

CUBA: UNA PLENA REINSERCIÓN INTERNACIONAL COMERCIAL Y FINANCIERA CON ESTABILIZACIÓN RÁPIDA, SIN RECESIÓN Y CON CRECIMIENTO ALTO, ESTABLE Y SUSTENTABLE

Rolando H. Castañeda y George Plinio Montalván¹

“Our subject has always thrived and advanced through controversy.”

—Tobin (1996, p. 18).

“... the need for the state itself to manage the transition process was underestimated, and seemingly forgotten was the fact that there exist many different valid ways of conducting an efficient and sustainable market economy....Among its responsibilities, the state has to provide an essential public good—namely, a reasonable stable institutional and policymaking framework together with an adequate flow of information...”

—Berthelot (1997, p. 329).

“An important lesson of reform to date, both economic and political, is that market forces alone cannot always drive the restructuring process forward.”

—World Bank (1996, p. 74).

Cuba enfrenta los demandantes retos de estabilizar su economía rápidamente sin recesión, así como alcanzar tasas de crecimiento económico altas, estables y sustentables para modernizarse y mejorar los niveles y calidad de vida de su población. Para lograr la estabilización rápida sin recesión debería lograr la convertibilidad del peso y eliminar la dolarización para termi-

nar con las fuertes presiones inflacionarias “reprimidas” y las distorsiones, las confusiones en los incentivos, las conductas de ventajismo rentista, el tráfico de influencias y la corrupción que se originan de una tasa cambiaria en el mercado libre de CU\$22 por US\$1 (CU\$=pesos cubanos) cuando la conversión oficial es de CU\$1 por US\$1. En contraste, para lograr una recuperación robusta y un crecimiento económico alto, estable y sustentable, Cuba necesita mantener una tasa de cambio real competitiva que estimule la expansión de las exportaciones de bienes y servicios, consolide y amplíe progresivamente la apertura y la competitividad de la economía.

En este ensayo se presenta una propuesta realista, es decir, con fundamentación técnica y legitimidad social, con medidas cambiarias, comerciales y financieras consistentes y efectivas, que se refuerzan mutuamente, tienen efectos sinérgicos y enfatizan distintos aspectos dentro de un paquete de medidas más amplio con un enfoque de equilibrio general encaminadas, *primero*, a eliminar la inconvertibilidad del peso y la dolarización de la economía que impiden la estabilización externa y, en *segundo* término, consolidar y ampliar progresivamente la apertura externa median-

1. Las opiniones aquí expresadas son de exclusiva responsabilidad de los autores y de ninguna manera reflejan sus vínculos institucionales. Este trabajo fue presentado originalmente por el primer autor en un Seminario de la Sede de Solidaridad de Trabajadores de Cuba en Caracas, Venezuela en setiembre de 1996 y febrero de 1997, y después ampliado y revisado conjuntamente. Los autores agradecen las observaciones de Rafael Núñez.

te la liberalización y desregulación de mercados, gradual y ordenada, pero integral, progresiva e incremental. Estas medidas buscan movilizar y coordinar la transición para dar energía y reforzar las fuerzas naturales de los mercados y que éstos funcionen mejor, contrarrestando las rigideces e imperfecciones (especificidad de algunos capitales, formas de organización y conductas después de casi 40 años de socialismo, rezagos e información imperfecta y asimétrica) existentes en los mismos y en los procesos de ajuste.²

La propuesta se basa en que es muy importante la consistencia general y la forma en que las políticas se diseñan y se ejecutan para realizar la apertura comercial y la reinserción internacional comercial financiera rápida y efectivamente y sin costos sociales innecesarios e intolerables. La propuesta se fundamenta en las ideas de Sachs, McKinnon, Williamson y Amsdem; la literatura reciente sobre los procesos de apertura externa; las experiencias de los antiguos países socialistas europeos y de Nicaragua en 1990-1996 y de Chile en 1973-1997; la apreciación que el papel de la política económica es muy importante; y el firme propósito que Cuba no tenga que experimentar más traumas ni costos sociales innecesarios.

En la discusión sobre el tema de inserción internacional comercial y financiera rara vez se repara en el hecho de que existen varias opciones para conducir este proceso que es continuo y que tales opciones no son igualmente óptimas ni correctas, lo que puede conducir a errores técnicos, a veces serios, en el proceso de inserción internacional comercial y financiera que en el mediano plazo pueden llevar a diferir y aún revertir el proceso. Del mismo modo, es necesario analizar con la mayor ecuanimidad y rigurosidad los factores que condicionan el resultado del proceso, los plazos en los que con realismo es posible esperar sus resultados y los instrumentos claves en este proceso.

El ensayo está organizado de la forma siguiente. En la primera sección se hace un breve examen del déficit

comercial crónico, la moratoria y el elevado nivel de la deuda externa, el limitado y caro acceso a préstamos comerciales externos, así como la consecuente fuerte dependencia del exterior existente en la economía cubana. En la segunda sección se resume la experiencia de los antiguos países socialistas europeos, de Nicaragua y de Chile en la reinserción internacional comercial y financiera y sus implicaciones para el diseño, la gestión y manejo de las políticas públicas reformistas. También se presentan algunas consideraciones sobre los problemas aún pendientes. (*Ignorar las experiencias negativas recientes que han resultado en una fractura social es una invitación a que se repitan.*) En la tercera sección se resume la literatura económica reciente sobre la importancia de la apertura externa y la forma de hacerla, destacando algunos estudios empíricos. En la cuarta sección se analizan en detalle los objetivos, la estrategia con visión de largo plazo, los instrumentos y los posibles efectos de la propuesta para lograr una pronta y efectiva reinserción internacional comercial y financiera sin recesión y la progresiva orientación de la economía al exterior. Esta se basa en la liberalización de los mercados y la apertura al exterior, que permitan a Cuba lograr el despegue económico y utilizar el capital humano del país mediante los rigores del comercio y la competencia internacionales con economías más avanzadas, basada en mercados libres y la inversión privada para mantener la viabilidad económica del país y mejorar el nivel de bienestar de sus habitantes. Asimismo, en esta sección se comparan los posibles efectos de la estrategia propuesta con la eliminación inmediata de las restricciones arancelarias al comercio internacional y la flotación cambiaria que resultarían en la estabilización recesiva del sector externo con altas tasas de interés y tasas de cambio sobrevaluadas. En la quinta sección se indica cómo la propuesta se podría implantar y sus posibles implicaciones para el futuro y en la sexta se presenta el resumen de las principales conclusiones del ensayo.

2. *Liberalización* se entiende como cualquier medida que elimina o reduce en general controles y regulaciones al comercio exterior internacional y en especial a las exportaciones, así como las intervenciones en el mercado de cambios que impiden los efectos positivos de los incentivos económicos. *Apertura* se entiende como la importancia del comercio en la economía. En este sentido Cuba ha sufrido un notable cierre en el período 1989-1995, pues las exportaciones se redujeron del 28 por ciento del PIB al 12 por ciento.

LAS CONDICIONES INICIALES DE CUBA: EL DESEQUILIBRIO FUNDAMENTAL DE BALANZA DE PAGOS Y LA CONSECUENTE VULNERABILIDAD EXTERNA: LA FALTA DE COMPETITIVIDAD REFLEJADA EN EL DEFICIT COMERCIAL CRONICO, Y EN LA MORATORIA Y ALTO NIVEL DE LA DEUDA EXTERNA

En el caso cubano no se dispone de la información confiable necesaria para elaborar un análisis preciso de la evolución del sector externo; por ello éste deberá ser de naturaleza conceptual y especulativa. Desde los años 50, Cuba ha experimentado un déficit comercial que en años recientes se ha acentuado con el cierre al exterior. Las exportaciones de bienes se contrajeron de CU\$5.4 mil millones en 1989, o aproximadamente el 28 por ciento del PIB, a CU\$1.1 mil millones en 1993 o el 9 por ciento del PIB, aunque se recuperaron a CU\$1.5 mil millones en 1995 o el 12 por ciento del PIB. Esta reducción refleja la disminución de los ingresos de Cuba que se originaban en términos de intercambio muy favorables con la antigua Unión Soviética, determinados por precios subsidiados para el azúcar y níquel (o sea, la causa de la “enfermedad holandesa” en la Cuba socialista), y el cambio del comercio de los antiguos países socialistas europeos hacia otros países que tienen estándares más altos para los productos que adquieren, pero la declinación también ha sido resultado del muy bajo nivel competitivo e ineficiencia productiva del país, aún en las actividades agrícolas e industriales del azúcar, el principal rubro de exportación de bienes. Cuba no administró prudentemente ni invirtió adecuadamente en la modernización del azúcar y, en consecuencia, no aumentó la productividad ni redujo los costos para mantenerse competitivo en el producto (una violación de la regla de Hartwick). La experiencia en 1989-1997 muestra una baja elasticidad efectiva de la oferta de exportaciones de bienes y una concentración en bienes y servicios primarios con inversión extranjera debido a políticas económicas inconsistentes, mal diseñadas, y aplicadas inflexiblemente, que han exacerbado los desequilibrios externos y se han reflejado en una marcada reducción del consumo por habitante.

Lo anterior hace suponer que una parte significativa del problema se debe a la sobrevaloración de la tasa de cambio del peso. Además, la política de contratar a los empleados a través de una entidad empleadora estatal y cobrar los salarios en dólares, más las respectivas contribuciones, a los inversionistas extranjeros que son mucho mayores que el nivel de salarios real del país (mayores a 22 a 1) impide un mayor uso de la mano de obra cubana, una de las ventajas comparativas del país. Las distorsiones en los precios relativos de las divisas y de la mano de obra constituyen obstáculos fundamentales para lograr el crecimiento. Adicionalmente, a nuestro juicio ha habido una dependencia excesiva de lo extranjero para determinar el crecimiento y muy poco de la adopción de medidas que estimulen lo nacional como la base del crecimiento. Un “apartheid” económico generalizado.

