rebasaban las 15 mil habitaciones, y para man-

tener en óptimo estado las instalaciones existentes, de las cuales más del 80% tienen categoría superior.

Tabla 1
CUBA: NÚMERO DE HABITACIONES PARA EL TURISMO
INTERNACIONAL, POR REGIONES TURÍSTICAS

Región	2005	Incremento (%)			Estructura (%)			Variación de la estructura 1990-2005(%)
		2005/2001	2005/1996	2005/1990	1990	1997	2005	
TOTAL	42.552	14,0	55,3	230,7	1,00	1,00	1,00	0,00
Varadero	15.189	16,0	66,9	266,4	0,32	0,33	0,36	0,03
Habana	10.059	5,0	18,9	139,7	0,33	0,31	0,24	-0,09
Norte Ciego de Ávila	3.744	7,0	100,5	n.d.	0,00	0,07	0,09	0,09
Norte de Holguín	4.473	58,0	214,6	448,2	0,06	0,05	0,11	0,04
Sur de Oriente	1.553	-3,0	-0,8	78,9	0,07	0,06	0,04	-0,03
Norte Camagüey	1.297	-4,0	0,1	188,9	0,03	0,05	0,03	0,00
Costa Sur	1.629	7,0	57,5	277,1	0,03	0,04	0,04	0,00
Canarreos	1.245	18,0	69,4	371,6	0,02	0,03	0,03	0,01
Otros	3.363	26,0	75,8	98,4	0,13	0,07	0,08	-0,05

Fuente: Ministerio del Turismo.

El desarrollo en las regiones del Norte de Ciego de Ávila y del Norte de Holguín responde a la política de diversificar la oferta de productos turísticos. Los productos preponderantes en estas regiones son los cayos que por sus características especiales permiten potenciar e impulsar el turismo de naturaleza.

Por otra parte, en los últimos tres lustros puede observarse una evolución significativa de la estructura de calidad de la planta hotelera cubana (tabla 2).

Tabla 2
CUBA: ESTRUCTURA HABITACIONAL POR CATEGORÍA DE HOTELES
(en porcentaje)

Categoría	1990	1997	2005
Una, dos y tres estrellas	65	41	28
Cuatro y cinco estrellas	35	59	72

Fuente: Ministerio de Turismo.

De esta forma, el crecimiento del número de habitaciones ha estado acompañado del mejoramiento en la calidad de las mismas. Por ejemplo durante el periodo 1990-2005, casi el 90% de las habitaciones que se incrementaron fueron de categoría superior (cuatro o cinco estrellas), lo que responde a un esfuerzo, desde el lado de la oferta, por captar un turismo de mayor poder adquisitivo. La proporción de instalaciones con categoría de una, dos y tres estrellas, normalmente asociadas con bajos estándares de calidad y menor oferta de servicios, ha disminuido notablemente a lo largo de todo el período analizado (del 65% al 28%).

Asimismo, desde fines de los noventa se manifiesta una clara tendencia al aumento del tamaño promedio de las instalaciones hoteleras, en términos de número de habitaciones. Más de la mitad de las habitaciones disponibles se encuentran en hoteles con una capacidad mayor a 300 habitaciones. Esta tendencia, que está acorde con el desarrollo del turismo masivo, se observa también en otros países del área del Caribe, por ejemplo en la República Dominicana el 61% de las 62 mil habitaciones que reportan al finalizar el 2005, se localizan en hoteles de más de 300 habitaciones.

Por otra parte, en Cuba se está llevando a cabo un programa para la creación de hostales y hoteles boutique de alto estándar, con pequeña capacidad y servicios personalizados, destinados a un segmento de mercado que no ha sido lo suficientemente explotado hasta ahora. Estas son las características que prevalecen en los alojamientos construidos en el Centro Histórico ubicado en el municipio Habana Vieja, declarado Patrimonio de la Humanidad por la UNESCO desde 1982.

El Ministerio de Turismo está trabajando en la localización de edificios históricos para rehabilitarlos como "hoteles de encanto" con servicios especializados. La Habana Vieja, la ciudad de Santa Clara, Cienfuegos, Trinidad, Santiago de Cuba o Camagüey serán algunas de las ciudades que contarán con esta nueva modalidad de hoteles-museo.

Por último, para completar la información relacionada con la oferta cubana de hospedaje al turismo internacional debe tenerse en consideración el segmento formado por las viviendas particulares arrendadas para este fin, que diversas fuentes estiman incluye alrededor de 6.000 habitaciones diseminadas por todo el territorio nacional.

En cuanto al producto turístico, Cuba ha estructurado su oferta hotelera agrupada en los siguientes productos: playa, ciudad, naturaleza, salud, náutica, y otros. Al observar la participación de cada uno de ellos dentro del total de la oferta habitacional se hace evidente la hegemonía de aquellas capacidades representativas del producto playa, concentrándose en este segmento aproximadamente casi el 70% del total de habitaciones al cierre del 2005 y poco más del 77% del crecimiento del número de habitaciones destinadas al turismo en el periodo 1997-2005 (tabla 3).

Tabla 3
CUBA: DISTRIBUCIÓN DEL LAS HABITACIONES DESTINADAS
AL TURISMO INTERNACIONAL, POR PRODUCTO
(en porcentaje)

Producto	2005	1997	Variación de la participación
Ciudad	19,8	28,0	- 8,2
Naturaleza	2,5	2,9	- 0,5
Náutica	0,5	2,4	- 1,9
Playa	68,5	63,6	4,9
Salud	8,0	1,0	6,0
Otros	0,6	2,0	- 0,4
TOTAL	100,0	100,0	

Fuente: Ministerio de Turismo.

Unos de los retos de la hotelería cubana es diversificar la oferta de productos turísticos en función de las tendencias actuales de la demanda, buscando la diferenciación por regiones a partir de sus respectivos valores naturales y culturales y, al mismo tiempo, la posibilidad de combinar productos complementarios que, de conjunto, brinden una experiencia turística más completa.

Otro aspecto de la oferta hotelera que interesa destacar es la modalidad "Todo Incluido", la que a partir de 1996 experimentó un fuerte auge, incorporándose a ésta nuevos hoteles y otros que operaban con diferentes planes de alimentación. Como característica común, todos ellos ofertan el producto de sol y playa y son instalaciones de categoría superior. En 1998, 33 hoteles con 8.900 habitaciones,

operaban bajo esta modalidad y ya, a mediados de 2004, el número de hoteles se había multiplicado y las habitaciones comprometidas ascendían a casi 24.000. Esta cifra representaba el 84% de todas las habitaciones que ofertaban el producto playa.

2.2 La Inversión Extranjera

Uno de los aspectos que ha estado presente en el desarrollo turístico en Cuba ha sido la inversión extranjera. La misma se concibe como un complemento a la inversión nacional orientada a la búsqueda de nuevos mercados en el exterior, tecnologías competitivas y fuentes de financiamiento, fundamentalmente a largo plazo.

En el artículo 23 de la Constitución de la República de Cuba, se plantea que “El Estado reconoce la propiedad de las empresas mixtas, sociedades y asociaciones económicas que se constituyen conforme a la ley...”. Las organizaciones empresariales del sistema de turismo tienen dentro de sus objetivos la promoción de las inversiones extranjeras mediante la constitución de Asociaciones Económicas Internacionales (AEI) e igualmente hacen acciones directas de promoción y en coordinación con el MINTUR y el resto de las instituciones antes señaladas.

La inversión extranjera en Cuba es regulada por la Ley 77 la cual fue aprobada por la Asamblea Nacional del Poder Popular el 5 de septiembre de 1995, con el propósito de promover la inversión extranjera en actividades lucrativas que contribuyan al fortalecimiento de la capacidad económica y al desarrollo sostenible del país. Con la Ley 77 se derogó el Decreto Ley No. 50 de 1982, el cual reguló por primera vez el régimen jurídico bajo el cual se desarrollaría la participación de la inversión extranjera en el territorio nacional.

Desde febrero del 2001 se aplica una política general de incentivos fiscales a la inversión extranjera en el sector turístico, de modo que permita la concesión de beneficios adicionales a los reportados en la Ley de la Inversión Extranjera en correspondencia con las zonas en que se ubiquen las instalaciones hoteleras a construir y operar.

Al finalizar el año 2005, participaban en el desarrollo de la actividad turística 12 firmas extranjeras. Las modalidades de inversión dis-

ponibles en Cuba para las firmas extranjeras son diversas. Una de ellas consiste en la formación de empresas mixtas. Bajo esta forma de inversión, en el año 2005, operaban 14 hoteles.

Otra modalidad de inversión consiste en los contratos de administración. Bajo esta forma de contrato la compañía extranjera gerencia la actividad hotelera asumiendo la responsabilidad por el funcionamiento, entrenamiento del personal, la comercialización, y la auditoría interna y equipos de mando de calidad. Al cierre del año 2005, 12 cadenas extranjeras, nueve de ellas españolas, administraban y comercializaban medio centenar de hoteles con 18.779 habitaciones. La cadena Sol Meliá celebró en el 2005 su décimo quinto aniversario en Cuba donde opera en más de una veintena de lujosos hoteles ubicados en las principales zonas turísticas del país.

Por último, la inversión extranjera también está presente mediante contratos de asociación económicas, fundamentalmente en actividades náuticas.

Una de las más importantes garantías que se otorgan al inversionista extranjero es el acuerdo sobre la indemnización en caso de expropiación, acto jurídico también preestablecido en cuanto a las únicas circunstancias bajo las cuales puede producirse y siempre respaldado por el procedimiento legal correspondiente. Cuba ha firmado a nivel de Estado acuerdos de promoción y protección recíproca de inversiones con diversos países².

3. LA DEMANDA TURÍSTICA

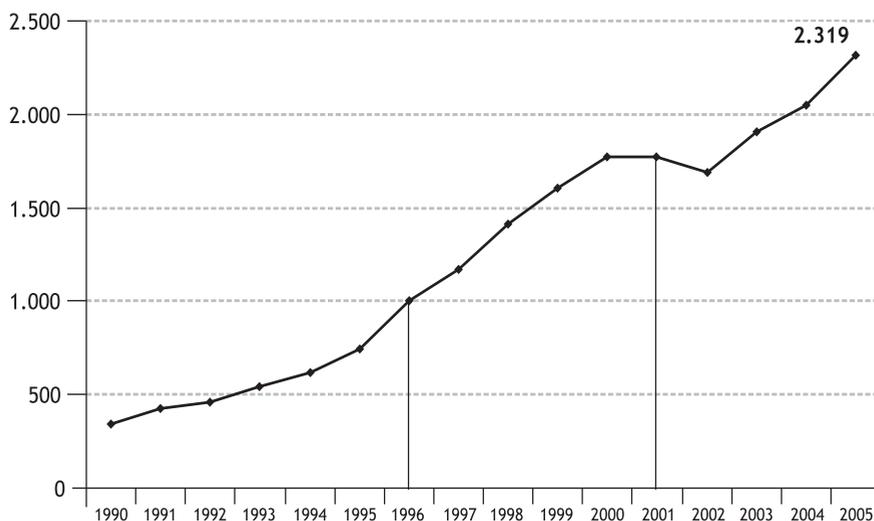
3.1 El Mercado Cubano a partir de los Noventa

El desarrollo turístico alcanzado por Cuba en los tres últimos lustros se refleja en el significativo ascenso de las llegadas de visitantes al

² Los acuerdos de promoción y protección recíproca de inversiones (APPRI), son tratados bilaterales en la voluntad de los Estados que deciden establecer condiciones generales que sirvan de estímulo y de garantía para los intereses económicos y jurídicos de los inversionistas de cada uno de ellos cuando invierten en el territorio de la otra parte.

país. En el gráfico 2, tomando como base el año 1990, se aprecia un aumento sostenido del número de visitantes, cuya magnitud le permitió pasar del puesto número 23 entre los países receptores del continente americano, al ocho al cierre del año 2005.

Gráfico 2
CUBA: EVOLUCIÓN DE LAS LLEGADAS DE VISITANTES, 1990-2005
(en miles)



Fuente: Oficina Nacional de Estadísticas.

Al comienzo de los noventa, Cuba aparecía en el mercado turístico como un nuevo destino. En el período 1990-2005, el número de visitantes se ha incrementado en un 13,6% promedio anual, lo cual supera los ritmos de incremento de turistas que han tenido lugar en el mundo y el Caribe. El año 2004 significó el logro de dos millones de visitantes luego de ocho años de haber alcanzado el primer millón.

En 1996, Cuba se situó en la lista de países del área del Caribe donde arriban más de un millón de visitantes al año, la conquista de la posición fue muy notable si se tiene en cuenta la dependencia de esta zona del mercado de los Estados Unidos y de las metrópolis coloniales europeas.

En 1990 Cuba recibió el 3% de los turistas que arribaron al Caribe Insular; en el año 2005 esta participación se elevó al 12% (tabla 4). El crecimiento logrado por Cuba en este periodo explica casi la cuarta parte del incremento de los arribos a esta zona geográfica.

Tabla 4
MUNDO, CARIBE Y CUBA: LLEGADAS DE TURISTAS,
AÑOS SELECCIONADOS

	Mundo	Caribe	Cuba	Participación Cuba en el Caribe (%)
Total llegadas (en miles):				
- 1990	457.000	11.411	327	3
- 1996	597.000	14.355	999	7
- 1997	618.000	15.297	1.153	8
- 2000	697.000	17.300	1.741	10
- 2005	808.000	19.200	2.260	12
Variación en relación al año anterior (%)				
- 1990	7,3	5,9	3,8	
- 1996	5,7	2,2	34,6	
- 1997	3,5	6,6	15,4	
- 2000	6,8	6,9	11,5	
- 2005	5,5	4,7	12,0	
Incremento de las llegadas anuales 1990-2005 (en miles)	351.000	7.789	1.933	
Variación promedio anual (%):				
1990-2005	3,9	3,5	13,8	
1990-1996	4,6	3,9	20,8	
1997-2005	3,4	2,9	8,8	

Fuente: OMT, CTO, ONE.

La diferencia entre la cantidad de visitantes (tabla 2) y turistas (tabla 4) se explica por los visitantes por un día o excursionistas. En el caso de Cuba sólo se registran en esta partida los tripulantes de buques mercantes y los pasajeros en cruceros, ambas partidas tiene una dinámica propia, la primera en función del comercio exterior de bienes y la segunda dependiente de múltiples factores³.

³ Según datos de la Oficina Nacional de Estadística las llegadas de visitantes por un día alcanzaron a 13.000 en 1990, 17.000 en 1997 y 59.000 en 2005. De ellos 7.000 en 1990, 2.000 en 1997 y 17.000 en 2005 lo hicieron como pasajeros en cruceros.

El dinamismo del destino cubano en lo que respecta a la recepción de turistas ha sido superior al de los principales destinos del Caribe Insular (tabla 5).

Tabla 5
CARIBE INSULAR: LLEGADA DE TURISTAS
A LOS PRINCIPALES DESTINOS

Países	Total 2005 (miles)	Variación 2004-2005 (%)	Tasa de variación promedio anual (%)		
			1990-2005	1990-1996	1997-2005
Puerto Rico	3.654,3	3,2	2,4	3,4	1,5
Rep. Dominicana	3.690,7	7,2	7,2	6,7	6,6
Cuba	2.260,5	12,0	13,8	20,5	8,8
Bahamas	1.514,5	4,4	-0,2	0,7	-0,8
Jamaica	1.478,7	4,5	2,7	2,7	2,7

Fuente: Cuba: ONE.

Rep. Dominicana, Bahamas, Jamaica y Puerto Rico: CTO y UNWTO.

En estos tres lustros el movimiento turístico internacional hacia Cuba puede ser analizado en dos etapas. La primera comenzó en 1990 con el despegue e impulso acelerado al desarrollo turístico cubano y terminó en 1996 cuando se alcanza el primer millón de visitantes, en este periodo se registró un 20,5% de incremento promedio anual en las llegadas de turistas.

Una segunda etapa, desde 1997 hasta nuestros días, que se considera como de consolidación del desarrollo, pero donde empieza a ralentizarse el ritmo de crecimiento de las llegadas de turistas, para un crecimiento promedio anual del 8,8%. La misma ha estado marcada en el ámbito mundial, por una sucesión de acontecimientos muy significativos que repercutieron negativamente en la actividad turística. Diferentes factores externos incidieron en los resultados de arribos y de ingresos turísticos durante los últimos años. Entre otros se pueden citar: el arrastre del denominado efecto “error del milenio”, la crisis económica mundial con el deterioro de la situación económica en los principales países emisores, los sucesos terroristas del 11 de setiembre del 2001, el alza en los precios del combustible que encarecieron los precios del transporte aéreo⁴ y la oscilación del euro con respecto al dólar.

Por otra parte, en la actualidad persisten algunos factores adversos que afectan las emisiones de turistas hacia Cuba, entre los que merecen destacarse el bloqueo norteamericano⁵ que limita las relaciones de empresas turísticas norteamericanas, y la fuerte rivalidad con otros receptores en nuestra área geográfica como el Caribe mexicano, la Florida, la República Dominicana y, en los últimos años, América Central que emerge como la zona turística del siglo XXI.

A pesar de esta situación, a partir del año 2003 los arribos de turistas a Cuba se incrementan significativamente, lo cual puede ser una señal de la recuperación de la propensión observada a inicios de los noventa (gráfico 3).

Este comportamiento es el resultado de una serie de medidas adoptadas por el Ministerio de Turismo que incluyó, entre otras, la presentación del producto Cuba en diferentes escenarios y seminarios internacionales.

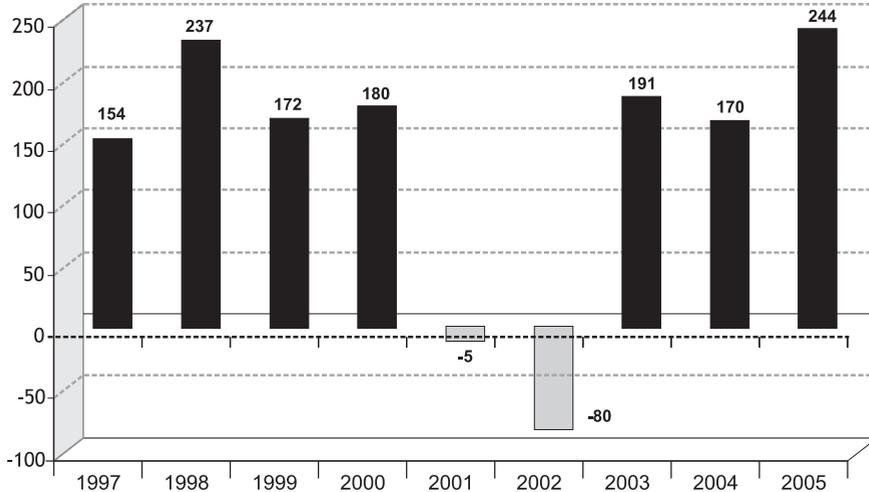
Un aspecto muy importante a destacar, y que incide en estos resultados, son los tratados de colaboración con otros países, en especial con la República Bolivariana de Venezuela en materia de salud y otras prestaciones de servicios, que llevan implícito el incremento del movimiento de personas que son considerados turistas de acuerdo con la metodología establecida por la Organización Mundial del Turismo.

Al cierre de 2005, las llegadas de turistas al Caribe aumentaron un 4,7%, siendo Cuba y la isla de San Vicente los destinos con mayor crecimiento, 12,0% y 16,4% respectivamente, en contraposición a la reducción de visitantes que registraron otros destinos del área.

4 La IATA estima que por cada dólar que sube el precio de barril, hay una repercusión de casi 1.000 millones de dólares en los costes que deben afrontar las 265 aerolíneas de 136 países del mundo que forman parte de esta organización. Estas previsiones se realizaron cuando el barril de petróleo se situaba en torno a los 57 dólares.

5 En junio de 2004 se establecieron las últimas restricciones de la administración Bush con relación a los viajes desde Estados Unidos a Cuba. Debe recordarse que antes de 2004, las autoridades de Washington multaban a los ciudadanos norteamericanos que visitaban Cuba sin el permiso correspondiente, pero se le prestaba menor atención a los ciudadanos de origen cubano a los que les era permitido visitar la isla una vez al año sin la aprobación del gobierno. Con las nuevas restricciones, las visitas se limitarían a una vez cada tres años, requiriéndose una licencia específica para cada viaje. Se estima que alrededor de un 80% de todas las llegadas de ciudadanos cubanos provengan de Estados Unidos.

Gráfico 3
CUBA: VARIACIÓN ABSOLUTA EN EL ARRIBO DE TURISTAS
(en miles)



Fuente: ONE.

Otro aspecto a considerar es el relacionado con la política turística cubana la que se ha diseñado, fundamentalmente, en función de un turismo de larga distancia, principalmente desde los mercados europeos, por estar vedado nuestro mercado natural, los Estados Unidos. De esta forma, la estructura de los principales países emisores de Cuba es diferente a la del resto de los países del Caribe.

Sin embargo, en la tabla 6 se puede observar que América es la zona geográfica que presenta el mayor dinamismo como emisora de turistas, destacándose dentro de ella América del Sur, que es la zona que más ha ganado en cuota de mercado. Europa ha presentado un menor grado de dinamismo y ha perdido posición de mercado. Dentro de este continente la correlación entre los mercados ha cambiado notablemente, ganando en participación los mercados de Europa del Norte y Europa Centro Oriental y perdiendo fuertemente participación Europa Occidental y Europa Mediterráneo Oriental. Todos estos movimientos tienen su explicación en el análisis de los principales países emisores.

Tabla 6
CUBA: ESTRUCTURA DE VISITANTES POR ZONA GEOGRÁFICA
(en porcentaje)

	Variación 2000-2005	Cuota de mercado		
		2005 (1)	2000 (2)	(1) - (2)
Visitantes totales	130,7	100,0	100,0	-
Cubanos no residentes	108,1	6,4	7,7	-1,3
Extranjeros no residentes	132,6	93,6	92,3	1,3
Origen América y el Caribe:	165,2	46,0	36,4	9,6
América del Norte	154,7	31,4	26,6	4,9
América Central	124,3	1,3	1,4	-0,1
América del Sur	226,0	12,2	7,1	5,2
El Caribe	98,5	1,0	1,4	-0,3
Origen Europa:	110,4	45,2	53,5	-8,3
Europa Centro Oriental	208,9	2,6	1,7	1,0
Europa del Norte	210,0	10,3	6,4	3,9
Europa Occidental	76,2	14,2	24,4	-10,2
Europa Meridional	110,6	17,6	20,8	-3,2
Europa Mediterránea/Oriental	190,7	0,5	0,3	0,2
Origen Resto del Mundo	135,2	2,4	2,3	0,1

Fuente: ONE.

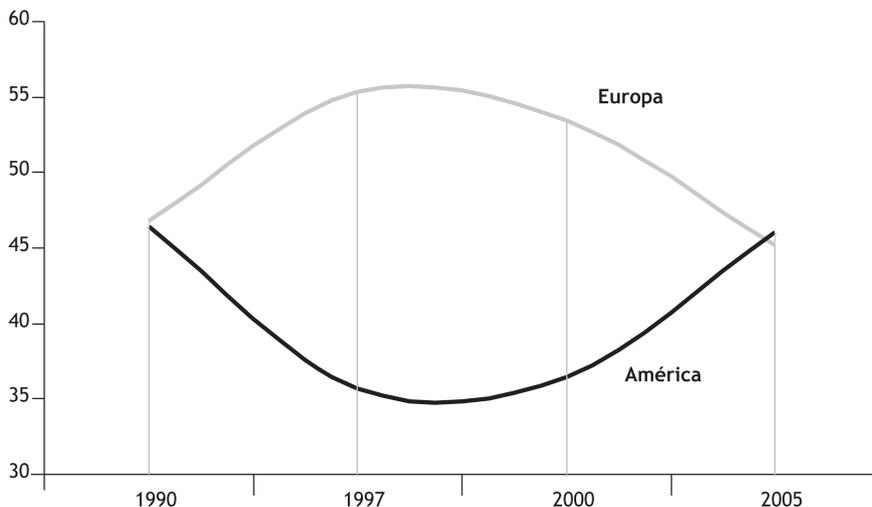
Si consideramos la emisión de visitantes extranjeros de las dos zonas geográficas predominantes (Europa y América), la dinámica de estos últimos años ha sido muy diferente a la observada en la etapa de despegue, cuando se observaba una mayor participación en la emisión de turistas desde el continente europeo (gráfico 4).

Por su parte, los cubanos no residentes representaban, al cierre del año 2005, el 6% del total de visitantes.

Es un hecho real que el movimiento turístico a Cuba se ha consolidado al recibir, en los últimos años, visitantes de poco más de 200 naciones. Por otra parte, Cuba se ha transformado en el principal destino en el Caribe Insular de canadienses, mexicanos e italianos, y el segundo para alemanes, británicos y españoles.

En lo que respecta a la concentración de mercados, se puede afirmar que existe cierta tendencia a la disminución en la concentración de la demanda de turistas, si se tiene en cuenta que en 1990 el 66% de

Gráfico 4
CUBA: EVOLUCIÓN DE LA CUOTA DE MERCADO DE VISITANTES
EXTRANJEROS, POR ZONAS GEOGRÁFICAS SELECCIONADAS
(en porcentaje)



Fuente: ONE.

las llegadas de visitantes provenían de los primeros cinco mercados emisores y en el 2005 esta proporción fue sólo del 59% (tabla 7). Sin embargo, la concentración de visitantes de los países ubicados entre el sexto y décimo orden de emisión ha aumentado. Esto hace que a nivel de los veinte primeros emisores, la disminución de la

Tabla 7
CUBA: CONCENTRACIÓN DE LA DEMANDA, 1990-2005
(en porcentaje)

Mercados	2005	1997	1990
Cinco primeros	59	57	66
Sexto al décimo	22	22	17
Decimoprimeros al vigésimo	9	11	9
Total de los veinte primeros	90	90	93

Fuente: ONE: Estadísticas de inmigración.

concentración en tres lustros haya sido sólo del 3%, pasando de 93% del total de visitantes en 1990 a 90% en 2005.

Por otra parte, si se analiza a nivel de países emisores se observa una importante concentración. Un solo país, Canadá, emite más del 25% del total (600 mil visitantes), mientras que muy alejados de esta cifra se mueven seis países emisores con volúmenes entre 100 y 200 mil visitantes (tabla 8).

Tabla 8
CUBA: DIEZ PRIMEROS EMISORES, TOTAL DE VISITANTES,
CUOTA DE MERCADO Y DINAMISMO

	Total de visitantes en 2005 (miles)	Tasa de crecimiento promedio anual (%)			Variación cuota de mercado (%)		
		1990-2005	1997-2005	1990-1996	1990-2005	1997-2005	1990-1996
TOTAL	2.319,3	13,6	8,9	19,8			
1 Canadá	602,4	15,0	17,2	13,9	4,1	11,5	-5,7
2 Reino Unido	199,4	33,4	20,1	48,3	7,8	4,6	2,0
3 España	194,1	12,3	6,6	23,1	-1,6	-1,6	1,8
4 Venezuela	185,2	17,1	46,9	-11,6	2,9	7,3	-4,3
5 Italia	169,3	16,6	-2,1	49,9	2,3	-9,8	14,2
6 Alemania	124,5	4,5	4,7	3,8	-13,5	-2,0	-10,9
7 Francia	107,5	18,7	1,7	40,3	2,2	-3,4	3,8
8 México	89,2	6,5	6,8	1,3	-6,3	-0,7	-6,4
9 Holanda	37,8	34,5	14,9	77,6	1,5	0,6	1,3
10 Estados Unidos	37,2	11,4	0,8	24,2	-0,6	-1,4	0,5

Fuente: Elaboración propia a partir de la información de la ONE.

Este proceso de concentración también se observa en el incremento de la demanda (tabla 9). La participación de los cinco primeros mercados en el crecimiento de la demanda por turismo en Cuba es muy elevada, sobre todo en el último período y aumenta ostensiblemente al cierre del 2005. Entre estos primeros cinco países emisores, merece destacarse el caso particular de Venezuela que concentra el 37% del incremento de los arribos de visitantes en el año 2005 y la mayor tasa de crecimiento en el período 1997-2005 (46,9% promedio anual).

Tabla 9
CUBA: PARTICIPACIÓN DE LOS PRIMEROS EMISORES
EN EL INCREMENTO DE VISITANTES, 1990-2005
(en porcentaje)

Mercados	2004-2005	1997-2005	1990-2005
Cinco primeros	79	70	61
Sexto al décimo	2	16	20
Decimoprimeros al vigésimo	1	3	8
Total de los veinte primeros	83	89	89

Fuente: ONE: Estadísticas de Inmigración.

Durante estos tres lustros se han producido cambios en los niveles de participación de los principales mercados. La tabla 10 muestra que, con la excepción de Canadá, que se ha mantenido como primer emisor excepto en 1997, el resto de los mercados presenta cambios interesantes. Por ejemplo, Italia pasó del séptimo puesto que ocupaba a inicios de 1990 al primer lugar al cierre de 1997, y luego al quinto en 2005. El Reino Unido, Venezuela y Holanda están entre los emisores que más han mejorado su posición. Por su parte, Alemania y México son mercados que se encuentran en retroceso.

En el 2005, Canadá sigue siendo el principal emisor, consolidó su fortaleza y marcó un nuevo máximo de llegadas con 602,4 mil visitantes (tabla 8), muy separado del segundo lugar que lo ocupa Gran Bretaña con 199,4 mil, y del tercer puesto que corresponde a España con 194,0 mil visitantes.

Un análisis de la evolución de los mercados principales durante estos 15 años permite deducir que los emisores más dinámicos han sido Holanda, Inglaterra, Francia, y Venezuela y a su vez los que han perdido participación en el mercado cubano fueron Alemania, México, España y los Estados Unidos (ver tabla 10).

La dinámica resultante del mercado venezolano se explica como producto de los convenios de colaboración firmados, en distintas esferas socio-económicas, entre los Gobiernos de Cuba y Venezuela.

Estos acuerdos han intensificado una corriente favorable de viajes de ciudadanos de ese país hacia Cuba, fundamentalmente por motivos médicos y de colaboración.

Tabla 10
CUBA: POSICIÓN DE MERCADO DE LOS DISTINTOS
PAÍSES EMISORES, SEGÚN CANTIDAD DE VISITANTES,
AÑOS SELECCIONADOS

Países	2005	2000	1997	1990
Canadá	1	1	2	1
Reino Unido	2	6	7	16
España	3	4	3	4
Venezuela	4	18	18	6
Italia	5	3	1	7
Alemania	6	2	5	2
Francia	7	5	4	9
México	8	6	5	3
Holanda	9	12	15	26
Estados Unidos	10	8	9	11

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la ONE.

Asimismo, debe destacarse que a partir del año 2004 han sucedido una serie de acontecimientos en el orden político y concerniente a las relaciones Cuba-Estados Unidos que han impactado negativamente los resultados en cuanto a las llegadas de visitantes desde ese origen.

El segmento de mercado formado por los ciudadanos de Estados Unidos y los cubanos residentes en el exterior (fundamentalmente los residentes en los Estados Unidos) ha estado afectados por el recrudecimiento de las medidas impuestas por la administración norteamericana que limita los viajes de estas personas a Cuba. En este sentido, el gobierno norteamericano impuso, en el 2004, más de un millón y medio de dólares en multas a ciudadanos norteamericanos por haber viajado a Cuba sin la autorización del Departamento del Tesoro. Cada sanción monetaria ronda los 7.500 dólares por persona. Ello sin contar las restantes limitaciones para los que consiguen el visado espe-

cial, como son la prohibición de llevar consigo, a su regreso al territorio norteamericano, cualquier bien adquirido en Cuba. Tampoco pueden gastar más de 50 dólares diarios ni consumir ron o tabacos cubanos durante su estancia en la Isla

Una característica fundamental del turismo que se mueve hacia Cuba es que lo hace principalmente a través de agencias de viajes y tour-operadores radicados en los países emisores. En el año 2005, las pernoctaciones de turistas directos representaron sólo un 5,2% del total de las realizadas en las principales cadenas hoteleras.

Un aspecto a destacar dentro del turismo de paquete, es la tendencia oligopólica de los tour-operadores que comercializan el producto “Cuba”, rasgo característico de la globalización de la economía internacional concretada en una polarización marcada en determinados mercados emisores como Alemania y Canadá.

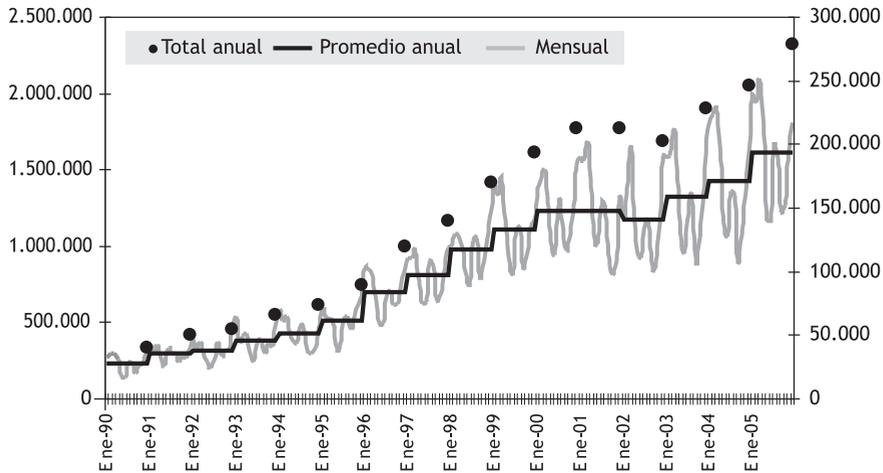
Por su parte, existen programas de comunicación promocional y trece oficinas de promoción de turismo en los principales mercados emisores (Canadá, México, Argentina, España, Francia, Italia, Alemania, Gran Bretaña, Rusia, China, Brasil y Suecia). Asimismo, las instituciones promotoras del turismo de Cuba participan en las principales ferias internacionales de turismo y en otras actividades de promoción.

3.2 Estacionalidad de la Demanda

El producto turístico que predomina en Cuba (sol y playa) presenta como características el uso intensivo de recursos naturales, una fuerte dependencia de los grandes tour-operadores y, fundamentalmente, la estacionalidad de la demanda sobre la cual influyen aspectos tales como: la estructura de los mercados emisores, los fenómenos climáticos, los sucesos económicos y políticos mundiales que han provocado un cambio en la actitud y tendencias de la demanda turística. Esta peculiaridad hace que la actividad turística también acentúe, en términos relativos, el carácter estacional de nuestra economía.

En el marco de un crecimiento sostenido de las cifras promedio anuales de ingreso de turistas, en el gráfico 5 se presenta la serie de

Grafico 5
CUBA: ESTACIONALIDAD DE LA DEMANDA, 1990-2005



Fuente: Oficina Nacional de Estadísticas.

llegadas mensuales de visitantes desde el año 1990 hasta finales del año 2005. Es posible observar la propensión creciente de las cifras anuales, el crecimiento del promedio mensual y la evidente caracterización de la tendencia estacional mediante la identificación de temporadas alta y baja.

En este sentido se identifica como temporada alta a los meses de diciembre a abril, en los cuales se han registrado llegadas de visitantes internacionales por encima de la media del año. Asimismo puede apreciarse que en la década de los noventa, se manifestaba una pequeña cresta en el verano boreal, motivo por el cual también algunas fuentes asumen como temporada alta a los meses de julio y agosto. Los períodos de fuerte baja turística corresponden a los meses de mayo y junio y a los de septiembre a noviembre, siendo el primero mayor que el segundo, en términos generales.

