

La inserción en cadenas globales de valor como complemento del desarrollo territorial: el cacao de Baracoa

The insertion in global value chains as a complement to territorial development: Baracoa's cocoa

Mahé Sosa Arencibia*

ARTÍCULO ORIGINAL | Recibido: 20 de julio de 2018
Aceptado: 15 de septiembre de 2018

Resumen

La inserción internacional en los marcos del modelo global de acumulación implica un vínculo con las cadenas globales de valor y es, en ese contexto, condición esencial para procesos de desarrollo que se emprendan a cualquier nivel, aun cuando la inserción *per se* no implica automáticamente el desarrollo. En Cuba, si bien se evidencia una coyuntura favorable para el avance de proyectos de desarrollo local, y se reconoce la necesidad de lograr la inserción internacional en estas cadenas, persisten un conjunto de factores legales, financieros e institucionales que obstruyen las posibilidades de inserción territorial. Tomando en consideración la identificación de estos elementos, la caracterización del mercado mundial del cacao y su cadena productiva en Baracoa, se determinan las perspectivas de inserción externa para el cacao baracoense, llegando a trazar tres grandes acciones contentivas de otras más específicas, que buscan: I) tener un producto con capacidad para atraer la inversión extranjera; II) modificar el contexto legal, financiero e institucional, en aras de facilitar la inserción del pequeño productor local; y III) promover el desarrollo municipal, a partir de los beneficios derivados de la inserción en la cadena global de valor.

Palabras clave

Cacao, cadenas globales de valor, Cuba, desarrollo local, inserción internacional.

Abstract

*The international insertion implies a bond with the global chains of value at the present and it is, in that context, essential condition for development processes that are undertaken at any level, still when the insert *per se* it is not implied the development automatically. In Cuba, still when a favourable juncture is evidenced for the advance of projects of local development, and the role of the international insert in these chains is recognized, a group of legal, financial and institutional factors obstruct the possibilities of territorial insert. Taking in consideration the identification of these elements, the characterization of the world market of the cocoa and the productive chain of the cocoa in Baracoa, the perspectives of external insert are determined for the cocoa baracoense, ending up tracing three big actions and other more specific: I) to have a product with capacity to attract the foreign investment; II) to modify the legal, financial and institutional context, for the sake of facilitating the insert of the small local producer; and III) to promote the municipal development, starting from the derived benefits of the insert in the global chain of value.*

Keywords

Cocoa, Cuba, global chains of value, international insert, local development.

* Doctora en Ciencias Económicas. Centro de Investigaciones de Economía Internacional. mahe@ciai.uh.cu

Introducción

La temática del desarrollo local ha resurgido con fuerza en las últimas décadas. Si bien durante años los estudios sobre el desarrollo se centraron en un enfoque macroeconómico, a partir de la segunda mitad de los años setenta del pasado siglo se incorpora al territorio en el análisis del proceso de desarrollo. Ello se explica en buena medida por la significación de las características del modelo global de acumulación (MGA), o lo que es lo mismo, por el reto que ha representado para los territorios adecuarse a un contexto económico en el que gran parte de la producción, el comercio y las finanzas ocurren fragmentadas a nivel global y estructuradas en cadenas globales de valor (CGV) bajo las lógicas de funcionamiento del capital transnacional, lo que además implica que la inserción internacional en este marco está condicionada, también, a las lógicas de beneficio de las cadenas.

La consolidación del MGA ha transformado, además, los criterios competitivos y de rentabilidad de todos los actores económicos, acorde a las exigencias, funcionamiento y lógicas gananciales globales de las CGV, y ha redefinido las potencialidades de inserción competitiva, trasladando sus ejes de las economías de países, como un todo, a sectores económicos determinados y localidades específicas.

En medio de este escenario está Cuba con una economía en desarrollo y dependiente en gran medida del sector externo, lo que lleva a considerar la inserción internacional como un elemento indispensable en el proceso de desarrollo del país. El proceso de transformaciones en que se encuentra inmersa la nación, agrupadas en lo que se conoce como Actualización del Modelo Económico y Social Cubano, en marcha desde 2011, ha reconocido la necesidad y ha abierto el espacio para la implementación de estrategias locales de desarrollo a partir de emprendimientos locales, por lo que existe una coyuntura favorable a nivel nacional para la puesta en marcha de proyectos de desarrollo a escala local. Aunque es importante mencionar que se despliegan desde hace ya varios años experiencias de este tipo en diferentes territorios (Alonso, 2004, 2012; Campos, 2011).

Más recientemente, en el Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social hasta 2030: Propuesta de Visión de la Nación, Ejes y Sectores Económicos Estratégicos (2016), se reconoce que el país necesita lograr “una inserción en la economía internacional ventajosa y dinámica, basada en la sustitución efectiva de importaciones y el alcance de altos niveles de exportación, en especial de alto contenido tecnológico, capaces de competir en calidad, precios e integrarse a cadenas globales de valor” (PCC, 2016, p. 32). Sin embargo, la experiencia existente indica que las estrategias locales de desarrollo que se implementan en territorios cubanos al presente se apoyan fundamentalmente en recursos internos y no exploran las potencialidades de inserción competitiva en CGV.

Es conocido que la inserción en cadenas globales de valor no asegura *per se* una ubicación en la senda de desarrollo, es más, una inserción inapropiada pudiera resultar contraproducente a tal proceso. Sin embargo, insertarse a la cadena pudiera significar una entrada de recursos financieros estable que coadyuvaría a la dinámica económica del territorio, en tal sentido se ha señalado: “El enfoque de cadenas de valor es importante para cumplir el propósito de incrementar las exportaciones de manera competitiva y estable en el mercado mundial en la actualidad. En pos de ese objetivo, Cuba precisa insertarse en cadenas globales de valor, más allá de que sea posible realizar exportaciones puntuales prescindiendo de este canal” (Anaya, 2015, p. 3).