El gobierno de Cuba considera que, con los cambios de socios comerciales y otros de naturaleza cosmética, puede resolver la crisis (BNC, 1994, p. 12), la cual es sistémica. Los combustibles y los alimentos representan las dos terceras partes de las compras en el exterior. No hay políticas para enfrentar y corregir las causas de la crisis. Más aún, la reacción inicial del gobierno en 1989-1993 fue de fundamentalismo ideológico, es decir, de aislarse ante la desaparición del bloque socialista primero y de la Unión Soviética después. Esto ha sido reafirmado en el llamado al V Congreso del PCC de abril de 1997. Además, Cuba perdió el acceso al crédito comercial preferencial que provenía de los antiguos países socialistas europeos, pues anteriormente había dejado de recibir créditos comerciales de otras fuentes cuando se declaró en moratoria de la deuda externa en 1986, por no cumplir con los acuerdos previos después de haberla renegociado en tres ocasiones entre 1982 y 1985. Como se puede ver en el **Cuadro 1** con niveles de deuda externa al PIB del orden de 5 veces. Los créditos comerciales para financiar la cosecha de azúcar de 1996 se estimaron a una tasa de interés del 15 por ciento, mientras que los préstamos del exterior fluctúan entre el 12 y el 20 por ciento (CEPAL, 1996, p. 203). El BNC reconoce que las tasas de interés que Cuba paga, ocasionalmente duplican las que prevalecen en los mercados internacionales y que los préstamos que recibe son poco flexibles (BNC, 1994, pp. 21 y 25). El

Cuadro 1. Cuba: Balanza de Pagos y Deuda Externa, 1971-1996

CONCEPTO	Promedio Anual			1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
	1971-75	1976-80	1981-85											
Balanza de pagos (US\$ millones)														
Balanza en cuenta corriente							(4595)	(3624)	(1933)	(403)	(372)	(81)	(146)	
Balanza comercial							(4609)	(3666)	(2021)	(585)	(374)	(190)	(316)	
Exportaciones de bienes y servicios							5,562	5,605	3,270	2,309	1,989	2,246	2,944	
Bienes (FOB)	2,004	4,463	5,980	5,322	5,402	5,518	5,392	5,415	2,980	1,779	1,157	1,314	1,544	1,966
Servicios							170	190	290	530	832	932	1,400	
Importaciones de bienes y servicios							10,171	9,271	5,291	2,894	2,363	2,436	3,260	
Bienes (CIF)	1,990	3,870	6,331	7,596	7,584	7,579	8,140	7,417	4,233	2,315	2,008	1,956	2,660	3,438
Servicios							2,031	1,854	1,058	579	355	480	600	
Transferencias unilaterales privadas							20	50	100	200	315	529	600	
Servicio de factores							(6)	(8)	(12)	(18)	(313)	(420)	(430)	
Balanza de capital							5,700	3,700	1,900	402	388	79	143	
Transferencias unilaterales oficiales							3,000	1,000	500	50	50	200	208	
Inversiones extranjeras directas							100	150	250	350	54	563	800	
Otros capitales netos							2,600	2,550	1,150	2	284	(684)	(865)	
Balanza total							1,105	76	(33)	(1)	16	(2)	(3)	
Deuda Externa														
Deuda externa total en moneda convertible (en CU\$ millones)	4,985	5,657	6,606	n.a.	n.a.	6,800	8,400	8,785	9,083	10,504	11,000
Bilateral oficial											4,047	3,992		
Multilateral oficial											438	503		
Abastecedores											1,867	2,058		
Instituciones financieras											2,406	2,501		
Otros créditos											27	29		

Fuentes: BNC (1995); CEPAL (1996); Economist Intelligence Unit, *Cuba Country Report 2nd quarter 1997* (London: EIU, 1997)

BNC atribuye la crisis comercial y financiera al embargo/bloqueo y a las presiones de EUA (BNC, 1994, p. 13) que sin dudas acentúan los problemas por los efectos de desviación de comercio hacia productos y socios comerciales más ineficientes.

La dolarización (o la tendencia a utilizar dólares como medio de intercambio, unidad de cuenta e instrumento para conservar valor)³ y la depreciación del peso en el mercado libre se produjeron endógenamente como resultado de las deficientes gestión y políticas macroeconómicas aplicadas, que ignoran el dinámico y competitivo entorno internacional y están orientadas a mitigar la crisis existente en vez de a superarla. Así, la población se protegió de la creciente inflación y depreciación de la moneda nacional en el mercado negro, las que se acentuaron cuando el gobierno despenalizó la tenencia de divisas para estimular las remesas del exterior en agosto de 1993. O sea, la dolarización y la depreciación del peso son resultado de deficientes y tardías políticas macroeconómicas, la represión financiera y los factores institucionales existentes. Cuba actualmente recibe remesas del exterior por unos US\$600 millones (CEPAL, 1996, p. 203).⁴

El sistema financiero cubano es muy rudimentario y pasivo. Los instrumentos monetarios se limitan básicamente al dinero en circulación y los depósitos en cuentas de ahorro con tasas de interés reales negativas en moneda nacional, así como cuentas de ahorro en divisas en la banca comercial que pagan un interés del

4 por ciento anual. Hasta 1996 sólo existían el Banco Nacional de Cuba, que cumplía algunas funciones de banca central y comercial, y el Banco Popular de Ahorro, que efectuaba las funciones de caja de ahorro para captar el ahorro personal y brindar pequeños créditos personales. El Banco Internacional de Comercio SA (BICSA) y el Banco Financiero Internacional realizan la mayoría de las transacciones externas. Las casas de cambio establecidas en setiembre de 1995 tienen funciones muy limitadas de intermediación cambiaria y están orientadas a la captación de divisas, ya que recibían divisas a CU\$25 por US\$1 y entregaban moneda convertible a CU\$30 por US\$1 (CEPAL, 1996, p. 200), mientras la tasa de cambio continúa a CU\$1 por US\$1 con lo cual se incentivan actividades buscadoras de rentas y la ineficiencia en la asignación de recursos. El Informe del BNC de 1994 es más amplio sobre las diversas instituciones financieras que se planeaban establecer que sobre las existentes.⁵

Cuba tiene una organización socioeconómica que determina una estructura no competitiva y rígida con un marcado sesgo antiexportador y paradójicamente muy dependiente del exterior, excluyente, que no permite resolver los problemas de la mayoría y conduce a la fractura social y la marginación en lo interno. Está basada en la confrontación más que en la colaboración, aísla de la verdadera situación internacional, y es inadecuada para reaccionar en forma suficiente y oportuna a la dinámica globalización comercial,⁶ eludiendo acciones que pudieran signifi-

3. La dolarización dificulta seguir políticas monetarias y cambiarias independientes y magnifica los efectos inflacionarios de los déficits fiscales. No obstante, en un mundo crecientemente integrado algún grado de dolarización existirá como manifestación de la diversificación de los portafolios y de los efectos por histéresis de este fenómeno.

4. En la actualidad, la masa de ingresos monetarios recibida por los cubanos por su trabajo es menor que la masa de ingresos monetarios recibida de remesas de los cubanos emigrados o residentes en el exterior. Así, dado que hay unos 4.8 millones de cubanos en la fuerza laboral y éstos reciben un ingreso promedio mensual de 203 pesos, ello equivale a un ingreso total del trabajo de 11,700 millones de pesos al año. En cambio los ingresos por las remesas del exterior son de unos US\$600 millones anualmente, que al cambio obtenido en las casas de cambio actualmente equivalen a ingresos de 13,200 millones de pesos al año. Tal vez esto explique por qué la tasa de cambio administrada en Cuba se ha apreciado respecto al tipo de cambio en el mercado negro previo a la despenalización de la tenencia de divisas.

5. Recientemente se establecieron la Financiera Nacional SA (FINSA) para proveer financiamiento de corto plazo al comercio exterior y el Banco Metropolitano SA para financiar proyectos prioritarios de inversión.

6. El proceso de "creación destructiva" generado por el rápido avance tecnológico e informático, y por las nuevas presiones competitivas de un mundo cada vez más integrado, ha acelerado el proceso de obsolescencia de ciertas actividades, habilidades, profesiones e instituciones.

car grandes beneficios para la población, pero que indudablemente conllevan riesgos y costos iniciales aunque mucho menores que el elevado costo a largo plazo del inmovilismo actual. “Más de lo mismo” nunca será permanente ni estable. No es una alternativa viable. Hay que realizar rectificaciones y modificaciones sustantivas en la estrategia y gestión del desarrollo del país, especialmente en el sector externo, con una visión de largo plazo. Existen muchas demandas económicas de la población, postergadas durante más de una década, que son evidentes en un país que ha experimentado una significativa involución económica; de acuerdo con un reciente informe de la CEPAL, “la inversión bruta no permitía satisfacer las ingentes necesidades de renovación del capital existente ... mientras el estado de la infraestructura, incluidas las viviendas, y de los bienes de capital sufrían un considerable y manifiesto deterioro” (CEPAL, 1996, p. 200). No es descartable que estos procesos se mantengan o acentúen en el futuro. En resumen, si la economía no se reestructura, si no se sintoniza con los cambios que están ocurriendo a nivel mundial, se continuará quedando atrás.

LA EXPERIENCIA EN LA REINSERCIÓN INTERNACIONAL DE LOS ANTIGUOS PAÍSES SOCIALISTAS EUROPEOS Y DE NICARAGUA EN 1990-1996. LA EXPERIENCIA CHILENA EN 1973-1997

“el consenso, el equilibrio macroeconómico y el gradualismo se han constituido en la trilogía valórica de la sociedad chilena de fines del siglo XX.”

— Meller (1996, p. 309).

Las experiencias de los antiguos países socialistas europeos y de Nicaragua en 1990-1996 y de Chile en 1973-1997 son bastantes ricas en aciertos y errores cometidos en la gestión y política económica de estabilización y liberalización del sector externo, así como en la re inserción internacional comercial y financiera. Por ello hay un conjunto de lecciones útiles para Cuba cuyo objeto es evitar errores de política y los consecuentes costos sociales innecesarios en la re inserción internacional comercial y financiera. Cuba debe establecer políticas comerciales y de re inserción correctas que alienten el aprovechamiento de aquellas

con externalidades positivas y desalienten aquellas con externalidades negativas.

Diseño del Programa Ejecutado en Europa Oriental, Nicaragua y Chile

La política de liberalización inicial de las restricciones comerciales como elemento fundamental del programa de estabilización que se ha aplicado en los antiguos países socialistas europeos ha sido muy similar en general. No obstante, inicialmente hubo una amplia discusión y diferentes puntos de vista sobre el alcance y el ritmo de la liberalización tarifaria y sobre la posible dinámica de sus efectos. En cambio, en cuanto a la política cambiaria hubo marcadas diferencias entre los países que devaluaron y mantuvieron, al menos temporalmente, un régimen de cambio fijo y los que, desde el comienzo, flotaron su moneda, así como entre los que adoptaron una convertibilidad parcial de la moneda, principalmente para la cuenta corriente, y los que adoptaron una convertibilidad más amplia y generalizada.

Los antiguos países socialistas europeos han sido exitosos en reorientar sus exportaciones a nuevos mercados y en abrir sus economías al mercado mundial, pero han visto reducidos sus volúmenes de exportaciones. En general eliminaron las restricciones cuantitativas, fijaron bajas tarifas arancelarias para las importaciones, que actualmente a veces son inferiores al promedio de los países de la OECD y en el resto de los países no superan el doble de la OECD, mantuvieron algunos controles en forma de licencias para las exportaciones, e hicieron su moneda convertible para las transacciones de la cuenta corriente. También han sido exitosos en expandir las exportaciones de servicios. Sin embargo, varios países, entre ellos Polonia, Hungría y Rusia, que inicialmente bajaron los niveles arancelarios, posteriormente los han subido para protegerse de la competencia externa debido a que la tasa de cambio de su moneda se ha apreciado mucho por la entrada de capitales de corto plazo, perjudicando el objetivo estratégico de estimular al sector transable de la economía, lo que ha estado relacionado con el proceso utilizado de estabilización monetaria.

Sachs (1995, 1996b) considera que una vez que se liberan los precios, se eliminan las restricciones al co-

mercio y la tasa de cambio se devalúa adecuadamente, el régimen cambiario debería ser fijo, al menos temporalmente, respecto a una moneda internacional y no basado en la flotación de la moneda nacional. Esto filtraría cambios que responden a movimientos especulativos y situaciones de muy corto plazo, permitiría una remonetización más rápida sin la espiral inflacionaria (tasa de cambio-salarios-precios-tasa de cambio), las inercias y las conductas especulativas que la flotación cambiaria desata y acentúa, aumentando la velocidad de circulación de la moneda, añadiendo al riesgo de la transición de sistema, los riesgos auto-generados e implícitos en las políticas adoptadas. Ese tipo de apertura también fomenta la debilidad del sistema financiero ya que los deudores piden más crédito para evitar la quiebra, y los bancos acceden a proporcionar nuevos préstamos y a renovar créditos incobrables para evitar la quiebra de las empresas con el fin de postergar sus propias pérdidas. Debido a la persistencia de altas tasas de interés, el riesgo de la insolvencia de las empresas productivas y de los bancos y entidades financieras aumenta y todo el sistema financiero se ve en problemas, aumentando el déficit fiscal consolidado a través del sector público financiero. En estos casos el sector bancario y el sector fiscal terminan haciendo transferencias a los prestatarios.