La estacionalidad tiene su propio sistema de medición. En la literatura especializada se han propuesto diferentes medidas para su cuantificación, entre ellas se encuentran la desviación estándar de la frecuencia relativa, el cociente resultante de los arribos máximos entre

los mínimos, los arribos máximos entre los arribos promedios, y el coeficiente de variación, entre otros. Cualquiera de estas medidas permite un acercamiento al comportamiento de la estacionalidad en la demanda turística.

Utilizando diversos indicadores, en la tabla 11 puede observarse que el coeficiente de la estacionalidad en el destino cubano ha mostrado fluctuaciones como consecuencia de la combinación de diversos factores externos e internos que influyen sobre la demanda turística al país.

Tabla 11
CUBA: EVOLUCIÓN DE LOS INDICADORES DE ESTACIONALIDAD
DE LA LLEGADA DE VISITANTES, 2000-2005
(en miles)

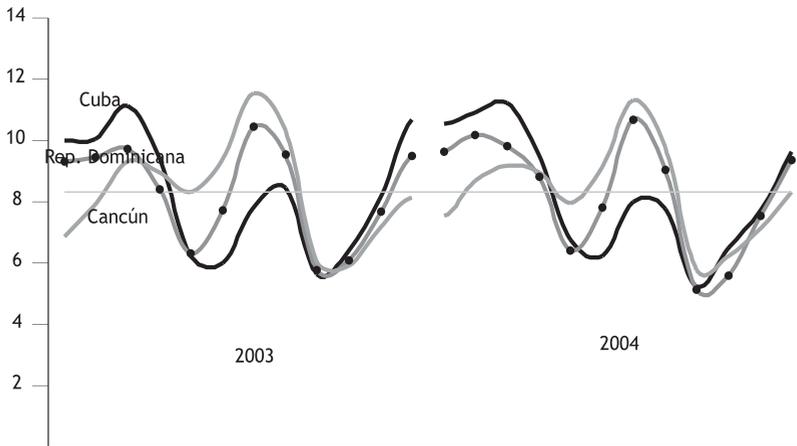
Indicador	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Desviación estándar	25,3	36,2	31,5	37,1	40,9	39,9
Promedio de arribos	147,8	147,9	140,5	158,8	170,7	193,3
Llegadas :						
– máximo	183,8	203,1	199,7	212,4	229,9	252,0
– mínimo	113,0	97,8	101,1	107,5	106,6	140,0
Máximo/mínimo	1,63	2,08	1,98	1,98	2,16	1,79
Máximo/media	1,24	1,37	1,42	1,34	1,35	1,30
Coeficiente de variación	0,17	0,24	0,22	0,23	0,24	0,21
Desviación estándar de la frecuencia relativa	1,425	2,040	1,865	1,948	1,997	1,719

Fuente: Elaboración propia a partir de información de la ONE.

Si se compara la distribución de frecuencia de las llegadas de visitantes a Cuba con otros competidores importantes del Caribe, como República Dominicana y Cancún (gráfico 6), se puede observar que para todos estos destinos es común la depresión o baja en los meses de septiembre a noviembre coincidente con la temporada ciclónica en el Caribe y el fin de las vacaciones escolares en el hemisferio norte. Por su parte, en los tres destinos son importantes las llegadas de visitantes en el primer cuatrimestre del año, principalmente en Cuba, mientras que la cresta en los meses del verano boreal es significativamente infe-

rrior en la Isla. La explicación del comportamiento diferente de la estacionalidad de los arribos en Cuba en relación al resto de los destinos del Caribe se encuentra en la composición de los mercados emisores.

Gráfico 6
CARIBE: DISTRIBUCIÓN DE FRECUENCIA DE LAS LLEGADAS DE VISITANTES, 2003 Y 2004, DESTINOS SELECCIONADOS

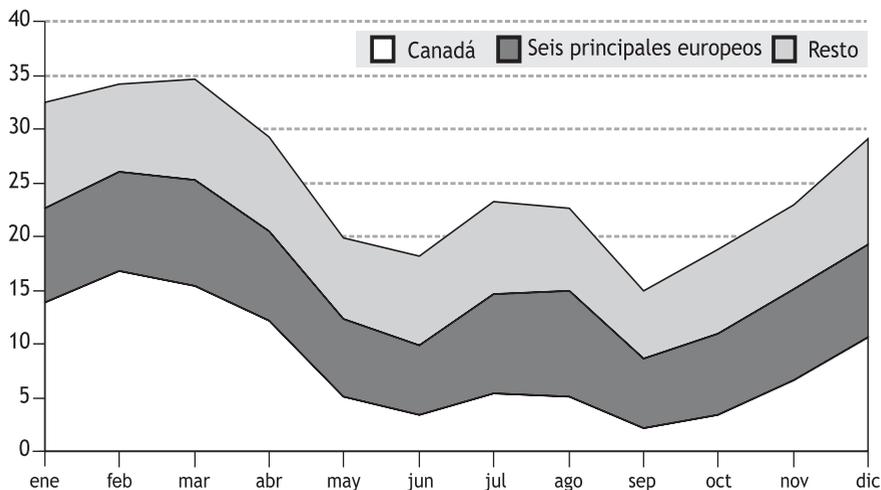


Fuente: ONE, ASONAHORES, Quintana Roo.

En este sentido, el gráfico 7 muestra la evidente y fuerte estacionalidad del mercado canadiense, el que presenta una desviación estándar de las frecuencias relativas de las llegadas para el año 2004 del orden del 4,9%, mientras que los principales emisores europeos tienen un indicador de 1,2%, y el correspondiente al resto de los países de origen de los visitantes alcanzó al 1,0%. Por otra parte, aunque la línea resultante de los principales emisores europeos indique baja dispersión, un análisis por países demuestra un comportamiento disímil entre los mismos.

Existe un grupo de factores que han incidido en la estacionalidad del destino Cuba, entre otros, se pueden citar la alta dependencia del mercado canadiense con preferencias por refugiarse en zonas cálidas durante su invierno, y la temporada ciclónica. Dada la marcada estacionalidad actual de los flujos turísticos, entre los objetivos de marketing en Cuba se establece con gran prioridad trabajar por lograr mayor linealidad en la emisión de turismo por destino.

Gráfico 7
CUBA: DISTRIBUCIÓN DE FRECUENCIA DE VISITANTES,
POR PRINCIPALES PAÍSES EMISORES



Fuente: ONE.

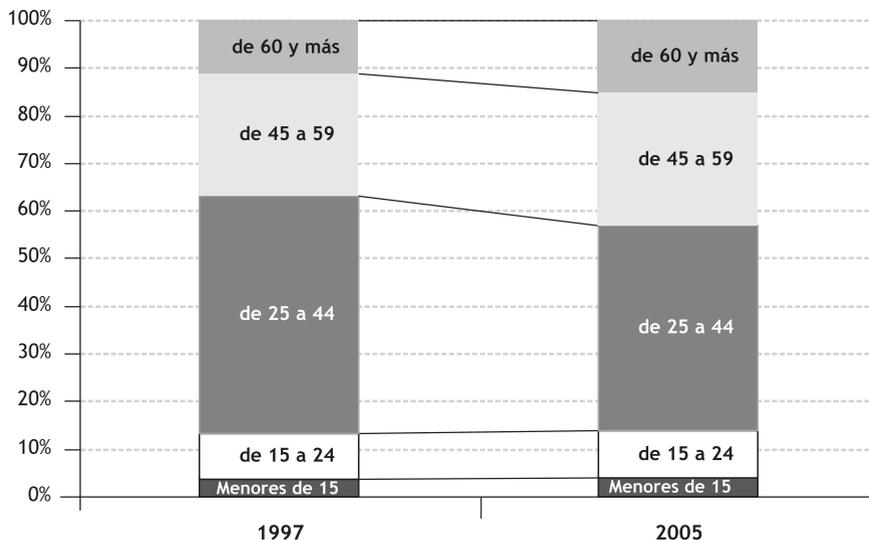
3.3 Perfil del Visitante

3.3.1 Edad

El segmento de edad predominante entre los visitantes que seleccionaron a Cuba como destino turístico en el año 2005 fue el comprendido entre los 25 y los 44 años. No obstante, con relación a 1997, se observa una propensión al aumento de los visitantes de los segmentos de mayor edad, 45 a 59 años y más de sesenta años, similar a las tendencias prevaletentes en el turismo mundial lo cual responde a la pirámide demográfica de los principales países emisores (gráfico 8).

El segmento de menores de 15 años, que ha tenido en estos años una dinámica superior a la media, es un segmento importante por estar asociado al turismo familiar. Sin embargo, sus volúmenes aún no son significativos (tabla 12).

Gráfico 8
CUBA: ESTRUCTURA DE LOS VISITANTES
POR EDAD, 1997 y 2005 (en porcentaje)



Fuente: Elaboración propia a partir de información de la ONE.

Tabla 12
CUBA: RITMO DE INCREMENTO DE LA LLEGADA
DE VISITANTES POR GRUPO ETARIO, 1997-2005
(promedio anual en porcentaje)

Grupo etario	%
Menores de 15 años	10,7
De 15 a 24 años	8,9
De 25 a 44 años	7,1
De 45 a 59 años	9,9
De 60 años y más	13,3

Fuente: Elaboración propia a partir de información de la ONE.

El análisis de los mercados emisores, permite apreciar una significativa dispersión en cuanto a la estructura etaria predominante de los mismos en relación a la media del país. La tabla 13 muestra, por ejemplo, como en los visitantes de Canadá y Estados Unidos tienen

mayor participación los menores de edad, mientras que en los venezolanos tienen una fuerte presencia el segmento de los mayores de 60 años y de China predomina el visitante joven (15 a 24 años).

El 52,8% de los visitantes que arribaron a Cuba en el 2005 fueron del sexo masculino, proporción que ha ido disminuyendo desde 1997, ya que el ritmo de crecimiento de los visitantes del sexo femenino ha sido más acelerado, 11,1% contra 7,3%.

Tabla 13
CUBA: PAÍSES EMISORES CON PARTICIPACIÓN SUPERIOR A LA
MEDIA, EN CADA SEGMENTO DE EDAD
(en porcentaje)

Tramo etario	País emisor	%	Tramo etario	País emisor	%
Más de 60 años	Venezuela	35,5	De 25 a 44 años	Rusia	60,5
	Estados Unidos	26,1		China	54,1
	Japón	18,8		Italia	54,0
	Alemania	17,0		Holanda	52,1
	Argentina	16,4		Portugal	51,2
	Canadá	15,1		Japón	50,9
	Media	15,1		España	50,5
				México	48,4
		Media	43,2		
De 45 a 59 años	Francia	32,1	De 15 a 24 años	China	14,4
	Argentina	31,0		México	12,9
	Canadá	30,6		Japón	12,5
	Alemania	29,4		Inglaterra	11,7
	Venezuela	28,9		Canadá	11,2
	Brasil	28,5		Estados Unidos	10,0
	España	28,2		Media	9,7
	Media	27,8			
Menores de 15 años	Estados Unidos	8,1			
	Canadá	6,2			
	Inglaterra	6,0			
	Francia	4,6			
	Portugal	4,3			
	Media	4,2			

Fuente: Oficina Nacional de Estadísticas.

3.3.2 Motivación del viaje

Debido a los atractivos de la oferta turística donde predomina el producto sol y playa hace que Cuba clasifique como un destino fundamentalmente vacacional, tal como lo demuestra la estructura de los motivos de viaje declarada por los visitantes a su llegada al país (tabla 14).

Cuba ha diversificado lo que se denomina “motivaciones de viaje”, siendo el más dinámico dentro del total, el turismo de salud. Aún no resultan significativos los visitantes captados por el resto de las motivaciones, algunas de ellas muy relacionados con el desarrollo económico del país como las vinculadas a los negocios, las tripulaciones de buques y de aviones, y las colaboraciones.

Las llegadas de visitantes por cruceros, si bien se han dinamizado, aún son muy bajos los niveles en comparación con otros destinos del

Tabla 14
CUBA: ESTRUCTURA DE LOS MOTIVOS DE VIAJES
(en porcentaje)

Motivos	2005	1997	Ritmo de Incremento Promedio Anual
Turísticos	77,85	89,03	7,28
Particulares	7,61	3,28	21,01
Salud	6,79	0,04	104,61
Tripulación aviones	2,44	2,78	7,15
Buques	1,79	1,03	16,64
Colaboración	0,91	1,00	7,69
Cruceros	0,74	0,21	27,93
Religiosos	0,72	0,04	58,22
Negocios	0,52	0,94	1,07
Evento	0,40	1,15	-4,46
E/g/i	0,18	0,17	10,12
Oficiales	0,05	0,33	-14,30

Fuente: Elaboración propia sobre la información de ONE.

área del Caribe. En 2005 llegaron a Cuba cantidades significativas de cruceristas provenientes de España como resultado del acuerdo entre la compañía española Pullmantur y los Ministerios de Turismo, de Transporte y el Instituto de la Aeronáutica Civil de Cuba.

Por otra parte, se vienen realizando en Cuba entre 600 y 700 eventos al año y son buenas las perspectivas para este tipo de turismo. Según las estadísticas de la Asociación Internacional de Congresos y Convenciones (ICCA), a la cual Cuba pertenece, en 2005 el país se ubicó en el quinto lugar de Latinoamérica y en el séptimo a nivel continental, mientras que la Ciudad de La Habana ocupó el cuarto lugar a nivel latinoamericano y el séptimo a escala continental, en la realización de eventos.

3.3.3 Duración de la estadía

La duración de la estadía de los turistas ha manifestado cierta tendencia a la baja. En 1997 un turista internacional pernoctaba como promedio unos 11,35 días en el país, casi un día menos a lo registrado en 1996. Ya en el año 2003 la estadía media estimada fue de 10,58 días. La evolución de esta variable refleja, por una parte, las nuevas tendencias de la demanda mundial que fracciona sus vacaciones, y por otra, los cambios estructurales de los mercados emisores por zonas geográficas (tabla 15).

En el área del Caribe, la estadía media ha oscilado alrededor de los siete días, cifra resultante de la combinación de diferentes emisores, donde predomina los Estados Unidos que presenta cerca del 50% del total de arribos a esta región. Destinos como Bahamas, Puerto Rico e Islas Vírgenes Norteamericanas se encuentran entre los de menor tiempo de estadía debido a la fuerte incidencia del turismo norteamericano, turismo de negocios y de “fin de semana”.

En el año 2004, la duración promedio de la estadía de un turista hospedado en distinto tipo de alojamiento turístico fue de poco más de cinco días (tabla 16). Este indicador no ha tenido variaciones significativas en estos tres lustros. La estancia en hoteles ha oscilado en función de la categoría de las instalaciones y del producto que éstas ofertan, generalmente las mayores estancias están asociadas a la oferta del producto sol y playa.

Tabla 15
CUBA: ESTADÍA MEDIA DE VISITANTES
DE EMISORES SELECCIONADOS
(en días)

Países	1997	2003
Canadá	9,61	8,52
Alemania	15,21	13,64
Italia	11,86	11,47
Francia	10,74	10,06
España	11,15	9,52

Fuente: Oficina Nacional de Estadísticas.

En Cuba, los turistas no realizan todas las pernoctaciones en instalaciones o establecimientos de alojamiento, una parte de ellos se hospedan en viviendas particulares. En 1997 los días alojados fuera del sistema turístico constituyeron aproximadamente el 39% del total de las pernoctaciones. En el 2004 esta proporción fue estimada en un 30%.

Tabla 16
CUBA: ESTADÍA MEDIA DE LOS TURISTAS
EN INSTALACIONES HOTELERAS
(en días)

Tipo de Hoteles	1990	1997	2004
Total	5,1	5,1	5,3
5 Estrellas	3,9	5,3	4,7
4 Estrellas	5,4	5,5	6,0
3 Estrellas	5,7	4,4	3,9
2 Estrellas	2,4	4,6	2,8

Fuente: Oficina Nacional de Estadísticas.

Un análisis de las pernoctaciones permite afirmar que las regiones más demandadas por los turistas han sido Varadero y Ciudad de La Habana. No obstante con el proceso de diversificación de la oferta los polos turísticos en desarrollo han ido ganando en participación (tabla 17).

Tabla 17
CUBA: PERNOCTACIONES POR PROVINCIA
(en porcentaje)

Provincias	2005	2000	Variación en la participación
Pinar del Río	0,9	1,2	-0,3
La Habana	0,9	1,5	-0,6
Ciudad de La Habana	25,6	21,8	3,8
Matanzas	33,7	44,2	- 10,6
Villa Clara	2,3	0,6	1,7
Cienfuegos	1,1	1,1	0,0
Sancti Spiritus	1,6	2,3	-0,6
Ciego de Ávila	9,6	8,8	0,8
Camagüey	2,6	2,8	-0,1
Las Tunas	0,3	0,6	-0,3
Holguín	11,4	7,8	3,5
Granma	0,6	1,0	-0,4
Santiago de Cuba	6,7	3,7	3,0
Guantánamo	0,3	0,0	0,3
Isla de la Juventud	2,5	2,6	-0,1
Total	100,0	100,0	0,0

Fuente: Oficina Nacional de Estadísticas.

4. IMPACTO ECONÓMICO DEL TURISMO

Para evaluar el impacto económico del turismo se consideran un conjunto de indicadores y objetivos secuenciales que lo caracterizan. Los mismos van más allá de la simple medición de los ingresos turísticos o de la ganancia empresarial. Se analiza el impacto del turismo

receptivo en la economía cubana actual, examinando en primer término el comportamiento de los ingresos derivados del turismo, su evolución en relación con agregados macroeconómicos como el PIB, así como el cumplimiento del objetivo de política económica vinculado a la generación de divisas, la generación de empleos, y por último su efecto multiplicador en el resto de las ramas de la economía.

4.1 Ingresos en Actividades Asociadas al Turismo Receptivo

Durante el periodo comprendido entre los años 1990 y 2005, los ingresos por turismo internacional se multiplicaron casi por diez. Se debe aclarar que este volumen de ingresos está conceptualmente limitado sólo al impacto directo del consumo del visitante internacional por los servicios que le son directamente ofertados y no incluye los ingresos indirectos o inducidos que se derivan de la llamada industria sin humo.

En el 2005 se registraron por este concepto unos 2,4 mil millones de Cubanos Convertibles (CUC)⁶, lo cual significa un crecimiento del 10,7% con relación al año anterior. Este ingreso corresponde en un 94% a actividades características del turismo y en un 6% a actividades no características. Dentro de las primeras se encuentran los grupos hoteleros que concentran casi el 51% del total de los ingresos estimados y la aviación civil con el 13%.

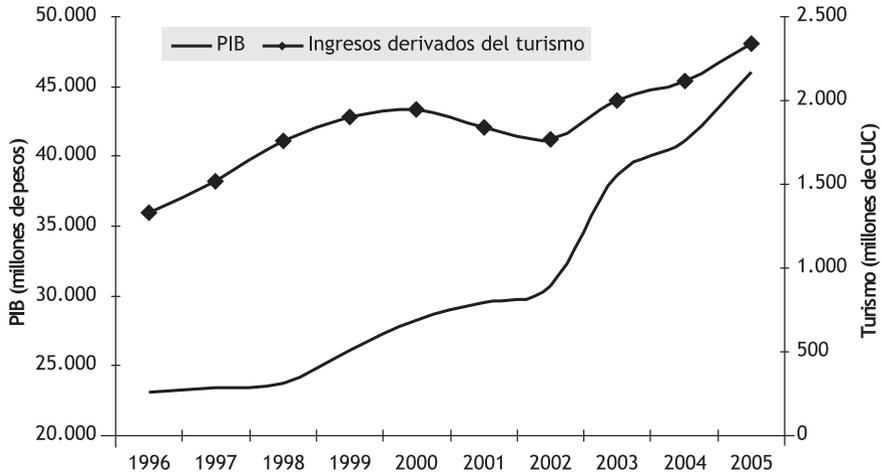
Se estima que un 16% de estos ingresos fueron captados por hogares que ofertan a turistas, fundamentalmente hospedaje y gastronomía, y por artesanos independientes.

En los gráficos 9 y 10 puede apreciarse el comportamiento de los ingresos derivados del turismo en comparación con el PIB.

La evolución de estas variables hace evidente que el desarrollo del turismo impulsó el crecimiento económico de Cuba, medido éste a través del comportamiento del PIB, inclusive en el periodo sesgado por la crisis del 11 de septiembre y la crisis económica mundial. Se estima que en el año 2002 la actividad turística representó el 7,2% en la conformación del PIB de la economía cubana.

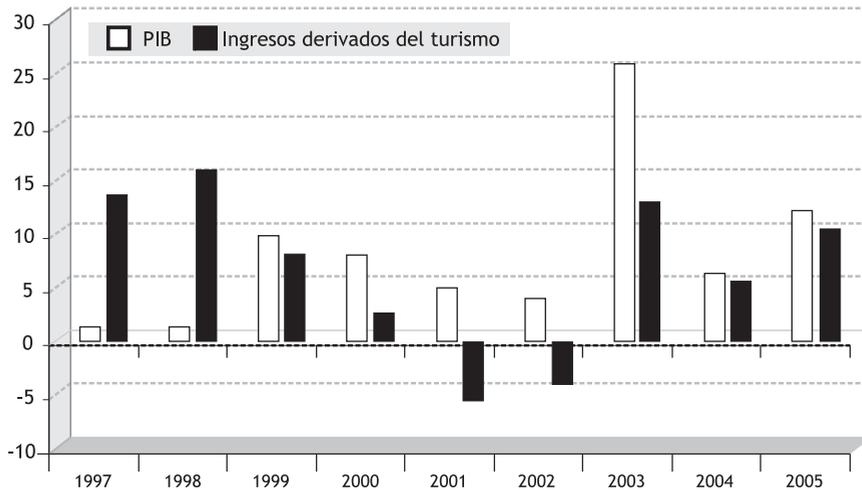
6 Un CUC = 1 dólar estadounidense en el año 2005.

Gráfico 9
CUBA: EVOLUCIÓN DEL PIB Y LOS INGRESOS
DERIVADOS DEL TURISMO



Fuente: Estimación propia con base en datos ONE.

Gráfico 10
CUBA: EVOLUCIÓN DEL PIB Y DE LOS INGRESOS
DERIVADOS DEL TURISMO
(tasa de crecimiento en porcentaje)



Fuente: Estimación propia con base en datos ONE.

Entre los años 1990 y 2005 los ingresos en actividades asociadas al turismo receptivo se incrementaron a un ritmo del 16% promedio anual.

4.2 Turismo y Sector Externo

El turismo en la primera mitad de los noventa -1994- se convirtió la principal fuente de ingresos de divisas del país, sustituyendo a la industria azucarera fuertemente deprimida. En este sentido, es conveniente analizar cuánto ha dependido la economía cubana de la actividad turística.

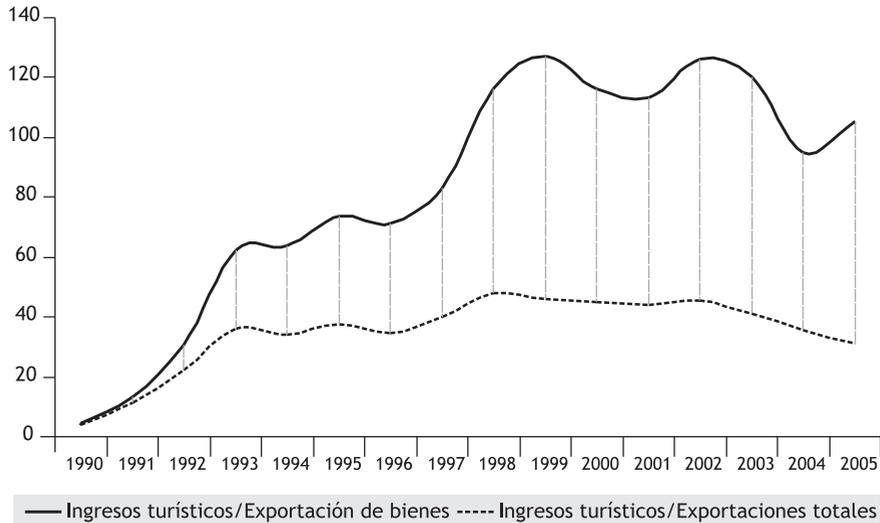
Internacionalmente, para definir la dependencia económica de los países pequeños con respecto al turismo, se utiliza la relación entre los ingresos turísticos y las exportaciones de bienes. Para Cuba, la dependencia económica examinada por esta relación, mantiene una tendencia creciente y comienza a ser significativa a partir de 1993, superando la barrera del 100% en 1998. Hacia los años 2004 y 2005 este indicador muestra una cierta inflexión, producto del repunte experimentado en las exportaciones de bienes (gráfico 11).

Según las definiciones establecidas por la Organización Mundial de Turismo (OMT), a partir de 1999 Cuba pasa a integrar el grupo de países en los cuales los ingresos turísticos son superiores al total de las exportaciones de bienes. Según la propia OMT, en el año 1995, de 127 países estudiados, sólo un 9% integraban este grupo.

Si el análisis de la dependencia económica del turismo se realiza teniendo en cuenta, además, la exportación de servicios, este índice se reduce al 31% en 2005.

La evolución de este indicador reafirma el papel fundamental que ha tenido la actividad turística en el proceso de recuperación económica del país durante los años de crisis económica. Mientras que en Cuba, en el año 1990 la participación del turismo dentro del total de bienes y servicios exportables fue sólo del 4,1%, tres lustros después su participación alcanzó al 31%. Al cierre de 2004 los ingresos asociados al turismo receptor compensaban en un 88% el déficit comercial de bienes y representaba el 35% de las importaciones de bienes, lo cual demuestra que se cumple el objetivo del desarrollo del turismo

Gráfico 11
CUBA: ÍNDICE DE DEPENDENCIA TURÍSTICA
(en porcentaje)



Fuente: ONE.

como política económica al lograr reducir el déficit exterior en el corto plazo y aumentar la solvencia frente al exterior.

4.3 Turismo como Fuente de Empleo e Ingresos Personales

Para lograr la expansión del turismo, en los últimos 15 años, se duplicó la fuerza laboral en el sector. La actividad turística ha sido una importante fuente de empleo para la población joven.

Con el propósito de ofrecer servicios de elevada calidad, se ha estimulado la preparación con mayor rigor, y la capacitación y superación de la fuerza laboral. Con esa intención surgió FORMATUR, con 18 centros de formación en turismo distribuidos en todo el territorio nacional. La labor de esa institución se complementa con TUREMPLEO, entidad que se dedica a la selección del personal, con 23 oficinas en la isla.

El empleo en la industria hotelera representa una porción significativa y visible del empleo directo en turismo. En 2005, todos los hoteles de Cuba empleaban a más de 49 mil trabajadores, esto significa poco menos de un empleado por habitación (0,88 empleados/habitación).

A diferencia de otros países donde gran parte del empleo en el turismo es de naturaleza temporal o de tiempo parcial, en Cuba el 80% de los trabajadores se mantiene empleados a tiempo completo.

Se ha estimado que, en el año 2003, más de 145 mil trabajadores estaban vinculados a la oferta de servicios turísticos (tanto destinados al turismo interior como al receptivo), de ellos, casi 122 mil estaban vinculados directamente a actividades turísticas o sea en relación directa con el turista.

De forma intuitiva, se puede afirmar que este total, el cual representa alrededor de un 3,6% de los ocupados en la economía nacional en todas las formas de propiedad, está subvalorado ya que no incluye aquellos trabajadores vinculados al turismo pero pertenecientes a los Ministerios de la Construcción, Industria Ligera, Sidero-mecánica, Informática y Comunicaciones relacionados con los servicios productivos, las inversiones, el orden público, etc.

4.4 Turismo y Economía Nacional

El turismo no sólo es una fuente cada vez más importante de divisas, sino que al potenciar el desarrollo de un complejo número de actividades internas ejerce un "efecto arrastre" a la industria nacional.

A inicios de la década del noventa las producciones nacionales destinadas al turismo se caracterizaban por la pobre calidad y el escaso volumen, y sólo representaban el 12% del total de los insumos utilizados por el sector. Con el desarrollo acelerado de la actividad turística, los productores nacionales enfrentaron importantes retos: transformarse tecnológicamente, ganar en calidad, diversificar la producción, mantener una estabilidad en los suministros y elevar su presencia dentro de la esfera turística. Los resultados obtenidos por estas entidades productoras han hecho posible que en los últimos años

los suministros nacionales representen el 70% de las compras en la actividad turística.

A pesar de los logros de los productores nacionales, aún existen insuficiencias que limitan el incremento de su participación en el sector. En la esencia de estos aspectos gravitan problemas de carácter técnico-productivo, organizativos, financieros y de comercialización, que son necesarios resolver con un enfoque integral de la actividad turística desde el punto de vista económico.

5. RETOS ESTRATÉGICOS

Cuba está obligada a responder a los retos que representa estar ubicada en la zona del Caribe, la aparición de nuevos destinos competidores y los cambios de la demanda turística internacional.

Las estrategias para el desarrollo turístico futuro de Cuba, se deberán concentrar en la creación de productos nuevos y diferenciados, jerarquizando el medio ambiente y la calidad y en la captación de nuevos mercados emisores.

El más importante de todos nuestros productos, sol y playa, deberá complementarse con otras ofertas como deportes acuáticos, aventura, cultura, compras, bodas y lunas de miel, entre otros. Entre las principales modalidades de producto turístico a desarrollar se encuentra el turismo de naturaleza que es percibido como un complemento enriquecedor de los productos sol y playa o ciudad, y también como un componente esencial para la realización de viajes de multi-destino.

El turismo de salud tiene sus principales potencialidades en una rica experiencia y prestigio en programas de atención médica especializada, así como los atractivos que ofrece el turismo de SPA.

Se deberá trabajar por reducir la vulnerabilidad provocada por la concentración de la demanda. En los países emisores ya establecidos habrá que buscar aquellos nichos de mercado donde existen posibilidades de obtener nuevos clientes.

En la apertura de nuevos mercados inciden de manera directa una serie de factores externos tales como la facilidad de acceso, fundamentalmente el aéreo, así como por el riesgo que estén dispuestos a asumir los tour-operadores, dos de los eslabones fundamentales de la cadena turística más involucrados en el actual proceso de globalización del sector.

La comercialización del destino turístico realizada mayoritariamente por los tour-operadores internacionales representa un factor de dependencia por su poder de negociación, a la que se enfrentan la mayoría de los destinos receptivos del Caribe.

Para participar más activamente en la comercialización del mercado turístico cubano se debe trabajar en tres direcciones fundamentales. Una encaminada a fortalecer el papel y la acción de los tour-operadores y agencias de viajes nacionales, otra con las cadenas hoteleras nacionales y finalmente con la línea aérea de bandera nacional.

Paralelamente se debe lograr incrementar las llegadas de turistas individuales mediante el desarrollo de las nuevas tecnologías de la información al servicio de la actividad turística, que permitan tener una presencia virtual en varios sitios de Internet y facilitar el comercio electrónico de los servicios turísticos.

Otra de las áreas estratégicas lo constituye la comunicación turística. En este sentido, Cuba debe trazar una estrategia de comunicación que le permita maximizar los recursos disponibles para esta necesaria actividad e invertirlos en aquellos mercados donde se obtenga una elevada rentabilidad económica. Especial atención habrá que prestar en la promoción en los mercados no tradicionales.

En cuanto a los canales de distribución, se deberán tener en cuenta que las nuevas tecnologías de la información hacen necesario que el sistema turístico cubano se adapte a los nuevos usos del mercado, entre los que se citan, la tendencia a hacer reservas con poca antelación y la generalización de la comercialización a través de Internet.

Se debe explotar aún más la conformación de alianzas estratégicas entre las entidades presentes en el desarrollo turístico cubano, que posibiliten tanto un óptimo empleo de sus recursos financieros, materiales y humanos, como la toma de determinadas decisiones.

Al ser el destino turístico cubano una isla y constituir la vía aérea el medio fundamental de entrada al país, se debe prestar una significativa atención a la mejora de las conexiones externas e internas. En el caso de los vuelos internacionales se debe trabajar para potenciar los vuelos regulares y mejorar la proporción de los vuelos regulares/charteres.



Capítulo 6

CUBA: EL DESARROLLO DE LA SALUD PÚBLICA, SITUACIÓN ACTUAL Y PERSPECTIVA

Georgina Cossío Carricarte¹

Introducción

En la época anterior al triunfo de la revolución, el acceso de los estratos más pobres a los servicios de salud era insuficiente, debido a la ausencia de una política nacional para el desarrollo de estos servicios, de programas integrales para el control de las enfermedades que más aquejaban a la población, y de personal calificado e infraestructura que garantizaran las condiciones mínimas indispensables para el desempeño del sector de la salud pública.

La salud pública en Cuba ha constituido una prioridad desde los inicios de la lucha de liberación. En la “Historia me Absolverá” Fidel refleja la situación política y socio-económica del país, caracterizada por el cuadro de salud de la población en aquel momento y traza los lineamientos generales para modificarla.

En su juicio tras el ataque al Cuartel Moncada, entre otros elementos planteaba:

“...lo inconcebible es que haya niños que mueran sin asistencia médica, lo inconcebible es que el treinta por ciento de nuestros campe-

¹ Directora de Desarrollo Social del Ministerio de Economía y Planificación.

sinos no sepan firmar y el noventa y nueve por ciento no sepa historia de Cuba; lo inconcebible es que la mayoría de las familias de nuestros campos estén viviendo en peores condiciones que los indios que encontró Colón al descubrir la tierra más hermosa que ojos humanos vieron”

Al triunfo de la revolución se estableció en la Constitución de la República el derecho de todos los ciudadanos a la atención y protección de su salud; erigiéndose el estado cubano como el principal responsable por ello y garantizando este derecho constitucional de forma gratuita y con accesibilidad para todos, sin distinción de sexo, raza, edad o cualquier otra condición social.

El carácter humanista del proceso revolucionario ha hecho de la salud uno de los pilares del desarrollo social, favoreciendo nuestra solidaridad en la arena internacional. Cuba ha viabilizado diversas actividades en materia de cooperación. Actualmente alrededor de unos 28 mil trabajadores de la salud prestan sus servicios en 68 países. Paralelamente existe un programa de formación de recursos humanos, al crearse la Escuela Latinoamericana de Ciencias Médicas y el nuevo programa de Formación de Médicos Latinoamericanos, con unos 10 mil estudiantes extranjeros que actualmente cursan en nuestro país estudios superiores en Medicina, Estomatología y Licenciatura en Enfermería.

En la actualidad la globalización de la crisis económica, unido al insuficiente financiamiento que los países destinan a los programas sociales, constituye un desafío contemporáneo para alcanzar la salud y el bienestar, elevar la calidad de vida y lograr el desarrollo social.

1. EVOLUCIÓN DE LOS SERVICIOS DE SALUD

En el período posterior al triunfo de la Revolución pueden identificarse varias etapas en el proceso de desarrollo de la salud pública cubana.

1959-61: período de enfrentamiento a las necesidades más apremiantes y establecimiento de la base material y organizativa para el desarrollo ulterior de los servicios de salud.

Década de los 60: período de consolidación del Sistema Único de Salud. En este período las acciones principales fueron:

- Creación del Ministerio de Salud Pública, con funciones rectoras para toda la actividad en el país.
- Creación del servicio médico rural.
- Creación de las áreas de salud y los policlínicos.
- Desarrollo de programas de salud contra las principales enfermedades.
- Programa de vacunación.

