

<http://www.rebellion.org/hemeroteca/economia/030719cuba.htm>

Cuba: importancia actual del incremento de las exportaciones (III)

Dr. C. Hiram Marquetti Nodarse, CEEC, U.H. Cuba Siglo XXI

L*as transformaciones aplicadas en el comercio exterior y su impacto en el sector exportador*

Los cambios que se operaron en las condiciones externas de la economía cubana en las postrimerías de los años ochenta, implicaron la necesidad de explorar diferentes alternativas para facilitar el reacondicionamiento internacional del sistema económico de la isla. En estas condiciones comenzó a desarrollarse la progresiva descentralización en la toma de decisiones del aparato importador y exportador, se intensificó la búsqueda de nuevos mercados y el establecimiento de formas alternativas de acuerdos, junto a la modificación sustancial del papel tradicional de la inversión extranjera.

En rigor, se inició un proceso de apertura comercial de carácter ininterrumpido, ya que las medidas instrumentadas estuvieron orientadas preferentemente a lograr un mayor incremento de las exportaciones y a elevar la participación de la economía cubana en otros mercados. No obstante la prioridad concedida a la problemática exportadora, los progresos obtenidos mediante las medidas instrumentadas pueden evaluarse de modestos acorde con las previsiones iniciales (Marquetti, 2001b). Al respecto resulta oportuno recordar que los aspectos de mayor prioridad en las reformas aplicadas en el comercio exterior fueron los siguientes:

-Desmonopolización de la gestión económica externa, proceso que quedó refrendado jurídicamente en la derogación del monopolio estatal del comercio exterior y se plasmó en la introducción de modificaciones a la Carta Magna en julio de 1992. En correspondencia con esta decisión, la actividad económica externa puede ser ejercida por empresas estatales, entidades privadas, empresas mixtas y otras con capacidad legal para realizar operaciones de exportación e importación y concertar convenios comerciales.

-Se inicia la reestructuración del Ministerio de Comercio Exterior (MINCEX), consistente, por una parte, en el traslado de entidades de ese ministerio a organismos productivos para que ejecutaran directamente operaciones de comercialización internacional y, por otra, en el perfeccionamiento de sus funciones regulatorias y de control, en la elevación de la calidad en el diseño de políticas específicas, así como en la ampliación de su infraestructura para potenciar las exportaciones.

-Perfeccionamiento y actualización de la infraestructura jurídica comercial externa.

-Reevaluación de las ventajas comparativas de la economía cubana, con la finalidad de lograr un proceso de reorientación geográfica y mercantil del comercio en función de potencialidades y costos. A esto se adiciona la creación de condiciones para variar el perfil exportador, mediante el mayor desarrollo del turismo y la producción de productos químico-farmacéuticos.

- Creación de condiciones organizativas para lograr un enfoque integral en la promoción de exportaciones.
- Elaboración de un nuevo cuerpo legal para el tratamiento a la inversión extranjera.
- Evaluación de la factibilidad del desarrollo en determinadas regiones del país de Zonas Especiales o Francas para la exportación.
- Introducción de ajustes y precisiones en la actividad de las instituciones estatales que intervienen en el sector externo de la economía.
- Perfeccionamiento de la legislación arancelaria y aduanera.

Diversificación de las estructuras empresariales que intervienen en el comercio exterior

Proceso de internacionalización de la empresa cubana

La eliminación del monopolio estatal del comercio exterior de conjunto con la apertura a la inversión extranjera, constituyó la premisa principal de la gradual descentralización de la gestión comercial externa y, consiguientemente, del incremento y diversificación de las entidades que realizan operaciones de comercio internacional. Asimismo, el desarrollo de esta tendencia contribuyó de forma directa a la paulatina internacionalización(52) de las empresas cubanas.

Con relación a este último proceso cabe destacar que su desarrollo representó un importante reto desde su inicio, ya que la experiencia acumulada en el país era muy pobre,(53) además de que para las empresas cubanas el mercado internacional no constituía un referente obligatorio para la toma de decisiones estratégicas (Marquetti, 2001a).

De tal forma, la mayor restricción de partida del proceso de internacionalización de las empresas cubanas fue la carencia de conocimiento y experiencia en torno a los mecanismos operacionales del comercio internacional. Por supuesto, otra limitante importante fueron y son aún las restricciones de recursos, aspecto este que es el rasgo distintivo del proceso de reformas económicas desarrollado en Cuba (Marquetti, 2001c).