Una política monetaria restrictiva, a través de operaciones de mercado abierto, aumenta las pérdidas del banco central y el déficit fiscal, y pone en peligro la estabilidad financiera. La interacción entre empresas productivas, el sector financiero y el sector fiscal genera conductas especulativas perversas en que todos los agentes tienen incentivos erróneos, acrecentando la magnitud de los recursos involucrados y el nivel de riesgo, dándose la situación propicia a una quiebra generalizada y al resurgimiento del déficit fiscal, lo que puede paralizar, y aún revertir, el proceso de reformas.

Sachs compara el ajuste exitoso y más rápido realizado por Estonia, que también otros antiguos países socialistas (la ex-Checoslovaquia, Polonia, Hungría y la ex-Yugoslavia) utilizaron exitosamente, en contraste con Latvia, que flotó la moneda y tuvo un proceso de ajuste más inflacionario y depresivo, al igual que otros países que utilizaron el mismo régimen

cambiario (Bulgaria, Rumania, Ucrania y en general los países de la antigua Unión Soviética).

Fischer, et al (1996, pp. 61-63) encontraron que el régimen cambiario fijo o de ajustes periódicos tiene efectos positivos sobre la detención de la inflación y la recuperación económica más rápida, mientras la flotación cambiaria tiene los efectos opuestos. Como Milton Friedman señaló acertadamente varios años atrás, las teorías deben ser aceptadas por la correspondencia entre las predicciones y los hechos. Los hallazgos de Sachs y Fischer, et al son consistentes con los anteriores de Sargent (1982), Végh (1992), Rebelo y Végh (1995), y Sahay y Végh (1995). El Informe del Banco Mundial de 1996 sobre los países en transición si bien sostiene que Albania, Eslovenia, Latvia, Moldova y Vietnam han logrado estabilizar bajo un régimen cambiario flexible, reconoce que un régimen cambiario fijo podría lograr la estabilización más rápidamente y a un menor costo de crecimiento (World Bank, 1996, p. 39).

Nicaragua utilizó la tasa de cambio como ancla inicial y posteriormente devaluó marcadamente; a partir de entonces ha mantenido una tasa reptante. En general ha eliminado las restricciones no arancelarias y redujo las tarifas arancelarias a niveles entre el 15% y el 40%. Sin embargo, recientemente ha aumentado nuevamente las tarifas. Recibió amplios recursos del exterior en forma de transferencias y préstamos externos y ha utilizado las tasas de interés para movilizar capitales de corto plazo para financiar el déficit comercial.

Chile comenzó un proceso decidido de apertura comercial y financiera en 1973-1981, devaluando la moneda y manteniendo una tasa cambiaria competitiva hasta 1979 cuando decidió fijar el régimen cambiario, eliminó todas las restricciones cuantitativas a las importaciones, comenzó un proceso continuo de reducción y uniformación arancelaria paulatina pre-anunciada hasta llegar a una tarifa uniforme del 10 por ciento en 1979 y liberó la tasa de interés. La fijación cambiaria contribuyó a desatar una significativa crisis económica en el bienio 1982-1983, debido a que se hizo en el contexto de aumentos de los salarios reales. Tampoco existía un régimen de regulación y supervisión financiera prudente cuando se realizaron

la liberalización financiera interna y externa, lo que contribuyó a la crisis (Meller, p. 199).⁷

A partir de 1983, Chile continuó su orientación hacia el exterior, aunque dada su experiencia anterior, aumentó temporalmente las tarifas arancelarias, comenzó la administración del régimen cambiario, de las tasas de interés y de los movimientos de capital para lograr un crecimiento estable y sustentable con la gestión y el mantenimiento de equilibrios macroeconómicos dinámicos basados en las exportaciones competitivas y en atraer un ahorro del exterior moderado. El gobierno chileno en 1984-1997 ha jugado un papel activo y pragmático muy importante en el diseño y aplicación de las políticas para tener un marco macroeconómico estable, creíble y predecible y una tasa de cambio competitiva que permita que la expansión de las exportaciones sea el motor del crecimiento económico y liberalizar la economía en forma gradual, pero progresiva, con lo cual Chile es una economía cada vez más abierta, eficiente y competitiva con base en al aprovechamiento de sus recursos naturales.

Durante el período 1984-1997, Chile ha utilizado el manejo de la tasa de interés para controlar las presiones inflacionarias y reducir gradualmente la inflación, así como los controles a los movimientos de capital para determinar su monto. También ha aplicado rigurosos mecanismos de control para asegurar y preservar la liquidez y la solvencia de las instituciones bancarias y financieras. Chile ha evitado que la estabilidad sea con base a altas tasas de interés y tasas de cambio sobrevaluadas que tienen efectos doblemente recesivos.

El gobierno chileno ha tenido una actitud proactiva en penetrar mercados internacionales mediante acuerdos intergubernamentales. Así ha tenido acceso al MERCOSUR, APEC, la Unión Europea y a acuerdos bilaterales con México y Canadá, por nombrar sólo algunos.

La Reinserción Todavía Pendiente en los Antiguos Países Socialistas Europeos, en Nicaragua y en Chile

Como consecuencia de la dinámica creada por la liberalización de las restricciones comerciales aplicadas en los antiguos países socialistas europeos, reforzada en algunos casos por el régimen de flotación cambiaria empleado y las estructuras de mercado deficientes y monopólicas con mercados laborales rígidos, estos países están revirtiendo parte de las políticas comerciales adoptadas inicialmente e imponiendo tarifas y hasta restricciones cuantitativas (European Bank, 1994, pp 107-116). El argumento que utilizan es que hay un período de aprendizaje y sofisticación (o de ajuste) requerido, que los deficientes mercados financieros y laborales hacen más lento y difícil. La debilidad de los mercados financieros está influenciada por la crisis del sector real, especialmente en los bienes transables. El sistema económico relativamente débil y la combinación de políticas erradas llevan a que cada vez que la economía crece cerca de su potencial, se genere una apreciación real y por consiguiente un balance comercial deficitario que requiere un ajuste monetario.

Nicaragua, a pesar de la ayuda externa masiva de alrededor del 15% del PIB, tendió prematuramente a tarifas muy bajas y a una flotación de la moneda, que han creado un entorno de tasas de interés muy elevadas y tasas de cambio sobrevaluadas y el sector privado ha demandado una mayor protección vía elevación de aranceles.

Chile aún requiere liberalizar su cuenta de capitales ya que persisten diversas regulaciones a los movimientos de capital a corto y largo plazo. También enfrenta la segunda fase de su desarrollo exportador basado en las exportaciones con mayor valor agregado. Actualmente, el 60% de las exportaciones se basan en recursos naturales, el 30% en recursos naturales procesados y 10% en productos industriales.

7. Nuestro análisis presupone que la liberalización financiera, en ausencia de un razonable nivel de supervisión y regulación bancaria, está asociada con una mayor probabilidad de que se produzcan crisis bancarias (BID, 1996, p. 140).

LA LITERATURA RECIENTE SOBRE LA ESTABILIZACION EXTERNA Y LA IMPORTANCIA DE LA APERTURA DEL SECTOR EXTERNO

En el mundo de la posguerra, cuando el comercio ha crecido mucho más en términos reales que la producción, especialmente a partir de 1980 cuando casi lo ha duplicado, y la integración internacional se está acentuando como consecuencia de los acuerdos para eliminar las barreras al libre comercio, la inversión directa y los flujos financieros, hay un consenso que los países en desarrollo tienen que insertarse en forma más amplia a la economía mundial. Para ello deben especializarse en las áreas en las cuales poseen ventajas comparativas, apoyadas en la dotación de recursos, y puedan desarrollar economías de escala, lo que requiere la gestión y el mantenimiento de balances o equilibrios macroeconómicos y posteriormente un régimen cambiario que mantenga la competitividad de las exportaciones, en especial ante “shocks” externos, y facilite las entradas de capital para complementar el ahorro interno.

La liberalización del sector comercial externo, tanto en términos de disminución de las barreras arancelarias como la eliminación de las restricciones no arancelarias, ha sido extraordinaria en los países en desarrollo. América Latina ha sido una de las regiones donde este proceso ha sido más sustancial (BID, 1996, p. 102). No obstante, la experiencia con las cuentas de capital es mixta y todavía existen múltiples controles al respecto, especialmente fundamentados en razones de la vulnerabilidad de las economías ante la volatilidad de dichos flujos.

La muy exitosa apertura de los países del este de Asia puso énfasis, en primer lugar, en la neutralidad, o sea en eliminar los sesgos contra las exportaciones, fijando un régimen cambiario competitivo y dando incentivos especiales a las exportaciones. Posteriormente, puso énfasis en la eliminación de los aranceles y las restricciones cuantitativas a las importaciones (Dean, et al, 1994, p. 96). Por otra parte, Amsdem (1994)

considera que la política de la apertura comercial unilateral aplicada en Europa Oriental fue muy rápida y drástica e implica una incorrecta política industrial con costos económicos y sociales muy elevados.

En lo referente al *régimen cambiario* hay cada vez más países que utilizan un régimen de tasas de cambio flexible, puro o administrado por la autoridad monetaria dentro de una banda, cuando la experiencia anterior era que en general los países utilizaban un régimen de cambio fijo. El propósito del régimen cambiario flexible es responder mejor a las modificaciones externas para mantener la competitividad, pero a expensas de tener mayores presiones inflacionarias por los ajustes cambiarios. El régimen fijo facilita una mayor disciplina financiera, un ancla y, por lo tanto, una mayor credibilidad de las políticas. Esto sugiere que la tasa de cambio puede utilizarse en forma distinta y desempeñar diferentes papeles en las etapas de estabilización y de crecimiento sustentable.

Végh presenta evidencia de una recuperación inmediata sin recesión cuando se utiliza la tasa de cambio fija como instrumento de estabilización *en economías con alta inflación*. Rebelo y Végh (1995) presentan evidencia de una recuperación inmediata con recesión posterior cuando se utiliza la tasa de cambio fija como instrumento de estabilización, así como de recesiones inmediata y posterior cuando sólo se utiliza la política monetaria restrictiva como instrumento de estabilización *en economías con inflación crónica* (inflación elevada y persistente). Sahay y Végh (1995) también encontraron que la devaluación y la fijación cambiaria han desempeñado un papel muy importante en los procesos de estabilización en las antiguas economías socialistas de Europa.⁸

En cuanto a la *secuencia* de las reformas referentes al sector externo, predomina el enfoque en la literatura que hay que lograr la estabilización primero para entonces comenzar los procesos de recuperación y crecimiento económicos (Fischer, et al, 1996b, p. 97 y 1996a, p. 230; Meller, 1996, p. 322). Adicionalmente que hay que realizar la liberalización comercial an-

8. “With regard to stabilization, an exchange rate anchor appears as the most effective nominal anchor in reducing high inflation, even if it may prove risky in the presence of inflation inertia or when programs lack credibility” (Sahay y Végh, 1995, p. 40).

tes que la liberalización de la cuenta de capital y que ésta sólo deber realizarse después que se haya establecido un sistema regulador moderno y eficiente (Edwards, 1995, p. 9 y Meller, 1996, p. 324). La liberalización de la cuenta de capital prematura, podría apreciar la moneda y dar la señal inadecuada al sector real, el cual tendría dudas razonables sobre la sostenibilidad de las políticas para alentar al sector transable, especialmente si se ve reforzada por una liberalización de los aranceles. La pérdida de competitividad hace necesaria la implementación de un severo ajuste en el gasto interno. También detendría, o aún revertiría, los ajustes y la reasignación de recursos y la modificación de conductas requeridos para una apertura comercial externa adecuada. Hay ramas que no son capaces de competir, pero hay sectores rezagados potencialmente competitivos. Adicionalmente, para conseguir todas las ventajas de la liberalización comercial se deberían liberalizar los mercados de trabajo para poder realizar y fortalecer los ajustes reales y lograr las modificaciones de las conductas requeridas.