Pero insertarse en las cadenas globales de valor no resulta simple, sobre todo si se trata de cadenas agroindustriales, pues el mercado mundial de alimentos está liderado por fuertes cadenas de supermercados que establecen, desde la demanda, las normas o estándares que los países que aspiran incorporarse deben cumplir, lo cual viene a ser, además, un mecanismo de regulación de la cadena. Es importante, entonces, conocer los mecanismos de funcionamiento de las cadenas globales; así como los estándares específicos que las cadenas determinan, diferentes según el sector y tipo de cadena. Solo así será posible el diseño de estrategias encaminadas a insertarse a la cadena con una actividad específica.

Este trabajo persigue, entonces, proponer acciones que coadyuven a la inserción competitiva

global del cacao producido en el municipio de Baracoa, en pos de su desarrollo territorial. Para ello se parte de una síntesis de los elementos teóricos fundamentales que explican el rol que desempeñan en el presente las cadenas globales de valor en los procesos de inserción externa y sus vínculos con el desarrollo local, particularizando en el enfoque de negocios inclusivos como una forma de inserción de la pequeña escala a la cadena global de valor. En un segundo momento se examina el contexto legal, financiero e institucional existente hoy en el país, lo que permite determinar los factores que viabilizan u obstruyen la inserción territorial en estas cadenas. Por último, se proponen algunas acciones que persiguen coadyuvar a la inserción del cacao baracoense en cadenas globales de valor, partiendo de la caracterización del mercado internacional del cacao y la cadena productiva del cacao en Baracoa.

Desarrollo local e inserción externa: Apuntes teórico-conceptuales

El análisis de la problemática del desarrollo ha estado presente durante décadas en el pensamiento económico universal. Como es conocido, las últimas décadas han dejado ver un importante realce del nivel local en los estudios sobre el desarrollo, motivado en buena medida por la significación de las características del MGA o, lo que es lo mismo, por el reto que ha representado para los territorios adecuarse a un contexto económico en el que la producción, el comercio y las finanzas están estructuradas en cadenas globales de valor; o sea, diseminadas a nivel global pero articuladas bajo las lógicas de funcionamiento del capital transnacional.

Esto implica, además, que la inserción internacional en este marco está condicionada a las lógicas de beneficio de estas cadenas, aunque por supuesto no ha de ignorarse que existen otras vías en los marcos de los procesos de integración. Todo ello ha representado un incremento de la competencia en los mercados internacionales y en este contexto la inserción competitiva no refiere como un todo a la economía de un país, sino a sectores económicos determinados, pequeñas y medianas empresas, y localidades o territorios específicos.

El desarrollo económico local es concebido como:

Un proceso de crecimiento y cambio estructural que se produce como consecuencia de la transferencia de los recursos de las actividades tradicionales a las modernas, de la utilización de las economías externas y de la introducción de innovaciones, y que genera el aumento del bienestar de la población de una ciudad, una comarca o una región. Cuando la comunidad local es capaz de utilizar el potencial de desarrollo y de liderar el proceso de cambio estructural, la forma de desarrollo se puede convenir en denominar desarrollo local endógeno o simplemente desarrollo endógeno. (Vázquez, 2000, p. 53)

Los estudios sobre esta temática han sido abordados en los últimos años desde diversas perspectivas y, entre las más importantes, la referida al vínculo local-global. El espacio global-local es, a pesar de la paradoja que incorpora, un par inseparable. Lo fundamental de los procesos de desarrollo local es lograr al mismo tiempo la especificidad de lo local con la integración necesaria en los procesos que trascienden las sociedades locales y regionales.

Las experiencias de desarrollo local se apoyan fundamentalmente en recursos internos, de ahí que algunos autores lo llamen indistintamente desarrollo local o desarrollo endógeno, pero no niegan la posibilidad de incorporar recursos exógenos. Más que una posibilidad, esto es una necesidad, mucho más si se piensa en un recurso indispensable para llevar a cabo cualquier proyecto, el recurso financiero, del cual no siempre disponen los territorios a lo interno. De ahí la importancia de conectar estas experiencias con el exterior.

Los procesos de desarrollo local requieren muchas veces atraer recursos externos a través de la inserción internacional y, en este empeño, no es posible obviar el papel de las cadenas globales de valor, pues la captación de recursos externos está subordinada a la lógica de funcionamiento de estas cadenas, en los marcos del modelo global de acumulación.

En tal contexto “las firmas y países que pretenden la inserción competitiva internacional están ‘obligados’ a asumir las condicionantes que impo-

ne la *competencia sistémica*¹ de las cadenas globales, y a encontrar los orificios de los mercados solo por las rutas que concede la red global (...) las excepciones han existido, pero han sido escasas y temporales” (Peña, 2012, p. 17).

Es imprescindible, entonces, conocer de estas cadenas sus características y modo de funcionamiento, para reconocer su papel en la inserción internacional y, por consiguiente, la manera en que las localidades pudieran acceder a recursos externos, de manera permanente, a fin de viabilizar una estrategia de desarrollo.

La concepción teórica de cadena de valor ha evolucionado a través de décadas. La CGV abarca el conjunto de actividades necesarias para generar un bien o servicio, que ocurren fragmentadas a nivel global y articuladas en una CGV. La cadena global de valor es, por tanto, la estructura central del modelo global de acumulación (Kaplinsky y Morris, 2002).

Concebir estrategias de desarrollo local basadas en la inserción externa precisa no solo conocer las CGV como agente fundamental en este propósito, sino considerar de manera esencial los negocios inclusivos como un nuevo enfoque de negocios o forma de desempeño empresarial, que en la práctica se torna instrumento concreto de aplicación de las estrategias locales de desarrollo y busca beneficiar a los sectores menos favorecidos de la sociedad a partir de su inclusión en la cadena de valor.

