



Cuba Transition Project

Institute For Cuban & Cuban-American Studies
University of Miami



Esta publicación se hizo posible mediante el apoyo proporcionado por el Buró para América Latina y el Caribe, de la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, bajo los términos del Fallo No. EDG-A-00-02-00007-00. Las opiniones expresadas pertenecen al autor y no necesariamente reflejan el enfoque de la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional.

**INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA EN
LA CUBA POSTERIOR A CASTRO:
PROBLEMAS, OPORTUNIDADES
Y RECOMENDACIONES**

Preparado para el Proyecto de Transición de Cuba (CTP)
Instituto para Estudios Cubanos y Cubanoamericanos
Universidad de Miami

Por

Robert David Cruz*

*Al final del ensayo aparece una nota bibliográfica sobre el autor.

El autor desea agradecer a los profesores Jaime Suchliki y Antonio Jorge los valiosos comentarios aportados por ambos sobre una versión anterior de este ensayo. El autor es, por supuesto, el único responsable de cualesquiera errores u omisiones.

Resumen Ejecutivo

La historia de la transición económica desde el colapso del comunismo a fines de los años 1980 y comienzo de los 1990 brinda muchas lecciones para lo que Cuba podría esperar cuando finalmente inicie la senda de su transición. El camino de la transición ha sido más difícil que lo que pudo imaginarse inmediatamente antes de derrumbarse el comunismo. La casi exclusiva concentración de las políticas en la liberalización económica y la privatización de empresas del Estado no condujo a las entradas de capital extranjero y el rápido crecimiento económico y desarrollo prometidos para dichas economías. Las presentes estrategias de transición han reconocido cada vez más la importancia del buen funcionamiento de las instituciones sociales (el "buen gobierno") como el cimiento necesario de una economía de mercado que funcione correctamente. Sin embargo, la construcción de la infraestructura institucional requerida por una economía de mercado y necesaria para un éxito duradero en atraer la inversión extranjera directa ha resultado ser un proceso lento y difícil.

Se admite que la inversión extranjera directa es una de las piezas clave para sustentar una estrategia de transición económica, pero algunos de los determinantes de la IED son también los que caracterizan a una infraestructura institucional eficaz de una economía de mercado. Otros factores referentes al *riesgo sistemático o de mercado* son asimismo determinantes importantes de la IED. Y la comprensión básica de estos factores pueden ayudar a quienes formulen las políticas futuras.

En este ensayo se examina la experiencia reciente de Cuba en atraer la IED, se resumen algunos de los trabajos empíricos hechos sobre el vínculo entre el buen funcionamiento de las instituciones sociales y la IED, y se sacan lecciones para un futuro gobierno cubano que conduzca la transición hacia una economía de mercado. Igualmente se ofrecen recomendaciones generales en materia de políticas a seguir.

Los elementos clave necesarios para promover la IED se traslapan con los cimientos para un desarrollo económico exitoso de largo plazo. Estos elementos pueden resumirse en: estabilidad macroeconómica; mínima corrupción en los sectores público y privado de la economía; un código comercial, jurídico y regulatorio racional, consecuente con las necesidades esenciales de las economías de mercado; buenas estructuras de gobierno y de la sociedad civil; sólida infraestructura de capital físico y humano; y un fuerte sector exportador que provea suficientes entradas de divisas. En la tabla incluida más abajo se esbozan nuestras recomendaciones.

Las recomendaciones que requieren apoyo financiero de EE.UU. para la asistencia económica a Cuba durante la transición se fundan en la premisa de que es vital para los intereses de EE.UU. que Cuba emprenda con éxito su camino al desarrollo económico. Pero EE.UU. debe resistir la presión de adoptar incentivos fiscales especiales (rebajas tributarias o subsidios) para las empresas estadounidenses que inviertan en Cuba, que generen artificialmente ventajas competitivas que después resulte difícil suprimir. Estados Unidos debe limitar su papel económico a facilitar asistencia técnica en materia de políticas económicas y de creación de estructuras de gobierno y sociedad civil, proporcionando la asistencia financiera que se necesite para alcanzar la estabilidad macroeconómica, y encabezando un esfuerzo multinacional por suministrar el financiamiento requerido a fin de reconstruir la infraestructura física de manera en formas que fomenten el desarrollo económico en toda la Isla.