La gradual internacionalización de la empresa cubana debe ser entendida también como un proceso innovador, debido —entre otras razones— a la transformación en temas priorizados de la dirección empresarial en la isla los relativos a la importancia de las evaluaciones de mercados, la calidad de los proveedores, la innovación en productos y tecnología, el empleo de los instrumentos financieros, etcétera. Estas modificaciones se encuentran estrechamente vinculadas a cambios sustanciales en la cultura empresarial y a la necesidad de fomentar nuevas capacidades empresariales. No obstante, la persistencia de los factores condicionantes de la crisis y el tratamiento secundario a la actividad exterior de la empresa en el perfeccionamiento empresarial son factores que actúan en sentido contrario a la lógica de cambio que impone, en términos de cultura, la internacionalización de la empresa.

En términos de resultados sectoriales, los progresos de mayor relevancia se concentran en algunas actividades tradicionales de exportación — fundamentalmente en el níquel y el tabaco—, las cuales han formalizado alianzas estratégicas con compañías internacionales que incluyen la administración conjunta de activos, tanto en Cuba como en las naciones de origen de las referidas

compañías. También en los sectores del turismo y en la industria biofarmacéutica se aprecian resultados tangibles en la internacionalización de sus sistemas empresariales.

La tendencia a facilitar la internacionalización de las empresas en los sectores del turismo y la industria biofarmacéutica, se encuentra en correspondencia con las condiciones en que se ha sustentado el desarrollo de estos sectores, que se ha producido en ausencia de fórmulas preferenciales de precios, prácticamente sin protección arancelaria y bajo los efectos directos de la competencia internacional.⁽⁵⁴⁾ Finalmente, los progresos que se han alcanzado en el proceso de internacionalización de la empresa cubana no significan que éste represente un proceso que se encuentre consolidado en todos los aspectos, aún queda un largo camino por recorrer.

Diversificación de las estructuras empresariales

Como se indicó anteriormente, la internacionalización de la empresa cubana se encuentra relacionada con la descentralización de las actividades de exportación e importación, proceso al cual está asociado el incremento sustancial y la diversificación de las entidades empresariales que realizan operaciones de comercio exterior, las cuales al finalizar el año 2001 ascendían a 451, mientras que en 1989 sólo eran 50.⁽⁵⁵⁾

A continuación se describen los eslabones más importantes de este sistema y en la Tabla 6 se indica la cantidad de instituciones que estaban relacionadas de un modo u otro con la realización de operaciones de comercio exterior al cierre del año 2001.

- el sistema empresarial subordinado al MINCEX, que realiza operaciones como entidades estatales y sociedades mercantiles;
- los esquemas empresariales en el exterior, destinados a la comercialización de los productos del mar, níquel, tabaco y otros rubros;
- el sistema de sociedades anónimas vinculadas directamente a la gestión del MINCEX, que efectúan operaciones comerciales en el exterior y, a su vez, funcionan como representantes de firmas comerciales extranjeras;
- las sociedades mercantiles cubanas, que funcionan de forma autónoma o insertadas en organismos productivos concretos;
- los esquemas empresariales vinculados específicamente a centros de investigación y producción en el sector de productos farmacéuticos;
- las corporaciones y grupos empresariales relacionados con el funcionamiento del sector turístico.

Tabla 6. Entidades relacionadas con la gestión del comercio exterior, 2001

Empresas cubanas que realizan operaciones de comercio exterior ^a	424
Realizan operaciones de importación	159
Realizan operaciones de exportación	26
Realizan ambas operaciones	239
Representaciones comerciales extranjeras	784
Empresas mixtas	225
Empresas operando en Zonas Francas	341

^a Incluye sólo datos del 2000.

Fuentes: Foreign Trade (2001), MINCEX (2001), Granma (2002).

Una clasificación adicional que puede realizarse de las sociedades mercantiles son aquellas que conforman el esquema empresarial exterior del MINCEX, el cual lo integran sociedades holding o trading que realizan de forma simultánea operaciones comerciales y de representación de firmas extranjeras.

Como parte de esta política destinada a flexibilizar y adecuar la gestión del comercio exterior a las nuevas condiciones han surgido empresas que cubren el ciclo completo de exportación, importación y transportación de sus ventas externas, lo cual ha posibilitado que el accionar de la empresa cubra todos los eslabones que conforman la cadena de valor.

Uno de los eslabones más importantes del mecanismo operacional del comercio exterior de Cuba en la actualidad lo constituyen las representaciones de firmas extranjeras.

La apertura a la inversión extranjera, de conjunto con la eliminación del monopolio estatal del comercio exterior, contribuyó de forma directa al incremento del número de firmas foráneas radicadas en el país.