Década de los 70: período de perfeccionamiento del sistema de salud y descentralización administrativa de los servicios de salud hacia las provincias. La mejora del estado de salud de la población logra resultados destacados. Las principales acciones realizadas fueron:

- Creación del policlínico comunitario y el modelo de medicina en la comunidad.
- Programas nacionales para la atención a la salud de grupos especiales de la población (materno infantil, trabajadores, escolares, etc.).
- Descentralización del sector salud y transferencia a los gobiernos locales, en lo referido a la administración de la misma.
- Integración al Ministerio de Salud Pública de los centros universitarios para la formación de médicos, estomatólogos y licenciados en enfermería.

Década de los 80: período de desarrollo acelerado de los servicios de salud. Se aplica la política de la “Potencia Médica” que consistió en:

- Ejecutar un programa de ampliación y modernización de los hospitales pediátricos del país; la construcción de 31 salas de terapias intensivas pediátricas; la construcción de policlínicos de especialidades; la creación de nuevos servicios; y la modernización del equipamiento.
- Revitalizar el servicio médico rural, remozando la red de hospitales rurales y mejorando su equipamiento.
- Ampliar la cobertura de la enseñanza en medicina, con la creación de Facultades de Ciencias Médicas en todas las provincias del país.
- Introducir y extender el uso de altas tecnologías extranjeras y nacionales.
- Desarrollar el programa de especialidades médicas.
- Iniciar, a partir de 1984, el programa del Médico de la Familia, con un promedio de 600 habitantes asignados a cada médico. Para ello se creó la especialidad de Medicina General Integral, que eleva la capacidad y el prestigio de la atención ambulatoria.
- Fortalecer el servicio higiénico epidemiológico, mediante una nueva estructura nacional.
- Inaugurar el hospital “Hermanos Amejeiras”, institución de alto nivel, con moderno equipamiento y formas superiores de organización del trabajo médico hospitalario.

Es relevante destacar en esta década, la importancia que para el sistema tuvo la constitución de la Asamblea Nacional del Poder Popular, la implantación de la División Político Administrativa y el establecimiento de los Órganos Locales del Poder Popular, como acciones fundamentales en el proceso de institucionalización y descentralización administrativa en el país, lo que contribuyó al desarrollo y autonomía de cada territorio. En esta etapa la salud pública alcanza su mayor desarrollo y logra las mayores potencialidades.

Década de los 90: se afronta una difícil situación económica en el país que pone en riesgo los logros alcanzados en el estado de salud de la población.

La desaparición del campo socialista y la agudización del bloqueo estadounidense, con las leyes Helms=Burton y Torricelly, provocó, a partir de 1991, una drástica reducción del Producto Interno Bruto (PIB) que alcanzó al 35%, así como una fuerte disminución de las importaciones (50%) con relación al nivel alcanzado en 1989.

El gasto social tuvo una reducción de aproximadamente 20%. En esta etapa se produjo una importante disminución en los recursos materiales disponibles (insumos, mobiliarios y equipos) y en el proceso de inversión, lo que trajo como consecuencia un deterioro en la calidad de los servicios prestados.

El sector de la salud ha sido uno de los más afectados por el bloqueo económico estadounidense, cuyos efectos se recrudecen en 1990, por la imposibilidad de adquirir productos médicos en Estados Unidos, la presión que ejerce el gobierno de este país a transnacionales de otros países para que no comercien con Cuba, así como, por la ruptura de contratos que han ocurrido como consecuencia de la adquisición por firmas estadounidenses de laboratorios de terceros países que tradicionalmente comerciaban con Cuba.

Esta situación, junto con la crisis económica, afectó programas fundamentales como el materno-infantil, el del cáncer, el de urgencia médica y terapia intensiva, la atención al paciente renal crónico y también a los laboratorios clínicos, los equipos médicos y la actualización bibliográfica, lo cual puso en riesgo la vida de seres humanos. Sin embargo, atendiendo a la prioridad que el Estado cubano concede al sector de la salud, a partir de 1994, se ha producido una recuperación gradual la que se mantiene hasta el presente.

En el sector salud, los ingresos fundamentales son asignados por el presupuesto del estado, aunque existe la posibilidad de generar ingresos en divisas en algunas actividades, dentro de las que se encuentran fundamentalmente la venta de servicios médicos a extranjeros. Para salir de esta situación de crisis, se proyectaron un grupo de acciones, entre las cuales debemos destacar:

- Se definieron objetivos, propósitos y directivas para mejorar la salud de la población cubana hasta el año 2000.
- Se establecieron medidas para enfrentar las restricciones económicas.
- Se incrementó la eficiencia en el uso de los recursos disponibles.
- Se establecieron programas priorizados de atención médica.
- Se creó el sistema integrado de urgencia médica.

Nuevo milenio: se inicia una revolución en los servicios de salud, al definirse un conjunto de nuevas estrategias para los servicios y la docencia médica, potenciándose un grupo de programas de alta prioridad, entre los cuales se encuentran:

- Cirugía de mínimo acceso.
- Salas de terapia intensiva.
- Servicios de hemodiálisis.
- Perfeccionamiento del servicio de ópticas.
- Construcción del “Policlínico Necesario”.
- Reparación de consultorios del médico de la familia.
- Reparación de farmacias.
- Informatización de los servicios de salud.
- Ampliación de los servicios de endoscopía.
- Servicios de fisioterapia y Medicina Natural y Tradicional.
- Servicios de ultrasonido.
- Incremento de las especialidades médicas.
- Ampliación de los servicios de estomatología.
- Trombólisis.
- Desarrollo de la biotecnología.
- Proyección internacional de la medicina cubana.

2. LOGROS ALCANZADOS EN EL CAMPO DE LA SALUD

2.1 Mejora en la Calidad de Vida

Entre los logros de la atención médica en el país se pueden mostrar la evolución de dos indicadores fundamentales: la tasa de mortalidad infantil y la esperanza de vida al nacer, cuyos resultados comparan con ventaja con los de los países más desarrollados del mundo.

La tasa de mortalidad infantil muestra un notable descenso, reduciéndose de 60,0 por mil nacidos vivos en 1960 hasta 5,8 en el año 2004, lo que ubica al país entre los de más bajo valor en el ámbito internacional. Así mismo, la población cubana muestra en el período 2001-2003 una esperanza de vida al nacer de 77 años, similar a la de los países desarrollados (tabla 1).

Durante más de 40 años los servicios de salud de Cuba han ocupado un lugar destacado en América Latina, lo cual se ha logrado a

Tabla 1
CUBA: PRINCIPALES INDICADORES DE CALIDAD DE VIDA,
AÑOS SELECCIONADOS

Indicadores	UM	1999	2000	2004
Esperanza de vida al nacer	años	75.0 ¹	77.0 ²	77.0 ²
Promedio de habitantes por médicos	unidad	171	169	161
Promedio de habitantes por estomatólogos	unidad	1121	1124	1075
Consultas médicas y estomatólogos por habitantes	unidad	7.1	7.2	5.5
Consultas externas de asistencia médica	miles	60.866	60.709	42.997
Consultas en policlínicos	miles	50.782	51.346	36.290
Tasa de mortalidad infantil por 1.000 nacidos vivos	unidad	6.4	7.2	5.8
Tasa de mortalidad materna directa x 100.000 NV	unidad	30.5	32.8	21.2
Índice de bajo peso al nacer	%	6.5	6.1	5.5
Gastos por habitantes	pesos	153.52	165.99	201.99

Notas: 1 = Período 1994-1995.

2 = Período 2001-2003.

Fuente: *Elaboración propia con base en datos ONE.*

través de un esfuerzo sostenido y una adecuada organización institucional, concebida en tres niveles:

- Primario: en el cual las principales instituciones son el Médico de Familia, los policlínicos y las clínicas estomatológicas.
- Secundario: que tiene por instituciones a los hospitales.
- Terciario: con los institutos de investigación por especialidades de la medicina

El programa de policlínicos y el de Médico y Enfermera de la Familia, iniciado en 1984, ha permitido alcanzar una mayor y mejor accesibilidad a los servicios de atención primaria, que cuenta con equipos de salud en constante perfeccionamiento, lo que ha facilitado la calidad y el desempeño profesional. Resultados que muestran las ventajas de este sistema se refleja en la reducción de los ingresos hospitalarios, los cuales en el año 1984 alcanzaban una cifra de 15,1 ingresos cada 100 habitantes y han pasado a 10,2 en el año 2004.

Al cierre del 2004, Cuba contaba con 444 policlínicos, 33.015 Médicos de Familia y 14.074 consultorios, lo que permitió darle cobertura al 99,4% de la población.

Por otra parte, ya a partir del año 1959, comenzó un importante trabajo social, legislativo y de asistencia médica, que garantizó la salud y la asistencia social para los adultos mayores, con vista a lograr el incremento paulatino de la calidad de vida de la población.

A partir de 1985 se inicia la atención hospitalaria especializada al anciano, se crea el primer servicio de geriatría del país y comienza la residencia en esta especialidad; seguidamente se crearon los servicios de geriatría en los principales hospitales docentes de la capital, así como en otras provincias.

Otro factor con una importante incidencia en la mejora de la salud de la población lo constituye la realización de grandes campañas de vacunación, abarcando todo el país, contra enfermedades que en épocas anteriores resultaron verdaderos azotes para la población

El programa de inmunizaciones, elemento prioritario dentro del sistema como actividad preventiva, es una de las labores más trascendentales en la atención primaria de salud. El esquema de vacunación vigente abarca la inmunización contra diez enfermedades.

Como resultado de este trabajo, han cambiado radicalmente las causas de muerte y han desaparecido diversas enfermedades. Han pasando a un primer plano aquellas enfermedades adquiridas o crónicas, cuyos factores de riesgo están relacionadas fundamentalmente con elementos de estilo de vida de las personas y con el medio ambiente, y las que están asociadas a la prolongación de la vejez y a una esperanza de vida mayor (tabla 2). Han quedado erradicadas las enfermedades infectocontagiosas, tales como el paludismo, la poliomielitis, la difteria y el tétanos del recién nacido, así como han desaparecido dentro de las principales causas de muerte la gastroenteritis, las enfermedades diarreicas agudas y la tuberculosis.

Tabla 2
CUBA: EVOLUCIÓN DE LAS PRINCIPALES CAUSAS DE MUERTE
EN TODAS LAS EDADES, AÑOS SELECCIONADOS
(tasas por 100 mil habitantes)

Enfermedades	1990	1995	2004
Enfermedades del corazón	201,3	201,3	186,9
Tumores malignos	128,8	133,2	166,6
Enfermedades cerebro- vasculares	65,4	70,7	73,6
Influenza y neumonía	35,4	40,0	58,5
Accidentes	49,4	53,3	39,1
Enfermedades de las arterias y vasos capilares	26,9	32,2	28,9
Enfermedades crónicas de las vías respiratorias	19,1	22,4	27,3
Demencia y enfermedad de Alzheimer	8,9	10,5	20,4
Diabetes mellitus	21,5	22,9	10,5
Lesiones autoinfligidas intencionalmente	20,4	20,2	13,3

Fuente: Oficina Nacional de Estadísticas (ONE).

2. 2 Productos Farmacéuticos y Biotecnológicos

Al triunfo de la revolución el mayor porcentaje de los productos farmacéuticos que se consumían en Cuba, procedían de Estados Unidos, país que cuenta con un gran desarrollo científico-técnico en la rama de la medicina y de los productos farmacéuticos o biotecnológicos, con producciones de medicamentos exclusivos y empresas transnacionales que dominan el mercado mundial de los medicamentos.

En esa época, la venta de medicamentos en Cuba alcanzaba los 60 millones de pesos por año. No había una industria farmacéutica nacional desarrollada y las empresas entonces existentes, aproximadamente 400, podían clasificarse en tres grandes grupos: sucursales de laboratorios extranjeros, representantes de laboratorios extranjeros y laboratorios cubanos de producción.

Esta industria dominada por intereses foráneos, no logró avances en el desarrollo de medicamentos a partir de materias primas nacionales. Tampoco estimuló la investigación y el desarrollo de productos, y las relaciones entre la industria farmacéutica y la medicina estaban limitadas exclusivamente al aspecto comercial.

Durante los años 1960 y 1961 los laboratorios extranjeros disminuyeron sus importaciones o cerraron sus dependencias en Cuba, sumándose al bloqueo ya iniciado en otros productos. Los laboratorios nacionales, por intervención, nacionalización, compra o donación, pasaron a propiedad estatal y en abril de 1961 se creó la Empresa Consolidada de Productos Farmacéuticos del Ministerio de Industrias.

Esta nueva empresa se caracterizó por la dispersión de sus recursos en un elevado número de unidades y por la utilización de métodos artesanales de producción en condiciones industriales mínimas. Se hizo evidente la necesidad de una reestructuración, a fin de crear las condiciones de una producción en mayor escala y permitir el flujo correcto de la misma. A partir del año 1968, se tomó la decisión de que fuera el Ministerio Salud Pública (responsable directo de la salud) quien asumiera la gestión económica de las empresas de medicamentos con el fin de buscar una mejor correspondencia entre la producción de medicamentos y los servicios de salud.

En el año 2001, cuando se habían alcanzado los objetivos básicos del desarrollo de la industria farmacéutica y la industria química básica, dependiente del Ministerio de Industria Básica (MINBAS), también había logrado un desarrollo significativo, se tomó la decisión de unificar toda la actividad de producción de medicamentos, desde los insumos básicos al producto final, en el MINBAS.

La producción de medicamentos que en los primeros años de la década de los 90 (1990-1993), como consecuencia de la crisis que afectó al país, había sufrido una reducción de un 35%, logra recuperarse y en el año 2005 alcanza un crecimiento de un 26% respecto al

año anterior, excluyendo productos estomatológicos y veterinarios. A partir de ahí, se establecen nuevas proyecciones para este sector, entre ellas, continuar incrementando la producción de medicamentos, introducir nuevos productos, continuar trabajando en la ampliación y modernización de las capacidades existentes, e incrementar la producción en más de un 18% en el año 2006.

Actualmente el cuadro básico de medicamentos está compuesto por 532 productos de producción nacional y 291 productos importados, para un total de 823 medicamentos.

Una particularidad del desarrollo de la biotecnología en Cuba fue su orientación inicial predominante hacia la medicina, lo cual asemeja su patrón evolutivo al de los países desarrollados.

El inicio del desarrollo y la utilización de la biotecnología en el país se ubican a comienzos de 1981 con la producción del Interferón, producto que fue aplicado exitosamente en junio de 1981 para combatir la epidemia de dengue hemorrágico. En 1985 se comienza la producción de dos tipos de interferones recombinantes (Alfa2 y Gamma), que se incorporan al tratamiento de enfermedades neoplásicas, virales, hepáticas y afectaciones oculares.

Otro avance destacado lo constituye la producción de anticuerpos monoclonales, un tipo especial de inmunoglobulina producida artificialmente a partir de células de una sola familia.

En vacunas y preparados vacunales se han obtenido logros relevantes, entre otros, la primera vacuna en el mundo contra el meningococo del grupo B, así como la vacuna contra la hepatitis B por recombinación del ADN en levaduras, lo que hace a Cuba el único país en desarrollo con posibilidades de producirlas.

3. ACCIONES EN DESARROLLO

Desde fines de 1999 se ha producido una importante transformación dentro del desarrollo social alcanzado por el país. Con el objetivo de elevar la calidad de la educación y la cultura integral de nuestro pueblo,

su salud y calidad de vida, se ejecutan en la esfera social un conjunto de más de 150 programas, conformados por más de 300 tareas.

Existe la voluntad política de continuar priorizando y desarrollando las principales líneas estratégicas del sistema de salud, con vista a lograr el objetivo de elevar gradualmente la salud de la población, lo que contribuirá al incremento de su calidad de vida, que se refleja en mayores niveles en la calidad de los servicios y mayor satisfacción de la población.

Para la consecución de este objetivo es necesario perfeccionar la gestión, elevar la eficiencia, y lograr completar las necesidades de personal, otorgándole estabilidad al personal técnico calificado del sector, para lo cual se desarrolla un conjunto de programas con vista a lograr una medicina de excelencia.

3.1 Policlínico Necesario

“Hoy estamos haciendo una verdadera revolución en el campo de la salud y a la vuelta de un lustro, las perspectivas de vida en Cuba deben alcanzar los 80 años y nuestros servicios médicos serán de máxima calidad” (Fidel Castro Ruz).

Este programa consiste en convertir a los policlínicos en centros que respondan a las necesidades de la comunidad según sus características de morbilidad, mortalidad y accesibilidad a los servicios diseñado como “un traje a la medida”. Para ello se remodelan los policlínicos e implementan nuevos servicios en los mismos, cuya idea esencial es acercarlos a la población, garantizándole bienestar a la comunidad. La atención primaria será asumida fundamentalmente por los policlínicos, para que los hospitales puedan consagrarse a la atención a los problemas de salud que requieran particular tratamiento y el empleo de recursos, instalaciones y medios técnicos adecuados para esa tarea.

Se terminó la reparación de 143 policlínicos y este proceso continuará en el año 2006, en el cual se ha previsto la reparación de 186 policlínicos adicionales en todo el país. A su vez se han incrementado el número de servicios de electrocardiogramas abarcando la totalidad de los 498 policlínicos del país.

Se inauguraron 31 servicios de ultrasonidos en la Ciudad de la Habana y 26 en el resto de las provincias, con equipos de alta resolución que permiten explorar en esos centros de atención primaria riñón, hígado, vesícula, bazo, aparatos ginecológicos y realizar diagnósticos obstétricos relacionados con el feto en las embarazadas.

En la Ciudad de la Habana, 30 de sus 82 policlínicos tendrán servicios de emergencia para casos vasculares u otros similares, ambulancias y el personal adecuado para una atención inmediata. A su vez, el resto de los policlínicos del territorio estará en condiciones de prestar los servicios de urgencia y tendrán la posibilidad de solicitar ambulancias al punto más próximo, a fin de trasladar al paciente al hospital pertinente más cercano.

Todos los policlínicos del país dispondrán de servicios de rehabilitación dirigidos a afecciones de orden físico, enfermedades de huesos y músculos, discapacidades, estimulación al desarrollo psicomotor para los niños que lo requieran y afecciones neurológicas. Para apoyar esta tarea se trabaja en la formación del personal técnico calificado, impartándose cursos para la formación de especialistas y técnicos en rayos X, terapia física y rehabilitación, laboratorio clínico y Bancos de Sangre. Hasta el año 2005 se graduaron 2.122 alumnos en estas áreas. La matrícula actual es de 3.271, mientras que 7.200 estudiantes cursan Licenciatura en Tecnología de la Salud, los cuales pueden continuar sus estudios superiores en siete especialidades del perfil biológico.

Como resultado de este programa se reduce a 600 metros promedio la distancia que recorre el paciente para acceder a estos servicios especializados. Con anterioridad los pacientes debían desplazarse más de 20 kilómetros.

3.2 Reconstrucción y Modernización de Hospitales

Se está llevando a cabo la reconstrucción y modernización en 61 hospitales en todo el país, programa que se desarrolla a un costo, sólo en equipos de alta tecnología, de 400 millones de dólares. Este programa concibe al moderno hospital caracterizado por la elegancia y el confort de sus instalaciones, la excelencia de sus servicios, la efi-

ciencia de su gestión, y la profesionalidad y humanidad de su personal. También se avanza en la construcción de 19 alojamientos asociados a instalaciones hospitalarias

3.3 Medicamentos y Farmacias

Con el propósito de incrementar la disponibilidad de medicamentos y satisfacer las necesidades de la población se ha realizado un especial esfuerzo con los servicios farmacéuticos, introduciendo importantes cambios en la estructura productiva.

Se hizo una revisión del cuadro básico de medicamentos, sustituyendo medicamentos por productos más actuales con mayor nivel de efectividad y de duración y de una nocividad menor. Actualmente se dispone de los medicamentos de importación que requiere la población para el tratamiento de enfermedades crónicas, pero aún se presentan algunas dificultades con la disponibilidad de los medicamentos de producción nacional, concentrándose los problemas en la importación de la materia prima y la certificación de los productos.

En las farmacias se ha mejorado las condiciones de trabajo de los 17.188 trabajadores y se llevó a cabo la reparación de las instalaciones, así como la construcción de nuevos establecimientos, que permiten brindar un buen servicio a la población.

Otro esfuerzo importante se realizó en la informatización del sistema de droguerías y farmacias para lo que se adquirieron computadoras para todas las farmacias del país. De esta manera se lleva en estos medios el control de los medicamentos y se ha implantado un servicio “*on line*”, que permite conocer instantáneamente la disponibilidad de medicinas en cada lugar.

Se creó el servicio de mensajería en 404 farmacias, donde la concentración de la población lo requería. Este servicio permite acercar el medicamento a ancianos que viven solos o con dificultad para trasladarse, minusválidos o personas con alguna discapacidad. Se brinda también a embarazadas y enfermos.

Se desarrolla un nuevo concepto consistente en concebir las farmacias como un centro asistencial, no como una unidad de comercio

minorista donde sólo se venden medicamentos, en la que los usuarios reciban orientación e intercambien con los especialistas del lugar.

3.4 Rehabilitación de Servicios

“Estamos avanzando hacia la excelencia en la atención primaria” (Fidel Castro Ruz).

No ha sido olvidada la reparación de las casas-consultorios de los médicos de la familia, comenzando por Ciudad de la Habana, donde se inició este programa hace 19 años. De ellos, 755 han sido completamente restaurados y se encuentran en ejecución 176 más. Esto permite elevar la calidad del servicio a la comunidad y el bienestar del personal técnico.

Se crearán nuevos servicios de estomatología y se dotarán los existentes con los medios necesarios para elevar la eficiencia y calidad en la atención estomatológica y la confección de prótesis dentales. Un número importante de policlínicos y clínicas estomatológicas contarán con servicios de urgencia las 24 horas.

Se dispone de 206 ópticas, mejorando significativamente el servicio a la población, y se ha decidido equipar con equipos de alta tecnología a 24 centros oftalmológicos. Se aspira a contar con una óptica en cada municipio y de esta manera reducir considerablemente el tiempo de entrega de los espejuelos.

En lo inmediato, se crearán 23 nuevos servicios para el tratamiento de pacientes con insuficiencia renal que requieren de la hemodiálisis, así como 17 plantas de tratamiento de agua, imprescindibles para el funcionamiento de los riñones artificiales.

3.5 Desarrollo de la Genética

“Nuestro país reúne hoy las condiciones para acelerar las investigaciones relacionadas con el Genoma Humano e integrarse a ese proyecto científico internacional dirigido al estudio de los genes donde participan las naciones altamente desarrolladas” (Fidel Castro Ruz).

El 5 de agosto del 2003 se inauguró el Centro Nacional de Genética Médica y se graduaron 202 Master en Asesoramiento Genético. El moderno centro coordina la red de genética del país, forma recursos humanos e investiga los problemas de salud vinculados con causas genéticas, integrando los estudios poblacionales, clínicos y de laboratorio. Dispondrá de tres laboratorios con tecnología única en el país para el diagnóstico especializado de diferentes patologías, muchas de las cuales no podían detectarse hasta el presente. En uno de los laboratorios, el de Errores Congénitos del Metabolismo, una vez que trabaje a plena capacidad, será posible diagnosticar un total de 92 enfermedades, en comparación con las nueve que se lo-gran detectar hoy.

La institución abre posibilidades para estudiar la predisposición a padecer tumores como los de mama, la hipercolesterolemia familiar y otros factores de riesgo que causan enfermedades del corazón o cerebro-vasculares, a fin de trabajar de manera preventiva sobre esos procesos y prolongar la esperanza de vida de la población con mejores niveles en su calidad de vida. Además, diagnostica 93 enfermedades heredo-metabólicas y 44 con técnicas de biología molecular.

Se han formado 406 master en asesoramiento genético, en apenas tres años, ubicados en todos los municipios del país. Como parte de este programa se realizó una investigación psico-social, psicopedagógica y clínico-genética, en la cual participaron 30 mil profesionales de las ciencias médicas y personal de dirección y apoyo, donde fueron estudiados 366.864 casos, de los cuales 140.489 con retraso mental en los 169 municipios de la nación, en la que se destaca la importante colaboración brindada por la población.

Como resultado de los esfuerzos realizados se asesoró a 1.093 parejas a las que se diagnosticó problemas en el feto. Con estos casos de posibles fallecidos en el primer año de vida y que fueron evitados, la tasa de mortalidad infantil del país en el año 2004 hubiese sido 14,4 por mil nacidos vivos.

3.6 Programa Integral de Atención al Adulto Mayor

Cuba es uno de los países latinoamericanos más envejecidos. La magnitud alcanzada en este orden y la rapidez con que se ha trans-

formado nuestra pirámide poblacional constituyen una preocupación para los años futuros. La actual esperanza de vida al nacer alcanza a 77 años para ambos sexos y la población adulta mayor constituye hoy el 14.7% de la población total.

A partir del año 1959, se comenzó un trabajo muy serio desde el punto de vista social, legislativo, así como de asistencia médica, que garantizara la salud y la asistencia social para los adultos mayores, con el propósito de lograr el incremento paulatino de su calidad de vida. En 1974 el Ministerio de Salud Pública (MINSAP), elaboró el primer programa para este objetivo, y en 1985 se incorporó la variante de atención del médico de familia y su equipo. Actualmente las necesidades y demandas de los adultos mayores asumen categorías superiores y las respuestas tradicionales resultan insuficientes.

El Programa del Adulto Mayor es conducido por la Dirección Nacional de Asistencia al Adulto Mayor y se apoya en tres sub-programas: Atención Comunitaria, Atención Institucional y Atención Hospitalaria.

3.6.1 Atención comunitaria

Este subprograma tiene como propósitos contribuir a elevar el nivel de salud, el grado de satisfacción y la calidad de vida del adulto mayor, mediante acciones de prevención, promoción, asistencia y rehabilitación, ejecutadas por el Sistema Nacional de Salud Pública en coordinación con otros organismos y organizaciones del estado involucrados en esta tarea, teniendo como protagonistas a la familia, comunidad y el propio adulto mayor en la búsqueda de soluciones locales a sus problemas.

Actualmente existen en el país 14.466 Círculos de Abuelos y 178 Casas de Abuelos, así como un incremento en la atención a los ancianos solos y en los Grupos de Orientación y Recreación.

Existen otras alternativas de atención tales como: Asociaciones de Jubilados, Cátedras Universitarias de la Tercera Edad (418 filiales, con 10.000 matriculados en todos los municipios del país). Se participó con el Ministerio del Trabajo en la creación del Servicio de Asistentes Sociales a Domicilio, destinado a brindar atención a ancianos posttrados y discapacitados.

3.6.2 Atención institucional

Este subprograma tiene como propósitos brindarle atención al adulto mayor, que se encuentra solo o en los casos en que su familia no puede enfrentar el cuidado y la atención de los mismos.

Cuba cuenta con un total de 141 hogares de ancianos. Estas instituciones sociales han presentado deterioro, sobre todo en la Ciudad de la Habana, por lo cual ha sido necesario desactivar 755 camas de las mismas. Actualmente existe una lista de espera de alrededor de 3.000 personas que requieren de este tipo de atención.

3.6.3 Atención hospitalaria

Los objetivos son alcanzar una atención integral hospitalaria al anciano sobre bases geriátricas actuales; organizar la estructura hospitalaria para priorizar la atención al adulto mayor, elevar la calidad de vida del anciano en el medio hospitalario; y mejorar la educación para la salud del adulto mayor durante su estancia hospitalaria y tras el egreso, siempre que se considere necesario y posible.

Actualmente se han incrementado las salas o servicios de geriatría, llegando a 36 en todo el país. No obstante, aún resultan insuficientes de acuerdo al comportamiento de la población.

3.7 Formación Emergente de Enfermeras

“Las enfermeras constituyen una parte importante, fundamental, de todo el trabajo médico y a la Revolución le interesa mucho formar enfermeros revolucionarios” (Fidel Castro Ruz).

En 1959 el país contaba con ocho modestas escuelas de enfermería. Actualmente existen 38 Politécnicos de la Salud, donde se forman enfermeras y las dos escuelas emergentes mencionadas. A todos se les brinda la posibilidad de continuar estudios para alcanzar el título de Licenciados en Enfermería.

El objetivo de este programa es completar las necesidades de personal de enfermería y lograr su estabilidad en el sistema de salud, formando de manera acelerada 3.111 enfermeros emergentes en tres

cursos, de ellos 1.579 estudian la Licenciatura en Enfermería. Actualmente se forman otros 2.912 jóvenes y se realiza un plan de captación en todas las provincias del país.

3.8 Cursos de Perfeccionamiento Médico

“Mucho más importante que el número de centros y servicios es la calidad de la atención esmerada que deben prestar. Hacia ese objetivo se dirigen los cursos de perfeccionamiento médico y nos alienta la acogida con que los han recibido nuestros profesionales de la salud, que han sido capaces de gloriosas proezas” (Fidel Castro Ruz).

Este programa es la base de lo que se propone el gobierno en la esfera de salud para garantizar el potencial humano que llevará adelante las transformaciones del sector. Por otra parte, a partir de los indicadores alcanzados, las causas de muerte resultan hoy muy diferentes a las que existían en 1959, por lo que la formación en nuevas especialidades es fundamental para elevar la calidad de vida de las personas de todas las edades, objetivo fundamental del programa de salud.

Estos cursos se imparten en los policlínicos por profesores de la Facultad de Medicina, especialistas de los hospitales y de los propios policlínicos, sin que dejen de cumplir su función profesional. Los programas de estudio fueron elaborados por un grupo de especialistas de gran experiencia y prestigio nacional e internacional. Se busca ampliar sus conocimientos, a través de lo cual alcanzan títulos científicos como el de Master y hasta el de Doctor en Ciencias.

3.9 Informatización de los Servicios Médicos

De gran trascendencia será el servicio de Intranet que comunicará a todos los centros de salud (hospitales, policlínicos, hogares de ancianos, farmacias, etc.) a través de una extensa red de computadoras que posibilitará consultas e intercambio científico entre todos los médicos, enfermeros y técnicos, así como el acceso a todas las bases de datos e información médica, con la instalación de cinco mil equipos de computación.

3.10 Programa de la Docencia Médica

Este programa tiene como objetivo vincular los estudiantes de medicina al paciente desde el primer año de la carrera, con el empleo de medios de computación, vídeo y televisión, lo que marcará la pauta para la enseñanza de la medicina en la Escuela Latinoamericana de Medicina. El mismo implica incrementar el número de aulas en cada policlínico, así como crear las condiciones para las salas de computación.

3.11 Proyección Internacional

Los programas de salud tienen también su expresión en la solidaridad internacional que Cuba brinda a otros países, en particular se destacan los siguientes:

3.11.1 Programa integral de salud

“Nuestro país dará una cooperación a los países del Tercer Mundo que equivaldría a 2 mil millones de dólares, una prueba de que si un país se guía por las ideas justa, aunque sea pobre, pobrísimo, puede hacer muchas cosas” (Fidel Castro Ruz).

El 21 de noviembre de 1998, el Presidente Fidel Castro planteó la posibilidad de que Cuba contribuyese con recursos humanos a paliar y resolver los graves problemas sanitarios de Centroamérica, el Caribe y África. Actualmente la actividad de trabajadores de la salud cubanos abarca 21 países, entre los cuales se destacan: Guatemala, Haití, Venezuela, Paraguay, Nicaragua, Gambia, Honduras, Ghana, Guinea Ecuatorial, Namibia, Zimbabwe, Cambodia, Guinea Bissau y Burundi.

3.11.2 Escuela Latinoamericana de Medicina

Iniciativa dada a conocer por el Presidente Fidel Castro el 21 de noviembre de 1998, comenzó a operar un año después, marcando una nueva idea de colaboración con América Latina, Asia y África en lo que se denominó el Programa Integral de Salud.

Tiene como misión formar los futuros doctores que sustituirán a los integrantes de las brigadas médicas cubanas que brindan sus servicios en 18 naciones tercermundistas. Se proyecta que abarque 10 mil estudiantes y está concebida para el estudio durante 6 años y medio. En el 2005 egresaron los primeros médicos formados en este programa.

Para la matrícula se exige la doble condición de que los postulantes sean originarios de zonas donde la relación población/médico es muy elevada y se comprometan a ejercer la profesión en esas mismas zonas.

La enseñanza es gratuita y los gobiernos de esos países sólo se hacen cargo del transporte aéreo. El gobierno cubano otorga la beca que incluye matrícula, alimentación, residencia, vestuario, así como un monto mensual de 100 pesos a cada uno.

Los estudiantes oriundos de Haití son ubicados en la Escuela de Medicina de Santiago de Cuba, en donde se les imparte un curso previo de idioma español con la duración de un año.

3.11.3 El Destacamento Henry Reeve

Está integrado por unos 10 mil médicos, técnicos y especialistas que tiene como misión asistir en caso de epidemias o graves desastres a otros pueblos. En el año 2005 cumplió misiones con 2.640 miembros en Guatemala, Pakistan, Bolivia y Timor Oriental.

3.11.4 Programa de formación del nuevo médico latinoamericano

Tiene como objetivo fundamental la formación de un médico internacionalista. El programa se diseña de acuerdo a las necesidades de cada estudiante al que se inserta en la familia cubana con vistas a crear nuevos valores.

El mismo tiene tres etapas fundamentales, las cuales son:

- Familiarización y diagnóstico
- Nivelación, para lo que se ha preparado un programa de asig-

naturas básicas (biología, matemática, química, historia latinoamericana, español, inglés y computación).

- Formación pre-médica.

En el año 2006 está prevista la formación de 35 mil estudiantes en diferentes provincias. Actualmente, este programa se desarrolla en Cienfuegos y Holguín. En el futuro, las provincias que tienen mayores posibilidades de incorporarse al programa son: Villa Clara, Matanzas, Camagüey y Santiago de Cuba.

3.11.5 Operación Milagro

Tiene como objetivo fundamental resolver la totalidad de los trastornos visuales de los ciudadanos cubanos. Se inició en Ciudad de la Habana y Cienfuegos, extendiéndose a todo el país.

Asimismo, a partir de 2004 este programa ha incorporado la atención a pacientes de otros países latinoamericanos. En el transcurso de 2005, se realizaron unas 306 mil operaciones gratuitas (a cubanos y extranjeros), mientras que en el 2006 está previsto atender cerca de 200 mil pacientes. En el caso de los pacientes extranjeros, su estadía promedio en el país es de 15 días. Se proyecta desarrollar este servicio en el exterior, realizando las intervenciones en los países de origen de los pacientes.

4. CONCLUSIONES

Este trabajo aborda las políticas, procesos y estrategias que ha venido desarrollando Cuba en el Sistema Nacional de Salud, cuyo perfeccionamiento garantizará el alcance de los objetivos de eficiencia, calidad, equidad y sostenibilidad que demanda el desarrollo social alcanzado.

Se ha llevado a cabo la universalización de los servicios de salud, enfatizándose en el carácter integral de la atención médica primaria y en su labor preventiva, lo que ha influido en los altos índices de salud alcanzados.

La salud pública cubana entró a este siglo con indiscutibles logros en el estado de salud de la población, así como con un desarrollo importante del potencial en recursos humanos. Sin embargo, el sector de la salud ha sido uno de los más afectados a partir de la desaparición del campo socialista y el recrudecimiento del bloqueo, lo cual ha provocado restricciones de recursos materiales y financieros.