Resumen de Políticas Recomendadas

Prioridades:

- *Establecer la estabilidad macroeconómica — baja inflación y tipos de cambio estables.*
- *Desarrollar instituciones sociales compatibles con los mercados y que apoyen el crecimiento económico de largo alcance.*
- *Limitar en lo posible la corrupción.*
- *Fomentar el rápido crecimiento de empresas comerciales privadas orientadas a la exportación.*
- *Reconstruir la infraestructura física de la economía.*
- *Facilitar el desarrollo de aptitudes gerenciales empresariales necesarias para el éxito en una economía de mercado globalmente integrada.*

Estabilidad Macroeconómica:

- *Introducir una nueva moneda que establezca un tipo de cambio monetario racional y estable.*
- *Comprometerse a una política creíble de disciplina fiscal y monetaria.*
- *Establecer reservas de divisas necesarias para evitar presiones especulativas de corto plazo sobre la moneda. (Es probable que esto exija ayuda extranjera directa de EE.UU., mas preferiblemente del FMI.)*
- *Establecer un sistema tributario eficiente que pueda recaudar lo suficiente sin gravámenes fiscales excesivos ni excesivas deformaciones en los precios relativos de mercado.*

Instituciones sociales compatibles con los mercados:

- *Crear un sistema bancario funcional y mercados de capital internos caracterizados por un sistema bancario del sector privado descentralizado y competitivo que incluya la participación de la banca internacional.*
- *Implantar mecanismos y estructuras que aseguren la disponibilidad de crédito a empresas pequeñas y medianas y dé lugar a una amplia oferta de crédito para la adquisición de viviendas.*
- *Crear el equivalente de la Administración de EE.UU. para las Empresas Pequeñas (SBA).*
- *Recurrir a la pericia técnica internacional de EE.UU. para desarrollar las instituciones bancarias y crediticias de Cuba.*
- *Adoptar normas estrictas sobre la información y las transacciones financieras, con adecuados recursos para hacerlas valer e impedir que se defraude a los inversionistas.*

Limitar la corrupción:

- *Desarrollar un sistema legal-regulatorio complementario al desarrollo económico, que cuente con un poder judicial independiente y profesional encargado de interpretar las leyes y reglamentos y ajustar disputas.*
- *Implantar el respeto al Estado de Derecho.*
- *Crear una cultura empresarial que no aliente ni tolere comportamientos corruptos por parte de gerentes ni empleados.*

Empresas comerciales orientadas a la exportación:

- *Reemplazar el Decreto-Ley 77 que rige a las inversiones extranjeras en Cuba.*
- *Privatizar las empresas de propiedad estatal dedicadas a producir para exportación o que monopolicen bienes o servicios esenciales.*
- *Reestructurar las zonas de exportación existentes a favor de plataformas fabriles ultramarinas que acaten las "mejores prácticas" encontradas en otros países en desarrollo.*
- *Dada la probable importancia de las recaudaciones turísticas para generar las divisas que tan necesarias serán en el período inicial de transición, Cuba deberá aplicar a su sector turístico el concepto de zonas de exportación y dar acceso libre de derechos a los bienes requeridos por dicho sector.*

Reconstrucción de la infraestructura material:

- EE.UU. deberá crear un fondo de préstamos con interés bajo o cero interés para financiar el desarrollo de la infraestructura pública a fin de construir o reparar aeropuertos, puertos de mar y los principales elementos de la red de transporte terrestre.
- Introducir elementos de competencia de mercados en las operaciones de puertos aéreos y marítimos, mediante la privatización de tales instalaciones como parte de la estrategia de atraer financiamiento de la IED para la reconstrucción de la infraestructura nacional.
- Alentar a la IED a desarrollar la infraestructura productora de electricidad y de telecomunicaciones mediante garantías financieras contra actos expropiatorios o regulatorios que de hecho equivalgan a la incautación gubernamental de propiedades privadas.