En 1989 se encontraban registradas en la isla 155 firmas extranjeras, mientras que al cierre del 2001 totalizaron 784. Sin embargo, lo más significativo no es el aumento del número de las firmas, sino su creciente participación en el intercambio comercial total del país, la cual ascendió a un 40% en el año 2000. Además, las referidas firmas realizaron operaciones de exportación e importación por un valor de 2 536 millones de pesos.(56)

En general, el progresivo incremento de las entidades empresariales que realizan directamente operaciones de comercio exterior ha tenido un efecto favorable. No obstante, el volumen fundamental de la actividad comercial se encuentra aún muy concentrado en un reducido número de empresas. Al respecto cabe destacar que en el año 2000 sólo diez empresas concentraron el 80% de las operaciones comerciales realizadas por el país.(57)

De otra parte, la dinámica del proceso de descentralización del comercio exterior y la gestión exportadora resultó afectada por el insuficiente desarrollo que presenta el comercio mayorista en la economía interna, en tanto resulta necesario en no

pocas ocasiones importar productos que deberían encontrarse en plaza.(58)

En el ámbito de las exportaciones estrictamente, la descentralización de la actividad comercial exterior ha tenido un impacto favorable en varios sectores de la economía, especialmente en aquellos donde se ha logrado articular una política activa de inserción en los mercados internacionales. Sin embargo, si se analizan desde una perspectiva global, los progresos alcanzados se pueden evaluar de pobres. A esto se añade el no aprovechamiento de las potencialidades territoriales, debido a la incidencia negativa de algunas disposiciones y mecanismos vigentes.(59)

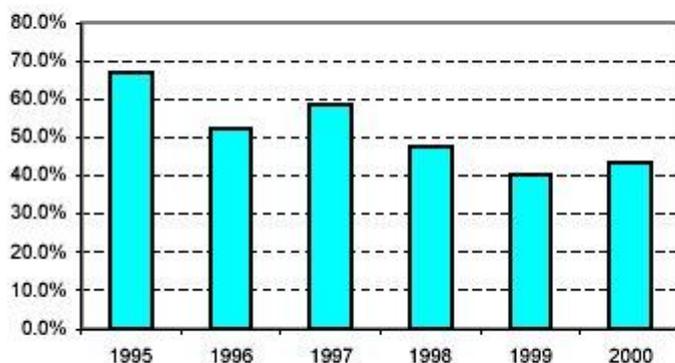
Finalmente, la organización actual del sistema empresarial que participa en el comercio exterior cubano se encuentra atravesando por un proceso de ajuste, el cual responde tanto a las correcciones que se están incorporando a las transformaciones económicas aplicadas en la isla, como a los cambios en marcha en la economía internacional.

Inversión extranjera

La participación de la inversión extranjera se concibió como un factor que debía contribuir al nuevo proceso de reinserción internacional de la economía cubana. De este modo, fue dirigida a la solución de problemas puntuales del proceso de reproducción de la economía que coadyuvaran a este propósito, entre ellos: la diversificación de las exportaciones, garantizar la penetración de nuevos mercados, la adquisición de tecnologías avanzadas y la introducción de prácticas novedosas de gestión económica. De igual manera, se le confirió prioridad al logro del mayor aprovechamiento posible de las capacidades productivas ociosas y del potencial de recursos disponibles (Marquetti, 2001c).

La inversión foránea posibilitó acceder a nuevos mercados —incluida la consolidación de nichos reducidos— e incorporar a la oferta exportable nacional rubros de mayor valor agregado. Sin embargo, la exportación no siempre aparece como prioridad en las asociaciones con capital extranjero y en ello influyen múltiples factores, entre los que cabe relacionar los siguientes: i) la existencia de un importante potencial de demanda insatisfecho a nivel local; ii) los bajos niveles de competencia existentes; iii) los márgenes relativamente altos de utilidad que obtienen en el mercado nacional; iv) los beneficios adicionales que obtienen por las exenciones arancelarias y fiscales temporales; v) preeminencia hacia lo interno de la política de sustitución de importaciones; vi) los beneficios fiscales que se aplican por exportar no constituyen un incentivo eficaz en comparación a los otros indicados; vii) no se ha mantenido una política rigurosa de control de los compromisos de exportación de las empresas mixtas.(60) En el gráfico siguiente se puede apreciar como se comportaron las exportaciones realizadas por las empresas con participación extranjera.

Gráfico 8. Peso de las exportaciones en las ventas de las empresas con participación de capital extranjero, 1995-2000



Fuente: Estimaciones del autor a partir de información del MINVEC.

El análisis de las cifras anteriores evidencia que el peso de las exportaciones en las ventas de las entidades con participación de capital foráneo no ha sido estable, sino que por el contrario tendió a disminuir con posterioridad a 1995.

En torno a la inversión extranjera existen reservas potenciales que deben aprovecharse con mayor intensidad. Recordemos que la participación del capital foráneo en la economía doméstica ha posibilitado elevar los resultados productivos y la competitividad en varias ramas de la industria, e incluso la introducción de transformaciones tecnológicas de relevancia. De tal forma, el propósito de crear empresas mixtas cuyo objetivo principal sea la exportación, debe contribuir a superar la relativa inestabilidad que ha caracterizado el desempeño exportador de las "jointventure" en los últimos años.