Normalmente la pequeña empresa que busca insertarse por su propia cuenta busca nichos de mercado que aún no están controlados por las grandes compañías. Pero si lo que se quiere es alcanzar la permanencia en el mercado, entonces los encadenamientos globales son la vía más adecuada en el contexto actual. Por su parte, la pequeña empresa que busca insertarse a través de los encadenamientos globales ya establecidos, se subordina a las empresas líderes por encontrarse en los eslabones inferiores de la cadena de su producto y luego busca mejorar su posición dentro de la cadena a través de un proceso de *upgrading* o escala-

miento.² De modo que las estrategias de inserción de un territorio y, en muchos casos, las de crecimiento, quedan en buena medida condicionadas por los procesos de escalamiento.

Hay que considerar de manera importante que la inserción de localidades o sectores en CGV no necesariamente traerá como resultado un crecimiento uniforme para el país, ni responderá forzosamente a la necesidad de desarrollo estructural de la economía. La economía avanzará solo en aquellos sectores o territorios que obedezcan a la lógica de funcionamiento de la CGV en cuestión. Por otra parte, el hecho de que la inserción en cadenas vincule solo a determinados sectores y territorios, implica que las políticas públicas tienen un rol protagónico a la hora de maximizar los beneficios que pueden obtenerse de la integración a las CGV. Para lograr ese efecto, dicha inserción debe estar acompañada de un conjunto de factores que permita a las empresas locales escalar los eslabones de la cadena, facilitando así la absorción de los potenciales beneficios derivados de dicha inserción.

Por último, es preciso enfatizar que, si verdaderamente la inserción del territorio en la economía global se asume como un factor para la promoción del desarrollo local, entonces las exigencias sociales, medioambientales y de capacitación que el desarrollo local propone y a las que aspira, son criterios y valores irrenunciables. El reto es entonces encontrar formas de inserción en CGV que sean coherentes con tales metas y valores.

La pregunta sería entonces cómo hacerlo y en ello está quizás uno de los mayores retos que tienen los territorios en la actualidad. Si bien es cierto que la respuesta a tal interrogante no resulta fácil, para lograr tal propósito los territorios requieren, necesariamente, contar con un conjunto de factores legales, financieros e institucionales que los asistan en este empeño.

¹ La *competencia sistémica* condiciona la participación y función de todos los eslabones de la cadena y asume de cada uno de ellos una actividad especializada, propiamente productiva o no, que define su competencia central (*core competence* es el término original en inglés).

² Proceso de desplazamiento de las actividades y funciones de los diferentes eslabones al interior de la cadena y de aparición y erosión de barreras competitivas y competencias centrales.

La inserción territorial en cadenas globales de valor: Un análisis del contexto cubano

En Cuba los temas de desarrollo local comienzan su despliegue en la década de los noventa del pasado siglo, aunque previamente se reconocen algunas incursiones puntuales. Sin embargo, la experiencia existente indica que las estrategias locales de desarrollo que se implementan en territorios cubanos se apoyan fundamentalmente en recursos internos y no exploran las potencialidades de inserción competitiva en CGV.

En aras de reflexionar sobre los principales factores legales, financieros e institucionales que, en el contexto cubano, viabilizan u obstruyen en la actualidad la inserción territorial en las CGV, hay que considerar que, para que un territorio logre insertarse internacionalmente, este ha de contar con una estrategia de desarrollo que lo conduzca a lograrlo. De modo que el análisis de los factores que inciden en la inserción territorial en CGV necesariamente obliga a referirse a los elementos que obstaculizan o viabilizan los proyectos de desarrollo local en el país.

Factores legales

El artículo 102, capítulo XI de la Constitución de la República de Cuba de 1976 (2009) le reconoce al municipio personalidad jurídica propia y, una vez que existe reconocimiento constitucional de personalidad jurídica al municipio, es necesario precisar las *competencias*³ del mismo. Para lo anterior, es preciso tener idea clara de los objetivos.

Sin embargo, en el entorno cubano no es tan así; en Cuba los municipios no tienen definidas "sus competencias", estas están delimitadas para las instituciones a nivel sectorial o ramal. No están definidas las competencias municipales, pero tampoco del nivel provincial y nacional, por lo que las funciones con frecuencia se superponen al no quedar establecidos los límites. Se carece de ins-

trumentos legales que fortalezcan el marco normativo para el desarrollo local, lo cual constituye una limitación para la implementación de proyectos de desarrollo local y más aún para lograr insertarse internacionalmente.

Factores financieros

Según el Artículo 43 del Decreto-Ley No. 192, De la Administración Financiera del Estado, de 8 de abril de 1999, el municipio cubano tiene como fuente de recursos financieros, las siguientes: los ingresos cedidos, los ingresos participativos y las transferencias directas.

La revisión de las fuentes de ingresos municipales da muestra del poco espacio de decisión que poseen los municipios cubanos en cuanto a la determinación de los mismos, predominando el papel solo recaudador de los gobiernos municipales en la formación del presupuesto. Resulta evidente la ausencia de mecanismos regulatorios que permitan a los municipios obtener fondos propios, a partir de su gestión y la capacidad de hacer uso del superávit derivado de su actuar. En la actualidad los municipios que obtengan superávit deben aportar este al presupuesto de la provincia,⁴ lo cual puede provocar un efecto negativo en la actividad municipal.

Por otra parte, la fuerte centralización del modelo financiero impide a los órganos provinciales y municipales asumir decisiones en torno a las inversiones, lo que ocasiona que el gobierno y las direcciones municipales desconozcan muchas veces la planificación física y el uso de las instalaciones en su territorio. Ello se traduce en un insuficiente aprovechamiento de la inversión extranjera en sus vínculos con el desarrollo local, entre otras cuestiones.

En los últimos años se plantea que el municipio debe ser capaz de prestar un considerable número de servicios públicos con tributos locales. Pero, para establecer en Cuba un modelo de financiación municipal donde el rol protagónico lo tengan los tributos locales, tendría que comenzarse por el reconocimiento a los entes municipales de una potestad normativa tributaria.

³ "El conjunto de funciones y potestades que el ordenamiento jurídico atribuye a cada Ente o a cada órgano y que unos y otros están autorizados, y obligados, a ejercitar" (Díaz, 2011, p. 46).