En lo referente al sector externo, el Informe del Banco Mundial de 1996 sobre las economías en transición indica que en los países que liberalizaron más, la caída de la producción ha sido menor y la recuperación ha sido más rápida que en los países que liberalizaron menos. También que la liberalización externa debe ser simultánea con la estabilización y la liberalización interna y que deben eliminarse todos los controles comerciales lo antes posible (World Bank, 1996, pp. 28-29, 32).⁹ Por su parte, el Informe sobre la Transición del Banco Europeo de 1994 aboga por una liberalización comercial gradual previamente anunciada, que sea creíble y que no esté sujeta a cambios de dirección o reversiones (European Bank, 1994, pp. 100).

UNA PROPUESTA PARA ESTABILIZAR RAPIDAMENTE, SIN RECESION Y LOGRAR LA REINSERCIÓN COMERCIAL Y FINANCIERA CON UN CRECIMIENTO ALTO, ESTABLE Y SUSTENTABLE

En el contexto de una economía mundial muy dinámica, competitiva y cambiante, y crecientemente globalizada, es imprescindible que Cuba, siendo una economía pequeña, abandone su fundamentalismo ideológico y se reinsera plenamente en la comunidad internacional a la brevedad posible, potenciando las reformas que aumenten la flexibilidad y competitividad de la economía y que le permitan participar apropiadamente en los flujos de comercio, tecnología, inversión privada extranjera y financiamiento. Cuba tiene que alcanzar el objetivo estratégico de crecimiento sostenido del producto, sujeto a las restricciones de la capacidad productiva (crecimiento potencial) y de disponibilidad sustentable de divisas, mediante un manejo macroeconómico consistente, combinando pragmáticamente los objetivos estratégicos de estabilización y ajuste con los de crecimiento económico. Esta orientación de la política económica condiciona que el alcanzar los equilibrios macroeconómicos no se consiga a expensas de perjudicar las transformaciones necesarias para lograr el crecimiento económico sostenido. El énfasis en evitar una recesión es porque el período de ajuste en 1989-1997 ha sido muy duro y severo para la población, habiéndose reducido notablemente su ingreso y cuando hay recesión aumenta el desempleo y se reducen los salarios reales. La recesión pone en duda la viabilidad política y social de las reformas necesarias. En cambio una economía en expansión es la mejor vía para la solución de muchos problemas.

Dicha reinserción conllevará ajustes sustanciales en la estructura productiva del país, así como en el comercio exterior para tomar ventajas de sus recursos naturales y de la calidad de sus recursos humanos. El nuevo sistema de precios relativos estimulará las exportaciones; en consecuencia, la apertura externa y

9. "... on average, policymakers will maximize people's income by liberalizing as much as possible within the range left open by country specific constraints." "... Worldwide experience has shown that 'temporary' protection measures all too often become permanent and that frequent changes in trade policy are bad for firms that are developing foreign ties" (World Bank, 1996, pp. 29, 32).

la expansión de las exportaciones requieren de incentivos adecuados a los empresarios para que incorporen la tecnología moderna para enfrentar la competitividad internacional y conquistar los mercados externos. Una mayor apertura permitirá adoptar la estructura de precios relativos internacional y presionará y fortalecerá los ajustes para tener una mejor asignación de recursos y una producción más eficiente y competitiva. Así, las exportaciones de bienes y servicios se podrán convertir en el motor para expandir la producción nacional y con ello la capitalización y los niveles de empleo y de remuneraciones reales de los cubanos y permitirá servir la deuda externa una vez renegociada de manera ordenada. Sin embargo, será necesario adoptar medidas especiales que faciliten un mayor comercio exterior y la movilización de recursos externos y con ello la capitalización y la modernización del aparato productivo que es altamente dependiente de las importaciones. El aumento de las exportaciones tiene que estar apoyado de una ampliación, profundización y diversificación del sector financiero que sostenga la apertura hacia el exterior con nuevos instrumentos y facilidades.

Objetivos y Consideraciones Generales

Considerando la situación actual de Cuba, los objetivos iniciales que se pretenden son la efectiva y pronta eliminación de la inconvertibilidad externa del peso y de la dolarización existentes, o sea lograr la estabilización externa mediante una tasa de cambio que permita la convertibilidad del peso, y un régimen arancelario más competitivo, pero que no determine la desorganización total de la producción interna. La propuesta supone que en Cuba habrá una baja tolerancia política y social si se mantiene o aumenta la alta tasa de desempleo abierta y disfrazada actual, que debe ser del orden del 20 por ciento, dado el severo proceso de ajuste en 1989-1997. Posteriormente, una tasa de cambio real relativamente estable que mantenga y aliente la competitividad de las exportaciones, así como la progresiva liberalización de los aranceles y del régimen cambiario, contribuirán al crecimiento, a la progresiva apertura de la economía y al aumento de los niveles de eficiencia e inversión, lo que será un determinante fundamental del proceso y ritmo de desarrollo económico. Estas medidas de tipo macroeconómico deberían ser complementadas por otras

orientadas a la movilización de los recursos externos, referentes a: alentar las transferencias unilaterales del exterior; utilizar el financiamiento externo oficial, para lo cual se necesita renegociar la deuda externa de acuerdo con los términos del HIPC (Programa para Países Pobres Altamente Endeudados) y los reclamos por confiscaciones; alentar la inversión privada externa; y seguir una política de promoción de exportaciones. Asimismo, una medida que facilitaría y aceleraría la plena reinserción internacional comercial y financiera sería atraer el retorno de los cubanos del exterior.

Más que tener objetivos diferentes en cuanto a la liberalización y desregulación tarifaria, cambiaria y financiera, que son indispensables para reducir los costos de transacción y aumentar la transparencia en el sector externo, la propuesta es diferente y puede lucir controversial en lo referente a la utilización inicial de instrumentos como un régimen cambiario fijo y la protección temporal alta de la producción nacional, así como en cuanto a la amplitud inicial, el ritmo y la secuencia al implantar la liberalización y desregulación cambiaria, tarifaria y de movimientos de capital para endogenizar el crecimiento y desatar una dinámica virtuosa. La apertura gradual se basa en la situación depresiva del país y en la consideración que un ritmo más prudente y ordenado de cambios establece señales claras y coherentes a los agentes económicos para acumular riqueza; alimenta y desarrolla las fuerzas de mercado y su funcionamiento en mercados ausentes, segmentados o insuficientes; evita la paralización de la producción existente; y logra más pronto los resultados finales de estabilización externa y de apertura, mientras que la “gran explosión” no brinda señales claras y creíbles a los agentes, especialmente a los inversionistas en capital real y financiero. Además, la propuesta plantea avanzar y consolidar *simultáneamente* varios frentes esenciales (comerciales, cambiarios y financieros).

El diseño y aplicación de un paquete secuencial, gradual y ordenado similar fue utilizado por Yugoslavia para estabilizar con éxito y rápidamente en 1994 en condiciones de bloqueo externo y de guerra y sin ninguna ayuda externa (Avramovic, 1997) y fue la base del éxito chileno en el período 1984-1997 (Meller,

1996, p. 324). El paquete propuesto creará expectativas de estabilidad que orientarán los mercados para hacerlos más estables. También la gradualidad se basa en la consideración que hay histéresis en los procesos de apertura externa que se deben alcanzar para retroalimentar el proceso de apertura y orientación externa (Rodrik, 1995, p. 2968).

Diseño de la Estrategia e Instrumentos Básicos Requeridos

El diseño de la estrategia con una visión de largo plazo y concentrándose en los elementos esenciales de las reformas se basa en las condiciones y características iniciales de Cuba indicadas anteriormente, en que la respuesta del sistema económico depende de las condiciones en que está, y en las experiencias recientes de Europa Oriental y de Nicaragua, así como de Chile en 1973-1997. Una espiral inflacionaria desatada por la dinámica de la flotación cambiaria y de la liberalización extrema de las restricciones comerciales en el contexto de un significativo excedente monetario, rigidez en los mercados laborales, escasos mecanismos de mercados y una estructura monopólica de los mismos, es inconsistente con la estabilización. Además, las reformas comerciales, cambiarias y financieras deben ser parte integral y consistente de un paquete mayor de políticas y de reformas institucionales coherentes para la transición hacia una economía de mercado que tengan la credibilidad, y vayan ampliando sostenida y progresivamente la mejor asignación de recursos de la economía y transmitiendo los efectos de la orientación hacia el exterior, mejorando la flexibilidad de la economía ante choques externos y los niveles de vida de la población, generando de esta forma un juego de suma positiva, en el cual casi todos ganan y pocos pierden. De lo contrario los efectos de las liberalizaciones comerciales, cambiarias y financieras “tipo gran explosión,” con reformas no esenciales o prematuras, podrían acentuar y verse acentuadas por las distorsiones e ineficiencias existentes y conducir a una crisis económica y financiera que conlleve al choque monetario como sucedió en varios antiguos países socialistas de Europa.

La propuesta, para lograr los objetivos indicados, consiste en la devaluación para restablecer la conver-

tibilidad del peso y el establecimiento administrativo de una tasa de interés real positiva para modificar las expectativas, aumentar la demanda por los activos financieros nacionales en relación a los activos financieros internacionales, no sólo por los residentes sino también por los no residentes y extranjeros. Esto sería acompañado de la política monetaria restrictiva, una política fiscal austera y la ayuda externa que le den credibilidad a la nueva tasa de cambio y a la política de estabilización en general. De esta manera se sentarán las bases para la estabilización y la desdolarización. Ello se podría respaldar con un fondo de reservas internacionales con base en préstamos de los organismos internacionales o del sector privado y sujeto al dólar, al menos temporalmente, para lograr la desdolarización y la consolidación de un sostenido proceso de monetización o de inducción para aumentar la tenencia de activos financieros reales nacionales y dar un punto de referencia o *ancla* al tremendo ajuste que es necesario realizar en los precios relativos internos y en relación con los precios internacionales. Este esquema impondría restricciones a seguir una política monetaria expansionaria.

La devaluación supone que la economía no tiene una homogeneidad de grado 1 respecto al tipo de cambio y que sus efectos no son transferidos automática ni instantáneamente a los precios internos y que, en consecuencia, habrá un cambio relativo en los mismos y se generarán importantes incentivos para la producción de bienes transables. A su vez la devaluación requerirá políticas fiscales y monetarias que ayuden a validarla.