Zonas Francas

La experiencia acumulada en la implementación de la apertura a la inversión foránea en el período 1990-1995, unida a los progresos que se alcanzaron mediante el empleo de las modalidades de importación de mercancías en consignación y del régimen de depósito en aduanas, condujeron a evaluar otras variantes para incrementar las exportaciones. De ahí que las zonas francas se convirtieran en objeto de estudio.

Las zonas francas adquirieron una creciente difusión a nivel internacional a fines de los años setenta, especialmente en los países subdesarrollados que es donde se concentra el mayor número. Esta tendencia evolucionó con fuerza en el contexto latinoamericano. En la zona del Caribe tuvieron progresos de relevancia en República Dominicana y Jamaica. Al respecto es oportuno señalar que en estos resultados influyeron con relativa fuerza las facilidades para exportar determinados productos libres de aranceles hacia el mercado de Estados Unidos, aspecto este que está regulado en las Iniciativas para el Caribe I y II.

La extensión a escala internacional de este tipo de organización económico comercial se explica, entre otras razones, porque las zonas francas contribuyeron a generar empleos, a incrementar la captación de divisas extranjeras, a explotar otras formas de negocios, a promover el comercio internacional, así como a la asimilación de nuevas tecnologías.

El desarrollo de los procesos de liberalización comercial en los países subdesarrollados, provocó que las ventajas que se obtienen mediante el régimen de zonas francas se redujeran. En consecuencia, comenzó producirse en el ámbito internacional la disminución relativa de la importancia de estas zonas.

En 1996 se produjo en Cuba la aprobación del Decreto Ley 165, que ampara la formalización de acuerdos en régimen de Zona Franca. Las facilidades que el país otorga son casi las mismas que se conceden a la inversión extranjera, aunque existen algunas particularidades, entre las que destacan, por ejemplo, la exención del pago de aranceles por importaciones, la reducción del impuesto sobre utilidades y del impuesto por utilización de la fuerza de trabajo en los primeros doce años de operación. Este aspecto tiene mayor significación cuando se trata de operadores que realizan actividades en la industria manufacturera, de ensamblaje y de procesamiento de productos terminados o semielaborados.

En 1997 se inicia el proceso de creación de las zonas francas en las áreas seleccionadas. La primera que se constituyó fue *Wajay* inaugurada el 5 de mayo de 1997, *Berroa* el 7 de mayo de 1997 y *Maríel* en noviembre del mismo año.

El número de empresas operando en las zonas francas creadas ascendió aceleradamente hasta el año 2000, en que alcanzó las 361. El por ciento mayoritario de las empresas se concentraba en actividades comerciales y de servicios, mientras que las de carácter productivo se especializaban en la producción alimentos, software y proyectos industriales.

En cuanto a los resultados económicos que se han alcanzado en las zonas francas, destaca el incremento de las exportaciones, las cuales ascendieron en el 2000 a los 22,3 millones de dólares. Sin embargo, las ventas en frontera fueron superiores, al totalizar 24,3 millones, mientras que las ejecutadas en las propias zonas totalizaron 10,6 millones.⁽⁶¹⁾ Estas cifras son indicativas de que el mayor atractivo para las empresas extranjeras que operan en estas zonas es el mercado interno y no la exportación. En este sentido, durante el 2001 el MINVEC adoptó un grupo de decisiones orientadas a hacer cumplir lo estipulado en el Decreto Ley 165, es decir, que las empresas que operan en las Zonas Francas deben destinar a la comercialización internacional al menos el 75% de su producción y cuando más sólo el 25% al mercado doméstico. La aplicación de estas medidas provocó que el número de entidades foráneas se redujera en el 2001 con relación al 2000.

En cualquier variante, lograr que las zonas francas adquieran mayor relevancia en la actividad exportadora exigirá hacia el futuro dar los pasos siguientes: i) completar la red servicios existentes en estas zonas, a los efectos de atraer grandes compañías internacionales; ii) el fomento de parques industriales debe priorizarse con más fuerza; iii) deben crearse condiciones para que se materialice el propósito de propiciar niveles superiores de integración y cooperación de la economía interna con estas zonas.

Política Fiscal y Arancelaria

La integración de Cuba al CAME condujo virtualmente a dejar de emplear el arancel como instrumento de política económica y a reducir sustancialmente el papel de la Aduana. Esta situación estuvo determinada por la forma particular de relacionarse los miembros de este esquema integracionista, la cual descansaba en la modalidad de esquemas de comercio contingentado.

La promulgación del Decreto-Ley número 124 en 1990, propició rescatar gradualmente el empleo del arancel como instrumento de la política económica del país, así como disponer de un cuerpo jurídico básico para las negociaciones

internacionales.

Durante el año 1991 se efectuaron rebajas autónomas temporales del 20% del total de las líneas arancelarias y durante el año 1992 se llevó a cabo una reducción, también temporal, que afectó a más de 1 000 líneas. Con posterioridad a esta fecha se mantuvo esta tendencia.