⁴ Artículo 30 apartado 2 de la Ley No. 112/2011.

A pesar de los avances que suponen la Contribución para el Desarrollo Sostenible de los Municipios y las Iniciativas Municipales para el Desarrollo Local (IMDL), la autonomía local en el ámbito financiero es insuficiente. Persisten trabas burocráticas que entorpecen la ejecución de cronogramas en el período previsto.

Factores institucionales

Al analizar el caso de Cuba en el ámbito institucional ha de considerarse la total carencia de una cultura descentralizadora de los gobiernos territoriales. Estos procesos de centralización y concentración política, administrativa, económica y fiscal, bastante marcados en el país, que devienen escasa autonomía en las estructuras locales, constituyen un freno para el desenvolvimiento de proyectos de desarrollo local y, por consiguiente, para lograr la inserción territorial en cadenas globales de valor.

En el contexto de actualización del modelo económico y social cubano es indispensable avanzar en el camino de la descentralización, conservando cierto nivel de centralización, que permita lograr un balance adecuado en la toma de decisiones. No se trata en absoluto de promover nichos de desarrollo territorial independientes, desarticulados, sino, por el contrario, de otorgar a las localidades la autonomía necesaria para desplegar estrategias de desarrollo concebidas desde ese nivel, pero que complementen la estrategia de desarrollo nacional, la que obviamente se diseña desde un nivel macro.

En los municipios cubanos hay un predominio del enfoque sectorial sobre el territorial-integral, lo cual limita muchas veces la articulación efectiva de las estructuras de gobierno con diversos actores socioeconómicos del territorio. Puede decirse que la coexistencia de formas diversas de concebir el desarrollo local limita la coherencia de los planes estratégicos municipales, por lo que se hace necesario alcanzar un enfoque más integral del desarrollo local, que contemple cada una de las partes que lo componen, de una forma coherente y articulada.

Adicionalmente se puede apuntar que, paralelo a la implementación de los lineamientos, ocurren cambios estructurales y de funcionamiento en los Órganos Locales del Poder Popular en aras de su fortalecimiento, lo cual se experimenta en

las provincias de Artemisa y Mayabeque. El nuevo modelo de gestión local podría responder de manera más efectiva a las demandas de la población a partir de una planificación trazada desde abajo; sin embargo, algunos de los hacedores de estas estrategias apuntan que hay nuevas medidas que, lejos de facilitar estos procesos, hacen perdurar los obstáculos (Hernández, Figueroa, Núñez, Armas y Alcázar, 2014).

Perspectivas de inserción externa en cadenas globales de valor para el cacao baracoense

El mercado internacional del cacao está dominado por un reducido número de grandes empresas, que controlan los canales de distribución y los precios, y concentran el procesamiento del cacao.⁵

Tradicionalmente, las empresas pertenecientes a este sector estuvieron sometidas a determinadas normas de control, las normas o estándares públicos; pero más recientemente han ido apareciendo nuevas normas o estándares: los llamados estándares privados, que se suman a los tradicionales y que han tenido un fuerte impacto en la estructura de las redes empresariales y en la dinámica competitiva de los productores agrícolas e industriales. Estos estándares son estipulados por las empresas líderes del sector y vienen a ser, en el presente, instrumentos reguladores de la economía agrícola global y criterios competitivos que determinan la inserción de los productores locales en las CGV, así como su acceso a los mercados de venta. El cumplimiento de tales estándares es condición para el acceso a los mercados de venta y, por tanto, son los criterios competitivos para los productores, e instrumentos de control y regulación de la cadena (*supermarket chains*).

Los estándares privados que las grandes multinacionales establecen constituyen no solo un mecanismo de control de la cadena, sino también barreras a la entrada para pequeños productores, sobre todo si se considera que la producción de

⁵ Tres empresas procesan el 40% de las pepas de cacao del mundo: Archer Daniels Midland (ADM), Barry Callebaut, y Cargill Incorporated (ICCO, 2010).

cacao está altamente concentrada en unos pocos países en desarrollo, que se caracterizan por un desarrollo básico de su agricultura.

El oriente cubano es uno de los territorios beneficiados por las condiciones climatológicas requeridas para el cultivo del cacao, de modo que se produce allí un cacao de altísima calidad. La provincia de Guantánamo y el municipio de Baracoa dentro de ella, reúne alrededor de un 51%-76% de la producción total de cacao en el país.

Considerando que esta investigación persigue proponer acciones que coadyuven a la inserción competitiva global de un producto cubano en pos del desarrollo territorial, se ha estimado oportuna la selección de un producto-territorio que guarden una estrecha relación entre uno y otro o lo que es lo mismo, que exhiban una identificación, que se reconoce tanto a nivel nacional como internacional, razón por la cual se ha seleccionado como ejemplo en la investigación el cacao producido en Baracoa. Resulta necesario, entonces, conocer los elementos esenciales que caracterizan la actividad cacaotera en el municipio.

La cadena productiva del cacao de Baracoa está compuesta por seis eslabones: producción de posturas, producción de cacao, acopio, beneficio, proceso industrial y comercialización. El destino fundamental del cacao es el consumo doméstico, sin embargo, este es un rubro que goza de gran aceptación en los mercados internacionales. Para el mercado exterior, el cacao se comercializa mayoritariamente en grano, aunque la manteca de cacao cubana tiene también una amplia demanda desde la Unión Europea.

El cacao cubano ha logrado insertarse en el mercado externo a través de la exportación. Esta perspectiva de inserción, conocida como *relaciones de mercado* (*arm's-length or market-based relationships*), resulta una vía de inserción que garantiza un ingreso, pero no asegura una permanencia en la cadena, y menos aún una dinámica de desarrollo. Si bien en las condiciones de la economía cubana, como de cualquier otra economía en desarrollo, no debe desecharse ninguna vía de colocación en el mercado externo, acorde al propósito central de esta investigación, lo más deseado sería encontrar para el cacao producido en Baracoa una vía de inserción al mercado externo que supere la perspectiva anterior, esto sería a partir de lograr

relaciones en la red de la cadena (*a network-type of relationship*).