Después de la devaluación para corregir la marcada sobrevalorización del peso y la unificación de la tasa de cambio para todas las transacciones externas, se eliminarían todas las barreras no arancelarias, tales como cuotas, licencias previas (excepto las fitosanitarias, zoonosanitarias y de seguridad), depósitos previos o pagos anticipados obligatorios de importación, y el monopolio estatal de las actividades de exportación e importación, pero se mantendrían controles sobre las transacciones de capital de corto plazo. Posteriormente a un período de estabilización inicial, la política cambiaria debería orientarse a mantener un tipo de cambio real competitivo suficientemente atractivo

para estimular las exportaciones, mediante minidevaluaciones periódicas. La devaluación primero y el mantener una tasa de cambio real competitiva después que se ajuste por las alteraciones de la economía mundial, tienen por objeto estimular las exportaciones, para que hagan de motor primario del crecimiento económico, y bienes competitivos de las importaciones (bienes transables).

Como al principio no se podría pagar la deuda externa dado su elevado nivel y hay un proceso de histéresis en la apertura externa, la tasa de cambio se debería administrar manteniendo una subvalorización del peso, favoreciendo la capacidad exportadora del país para integrarlo adecuadamente a la economía internacional y favorecer la acumulación de reservas internacionales, así como aislándolo de las fluctuaciones externas en los términos de intercambio que podrían ser muy marcadas debido a la dependencia del país de los precios del azúcar y de otros bienes primarios, permitiendo mantener una política de interés real consistente con las metas de recuperación. Por años, Cuba tendrá que experimentar un superávit en la cuenta corriente de la balanza de pagos para enfrentar el servicio de la deuda externa renegociada.

Las medidas propuestas eliminarían la restricción externa de la economía, reintroducirían la competencia externa, tenderían a cambiar la estructura de precios y reorientarían la economía al exterior. Por ello debería haber una protección **transitoria** alta (aranceles ad-valorem del 100%) para las importaciones de bienes de consumo, a fin de facilitar que las empresas tengan un período de adecuación, se ajusten y familiaricen con los mecanismos de exportación, hagan los ajustes técnicos requeridos, y eliminen las rigideces propias del socialismo paternalista en la capacidad

gerencial, la gestión, tecnologías y equipos de producción, en la utilización de insumos¹⁰ y el empleo, así como que se ajusten a las normas de los mercados occidentales. Las materias primas y los bienes de capital deberían tener aranceles bajos del 20%, excepto las utilizadas para las exportaciones que podrían estar exentas y se reintegrarían al momento de la exportación. También se debería reintegrar el IVA a aquellos bienes utilizados en la producción de las exportaciones. Varios productos transables de Cuba son subsidiados por los E.U., tales como arroz, oleaginosas, maíz, leche, etc.

Se debería definir que los aranceles se reducirían automáticamente, en fechas predefinidas y preanunciadas públicamente, hasta llegar a una tarifa uniforme del 10% en cinco años.¹¹ La protección temporal alta, armónica con la apertura al comercio internacional y con la experiencia chilena en 1973-1976, tiene por objeto reducir los costos de la disminución de la producción y de empleo del proceso de ajuste, especialmente en la etapa de estabilización y requeriría de una administración de aduanas efectiva. El surgimiento de nuevos agentes económicos eficientes que operan en un esquema competitivo abierto toma tiempo y conlleva ajuste, así como la eliminación de muchas distorsiones que evitan la respuesta de los mercados laborales, financieros, etc. que también afectan la velocidad y la capacidad de respuesta de las actividades potencialmente rentables.¹² Asimismo, contribuiría a desalentar de manera temporal el consumo de bienes importados reprimido por años y con una gran acumulación de bienes insatisfechos, y a canalizar las escasas divisas a aumentar la disponibilidad de materias primas y de bienes de capital importados.

10. En las economías socialistas se desarrolló la práctica de mantener altos niveles de inventarios de insumos a inventarios de productos finales.

11. Esto se podría realizar mediante el sistema *concertina*, o sea disminuyendo en X puntos porcentuales anuales las tarifas en ambos niveles en vez de emplear el sistema *radial*, que sería disminuyendo en proporciones similares ambos niveles. Si bien el segundo método reduce la protección efectiva en forma pareja a través del tiempo, lo cual es óptimo, es mucho más difícil de aplicar en la práctica.

12. Los niveles propuestos son inferiores a los actuales de Nicaragua y que son necesarios para acelerar la innovación tecnológica, aumentos en la eficiencia y mejoras en la calidad de los productos por el aumento de las presiones competitivas.

Esta propuesta estaría en línea con las recomendaciones de McKinnon (1991), Williamson (1991, 1997)¹³ y Amsdem (1994) para evitar la *catástrofe* ocurrida en las empresas estatales de los antiguos países de la Unión Soviética o una explosión, al menos en el corto plazo, de las importaciones que han estado reprimidas por tantos años. Una vez se cierre una empresa es muy difícil abrirla de nuevo y mucho peor es mantenerla artificialmente sin quebrar mediante préstamos suaves, lo que también perjudica y retrasa la sanidad y la reforma financieras. La propuesta también es consistente con la sugerencia precitada del Banco Europeo sobre el tema. Sin embargo, entendemos que aranceles altos y no parejos conducen a una asignación de recursos distorsionada que afecta la eficiencia y que promueven actividades buscadoras de rentas en vez de actividades productivas, pero el objetivo inicial es buscar una dinámica de crecimiento y facilitar ajustes en los sectores laborales de empresas que no son instantáneos.

Se descarta utilizar la flotación cambiaria porque puede retardar las decisiones de producción, reducir la inversión y producir efectos indeseables sobre el comercio, los movimientos de capital y la propia tasa de inflación por las incertidumbres y las inercias que desata y acentúa, aumentando la velocidad de circulación de la moneda, el casi colapso de algunas funciones del dinero, dando señales incorrectas o poco claras a los agentes económicos, y porque los cambios en la asignación de recursos entre los sectores transables y no transables requieren tiempo. Una entrada masiva de capitales de corto plazo por una apertura muy rápida de la cuenta de capitales tendería a apreciar el peso por encima de la tasa real de equilibrio, crearía burbujas especulativas (aumentos artificiales de precios de los activos reales, especialmente de los bienes raíces) que sesgarían los portafolios de los inversionistas a favor de las ganancias rápidas de capital en bienes raíces y contra la acumulación de otros bienes de

capital, y alentarían un fuerte endeudamiento externo y la inestabilidad cambiaria por razones coyunturales externas. Adicionalmente, una fuga de capitales, por temores o falta de confianza o por una percepción alta de riesgos, podría crear presiones indebidas en la tasa cambiaria.

Se deberían colocar valores denominados en dólares a más de un año con tasas de interés reajustables entre los cubanos residentes en el exterior para captación con propósitos de desarrollo. Cuba necesitará movimientos de capitales, especialmente en el proceso de la recuperación para complementar el ahorro interno, el cual será bajo inicialmente. Una tasa mayor que la internacional, de acuerdo a lo indicado anteriormente, debería atraer entradas de capital. Si los movimientos de capital fueran insuficientes se podría aumentar la tasa de interés o si fueran excesivos se podrían establecer encajes legales o impuestos, que tiendan a disminuir su rentabilidad. Para evitar influencias negativas sobre la estabilidad cambiaria y los niveles crediticios se debería exigir su registro en el Banco Nacional y establecer plazos mínimos (p.e. de 180 días) o encajes diferentes dependiendo del plazo.

Como lo demostraron las aperturas financieras externas de Sur América a principios de la década de los años 1980 y el llamado “efecto Tequila” en 1995, si la apertura no se diseña y aplica bien y produce una masiva entrada de capitales de corto plazo, el déficit en cuenta corriente alcanza proporciones insostenibles en el mediano plazo, revertiendo el flujo y causando una severa recesión o inclusive una crisis financiera. Además, esto produce un incremento artificial en el precio de las propiedades y de la tierra (burbujas especulativas), lo cual incentiva la especulación y el consumo. Hay que evitar la volatilidad y la vulnerabilidad innecesarias de la economía.

La liberalización y desregulación comerciales, cambiarias y financieras, que son *procesos y no simples*

13. “The Washington consensus recommended rapid elimination of quantitative restrictions on imports followed by the progressive reductions of tariffs until tariff levels reached a uniform low rate in the range of 10 percent to 20 percent. I noted that there existed differences of opinion about the speed with which the tariff reduction should take place and about whether the pace of liberalization should be independent of macroeconomics conditions or whether an adverse macroeconomic environment (low growth combined with large payments deficits) could justify delay” Williamson (1997, p. 54).

acontecimientos, deberían concentrarse en los elementos esenciales para hacer el proceso sustentable y estarían encaminadas a alentar la competencia externa y la entrada de capitales. Esto debe realizarse a partir de un prudente y estricto marco de regulaciones y supervisión financieras que estimulen el crecimiento económico, el aumento de la productividad y facilite los procesos de privatización y gobernabilidad democrática.¹⁴

Este paquete de medidas esenciales y coherentes tenderá a aumentar la utilización de la capacidad productiva existente y a mejorar la productividad, y se basa en cuatro consideraciones fundamentales: (1) que el gobierno haya adoptado suficientes medidas adicionales para eliminar el déficit fiscal, o sea, la causa última de los desbalances internos y externos, lo cual también disminuiría las presiones sobre la tasa de cambio y la tasa de interés; (2) que el gobierno adopte medidas para incentivar el aumento de la producción liberando las pequeñas y medianas empresas, las profesiones, el trabajo por cuenta propia, la pequeña agricultura y las UBPC a fin de alentar la oferta que corrija al menos parcialmente las políticas e instituciones que limitan la tasa de crecimiento del país; (3) que se establezca un Estado de Derecho y un sistema judicial independiente, eficaz y confiable; y (4) que el gobierno adopte las medidas y los incentivos para permitir y alentar la activa participación de la comunidad cubana en el exterior, lo cual establecería un flujo de capitales y de recursos humanos talentosos hacia Cuba. La comunidad cubana en su conjunto tiene una serie de habilidades, destrezas y experiencias en el comercio exterior y en transacciones comerciales y financieras que los antiguos países socialistas europeos no tuvieron. La estabilización efectiva depende no sólo de controlar la demanda sino de estimular la oferta.

Con base en las políticas anteriores y solicitando los “waivers” relevantes, el gobierno de Cuba podría realizar una reincorporación efectiva a la Organización Mundial del Comercio (WTO), ya que su adhesión

actual es más bien formal o simbólica. El gobierno de Cuba debería entrar en negociaciones inmediatas para tener un amplio acceso sin barreras al mercado de bienes agropecuarios, servicios turísticos y de capitales de EUA y su incorporación al Tratado de Libre Comercio de las Américas (ALCA) en o antes del año 2005. Cuba necesita buenos mercados para sus exportaciones y acceso adecuado a los mercados de capital, a fin de participar activamente lo antes posible en el sistema comercial y financiero internacional. En caso de que el país no progrese, habría una **fortísima presión** de la población para emigrar a los EUA, lo cual podría realizarse utilizando los vínculos familiares de los cubano-americanos. Ya en 1992 se había estimado que un millón de cubanos deseaba emigrar a los EUA (Bergner, 1992). A corto plazo, esa emigración sería una solución para el gobierno de Cuba, pero un problema para el gobierno de EUA como se observó con la crisis de los balseros en agosto-setiembre de 1994 y con la actual política migratoria. Adicionalmente, es absurdo que unos 20,000 cubanos tengan que abandonar a Cuba todos los años; a largo plazo es otra pérdida para Cuba y su capacidad de desarrollo.