Las fuentes de ingresos propios del sistema de salud en divisas deben continuar desarrollándose, con el fin de contribuir al financiamiento de este sector. Dentro de las principales fuentes de ingresos se encuentran los provenientes de la atención a pacientes extranjeros, teniendo en cuenta el prestigio internacional que tienen nuestro profesionales y la calidad de los servicios que se prestan.

Se han trazado un grupo de estrategias y programas con el propósito de llevar a cabo una transformación importante en los servicios de salud, que permitan contar con servicios de excelencia y preparar las condiciones para que el Sistema Nacional de Salud, en lo que le corresponde, sea capaz de enfrentar la atención al adulto mayor. Se tendrá en cuenta que la proporción de este grupo de edad continuará creciendo en los próximos años.

Asimismo, se ha proyectado la prestación de un grupo de servicios en el exterior del país que permita ofrecer, por esta vía, ayuda en paralelo a otros países del mundo.



Capítulo 7

VIETNAM: DESARROLLO SOCIOECONÓMICO DURANTE LOS AÑOS DE LA RENOVACIÓN, LOGROS Y DESAFÍOS

Le Anh Son¹

Introducción

El proceso de renovación (*doi moi*), introducido por el Partido Comunista de Vietnam en 1986, ha conducido a una serie de logros notables en todos los campos. Los principales resultados de dicho proceso se encuentran ilustrados en los tres planes quinquenales, el primero de los cuales comenzó en el año 1991. El contexto doméstico e internacional durante el período de vigencia de estos tres planes quinquenales, ha cambiado de manera notoria. No obstante, la característica más destacable de la economía vietnamita durante este período ha sido la “transición” desde una economía centralmente planificada hacia una economía socialista de mercado. Las políticas implementadas han seguido una orientación aperturista, permitiendo el desarrollo de los factores productivos, con el objetivo de alcanzar un crecimiento económico rápido pero sustentable, minimizando los efectos negativos de una economía de mercado y manteniendo las ventajas de una sociedad socialista.

¹ Vice-presidente del Instituto de Estrategia del Desarrollo (DSI) del Ministerio de Planificación e Inversión de Vietnam.

El análisis del proceso de desarrollo del país con el objetivo de esclarecer los factores que llevaron a su actual éxito en términos del desarrollo económico y establecer los problemas sociales que surgieron en el proceso, ayudará a diseñar las políticas para los años futuros. En 2006, con la profundización del proceso de integración regional e internacional, el país se encuentra con nuevas oportunidades, pero también deberá enfrentar nuevos desafíos.

En el presente estudio se discuten tres aspectos principales: (i) el proceso de desarrollo socioeconómico de Vietnam desde 1991 a la actualidad; (ii) algunos problemas sociales surgidos durante este proceso; y (iii) el proceso de integración y las perspectivas de Vietnam de cara al mismo.

1. EL PROCESO DE DESARROLLO SOCIOECONÓMICO DE VIETNAM DESDE 1991

La política “*doi moi*” (la renovación) fue aplicada desde mediados de la década de los ochenta, pero sus resultados no fueron visibles hasta principios de los noventa. Desde 1991, Vietnam se ha desarrollado siguiendo los lineamientos establecidos en el documento: “Estrategia de Estabilización Socioeconómica y Desarrollo hasta el año 2000”. Asimismo, la estrategia definida para el período 2001-2010 tiene como objeto “acelerar el proceso de industrialización - modernización y construir los cimientos necesarios para lograr que hacia el año 2020 Vietnam sea un país industrializado”.

En relación a la implementación de las mencionadas estrategias, este proceso puede dividirse en quinquenios, los que se analizan a continuación:

1.1 Período 1991-1995

Los principales objetivos de este primer plan quinquenal fueron la superación de la crisis por la cual atravesaba el país, la estabilización de la situación socioeconómica, y deshacerse del estatus de país pobre y subdesarrollado.

Hacia finales de la década de los ochenta, Vietnam continuaba siendo una economía agraria, autosuficiente y subdesarrollada. La infraestructura socioeconómica se encontraba en pésimas condiciones y el nivel tecnológico de la mayor parte de la maquinaria y equipo era obsoleto. La estructura económica se encontraba fuertemente desbalanceada. El ineficiente mecanismo burocrático de funcionamiento del país resultó en numerosas consecuencias adversas. La economía era ineficiente y muy dependiente de la ayuda recibida desde el extranjero, al tiempo que la productividad se mantuvo en niveles modestos y la tasa de acumulación de capital permaneció en niveles prácticamente nulos. Las crisis socioeconómicas se sucedieron en forma crónica, la tasa de inflación era sumamente alta, la seguridad social y el orden público no se encontraban asegurados, la corrupción y muchos otros males sociales se encontraban muy generalizados, la equidad y la justicia

social no eran tenidas en cuenta, y el estilo de vida cultural, moral y espiritual se encontraba erosionado.

Esta situación se originó en la propia historia de Vietnam y, en parte, es consecuencia de las largas guerras en las cuales se vio involucrado el país. Sin embargo, la principal causa de esta situación fue el subjetivismo, el voluntarismo y las violaciones a las leyes en los procesos de transformación socialista y de industrialización, y en la adopción de mecanismos económicos de gerenciamiento. Estas fallas, junto con la demora en la resolución de problemas vinculados a la formación de personal, estancaron el desarrollo de las fuerzas productivas del país.

Las soluciones activas, tomadas hacia finales de los ochenta, condujeron a algunos logros cruciales. Los principales fueron el establecimiento de una economía de intercambio de bienes con diversos tipos de propiedad y la eliminación, en principio, de los rutinarios mecanismos burocráticos al comenzarse a transformar la economía en una economía de mercado bajo el control del Estado. Asimismo, se redujo la tasa de crecimiento de la inflación; se atendió en forma más adecuada la demanda interna por alimentos, bienes y servicios; se intensificó la actividad exportadora; y se avanzó en términos de las relaciones económicas internacionales.

Sin embargo, estos logros no fueron realmente sólidos dado que la inflación continuó siendo alta, la producción era inestable y algunos males sociales continuaban teniendo importancia. El país no superaba aún la crisis socioeconómica. El proceso de transición hacia la incorporación de mecanismos de mercado no fue consistente ni integrado, en particular en los sectores financiero y monetario. La gerencia macroeconómica no se desprendía completamente de los anteriores mecanismos de funcionamiento y muchos aspectos se dejaron librados a su evolución espontánea. Al mismo tiempo, la estructura institucional, el aparato estatal y su personal, no satisfacía los requerimientos de la nueva era. A las consecuencias de las viejas fallas se adicionaron nuevas dificultades originadas en la toma de decisiones erróneas en el proceso de renovación y en la influencia adversa de los cambios en el plano internacional. No obstante, el país estaba evolucionando, con un éxito inicial en la reforma de su economía, obteniendo nuevas ventajas al tiempo que enfrentaba nuevos desafíos.

En este contexto fue que comenzó la implementación del primer plan quinquenal, en concordancia con la “Estrategia de Desarrollo Socioeconómico para el período 1991-2000”. En 1991, el producto interno bruto (PIB) per cápita de Vietnam se estimaba aproximadamente en 123 dólares. El sector agrícola representaba alrededor del 40,5% de la economía y la mayor parte de la población habitaba en zonas rurales (aproximadamente el 80% del total). Existía la fuerte convicción de que para lograr superar la crisis, estabilizar la situación socioeconómica y deshacerse del estatus de país pobre y subdesarrollado, debían atenderse tres aspectos prioritarios:

- (i) La búsqueda de fuentes de financiamiento para el desarrollo. En 1991, toda ayuda económica originada en los otrora países socialistas fue suprimida y la tasa de inversión en relación al PIB sólo alcanzó al 15%; en suma, el país tenía serios problemas en relación al financiamiento de sus proyectos de desarrollo.
- (ii) La creación de incentivos para estimular a los trabajadores. Los mecanismos de gerenciamiento económico existentes no estimulaban el esfuerzo de los trabajadores y no existían incentivos claros para los individuos directamente involucrados en los procesos productivos, en especial a los campesinos que constituían aproximadamente el 70% de la fuerza de trabajo.
- (iii) La estabilidad del nivel de vida de los vietnamitas. Hacia finales de la década de los ochenta se eliminó el sistema de cupones (o de racionamiento). A principios de los noventa los niveles de vida mejoraron. No obstante, mantener el balance entre demanda y oferta de alimentos, al mismo tiempo que lograr la seguridad alimentaria, continuaba siendo un problema importante. Asimismo, el crecimiento del índice de precios al consumo (IPC) continuaba siendo alto, situándose en 67,5% en 1991.

Durante este período se implementaron una serie de políticas, siendo la más significativa la que estimuló el desarrollo del sector agrícola mediante la asignación de tierras cultivables a los agricultores y el ajuste de las normas fiscales correspondientes. La política agrícola de 1991 tuvo impactos directos inmediatos sobre la producción agrícola de Vietnam, pasando el crecimiento del valor de la producción agrícola de 2,2% en 1991 a 6,9% en 1992. En el quinquenio 1991-1995, la producción media de alimentos se incrementó en más

de un millón de toneladas cada año. Este éxito no sólo aseguró la oferta de alimentos y la estabilidad social, sino que también contribuyó a transformar a Vietnam de un país que debía importar alrededor de 0,5 millones de toneladas de arroz cada año a uno de los más grandes exportadores de arroz del mundo.

Siguiendo el lema “Vietnam desea entablar amistad con todos los países de la comunidad internacional, esforzándose por la paz, la independencia y el desarrollo”, el país reestableció la cooperación para el desarrollo con la comunidad de donantes internacionales. El 9 de noviembre de 1993, tuvo lugar en París la conferencia de donantes internacionales de Vietnam, con la participación de 22 países y 17 organismos internacionales. Durante el período 1993-1995, la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) total promedio alcanzó los dos mil millones de dólares anuales.

Con la promulgación de la Ley de Inversión Extranjera Directa, entre 1991 y 1995 ingresaron alrededor de 7,1 mil millones de dólares por este concepto, con una tendencia creciente año a año, con lo cual la proporción de inversión extranjera directa (IED) en la inversión total se elevó de 13% en 1991 a más de 32% en 1995. Al inicio de este proceso, los flujos de IED hacia el país se concentraron en su mayoría en algunas industrias procesadoras y servicios específicos, luego se produjeron efectos de derrame en otras industrias domésticas en general, y en el sector servicios en particular. Las estadísticas muestran que el peso del sector servicios en el PIB creció de 35,5% a 44% entre 1991 y 1995. La tasa de crecimiento promedio del PIB de Vietnam durante el quinquenio se mantuvo en alrededor del 8,2% anual, la mayor tasa de crecimiento desde el comienzo del proceso de renovación. Asimismo, el valor agregado del sector industrial y del sector servicios se incrementó 12,8% y 8,9% anual, respectivamente. De acuerdo a varios análisis de contabilidad de costos, en este período el incremento del stock de capital realizó una gran contribución al crecimiento económico del país.

El aumento de los flujos de IED hacia Vietnam, evidenció la urgencia de reformular la política cambiaria del país. Bajo el mecanismo de la economía centralmente planificada, el país persiguió la misma política de tipo de cambio fijo que muchos otros países socialistas. En los años 1990 y 1991, los reajustes realizados de tanto en tanto al tipo

de cambio oficial con el objetivo de acercarlo al tipo de cambio de mercado, tuvieron efectos positivos para el sector exportador. Al mismo tiempo, las actividades exportadoras tuvieron impactos positivos en la producción y en el crecimiento del PIB, estableciéndose gradualmente el equilibrio entre la oferta y la demanda en los mercados de varios productos. Por último, la presión inflacionaria disminuyó.

Para el año 1995, las principales metas fijadas en el plan quinquenal de 1991-1995 se habían logrado.

1.2 Período 1996-2000

El principal propósito de este plan quinquenal fue la mejora de las condiciones de vida de la población y la transformación del país hacia un estadio de industrialización y modernización.

Al inicio del período 1995-2000, Vietnam se vio beneficiado por una serie de condiciones ventajosas. Tomando como trampolín los logros del período anterior, en el Octavo Congreso del Partido Comunista de Vietnam de 1996, se corrigieron los objetivos de desarrollo económico y se apuntó a duplicar el PIB per cápita de 2000 respecto al de 1990. El funcionamiento económico del país en 1996 y 1997, mostró que este objetivo no era demasiado ambicioso y, por lo tanto, alcanzable.

Sin embargo, la crisis económica regional, que inicialmente tuvo lugar en Tailandia en 1997, afectó en forma indirecta el crecimiento económico de Vietnam en 1998. Un número importante de empresas extranjeras tenían sus casas matrices en la región afectada por la crisis, en consecuencia hubieron muchas dificultades para la implementación de los proyectos de IED en el país. Adicionalmente, como las monedas domésticas de los países afectados por la crisis se depreciaron, los mismos redujeron los costos laborales mejorando la competitividad de sus exportaciones, lo que derivó en que estos países se tornaran competidores atractivos para los inversores extranjeros. Debido a la crisis financiera, la consecuente reducción de las exportaciones y de la IED, dos factores muy influyentes en la alta tasa de crecimiento económico de Vietnam, hicieron que el crecimiento del país disminuyera entre 1998 y 2000. Consecuentemente,

la meta de crecimiento económico establecida en el plan quinquenal de 1996-2000, no pudo cumplirse. Por otra parte, los proyectos de IED durante ese período fueron de mayor escala, pero la mayoría de ellos concentrados en minería y sectores manufactureros, no invirtiéndose en general en el sector doméstico de servicios. Esto afectó la tasa de crecimiento del sector servicios, que representaba cerca del 40% del PIB, lo que derivó en una declinación del conjunto de la economía.

Durante el quinquenio 1996-2000, se corrigieron en forma regular varias políticas macroeconómicas del país, garantizando la estabilidad de la economía en su conjunto. La inversión total se estimó en 40 mil millones de dólares, al tiempo que la tasa de crecimiento fue de 8,6% anual. Asimismo, se diversificó la estructura de las fuentes de financiamiento, en un contexto de eliminación de los subsidios estatales y el impulso al desarrollo de una economía multi-sectorial. Del total de la inversión, el 22,7% fue financiado con presupuesto público, el 14,2% con préstamos de instituciones financieras y bancarias, y 24% correspondió a inversión realizada por empresas públicas. Por consiguiente, la inversión doméstica creció, cubriendo alrededor del 60% del total de la inversión. Al comienzo del 2000, la capacidad de una serie de industrias se había incrementado fuertemente en relación a 1995: la producción eléctrica aumentó 1,5 veces (lo que significó 2.712 MW adicionales); la de cemento 2,1 veces (8,7 millones de toneladas adicionales); la de fertilizantes se triplicó (1,5 millones de toneladas); la de acero creció 1,7 veces (1 millón de toneladas); mientras que la de azúcar se quintuplicó (más de 60 mil toneladas de caña de azúcar por día).

La estructura económica se transformó de manera notable en la dirección de la industrialización y la modernización. El peso del sector agrícola en el PIB declinó de 38,7% en 1990 a 24,3% en 2000, mientras que los sectores de la construcción y servicios incrementaron su participación de 22,7% a 36,6% y de 38,6% a 39,1%, respectivamente. El punto de partida del país en el año 2000 era mucho más elevado que el correspondiente a 1990. Esto se ilustra no sólo en la duplicación del PIB, sino también en el valor material y espiritual creado por el país en el decenio. En el año 2000 el PIB per cápita superaba los 400 dólares.

1.3 Desde 2001 a 2005

Los principales objetivos fijados en el plan quinquenal 2001-2005 fueron intensificar el proceso de industrialización y modernización; desarrollar la economía de forma rápida pero sustentable; y estabilizar y mejorar los estándares de vida de la población.

En el año 2000, Vietnam mostró los primeros signos de superación de la crisis. El crecimiento económico se recuperó en forma gradual, alcanzando una tasa de crecimiento del 6,8%, en contraposición al 4,8% alcanzado en 1999. El volumen de las exportaciones y los flujos de IED hacia el país se mostraban más optimistas, sin embargo, la competencia en la región se había visto intensificada. Desde el año 2001, el desarrollo económico global, incluido el de Vietnam, tiene lugar en un contexto internacional desfavorable, minado de eventos adversos como el atentado del 11 de setiembre en Estados Unidos, la guerra de Irak, el agudo incremento del precio del petróleo, las epidemias del síndrome respiratorio agudo severo (SRAS) y la gripe aviar, entre otros.

Durante este período, se adoptaron una serie de políticas para mejorar el entorno macroeconómico, facilitar la movilidad de capital de fuentes externas, incrementar la competitividad de los productos orientados a la exportación, y atraer la inversión extranjera. La aprobación de la Ley de la Empresa tuvo efectos positivos sobre el desarrollo de las industrias domésticas, similares a los efectos de las políticas agrícolas de comienzos de los años noventa. Por otro lado, las reformas administrativas e institucionales, que culminaron con el proceso de transformación de Vietnam en una economía socialista de mercado, han puesto especial atención en establecer un marco jurídico para el desarrollo de las actividades socioeconómicas.

Gracias a estas políticas, año tras año desde el 2001, el crecimiento económico ha ido en aumento (tabla 1).

Tabla 1
VIETNAM: TASA DE CRECIMIENTO DEL PIB Y EL IPC, 2001-2005 (%)

	2001	2002	2003	2004	2005
PIB	6,89	7,08	7,34	7,69	8,4
IPC	-3,8	7,4	3,9	8,7	8,4

Fuente: Oficina General de Estadísticas.

2. ALGUNOS PROBLEMAS SOCIALES SURGIDOS DURANTE EL PROCESO DE DESARROLLO

El mecanismo de mercado tiene la ventaja de generar incentivos para involucrar a todos los sectores económicos en el proceso de desarrollo, al mismo tiempo que genera cambios en la vida social. En 2005, la población de Vietnam ascendía a alrededor de 83,1 millones de personas, 5,4 millones más que en el año 2000. Este hecho constituía una presión social adicional.

Dado que las condiciones de infraestructura difieren entre regiones, el desarrollo económico resultó en la concentración de la migración de la población en ciertas regiones. De acuerdo al Censo realizado en 1999, en relación a las seis principales regiones de Vietnam, la mayoría de los emigrantes se concentraban en la zona noreste del sur del país y en las tierras altas de Tay Nguyen, con 5,23% y 7,56% de inmigrantes, respectivamente. Las razones que determinaban la migración de la población también difieren por región. La mayoría de las personas que emigraban a la zona noreste del sur del país, buscaban empleo en el sector industrial o en los servicios; mientras que quienes emigraban a las tierras altas de Tay Nguyen eran en su mayoría campesinos. Por su parte, el incremento sostenido de la población ha tenido efectos negativos en la mejora de los estándares de vida en las tierras altas de Tay Nguyen, así como en el incremento de la infraestructura social de la zona noreste del sur. Durante el período 1994-1999, el número de individuos que emigraron de zonas rurales hacia las ciudades fue tres veces mayor que la migración en sentido opuesto, y la mayoría de las personas se concentraron en los grandes centros urbanos.

La mayor población en números absolutos, así como la mejora en las condiciones de vida, resultó en un aumento de la matrícula escolar. En 1999, el 75,3% de los niños de entre cinco y nueve años de edad asistía a la escuela, mientras que en 1989 sólo lo hacía el 63,5%. Asimismo, el rápido incremento de los requisitos laborales, llevó a aumentar el número de estudiantes en la educación terciaria. De esta forma, el sector educativo y de capacitación sufrió una gran presión, no sólo en términos de necesidades incrementales en el número de aulas y equipo de enseñanza, sino también en el número de maestros

y profesores. De acuerdo a los estándares del gobierno vietnamita, el sector educativo requería entre 90 y 100 mil educadores adicionales por año. El número de aulas se incrementó anualmente, sin embargo, entre el 20% y el 25% de las mismas podrían ser clasificadas como “refugios”, la mayoría de las cuales se destinaban a la enseñanza primaria.

En 2000, el número de desempleados era de 1,45 millones, de los cuales 692 mil habitaban en áreas urbanas, con lo cual la tasa de desempleo urbana en ese año alcanzó al 8,2%. En las áreas rurales el tiempo de trabajo productivo no es alto dado que las condiciones estacionales hacen que únicamente se trabaje el 70% del tiempo. En 2005, la tasa de desempleo en áreas urbanas era de 5,3%, mientras que en áreas rurales alcanzaba a 21,9%.

Al crecer la economía, el ingreso per cápita aumenta, y, como regla general, la brecha entre ricos y pobres se incrementa. De acuerdo a datos preliminares de una encuesta de hogares, la brecha de ingreso entre ricos y pobres en Vietnam era de 4,1 veces en 1991. Al año siguiente, dicha brecha aumentó en 4,4%. Los resultados de una encuesta de pobreza de 1993 indicaban que el nivel de ingreso del 20% más rico de la población era 6,2 veces mayor que el nivel de ingreso del 20% más pobre. En 1995, 1996, 1997, 1999 y 2002, este ratio era 6,5; 7,0; 7,3; 8,9 y 8,1, respectivamente. Las brechas de ingreso entre ricos y pobres también difieren geográficamente (tabla 2).

Datos de series temporales muestran una tendencia creciente de los coeficientes de GINI, como se observa en la tabla 3.

La salud física de los vietnamitas también mejoró con el crecimiento de la economía. En 1997, la Organización Mundial de la Salud (OMS) situó a Vietnam en el lugar 140 de un ranking de 191 países en términos de la completitud de sus sistemas públicos de salud. Sin embargo, el proceso de desarrollo de los años recientes muestra que las necesidades de cuidados médicos de la población han ido en aumento y se han diferenciado por estratos de ingreso. Los hospitales centrales más grandes y de renombre se encuentran sobrecargados de pacientes. Por su parte, los hospitales de menor nivel no sólo sufren carencias de personal médico sino también de financiamiento para el mantenimiento y mejora de sus instalaciones, dado que sus únicos recursos provienen de la porción de presupuesto que se les asigne.

Tabla 2
VIETNAM: BRECHA DE INGRESOS ENTRE RICOS Y POBRES
POR REGIÓN, 2004
(veces)

	Brecha
Total del país	13,5
Zonas montañosas y tierras altas del norte	10,0
Delta del Río Rojo	11,3
Vietnam central	10,5
Tierras altas de Tay Nguyen	12,5
Noreste del sur	14,4
Delta del Río Mekong	10,5

Fuente: Oficina General de Estadísticas.

Tabla 3
VIETNAM: COEFICIENTE GINI POR REGIÓN, 1994-2004

	1994	1995	1996	1999	2002	2004
Total del país	0,350	0,357	0,362	0,390	0,42	0,41
- Áreas urbanas			0,381	0,406		
- Áreas rurales			0,330	0,335		
Norte montañoso		0,34		0,38		
Delta del Río Rojo		0,33		0,39		
Vietnam central		0,34		0,36		
Tierras altas de Tay Nguyen		0,45		0,40		
Noreste del sur		0,37		0,42		
Delta del Río Mekong		0,38		0,40		

Fuente: Oficina General de Estadísticas.

Por su parte, bajo el mecanismo de una economía de mercado, la cultura vietnamita y el sector de información han tenido sus propias dificultades. Un número importante de unidades productivas de este sector han tenido una dependencia notable de las asignaciones de presupuesto y no han sido dinámicas, o no han podido maximizar sus fuentes de movilidad o de ingreso requeridos para su desarrollo. En consecuencia, no han podido satisfacer los crecientes requerimientos culturales y espirituales de los vietnamitas.

Reconociendo que el principal objetivo de una economía socialista es el bienestar social, el gobierno vietnamita desarrolló una serie de políticas para combatir los problemas sociales que emergieron durante el proceso de desarrollo, en particular aquellos vinculados a la brecha existente entre ricos y pobres. Para alcanzar la meta de construir “una nación rica, un país poderoso, una sociedad justa y civilizada”, la prioridad fue involucrar a todos los sectores económicos en el proceso de desarrollo. El gobierno adoptó una serie de medidas con el objetivo de acortar las brechas en el acceso a los beneficios de los servicios sociales entre estratos sociales y zonas geográficas. Las medidas adoptadas más notables fueron las siguientes:

- Políticas de desarrollo de la población y planificación familiar, con el objetivo de resolver los problemas de sobrepoblación y empleo.
- Implementación de programas para reducir la pobreza y eliminar el hambre en las zonas rurales, montañosas y alejadas.
- Prioridad en la asignación de los recursos presupuestales a zonas con dificultades, facilitando el acceso de los pobres a los servicios sociales.
- Construcción de un sistema de políticas e instituciones financieras que sirvan al proceso de desarrollo agrícola y rural, otorgándole una gran importancia al proceso de industrialización y modernización de estos sectores.
- Implementación de políticas con el objetivo de incentivar a los grupos sociales domésticos e inversionistas extranjeros a incrementar la inversión en servicios sociales, como ser el desarrollo de escuelas, universidades, hospitales, centros médicos, centros culturales y artísticos, de información, deportivos, etc.

3. EL PROCESO DE INTEGRACIÓN Y LAS PERSPECTIVAS DE VIETNAM

Gracias a los logros económicos alcanzados durante casi 20 años de renovación, la brecha existente entre Vietnam y otros países de la Asociación de Naciones del Sureste Asiático (ASEAN) se ha reducido en muchos campos. No obstante, Vietnam se ubica en el sexto lugar de un ranking de 10 países de la ASEAN en términos de ingreso per cápita, y quinto cuando se evalúa el valor del PIB.

Vietnam es un país situado en el sureste de Asia, en la costa asiática del Océano Pacífico, una de las regiones más dinámicas del continente. Este hecho constituye una importante ventaja para poder hacer uso de los recursos externos de capital, ciencia, tecnología y de los modernos métodos de dirección, en el marco de un nuevo contexto en el que la producción internacional basada principalmente en recursos naturales se mueve hacia una producción basada fundamentalmente en el conocimiento.

Dado su éxito inicial en el proceso de desarrollo y su compromiso con la aceleración del proceso de renovación, Vietnam se ha transformado en un destino atractivo para los inversores extranjeros, incluyendo algunas de las grandes corporaciones transnacionales. Asimismo, el país es considerado un socio confiable para la cooperación internacional. Por otra parte, desde hace un tiempo el volumen de las exportaciones vietnamitas ha venido incrementándose en forma continua, con una alta tasa de crecimiento. La AOD recibida se ha mantenido estable y recientemente ha mostrado una tendencia creciente, al tiempo que los flujos de IED hacia el país se han recuperado.

La calidad de miembro de pleno derecho de Vietnam en organizaciones como la Organización Mundial de Comercio (OMC) y la Zona de Libre Comercio de la Asociación de Naciones del Sureste Asiático (AFTA), abrirá una nueva serie de oportunidades al país, como ser: el mejor acceso a recursos desde extranjero (capital, tecnología, conocimiento, etc.); acortar el tiempo requerido para culminar el proceso de modernización e industrialización; evitar la discriminación y otras trabas en las transacciones de comercio internacional; ganar derechos de tratamiento preferencial, como obtuvieron otros países subdesarrollados con economías en transición; mejorar el estatus del país en

el plano internacional; expandir mercados con el objetivo de promover la producción doméstica; maximizar las posibilidades de encontrar “atajos” para el desarrollo de industrias de alta tecnología; y establecer nuevas ventajas comparativas dinámicas, de manera de generar nuevos impulsos para el desarrollo de la economía.

En el marco del tratado de libre comercio recientemente firmado entre la ASEAN y China (AC-FTA), los países miembros de la ASEAN, incluido Vietnam, tienen más oportunidades para exportar sus productos a los mercados chinos, dado que China les ha dado el estatus de Nación Más Favorecida (NMF) a partir del 1º de enero de 2003.

Durante el período 2006-2010, los flujos de IED hacia Asia podrían verse incrementados, no obstante, dichos flujos hacia Vietnam podrían aumentar o disminuir dependiendo de cuánto pueda mejorarse el entorno para la inversión doméstica. Geográficamente, Vietnam se encuentra situado al lado de China, un competidor importante por IED. Este hecho hace más difícil que Vietnam resulte atractivo como destino de la IED de las grandes corporaciones.

Por otra parte, dada la débil capacidad para absorber capital (expresada por las tasas de desembolsos), no es muy probable que Vietnam pueda mantener su estatus de receptor de AOD en el futuro. Asimismo, el ingreso per cápita del país se encuentra en crecimiento, esperándose que supere los 750 dólares en 2010, con lo cual disminuye la probabilidad de recibir AOD preferencial. En consecuencia, en el período 2006-2010, Vietnam tendrá que tomar ventajas de su estatus de país de bajos ingresos y mejorar su capacidad de absorción de capital con el objetivo de maximizar la AOD preferencial.

Durante el período 2006-2010, Vietnam tendrá que competir por la IED con rivales fuertes, en especial China e India, dos economías que vienen desarrollándose rápidamente, con una competitividad comercial muy fuerte.

En términos generales, la presencia de los productos vietnamitas en los grandes mercados mundiales no es considerable. Existen muchas oportunidades para ampliar los mercados de destino, pero esto se encuentra sujeto a que el país pueda mejorar la calidad de los productos orientados a la exportación e implementar de manera apropiada su estrategia de desarrollo exportador.

Al igual que en muchos otros países en desarrollo, el gravamen a las importaciones constituye una fuente importante de recursos para el Estado. Sin embargo, seguir el itinerario del acuerdo de Arancel Preferencial Común del AFTA (CEPT/AFTA) y obtener el estatus de miembro de pleno derecho de la OMC, implicarán la disminución de estos impuestos, con la consecuente reducción de los recursos del Estado. No obstante, a las tasas de imposición vigentes, cumplir con los acuerdos de la AFTA y de la OMC, implican desafíos un tanto diferentes. Por un lado, el mayor desafío que debe afrontar el país al implementar completamente los acuerdos del CEPT/AFTA, es adecuarse a la reducción en los recursos del estado derivados de los gravámenes a las importaciones. Por otro lado, el mayor desafío a enfrentar como miembro de pleno derecho de la OMC, lo constituye la baja competitividad y el pobre nivel de desarrollo de la producción doméstica, lo que resulta en una pobre capacidad de autoabastecimiento en distintas áreas.

El proceso de integración regional e internacional de Vietnam requiere la implementación de reformas profundas en muchos campos: política comercial, sector privado, sector financiero y bancario, empresas públicas, gerencia del gasto público, administración pública, y desarrollo del sistema legal. Estas reformas pueden tener impactos considerables en el funcionamiento de las empresas, dado que los procesos de fusión, bancarrota, y establecimiento de nuevas empresas, se producirán a una escala mucho mayor que en el período 2001-2005. En este marco, la atención de los problemas sociales como la generación de nuevos empleos para trabajadores desempleados y la política para reducir la brecha de ingreso entre diferentes regiones y grupos sociales ejercerán una mayor presión.

En el corto y mediano plazo, la economía vietnamita continuará creciendo a altas tasas, gracias al rápido incremento de la demanda interna por consumo y por inversión doméstica. La estabilidad de una serie de indicadores macroeconómicos, los esfuerzos del gobierno para acelerar importantes reformas institucionales y estructurales, el fuerte apoyo de organismos internacionales como el Banco Mundial (BM), el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco de Desarrollo Asiático (BDA), constituyen factores favorables para que el país pueda mante-

ner su estatus de una de las economías con mayor tasa de crecimiento de Asia y ganar así la confianza de los inversores.



Capítulo 8

VIETNAM: LOGROS Y PERSPECTIVAS EN EL SECTOR AGROPECUARIO

Nguyen The Hien¹

Introducción

En los primeros años de la renovación (*doi moi*), un 80% de la población de Vietnam vivía en áreas rurales (actualmente este porcentaje es aproximadamente 70%), por lo tanto la agricultura y el desarrollo rural han sido de gran importancia para el país. Asegurar la auto-suficiencia alimentaria fue un objetivo prioritario. Sin embargo, para incrementar el ingreso de los campesinos y lograr una importante contribución del sector a la estabilidad de la política nacional y la sociedad, es necesario incrementar las exportaciones de productos agropecuarios, desarrollar la industria procesadora de bienes del sector y crear puestos de trabajos.

El Partido Comunista y el Gobierno de Vietnam han promulgado varias políticas prioritarias sobre el desarrollo agropecuario y rural, lo que ha requerido mucha investigación y esfuerzo aplicado al desarrollo de las mismas. En este documento se subrayan las principales políticas para el sector enfocando el análisis en sus logros fundamentales, así como en las restricciones y los desafíos que enfrenta el mismo. Por último se analizan las orientaciones previstas para el sector en los próximos años.

¹ Investigador del Instituto de Estrategia del Desarrollo (DSI) del Ministerio de Planificación e Inversión de Vietnam.

1. POLÍTICAS PARA EL DESARROLLO DEL SECTOR AGROPECUARIO EN VIETNAM, antes y después del *doi moi*

Después de la reunificación, en 1975, de Vietnam del Norte y Vietnam del Sur, el país enfrentó una serie de desafíos en el proceso de recuperación de la guerra y en el logro de su desarrollo socio-económico. El punto clave en relación al sector agropecuario fue la insuficiencia alimentaria y la necesidad de cubrir importaciones anuales de arroz. La escasez de alimentos se debía a que la producción agropecuaria se realizaba en gran escala, la fuerza de trabajo era poco calificada y la productividad del sector era muy reducida. Como respuesta a esta problemática, el Partido Comunista de Vietnam promulgó, en 1981, el Decreto 100 sobre “La Distribución de Producción Agropecuaria a Individuos y Grupos en Colectivos Agrícolas”, que eliminó el equilibrio en la distribución de productos agropecuarios, tal como se realizaba hasta la fecha. Gracias a estas medidas, la producción del sector mejoró en forma gradual.

En 1986, el Sexto Congreso Nacional del Partido Comunista situó a Vietnam en una senda de renovación, o *doi moi* -una política de renovación comprehensiva- que supuso el cambio de una economía centralmente planificada a una economía de mercado de orientación socialista bajo el control del Estado. Esta estrategia generó mayores ventajas para el desarrollo agropecuario y rural.

La Resolución del Sexto Comité Central del Partido (6° ejercicio) estableció las directivas futuras de renovación del mecanismo de administración en el agro, basadas en la implementación de una nueva distribución de productos agropecuarios entre individuos y grupos colectivos agrícolas. Se dio inicio a un proceso que permitió y promovió la propiedad privada, se mejoró la producción agropecuaria y se desarticularon muchos problemas y dificultades.

Con las medidas adoptadas en el período 1981-1985, se esperaba que el sector se desarrollara, sin embargo, entre 1986 y la primera mitad del año 1988, la producción agropecuaria se estancó y la mayoría de los indicadores de volumen de producción y de valor se redujeron. La tasa de crecimiento de la producción agropecuaria fue negativa (-0,39%) entre 1986 y 1987 y la producción agrícola cayó 2,4%. La

producción de alimentos pasó de 18,2 millones de toneladas en 1985 a 17,5 millones de toneladas en 1987, por lo que observó una seria escasez alimentaria. La oferta de alimentos per capita se redujo 6,9% entre 1986 y 1987.

Se demostró así que el nuevo mecanismo había sido solamente un primer paso para “desmantelar” los anteriores y que aún no se había logrado diseñar los estímulos adecuados para el desarrollo y la generación de fuentes de trabajo en el sector agropecuario. La continuidad de las políticas de renovación del desarrollo agropecuario y rural resultó más que nunca un imperativo.