La instrumentación del cobro de tarifas y aranceles ha tenido un comportamiento favorable en términos de ingresos al presupuesto, ya que recaudaron entre 1994 y el 2000 más de 1500 millones de pesos por este concepto.

En correspondencia con este desarrollo, desde finales 1994 comenzó un proceso de perfeccionamiento de la legislación arancelaria. De este modo, en julio de 1996 fue promulgada una nueva Ley de Aduanas y de Aranceles, la cual ajustó la legislación de la isla a las nuevas reglas del comercio mundial. A tales efectos fue creada por el Comité Ejecutivo Ministro la Comisión Nacional Arancelaria.

La nueva Ley establece como impuesto máximo a los productos importados un 30%.

Asimismo, se establece que al 67% de las subpartidas arancelarias se les impone un arancel igual o inferior al 10%.

En términos generales, las tarifas arancelarias vigentes promedian un 17% en la columna general y un 10.8% en la de "Nación más Favorecida". Según cálculos de la UNCTAD, el nivel medio arancelario en Cuba es de 7.7%, lo cual la sitúa dentro de la región latinoamericana en una situación que compara favorablemente, aspecto éste que se puede apreciar en la siguiente tabla.

Tabla 7. Arancel promedio en varios países de América Latina

País	Año	Promedio aritmético	Desviación típica	Intervalo
Brasil	1993	14,8	7,9	0 - 40
México	1992	11,2	4,5	0 - 20
Chile	1994	11,0	0,0	11
Cuba	1998	11,9	7,9	0 - 80

Fuente: CEPEC (1999), *Directorio de Exportadores*. La Habana, Octubre, p. 26.

En este contexto destacan las disposiciones adoptadas para facilitar el proceso de integración regional, constituyendo uno de los aspectos de mayor relevancia la firma de acuerdos de alcance parcial con varios países de la región, lo cual se complementa con la reducción de aranceles e impuestos específicos.

También en los últimos años se han dado importantes pasos para que la legislación cubana se corresponda con las bases de funcionamiento de la Organización Mundial de Comercio (OMC), destacándose la promulgación de varias disposiciones jurídicas relacionadas con el régimen de valoración de las mercancías, las normas de origen, el cobro de derechos de aduanas y la devolución de pagos excesivos.

Las modificaciones anteriores propiciaron ampliar la utilización del convenio de

Kyoto. Esta tendencia se explica, entre otras razones, por el incremento del papel de la inversión extranjera en la economía nacional; al mismo tiempo, esta decisión pretende lograr una mayor coherencia del funcionamiento de la Aduana en el contexto del proceso de apertura económica.

En cuanto a la actividad exportadora, cabe apuntar que la aplicación de exenciones temporales de pago de aranceles por las empresas ha sido puntual y hasta el presente la política arancelaria se ha dirigido sólo a lograr una mayor disciplina financiera y a la protección selectiva de un grupo de actividades productivas.

Reordenamiento del Sistema Bancario

El sistema bancario nacional se quedó a la zaga de las transformaciones que se desarrollaron en la economía cubana en el período 1990-1993. En particular, en lo relativo a garantizar los servicios financieros que comenzó a requerir la apertura a la inversión extranjera y la ampliación de los márgenes de autonomía del sistema empresarial.

La despenalización de la tenencia de divisas en 1993 se convirtió en el punto de partida inicial de una reforma monetaria de carácter parcial (Marquetti, 1998a). Asimismo, comenzó la emisión del peso convertible, el cual contribuyó a la estabilización de la circulación monetaria.

En 1994 fue creado el Banco Internacional de Comercio S.A. (BICSA), el cual brinda una variada gama de servicios a empresarios cubanos y entes mixtos, así como a ciudadanos extranjeros y nacionales. Canaliza transacciones de comercio exterior, transferencias desde y hacia Cuba, otorga financiamientos sobre bases comerciales, operaciones de compra-venta de divisas, etcétera.

La reforma del sistema bancario adquirió un impulso adicional con la institucionalización del "Grupo Nueva Banca S.A.", el cual está integrado por varias instituciones bancarias y no bancarias que ofrecen servicios especializados en condiciones de mercado. El Grupo lo forman el BICSA, las Casas de Cambio S.A. (CADECA), la Financiera Nacional S.A. (FINSA); el Banco Metropolitano S.A. y el Banco de Inversiones S.A.

La promulgación del Decreto-Ley No.172 en mayo de 1997 dio lugar al nacimiento del Banco Central de Cuba, asumiendo éste las funciones que hasta entonces realizaba el Banco Nacional de Cuba, es decir, las de formular e implementar la política monetaria, administrar las reservas internacionales, controlar el funcionamiento del sistema de pagos internos y externos, así como supervisar a las entidades financieras que operan en Cuba.