Fortalezas, Debilidades y Posibles Efectos de las Políticas y Medidas Propuestas vis à vis la Liberalización Inmediata de las Restricciones Comerciales y la Flotación Cambiaria

La liberalización extrema de las restricciones comerciales y la flotación cambiaria desde un inicio desatan una dinámica inflacionaria y recesiva para la producción nacional por los efectos de la depreciación de la moneda nacional sobre el nivel de precios, que terminan con un choque monetario y altas tasas de interés para eliminar la inflación. Esto a su vez atrae movimientos de capital del exterior a corto plazo (“capitales golondrinas”), pero no es conducente a la formación de capital fijo ni al crecimiento. Dicha política tiende a estabilizar la economía, pero a altas tasas de interés que desincentivan la inversión al concentrar el ajuste en ésta y, a través del efecto de la entrada de capitales, a una tasa de cambio sobrevaluada que no fa-

14. “... a state too weak to supervise the financial system properly will jeopardize the functioning of the market” (Williamson, 1997, p. 54).

voce la competitividad externa al deprimir el precio interno de los transables y desincentivar su producción. Esta política no es consistente con la estabilización ni dinámicamente con los objetivos propuestos. Además, los altos niveles de tasas de interés conducen a expectativas racionales de mayores inflaciones en el futuro. Esta política confunde la relevancia de los factores envueltos y desconoce la intensidad de la dinámica envuelta, desatando un equilibrio cuyas fuerzas se retroalimentan, no conducen al crecimiento y tienen histéresis o efectos difíciles de revertir.

Las desventajas de la liberalización prematura de las restricciones al comercio internacional, así como la flotación cambiaria para restablecer la convertibilidad y lograr la tasa cambiaria de equilibrio en el contexto de estructuras de mercado insuficientes y monopólicas, son la espiral, las inercias, las conductas especulativas y la histéresis inflacionaria transitoria o permanente que desatan cuando lo ideal es lograr anclas que tiendan a estabilizar rápidamente el sistema alrededor de los precios de equilibrio (tasas de cambio y de interés), evitar una recesión y otros costos involucrados en el proceso de ajuste. Los argumentos de Sachs (1995 y 1996b) para la fijación cambiaria después de una devaluación con credibilidad, o sea que la población la perciba como permanente y estable, son incontrovertibles. Además, es mucho mejor mientras más pronto se logra la estabilización externa y comience la recuperación dentro de un contexto de libre juego de las fuerzas de mercado. La evidencia empírica sugiere que cuando se logra exitosamente la estabilización le sigue de inmediato la recuperación (Rebelo y Végh, 1995, p 113).

Hay un doble error de utilizar la liberalización de las restricciones comerciales desde el inicio: (1) porque es un instrumento por excelencia apropiado para eliminar las distorsiones en los precios relativos, las ineficiencias en la asignación de recursos y las conductas rentistas, pero no para estabilizar la economía que es el principal objetivo inicial; y (2) porque la espiral y las inercias inflacionarias que desatan y acentúan, hacen que se utilice la política monetaria restrictiva para frenarlas en vez de facilitar la reestructuración y el crecimiento dentro de un marco estable, lo cual se evidencia en parte por los aumentos que conlleva en

las tasas de interés de largo plazo. En última instancia su interacción con la estabilización y sus efectos sobre la credibilidad son contrarios a la secuencia necesaria en las reformas. No todo se puede hacer a la vez (Avramovic, 1997). Lo que importa no es tanto *comenzar* todas las reformas a la vez sino *completarlas* simultáneamente (Berthelot, 1997, p. 342).

Otras Medidas para Reforzar la Plena Reinserción Internacional Comercial y Financiera

1. Promoción y flexibilización de las transferencias unilaterales

Problemas: Escasez de recursos externos; atraso y dificultad en mantener niveles de vida adecuados; costos humanos del ajuste.

Solución: **Movilización de transferencias unilaterales.**

Instrumentos: Permitir y alentar las remesas familiares e institucionales de entidades sin fines de lucro.

La entrada de transferencias unilaterales en efectivo, o remesas personales y de entidades no gubernamentales del exterior, se debería permitir libre de impuestos a la tasa de cambio de mercado. No se deberían imponer limitaciones a que las remesas personales se puedan utilizar para establecer pequeñas y medianas empresas o adquirir viviendas, para alentarlas y para que las familias en la Isla no tengan que depender permanentemente de sus familias o amistades en el exterior. Esta medida es muy importante no sólo para movilizar recursos externos sino por la importante contribución que podría hacer la recuperación de la producción interna y de las viviendas si se permite que las remesas puedan ser utilizadas en esa forma. Para un mayor estímulo a este flujo será necesario definir los derechos de propiedad.

Las organizaciones privadas, humanitarias y de desarrollo, de interés social y sin fines de lucro, aunque sean extranjeras o mixtas, se deberían permitir y alentar a que abran operaciones libres de impuestos sobre ingresos en Cuba. Con políticas novedosas será posible estimular y abrir espacios a la iniciativa, creatividad, generosidad, solidaridad y compasión de estas instituciones para incorporarlas en el proceso de recuperación nacional y en reducir los costos humanos

del ajuste. Sin embargo, el envío de bienes se debería sujetar a los aranceles vigentes para evitar competencia desleal con los productores nacionales.

2. Promoción y flexibilización de la inversión privada

Problemas: Atraso tecnológico, organizativo y de gestión; escasez de recursos de inversión; dificultad de acceso a los mercados externos.

Solución: **Movilización de la inversión privada extranjera.**

Instrumentos: Código moderno para atraer la inversión privada extranjera. Entrar a MIGA, solicitar a OPIC e instituciones similares que actúen en Cuba. Promover tratados de doble tributación.

A fin de lograr el acceso y aplicación de nuevas tecnologías y formas organizativas y de gestión del exterior, la entrada a mercados internacionales, y la captación de recursos para financiar la recuperación y el crecimiento económico sustentable, se debería dictar una ley que aliente la inversión privada extranjera. Se debería comenzar con un estatuto provisional que modifique la ley existente de 1995 que es muy discrecional y que contiene importantes distorsiones como la prohibición a la libre contratación de mano de obra. El establecimiento de reglas uniformes y claras, la racionalización y la simplificación de los trámites y procedimientos, y el aumento de la transparencia deben ser elementos fundamentales de la nueva ley a fin de reducir los costos de transacción. No obstante, debería haber una severa restricción inicial para la adquisición de las empresas estatales existentes hasta que comience el proceso de privatización y se reestablezcan mercados financieros funcionales.

La nueva ley debería permitir nuevas inversiones en todos los sectores de la economía, salvo en los que no convienen a la seguridad del país, y brindar a las empresas extranjeras igual trato que a las nacionales. Esto podría considerarse una extensión de la Doctrina Calvo que establece la igualdad ante la Ley de los nacionales y los extranjeros radicados en el país, lo cual sería lo opuesto a lo que ha hecho el gobierno socialista de Cuba, que ha otorgado trato preferencial a los extranjeros. No se deberían contemplar incentivos, ni subsidios especiales, ni concesiones monopólicas. Se debería permitir la repatriación de ganancias desde un inicio, pero no del capital invertido que no se debería poder repatriar por tres años para evitar la especulación. La inversión extranjera se debería permitir mediante recursos financieros, nuevos equipos y plantas en todos los sectores productivos. Se debería garantizar la libertad de exportación, importación, comercio, industria y propiedad privada a las empresas extranjeras. No se debería alentar movimientos de capital de corto plazo para evitar la vulnerabilidad de la débil economía; todas las inversiones financieras deberían ser por un mínimo de seis meses. Se deberían garantizar los derechos fundamentales del trabajador cubano que han sido violados por el gobierno socialista. La aplicación y el cumplimiento de los cinco *Principios Arcos* orientaría un buen comienzo.¹⁵

Cuba debería entrar a MIGA y solicitar formalmente a la Overseas Private Investment Corporation (OPIC) y a otras instituciones similares de Europa para que comiencen sus operaciones de financiamiento y seguros en el país con el fin de reducir los riesgos no comerciales del inversionista extranjero. Además, debería comenzar discusiones inmediatas para lograr acuerdos bilaterales sobre doble tributación de manera que los inversionistas puedan accredi-

15. Principio I, **Respeto a la dignidad del pueblo cubano y a un proceso legal adecuado y justo**; Principio II, **Respeto a los derechos humanos básicos. Igualdad de derechos y no discriminación ni exclusiones contra los cubanos en el acceso y uso de instalaciones, así como en la adquisición de bienes y servicios**; Principio III, **Prácticas justas e igualdad de contratación y de empleo sin discriminación por razones políticas, sexo, raza, religión y edad**; Principio IV, **Promoción de prácticas laborales justas y del derecho de los trabajadores cubanos a sindicalizarse y a ser remunerados adecuadamente**; Principio V, **Mejoramiento de la calidad de vida de los trabajadores dentro y fuera de los centros laborales en áreas tales como: seguridad e higiene ocupacional, cultura y protección del medio ambiente**. Para un tratamiento más amplio de este tema y de las distorsiones en la legislación vigente sobre la inversión extranjera, ver Castañeda y Montalván (1994b).

tar los impuestos que pagan en Cuba en sus países de origen.

Cuba no debe seguir sólo una política unilateral de apertura de la economía, sino una política de acuerdos o tratados internacionales de forma que no sólo nos abramos al comercio internacional sino que también aseguremos que las otras economías se abran a nuestros productos. La política de liberalización gradual al comercio mundial, debería ser acompañada de una liberalización más rápida al comercio intrarregional, incluyendo servicios, inversión, propiedad intelectual. Estos acuerdos requerirán seguimiento, implementación y adecuación de los mismos a través de comisiones negociadoras.

3. Movilización de la cooperación financiera y técnica internacional

Problemas: Bajos niveles de ahorro e inversión para la pronta recuperación y el crecimiento elevado y sustentable; carencia de recursos humanos especializados.

Solución: **Movilizar asistencia financiera y técnica oficial.**

Instrumentos: Incorporarse a las entidades financieras internacionales. Solicitar préstamos y asistencia técnica oficial.

Dado los bajos niveles de ahorro interno y de desarrollo, Cuba necesita montos significativos de recursos externos netos (financiamiento externo) y en los términos más favorables posibles (menor costo de los recursos) para asegurar la recuperación y consolidación económica en el futuro próximo y tasas de crecimiento altas y sustentables posteriormente. El bajo nivel de ahorro interno del país es determinado por el bajo nivel de ingreso, el estancamiento económico, la represión económica-financiera existente y la carencia de instituciones financieras básicas e instrumentos de ahorro a largo plazo adecuados que fomenten y asignen el ahorro y faciliten la inversión, tales como: fondos privados de pensión, compañías de seguros, fondos mutuos, bonos, acciones, etc. Sin embargo, dadas las necesidades de inversión existentes en el país, lo más importante es movilizar un monto adecuado de recursos externos complementarios en vez de darle

prioridad a la concesionalidad de los recursos, la cual está tendiendo a desaparecer.

Cuba debería solicitar ser miembro asociado en los organismos financieros internacionales de desarrollo (FMI, Banco Mundial y BID) con objeto de recibir cooperación y asesoría técnica para entrenar personal y preparar planes detallados de las reformas y propuestas de préstamos para las etapas posteriores, mientras se determina su cuota de entrada en ellos de acuerdo con su nivel de ingreso. La cooperación financiera de los organismos internacionales facilitaría alcanzar los resultados necesarios y eliminaría la necesidad de imponer medidas más drásticas. La asistencia técnica podría ayudar en el adiestramiento rápido de gerentes, administradores, contadores, auditores, economistas y abogados. Asimismo, será necesario un programa inicial de emergencia alimentaria para atender la hambruna y la desnutrición infantil, que se superaría tan pronto se libere y desregule adecuadamente el agro.