Luego de varios años de implementar la distribución de productos agropecuarios, el Partido Comunista de Vietnam acumuló experiencias como para sustituir el Decreto 100 por la Resolución 10 (5 de abril de 1988) sobre la “Renovación de la Administración Agropecuaria”. Esta importante resolución marcó el comienzo de una renovación profunda en el agro y en el desarrollo rural de Vietnam. La Resolución 10:

- Establecía la implementación de negocios y producción independientes en empresas del Estado.
- Definía los colectivos y grupos de producción como organizaciones económicas voluntarias de productores rurales que operaban bajo el principio de auto-gerenciamiento e igualdad ante la ley.
- Impulsaba el desarrollo de unidades básicas de economía del hogar en sectores tales como: cultivo de frutas, cultivos industriales, jardinería, plantaciones forestales, ganadería, pesca, artesanías y servicios agropecuarios. Los productos podían ser usados por el agricultor y su familia o vendidos en el mercado.

En 1991, el Séptimo Congreso del Partido Comunista aprobó la plataforma para el desarrollo del país en el período de transición y la estrategia para el desarrollo socio-económico estable hacia 2000. Se definió como objetivo lograr que Vietnam superase la crisis para 1995. Por otra parte, el país reafirmó su deseo de establecer relaciones con todos los países. En este período Vietnam enfrentó una serie de dificultades debido, tanto a la caída de la Unión Soviética como al bloqueo y embargo por parte de Estados Unidos. Sin embargo, el pueblo vietnamita implementó firmemente la Resolución del Séptimo Congreso del Partido.

La Resolución 5 del Comité Central del Partido (7º ejercicio) sobre la “Renovación y Desarrollo Continuo de los Aspectos Socio-económicos Rurales (promulgada en junio de 1993) implicó completar las políticas sobre el desarrollo de la economía doméstica y la distribución de tierra a los productores rurales. La política de distribución de tierra se basó en las características de cada localización y cada área.

La Ley de Tierras promulgada en julio de 1993 garantizaba a los productores rurales cinco derechos en el uso de la tierra: de cambio, de transferencia, de alquiler, de herencia y de hipoteca. Los productores rurales se sintieron seguros para utilizar la tierra y, consecuentemente, la productividad aumentó. Los agricultores pagaban un impuesto al uso de la tierra (la tasa impositiva era mucho menor que el beneficio) y podían utilizar libremente los productos para su propio consumo o venderlos en el mercado. Esto permitió que su ingreso se incrementara en forma constante.

Además de las políticas ya mencionadas, el gobierno promulgó, en marzo de 1993, el Decreto No.14/CP relativo al otorgamiento de préstamos a los hogares a los efectos de desarrollar actividades agropecuarias, forestales y de pesca así como la economía rural en su conjunto. Hasta el presente, este decreto ha sido implementado y complementado de manera de facilitar las condiciones para la producción agropecuaria.

También en marzo de 1993 el gobierno aprobó el Decreto 12/CP sobre “Actividades y Tareas para el Estímulo Agrario” con el fin de asistir a los productores rurales para acceder a tecnologías agrícolas más avanzadas y a sus aplicaciones, especialmente a un uso más extendido de variedades híbridas y perfumadas, semillas de arroz híbridas, cepas de maíz híbridas, nuevos métodos de cultivo, etc. El decreto aún hoy está vigente.

Las directivas y políticas apropiadas han impulsado el desarrollo agropecuario en forma vigorosa. De este modo, el agro superó la crisis y el estancamiento antes que cualquier otro sector en la economía.

El Octavo Congreso del Partido Comunista (junio de 1996) afirmó que Vietnam había superado la crisis socio-económica y estaba en condiciones de avanzar hacia la industrialización y la modernización. El objetivo era transformar a Vietnam en un país básicamente industrializado en 2020. Se dio especial prioridad a la industrializa-

ción y modernización agropecuaria y rural y al desarrollo comprehensivo y armonioso de los sectores agropecuario-forestal-pesca, asociados con la industria procesadora de bienes agrícolas.

En 1998, se promulgó la Resolución del Sexto Comité Central del Partido (8° ejercicio) sobre el “Desarrollo Agropecuario y Rural”, la que se enfocaba a la implementación de algunas políticas para acelerar la industrialización y modernización rural y del agro. En relación a las políticas específicas para el desarrollo de determinados sectores económicos, el Partido se abocó a estimular el desarrollo de las granjas locales (había 61 granjas a lo largo del país), el vínculo entre los sectores económicos y la cooperación para la producción y los negocios a mayor escala. Con respecto a la política de tierras, se promovió la distribución de tierra y la emisión de certificados de uso de tierras, de manera de asegurar la gestión legal en cada terreno. Como política de inversión, se impulsó la aplicación de tecnologías avanzadas en el desarrollo agropecuario y rural.

En los hechos, estas políticas no sólo fortalecieron el enorme potencial rural y el desarrollo agrario, sino que también mostraron ciertas restricciones. Las más importantes fueron la producción dispersa y en pequeña escala y la importante escasez de productos de alta calidad para la exportación. Hacia fines de la década de los noventa, el valor de la producción agropecuaria se estancó debido a la falta de mercados para sus productos y a que el valor de exportación de algunos productos claves como caucho, café, té y arroz se redujeron a pesar del aumento de los volúmenes exportados. Nuevamente el sector agropecuario de Vietnam se enfrentaba a nuevos desafíos y se requería un cambio en los mecanismos de administración económicos hacia el logro de una mayor eficiencia.

La Resolución 09/2000/NQ-CP emitida por el gobierno el 15 de junio de 2000 sobre “Algunas Políticas para el Cambio en el Mecanismo Económico y el Consumo de Productos Agropecuarios” se ha convertido en la orientación más significativa para el desarrollo agrario en Vietnam hacia 2010. La principal directiva de la resolución fue la relativa a producir bienes agropecuarios más competitivos y de alta calidad para cubrir las necesidades del mercado y la demanda de exportaciones. Productos de baja productividad podrían sustituirse por productos de alta productividad. Por ejemplo, la producción de arroz de baja productividad podría ser reemplazada por el cultivo de

camarones; el café podría ser reemplazado por la producción de algodón; y no se construirían más ingenios azucareros debido a lo inadecuado de los materiales disponibles para los ingenios existentes y el elevado costo de producción del azúcar.

El Noveno Congreso del Partido Comunista (abril de 2001) reafirmó el continuo proceso de industrialización y modernización y aprobó la “Estrategia de Desarrollo Socio-económico hacia el año 2010”, en la que el desarrollo agropecuario y rural aún juega un importante papel.

El Quinto Comité Central del Partido (9º ejercicio) (18 de marzo de 2002) promulgó una resolución particular sobre el desarrollo agrario y rural: “Acelerando la Industrialización y Modernización Agropecuaria y Rural en el período 2001- 2010”. Esta es una resolución muy significativa por su destacado rol en la industrialización y modernización del sector. La misma establecía que la economía agraria de Vietnam se desplazaría hacia: la producción a gran escala vinculando la industria procesadora con el mercado; la mecanización y electrificación; y la aplicación de avances científicos y tecnológicos, especialmente la biotecnología y las técnicas innovadoras de cultivos para incrementar la productividad, la calidad y la competitividad del sector.

A comienzos del año 2006 tuvo lugar el Décimo Congreso del Partido Comunista y de acuerdo con el borrador del reporte político que se presentó en el mismo, Vietnam “...continuará promoviendo la industrialización y modernización del desarrollo agrícola y rural...” de manera de construir un sector agrícola diversificado con alta calidad y competitividad. Por lo tanto, se promoverá el cambio de los mecanismos de producción agraria y rural hacia una producción de mayor calidad.

2. ALGUNOS LOGROS

2.1 Crecimiento Económico

En la tabla 1 se presenta la estructura económica de Vietnam en el período 1991-2005, siendo sus características principales:

- El producto interno bruto (PIB) anual creció alrededor de 8,2% en 1991-1995, 6,95% en 1996-2000 y 7,5% en 2001-2005.
- El valor del PIB a precios constantes de 1994 alcanzó a 274 billones de dongos en 2000 (alrededor de 25 mil millones de dólares), más que el doble del valor de 1990 (meta establecida en el VII Congreso del Partido); mientras que en 2005 fue de 53 mil millones de dólares (640 dólares de PIB per capita).
- La estructura económica se transformó inicialmente, con un incremento de la participación de la industria y los servicios y una reducción de la participación del sector agropecuario, a pesar del incremento continuo del valor absoluto de su producción.

Tabla 1
VIETNAM: ESTRUCTURA ECONÓMICA, 1991-2005

Sectores Económicos	1991	1995	2000	2005
TODOS LOS SECTORES	100,00	100,00	100,00	100,00
Agricultura-Forestación-Pesca	40,49	28,37	24,53	20,50
Manufacturas y Construcción	23,79	29,98	36,73	41,00
Servicios	35,72	41,65	38,74	38,50

Fuente: Oficina General de Estadísticas (GSO) y Ministerio de Planificación e Inversión (MPI).

2.2 La Elevada Tasa de Crecimiento del Sector Agropecuario

En 10 años (1991-2000), la producción total del sector agropecuario se incrementó 5,6%, en promedio. Al interior de este sector la producción de alimentos creció un 4,2-4,3%; los cultivos industriales un 10%; la ganadería un 5,4%, la pesca un 9,1% y la forestación un 2,1% (ver tabla 2).

En el período 2001-2005, el valor de producción del sector agrario aún continuó creciendo a una tasa de 5,4%, lo que resultó en una

mejora del ingreso de los productores rurales. En este período se destaca la pesca, por ser el sector con mayor tasa de incremento (8,6%).

Tabla 2
VIETNAM: PRINCIPALES PRODUCTOS AGROPECUARIOS

No.	Productos	Unidad	1995	2000	2005
I	Cultivos de alimentos				
	- Área	1.000 ha	7.322,4	8.396,5	8.200,0
	Granos (Cereales)	millones ton	26,1	34,5	39,9
	Arroz	millones ton	24,9	32,5	36,3
II	Cultivos permanentes				
	1. Caucho				
	- Área	1.000 ha	278,4	412,0	450,0
	- látex seco	1.000 ton	124,7	290,8	455,0
	2. Té				
	- Área	1.000 ha	66,7	87,7	122,0
	- Producción	1.000 ton	40,2	69,9	107,0
	3. Castañas de Cajú				
	- Área	1.000 ha	210,0	235,0	350,0
	- Producción	1.000 ton	50,6	140,0	380,0
	4. Café				
	- Área	1.000 ha	186,4	561,9	480,0
	- Producción	1.000 ton	218,0	802,5	720,0
5. Pimienta					
- Área	1.000 ha	7,0	29,0	50,0	
- Producción	1.000 ton	9,3	35,0	80,0	
III	Cultivos anuales				
	1. Caña de Azúcar				
	- Área	1.000 ha	224,8	303,0	295,0
	- Producción de caña	1.000 ton	10.711,0	15.044,0	15.000,0
	- Producción de azúcar	1.000 ton	517,0	1.035,0	1.120,0
	2. Algodón				
	- Área	1.000 ha	17,5	18,6	30,0
- Producción	1.000 ton	12,8	18,8	45,0	
IV	GANADERÍA				
Carne	1.000 ton	1.359,0	1.900,0	2.850,0	
V	PESCA				
	- Producción	millones ton	1,6	2,2	3,3
	Acuicultura	millones ton	0,4	0,7	1,5
	- Área	1.000 ha	597,0	652,0	1.050,0
VI	FORESTACIÓN				
	Área forestada	millones ha	9,0	11,6	12,4
	Ratio de cobertura	%	28,0	35,1	38,0

Fuente: Oficina General de Estadísticas (GSO) y Ministerio de Planificación e Inversión (MPI).

El cultivo del arroz con cáscara se concentra principalmente en dos regiones: Delta del Río Rojo (1,2 millones de hectáreas de las cuales 300.000 hectáreas son de cultivos de alta calidad) y el Delta del Río Mekong (3,5 millones de hectáreas de las que un millón son de cultivos de alta calidad), las que representan el 70% del total de producción de arroz con cáscara de todo el país.

El café robusta se cultiva mayormente en las tierras altas centrales y en las provincias del sudeste en aproximadamente 400.000 hectáreas, mientras que el café arábica se concentra en alrededor de 50.000 hectáreas en las provincias del norte.

El caucho se cultiva principalmente en las tierras altas centrales y en las provincias del sudeste en 400-450 mil hectáreas; mientras que el té se cultiva en forma extensiva en las provincias montañosas del norte y en la provincia de Lam Dong, en 100.000 hectáreas. Por su parte, la pesca se concentra en las provincias del sur, en alrededor de un millón de hectáreas.

El logro más significativo en el sector agropecuario vietnamita ha sido el importante aumento en la producción de arroz, que ha llevado no sólo a la suficiencia de alimentos y al desarrollo de la ganadería, sino también a convertir a Vietnam en el segundo exportador mundial de arroz (después de Tailandia).

Un aspecto a destacar en este proceso es que el crecimiento anual de producción de arroz se ha debido principalmente al incremento de la productividad. En 2005, la producción total de cereales alcanzó aproximadamente 39,9 millones de toneladas de las cuales la producción de arroz alcanzó a 36,3 millones de toneladas (480 kg por persona/por año).

La pesca se incrementó considerablemente pasando de 890 mil toneladas en 1990 a 2.170 mil en 2000. En 2005, el producto de la pesca se incrementó hasta alcanzar 3.300 mil toneladas, incluyendo a los principales productos de exportación tales como camarones, pescado y sepias congelados. La pesca se ha convertido en el tercer sector de exportación después de petróleo crudo y vestimenta y textiles.

2.3 Las Exportaciones Agropecuarias

La exportación de productos del agro ha jugado un papel muy importante en la economía en su conjunto y en el sector agropecuario y rural en particular. En 15 años, las exportaciones agropecuarias se han incrementado significativamente como se observa en los datos presentados en la tabla 3.

Las principales características del proceso exportador en el agro han sido:

- En el período 1990-1995, el volumen y el valor de las exportaciones agropecuarias se incrementó de manera constante. En 1990, el valor total de las exportaciones agropecuarias fue de 1,1 mil millones de dólares, representando un 48% del total del valor de las exportaciones del país; mientras que en 1995, totalizaron 2,52 mil millones de dólares y representaron el 46%. En general, en el período 1990-1995, la tasa de crecimiento anual del valor de las exportaciones agropecuarias alcanzó, en promedio, al 17%. En este período las exportaciones de bienes agropecuarios constituyeron una proporción importante del total de las exportaciones vietnamitas (45-50% del total).
- En el período 1995-2000, a pesar de la caída de la participación de las exportaciones agrarias en el total del valor exportado, el valor de las mismas se incrementó un 10% promedio anual. En 2000, el valor exportado por el sector agropecuario nacional fue 4,3 mil millones de dólares, lo que representaba un 30% del total de las exportaciones del país.
- En el período 2001-2005, el valor de las exportaciones agropecuarias continuó incrementándose y en 2005 alcanzó a 7,3 mil millones de dólares, un 23% del valor total de las exportaciones.
- En general, el volumen de las exportaciones del sector se ha incrementado más rápidamente que su valor debido a la reducción gradual de los precios de exportación de los productos agropecuarios vietnamitas en el mercado mundial.
- El café se exporta a 50 países, el caucho a 30 países y los productos de pesca a 49 países.

Tabla 3
VIETNAM: EXPORTACIÓN DE PRODUCTOS AGROPECUARIOS, 1990-2005
 (millones de dólares)

	1990		1995		2000		2005	
	Volumen	Valor	Volumen	Valor	Volumen	Valor	Volumen	Valor
EXPORTACIÓN TOTAL (1)		2.404		5.449		14.308		31.800
Exportaciones Agrícolas forestales-pesca (2)		1.149		2.521		4.308		7.300
(2)/(1) (%)		48		46		30		23
<i>Incluye:</i>								
Productos acuáticos		239,0		621,0		1.300,0		2.650,0
Arroz	1.624,0	373,5	1.988,0	530,0	3.476,7	760,0	4.500,0	850,0
Caucho	75,9	53,1	138,0	187,9	273,4	176,0	520,0	450,0
Castañas de Cajú	24,7	22,2	19,8	88,8	34,2	130,0	534,0	280,0
Maní	70,7	42,4	115,0	70,0	76,0	44,0	80,0	65,0
Pimienta	9,0	9,5	17,9	39,0	36,4	150,0	131,0	115,0
Café	89,6	72,6	248,0	598,1	733,9	561,0	850,0	500,0
Té	16,1	19,3	18,8	25,3	55,6	42,0	85,0	95,0

Fuente: Instituto para el Desarrollo Estratégico (DSI).

3. LIMITACIONES Y DESAFÍOS

El sector agropecuario en Vietnam tiene varias restricciones y desafíos. Los que resultan de mayor importancia para alcanzar el desarrollo agropecuario y rural son los siguientes:

- Limitada disponibilidad de tierra cultivable. La tierra para la producción agropecuaria es de 0,16 hectárea por persona, cifra mucho menor que el promedio mundial de 0,59 hectárea por persona y que el promedio asiático de 0,26 hectárea por persona. Este es el desafío más difícil para el desarrollo agropecuario y rural hacia la industrialización y la modernización.
- La industria procesadora y las tecnologías post-cosecha son obsoletas. Hasta la fecha, sólo se procesa el 60% de la producción de té y el 1% de la producción de carne. En la post-cosecha, el arroz sufre pérdidas de 13% y las frutas y vegetales de 20%. La mayoría de las exportaciones del sector agrícola-forestal-pesca son en bruto o con escaso procesamiento.
- Se observan dificultades de mercadeo para los productos agropecuarios. Los precios son inestables y tienen tendencia a decrecer, mientras que la competitividad es baja.
- La fuerza de trabajo rural es redundante. Hasta el 2003, las horas efectivas de trabajo rural han sido un 78% del total de horas trabajadas. Hay aproximadamente 5,8 millones de desempleados en las áreas rurales.
- La infraestructura para la producción y la vida en algunas regiones es pobre. No existen carreteras que conecten distritos en 200 comunas. Sin embargo, la producción en el área rural ha ido mejorando en forma muy lenta.

Las áreas rurales y agropecuarias requieren un cambio hacia un nuevo estado de producción y diversificación ocupacional. Para integrarse a la economía mundial deberán proveerse productos y bienes competitivos para los mercados locales, regionales y mundiales. Para sacar a la agricultura de su actual estado de obsolescencia, se requiere incrementos en la productividad y en los niveles de calidad, así como la reducción de los costos de producción.

4. ORIENTACIONES PARA EL DESARROLLO AGROPECUARIO Y RURAL HACIA 2010

4.1 Directivas

Las principales directivas para lograr un sector agropecuario diversificado, con alta calidad y competitividad son las siguientes:

- Asegurar la provisión de alimentos a nivel nacional. Esto, a su vez, es una contribución a la estabilidad socio-económica y a la mejora en las condiciones de crecimiento de la población. Además, el sector agrícola-forestal-pesca debe proveer a la industria procesadora con las materias primas para cubrir la demanda nacional e internacional.
- Acelerar el desarrollo agropecuario y rural hacia la industrialización y la modernización. El vínculo entre producción, procesamiento y mercados necesita fortalecerse. La producción de bienes agropecuarios de mayor productividad y calidad debe promoverse en el proceso de integración regional e internacional.
- Transformar la economía rural reduciendo la participación del sector agropecuario e incrementando la participación de la industria y los servicios. En el agro debe reducirse la participación de cultivos de alimentos e incrementarse la de cultivos industriales, ganadería y vegetales.
- Desarrollar, en forma continua, la economía multi-sectorial para crear un desarrollo energético y comprehensivo que asegure la armonización de los objetivos socio-económicos.
- Hacer uso completo de los potenciales de trabajo, tierra, bosques, recursos marítimos y capital local, y formular políticas para atraer el máximo de recursos de capital extranjero de manera de desarrollar una economía agropecuaria y rural más fuerte. La creación de empleo y el incremento del ingreso para los habitantes rurales debe acelerarse, lo que aumentará el consumo de bienes industriales.
- Desarrollar una agricultura “limpia” para proteger y enriquecer el medio ambiente ecológico.

4.2 Metas de Desarrollo

Los objetivos hacia 2020 son:

- Construir una agricultura ecológica con un crecimiento firme, estable y rápido;
- Diversificar cultivos y productos;
- Combinar la agricultura y la forestación con la industria procesadora;
- Fortalecer gradualmente la industrialización y la modernización en el desarrollo agropecuario y rural;
- Incrementar los bienes agrícolas de mejor calidad para cubrir la demanda de consumo local y de exportaciones; y
- Mejorar los estándares de vida rural e incorporar nuevas áreas rurales.

Los objetivos hacia 2010 son:

- Alcanzar una tasa de crecimiento mínima anual del sector agropecuario de alrededor de 3,5-4,5%.
- Reducir la participación de la agricultura en el PIB total de 20,5% en 2005 a 15-16% en 2010.
- Alcanzar una producción total de cereales de 40-43 millones de toneladas en 2010, a partir de las 39,9 millones de toneladas estimadas para 2005, de las cuales 36,3 millones corresponden a la producción de arroz.
- Incrementar el valor de las exportaciones estimadas del sector agropecuario-forestal-pesca de 7,3 mil millones de dólares en 2005 a 10,6 mil millones de dólares en 2010 (a la pesca corresponden 3,5 mil millones de dólares).
- Incrementar el área de plantación forestal de 38% en 2000 a 40-45% en 2010.
- Crear entre cinco y ocho millones de empleos rurales y triplicar el ingreso rural en 2010 con respecto a 1995, superando los hogares más pobres su situación actual.

4.3 Orientaciones para el Desarrollo de Algunos Productos Agropecuarios

4.3.1 Producción de alimentos

El desarrollo de la producción de alimentos se debe considerar una estrategia de largo plazo, con el objetivo de “asegurar la provisión de alimentos en el país”, estabilizar el nivel de vida de las personas, promover las exportaciones y ser la base firme para el proceso de industrialización y modernización. En la actual economía de mercado, además de la auto-suficiencia en la cantidad de alimentos, se debe prestar especial atención a la calidad de los mismos. Se deben considerar aquellas regiones que resultan apropiadas para el cultivo de variedades especiales de arroz, dado que, a pesar de la baja producción de variedades especiales de arroz, el valor de las mismas por hectárea es mucho mayor.

Algunas áreas plantadas con cultivos de arroz presentan escasez de agua para riego y como consecuencia la productividad es baja, por lo que pueden ser reemplazadas por otros cultivos de mayor valor. No es necesario que todas las regiones deban producir alimentos. El incremento de la producción de alimentos debe centrarse en el Delta del Río Rojo y el Delta del Río Mekong.

En los próximos años, se debe realizar un proceso de inversión continuo para culminar y expandir los sistemas de irrigación y drenaje, especialmente en el Delta del Río Rojo y en el Delta del Río Mekong. Es necesario promover la aplicación de avances científicos y tecnológicos. Se deben plantar variedades nuevas de alta productividad, de calidad superior y buena adaptabilidad, especialmente arroz híbrido y variedades de maíz. Las actividades de promoción agropecuaria deben fortalecerse y se debe proveer oportunamente fertilizantes y pesticidas.

Se deben reprogramar los cultivos de arroz con cáscara para evitar desastres naturales y para asegurar la productividad. La tierra destinada al cultivo de arroz disminuirá debido a la reestructura de la producción vegetal y animal y al proceso de industrialización y urbanización. Incluso, algunas tierras bajas o de baja fertilidad deberán destinarse al cultivo de camarones y a otros cultivos de mayor pro-

ductividad. El área total dedicada al cultivo de arroz era, en 2005, aproximadamente 7,2 millones de hectáreas y será de 6,7-6,8 millones de hectáreas en 2010. Se estima que el área total destinada al cultivo de alimentos será de 7,9 millones de hectáreas en 2010.

La producción de arroz se debe fortalecer a través de la diversificación de cultivos y el uso de nuevas variedades híbridas y perfumadas. La productividad de este cultivo se incrementará de 4,24 toneladas por hectárea en 2000 a 5,24 toneladas por hectárea en 2010. La productividad estimada del maíz se incrementará a 4,6 toneladas en 2010.

La producción total de granos alimenticios se incrementará de 39,9 millones de toneladas en 2005 (el arroz alcanza a 36 millones de toneladas) a 43-44 millones de toneladas en 2010 (donde el arroz alcanzará a 40-41 millones de toneladas). El volumen de alimentos por persona pasará de 475 kgs por persona en 2000 a 485 kgs por persona en 2005, y continuará incrementándose en los años siguientes. Esta producción cubrirá la demanda de la población, proveerá las necesidades de la ganadería, estabilizará las reservas nacionales y también las exportaciones anuales de arroz (alrededor de 4 millones de toneladas).

4.3.2 Café

La producción de café tiene alta productividad y enfrenta mercados en expansión y una demanda de exportaciones elevada. En los últimos años, el fuerte desarrollo del área de café plantado con la variedad robusta, determinó que se observara un volumen de producción redundante y un precio bajo, mientras no había suficiente volumen de café de la variedad arábica para procesar. Por lo tanto, en los próximos años es necesario incrementar al área destinada al cultivo de café arábica, bajo el lema “desarrollo de café sustentable”.

El área destinada a la producción de café robusta de baja productividad debe reducirse, y algunas áreas que no son adecuadas para el cultivo de café robusta deben destinarse a la plantación de café arábica. A partir de 2005, el área estimada de café robusta será de 400.000 hectáreas, principalmente en las tierras altas centrales donde existe suficiente agua para riego.

El ratio estimado entre café arábica y café robusta es de 10-15% en 2005 y alcanzará a 20% en 2010. La tierra destinada al cultivo de café se incrementará de 17.000 hectáreas a 80.000-100.000 hectáreas en 2010, principalmente en el noroeste y en las áreas del centro norte. El área total destinada a la plantación de café será de 500.000 hectáreas y la cosecha alcanzará las 750-800 mil toneladas.

Entre las medidas que deben adoptarse para el desarrollo del café está la necesidad de renovar las plantas procesadoras mediante la utilización de tecnologías avanzadas, con el fin de utilizar la totalidad del café cultivado en todas las regiones. Es necesario, además, expandir las plantas de procesamiento de café localizadas en el sur y deben construirse nuevas plantas.

4.3.3 Caucho

El árbol perenne del caucho tiene un valor económico relativamente alto. En especial, los árboles de caucho contribuyen positivamente al reverdecimiento de tierras estériles, a la protección ecológica, a la modificación de los cultivos y al mejoramiento de la estructura económica rural.

De acuerdo con especialistas, la producción mundial de caucho natural disminuyó en 7,76 millones de toneladas en 2005 debido a la creciente competencia de caucho artificial. ASEAN es aún hoy considerado una de los principales regiones proveedoras de este producto a nivel mundial. En el futuro, la importación de caucho se incrementará en forma continua. Debido a la creciente demanda para la producción de llantas, las importaciones de caucho de China se incrementarán de un millón a un millón y medio de toneladas en 2007 y las importaciones de India aumentarán en 350.000 toneladas por año en los próximos cinco años. En 2010, la demanda mundial estimada de caucho será de ocho millones de toneladas, lo que significa aproximadamente un déficit de 1,1 millones de toneladas, lo cual supone una oportunidad para las exportaciones de este producto de Vietnam.

Se necesita un cultivo intensivo y la explotación de las actuales 420.000 hectáreas de caucho, así como la creación de 35.000-40.000 hectáreas de nuevas plantaciones, especialmente en las tierras altas

centrales y en las regiones centrales. Deberán eliminarse las plantaciones de caucho en áreas de baja productividad.

El área total destinada al caucho alcanzaba a 450.000 hectáreas en 2005, de las cuales 320.000 hectáreas correspondían al área de explotación tradicional. Las áreas destinadas a la producción de caucho se concentran mayormente en el sudeste (entre 40 y 45% de las plantaciones totales) y en las tierras altas centrales (24%). También en este caso se requiere la diversificación de cultivos a los efectos de incrementar la productividad a 1,35 toneladas por hectárea y para aumentar la producción de látex de 420.000 a 440.000 toneladas, de las cuales 380.000 toneladas serán para la exportación.

Entre 2006-2010, las áreas de caucho existentes deberán ser cultivadas y explotadas en forma intensiva, y deberán expandirse las plantaciones a nuevas áreas. En 2010, el total de las tierras destinadas a este cultivo se espera que alcance a 500.000 hectáreas, mientras que la productividad estimada por hectárea sería de 1,7 toneladas y la producción total de caucho alcanzaría a 600.000-700.000 toneladas en el año.

Además de la diversificación de cultivos y la plantación intensiva, se necesitan nuevas inversiones para actualizar las plantas procesadoras de caucho y para renovar la tecnología aplicada en su procesamiento. Deberá agregarse entre 150.000-200.000 toneladas de capacidad adicional para poder procesar completamente la materia prima del látex. Por otro lado, también es necesario desarrollar la producción de bienes de látex domésticos como cinta o tubos.

4.3.4 Té

Vietnam presenta ventajas con respecto al clima, a la tierra y al mercado para el desarrollo de la producción de té de manera de cubrir el consumo doméstico y la demanda de exportaciones. Las áreas productoras de té se concentran en dos regiones: las tierras centrales del norte, en las cuales la producción representa el 58% de la producción total de té verde, y las tierras altas centrales, las que representan el 28,6% de la producción total de este bien.

El cultivo intensivo debe fortalecerse y se debe expandir la producción a nuevas áreas. El total estimado de áreas destinadas a la producción de té en 2010 será de 130.000 hectáreas, mientras que la producción de té verde se incrementará en 700.000 toneladas, las que equivalen a 140.000 toneladas de té seco. Las exportaciones estimadas este producto alcanzarán aproximadamente a 80.000-100.000 toneladas (70% de la producción total).

Para alcanzar estas metas, las principales medidas que es necesario implementar son las siguientes:

- Incrementar la inversión para expandir el área de producción de té.
- Utilizar nuevas variedades de té de alta producción y renovar las actuales líneas de procesamiento.
- Construir nuevas plantas procesadoras con tecnología avanzada para procesar té negro para exportación, té verde, té de variedades especiales y otras de alta calidad.
- Diversificar los mercados de exportación.
- Construir una marca comercial de té vietnamita, asociada a consideraciones de alta calidad, precio favorable y diseño de manera de obtener una posición firme en el mercado mundial.
- Construir vínculos eficientes entre las regiones con plantaciones de té, las zonas procesadoras y los mercados.

4.3.5 Castañas de cajú

La castaña de cajú es un cultivo de alto valor, especialmente en los mercados de exportación. En los últimos años, la castaña de cajú ha sido uno de los diez principales productos de exportación con mayores ingresos, alcanzado los 300 millones de dólares. Los precios locales y globales de este producto son relativamente altos y estables.

La producción total mundial de castaña de cajú se concentra principalmente en tres países: Vietnam, India y Brasil, los que representa aproximadamente el 93,4% de la producción mundial total y el 92% de

las exportaciones mundiales. Por lo tanto, Vietnam aún tiene importante influencia en el mercado mundial de este producto.

En los próximos años es necesario desarrollar este cultivo en regiones favorables de manera de incrementar el área plantada y la producción. En 2010, al área estimada para la producción de cajú será de entre 350.000 y 400.000 hectáreas con 360.000-400.000 toneladas de producción.

El cultivo intensivo se debe concentrar en tres regiones principales: sudeste (200.000 hectáreas en 2010), tierras altas centrales (50.000 hectáreas) y costa sur central (120.000 hectáreas).

No es necesario construir nuevas plantas procesadoras. La inversión debe concentrarse en tecnología avanzada para las plantas existentes con una capacidad de 240.000 toneladas, de manera de incrementar la calidad del producto.

4.3.6 Caña de azúcar

Vietnam cuenta con un clima favorable y condiciones apropiadas de la tierra para la producción y la exportación de azúcar. Las áreas de cultivo de caña de azúcar se ubican en varias regiones. La región más extensa es la costa sur central con 70.000 hectáreas, lo que representará el 26% del total del área plantada con este cultivo en 2010.

La aplicación de tecnologías avanzadas ha tenido éxito y permitido crear variedades de caña de alta productividad, alto contenido de azúcar en la caña y cultivo prolongado. En 2005, la producción promedio de azúcar fue de 14,4 kg por persona y se estima que sea de 16 o 17 kg en 2010. La producción total de azúcar alcanzará 1,2 millones de toneladas en 2005 y 1,5 millones de toneladas en 2010.

Las directivas para el desarrollo de la caña de azúcar hacia 2010 son: reestructurar las áreas plantadas con base en la capacidad de los ingenios, en aproximadamente 270.000 hectáreas; aplicar tecnologías avanzadas a las plantaciones para aumentar la productividad y la calidad de la caña; y reducir el precio del azúcar. Se estima una producción total de caña de azúcar de 19 millones de toneladas en 2010.

Para el desarrollo de la producción del azúcar, se deberán tomar las siguientes medidas:

- Diseñar un plan maestro para el desarrollo de áreas de plantación de caña para cada ingenio y para el país en su conjunto.
- Aplicar tecnologías avanzadas y expandir las centrales azucareras existentes.
- Mejorar el sistema de gestión, para lo que es necesario estrechar los vínculos entre los productores y las centrales procesadoras para asegurar un procesamiento más eficiente.
- Aprender de las experiencias de la “equitización”² y tomar medidas para implementarla en forma eficiente de manera de construir una base firme para el desarrollo a largo plazo del sector azucarero en Vietnam, lo que se considera un paso decisivo.

4.3.7 Forestación

Debe incrementarse la protección forestal y las plantaciones, desarrollando un ecosistema sustentable al mismo tiempo que proteger la tierra, los recursos hídricos y el medio ambiente. Combinar la forestación con las actividades agropecuarias también permitirá asegurar mejores estándares de vida para las minorías étnicas. El porcentaje de cobertura de la forestación se incrementará de 38% en 2005 a 40-45% en 2010.

4.3.8 Pesca

Con 3.200 km de costa de norte a sur, el sector de la pesca cuenta con muchas ventajas derivadas de las condiciones y los recursos naturales. En los próximos años, la inversión debería centrarse en los cultivos y la explotación mar adentro con volúmenes y calidad elevados, con el fin de convertir a la pesca en un sector económico clave. La economía marítima deberá combinarse con la defensa de las aguas territoriales.

² Es el proceso de venta de acciones de empresas del estado (en vietnamita *co phan hoa*).

La producción total estimada del sector para 2005 es de 3,3 millones de toneladas, produciendo la acuicultura 1,5 millones de toneladas y la captura los restantes 1,8 millones de toneladas. En 2010, el producto total estimado alcanzará 3,5-4,0 millones de toneladas, de los cuales 1,7-2,2 millones de toneladas serán provistos por la acuicultura.

Se deberá promover la acuicultura para incrementar su participación en la producción total del sector. Esta actividad se concentrará en la producción de camarones, peces de mar (o agua salada) y todo tipo de peces de agua dulce.

Asimismo, se incrementará la captura en pesca de altura mientras que se reducirá la pesca sobre la franja costera.



Capítulo 9

VIETNAM: DESARROLLO DEL TURISMO

Thai Doan Tuu¹

Introducción

Vietnam es considerado uno de los países más bellos de Asia. Tiene frontera con la República Popular China, la República Popular de Laos y Camboya al oeste; y con el Mar del Este y el Océano Pacífico al este y sur. Está localizado en una posición central en el sudeste asiático, lo que hace que habitualmente sea comparado con un puente que mantiene unida a toda la región.