Esta vía de inserción constituye el ámbito en el que ocurre, en la actualidad, el proceso de externalización y segmentación de las actividades de la CGV. Por ende, es el ámbito que determina las posibilidades de escalamiento (*upgrading*, como es conocido en inglés) y con ello, las posibilidades de lograr una dinámica competitiva de crecimiento y desarrollo. La propuesta de acciones que se haga para coadyuvar a la inserción externa del cacao baracoense deberá estar por tanto encaminada a que este logre aprehender una de las actividades segmentadas de alguna de las más importantes CGV dedicadas a la fabricación de chocolatería.

En este sentido, se conoce que muchas de las grandes transnacionales de procesamiento de chocolatería se concentran en la Unión Europea, aunque Estados Unidos alberga una parte no menos significativa de empresas líderes del sector, con lo cual las transnacionales estadounidenses podrían ser consideradas como posibles vínculos de inserción para productores cubanos. Aunque por supuesto el bloqueo económico que la nación nortea impone a la Isla seguiría siendo un freno importante en este propósito en particular, e incluso repercute, en sentido general, en el propósito de lograr la inserción de territorios cubanos a las CGV.

Al mismo tiempo, el propósito de insertar al cacao baracoense en una CGV tiene como premisa el cumplimiento de los estándares privados por parte de los productores de cacao, lo cual obviamente requiere de una disposición de recursos financieros, que deberá derivar de la inversión extranjera a través de la cual se materializa la inserción a la cadena, cuyas normativas las define el país en su Ley de Inversión Extranjera.

Cuba debe buscar insertarse a una CGV del cacao, con la actividad de producción de cacao en grano y de los restantes derivados, resaltando que posee un *cacao fino de aroma y orgánico*. Es en esa área donde existen las mayores potencialidades para la captación de ingresos externos y donde la inserción externa resultaría más provechosa, pero lograrlo precisa diseñar un grupo de acciones que favorezcan ese propósito, buscando atraer inversión extranjera en esa área.

Para ello se siguió la siguiente ruta crítica: se estudiaron las fortalezas, debilidades, amenazas y

Mahé Sosa Arencibia

oportunidades de la actividad en el municipio; se estudiaron las experiencias de algunos países en desarrollo productores y exportadores de cacao que han sido tomados como referencia; se estudiaron las tendencias del mercado mundial para los diversos rubros del producto. Y se propone, entonces, un grupo de acciones conducentes a coadyuvar a la inserción del cacao cubano en el mercado exterior, aprovechando los diferentes segmentos y nichos de tal mercado que permitan la inserción de empresas locales cubanas en cadenas globales de valor, en los eslabones que favorezcan el progreso del territorio.

Es importante aclarar que aún cuando existen métodos de análisis estratégico mucho más avanzados en la actualidad,⁶ se selecciona la Matriz FODA por ser un método de diagnóstico rápido de la situación para cualquier organización o actividad económica local en este caso, en términos de los factores internos y externos que la afectan, y es además el método más conocido y usado en las investigaciones en el país (Ballesteros y otros, 2010; Ponce, 2007)).

La metodología consiste en identificar en la matriz las *fortalezas* y *debilidades* (análisis interno), y las *oportunidades* y *amenazas* (análisis externo), para luego poder, en función de ellas, hacer un análisis conducente a elaborar estrategias que permitan a la organización o actividad económica local desarrollarse de una forma competitiva dentro del contexto en el cual se encuentra (tabla 1).

⁶ Entre los métodos de análisis estratégico más usados a nivel internacional actualmente están modelos como el de los 5 *Drivers*-Impulsores, 7S, o los de 9 y 13 clusters de Fleisher & Bensoussan (2007), y Ezendu (s.a.)

Tabla 1. Análisis FODA-cacao Baracoa

Análisis FODA	Fortalezas (F)	Debilidades (D)
	<p>F1. Se dispone de cultura y conocimiento técnico para la producción de cacao.</p> <p>F2. Existen unidades de ciencia y tecnología en los propios escenarios productivos que han diseñado tecnologías aplicables a la producción y permite capacitar a los participantes de la cadena productiva.</p> <p>F3. Se dispone de cultivares y clones de probada adaptabilidad que permiten la obtención de altos rendimientos.</p> <p>F4. Se dispone de un cacao de alta calidad, ya que es del tipo fino.</p> <p>F5. Existen potencialidades naturales para incrementar la producción de cacao.</p> <p>F6. La rama cacaotera es fuente de empleo para más de 4 mil habitantes de las montañas.</p> <p>F7. No existen en el país enfermedades o plagas agresivas para este cultivo.</p>	<p>Segmento agrícola:</p> <p>D1. Desplazamiento y vejez de las plantaciones; pocas áreas con cacao en desarrollo.</p> <p>D2. Poca producción de posturas.</p> <p>D3. Poca aplicación de medidas de conservación de suelo.</p> <p>D4. Falta de fertilizantes y drenaje.</p> <p>D5. Recursos faltantes o fuera de calendario.</p> <p>D6. Insuficiente transporte animal y automotor.</p> <p>D7. Insuficiente capacitación a técnicos y productores.</p> <p>Segmento beneficio:</p> <p>D8. Insuficiente capacidad, cantidad y mal estado constructivo de los puntos de recibo y centros de beneficio.</p> <p>D9. Insuficiente capacidad de fermentación en cajas de maderas y plataformas.</p> <p>D10. Insuficientes medios de transporte.</p> <p>D11. Inexistencia de laboratorio de certificación de la calidad.</p> <p>D12. Mal estado constructivo de los patios de secado.</p> <p>D13. Insuficiente capacidad de almacenaje.</p>
<p>Oportunidades (O)</p> <p>O1. Alta demanda de cacao por la industria confitera nacional para sustituir importaciones.</p> <p>O2. Existencia de clientes potenciales para el cacao y sus derivados en el mercado externo, especialmente por la calidad de cacao cubano, del tipo fino.</p> <p>O3. Existencia de clientes locales para el aprovechamiento de la pulpa del cacao para la elaboración de subproductos.</p>	<p>Estrategias (FO)</p> <p>Fortalecer la plataforma de servicios de investigación del municipio y orientarla a la atención de las necesidades de los productores y procesadores del rubro.</p> <p>Promover la oferta exportable del cacao de Baracoa en los mercados internacionales, proyectando una imagen de diferenciación de dicho producto y sus derivados.</p> <p>Fortalecer y ampliar de manera concertada la base productiva con tecnologías apropiadas orientadas a incrementar la productividad y calidad del producto, a partir de la captación de inversión extranjera, que propicie transferencias tecnológicas y de este modo iniciar un proceso de upgrading, que a su vez se transcriba en mayores beneficios.</p>	<p>Estrategias (DO)</p> <p>Recuperar plantaciones a través de la renovación y el fomento de nuevas áreas con vocación para el cultivo.</p> <p>Fortalecer la asociatividad de los pequeños productores de cacao y mejorar las capacidades para el manejo del negocio, con planes de capacitación que le den una visión empresarial de coordinación y cooperación, y les actualice sobre el comportamiento del mercado mundial del cacao.</p>