El Banco Nacional de Cuba se transformó en un banco comercial, pero mantuvo el registro, control, servicio y atención a la deuda del Estado y del propio Banco con acreedores extranjeros con garantías del Estado, así como participa en el montaje de operaciones de crédito complejas que involucren a instituciones oficiales extranjeras y empresas estatales.

La necesidad de ampliar los recursos y los mecanismos para mejorar el desempeño exportador del país dio lugar a la creación del Banco Exterior de Cuba en 1999.

En general, el sistema bancario lo integran también un grupo de 16 entidades financieras no bancarias vinculadas a ministerios ramales o a holding empresariales y las oficinas de Representación de Bancos Extranjeros. Estas últimas actúan como eslabón de enlace, promoción y coordinación de actividades de sus respectivas casas matrices, pero sin desempeñar negocios directos en el territorio nacional.

También como parte de este proceso se han introducido nuevos instrumentos de pago y la innovación en servicios ha adquirido una significación inusual en comparación con períodos anteriores.

Otro aspecto importante es que la reforma ha permitido la paulatina recuperación de la cartera de préstamos del banco, tanto en moneda nacional como en divisa. En el período que dista entre 1997 y el año 2000 se otorgaron a los diferentes sectores de la economía más de 4 500 millones de dólares.

Los criterios utilizados para conceder estos recursos son muy cercanos o incluso superiores a las condiciones que debe pagar el país por los financiamientos a los que accede internacionalmente. En este sentido, lo característico son los créditos de corto plazo y a elevadas tasas de interés. El propósito principal de la aplicación de estos criterios es propiciar una mejor utilización de los recursos existentes e ir creando en las empresas una cultura de trabajo basada en *restricciones financieras fuertes*.

De tal forma, las condiciones que han estado vinculadas con el incremento de los recursos monetarios otorgados por el sistema bancario, no estuvieron relacionadas con el aumento de los fondos utilizados para apoyar el sector exportador, lo cual puede ser entendido como un proceso objetivo, dado que los sectores priorizados fueron aquellos en mejor capacidad para honrar los costos y períodos establecidos por el banco. Además, los criterios utilizados para conceder los referidos préstamos no se ajustan a los requerimientos de incrementar las exportaciones.

Las transformaciones desarrolladas en el sistema bancario han permitido crear las premisas institucionales fundamentales para introducir gradualmente diferentes servicios de apoyo al sector exportador, de hecho se ha previsto utilizar en el 2002 el seguro al crédito a las exportaciones y nuevos incentivos a las personas relacionadas con la producción de los fondos exportables.(62)

El tipo de cambio y su necesaria readecuación

Los debates en torno al tipo de cambio del peso han sido profundos y amplios durante los últimos años, especialmente en lo relativo al papel que debe desempeñar en la elevación de la competitividad y los resultados del sector exportador. Asimismo, se han hecho evaluaciones de los posibles efectos que hubiera tenido una devaluación monetaria en la consecución de estos propósitos.(63)

Sin lugar a dudas, uno de los instrumentos que más influye en el crecimiento de la oferta exportable es la política cambiaria. En particular la devaluación incrementa el retorno neto en moneda nacional de los exportadores y, por consiguiente, contribuye a impulsar su actividad. Sin embargo, la instrumentación exclusiva de esta medida no provoca que se produzca este efecto. El desarrollo del sector exportador requiere del empleo de otros incentivos que tengan mayor alcance temporal, ya que como norma la efectividad de la devaluación es esencialmente de corto plazo.

En el caso específico de Cuba, el haber acudido al expediente de la devaluación monetaria desde que comenzó la crisis, lejos de propiciar una mejoría de la situación económica del país y mucho menos del sector exportador, dado que hubiera contribuido a intensificar las condiciones recesivas y a estimular otros problemas colaterales, en tanto el desarrollo de la crisis provocó un incremento significativo del déficit financiero externo y la depreciación de la moneda nacional.

La devaluación tampoco hubiera tenido resultados favorables debido a la naturaleza inconvertible del peso. Este solo elemento invalida la conveniencia de haber asumido este tipo de decisión. A esto se adiciona que la instrumentación de esta decisión hubiera incorporado otras tensiones financieras, ya que este tipo de medida implica, como norma, la reducción global presupuestaria y la pérdida de reservas de divisas, cuyos niveles en nuestro caso se ubicaron en niveles críticos en ese período. Recordemos, además, que el tipo de cambio no constituía un tópico relevante en el período previo a la crisis, ya que sus funciones se reducían a un simple papel complementario y accesorio en la distribución de los recursos.(64)

No obstante, los pasos dados en esta dirección pueden evaluarse de cautelosos y muy concentrados en modificaciones de carácter organizativo,(65) lo que se explica, entre otras razones, porque una fijación errónea de la tasa de cambio podría provocar la desvalorización masiva del capital nacional y afectaciones de imprevisibles consecuencias para las ramas exportadoras.