El territorio de Vietnam cubre un área de 329.241 km² con una longitud de 1.650 km de norte a sur. Cuenta con 3.260 kilómetros de costas y miles de islas extra territoriales, destacándose por su tamaño los archipiélagos de Hoang Sa (Paracel) y Ttruong Sa. La frontera territorial alcanza los 4.510 km.

Vietnam está situado en la zona monzónica de Asia oriental y su clima está determinado por la presencia de dos monzones. La temporada de lluvia se ubica entre los meses de mayo y octubre, mientras que entre noviembre y abril es la temporada seca. En el norte del territorio la temperatura promedio en invierno es de entre 13° C y 17° C con lloviznas ocasionales, y de entre 27° C y 34° C durante el

¹ Director general del Departamento de Comercio y Servicios del Ministerio de Planificación e Inversión de Vietnam.

verano. En el sur el clima es menos variante, por ejemplo en la ciudad de Ho Chi Minh, la temperatura promedio es 27° C durante todo el año.

Las tres cuartas partes del territorio están cubiertas por montañas. Los dos mayores deltas de Vietnam son el Delta del Río Rojo en el norte, y el Delta del Río Mekong en el sur.

La población de Vietnam alcanza a 81 millones de habitantes (datos del censo de población de 2003), conformada por 54 grupos étnicos. El de mayor tamaño es el *Viet* ó *Kinh*, el cual representa el 80% de la población. Este grupo se concentra principalmente en las tierras bajas, mientras que otras minorías viven en los terrenos altos o en las montañas.

En Vietnam no existe religión oficial, pero el Budismo es la más extendida. La mayoría de lo vietnamitas adoran también a sus ancestros. Existe un gran número de iglesias católicas y pagodas budistas, las que, más allá de su valor religioso, se han convertido en un importante atractivo turístico.

El idioma oficial, el *Viet* si bien los diferentes grupos étnicos tienen el suyo propio. A su vez el inglés es frecuentemente utilizado en el comercio y en las comunicaciones internacionales. Vietnam tiene una tasa de alfabetismo de más del 95%.

La historia de Vietnam puede ser dividida en tres períodos principales:

- (i) La dominación del Reino del Norte (208 AC a 939 DC): éste período duró mil años y se caracterizó por ser uno de los más violentos de la historia del país.
- (ii) Construcción nacional y lucha por la independencia (939-1945): este período constituye una brillante era de resurgimiento nacional y desarrollo del mercado, todo ello a través de la victoria de los vietnamitas por sobre los invasores extranjeros.
- (iii) Independencia nacional y socialismo (1945 a la fecha): la revolución en contra de los invasores extranjeros alcanzó el éxito en agosto de 1945 bajo el liderazgo de Ho Chi Minh y el Partido Comunista Vietnamita. El país se proclamó independiente el 2 de setiembre, fecha que luego se convirtió en el Día de la Independencia de Vietnam. La reunificación del norte y el sur se

alcanzó luego de la gran victoria sobre el ejército estadounidense en la primavera de 1975, cuando se proclamó la República Socialista de Vietnam con Hanoi como capital.

A pesar de que el país aún enfrenta un gran número de dificultades económicas y que gran parte de su población todavía depende de la agricultura, Vietnam ha alcanzado éxito y significativas mejoras luego de 20 años de aplicación de sus políticas de reforma económica (*Doi moi*). La estructura económica se ha modificado en forma proactiva hacia la búsqueda de un país industrializado. Las tasas de crecimiento económico han sido altas y estables durante muchos años. Diversos estándares internacionales básicos han sido alcanzados. El turismo, la más joven industria de Vietnam, está prosperando, convirtiéndose en una de las de mayor potencial para el país.

Vietnam está dotado de una gran riqueza de recursos turísticos. Entre ellos se encuentra su exuberante flora y fauna, sorprendentes paisajes y reliquias históricas así como una diversidad étnica en su población que aún mantiene sus formas de vida tradicionales y sus culturas únicas.

Hanoi, la capital, es también el centro político, económico y cultural de todo el país. La ciudad aún conserva 600 pagodas y templos así como antiguas y transitadas calles y arquitectura. A pesar del creciente número de edificios modernos, la ciudad aún mantiene su poética belleza con calles con largas filas de árboles, grandes parques cubriendo docenas de hectáreas y numerosos lagos.

La bahía de Ha Long, ubicada en la provincia de Quang Ning a 180 km de Hanoi, ha sido declarada por la UNESCO como Patrimonio de la Humanidad. Esta bahía es uno de los lugares de interés más significativos de Vietnam, cubriendo un área de 1.500 km² con miles de islas y grutas que emergen de las claras aguas del golfo de Bac Bo.

La ciudad de Hue, la antigua capital imperial, ha sido recientemente reconocida como Patrimonio de la Humanidad por la UNESCO. Esta ciudad es famosa por sus tesoros de arquitectura imperial, entre los que se incluyen la ciudadela real, palacios, tumbas y pagodas, todo esto localizado en asombrosos paisajes naturales a ambos lados del río Huong.

El antiguo pueblo de Hoi An, ubicado a 630 km al sur de Hanoi por el río Thu Bon, fue uno de los mayores centros comerciales del sudeste asiático durante los siglos XVI y XVII donde frecuentemente arribaban buques holandeses, portugueses, italianos, chinos, japoneses y del lejano oriente. Hoi An también ha sido reconocido por la UNESCO como Patrimonio de la Humanidad.

Lo mismo ha sucedido con My Son Holy Land. Esta reliquia consiste en una gran cantidad de antiguos templos entre los que se encuentra el mayor templo del temprano Reino de Champa, con más de 70 estructuras de diferentes estilos arquitectónicos. Estos fueron construidos entre los siglos VII y XIV.

El parque nacional Pong Nha-Ke Bangha sido recientemente declarado como el quinto Patrimonio de la Humanidad vietnamita. Este parque está localizado en la provincia de Quang Binh a 500 km de Hanoi.

1. DESARROLLO TURÍSTICO DE VIETNAM

1.1 El Papel del Turismo en la Economía

El turismo es considerado una de las industrias más importantes de Vietnam dado su significativa contribución a la economía nacional, no sólo desde el punto de vista de los ingresos que genera sino también desde las oportunidades de empleo que provee. La industria turística vietnamita ha experimentado grandes avances, tanto cuantitativos como cualitativos en el período 1994-2004. Durante este período el número de visitantes internacionales y domésticos ha aumentado nueve veces, pasando de 300 mil a 2,8 millones, y de 1,5 a 14 millones respectivamente. Los ingresos por turismo se han incrementado considerablemente, pasando de 2.240 mil millones de *dongs* vietnamitas (VND) en 1991 a 24.000 mil millones en 2004².

El desarrollo del turismo ha creado oportunidades de empleo directamente en la propia industria e indirectamente en otros sectores económicos. El número de puestos de trabajo en este sector se ha expandido hasta alcanzar 230.000 empleados en 2004.

El turismo ha jugado un papel muy importante como motivador del desarrollo de otros sectores socio-económicos, incrementando la participación del sector servicios en el ingreso bruto nacional. A su vez, este sector ha contribuido a atraer un mayor volumen de inversión extranjera directa (IED), acelerando así el proceso de integración económica, a la vez de actuar como un puente de paz y amistad entre Vietnam y otras naciones del mundo.

Dada esta importante contribución a la economía nacional, el desarrollo del turismo ha sido considerado como uno de los principales puntos estratégicos en los planes de desarrollo socio-económico en el período 2001-2010. Esto está claramente establecido en los documentos del Noveno Congreso del Partido Comunista donde "...El desarrollo de la industria del turismo como una industria clave; mejorando su calidad y su eficiencia a través de las ventajas que ofrecen las condiciones naturales del país, el sistema ecológico, las tradiciones culturales e históricas; de forma de satisfacer la demanda de los

2. Tipo de cambio promedio en los últimos años: un dólar aproximadamente 16.000 VND.

turistas locales y desarrollar las de los turistas internacionales, teniendo de esta forma un puente con el sector turismo internacional...”, se estableció como un objetivo clave del desarrollo.

1.2 Situación Actual del Desarrollo del Turismo en Vietnam

1.2.1 Revisión del desarrollo turístico en los últimos cinco años

Desde el año 2000, el turismo en Vietnam ha crecido en forma estable y gradualmente se ha convertido en un importante sector económico para el país. Los principales indicadores de desarrollo del turismo se muestran en la tabla 1.

Tabla 1
VIETNAM: TURISMO, 2000-2004

Año	Turistas Internacionales (miles)	Turistas Locales (miles)	Ingreso Total (mil millones de dólares)	Cuartos de Hotel (miles)
2000	2.140	11.200	1,36	66,7
2001	2.330	11.700	1,63	74,5
2002	2.628	13.000	1,97	78,8
2003	2.429	13.500	1,90	82,0
2004	2.928	14.500	2,17	85,4
Tasa promedio de crecimiento (% p.a.)	8,7	6,7	13,4	6,4

Fuente: Administración Nacional de Turismo de Vietnam.

A pesar de que en los primeros meses del 2004 la epidemia de la gripe aviar tuvo un efecto negativo sobre el turismo en la región, los arribos de turistas internacionales a Vietnam totalizaron 2.928.000 al final del año, lo cual implicó un incremento del 2,5% respecto a 2003. Las actividades turísticas generaron ingresos por 2,17 mil millones de dólares.

En lo que se refiere a facilidades para el viajero, a la fecha Vietnam ha aplicado excepciones de visa para los ciudadanos de seis países, Tailandia, Filipinas, Malasia, Indonesia, Laos y Singapur, en el caso de viajes con fines turísticos y por un plazo de hasta 30 días.

También se han suprimido unilateralmente las visas para los ciudadanos japoneses y coreanos que viajan con fines turísticos y en este caso por un plazo menor a 15 días. Esto ha contribuido positivamente al rápido crecimiento de la tasa de arribos, especialmente de ciudadanos de Japón y Corea, en los últimos años.

En 2005, Vietnam se ha presentado en 15 exhibiciones internacionales de forma de promover la imagen del país como un destino atractivo. Los principales eventos han sido: la Feria Mundial de Turismo en Corea del Sur (*Korea World Travel Fair* - KOFTA por su sigla en inglés), el Festival Cultural de Ginebra, el "Top Resa" en Francia, la Exposición Mundial de Turismo (*World Travel Mart* - WTB por su sigla en inglés) y el ITB (Berlín) entre otros. Al interior del país se han desarrollado un gran número de festivales, de forma de hacer que los productos turísticos resulten más vívidos y diversificados. Entre estos eventos cabe mencionar el festival de Hue, la visita anual 2004 de Dien Bien Phu, el festival de verano de Hoi An, así como el hecho de que Vietnam haya sido el anfitrión de importantes eventos en Asia como ser el Encuentro Ministerial de Turismo del Pacífico Asiático en Hue y el Encuentro Europeo Asiático en Hanoi.

Actualmente han comenzado a operar un gran número de destinos turísticos, áreas de entretenimiento y campos de golf. Hay aproximadamente 6.000 vehículos, barcos y botes de diferentes tipos destinados al traslado de turistas. Toda la infraestructura física e instalaciones pueden satisfacer una demanda de entre 15 y 16 millones de visitantes cada año (tanto nacionales como internacionales), así como también la demanda de conferencias internacionales, seminarios, foros, etc. Hay actualmente 1.462 hoteles categorizados mediante estrellas, los que incluyen 45.230 habitaciones. El número de operadores turísticos y agentes de viajes registrados para operar internacionalmente alcanza a 329, de los cuales ocho son emprendimientos conjuntos con empresas extranjeras.

Existen actualmente 46 escuelas de entrenamiento y centros vocacionales de turismo, los que incluyen 20 universidades, 4 institutos que cuentan con divisiones de turismo y 22 escuelas vocacionales de turismo y centros de entrenamiento turístico.

1.2.2 Visitantes internacionales

Durante el período 2000-2004, el número de turistas internacionales que arribaron a Vietnam se incrementó a una tasa promedio anual del 8,7%, observándose grandes diferencias en las tasas de crecimiento de arribo de turistas en función de los distintos mercados de origen (Tabla 2). Entre los países asiáticos, Japón y Corea son los que han mostrado el crecimiento mayor; entre los europeos, los líderes

Tabla 2
VIETNAM: TURISMO INTERNACIONAL POR ORIGEN, 2000-2004
(miles de arribos)

Origen	2000	2001	2002	2003	2004	Tasa de crecimiento promedio (% p.a.)
ASIA						
1 China	626,5	672,9	724,4	693,4	778,4	5,8
2 Japón	152,8	204,9	279,8	209,7	267,2	18,3
3 Corea del Sur	53,5	75,2	105,1	130,1	233,0	45,7
4 Taiwán	212,4	200,1	211,1	207,9	257,0	5,5
5 ASEAN	255,3	240,9	269,4	327,0	390,0	16,9
EUROPA						
6 Francia	86,5	99,7	111,5	86,8	104,0	6,2
7 Alemania	32,1	39,1	46,3	44,6	56,6	15,8
8 Reino Unido	56,4	64,7	69,7	63,3	71,0	6,3
9 Holanda	12,3	15,6	18,1	16,1	17,7	10,4
AMÉRICA DEL NORTE						
10 Estados Unidos	208,6	230,5	260,0	219,0	272,5	7,9
11 Canadá	30,9	36,0	43,6	40,1	53,8	15,9
OCEANÍA						
12 Australia	68,2	84,1	96,6	93,3	128,7	18,2
13 Nueva Zelanda	5,3	6,9	8,3	8,1	10,5	19,4
14 Otros	339,3	359,4	384,1	279,3	287,6	-2,9
TOTAL	2.140,1	2.330,0	2.628,0	2.428,7	2.928,0	8,7

Fuente: Administración Nacional de Turismo de Vietnam.

son Holanda y Alemania, mientras que en América del Norte el turismo que más crece es el de origen canadiense.

Sin embargo, el número de visitantes internacionales a Vietnam es aún bajo en comparación con el resto de los países del sudeste asiático. En 2003, el número de turistas internacionales que visitó el país fue equivalente al 24% del que visitó Tailandia, al 22,9% del que lo hizo a Malasia, al 54,3% de Indonesia y al 42,5% de Singapur.

El motivo de viaje de la mayoría de los visitantes internacionales es principalmente el recreativo. Asimismo, pese al serio impacto que tuvo la gripe aviar en 2003, en la década del 90 y en los primeros años de este siglo han llegado a Vietnam un importante número de potenciales inversores con el propósito de hacer negocios (tabla 3). La tasa de crecimiento de visitantes con objetivos puramente turísticos es comparativamente la mayor, alcanzando 10,7% anual en todo el periodo.

Tabla 3
VIETNAM: SEGMENTACIÓN DEL MERCADO
POR PROPÓSITO DE VIAJE
(miles de arribos)

Año	Ocio	Negocios	VRE*	Otros	TOTAL
2000	1.103,4	398,5	370,1	268,1	2.140,1
2001	1.225,2	395,2	390,2	319,4	2.330,0
2002	1.460,5	445,7	430,9	290,9	2.628,0
2003	1.238,6	468,4	392,3	329,4	2.428,7
2004	1.584,0	521,7	467,4	354,9	2.928,0
Tasa de crecimiento promedio (% p.a.)	10,7	7,1	6,5	7,8	8,7

Nota:* Vietnamitas residentes en el exterior (VRE): viajeros que visitan a sus familias.

Fuente: Administración Nacional de Turismo de Vietnam.

En términos generales, los patrones del mercado no han cambiado demasiado entre 2000 y 2004. Sin embargo, se ha dado un importante crecimiento del segmento de turistas “puros”, mientras que el de vietnamitas residentes en el exterior (VRE) permanece constante y el de negocios ha decaído.

1.2.3 Turistas vietnamitas

El flujo de turistas vietnamitas al exterior ha aumentado significativamente, pasando de ser tan solo algunas docenas de cientos en 1995 a más de 200.000 anuales durante los últimos años. Tradicionalmente, los turistas vietnamitas viajaban al exterior principalmente por razones de estudio, encuentros, investigación y negocios. Sin embargo, ha habido un incremento en el número de turistas por motivos vacacionales en los últimos años, como efecto de la flexibilización de controles regulatorios, así como de la mejora en el ingreso de la población urbana. Los agentes de viaje y de turismo, a su vez, prestan mayor atención a este mercado.

Se espera que el flujo de turistas vietnamitas crecerá más rápidamente vinculado a las mayores tasas de crecimiento económico y al acceso de Vietnam al Acuerdo de Libre Comercio de los países del ASEAN (ALCA) y a la Organización Mundial de Comercio (OMC). El incremento en los turistas vietnamitas afectará también la balanza de pago internacional del turismo.

El mercado de visitantes domésticos ha presentado un incremento vigoroso y estable durante los últimos años. El número de turistas domésticos ha llegado a 13 millones en 2002, número que es 4,8 veces mayor que el de 1993. La tasa de crecimiento promedio de visitantes domésticos durante el período 1993-2003 fue de 19,1% anual.

1.2.4 Los ingresos por turismo y su contribución a la economía nacional

Conjuntamente con el rápido crecimiento en el número de visitantes, los ingresos generados por la industria también se han incrementado de forma importante. De hecho la magnitud real de los ingresos generados por el turismo es aún mayor de lo evidenciado por las estadísticas oficiales, ya que este ingreso no sólo debería incluir los pagos por hoteles, comidas y tarifas turísticas (incluidos en las estadísticas), sino también los pagos por compras y otros gastos, los cuales la industria del turismo no puede medir en su totalidad.

La industria del turismo ha hecho un fuerte y creciente aporte al presupuesto estatal, desde 830 mil millones de VND en 2000 a 1.100 mil millones en 2002.

Mientras que la tasa de crecimiento del producto interno bruto (PIB) en el período 1995-2001 fue de 6,94%, la tasa de crecimiento del producto bruto generado por la industria del turismo fue de 5,76%. Por su parte, la participación del sector comercio y servicios en el PIB fue de 41% en 2001.

El valor agregado de la industria turística alcanzó a 840 millones de dólares americanos en 2000, logrando un incremento de 27,7% respecto a 1997. A pesar de la alta tasa de crecimiento del producto del turismo, la contribución de este sector a la economía nacional en su conjunto aún está de algún modo limitada y no se corresponde con su potencial, principalmente debido al bajo punto de partida de este sector.

1.2.5 La infraestructura técnica de la industria del turismo

Dada la creciente demanda en los hoteles, el número de camas y habitaciones en los hospedajes se ha incrementado. Este sistema de alojamiento se ha desarrollado bajo la propiedad de distintos agentes, incluyendo el Estado, la propiedad colectiva, empresas conjuntas domésticas, inversión extranjera y propiedad privada, por lo que existe un amplio y variado rango de elección.

La Administración de Turismo de Vietnam (ATV) ha cooperado con los departamentos de turismo provinciales y con los departamentos de comercio y turismo en la evaluación de cientos de hoteles. Sobre finales de 2002, la ATV y los departamentos provinciales habían categorizado y conferido estrellas a 815 hoteles en todo el país. El número de hoteles que obtuvieron entre tres y cinco estrellas era de 125 con 13.907 habitaciones, lo que equivale al 3,2% del total de los hospedajes y al 16,5% del total de cuartos.

En términos generales la calidad de los hoteles vietnamitas es relativamente más baja que la de otros países de la región. El número de hoteles y habitaciones categorizados con tres o más estrellas es aún pequeño. Esto explica, en parte, porqué los productos turísticos vietnamitas resultan aún poco atractivos para los visitantes internacionales, así como su falta de ventajas competitivas en el mercado internacional.

Asimismo, el servicio de suministro de comida en los hoteles es generalmente de baja eficiencia. Sin embargo, los ingresos de las cantinas y restaurantes de los hoteles son en promedio entre 22 y 25% de los ingresos totales. La comida de hotel no es competitiva en comparación con la de otros restaurantes, ya sea en precio como en calidad.

De forma de satisfacer las demandas del mercado, muchos hoteles han comenzado a proveer otro tipo de servicios suplementarios. Este tipo de servicios puede contribuir a atraer visitantes e incrementar los ingresos. Sin embargo, la provisión de este tipo de servicios está poco desarrollada, generando tan solo el 10% de los ingresos totales de los hoteles. Este tipo de actividades incluyen deportes, entretenimiento, cuidados médicos, comercio, compras y demás.

1.2.6 Inversión en turismo

Antes del 2000 las fuentes de inversión doméstica estaban limitadas, ya que la Ley de Fomento a la Inversión Doméstica falló en la creación de incentivos que atrajeran inversores. Mas aún, la población prefería mantener activos en moneda extranjera y oro, resultando de ello que una gran masa de moneda extranjera estuviera inmovilizada para la inversión. Durante el período 2001-2005, gracias a la mayor apertura y a las políticas de fomento a las inversiones, así como al creciente volumen de inversión en infraestructura turística de parte del gobierno, se movilizó un gran flujo de fondos para la inversión lo que redundó en una considerable mejora en los productos turísticos.

En junio de 2003 el número de proyectos de inversores extranjeros en la industria del turismo era de 239, con un capital total de 6,11 mil millones de dólares. Sin embargo, 84 de ellos se han retirado o no se han concretado. Esto hace que actualmente la cifra de IED en el sector sea de 4,18 mil millones de dólares en 155 proyectos. Los proyectos de IED en turismo incluyen:

- Proyectos de mejora y construcción de hoteles acompañados por otros servicios turísticos.
- Proyectos de construcción de lugares turísticos.

- Proyectos deportivos y de servicios de entretenimiento (principalmente campos de golf).
- Proyectos de servicios de viajes y transporte.
- Proyectos de construcción de complejos de apartamentos y oficinas.

Es objetivo que para el 2010 Vietnam haya tomado ventaja de su potencial turístico. Esto implica establecer condiciones favorables para los inversores y proveer información y políticas preferenciales para los proyectos de inversión. En el correr de los próximos años la prioridad en materia de IED deberán ser los parques turísticos nacionales, el deporte y los complejos de entretenimiento, así como los centros comerciales.

1.2.7 Recursos humanos en turismo

En 1995 el número de personas ocupadas en la industria (incluyendo los de empresas privadas) alcanzaba a más de 105.000 empleados, de los cuales 81.760 eran empleos directos. En 2001, el empleo directo en la industria turística se incrementó a 220.000 personas de acuerdo a las estadísticas oficiales (estimaciones no oficiales lo ubican en 230.000).

Cerca de la mitad de la fuerza de trabajo del sector ha sido entrenada en escuelas especializadas, aunque en cursos de corta duración (de entre un mes y un año). Debe entonces señalarse que la calificación promedio de este personal es aún baja. Los trabajadores no calificados aún representan la mayor proporción del empleo total, su número supera en 3,5 veces a los trabajadores calificados. Mas aún, sólo una pequeña parte de la fuerza de trabajo calificada tiene acceso al entrenamiento profesional específico en turismo, mientras que la mayoría proviene de escuelas de otros campos profesionales, como ser idiomas extranjeros, ciencias sociales, ciencias naturales, etc.

Las actividades de capacitación de recursos humanos en turismo aún no han tenido el desarrollo necesario. Los centros de entrenamiento en los tres niveles (universidad, institutos de enseñanza terciaria y en escuelas vocacionales) son aún limitados y poco densos, además de estar concentrados en las grandes ciudades como Hanoi,

Ho Chi Minh, Ba Ria Vung Tau, etc. La capacitación de la fuerza de trabajo de la industria del turismo enfrenta enormes dificultades a nivel provincial, donde tan solo una pequeña parte de los trabajadores se ha graduado en universidades dedicadas al turismo profesional. Las actividades de entrenamiento *in situ* solo logran satisfacer las demandas básicas de entrenamiento de forma parcial del personal de servicios.

Para el logro de objetivos de desarrollo sustentable, teniendo en cuenta el rápido crecimiento del número de turistas así como la diversificación de sus necesidades, resulta imprescindible mayor calificación de la fuerza de trabajo en la industria del turismo. En particular, se debe apuntar a especialización en las áreas de entrenamiento, niveles de entrenamiento y en el número requerido de estudiantes, como aspectos que deben ser identificados basados en las necesidades prácticas de desarrollo de la industria.

1.2.8 Actividades de promoción turística

Desde 1999, se elaboraron planes específicos para el desarrollo de la promoción turística, así como diversos eventos que serían llevados a cabo en el marco del Plan de Acción Nacional en Turismo en 2000. El Festival de Turismo de Hanoi, el Festival de Turismo de las Tierras del Sur y muchos otros festivales turísticos provinciales, se han desarrollado desde entonces.

Desde 2001, cinco oficinas de información turística se han establecido y localizado en los aeropuertos de Hanoi, Ho Chi Minh, Hue, Danang y Can Tho. Estas oficinas juegan un papel muy activo en la provisión de información turística y en facilitar las actividades promocionales.

La industria del turismo ha cooperado con diferentes industrias y agencias gubernamentales, como ser las oficinas diplomáticas vietnamitas, el Ministerio de Cultura e Información y Vietnam Airlines en la implementación de actividades promocionales. Dicha cooperación y esfuerzos han ayudado a promover a Vietnam como un “destino amigable y seguro”. Sin embargo la industria necesita de un mayor volumen de inversiones en actividades promocionales, de forma de cumplir con el objetivo de desarrollo sustentable.

1.2.9 Administración estatal del turismo

Un sistema de agencias administrativas estatales especializadas en la industria turística (comprendiendo 13 Departamentos de Turismo) se ha establecido y organizado en las principales ciudades y provincias en las que el turismo se desarrolla de forma vigorosa. En otras ciudades y provincias la función administrativa estatal la desarrollan los Departamentos de Comercio y Turismo (46 departamentos) y Departamentos de Comercio (dos departamentos). La administración estatal ha jugado un importante papel para hacer que las actividades turísticas en las provincias cumplan con los objetivos de los planes estatales y con las regulaciones.

Los criterios de la administración estatal en materia de turismo han sido institucionalizados y unificados desde el nivel central al provincial, estableciendo el terreno para las actividades de gerenciamiento. La Ordenanza de Turismo elaborada en 1999 provee los lineamientos para las actividades turísticas a todo nivel. Otros documentos legales, que sirven de guía para el desarrollo de las actividades hoteleras y de viajes, se han complementado y ajustado de acuerdo a la Ordenanza, como ser el Decreto Gubernamental No. 27/2001/ND-CP de fecha 5 de junio de 2001 que provee los lineamientos para el negocio de guías de viajes y turísticos, así como su interpretación, la Circular No. 04/2001/TT-TCDL del 24 de diciembre de 2001.

Las inspecciones y penalizaciones de actividades ilegales se han reforzado. Las agencias y empresas de turismo son inspeccionadas regularmente de manera eficiente lo que ha determinado que ocurren pocas violaciones a las disposiciones y que la actividad esté mejor regulada.

En muchas provincias, los Departamentos de Turismo y Comercio han colaborado con los Comités Populares provinciales en el desarrollo e integración de programas de desarrollo turístico con los planes socio-económicos provinciales, afirmando el rol de la industria del turismo.

Casi todas las ciudades y provincias han llevado a cabo distintas investigaciones y encuestas de forma de evaluar su potencial turístico, a la vez de haber puesto en práctica el Plan de Desarrollo Turístico para el 2010. En este plan se establece el terreno para la administra-

ción estatal, así como se proveen directivas para los inversores domésticos y extranjeros a la hora de abordar negocios turísticos, buscando así la eficiencia económica y la protección ambiental. En este contexto muchas ciudades y provincias han elaborado proyectos detallados para atraer la inversión extranjera.

La actividad turística ha sido gradualmente puesta en orden mediante la organización y evaluación de proyectos de desarrollo turístico, otorgando licencias para la práctica de turismo y la operación de negocios turísticos, así como asegurando que se cumpla con las políticas estatales de precios, seguridad ambiental, bromatológica y seguridad social, entre otras.

1.2.10 Logros generales y desafíos

La industria del turismo vietnamita ha alcanzado importantes logros luego de más de 40 años de haberse establecido y desarrollado. El número de visitantes y las ganancias han alcanzado altas tasas de crecimiento; la infraestructura técnica del sector se ha mejorado tanto cuantitativa como cualitativamente; la industria ha generado altos ingresos y ha contribuido a crear más empleo; mientras que su aporte al presupuesto del estado ha sido creciente. Todo ello ha contribuido a que la imagen del turismo vietnamita haya mejorado en el ámbito internacional.

A pesar de los logros antes mencionados, Vietnam aún enfrenta importantes desafíos. La infraestructura que incluye calles, autopistas, servicios y transporte es pobre. El bajo ingreso per cápita implica que los productos y servicios turísticos sean simples y de baja calidad y la calidad de los recursos humanos no está acorde a los requerimientos de desarrollo de esta industria. Por otra parte, las barreras idiomáticas y los problemas ambientales aún amenazan el desarrollo del turismo en Vietnam. La industria turística aún necesita más inversión para lograr un mayor desarrollo, de forma de estabilizar su competitividad internacional así como establecer y proveer centros internacionales de promoción turística. Estos desafíos se hacen más fuertes ante el proceso de integración de Vietnam a la ASEAN y a la OMC.

1.2.11 Oportunidades de desarrollo y ventajas para el turismo en Vietnam

Las políticas de reforma y apertura del Partido Comunista y del gobierno proveen condiciones favorables para las actividades económicas relacionadas con el exterior, incluyendo al turismo. Vietnam es un país atractivo para los inversores extranjeros y los turistas gracias a su régimen político estable y su seguridad, y emerge como un nuevo y potencial punto en el mapa turístico mundial caracterizado por la diversidad y abundancia de recursos turísticos. Por otra parte, se mejoró el marco legal del sector, mientras que la determinación del gobierno de incrementar su integración regional e internacional resulta un importante factor dinámico que contribuye al desarrollo del turismo. Por último, se viene conformando una infraestructura técnico-económica que facilita la explotación del potencial turístico del país.

2. LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO DEL TURISMO PARA EL PERÍODO 2001-2010

La Estrategia de Desarrollo del Turismo para el período 2001-2010, aprobada por el gobierno en julio de 2002, ha destacado el desarrollo del mercado turístico internacional como una prioridad, y establecido medidas uniformes para su implementación, enfatizando la integración activa y la cooperación internacional. Lo anterior se logra a través de actividades de cooperaciones en todas las áreas con diferentes países, organizaciones y grupos privados, de forma de obtener ventajas de su financiamiento, experiencia y clientes, además de crear un puente entre el turismo vietnamita y el del resto de la región y el mundo.

2.1 Objetivos de Desarrollo del Turismo

Número de turistas:

- 2005: 3,4 millones de turistas internacionales y 16 millones de turistas locales.

- 2010: 6 millones de turistas internacionales y 25 millones de turistas locales.
- Tasa de crecimiento promedio anual del 11% respecto a turistas internacionales y 8,4% para los turistas locales.

Ingreso por turismo y PIB:

- En 2005: Los ingresos generados por el turismo superaron los 2,13 mil millones de dólares.
- En 2010: Los ingresos generados por el turismo se espera superen los 4,6 mil millones de dólares.
- 2005: El producto del turismo alcanzó 1,47 mil millones de dólares (lo que representa 4,3% del producto total).
- 2010: El producto del turismo se espera alcance 3,04 mil millones de dólares (lo que representa 6,3% del producto total).
- La tasa de crecimiento del producto del turismo pasará de 12,83% en 2005 a 15,65% en 2010.

Infraestructura tecnológica para el turismo (habitaciones de hotel):

- 108.370 en 2005.
- 211.920 en 2010.

Trabajo y empleo:

- En 2005: 624.000 personas empleadas.
- En 2010: 1.220.700 personas empleadas.

2.2 Estrategias de desarrollo y orientaciones

Orientación de mercado:

Mercados objetivo:

- Establecer como objetivo mercados con alto número de turistas y altas tasas de arribo, buena capacidad de pago y largas estadías en Vietnam. Estos mercados incluyen: Asia nororiental, América del Norte, Europa occidental, y los países de la Asociación de

Naciones del Sudeste Asiático. La prioridad está dada en los mercados de Australia, Japón, China, Estados Unidos de Norteamérica, Alemania, Reino Unido y Francia.

- El objetivo de mercados domésticos incluye tanto el turismo internacional como al interior del país.

Mercados potenciales:

- Incluye mercados con alto número de turistas pero con limitados potenciales visitantes a Vietnam en el futuro inmediato, y limitada capacidad de pago. Aquí se incluye los países Nórdicos, Holanda, Bélgica, Luxemburgo, Rusia y los ex miembros de la URSS, Europa oriental, Europa del sur y Nueva Zelanda.

Orientación de productos:

Por tipo:

- Turismo de salud, visitas alrededor de las ciudades, turismo histórico-cultural, mar y montañas.
- Turismo especial: turismo ecológico, de aventura, cruceros.
- Turismo comercial y de negocios.
- Visitas de familiares.

Por región:

- Turismo en el norte.
- Turismo en el centro-norte.
- Turismo en el centro-sur y en el sur.

El turismo es, por naturaleza, un sector de servicios. El desarrollo del mismo ha influenciado el desarrollo socioeconómico a nivel nacional y global. Es un puente de paz y amistad entre naciones. Reduce las diferencias entre países y regiones, a la vez de acelerar la integración y el proceso de globalización. Por ello el sector turismo debe ser considerado en el marco de la estrategia nacional para el sector servicios de modo de reforzar el desarrollo de esta industria e integrarla a la economía como un todo.

La industria del turismo necesita ser administrada como una agencia inter-ministerial y requiere de la cooperación y asistencia de diferen-

tes Ministerios, ramas y agencias administrativas, tanto a nivel central como provincial, especialmente en la provisión de servicios básicos como aerolíneas, transporte vial, puertos, seguridad, tecnología de la información, medio ambiente, cuidados de salud, banca, comercio y cultura, de modo de lograr un desarrollo conjunto para atraer visitantes y mejorar la imagen del país a nivel internacional.

2.3 Perspectivas de Desarrollo y Objetivos

2.3.1 Perspectivas de desarrollo

La perspectiva de Vietnam en cuanto al desarrollo del turismo enfatiza:

- El enfoque cultural y ecológico aplicado al desarrollo del turismo de forma de maximizar el potencial interno y sus fortalezas.
- El desarrollo del turismo focalizado en aspectos que priorizan los avances sin descuidar la sustentabilidad.
- El desarrollo del turismo asegurando la integración sectorial y regional, altos niveles de socialización, la completa utilización de fuerzas internas y externas, la promoción de las fortalezas de todos los sectores económicos y la mejora de la calidad y diversidad de la producción nacional.
- El desarrollo del turismo asegurando la preservación y promoción de la identidad cultural nacional, la defensa nacional y la seguridad.

2.3.2 Objetivos de desarrollo

El turismo debe convertirse en un sector clave de la economía y contribuir pro-activamente al desarrollo de la nación.

El desarrollo del turismo debe contribuir a la preservación y promoción de la identidad cultural nacional; a la mejora de la posición de Vietnam en la comunidad internacional; a la mejora del escenario y ambiente nacional; a la mejora de los estándares intelectuales de la

población; al estímulo del consumo nacional y al desarrollo de otros servicios; a la creación de puestos de trabajo y a la reducción de la pobreza en áreas rurales y de montaña con desventajas; y debe actuar como fuerza motivante para el desarrollo de otros sectores de la economía.

2.3.3 Recursos para el desarrollo del turismo

Recursos turísticos naturales:

- Deben actualizarse y movilizarse nuevas atracciones regionales en función del desarrollo de la infraestructura y del incremento de la demanda turística.
- Deben reevaluarse algunas atracciones turísticas tomando ventajas de su declaración como Patrimonio Natural de la Humanidad, área natural preservada o área de conservación de la biosfera.