Amenazas (A)	Estrategias (FA)	Estrategias (DA)
<p>A1. Cambios de precios en el mercado internacional.</p> <p>A2. Insuficiente fuerza de trabajo, debido a su envejecimiento y migración.</p> <p>A3. Plagas y enfermedades.</p> <p>A4. Desastres naturales.</p> <p>A5. Infraestructura vial en mal estado.</p> <p>A6. Regulaciones sobre calidad e inocuidad de los alimentos.</p>	<p>Orientar la formación de los recursos humanos del municipio para que satisfagan los requerimientos del mercado internacional para este rubro.</p> <p>Implementar sistemas de aseguramiento de la calidad, inocuidad y condición orgánica que respondan a los estándares privados internacionales.</p> <p>Impulsar un sistema de información que genere, sistematice y difunda información especializada y actualizada sobre la oferta y el comportamiento de la demanda del cacao a nivel internacional.</p>	<p>Mejorar las condiciones de comunicación vial e infraestructura en las zonas de producción de cacao.</p> <p>Asegurar que los productores y procesadores de cacao conozcan los estándares privados del sector y facilitar su acceso a registros, certificaciones y autorizaciones, evitando mecanismos legales burocráticos.</p>

Fuente: Elaboración propia a partir de INIE (2015).

A partir de este resultado, y de los elementos antes citados, se propone concretamente:

1. Promover una mejora del producto, acorde a los requerimientos que demandan las empresas líderes del sector a nivel internacional
 - Recuperar plantaciones a través de la renovación y el fomento de nuevas áreas con vocación para el cultivo.

Mejorar las condiciones de comunicación vial e infraestructura en las zonas de producción de cacao.

 - Implementar sistemas de aseguramiento de la calidad, inocuidad y condición orgánica, que respondan a los estándares privados internacionales.
 - Fortalecer la plataforma de servicios de investigación del municipio, y orientarla a la atención de las necesidades de los productores y procesadores del rubro.
 - Impulsar un sistema de información que genere, sistematice y difunda información especializada y actualizada sobre la oferta y el comportamiento de la demanda del cacao a nivel internacional.
 - Orientar la formación de los recursos humanos del municipio para que satisfagan los requerimientos del mercado internacional para este rubro.
 - Promover la oferta exportable del cacao de Baracoa en los mercados internacionales, proyectando una imagen de diferenciación de dicho producto y sus derivados.

Para ello es preciso diversificar la participación del producto cubano en ferias internacionales de reconocido prestigio en esta área. Algunas de ellas son: Salón del Chocolate, París, Francia; ISM, Colonia, Alemania; Chocolate Week, Londres, Reino Unido.

2. Implementar cambios en el contexto legal, financiero e institucional que faciliten la inserción de productores de cacao de Baracoa en la cadena global de valor
 - Asegurar que los productores y procesadores conozcan los estándares privados del sector y facilitar su acceso a registros, certi-

ficaciones⁷ y autorizaciones, evitando mecanismos legales burocráticos.

- Adecuar el marco legal a los requerimientos de los pequeños negocios agrarios, sus posibilidades de atraer inversión extranjera, ampliando su capacidad de gestión comercial internacional y contribuir de este modo al desarrollo del propio municipio.

Esto precisa realizar algunas modificaciones a la Ley de Inversión Extranjera, aprobada en Cuba en 2013.

Esta ley establece en su capítulo II, sección primera, artículo 3 que “los jefes de los órganos, organismos de la Administración Central del Estado o entidades nacionales patrocinadores de inversión extranjera presentan anualmente dentro del primer trimestre siguiente al cierre de cada año, sus propuestas de Oportunidades de Inversión Extranjera al Ministerio del Comercio Exterior y la Inversión Extranjera para su inclusión en la Cartera de Oportunidades de Inversión Extranjera” (Ministerio de Justicia, 2014), y la presentación de oportunidades de inversión extranjera, según el artículo 4 de la misma sección, *se debe corresponder con la política general y sectorial de inversión extranjera aprobada por el Consejo de Ministros.*

En la sección tercera del propio capítulo se añade en su artículo 9.2 que “si publicada la Cartera de Oportunidades de Inversión Extranjera surgieran intereses de negocios distintos a las propuestas incluidas en la misma, se valora por el Ministerio del Comercio Exterior y la Inversión Extranjera la factibilidad de su promoción, siempre que se correspondan con las políticas sectoriales aprobadas y se acepten como Oportunidad de Inversión Ex-

tranjera conforme a lo establecido en el presente Reglamento” (Ministerio de Justicia, 2014).