La complejidad de este proceso ha condicionado también que no se hayan adoptado aún decisiones definitivas. En la Resolución Económica del V Congreso se enfatiza la necesidad de determinar e introducir definitivamente un tipo de cambio más adecuado, que apoye justamente las producciones exportables y que sustituyan importaciones.(66) Se trata de que este mecanismo desempeñe un rol activo en la consecución del cambio estructural en marcha y, a su vez, contribuya a elevar los resultados competitivos de la economía.

Sin embargo, la situación actual de sobrevaluación del tipo de cambio, según la cual un peso convertible es igual a un dólar, tiene efectos dañinos, entre los que se destacan que este instrumento no se ha empleado aún como un mecanismo de primer orden en la toma de decisiones económicas; a su vez, posibilita un subsidio generalizado a la ineficiencia empresarial, al abaratar artificialmente el precio en moneda nacional de los productos importados, especialmente el combustible; y finalmente, contribuye a hacer menos rentable la actividad exportadora.

También la sobrevaloración del peso que establece la tasa de cambio oficial tiene el contrasentido de que los precios y los costos en moneda nacional no pueden ejercer una regulación adecuada sobre el gasto en divisa, la cual tiene que ser contabilizada y analizada de forma independiente. La contabilidad separada sólo resuelve el problema de controlar la divisa, pero no el de la valoración conjunta de las decisiones que involucran tanto recursos nacionales como importados.(67)

Asimismo, el mantenimiento de una tasa de cambio sobrevalorada actúa como un factor de estímulo al gasto de recursos importados. Mientras que en el caso de las exportaciones se produce el efecto contrario, ya que se tiende a subvalorar el aporte económico de las actividades exportadoras y con frecuencia resulta necesario concederles subsidios para cubrir los costos en moneda nacional.(68)

De tal forma, la futura actualización de la tasa de cambio constituye por tanto un proceso inevitable, pues la existente no sólo impide medir los niveles reales de eficiencia en la economía, sino que tampoco actúa como un factor de estímulo al incremento de las exportaciones. Sin embargo, las autoridades bancarias consideran que la modificación de la política actual de tasa de cambio debe estar subordinada a la consolidación de los principales equilibrios macroeconómicos y del proceso de reanimación de la economía.(69)

En términos prácticos, las autoridades monetarias cubanas han seguido como línea de política el congelamiento relativo del tipo de cambio.(70) El propósito general de esta orientación de la política es hacer que la evolución de la demanda agregada interna y los precios externos de los productos comerciables internacionalmente,

juntos o en forma individual, determinen el comportamiento interno del nivel de precios, pero los resultados alcanzados con esta variante han sido muy limitados. A esto se adiciona que el empleo de otros mecanismos financieros de naturaleza compensatoria, como el mecanismo de contra valor y los fondos de apoyo, desempeñan un rol muy pobre.

De otra parte, la lentitud mantenida en la modificación del tipo de cambio responde a que este proceso implicaría una reestructuración importante, no sólo de los precios, sino también de los salarios. Al respecto cabe destacar que para una tasa de dos a uno, el incremento de los precios de los bienes de consumo sería de aproximadamente un 40%. Por consiguiente, si se quiere que la modificación de la tasa de cambio no perjudique a los trabajadores y pensionados, habría que incrementar dichos ingresos en la misma proporción.

En cualquier variante, la modificación del tipo de cambio tendrá costos, por ello un paso importante es asimilar que se han tenido pérdidas reales en la capacidad de compra del peso respecto a las divisas. En este sentido, el camino más adecuado sería aplicar un mecanismo de minidevaluaciones que sea asimilado mediante el incremento de la eficiencia para no tener que transmitirlo a la economía en su conjunto.(71)

En evaluaciones académicas se considera que este tipo de criterio es absolutamente válido, pero se afirma también que, de dilatarse por mucho tiempo esta decisión, se afectarían los resultados aportados por el programa de estabilización y se produciría un nivel de acumulación de tensiones que pudiera provocar el aumento del nivel de fragilidad de los equilibrios macroeconómicos reestablecidos.(72)

También la dilatación del proceso de fijar un tipo de cambio más cercano a las nuevas condiciones económicas del país tiene un grupo de implicaciones, entre ellas, que disminuya la efectividad de los medios de regulación gubernamental en el sector empresarial que opera en divisa; ya que no es posible evitar que el diferencial de intereses —internos y externos— afecte la balanza comercial, la deuda, los salarios, las recaudaciones tributarias, etcétera; produciéndose así un efecto de derrame que tiende a generar más presiones.