Recursos culturales:

- Deben desarrollarse nuevas atracciones en diferentes regiones a los efectos de promover importantes sitios históricos y arqueológicos descubiertos recientemente.
- Deben reevaluarse algunos recursos beneficiados por ser declarados Patrimonio Cultural de la Humanidad, o monumento nacional, entre otros.

Infraestructura y otros recursos:

- El desarrollo de sectores económicos y el incremento en los niveles socio-económicos de ciertas regiones mejorará los recursos turísticos en esas áreas.
- Los recursos humanos se mejorarán y los ahorros se incrementarán.



Capítulo 10**VIETNAM:
REFORMA Y DESARROLLO EMPRESARIAL**Tran Kim Hao¹**Introducción**

En los últimos tres años, Vietnam ha visto grandes progresos en el proceso de reforma y desarrollo de distintos tipos de empresas, tanto en los aspectos teóricos, en el grado de calificación, como en la implementación de medidas específicas de política. Estos cambios se observan tanto en las empresas estatales como en las empresas privadas (domésticas y de capitales extranjeros), y se vinculan con diferentes aspectos.

En primer lugar, durante el año 2005, el Primer Ministro conminó a las agencias de gobierno a redactar borradores de documentos legales para ponerlos a consideración de las autoridades a efectos de cumplir con el principal objetivo de reestructurar y renovar completamente las empresas de propiedad estatal (SOEs por sus siglas en inglés - *State-Owned Enterprises*). Estos documentos incluían leyes, ordenanzas, decretos, decisiones, una directiva del Primer Ministro y una propuesta. En la actualidad, la mayoría de los borradores han sido considerados y algunos de ellos promulgados, incluyendo la enmienda a la ley sobre las SOEs.

¹ Investigador del Instituto Central de Dirección Económica del Ministerio de Planificación e Inversión de Vietnam.

En segundo término, aunque el sector cooperativo había realizado ciertos progresos, después de siete años de implementación de la Ley de Cooperativas (1997-2003) se observaban aún una serie de problemas. La propia Ley de Cooperativas incluía una serie de limitaciones que necesitaban ser revisadas para adecuarse a las demandas de la nueva situación. En este contexto, durante la cuarta sesión de la XI Legislatura, el 18 de Noviembre de 2003 la Asamblea Nacional aprobó una nueva enmienda a la Ley Cooperativa.

En tercer lugar, la Ley de Empresas adoptada por la Asamblea Nacional en 1999, y puesta en práctica el 1° de enero de 2000, cubría los siguientes tipos de empresas: empresas privadas, sociedades, compañías de acciones conjuntas y firmas de responsabilidad limitada. La Ley de Empresas con sus enmiendas, regula los mecanismos de mercado con una orientación socialista, permitiendo la diversificación en la selección de las formas de inversión por parte de los inversores, mientras que el gobierno asume una administración indirecta de las empresas a través de los sistemas legales. Gracias a las nuevas regulaciones de la Ley de Empresas y a la abolición de un gran número de licencias, ha crecido rápidamente el número de nuevas empresas.

En cuarto lugar, desde su promulgación, en 1987, la Ley sobre Inversión Extranjera Directa ha sido mejorada mediante cuatro revisiones. La última, realizada en el año 2000, buscó modernizar y simplificar la norma con la incorporación de compromisos y requerimientos de integración internacional, creando condiciones más favorables para atraer inversión extranjera hacia Vietnam.

1. REFORMA DE EMPRESAS DE PROPIEDAD DEL ESTADO²

El Tercer Plenario del Noveno Comité Central del Partido Comunista (2001) aprobó la resolución sobre mayores reformas y reestructuras en las SOEs³ con los siguientes objetivos: (i) reestructura y adecuación completa de la totalidad de las SOEs; (ii) conversión de las empresas 100% estatales en compañías de responsabilidad limitada; (iii) reforma y mejora de las finanzas corporativas, saldando los préstamos no cancelados, eliminando el trabajo innecesario, y buscando soluciones para prevenir que estos problemas sean recurrentes; (iv) reforma y mejora del desempeño de las Corporaciones Generales (CGs)⁴ del estado, desarrollando varios grupos económicos fuertes; (v) control del establecimiento de nuevas SOEs, mediante la realización de inversiones y la expansión de las SOEs esenciales y eficaces; y (vi) renovación y modernización de la tecnología y la gestión de la mayoría de las SOEs.

Con la intención de lograr el objetivo de una reestructura y renovación completa de las SOEs durante el año 2005, el Primer Ministro promulgó la decisión 183/2001/QD-TTg y conminó a las agencias de gobierno a que redactaran borradores de documentos legales para ponerlos a consideración de las autoridades, incluyendo cinco leyes, dos ordenanzas, diez decretos, siete decisiones, una directiva del Primer Ministro y una propuesta. En la actualidad, se han preparado borradores de la mayoría de los documentos bajo la Decisión 183 y algunos de ellos han sido promulgados⁵, incluyendo enmiendas a la

2 Estos datos fueron tomados del Comité de Reforma Empresarial y de Dirección del Desarrollo (2003).

3 Ver detalles en el Partido Comunista de Vietnam (2001).

4 Las decisiones 90 y 91 del 7 de marzo de 1994 aprobó la formación de Corporaciones Generales con el fin de crear sinergias productivas e impulsar la inversión de las empresas miembros. La Decisión 91, en particular, aprobó la creación de grandes grupos estatales de negocios para "...las empresas líderes...que ocupan un lugar importante en la economía nacional..." Las CGs90 requerían estar constituidas al menos por cinco empresas y tener un capital legal de 100 mil millones de dong vietnamitas (VND) y podían ser creadas y respondían a los Comités Populares provinciales y a varios ministerios. Las CGs91 requerían estar constituidas al menos por siete empresas y tener un capital legal de un billón de dong vietnamitas (VND) y podían ser creadas y respondían al Primer Ministro (PNUD, 2006). Para más detalles sobre la historia de la Unión de Empresas y CGs en Vietnam ver Van Arkadie y Mallon (2003).

5 Se han aprobado:

- Decisión No 58/2002/QD-TTg del Primer Ministro sobre criterios de clasificación y listado de SOEs.
- Decreto No 49/2002/ND-CP del gobierno, firmado el 24 de abril de 2002, con enmiendas y

ley sobre las SOEs⁶. Estos documentos son abarcativos y comprenden casi todos los aspectos y áreas de reestructura y renovación de las SOEs presentes en el espíritu de la Resolución del Tercer Plenario. Sin embargo, el avance en la promulgación de estos documentos legales ha sido aún lento comparado con la agenda. A ello se suma que algunas regulaciones todavía son inapropiadas por lo que su implementación genera dificultades.

Ministerios, sectores, localidades y CGs del estado han diseñado propuestas para la reestructura de las SOEs en acuerdo con los criterios de clasificación establecidos en la Decisión 58/2002/QĐ-TTg. El Primer Ministro aprobó 104 propuestas directrices de reestructura y reforma de SOEs presentadas por estas entidades para el período 2002-2005, a partir de las cuales 2.857 SOEs son reestructuradas entre 2003 y 2005, con especial atención en el período 2003 - 2004.

En particular, el capital accionario de 2.045 SOEs (43,4% de las mismas) será puesto en venta (“*equitised*”)⁷. El gobierno controlará el paquete accionario en 1.040 empresas; 386 empresas serán fusionadas (9%); 209 empresas serán vendidas o reducidas (4,5%); 42 empresas serán convertidas en organizaciones administrativas con fondos semi-presupuestales (0,9%); y 139 serán liquidadas o darán quiebra (3%).

agregados al Decreto No 103/1999/ND-CP firmado el 10 de septiembre de 1999, sobre transferencias, ventas, contratos y *leasing* de SOEs.

- Decreto No 63/2001/ND-CP del gobierno, firmado el 14 de septiembre de 2001, sobre conversión de SOEs, emprendimientos de organizaciones políticas y socio-políticas hacia compañías de responsabilidad limitada.

6 Ver recuadro 1.

7 El programa de privatización en Vietnam, oficialmente denominado “Programa de apertura del capital accionario (*equitisation*)” (*co phan hoa*) se inició en 1992 como parte del Programa de Reforma de las Empresas de Propiedad Estatal, en el contexto de una reforma económica total. La apertura del capital accionario (*equitisation*) se define como la transformación de las SOEs en compañías de capital conjunto y consiste en vender parte de las acciones de las empresas a inversores privados de manera de mejorar el desempeño de las firmas en cuestión. La apertura del capital accionario difiere de la privatización tal como se entiende normalmente en occidente ya que no necesariamente significa que el gobierno pierde su control sobre la firma. El gobierno aún mantiene derechos de voto decisivos en muchos casos. Otra diferencia con las prácticas de privatización de occidente es que los empleados y gerentes de las firmas adquieren una proporción sustancial de las acciones (Truong Dong Loc, 2006). Para conocer mejor el Programa de Apertura del Capital en Vietnam ver:

http://dissertations.ub.rug.nl/FILES/faculties/eco/2006/t.d.loc/pt2/03_c3.pdf

http://www.undp.org.vn/undpLive/digitalAssets/6155_HP_paper__E_.pdf

Recuadro 1

ENMIENDA A LA LEY SOBRE EMPRESAS PROPIEDAD DEL ESTADO

La enmienda a la Ley sobre SOEs se aprobó por la XI Asamblea Nacional el 26 de noviembre de 2003 en su cuarta sesión, y entró en vigencia el 1° de julio de 2004. Sus principales postulados son:

- Ajustar el alcance y nivel de la gestión del gobierno hacia SOEs de distintos tipos (incluyendo aquellas donde el estado tiene el control mayoritario del paquete accionario) de acuerdo a tipos específicos y formas legales de SOEs. Para las empresas 100% propiedad estatal, la ley regula todos los aspectos, desde el establecimiento, la organización, la gestión hasta la relación con el propietario (en este caso el Estado). Para las empresas registradas bajo otras leyes (sin importar que el Estado sea el propietario único o tenga el control del paquete accionario), la ley sólo establece la relación entre el propietario (el Estado) y sus representantes.
- Definir que el objetivo operacional de las SOEs es hacer negocios; erradicar a las empresas de servicios públicos; transformar la gestión de los servicios públicos con un régimen contable específico; y proponer licitaciones de empresas públicas abiertas a diferentes tipos de propiedad.
- Revisar procesos y condiciones para el establecimiento de SOEs. Realizar un control estricto sobre el establecimiento de nuevas SOEs, permitiendo su establecimiento sólo en sectores, áreas y localizaciones donde otros agentes económicos no puedan invertir o no tengan voluntad de participar. Asegurar las condiciones para que las operaciones de estas empresas sean eficientes desde el inicio de sus actividades.
- Fomentar la autonomía de las empresas en varios aspectos. Remover subsidios como aquellos específicos para SOEs con fuertes pérdidas (*isolating*); postergación y/o cancelación del pago de deudas; cobertura de pérdidas; y préstamos preferenciales. Establecer regulaciones claras sobre los activos y la propiedad de las SOEs; asegurarse que las SOEs estén sujetas correctamente a una entidad legal. Establecer cláusulas para que el gobierno pase de gestionar activos físicos a gestionar activos de valores para las SOEs.
- Crear fuertes incentivos y requerir alta responsabilidad de la gerencia de las SOEs en materia de inversiones y desempeño de los nego-

cios. Vincular el salario y los premios de los miembros del cuerpo gerencial, el gerente general y los administradores de acuerdo al desempeño de los negocios y a sus responsabilidades. Definir claramente las responsabilidades en caso de que las SOEs tengan dos años consecutivos de pérdidas o presenten una declinante tasa de retorno del capital estatal.

- Reducir algunos derechos del propietario como ser la elección de activos o la aprobación de incremento de fondos; crear nuevas regulaciones sobre las obligaciones del propietario tales como contribuir con suficiente capital registrado para las SOEs, la responsabilidad por deudas y otras obligaciones con respecto a los activos de la empresa que formen parte del capital estatal.
- Introducir tres tipos de Corporaciones Generales del estado: las establecidas con inversiones del gobierno, las establecidas con inversiones de las propias empresas, y las más relevantes, las establecidas con aportes de capital estatal. Cuando estas corporaciones se formen y empiecen a operar, gradualmente irán reemplazando el rol de propietario del Estado, que actualmente lo desempeñan ministerios y comités provinciales de ciudadanos.
- Confirmar que el cuerpo gerencial es el representante directo del propietario estatal para ejercer esta función en las SOEs, excluyendo derechos delegados a las agencias de gobierno.
- Crear regulaciones sobre la transferencia de propiedad de las SOEs, incluyendo apertura del paquete accionario, transferencia y venta de SOEs.

En los primeros seis meses de 2004, el gobierno desarrolló documentos que sirvieron de guía para la implementación de la enmienda a la Ley de Empresas. Las regulaciones radicales de la Ley de Empresas podrán ponerse en marcha sólo cuando esté listo un sistema de documentos legales específicos y comprehensivos, acompañados por medidas de implementación efectivas.

La agenda para la reestructura de las SOEs incluía en 2002-2003 a 1.655 empresas, en 2004 a 882 empresas, y en 2005 a 413 empresas. El número de SOEs con inversiones 100% estatales son en la actualidad 1.847 empresas de un total de 4.704 firmas, representando el 39,9% del total. Para fines de 2005, el número de SOEs se redujo de 4.704 a 2.924 (un 37,8%). De este total, 1.847 empresas conservaron su estatus legal y se formaron 37 nuevas empresas al fusionarse 109 SOEs. El gobierno mantendrá el control accionario en el 35,6% del total de SOEs, la mayoría de las cuales se encuentran en sectores, industrias, áreas y ubicaciones claves.

El tamaño de todas las SOEs se ha ajustado. El capital promedio de estas empresas es de 71,55 mil millones de *dong* vietnamitas (VND)⁸, 3,1 veces más que el del año 2001. En tanto, el capital promedio de las empresas con control estatal es de 12,31 mil millones de VND. Las empresas con capital por debajo de los 5 mil millones de VND representan el 26,2% del total (eran el 59,8% en 2001) y están avocadas principalmente a proveer servicios públicos o productos y servicios esenciales en las áreas rurales, remotas, montañosas y aisladas. La fuerza de trabajo total en las SOEs es de 951.848 personas, habiéndose reducido en 30,4%. De este total, la fuerza de trabajo en las empresas con 100% de control estatal asciende a 543.549 personas y en empresas con capital accionario controlado por el estado se ubica en 408.299 personas.

El plan maestro para reestructurar y reformar las empresas pertenecientes a las CGs91 para el período 2002-2005 fue aprobado por el Primer Ministro. De estas empresas, sólo 30 cumplen con las condiciones de las corporaciones generales estatales establecidas en la Decisión 58/2002/QD-TTg y 20 no operan en las áreas prioritarias donde se requiere el establecimiento de corporaciones generales del estado. Con la visión de reestructurar las CGs91, el Primer Ministro decidió realizar fusiones, unificaciones o separaciones de algunas corporaciones. Dentro de esta política, aquellas CGs91 bajo revisión, que no cumplan con las condiciones de la Decisión 58/2002/QD-TTg deberán ser liquidadas.

De las 489 empresas de propiedad estatal pertenecientes actualmente a las CGs91, un total de 230 firmas (47,0%) permanecerá bajo propiedad 100% estatal. Las restantes 259 empresas sufrirán modifi-

⁸ Tipo de cambio promedio en los últimos años: un dólar aproximadamente 16.000 VND.

caciones, incluyendo 80 empresas que serán fusionadas y unificadas (16,4% del total de las SOEs actuales); 169 que abrirán su capital accionario (34,6%; el gobierno controlará el paquete accionario en 142 empresas); tres que serán adquiridas o vendidas, y otras siete que serán liquidadas o darán quiebra. Después de la reestructura, el número de empresas miembro de las CGs91 se reducirá de 489 a 372.

Las medidas de apertura del paquete accionario de las SOEs y las transferencias de propiedad -en línea con las Resoluciones del Tercer Plenario- han cosechado los primeros resultados. En octubre de 2003, después de tres años de implementada la Resolución, un total de 1.277 empresas habían abierto su capital accionario, 134 habían sido adquiridas por accionistas, 75 vendidas, 19 arrendadas, 172 fusionadas y unificadas, 66 disueltas, 6 quebrado y 58 se habían convertido en unidades administrativas con fondos semi-presupuestales. En tanto, al 1° de enero de 2004, los datos nacionales indicaban que 22 empresas se habían transformado en compañías de responsabilidad limitada de un miembro⁹, de las cuales seis están bajo la dirección de Comités Populares Provinciales, cuatro bajo la dirección de corporaciones, una es controlada por un Ministerio y 11 por organizaciones políticas y socio-políticas. En la actualidad, otras 35 empresas están siendo transformadas y 67 nuevos establecimientos iniciaron actividades en los últimos tres años (ver tabla 1).

En general, hasta 2003 el progreso en la reestructura de las SOEs ha sido lento. A finales de octubre de 2003 solo 331 empresas habían sido reestructuradas, cumpliendo apenas con el 21,5% de la planificación anual. El número de empresas reestructuradas fue más alto en algunas provincias, como ser Hai Duong (69%), Lai Chau (43%), Ninh Binh (42%), Ha Nam (38%) y Bac Giang (38%). Mientras tanto, muchos ministerios, provincias y CGs91 no registraron ningún caso de reestructura.

9 Compañías de responsabilidad limitada de un miembro son empresas propiedad de una organización. No pueden emitir acciones. Los propietarios tienen derecho de decisión sobre la estructura organizativa y gerencial de la compañía, la designación y remoción del personal, sobre proyectos de inversión valuados en 50% o más del total de activos, el uso de beneficios y un amplio rango de otros aspectos. Si una SOE se transforma en este tipo de empresa, entonces el estado retiene el control sobre las decisiones principales según la Ley de Empresas (PNUD, 2006).

Tabla 1
VIETNAM: RESULTADO DE LA REESTRUCTURA
Y REFORMA DE LAS SOEs*
(número de empresas)

	2000	2001	2002	10 meses de 2003	Total
- Apertura del capital accionario	578	204	164	331	1.277
- Adquisiciones por accionistas	17	44	34	39	134
- Venta	25	13	17	20	75
- Contratadas/arrendadas	0	4	8	7	19
- Fusionadas			83	89	172
- Unificadas			44	44	88
- Disueltas			27	39	66
- En banca rota			2	4	6
- Convertidas a unidades administrativas			33	25	58
- Convertidas en compañías de responsabilidad limitada de un miembro			0	10	10
- Transferidas entre ministerios			15	7	22
TOTAL	620	265	427	615	1.927
Empresas nuevas**			37	30	67

Nota:

* Desde la implementación del Tercer Plenario de la Novena Resolución del Comité Central del Partido Comunista.

** Las empresas recientemente establecidas no se cuentan como empresas reestructuradas.

Pese a la gran expectativa que tenía el gobierno respecto al objetivo de convertir a las SOEs en compañías de responsabilidad limitada de un miembro, los resultados obtenidos han sido limitados. En la actualidad, sólo diez empresas han completado los procedimientos y tienen autorización para operar bajo la nueva forma. Sin embargo, hay preocupaciones respecto a la posibilidad de que las SOEs puedan ser discriminadas cuando se requiera que operen bajo la Ley de Empresas.

La reforma y reestructura de las CGs se consolidó a través del desarrollo de un mecanismo operacional que apunta a compañías

del tipo matriz-filial¹⁰ y a grupos económicos. El Primer Ministro permitió a 34 unidades desarrollar propuestas de proyectos de cambios operacionales hacia modelos del tipo matriz-filial, incluyendo empresas surgidas de CGs, SOEs de gran escala o recientemente establecidas. Más aún, seis CGs estatales, seis SOEs de gran escala y tres CGs nuevas fueron autorizadas a operar bajo este modelo.

Dado el nuevo marco legal y el mecanismo de la Enmienda a la Ley de Empresas, las corporaciones y SOEs disfrutaban de condiciones más favorables para ejercer su autonomía financiera, acumular para sí mismas, realizar inversiones propias, poseer acciones, y tener control del capital, las finanzas, la mejora tecnológica y el mercado. Además, están habilitadas para promover la apertura de su capital accionario y disponen de la posibilidad de cambiar hacia relaciones del tipo matriz-filial.

El establecimiento piloto de algunos grupos económicos basado en el sistema de las CGs⁹¹ está ahora en marcha. Las cuatro corporaciones seleccionadas para desarrollar los proyectos piloto son: la Corporación Vietnamita de Correo y Telecomunicaciones (VNPT siglas en inglés), la Corporación General de Electricidad (EVN siglas en inglés), Petro Vietnam y la Corporación General de la Construcción. La primera está finalizando su plan piloto para establecer un Grupo de Correo y Telecomunicación; mientras que EVN y Petro Vietnam están desarrollando sus planes. No obstante, es importante destacar que los grupos económicos representan un nuevo modelo en Vietnam, y se requiere tiempo para realizar estudios más profundos sobre los principios que rigen su establecimiento y gestión, so-

10 Las estructuras originales de las CGs⁹⁰ y CGs⁹¹ fueron ampliadas con la introducción de nuevas formas organizacionales. El Decreto 153 de 2004 introdujo el modelo matriz-filial. Este se propone como la estructura de grupo de negocios para la mayoría de la CGs. Los derechos de la matriz son similares a aquellos de un *holding* y se basan en los niveles de inversión en las filiales establecidos por la Ley de Empresas. El consejo directivo de la matriz decide las estrategias y los planes de la corporación y coordina a las filiales. La matriz decide sobre la estructura gerencial de las filiales. También designa a los representantes para gerenciar las inversiones de capital de la matriz en las filiales. Aprueba los planes para utilizar los beneficios de las filiales luego del pago de impuestos y sus dividendos pueden ser reinvertidos en las empresas integrantes del grupo. Las filiales están obligadas a cumplir los contratos y proyectos que le asigne la matriz así como conducir sus propios negocios bajo las normativas de la Ley de Empresas (PNUD, 2006). Bajo este acuerdo de negocios, la matriz se puede concentrar en optimizar la inversión, diseñar estrategias de desarrollo, desarrollar el mercado, y mejorar la tecnología para sus filiales. Este paradigma ayuda a eliminar la competencia no sana entre empresas de la misma corporación mientras colabora con atraer mayores inversiones.

bre las opciones para promover el establecimiento de estos grupos, así como sobre mapas de ruta y pasos detallados para la reorganización de las CGs y las condiciones para su desarrollo.

2. PROMOCIÓN DEL DESARROLLO DEL SECTOR PRIVADO¹¹

La Ley de Empresas adoptada por la Asamblea Nacional en 1999 que entró en vigencia el 1º de enero de 2000, cubre los siguientes tipos de empresas: empresas privadas, sociedades, compañías de acciones conjuntas y compañías de responsabilidad limitada¹². Esta Ley, con sus enmiendas, es adecuada para el mecanismo de mercado con orientación socialista, al permitir a los inversores diversificar la selección de formas de inversión, mientras que el gobierno asume un papel de gestión indirecta a través del sistema legal.

Gracias a las nuevas regulaciones de la Ley de Empresas y a la eliminación de un gran número de licencias, el número de empresas nuevas establecidas se ha incrementado rápidamente. Desde el año 2000, el número de empresas nuevas registradas ha aumentado en forma continua, llegando a 72.601 a fines de setiembre de 2003 (entre 1991 y 1999, tan sólo se habían registrado 45.000 empresas nuevas). De esta forma, el total de empresas registradas en el sector privado asciende a 120.000. El promedio de nuevas empresas registradas por año en 2000-2003, fue 3,75 veces el nivel promedio del período 1991-1999.

2.1 Capital Registrado y Desempeño

En los últimos cuatro años, el capital registrado (incluyendo el capital nuevo y el capital complementario) superó los 145.000 mil

11 Los datos en este sub-sector fueron tomados del Informe sobre la Implementación de La Ley de Empresas (MPI 2003) y GSO (2004).

12 Compañías de responsabilidad limitada, incluyendo compañías de un miembro (principalmente SOEs que pasaron de operar bajo la Ley de SOEs a operar bajo la Ley de Empresas) y compañías de responsabilidad limitada de dos miembros y más.

millones de VND (equivalente a 9,5 mil millones de dólares), excediendo el capital extranjero registrado durante el mismo período. De este monto, en el año 2000 se registraron 1,3 millones de dólares; en el año 2001, 2,3 millones de dólares; en el año 2002 cerca de 3 millones de dólares; y en los primeros siete meses de 2003, alrededor de 2,8 millones de dólares. El valor de capital registrado a lo largo del período 2000-2003 fue cuatro veces superior al registrado en el período 1991-1999.

Gracias a esto, la participación de las inversiones de individuos y empresas no públicas en el total de inversiones sociales se incrementó de 23,8% en 2000 a 25,3% en 2002 y a cerca de 26,7% en 2003. La participación de inversiones de empresas privadas domésticas ha aumentando continua y significativamente, excediendo la inversión de las SOEs y aproximándose al monto de inversión total de las SOEs más el crédito estatal. Las inversiones de empresas privadas han jugado un papel importante, siendo la mayor fuente de fondos para el desarrollo económico local. Por ejemplo, la inversión de empresas no estatales en 2002 en la ciudad de Ho Chi Minh representó el 38% del total de las inversiones de la ciudad, excediendo las inversiones conjuntas de las SOEs y las provenientes del presupuesto estatal (36,5%).

El capital promedio registrado por empresa tiende a incrementarse. En el período 1991-1999, fue aproximadamente 0,57 mil millones de VND, aumentando a 0,96 mil millones de VND en 2000, a 1,3 mil millones de VND en 2001, a 1,8 mil millones en 2002, y a 2,12 mil millones en los primeros siete meses de 2003. El nivel más bajo de capital registrado alcanzó a 5 mil millones de VND y el más alto a 200 mil millones (algo más de 13 millones de dólares). En general, el mayor nivel de capital registrado en las provincias fue cercano a los 10 mil millones de VND. El nivel más alto de capital promedio registrado se observó en la ciudad de Hung Yen (3 mil millones de VND) seguido por las ciudades de Quang Ninh y Binh Duong (erca de 2,5 mil millones de VND). El nivel promedio en las ciudades de Hanoi y Ho Chi Minh fue de aproximadamente 1,2 mil millones de VND. Quang Nam, por su parte, tuvo el nivel promedio menor de capital registrado (422 millones de VND), seguida por Nam Dinh (544 millones de VND).

2.2 Creación de Nuevos Puestos de Trabajo

En los últimos años, los negocios familiares, las empresas nuevas y las empresas que han expandido su escala y sus negocios bajo la Ley de Empresas se han convertido en las mayores fuentes de nuevos empleos para la sociedad. Una encuesta del Instituto Central de Estrategia Económica (CIEM) muestra que una empresa privada requiere solo entre 70-100 millones de VND para crear un puesto de trabajo, mientras que las SOEs necesitan entre 210-280 millones de VND para cumplir el mismo objetivo (tres veces más). Durante los últimos cuatro años, las estimaciones muestran que se han creado alrededor de 1,6-2 millones de nuevos trabajos gracias a los nuevos establecimientos y a la expansión de la escala de negocios de empresas bajo la Ley de Empresas; esto lleva a que el número de trabajadores en empresas no estatales sea muy cercano al de los trabajadores de las SOEs¹³. El número de trabajadores en las empresas privadas y en los negocios familiares alcanzaba a 6 millones, superando el 16% de la fuerza de trabajo total del país. Muchas empresas han creado, aparte de sus puestos de trabajo directos, miles de otros trabajos indirectos¹⁴.

2.3 Contribución a las Exportaciones

En los últimos años, las empresas no estatales han contribuido activamente a incrementar las exportaciones, especialmente en el sector de las artesanías, productos agrícolas procesados, y productos de la acuicultura. Muchas empresas no estatales han aparecido entre las diez mayores firmas exportadoras de Vietnam, tal el caso de la Compañía de Responsabilidad Limitada Kim Anh (Soc Trang), un exportador líder de productos de acuicultura, con ventas al exterior superiores a 100 millones de dólares en 2002. El sector privado doméstico también tiene gran peso en las exportaciones de productos de cuero y prendas de vestir. Un informe del Ministerio de Comercio

13 El número de empleados de las SOEs era de 1.845.200 personas, según datos al 1º de julio de 2002.

14 La Compañía de Responsabilidad Limitada Dinh Vang (Hai Phong): 6.500 trabajadores; la Compañía de Responsabilidad Limitada Kim Anh (Soc Trang): 3.400 trabajadores.

indica que las exportaciones del sector privado contribuyen con cerca de la mitad del total de exportaciones del país.

2.4 Contribución al Ingreso Presupuestal

A pesar de que la contribución de las empresas registradas bajo la Ley de Empresas al presupuesto nacional aún es limitada, ha tendido a incrementarse en los últimos años, pasando de un 6,4% en 2001 a más del 7%¹⁵ en 2002 (la contribución de las empresas de capitales extranjeros fue 5,2% y 6%, mientras que la de las SOEs fue 21,6% y 23,4%, respectivamente). El ingreso por impuestos al comercio y a la industria pagados por el sector no estatal en 2002 llegó al 103,6% del valor planeado y tuvo un incremento de 13% respecto a 2001. En el primer cuatrimestre de 2003, el ingreso proveniente de las empresas no estatales fue de aproximadamente 11% del total, aumentando 28,7% respecto al año anterior y alcanzando el 26,8% del total que había establecido como objetivo la Asamblea Nacional.

Asimismo, la contribución de las empresas no estatales a los presupuestos locales fue significativamente mayor que la realizada al presupuesto nacional. Por ejemplo, en la ciudad de Ho Chi Minh la contribución de las empresas no estatales al presupuesto local total fue cercana al 15%, en Tien Giang al 24%, en Dong Thap al 16%, en Gia Lai al 22%, en Ninh Binh al 19%, en Yen Bai al 16%, en Thai Nguyen al 17%, en Quang Nam al 22%, y en Binh Dinh al 33%.

A pesar de los logros remarcables en la reforma del sistema legal y en los procedimientos administrativos para la gestión estatal de las empresas no estatales a través de la Ley de Empresas, algunos asuntos apremiantes han surgido:

- A pesar de que se removieron muchas licencias y regulaciones a las condiciones de negocios inapropiadas para una economía de mercado, un gran número de licencias y algunas

¹⁵ Existe la opinión de que la contribución del sector privado a los ingresos presupuestales está subestimada; el sector no estatal contribuye al presupuesto al menos a través de impuestos a los negocios, impuestos a los ingresos y otros impuestos a las importaciones. También realizan pagos no oficiales en un alto porcentaje.

licencias disfrazadas, tales como los certificados de calidad, aún persisten.

- Existe un número de organismos de control e individuos que no cumplen con sus responsabilidades y obligaciones, distorsionando la operación de las empresas.
- Un número de empresas que han registrado sus negocios, no operan en la realidad. Estas “empresas fantasmas” se forman sólo con el propósito de obtener un nombre comercial o una garantía comercial para contratos fraudulentos con facturas comerciales.
- Los controles de seguimientos a las empresas, estipulados en la ley, no se realizan en forma efectiva.

Es importante destacar que a partir de 2003, las actividades de apoyo a las empresas se han fortalecido, especialmente las dirigidas hacia las pequeñas y medianas empresas. El Departamento para el Desarrollo de las Pequeñas y Medianas Empresas fue creado bajo la dirección del Ministerio de Planificación e Inversión (MPI), estableciéndose tres centros de apoyo técnico y diversos programas de apoyo en tres regiones del país. Además, anualmente se realizan encuentros entre el Primer Ministro, oficiales de gobierno y representantes del sector privado, lo cual ha fortalecido la confianza del sector empresarial en la línea de reforma y renovación llevada a cabo por el gobierno.

3. MEJORA DEL ENTORNO OPERACIONAL DE LAS EMPRESAS DE CAPITALES EXTRANJEROS

Desde su promulgación (1987), la Ley sobre Inversión Extranjera Directa ha sido mejorada a partir de cuatro revisiones, la última de las cuales data del año 2000 y busca modernizar la ley incluyendo compromisos y requerimientos de integración internacional y creando condiciones más favorables para atraer inversiones extranjeras directas a Vietnam. Las revisiones en los requerimientos de

licencias y evaluaciones para los proyectos de inversión extranjera directa (IED) han simplificado los anteriores procedimientos, reformado las formalidades administrativas, y acortando el tiempo de evaluación al moverse hacia un modelo de “ventanilla única”¹⁶. Por otro lado, también ha sido mejorada la capacidad de las autoridades evaluadoras. El gobierno adoptó un número de incentivos para los inversores a través de políticas preferenciales en los gravámenes, las tierras y las transacciones de comercio exterior (exportaciones-importaciones), así como aumentando la flexibilidad en las transferencias de contribuciones de capital entre las partes. Las zonas industriales y las zonas de procesamiento de exportaciones han sido fortalecidas a través de incentivos, cuyo objetivo es desarrollar una infraestructura conveniente para los inversores y permitir reducir el tiempo así como los costos de construcción de las plantas.

El decreto 27/2003/ND guía la implementación de la enmienda a la Ley sobre IED de 2000 y permite a las empresas de inversiones extranjeras expandir el alcance y las formas de sus inversiones, proveyendo regulaciones específicas sobre la reorganización y la reestructura de los negocios, tales como medidas para fusiones o separaciones. Este decreto también provee estipulaciones detalladas sobre tratamiento financiero preferencial hacia las empresas que operan en parques industriales y en zonas de procesamiento de exportaciones. Por ejemplo, se estableció una exención impositiva de cinco años para este tipo de proyectos. Asimismo, el gobierno también ha eliminado una lista de bienes, producidos por estas empresas, que tenían requisitos de exportación del 85%.

En 2003, el Gobierno de Vietnam promulgó el Decreto 38/2003/ND-CP¹⁷ sobre la apertura del capital accionario de las empresas de inversión extranjera. Esto flexibilizó la transferencia de inversiones por parte de extranjeros e introdujo un nuevo canal de movilización de fondos para, de este modo, reducir los riesgos y diversificar las formas de inversión permitidas. El Primer Ministro también promulgó la Decisión N° 36/2003/QD-TTg que permite a los extranjeros directos

16 Una puerta única a través de la cual se reciben, procesan (estableciendo la ruta para seguir los procedimientos administrativos adecuados dentro de la oficina profesional del departamento involucrado) y se devuelve los trámites que por diferentes servicios realizan los clientes.

17 Promulgado el 15 de abril de 2003.

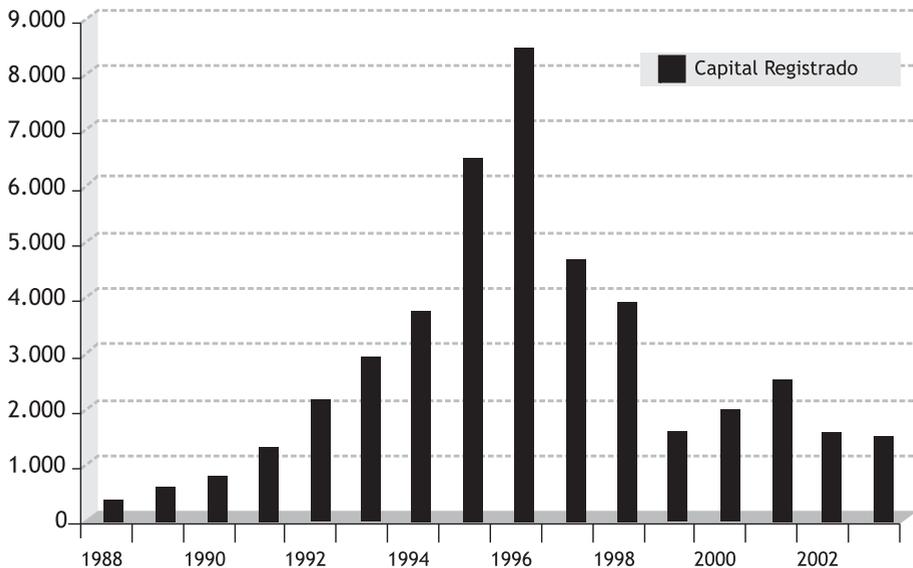
comprar acciones y realizar inversiones de montos mayores al 30% del capital registrado en las SOEs y en empresas de otro tipo de propiedad. Estos documentos muestran consistencia y la voluntad para lograr la diversificación en los tipos de propiedad.