Continúa en su capítulo VIII, artículo 19.2, planteando que “si se tratase de una empresa de capital totalmente extranjero, el Ministerio del Comercio Exterior y la Inversión Extranjera indica al inversionista, la entidad cubana responsable de la rama, subrama o de la actividad económica en la que pretende realizar su inversión, con la que debe analizar su proposición y obtener la correspondiente aprobación escrita” (Ministerio de Justicia, 2014).

Acorde al propósito de promover la inserción en cadenas globales como forma de acceder al mercado internacional en el contexto actual, y favorecer así procesos de desarrollo a escala local, se considera que la ley debería incluir la posibilidad de que los propios productores locales, organizados en diferentes modalidades y mediante sus instancias territoriales, esto es el gobierno municipal, pongan a consideración de los niveles correspondientes (Ministerio del Comercio Exterior y la Inversión Extranjera), propuestas de inversión extranjera que logren identificar y le sean de interés, y así obtener un mayor beneficio de la inversión extranjera en sus vínculos con el desarrollo local.

En este sentido, se propone también que en su capítulo VIII, Artículo 21.1,⁸ el cual establece los elementos que se tienen en cuenta para la aprobación de propuestas de inversión extranjera, se incluya que tal aprobación debe considerar no solo el *sector, la modalidad y las características de la inversión extranjera*, como se establece, sino también *el desarrollo local-territorial*, que dicha inversión va a favorecer.

- Modificar el contexto financiero actual en los municipios, creando mecanismos regulatorios que reconozcan la posibilidad a los entes locales de obtener fondos propios derivados de la inversión extranjera y hacer uso de ellos en

⁷ Las certificaciones internacionales son muy valoradas en el comercio mundial, lo que garantiza la calidad del producto, la conservación del medioambiente y las condiciones sociales y laborales de los productores, adicionalmente son necesarias para contar con una certificación de calidad hay que aplicar la trazabilidad del producto, que es un conjunto de acciones, medidas y procedimientos técnicos que permite identificar y registrar cada producto desde su origen hasta el final de la cadena de comercialización. Esto permite rastrear la cadena de producción y otorga a los consumidores la certeza del origen del producto y de las distintas etapas del proceso productivo.

⁸ La aprobación para efectuar inversiones extranjeras en el territorio nacional se otorga atendiendo al sector, la modalidad y las características de la inversión extranjera, por los órganos del Estado siguientes: a) el Consejo de Estado; b) el Consejo de Ministros; y c) el jefe del organismo de la Administración Central del Estado autorizado para ello.

su propio ámbito, descentralizando de manera prudente el modelo financiero.

- Promover la creación o fortalecimiento de mecanismos institucionales que, desde el nivel local, aseguren la ejecución de las acciones propuestas en los puntos anteriores, su retroalimentación y el desarrollo de la actividad cacao-tera en el municipio.
3. Favorecer que la estrategia de desarrollo del municipio alcance la inserción en cadenas globales de valor
- Fomentar una actitud favorable de la sociedad civil de la localidad hacia la concepción del cacao de cara al mercado externo, a través de la captación de inversión extranjera.
 - Promover la concertación de intereses y acciones entre actores públicos y privados.
 - Fortalecer la asociatividad de los pequeños productores de cacao y mejorar las capacidades para el manejo del negocio, con planes de capacitación que le den una visión empresarial de coordinación y cooperación, y les actualice sobre el comportamiento del mercado mundial del cacao.
 - Fortalecer y ampliar de manera concertada la base productiva con tecnologías apropiadas orientadas a incrementar la productividad y calidad del producto, a partir de la captación de inversión extranjera, que propicie transferencias tecnológicas y de este modo iniciar un proceso de *upgrading*, aunque sea mínimo, que a su vez se transcriba en mayores beneficios para la localidad y sus habitantes.
 - Promover políticas públicas desde el municipio que aseguren la utilización de los beneficios derivados de la inserción, en el desarrollo de la propia actividad y de otras actividades económicas que se precise estimular en la localidad, así como el desarrollo de acciones en sectores priorizados que no son generadores de ingresos.
 - Impulsar, con los recursos financieros provenientes de la inversión extranjera, mejoras en la infraestructura y acciones encaminadas a superar las debilidades existentes detectadas, lo cual abriría mayores oportunidades para atraer futuras inversiones foráneas.

Este tercer y último punto es, sin dudas, el más importante en el empeño de relacionar la inserción en CGV con el desarrollo territorial. A pesar

de las restricciones del mercado, que suponen la proliferación de los estándares privados, cuando se logra insertar una actividad concreta a la CGV, incluso si esta actividad se incluye en algunos de los eslabones más bajos de la cadena, esto puede traer efectos favorables en pro de la reducción de la pobreza e incluso del desarrollo, pero para ello los beneficios resultantes de tal inserción deben ser administrados con políticas públicas que favorezcan estos fines.

Para Cuba la reducción de la pobreza es un propósito de la política del país y no existe la pretensión ni la ilusión de que pueda ser resuelto con las supuestas políticas de responsabilidad social de la cadena de valor, ni tampoco por el cumplimiento de los estándares de calidad a los que estas cadenas obligan. Pero sin dudas insertarse a la cadena global de valor generaría un grupo de efectos benéficos para el territorio y por consiguiente para sus habitantes, toda vez que generaría nuevos empleos, la mejora de los procesos a partir de nuevas tecnologías se traduciría en mejores condiciones de trabajo, dando un nuevo espacio a la incorporación de la mujer y adultos mayores en tareas que impliquen menor esfuerzo físico. Al mismo tiempo, la inserción a la cadena asegura flujos de ingresos estables que, administrados con políticas públicas y dentro de la lógica de las estrategias de desarrollo del municipio, coadyuvarían al desarrollo integral del territorio, lo que es, en definitiva, el fin deseado.

Conclusiones

- La inserción internacional es, en los marcos del MGA, condición esencial para procesos de desarrollo emprendidos a cualquier nivel, y está determinada por las lógicas y dinámicas que imponen las cadenas globales de valor.
- Los negocios inclusivos son una alternativa de inserción en cadenas de valor que buscan insertar a la pequeña escala en una relación de beneficio mutuo y constituyen, por tanto, una opción viable para la economía cubana.
- La experiencia existente indica un vacío en las estrategias locales de desarrollo en Cuba de la intencionalidad de lograr una inserción en cadenas globales de valor.