Posteriormente, Cuba debería solicitar ser miembro regular en los organismos financieros internacionales de desarrollo (FMI, Banco Mundial y BID) con objeto de recibir cooperación financiera y técnica. Cuba podrá obtener significativos flujos positivos con propósitos de desarrollo, ya que no tiene deuda pendiente con ellos y además tiene condición de país altamente endeudado y de menor desarrollo relativo en el continente. Un programa de ajuste estructural discutido y apoyado por las instituciones financieras de desarrollo sería muy útil para negociar el nivel y los términos la deuda externa con los Clubs de París y de Londres con base en los términos del programa de apoyo a los Países Pobres Altamente Endeudados (HIPC) y tener así nuevamente acceso al crédito comercial y bancario internacional. La ayuda externa que se reciba debería dar preferencia a apoyar directamente el programa de estabilización; el establecimiento de un Estado de Derecho y un poder judicial independiente, eficiente y confiable; la renegociación de la deuda; la reconversión productiva de las pequeñas y medianas empresas privadas para que se capitalicen adecuadamente; financiar los programas de solidaridad e inversión social orientados a asegurar una calidad de vida adecuada durante el proceso de

transición; obtener asistencia técnica temporal de los cubanos del exterior que decidan permanecer fuera del país; y expandir la infraestructura económica.

4. Renegociación de la deuda externa

Problemas: Acceso muy limitado y caro al crédito comercial externo; crisis y moratoria de la deuda externa desde 1986. Cuba es un país altamente endeudado.

Solución: **Normalización del acceso al crédito y pagos externos.**

Instrumentos: Renegociación del monto y términos de la deuda externa con base en los términos del HIPC.

El alto nivel de la deuda externa existente desalienta las inversiones, ya que implica un entorno negativo en términos de expectativas racionales de impuestos, devaluación y tasas de interés reales más elevados. Se debería diseñar una estrategia para reunir un grupo de países de apoyo a fin de renegociar, reduciendo el monto y los términos, y postergando el vencimiento y el inicio del servicio de la deuda externa con los Clubs de París y Londres que actualmente es inmanejable sin un proceso de reducción y redimensionamiento. Nicaragua ha tenido una excelente experiencia al respecto. Posteriormente, Cuba podría entrar en el Programa de los Países Pobres Altamente Endeudados (HIPC).

Dicha estrategia considerará que es imposible que el país pague el nivel actual de la deuda a la vez que estabiliza y reestructura la economía y que necesita apoyo en términos de líneas de crédito de corto plazo para atender posteriormente sus obligaciones. Hay que crecer para poder pagar la deuda renegociada. Si bien el gobierno no debería adoptar ninguna medida especial para pagar una deuda externa desproporcionada a la capacidad de pagos del país, en la actual economía mundial interdependiente el costo del no pagar es superior al del servicio de la deuda. Por ello se debería realizar un redimensionamiento ordenado y conveniente de la deuda renegociada y un esfuerzo coherente y serio de ajuste y de pagos para atraer nuevos créditos externos. Adicionalmente, se deberían autorizar operaciones de reconversión, dando preferencia a proyectos ecológicos, asistencia les y de

desarrollo municipal dirigidos a la población de bajos ingresos, pero se incluirían todo tipo de operaciones en nuevos proyectos de infraestructura o en la adquisición de las empresas estatales existentes que se expandan.

5. Relaciones con los ciudadanos expatriados

Problemas: Escasez de recursos humanos y financieros para desarrollar una economía de mercado.

Solución: **Atraer y reintegrar cubanos expatriados, movilizar sus recursos financieros, su iniciativa y su capacidad de gestión para administrar grandes empresas.**

Instrumentos: Código para la reintegración de los cubanos expatriados y facilitar la entrada de sus recursos financieros.

A todos los nacidos o antiguos residentes en el país, que deseen radicarse permanentemente en Cuba, se les debería permitir, libre de impuestos, la entrada de menajes domésticos, el recibo de pagos de jubilación del exterior, la entrada de capitales, así como el libre ejercicio profesional y de oficios. A tal efecto, se debería crear una Oficina Nacional de Retorno y la legislación sobre franquicias aduaneras y revalidación de títulos profesionales y técnicos especializados, que faciliten el regreso al país de los residentes en el exterior y su plena incorporación a la recuperación y desarrollo nacional. Se debería incentivar que entidades religiosas y los municipios estén muy activos en este proceso.

6. Estrategia y política de apoyo activo a las exportaciones

Problemas: Escasez de recursos externos.

Solución: **Aumentar las exportaciones de bienes y servicios.**

Instrumentos: Proactivismo en la promoción de exportaciones por concertación pública/privada (empresarios, sindicatos, representantes de la sociedad civil) y activismo del Estado en acceder a mercados internacionales altamente competitivos.

Cuba necesita reinsertarse activa y rápidamente en la economía mundial. Requiere un esfuerzo deliberado, sistemático e integrador de expansión de sus exportaciones de bienes y servicios que logre penetrar los mercados externos con precios rentables y competitivos que promueva la actualización, la eficiencia y el desarrollo tecnológico nacional, la orientación empresarial hacia una mentalidad exportadora hacia nuevos mercados, la continua capacitación de los trabajadores, la motivación del trabajo que tendrá ahora mayores incentivos materiales, así como el apoyo a la comercialización y mercadeo de la oferta exportable, tales como la participación en ferias internacionales y el apoyo de la cooperación técnica empresarial. Para ello se requiere una activa sinergia entre los sectores empresariales, gremiales y el gobierno y una institucionalidad de apoyo al sector exportador.

A tal efecto el gobierno, en concertación con el sector privado, debería establecer marcos legales apropiados, desarrollar una infraestructura científica y tecnológica con las universidades y centros superiores de estudios e investigación aplicada, así como una política de apoyo a la innovación de productos y procesos. Es necesario innovar, inventar y mejorar la calidad de los productos y servicios ofrecidos en el mundo, otorgando incentivos públicos para emprender actividades dinámicas e innovadoras y dando apoyo a la creación de nuevas empresas de alto nivel tecnológico con base a resultados verificables y utilizando indicadores de desempeño. Los incentivos fiscales (impositivos o de gastos públicos) deben ser estrictos, selectivos, acotados, limitados y decrecientes en el tiempo y con leves desviaciones de la neutralidad que privilegien las exportaciones no tradicionales, especialmente en rubros dinámicos. Costa Rica y Chile han aplicado con éxito imaginativas políticas selectivas e institucionales de promoción de exportaciones (BID, 1996, p. 104-105). También las políticas tecnológicas son muy convenientes.

Los sectores que se comentan a continuación tienen ventajas comparativas apoyadas en la dotación de re-

ursos, evidentes economías de escala, destrezas acumuladas, aprendizaje, especialización y podrían desarrollar y aprovechar externalidades dinámicas directas y de efectos barrio y manada. Pueden impulsar actividades que tienen un efecto de arrastre mediante eslabonamientos, tienen especial importancia para concentrar los esfuerzos de desarrollo institucional, la infraestructura de apoyo y las negociaciones de acceso a los mercados externos.

La producción agropecuaria y agroindustrial, el turismo, el níquel, la pesca y los servicios de escala internacional (marítimos y aéreos), se deberían establecer como actividades prioritarias y urgentes. El país tiene ventajas comparativas en estos sectores que son claves para la reactivación de la economía, la generación de divisas, y la elevación del nivel de vida de la población. El estado, con la activa participación del sector privado, sería responsable de determinar el marco institucional, coordinar recursos, controlar por vía de excepción y asegurar servicios básicos adecuados a estos sectores, pero muchos de ellos se brindarían directamente por el sector privado, fijando metas sectoriales indicativas y dando consistencia entre los marcos de políticas sectoriales y el programa global de equilibrios macroeconómicos dentro de un enfoque de crecimiento estable y sustentable.

El gobierno debería establecer la legislación forestal, pesquera y de aguas para dar al sector privado una mayor participación en su asignación y aprovechamiento y a su vez evitar la sobrepesca, la acidez, la salinización, la erosión, la deforestación y otros daños ambientales. Se debería involucrar a los usuarios, a través de asociaciones, en su manejo y financiamiento para promover una explotación racional de los recursos naturales renovables. Se debería mantener un fuerte papel del sector público en la extensión, investigación, y controles de calidad, fitosanitarios, zoonutrientes y de seguridad, a fin de elevar la competitividad en los mercados internos y externos y establecer una reputación para los productos nacionales en ellos. Adecuados controles sanitarios y fitosanitarios son imprescindibles para entrar al NAFTA.

IMPLANTACION DE LAS MEDIDAS DE LA PROPUESTA. SECUENCIA EN LA APLICACION E IMPLICACIONES PARA EL COMPORTAMIENTO DE LA ECONOMIA EN EL FUTURO

Al principio el énfasis debería ser en desarrollar un sistema estable, más neutral y más liberal sobre la asignación de recursos en vez de pretender establecer un sistema totalmente liberal de una sola vez. En general el proceso de reformas comerciales es más costoso y no es creíble si no se logra cierta estabilidad y se consolida de inmediato. El objetivo es desarrollar un proceso de reformas sostenidas que sea factible, creíble y crecientemente óptimo. Hay que tener una completa adecuación entre la situación inicial, los fines perseguidos y los medios.

En la situación actual de Cuba y con base en la escasa información disponible a mediados de 1997, la mejor forma de implantar el paquete de medidas propuesto con objeto de lograr la convertibilidad del peso y eliminar la dolarización, o sea para la *estabilización externa*, es realizar simultáneamente y tan pronto sea posible: (1) devaluar la moneda y fijar una tasa de cambio única, probablemente inferior a la tasa paralela actual de 22 pesos por dólar, para racionalizar el uso de los recursos externos y para mejorar la competitividad de la producción nacional; (2) fijar una tasa de interés real del 6 por ciento para los pasivos del sistema financiero (depósitos) y del 9 por ciento para los activos (préstamos), bajo el supuesto que la tasa de interés real internacional es del 3 por ciento, para hacer más atractiva la tenencia de activos monetarios nacionales y mejorar la asignación de recursos, así como para estimular una entrada de capitales moderada; (3) autorizar la convertibilidad parcial del peso para casi todas las transacciones de la cuenta corriente, brindando información e incentivos a los agentes económicos con base en precios internacionales más realistas, y para los movimientos de capital a largo plazo;¹⁶ y (4) alentar la producción nacional median-

te la liberalización del trabajo por cuenta propia, las profesiones, los pequeños agricultores, las UBPCs y la autorización de la pequeña y mediana empresa.¹⁷

Estas cuatro medidas son fundamentalmente de saneamiento básico y sentarán las bases para después hacer una apertura decidida y progresiva al comercio y finanzas internacionales, manteniendo una tasa de cambio real competitiva que impida un nivel de equilibrio recesivo de un tasa de cambio sobrevaluada con altas tasas de interés que inducen un crecimiento económico y una formación de capital bajos. Adicionalmente, se adoptarán medidas para reincorporar a los cubanos expatriados al esfuerzo de recuperación y reconciliación nacional, se renegociará la deuda externa para normalizar la situación crediticia y de pagos externos del país, se movilizará financiamiento externo oficial, las remesas del exterior y las inversiones extranjeras. Esto se debería apoyar por la liberalización progresiva de las restricciones comerciales, de la convertibilidad del peso y de las restricciones financieras a los movimientos de capital, todo lo cual tendrá un impacto sustantivo en la asignación de los recursos, mejorará la eficiencia, dará gran dinamismo a la economía, y velará porque la expansión del sistema productivo se realice sobre bases sanas y sustentables.