La situación que enfrenta Cuba en este ámbito evidencia que el manejo del tipo de cambio es un factor importante para preservar los éxitos alcanzados con el programa de reforma. Según Manuel R. Agosin y Ricardo Ffrench-Davis, **"para que una reforma sea exitosa es preciso que el efecto neto del cambio en los incentivos involucre impulsos positivos para la producción de bienes transables en el mercado internacional"**.(73) Evitar el rezago cambiario es una condición indispensable, dado que la evolución de este indicador tiene una incidencia importante en el comportamiento de la producción exportable.

El mantenimiento de las restricciones en materia de divisa, unido a la necesidad de estimular en estas condiciones el incremento de las actividades exportadoras, puede conducir a la aplicación de una variante de transición, la cual se pudiera caracterizar por la existencia de un sistema de tipos de cambios múltiples. En primer término, deberá adoptarse transitoriamente un tipo específico para el sistema empresarial, con el propósito de garantizar una mejor orientación del mismo. El desarrollo de este proceso no necesariamente estaría acompañado de la eliminación automática del tipo de cambio oficial actual.

En segundo lugar, el tipo de cambio paralelo que fijan actualmente las Casas de Cambio "CADECA" para las transacciones en efectivo con la población debe conservar las funciones que hoy cumple, especialmente las de mantener aquellos límites que resulten los más aconsejables para la economía nacional. Sin embargo,

el nivel nominal de este tipo de cambio tampoco puede ser utilizado mecánicamente en las transacciones en el mundo empresarial, ni como punto de referencia para establecer el tipo de cambio específico, ya que como tal la tasa de CADECA sólo expresa las condiciones específicas del segmento del mercado doméstico correspondiente a las transacciones con la población. En sentido general, la solución definitiva a los problemas relacionados con la situación de la tasa de cambio requerirá de tiempo, ya que resulta necesario la identificación efectiva de los agregados monetarios, la consolidación del reordenamiento del sistema bancario y dependerá de como evolucione la coyuntura económica y política internacional del país.

Notas

52.- En la literatura especializada la internacionalización se define como aquel conjunto de operaciones que permiten el establecimiento de un vínculo más o menos estable entre la empresa y los mercados internacionales. Véase Alonso (1991), p. 207.[Subir](#)

53.- La agudización de los problemas financieros externos determinó que en la segunda mitad del decenio de los años setenta, se iniciara la creación de empresas y grupos empresariales cubanos en el exterior con la finalidad de operar en mercados complejos o con ningún acceso para Cuba, donde también deberían cumplir las funciones de orientar a otras empresas de comercio exterior, complementar su trabajo, buscar información sobre las mejores ofertas, gestionar financiamiento externo; etcétera. Un ejemplo ilustrativo del desarrollo del referido proceso fue la creación 1978 de la Corporación CIMEX.[Subir](#)

54.- Véase Marquetti y García (1999a).[Subir](#)

55.- Véase MINCEX (2001), p. 29.[Subir](#)

56.- MINCEX (2001), p. 32.[Subir](#)

57.- Negocios (2000), p. 2.[Subir](#)

58.- MINCEX (2001), p. 31.[Subir](#)

59.- Se refiere fundamentalmente al mecanismo de precios y a las comisiones que deben pagarse a las empresas que ejecutarán la venta en el exterior.[Subir](#)

60.- Véase Granma (1999), p. 3 y MINCEX (2001), p. 34.[Subir](#)

61.- Véase para mayor detalle Pérez (2001).[Subir](#)

62.- MINCEX (2001), p. 11.[Subir](#)

63.- Véase Chaviano, Noel (1997), Carranza, y otros (1995) y González (1998).[Subir](#)

64.- Ganuza, Enrique y otros (1998), p. 363.[Subir](#)

65.- Como resultado de la disolución del CAME, se decidió eliminar un grupo de tasas que provenían de la época en que existía esta organización, y establecer a tales efectos una tasa única de un peso convertible igual a un dólar norteamericano.[Subir](#)

66.- Véase Resolución Económica del V Congreso del Partido Comunista de Cuba, en Granma, La Habana, 7 de noviembre de 1997.[Subir](#)

67.- Véase González (1998), p. 13.[Subir](#)

68.- Uno de los ejemplos más representativos es la industria azucarera.[Subir](#)

69.- Véase "La Doble Circulación Monetaria", en Semanario Negocios, Año 1997, No. 2, La Habana,[Subir](#)

70.- El crecimiento alcanzado por el sector financiero en los últimos años al calor del proceso de reordenamiento del sistema bancario es indicativo de que este comportamiento está variando. Semana del 28 de abril al 4 de mayo de 1997, p. 2.[Subir](#)

71.- González (1998), p. 15.[Subir](#)

72.- Véase Carranza, y otros (1995), p. 105.[Subir](#)

73.- Agosín y Ffrench-Davis, Ricardo (1993), p. 46.[Subir](#)