- En la organización municipal en Cuba puede apuntarse, al presente, la existencia de un contexto legal municipal indefinido e impreciso que, en criterio de la autora, constituye un importante obstáculo. Unido a un contexto financiero insuficiente, que limita las posibilidades del municipio de manejar con "cierta" autonomía sus recursos financieros, así como gestionar la obtención de nuevos recursos, y un contexto institucional desaprovechado, existen muchas instituciones en el ámbito municipal que funcionan desconectadas y promueven el desarrollo sectorial, más que territorial.
- Resulta muy confortante el marco de actuación municipal que se abre a partir de lo enunciado en los Lineamientos del VI Congreso del PCC en relación al desarrollo local (PCC, 2011); así como el reconocimiento expresado en el Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social hasta 2030 (PCC, 2016) acerca de la necesidad de la economía cubana de lograr la inserción en cadenas globales de valor, aunque se considera que el país está todavía en un momento de asimilación o reconocimiento de estos temas, pero persisten muchos obstáculos aún para llevarlos a la práctica.
- El cacao y sus derivados tienen una amplia demanda a nivel internacional y en el oriente cubano, especialmente en el municipio de Baracoa, se produce un cacao de reconocida calidad, con potencialidades para colocarse en una cadena global de valor; sin embargo, al presente solo se exporta como producto final.
- Si se desea insertar el cacao de Baracoa en una cadena global de valor, se debe trabajar en la adecuación de la oferta, bajo el enfoque de cadena global de valor, a las exigencias o estándares de las empresas transnacionales del sector.
- Las experiencias de inserción de países subdesarrollados latinoamericanos en cadenas, permiten aseverar que Cuba cuenta con condiciones desde el punto de vista de su oferta; sin embargo, para promover la inserción territorial en cadenas globales de valor es preciso hacer algunas modificaciones al contexto legal, financiero e institucional, que definen hoy la actuación en los municipios cubanos.
- El modelo socialista cubano significa una fortaleza importante en aras de promover el desarrollo local, a partir de los beneficios derivados de la inserción a la cadena global de valor.
- Resulta impostergable para la economía cubana comenzar a dar los pasos necesarios para promover la inserción en cadenas globales de valor.

Referencias bibliográficas

- ALONSO, A. M. (2004). Desigualdades Territoriales y Desarrollo Local. Consideraciones para Cuba. *Revista Economía y Desarrollo*, Edición Especial, Año XXXIV, 136, 150-168.
- _____. (2012). El desarrollo territorial a escala local. Visión crítica y referencias sobre Cuba (Tesis de doctorado). Universidad de La Habana, La Habana, Cuba.
- ANAYA, B. (2015). Articulación de cadenas de valor hortofrutícolas para la satisfacción de demandas. El caso de la cadena del mango en Santiago de Cuba (Tesis de doctorado). CEEC, Facultad de Economía, Universidad de La Habana, Cuba.
- BALLESTEROS, H. y otros. (2010). Análisis FODA. *Revista Uruguay de Enfermería*, 5 (2), 8-17.
- CAMPOS, J. M. (2011). Cuba frente al Desarrollo Local: consideraciones teórico-metodológicas y reflexiones para su aplicación. *Revista Economía y Desarrollo*, 146(1-2), Año XLII, 19-41.
- CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DE CUBA DE 1976. (2009). Editorial Pueblo y Educación, La Habana.
- DÍAZ, O. J. (2011). La autonomía municipal y el desarrollo local. Especial referencia a la autonomía financiera (Tesis de Maestría). Facultad de Derecho, Universidad de La Habana, La Habana, Cuba.
- EZENDU, E. (s. a.). *Competitive Intelligence*. Recuperado de <http://www.slideshare.net/ezendu>
- FLEISHER, C. & BENSOUSSAN, B. (2007). *Business and Competitive Analysis: Effective Application of New and Classic Methods*. New Jersey: Financial Times Prentice Hall.
- HERNÁNDEZ, J., FIGUEROA, G.; NÚÑEZ, J. R.; ARMAS, I. Y AL-CÁZAR, A.. (2014). Obstáculos al Desarrollo local en Cuba. Análisis y propuestas desde la gestión universitaria del conocimiento y la innovación. En Núñez, J. (ed.), *Universidad, conocimiento, innovación y desarrollo local* (53-80). La Habana: Editorial Universitaria Félix Varela.
- ICCO. (2010). Reporte Anual. Biblioteca del Parlamento Europeo, Eurostat.
- INIE. (2015). Documento de trabajo (presentación Power Point).

Mahé Sosa Arencibia

- KAPLINSKY, R. Y MORRIS, M. (2002). *A Handbook for Value Chain Research*. Recuperado de <http://www.ids.ac.uk/globalvaluechains/concepts/index.html>.
- MINISTERIO DE JUSTICIA. (2014). Ley de Inversión Extranjera. *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, (20 Extraordinaria). ISSN 1682-7511.
- PCC (2011). Resolución sobre Lineamientos de la Política Económica y Social del PCC y la Revolución. *Cubadebate*. Recuperado de <http://www.cubadebate.cu>
- _____. (2016). Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social hasta 2030: Propuesta de visión de la nación, ejes y sectores estratégicos. *Cubadebate*. Recuperado de <http://cubadebate.cu>
- PEÑA, L. (2012). El modelo de acumulación global y la inserción externa: experiencias para Cuba. *Revista Economía y Desarrollo*, 148(2), 13-27.
- PONCE, H. (2007). La matriz FODA: alternativa de diagnóstico y determinación de estrategias de intervención en diversas organizaciones. *Enseñanza e investigación en psicología*, 12(1), 113-130.
- VÁZQUEZ, A. (2000). Desarrollo endógeno y globalización. *Revista Eure*, XXVI(79), 53.