RESUMEN Y CONCLUSIONES

Los problemas del sector externo de Cuba son mayores. Si no se introducen reformas profundas y amplias, se hará más difícil obtener el crecimiento necesario y los problemas de desbalances se empeorarán mientras la economía real se deteriora.

La literatura reciente destaca el papel importante que la apertura externa y la reinserción internacional comercial y financiera desempeñan como factores que impulsan el aumento de la productividad, la competitividad, la eficiencia y el crecimiento económico.

La inmediata liberalización de las restricciones comerciales y, en varios casos, la flotación cambiaria, se utilizaron para lograr más rápidas estabilización ex-

16. Calvo y Frankel (1991, p. 147) presentan razones de por qué la convertibilidad total debe establecerse *al final* de las reformas monetarias y cambiarias.

17. Es muy importante, de hecho imprescindible, alentar y expandir la oferta agregada como parte del proceso de ajuste y dinamización de la economía.

terna y reinserción internacional en los antiguos países socialistas europeos. Esta “liberalización externa prematura y apresurada”, o sea disfuncional, creó una significativa reducción de la producción y una espiral e inercias inflacionarias e incertidumbres que fueron seguidas por una política de estabilización monetaria muy restrictiva, “choque monetario.” El tipo de ajuste resultante, que atrajo una entrada de capitales de corto plazo, determinó una trampa de equilibrio para un crecimiento alto, estable y sustentable con tasas de cambio sobrevaluadas y tasas de interés muy altas, las que crearon un proceso interactivo y se refuerzan mutuamente. Esto ha tenido efectos perversos sobre el sector transable e indujo falta de credibilidad e interacciones negativas con el proceso de estabilización, o sea “fallas—o malos funcionamientos— del mercado” en las reformas en su conjunto; uno de los errores de política económica en la transición en los antiguos países socialistas europeos. También ha dificultado los procesos de privatización y reestructuración, pues éstos se dan en un entorno recesivo y de mercados financieros restrictivos. En dicho contexto sólo contados agentes privados nacionales pueden participar en los procesos de privatización y reestructuración productiva.

En 1973-1980 Chile tuvo un amplio proceso de liberalización comercial y financiera con fijación cambiaria desde 1979 que desembocó en una marcada y profunda crisis financiera en 1981-1983. Posteriormente, comenzó un proceso de liberalización y desregulación financieras progresivas e incrementales, de manejo de tasas de interés, cambiario y de los movimientos de capital externos, y con supervisión prudente de las instituciones bancarias y financieras, que han contribuido en forma significativa a un alto y sostenido crecimiento de la economía en 1984-1997.

El ensayo presentó una propuesta para endogenizar el crecimiento y desatar una dinámica virtuosa con políticas realistas y coherentes basada en los argumentos de Sachs (1995, 1996b) para emplear la devaluación con un régimen cambiario fijo o de ajustes periódicos para lograr la estabilización externa, en vez de emplear la flotación cambiaria. Dichos argumentos fueron comprobados por la evidencia de Fischer, et al (1996b). Asimismo, la propuesta utiliza los argumen-

tos de McKinnon (1991) en favor de que el proceso de apertura sea secuencial, gradual y ordenado con la liberalización comercial, siguiendo a la estabilización, pero precediendo a la liberalización financiera externa. Adicionalmente, se basa en las ideas de Williamson (1997) y Amsdem (1994) y en la exitosa experiencia chilena de 1984-1997 (Meller, 1996). Así las reformas se reforzarán, potenciarán mutuamente y tendrán efectos sinérgicos.

El diseño de la política propuesta pretende generar una economía de mercado competitiva y descentralizada que incentive la competencia, eficiencia e innovación, a fin de eliminar el desequilibrio externo, lograr la convertibilidad del peso y eliminar la dolarización. Evita la repetición de las experiencias recesivas de los antiguos países socialistas europeos basadas en un fundamentalismo excluyente, conducente a la fracturación, exclusión y tensión social. Sigue la experiencia chilena de 1984-1997 de manejo cambiario y de tasas de interés para mantener la competitividad externa y realizar la liberalización financiera externa gradual para atraer recursos externos complementarios. Cuba debería moverse primero de una economía prácticamente cerrada a una economía “semicerrada,” después a una economía “semiabierta” y finalmente a una economía abierta. Si Cuba es capaz de eliminar realmente todos los sesgos contra las exportaciones en unos 5 años habrá realizado una gran transformación y será más efectiva que Nicaragua, los países de Europa Oriental y de la antigua Unión Soviética, en sus primeros 5 años de apertura.

El paquete propuesto de aplicar temporalmente una tasa de cambio fija después de la devaluación, hasta consolidar la estabilización, debe preceder la liberalización de las restricciones comerciales y la convertibilidad parcial en cuenta corriente. Dicho paquete será más efectivo para lograr rápidamente los resultados de la estabilización externa, evitar una recesión con inflación, alcanzar una recuperación económica robusta, y sentar las bases para realizar los procesos de liberalización progresiva de la convertibilidad del peso, del régimen tarifario y de la entrada de capitales. Esto a su vez tendrá efectos positivos sobre un crecimiento alto, estable y sustentable basado en la competitividad de la producción nacional. La experiencia

de Yugoslavia en 1994-1996 demuestra que *este tipo de estabilización se puede lograr aún en condiciones de bloqueo externo y de guerra*; el funcionario que diseñó esa política es un candidato popular a Presidente actualmente en dicho país.

El paquete propuesto es una autopista de alta velocidad algo apartada hacia el crecimiento sustentable vis a vis la liberalización de las restricciones comerciales y la flotación cambiaria inmediatas que constituyen un atajo cercano, pero largo, que se puede convertir en un “camino sin salida.” Definitivamente, hay errores de políticas y reformas de apertura y de los procesos

de liberalización por el momento que se aplican y su ritmo, tanto por exceso como por defecto. O sea, no sólo hay respuestas insuficientes y tardías, sino también se han utilizado respuestas sobredimensionadas y prematuras. Albania es un caso trágico de estos errores cuya secuela es impredecible. Desde el punto de vista de política económica es necesario balancear el efecto credibilidad de una reforma rápida y clara con la probabilidad de que los cambios muy rápidos se reviertan debido a efectos y costos de los ajustes que se encuentran en el camino.

BIBLIOGRAFÍA

- A. H. Amsden, J. Kochanowics and L. Taylor. *The Market Meets Its Match*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1994.
- D. Avramovic. “Lessons from the Transition: The Case of Yugoslavia 1994-96,” en Louis Emmerij, editor, *Economic and Social Development into the XXI Century*. Washington: Inter-American Development Bank, 1997, pp 351-358.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID). *Progreso Económico y Social en América Latina, Informe de 1996*. Washington: BID, 1996.
- Banco Nacional de Cuba (BNC). *Economic Report, 1994*. La Habana: Banco Nacional de Cuba, 1995.
- Y. Berthelot. “Lessons from Countries in Transition,” en Louis Emmerij, editor, *Economic and Social Development into the XXI Century*. Washington: Inter-American Development Bank, 1997, p. 329-344.
- M. Bruno y W. Easterly. *Inflation Crisis and Long-Run Growth*, National Bureau of Economic Research, Working Paper 5209. Cambridge, MA: The MIT Press, 1995.
- J. Carranza, L. Gutiérrez y P. Monreal. *Cuba: La Reestructuración de la Economía*. La Habana: Centro de Estudios sobre América, documento preliminar, enero de 1995.
- R. H. Castañeda and G. P. Montalván. “Transition in Cuba: A Comprehensive Stabilization Proposal and Some Key Issues,” in *Cuba in Transition— Volume 3*. Washington: ASCE, 1993, pp 11-72.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). *Estudio Económico de América Latina y el Caribe 1995-1996*. Santiago de Chile: CEPAL, 1996.
- J. M. Dean, S. Desai y James Riedel. *Trade Policy Reform in Developing Countries since 1985*, World Bank Discussion Paper No. 267, 1994.
- R. Dornbusch. “Lessons from Experiences with High Inflation,” *The World Bank Economic Review*, Vol. 6, No. 1 (1992), pp. 13-31.
- W. Easterly. “When is Stabilization Expansionary?” *Economic Policy*, No. 22 (1996), pp. 65-107.
- Economic Commission for Europe. *Economic Survey of Europe in 1994-1995*. New York: United Nations.
- S. Edwards. “Introduction” in *Capital Controls, Exchange Rates, and Monetary Policy in the World*

- Economy*, edited by S. Edwards. New York, NY: Cambridge University Press, 1995.
- European Bank for Reconstruction and Development. *Transition Report*, 1994 & 1995.
- S. Fischer, R. Sahay and C. Végh. "Economies in Transition: The Beginnings of Growth," *The American Economic Review* (May 1996a), pp. 229-233.
- S. Fischer, R. Sahay and C. Végh. "Stabilization and Growth in Transition Economies: The Early Experience," *The Journal of Economic Perspectives* (Spring 1996b), pp. 44-66.
- P. Meller. *Un siglo de economía política chilena (1890-1990)*. Santiago de Chile: Editorial Andrés Bello, 1996.
- S. Rebelo and C. A. Végh. "Real Effects of Exchange-Rate-Based Stabilization: An Analysis of Competing Theories," National Bureau of Economics Research, *Macroeconomics Annual 1995*. Cambridge, MA: The MIT Press, 1995.
- D. Rodrik. "Trade and Industrial Policy Reform," in *Handbook of Development Economics*, Vol. III, edited by J. Behrman and T.N. Srinivasan (1995), pp 2925-2982.
- J. Sachs. "Comments to Rebelo and Végh," *Macroeconomics Annual 1995*. Cambridge: The MIT Press.
- J. Sachs. "The Transition at Mid Decade," *The American Economic Review* (May 1996a), pp. 128-133.
- J. Sachs. "Economic Transition and the Exchange-Rate Regime," *The American Economic Review* (May 1996b), pp. 147-152.
- T. Sargent. "The Ends of Four Big Inflation," in R. E. Hall, ed., *Inflation: Causes and Effects*. Chicago: University of Chicago Press, 1982, pp. 41-97.
- R. Sahay and C Végh. *Inflation and Stabilization in Transition Economies: A Comparison with Market Economies*, IMF Working Paper, January 1995.
- V. Thomas y J. Nash. "Reform of Trade Policy: Recent Evidence from Theory and Practice," *World Development Research Observer*, No. 6 (1991), pp 219-240.
- J. Tobin. *Essays in Economics: National and International*, Vol. 4. Cambridge, MA: The MIT Press, 1996.
- C. Végh. "Stopping High Inflation," *IMF Staff Papers*, Vol 39, No. 3 (September 1992), pp. 626-695.
- John Williamson. "The Washington Consensus Revisited," en Louis Emmerij editor, *Economic and Social Development into the XXI Century*. Washington: Inter-American Development Bank, 1997, pp. 48-61.
- World Bank. *From Plan to Market: World Development Report 1996*. New York: Oxford University Press, 1996.