Para apoyar al gobierno en la resolución de las dificultades relacionadas con las empresas de inversión extranjera, se estableció y comenzó a operar el Grupo de Manufacturas y Desarrollo (M&D), que ha hecho contribuciones prácticas para la mejora del ambiente de negocios y a la creación de una atmósfera más igualitaria para la competencia. En 2003, el grupo M&D puso en el tapete 80 asuntos legales que necesitaban ser considerados, muchos de los cuales han sido tratados e institucionalizados en documentos legales estudiados y aprobados en la 4ª Sesión de la XI Asamblea Nacional. Un importante número de regulaciones para las empresas de capitales extranjeros fueron mejoradas en el año 2003.

Los cambios en el sistema legal y en el ambiente de inversiones para los extranjeros han ayudado a Vietnam a atraer un volumen significativo de capitales. Sin embargo, el gráfico 1 muestra que la IED en Vietnam ha sido inestable. En comparación con China u otros países de la región, el monto actual de inversiones ha sido modesto. Entre las razones que explican el comportamiento de los inversores resalta el hecho de que muchas de las regulaciones son inapropiadas, los procedimientos para obtener licencias son complicados, y el ambiente de negocios doméstico no es suficientemente atractivo.

Para mejorar la atracción de IED en el futuro, Vietnam debería: (i) realizar reformas más profundas en su sistema legal, para hacerlo consistente, comprensivo y efectivo; (ii) considerar la reforma administrativa como una medida clave para mejorar el ambiente de inversiones; y (iii) desarrollar, en forma amplia, la infraestructura y los servicios de apoyo a los negocios.

Gráfico 1
VIETNAM: INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA, 1988-2003
 (millones de dólares)



Fuente: Oficina General de Estadísticas (GSO, 2003).

4. DESARROLLO DE LA ECONOMÍA COOPERATIVA

Desde 1997 a 2003, las antiguas cooperativas de Vietnam fueron disueltas o transformadas, a la vez que, bajo la Ley de Cooperativas¹⁸ se establecieron nuevos emprendimientos. Durante este período, se establecieron cerca de 5.800 nuevas cooperativas, principalmente en el sector comercio y construcción. Para fines de 2003, las deudas de la mayoría de las viejas cooperativas (transformadas o no) habían sido saldadas; y varias cooperativas antiguas habían sido liquidadas, básicamente cooperativas “nominales”, las cuales no habían tenido actividad económica y tenían miembros que no las integraban en forma

¹⁸ La Ley de Cooperativas fue aprobada por la Asamblea Nacional en marzo de 1996 y pasó a regir a partir del 1° de enero de 1997.

voluntaria. A esa fecha se habían transformado un total de 8.400 cooperativas, principalmente cooperativas agrícolas. En la actualidad, quedan 285 cooperativas sin transformar debido a la falta de cumplimiento de ciertas condiciones, ya que estas entidades aún no han saldado temas relacionados con sus activos y/o responsabilidades.

El número de cooperativas se redujo de 18.607 en 1996 a 14.485 en 2003, principalmente en el sector de agropecuario (tabla 2). La principal razón de la disolución fue que algunas cooperativas eran solo “nominales”, sus miembros no estaban interesados en ellas y sus operaciones resultaban ineficientes. Sin embargo, el número de cooperativas en los sectores no agropecuarios tendió a incrementarse en el período. Los sectores industria y artesanías registraron el récord en la formación de nuevas cooperativas, con el 22% del total de las establecidas en el período.

Aunque el número y la proporción de las cooperativas agrícolas han tendido a reducirse, aún representan una proporción sustantiva en el total (63,9% en 2003). Las cooperativas industriales y de artesanías ocupan el segundo lugar (14,3%). Por su parte, si bien las cooperativas de construcción y comercio representan el menor número de unidades, son las que han experimentado el mayor incremento.

Tabla 2
VIETNAM: NÚMERO DE COOPERATIVAS POR SECTOR, 1996-2003

	1996	2000	2001	2002	2003
Número total de cooperativas	18.607	14.841	13.986	14.286	14.485
1. Agricultura-forestal-pesca	14.008	10.602	9.254	9.314	9.255
2. Manufacturas y artesanías	1.952	1.566	1.812	1.916	2.069
3. Comercio	367	373	398	387	570
4. Transporte	948	951	1.059	1.078	1.027
5. Crédito	971	974	955	880	927
6. Construcción	327	341	409	471	481
7. Otros	34	34	99	240	156

Fuente: Estadísticas derivadas de la Unión de Cooperativas de Vietnam, en 2000, 2001, 2002, 2003.

El desempeño de las cooperativas ha mostrado progresos luego de la promulgación de la Ley de Cooperativas. Estos emprendimientos continúan desarrollándose bajo diversas formas de participación, tanto en escala como en formación, basadas en principios de democracia, transparencia, respeto a la voluntad y autodeterminación de sus miembros. Desde 1997 a 2002, el valor del producto promedio de una cooperativa transformada se incrementó en 2,2 veces y el de una cooperativa nueva en 1,3 veces. Además, un número de cooperativas ha entrado en un período de producción estable, con expansión de sus actividades de negocios y de sus mercados.

Sin embargo, la proporción de cooperativas en déficit es aún elevada y se ubica por encima del 45-50% del total. Esto se explica por la débil capacidad de gestión de las cooperativas, las restricciones financieras, y la falta de diversificación de sus actividades de negocios. También juegan un papel en esta situación: la falta de acceso y de procesamiento de la información de mercado; la tecnología obsoleta; la ausencia de contactos para los negocios; y la falta de cooperación entre ellas, con empresas de otro tipo de estructura de propiedad, y con instituciones de investigación. Estas limitaciones hacen que sus productos no sean competitivos y que su colocación en los mercados, en un contexto de integración económica internacional, se haga inviable.

Después de siete años de implementación de la Ley de Cooperativas, el sector cooperativo mostraba cierto progreso, pero aún enfrentaba importantes problemas. La propia Ley de Cooperativas presentaba un número de limitaciones que necesitaban revisarse para adecuarla a las demandas de la nueva situación. En este contexto, en la cuarta Sesión de la XI Legislatura el 18 de noviembre de 2003, la Asamblea Nacional aprobó la enmienda a la Ley de Cooperativas. Esta enmienda a la ley clarifica la naturaleza y los principios de las cooperativas, elevando su estatus legal, a la vez que mantiene sus características específicas (ver recuadro 2). Con estas revisiones, la Ley de Cooperativas se transforma en un marco legal más favorable para proveer orientación a las cooperativas en la mejora de sus planes de gestión, poniendo en juego sus fortalezas colectivas y obteniendo mayor eficiencia.



Recuadro 2

NUEVOS TEMAS DE LA ENMIENDA A LA LEY DE COOPERATIVAS

La enmienda a la Ley de Cooperativas consiste en diez capítulos con 52 artículos que contienen los siguientes nuevos temas:

- (i) La Ley clarifica la naturaleza de las cooperativas y las políticas de gobierno hacia las mismas introduciendo una forma nueva de pensar, al señalar que: "...una Cooperativa es una organización económica colectiva establecida por individuos, hogares, entidades legales con necesidades e intereses compartidos, que voluntariamente comparten sus recursos y capital... las Cooperativas operan como un tipo de negocio con entidad legal, siendo independientes y responsables por sus propias obligaciones financieras... como se estipula por ley".
- (ii) La participación está abierta a individuos, entidades legales, oficiales y funcionarios civiles.
- (iii) Se simplifican los procedimientos para el establecimiento y la registración de los negocios, removiendo los procesos innecesarios, como la lista de miembros; los fundadores sólo necesitan informar por escrito al Comité Popular de la Comuna y no tienen que esperar por su permiso; la cooperativa puede tomar por sí misma la decisión sobre la ubicación del registro de los negocios.
- (iv) Se eliminan las estipulaciones en estatutos estándar, y algunos asuntos son agregados en los estatutos de la cooperativa.
- (v) La función de gestión estatal se separa de las funciones operacionales del día a día. Las decisiones sobre el cuerpo gerencial son tomadas por la asamblea constitutiva de la cooperativa.
- (vi) Se identifican claramente los activos no distribuidos y los fondos de la cooperativa. La Ley estipula que las cooperativas tienen que formar los activos no distribuidos y los fondos a partir de ciertas fuentes de ingresos.
- (vii) Se especifica el rol y las funciones de la Unión de Cooperativas, sin embargo deberán realizar cambios para permitir que la Unión se transforme en una Asociación de Cooperativas, así como en una Federación de Cooperativas.

Se clarifican los aspectos relacionados con la gestión estatal hacia las cooperativas, incluyendo la estipulación acerca de que el Gobierno asume la gestión general, mientras los ministerios, agencias y comités populares, en diferentes niveles, ejercen sus deberes de gestión estatal, dentro del alcance de su autoridad y sus responsabilidades.

Referencias

REFERENCIAS AL CAPÍTULO 1

- Acemoglu, D., S. Jonson y J.A. Robinson (2003): "An African Success Story: Botswana"; en D. Rodrik (ed): *In Search of Prosperity. Analytic Narratives on Economic Growth*, Princeton University Press, Princeton.
- Alonso, J.A. (2000): "Estado y marco institucional: el papel del buen gobierno"; en J.A. Alonso (dir): *Lecciones sobre la economía mundial*, Cívitas, Madrid.
- Amsden, A. (2000): "Industrialization under New WTO Law"; paper prepared for High-level Round Table on Trade and Development: Directions for the Twenty-first Century, UNCTAD X.
- Anderson, J. E y D. Marcouiller (1999): "Trade, Insecurity, and Home Bias: An Empirical Investigation"; *NBER Working Paper* n° 7000.
- Aoki, M. (2001): *Toward a Comparative Institutional Analysis*; MIT Press, Cambridge, Mass.
- Arteta, C., B. Eichengreen y C. Wyplosz (2001): "When does Capital Account Liberalization Help More than it Hurts?"; *NBER Working Paper*, n° 8414.
- Baldwin, R. (1969): "The Case against Infant-industry Tariff Protection", en *Journal of Political Economy*, 77, 295-305.
- Baldwin, R. (2003): "Openness and Growth: What's the Empirical Relationship?"; *NBER Working Paper* n° 9578.
- Barro, R.J. y X. Sala-i-Martin (1995): *Economic Growth*, McGraw-Hill; Nueva York.
- Behrman, J. y T. Svirivasan (ed)(1991): *Handbook of Development Economics*; Tomo III, Elsevier, Amsterdam.

- Ben-David, D. (1993): "Equalizing Exchange: Trade Liberalization and Income Convergence"; en *The Quarterly Journal of Economics*, 108, 3, 653-679.
- Chang, H.J. y P. Evans (2000): "The Role of Institutions in Economic Change"; paper prepared for the meeting "Other Canon".
- Chang, H.J. (2003): "The East Asian Development Experience"; en H.J. Chang (2003): *Rethinking Development Economics*, Athena Press, Londres.
- Chang, H.J. (2003): *Rethinking Development Economics*; Athena Press, Londres.
- Dollar, D. (1992): "Outward-oriented Developing Economies Really do Grow More Rapidly: Evidence from 95 LDCs, 1976-1985"; en *Economic Development and Cultural Change*, 40, 3, 523-44.
- Dollar, D. y A. Kraay (2001): "Trade, Growth, and Poverty"; Development Research Group, *Working Paper*, Banco Mundial.
- Edwards, S. (1998): "Openness, Trade Liberalization, and Growth in Developing Countries"; en Milner, C. (ed): *Developing and Newly Industrializing Countries*, vol I, Elgar, Cheltenham.
- Finger, J.M. y P. Schuler (2001): "Implementation of Uruguay Round Commitments: The Development Challenge"; en B. Hoekman y W. Martin (ed): *Developing Countries and the WTO: A Proactive Agenda*, Blackwell, Oxford.
- Frankel, J. y D. Romer (1999): "Does Trade Cause Growth?"; en *American Economic Review*, 89, 3, 379-99.
- Greenaway, D. W. Morgan y P. Wright (1998): "Trade Reform, Adjustment and Growth: What does the Evidence Tell Us?"; en *The Economic Journal*, 108, 1547-1561.
- Grossman, G. y E. Helpman (1991): *Innovation and Growth in the Global Economy*; MIT Press, Cambridge Mass.
- Harrison, A. (1996): "Openness and Growth: Time-series, Cross-country Analysis for Developing Countries"; en *Journal of Development Economics*, 48, 419-47.
- Hausmann, R. y D. Rodrik (2002): "Economic Development as Self-discovery"; draft, Harvard University.
- Hoekman, B. y W. Martin (ed) (2001): *Developing Countries and the WTO: A Proactive Agenda*; Blackwell, Oxford.

- Islam, R. y C.E. Montenegro (2001): "GATT Determines the Quality of Institutions"; Background Paper for the World Development Report 2002, Banco Mundial.
- Kaufmann, D., A. Kraay y P. Zoido-Lobaton (1999): "Governance Matters"; *World Bank Working Paper*, n° 2196.
- Knack, S. y P. Keefer (1995): "Institutions and Economic Performance: Cross-country Tests Using Alternative Institutional Measures"; en *Economics & Politics*, 7, 3, 207-228.
- Khor, M. (2003): *¿Qué hacemos con la OMC? Un programa de cambios para el comercio global*; Icaria Editorial, Intermon Oxfam, Barcelona.
- Krugman, P. (1990): *Rethinking International Trade*; MIT Press, Cambridge Mass.
- Lau, L. Y. Quian, y G. Roland (2000): "Reform without Losers: An Interpretation of China's Dual-track Approach to Transition"; en *Journal of Political Economy*, 108, 1, 120-43.
- Levine, R. y D. Renelt (1992): "A Sensitivity Analysis of Cross-country Growth Regressions"; en *American Economic Review*, 82, 4, 942-63.
- Lin, J. y J. Nugent (1991): "Institutions and Economic Development", en J. Behrman y T. Svirivasan (ed.): *Handbook of Development Economics*, T III, Elsevier, Amsterdam.
- Mauro, P. (1995): "Corruption and Growth"; en *Quarterly Journal of Economics*, 110, 3, 681-712.
- McCulloch, N., L.A. Winter y X. Cirera (2001): *Trade Liberalization and Poverty: A Handbook*; Centre of Economic Research, Londres.
- Milner, C. (ed) (1998): *Developing and Newly Industrializing Countries*; vol I, Elgar Cheltenham.
- Quian, Y. (2003): "How Reform Worked in China", en D. Rodrik (ed): *In Search of Prosperity, Analytic Narratives on Economic Growth*; Princeton University Press, Princeton.
- Redding, S. (1999): "Dynamic Comparative Advantage and the Welfare Effects of Trade"; en *Oxford Economic Papers*, 51, 15-39.
- Rivera-Batiz, L.A. y P. Romer (1991): "International Trade with Endogenous Technological Change"; en *European Economic Review*, 35, 4, 971-1001.
- Rodríguez, F. y D. Rodrik (1999): "Trade Policy and Economic Growth: A Sceptic's Guide to the Cross-national Evidence"; *NBER Working Paper* n° 7081.

- Rodrik, D. (1997): *Has Globalisation Gone too Far?*; Institute for International Economics, Washington DC.
- Rodrik, D. (1999a): "Institution for High-quality Growth: What They Are and How to Acquire them"; *NBER Working Paper*, n° 7540.
- Rodrik, D. (1999b): "Where did all the Growth Go? External Shocks, Social Conflict and Growth Collapses"; *NBER, Working Paper*, n° 6350.
- Rodrik, D. (ed) (2003): *In search of Prosperity: Analytic Narratives on Economic Growth*; Princeton University Press, Princeton.
- Sachs, J. y A.M. Warner (1995): "Economic Growth and the Process of Global Integration"; en *Brookings Papers on Economic Activity*, 1-95.
- Sala-i-Martin, X. (1997): "I Just Run Two Million Regressions"; en *American Economic Review*, 82, 178-183.
- Sokoloff, K.L. y S.L. Engerman (2000): "Institutions, Factor Endowments, and Paths of Development in the New World"; en *Journal of Economic Perspectives*, 14, 3, 217-32.
- Solow, R. (1956): "A Contribution to the Theory of Economic Growth"; en *Quarterly Journal of Economics*, No. 70.
- Srinivasan, T.N. y J. Bhagwati (1999): "Outward-orientation and Development: Are Revisionist Right?"; Economic Growth Center, *Discussion Paper* n° 806, Yale University.
- Vamvakidis, A. (1999): "Regional Trade Arrangements of Broad Liberalization: Which Path Leads to Faster Growth?"; en *IMF Staff Papers*, 46, 1, 42-68
- Vamvakidis, A. (2002): "How Robust is the Growth-openness Connection? Historical Evidence"; en *Journal of Economic Growth*, 7, 57-80.
- Wang, Z. K. y A. Winters (1998): "Africa's Role in Multilateral Trade Negotiations: Past and Future"; en *Journal of African Economies*, Vol. 7, June, 1-33.
- Wei, S. (2000): "Natural Openness and Good Government"; *NBER Working Paper*, n° 7765.
- World Bank (2002): *World Development Report. Building Institutions for Market*; Oxford University Press, Nueva York.

REFERENCIAS AL CAPÍTULO 3

- Álvarez, E. (2000): “Desafíos para el desarrollo económico y social en los albores del tercer milenio: el caso de Cuba”; ponencia al VIII Congreso de la AEALC, La Habana.
- Álvarez, E. (2002): “Cuba: la coyuntura económica en el año 2002 y perspectivas para el 2003”; informe, INIE, La Habana.
- CEPAL, (1997): *La economía cubana: Reformas estructurales y desempeño en los noventa*; CEPAL, México.
- Colectivo de Autores (2001): *Política Social*; selección de lecturas, La Habana.
- Constitución de la República de Cuba (1997); La Habana.
- Decreto-Ley 141 (1993), Resolución Conjunta No. 1 CETSS-CEF, Resoluciones Conjuntas No. 3 y 4 (1995), MTSS-MFP y Resolución No. 10 (1995) del MTSS
- Economics Press Service (2005): “Crecen salarios, pensiones y tarifas eléctricas”; en *Economics Press Service*, año 18, No. 22, 30 de noviembre.
- Ferriol, A. (2000): “Política social”; INIE, La Habana.
- Ferriol, A., D. Quintana, V. Pérez y A. Atienza (1998): “Política social en el ajuste y su adecuación a las nuevas condiciones”; en *Revista Cuba: Investigación Económica*, No. 1, INIE, La Habana.
- Ferriol, A., L. Anne y J. Xuan (2003): “Promoción de exportaciones, pobreza, desigualdad y crecimiento: El caso de Cuba en los noventa”; en *Investigación*, No. 1, enero-marzo, INIE, La Habana.
- Ferriol, A., D. Quintana, V. Pérez y A. Atienza (2003): “Servicios de educación, salud, agua y saneamiento en Cuba”; Documento elaborado para el Banco Mundial, La Habana.
- Ferriol, A., G. Therbon y R. Castiñeiras (2005): *Política social: El mundo contemporáneo y las experiencias de Cuba y Suecia*; DECON-FCS, INIE, ASDI, Montevideo
- González, A. (1998): “Economía y sociedad. Los retos del modelo económico”; en *Revista Temas* No. 11, La Habana.
- Granma (2005): “Incremento salarial para los trabajadores de más bajos ingresos del país”; viernes 22 de abril del 2005, La Habana.
- INIE (1997): *La economía cubana: reformas estructurales y desempeño en los noventa*; CEPAL, México.

- INIE (2003): “Servicios de educación, salud, agua y saneamiento en Cuba”; informe realizado para el Banco Mundial.
- INIE (2005): “Transformaciones de la gestión social en Cuba”; proyecto de investigación, colectivo de autores, publicación electrónica en CD de la Jornada Científica del INIE y en <http://www.inie.cu>.
- INIE (2006): “Cuba: Panorama económico y social”; informe, INIE, La Habana.
- INIE-PNUD-CEPAL (2004): *Reformas estructurales y políticas sociales: Cuba a inicios del nuevo milenio*; CEPAL, México.
- INIE-MINVEC (2006): *Cuba: Panorama Económico y Social*; INIE-MINVEC, La Habana.
- Ministerio de Justicia (1987): *Ley de seguridad social. Reglamento. Disposiciones complementarias*; Título III, Capítulo 1, Ministerio de Justicia, La Habana.
- MINSAP (2005): *Anuario Estadístico de Salud de Cuba*; La Habana.
- MINSAP (2006): Informe, MINSAP, La Habana.
- MTSS (1984): *Los derechos laborales y la disciplina ante el trabajo*; Ediciones Jurídicas, Editorial Ciencias Sociales, La Habana.
- MTSS (2003): Gaceta laboral; edición especial, La Habana.
- Oficina Nacional de Estadísticas (2005a): “Estadísticas seleccionadas, Cuba 2005”; ONE, La Habana.
- Oficina Nacional de Estadísticas (2005b): *Anuario Estadístico de Cuba, 2005*; ONE, La Habana.
- Pérez, V. (2000): “Ajuste económico e impactos sociales. Los retos de la educación y la salud pública en Cuba”; ponencia presentada a LASA 2000, XXII Internacional Congress, Miami.
- Pérez, V. (2004): “La gestión de la educación: Latinoamérica y Cuba”; Tesis de Maestría, INIE, publicación electrónica en CD, <http://www.inie.cu>.
- Resolución 51 del Comité Estatal del Trabajo y Seguridad Social, del 1º de enero de 1989.
- Rodríguez, J.L. (1999): “Cuba, el camino de la recuperación económica, 1995-1999”; informe, MEP, La Habana.
- Rodríguez, J.L. (2005): “Discurso pronunciado por el Ministro de Economía y Planificación de la República de Cuba ante el 6to. Período Ordinario de Sesiones de la Sexta Legislatura de la Asamblea Nacional del Poder Popular”; Suplemento especial de Granma, enero, La Habana.

Rodríguez, J.L. (2006): “Política social y desarrollo en Cuba 2000-2006”, ponencia presentada en el Seminario sobre Programas Sociales, Capital Humano e Inclusión Social, XXXI período de sesiones de CEPAL, Montevideo, marzo.

REFERENCIAS AL CAPÍTULO 4

Castro Ruz, F. (1996): *La agricultura en Cuba*; selección temática, 3 tomos, Editora Política, La Habana.

Comité Estatal de Estadísticas (1994): “Balance de tierra y su utilización en diciembre 31 de 1992”; mimeo, La Habana.

FAO (2004): “Tendencias y desafíos en la agricultura, los montes y la pesca en América Latina y el Caribe”; documento de la Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe, Santiago de Chile.

Fernández, P. (1997): “El nuevo modelo agrario: un desafío en el umbral del tercer milenio”; mención en el concurso nacional de economía “Raúl León Torras”, ANEC, La Habana.

Funes Monzote, F. (2005): *Towards Sustainable Agriculture in Cuba*; tesis doctoral, Universidad de Wageningen, Holanda, capítulo 1.

González, A., R. Aguilar, P. Fernández, A. García, J. Dresdner y T. Tristá (2002): *Cuba: El sector agropecuario y las políticas agrícolas ante los nuevos retos*; ASDI-INIE-dECON (UDELAR), Montevideo.

Guerra, R. (1927): *Azúcar y población de Las Antillas*; Editora de Ciencias Sociales, La Habana, 1976.

Instituto Nacional de la Reforma Agraria (1964): “Leyes de Reforma Agraria 1959 y 1963”, La Habana.

Instituto de Planificación Física - P.M.A. (2001): *Análisis y cartografía de la vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria en Cuba*; La Habana.

Instituto de Suelos y Fertilizantes, MINAG (2004): “Principales factores limitantes en los suelos de Cuba”; informe presentado a la Asamblea Nacional, La Habana.

Le Riverand, J. (1981): *Historia económica de Cuba*; La Habana.

Martínez, O. (2005): “Intervención en la Asamblea Nacional”; diciembre 2005, La Habana.

- MTSS (1984): *Los Derechos Laborales y la disciplina ante el trabajo*; Ediciones Jurídicas. Editorial Ciencias Sociales. La Habana, 1984.
- Oficina Nacional de Estadísticas (1994): *Anuario Estadístico de Cuba 1993*; La Habana.
- Oficina Nacional de Estadísticas (1998): *Anuario Estadístico de Cuba 1997*; La Habana.
- Oficina Nacional de Estadísticas (1999): *Anuario Estadístico de Cuba 1998*; La Habana.
- Oficina Nacional de Estadísticas (2005a): *Anuario Estadístico de Cuba 2004*; La Habana.
- Oficina Nacional de Estadísticas (2005b): *Censo de Población y Vivienda*; La Habana.
- Rodríguez, J.L. (2005): “Intervención en la Asamblea Nacional”; diciembre 2005, La Habana.
- Wright, J. (2004): *Generalizando la agricultura sostenible*; Universidad de Wageningen, Holanda.

REFERENCIAS AL CAPÍTULO 5

- Alfonso, G. (varios años): “Turismo en Cuba”; documento de trabajo, INIE, La Habana.
- Alfonso, G. (2002): “Consideraciones sobre la competitividad del destino turístico Cuba en el Caribe”; documento de trabajo, INIE, La Habana.
- Alfonso, G. (2005): “Una aproximación al gasto turístico en Cuba”; documento de trabajo, INIE, La Habana.
- Alfonso, G.; M. Esperón y Y. Rodríguez (2002): “La hotelería cubana en los noventa: evolución y retos”; documento de trabajo, INIE, La Habana.
- Asociación de Estados del Caribe (2000): *La actividad turística en los países de la AEC 1990-1998*; Guadalupe.
- Ayala, H. (2001): *Medio siglo de transformaciones*; Facultad de Contabilidad y Finanzas, Universidad de La Habana.

- Caballero, P. (1999): "Cuba-Canarias: Un análisis comparado de los modelos de desarrollo turístico"; en *Investigación Económica*. No. 4, octubre-diciembre.
- CARIBEANNEWS: Edición 227 del 6 de Abril de 2004 y Edición 452 del 22 de septiembre de 2005.
- CEPAL (2000): *La economía cubana: reformas estructurales y desempeño en los '90*; Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago de Chile.
- CIDTUR: Reporte Diario de Prensa (No.136/2003, No.242/2005, Nos.14-17-20-24-25-32-35-41/2006)
- Destinos (2002), Año XI, Edición No.3, Primera quincena de febrero.
- Duran, A. (1999): "El desarrollo del turismo en los 90"; inédito, La Habana.
- EAEHH (1999): *Evolución y tendencias de la industria turística*; Año 3 No. 1, La Habana.
- Figueroa, J., P. Caballero y M. Esperón (2006): "Un estudio Delphi como herramienta prospectiva aplicada a la demanda del turismo en Cuba"; documento de trabajo, INIE, La Habana.
- García, A. (2003): "Impacto de la crisis mundial en el turismo en América Latina y el Caribe: retos para Cuba"; ponencia presentada en LASA, inédito, La Habana.
- García, A. (2004): "Caracterización de los servicios turísticos"; inédito, La Habana.
- García, A. y G. Alfonso (2001): "La hotelería en Cuba: un acercamiento a su eficiencia económica"; documento de trabajo, INIE, La Habana.
- GRANMA (2006): "Se ha iniciado una nueva etapa de la Revolución; Informe sobre los resultados económicos del 2005 y las perspectivas económicas y sociales para el 2006"; Año 41; Número 305.
- Gutiérrez, O. y N. Gancedo (2002): "Una década de desarrollo del turismo en Cuba (1990-2000)"; en *Economía y Desarrollo*, No. 2, Vol. 131, La Habana.
- Lage, C. (1998): "Discurso en la Sesión Ordinaria del pleno de la Asamblea Nacional del Poder Popular"; en *Granma*, 23 de diciembre La Habana.
- Marín, A. (2002): "El turismo continuará siendo el sector de mayor efecto multiplicador para la economía cubana"; en *Hosteltur*, No 36, mayo, La Habana.

- Marquetti, H. (1999): *La industria cubana en los años '90: reestructuración y elevación de competitividad*; tesis en opción al grado de Doctor en Ciencias Económicas, marzo, La Habana.
- Martínez, C. (2005): “El turismo en Cuba”; Centro para la Promoción de la Inversión Extranjera, MINVEC, La Habana.
- Mayoral, M.J. (2000): “Los atrasos en las construcciones hoteleras tienen cola”; en *Granma*, 6 de noviembre, La Habana.
- Medina, N. (1999): “Desarrollo del producto turístico cubano”; MINTUR, La Habana.
- MINTUR (2000): “Sistema del turismo: Cuba sí”; La Habana.
- MINTUR (2001): “Cuba sí con pasos seguros”; Informe de Rendición de Cuentas del Ministerio de Turismo a la Asamblea Nacional del Poder Popular, agosto, La Habana.
- Monreal, P. y C. Padilla (1999): “¿Paraíso en construcción?: Turismo, cultura y desarrollo en el Caribe Insular”; estudio preparado para la Oficina Regional de Cultura para América Latina y el Caribe de La UNESCO, La Habana.
- Nuñez, J. (2001): Conferencias impartidas en talleres sobre la Inversión Extranjera en Cuba, Quito.
- OMT (2000): “Tendencias de los mercados turísticos: panorama mundial y temas de actualidad”; disponible en www.world-tourism.org, Edición provisional, mayo.
- OMT: “Datos esenciales del turismo: 2002 y 2003”; versión digital.
- ONE: *Anuario estadístico de Cuba*; Oficina Nacional de Estadísticas, La Habana (años 1999, 2001, 2004, 2005).
- Peters, P. (2002): *The New Engine of the Cuban Economy*; Lexington Institute.
- Quintana, R., et al. (2004): *Efectos y futuro del turismo en la economía cubana*; ASDI-INIE-dECON (UDELAR), Montevideo.
- Rodríguez de la Vega, E. (2001): Intervención en La Convención de Turismo 2001.
- Spadoni, P. (2006): “Family Ties Could Defy Cuba Travel Rules”; en *Sentinel*, febrero 6, Orlando.
- TTC (2000): “El turismo acapara la quinta parte de las inversiones”; marzo, La Habana.

REFERENCIAS AL CAPÍTULO 6

- Asociación Americana para la Salud Mundial (AAWH) (1997): Informe de marzo.
- Castro Ruz, F.: Discursos en diversos actos públicos.
- Castro Ruz, F.: “La Historia me Absolverá”; La Habana.
- CEPAL (2000): *La economía cubana. Reformas estructurales y desempeño en los noventa*; CEPAL, Santiago de Chile, segunda edición.
- Ferriol, A. y A. González (2005): “Política social: enfoque y análisis”; en *Investigación Económica*, INIE, La Habana.
- Ministerio de Economía y Planificación (2001): “Cuba: participación popular en el desarrollo socio-económico”, MEP, La Habana.
- Ministerio para la Inversión Extranjera y la Colaboración Económica (1999): “Presentación en la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Social”; Copenhague.
- Ministerio de Economía y Planificación (2004): “Escenarios Económicos”; documentos de trabajo, MEP, La Habana.
- Oficina Nacional de Estadística: *Anuarios Estadísticos de Cuba*; ONE, La Habana.
- PNUD (1994): *Informe mundial sobre el desarrollo humano*; PNUD, Nueva York.
- Rodríguez, J.L. (1990): *Estrategia del desarrollo económico en Cuba*; Editorial de Ciencias Sociales, La Habana.

REFERENCIAS A LOS CAPÍTULOS 7 A 10

- Partido Comunista de Vietnam (1981): “Agro-product Allocation to Individuals and Groups in Agricultural Collectives”; Decreto 100, Hanoi.
- Partido Comunista de Vietnam (1988): “Renovation of Agricultural Management”; Resolución 10, 5 de abril, Hanoi.
- Partido Comunista de Vietnam (1991): “Socio-economic Development Strategy 1991-2000”; Documento del VII Congreso, Hanoi.
- Partido Comunista de Vietnam (1993): Decreto No.12CP: “Agricultural Encouragement Activities/Tasks”; marzo, Hanoi.

- Partido Comunista de Vietnam (1993): Decreto No.14/CP, marzo, Hanoi.
- Partido Comunista de Vietnam (1993): “Continuously Renovation and Developing Rural Social-Economic Aspects”; Resolución 5, junio, Hanoi.
- Partido Comunista de Vietnam (1998): “Agricultural and Rural Development”; Resolución 6, Hanoi.
- Partido Comunista de Vietnam (2000): “Some Policies on the Shifting of Economic Mechanism and Consumption of Agricultural Products”; Resolución 09/2000/NQ-CP, 15 de junio, Hanoi.
- Partido Comunista de Vietnam (2001): “Socio-economic Development Strategy 2001-2010”; documento del IX Congreso, Hanoi.
- Partido Comunista de Vietnam (2003): “Enterprise Reform and Development Steering Committee”; Hanoi.
- Do Dinh Luong, Nguyen Thi Thanh Hang, S. Nijwening y R. Hagad (2002): “Evaluation of One-Stop Shops in Vietnam”; informe final, Agencia Suiza de Cooperación para el Desarrollo, Gobierno de Vietnam, Hanoi.
- Le Anh Son (2002): “Vietnam Visions 2020 and Socio-Economic Development Strategy 2001-2010”; International Forum on National Visions and Strategies, Seúl, Corea, mayo 20-22.
- Le Anh Son (2002): “Impacts of Science Technology to Economic Growth in Vietnam”; proyecto de investigación, Ministerio de Planificación e Inversión, Hanoi.
- Oficina General de Estadísticas (GSO): *Statistic Surveys on Living Standard 1993, 1998, 2002*, Hanoi.
- Oficina General de Estadísticas (GSO): *Statistics Books 2000, 2001, 2002*; Hanoi.
- Oficina General de Estadísticas (GSO): *Vietnam Socio-Economic Performance 1991-2000*; Hanoi.
- Oficina General de Estadísticas (GSO): *Statistics Book, 2004*; Hanoi.
- Ministerio de Planificación e Inversión (2003): “Report on Implementation of the Enterprise Law”; Hanoi.
- Truong Dong Loc (2006): *Equitisation and Stock-market Development: The Case of Vietnam*; tesis de doctorado, Faculty of Economics, University of Groningen, Netherland.
- Van Arkadie, B. y R. Mallon (2003): *Viet Nam: A Transition Tiger?*; Asia Pacific Press.

Administración Nacional de Turismo de Vietnam: “Estadísticas”; varios años, Hanoi.

Unión de Cooperativas de Vietnam: “Estadísticas”; 2000, 2001, 2002 y 2003, Hanoi.

Vo Tri Thanh *et al.* (2001): *Exchange Rate in Vietnam*; CIEM, Hanoi.