Enseñanza de administración gerencial:

- Implantar programas conjuntos y convenios de cooperación que establezcan sociedades entre instituciones docentes post-secundarias de EE.UU. y Cuba a fin de impartir enseñanza de alta calidad en prácticas de dirección empresarial, ética comercial y comercio internacional.
- Por sí propio EE.UU. deberá asignar amplios fondos para becas que estimulen la participación del sector privado, a través de mecanismos de igualación de donaciones destinados a financiar la enseñanza superior en Cuba.

Introducción

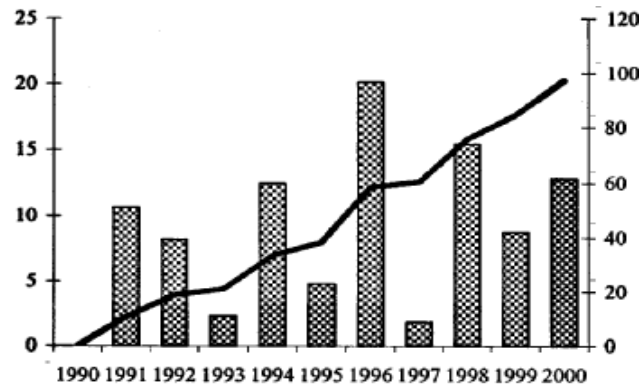
Uno de los desafíos encarados por las economías que pasan de sistemas de planeación central a sistemas capitalistas de mercado es movilizar los ahorros agregados que se necesitan para materializar la expansión de capital requerida a fin de mantener un rápido crecimiento económico. Las naciones tienen con frecuencia que recurrir a fuentes externas de financiamiento para cerrar la grieta entre los ahorros internos y las inversiones de capital público y privado requeridas. El papel de la inversión extranjera directa en la satisfacción de las necesidades de financiamiento externo de países en desarrollo y economías en transición ha aumentado notablemente desde principios de los años ochenta, cuando se hizo más difícil conseguir financiamiento para la deuda exterior.

Tras el derrumbe del socialismo en la antigua Unión Soviética, Cuba se dio cuenta de que su acceso a los préstamos internacionales quedaba marcadamente restringido, y su gobierno reconoció de mala gana que necesitaría alguna forma de inversión extranjera directa. Esto condujo a la política de permitir *Asociaciones Económicas con Capital Extranjero* o empresas conjuntas con socios extranjeros. Si bien se ha informado con bombos y platillos sobre tales sociedades, el monto monetario (y accionario) de los flujos inversionistas extranjeros ha sido muy modesto en términos comparativos. Según estadísticas de la ONU, el monto de la inversión extranjera en Cuba llegó a \$97 millones en el 2000, y entre 1998 y 2000 la afluencia anual de IED varió entre \$9 millones y \$15 millones por año.¹ Si la

tasa anual de afluencia se mantuvo durante los últimos dos años, entonces el monto de IED de Cuba alcanzará entre \$115 millones y \$127 millones para fines del 2002. Pero el clima financiero internacional empeoró bastante en 2001 y en el primer semestre del presente año. El flujo total de IED a la América Latina decayó en 2001 según la Comisión Económica de Naciones Unidas para América Latina y el Caribe, y por consiguiente es improbable que Cuba haya podido igualar el promedio anual de afluencia que tuvo entre 1998 y 2000.

Al comparar la IED en Cuba y en otras naciones del Caribe y de América Central, se descubre que Cuba está en último lugar en cuanto a volumen de inversiones en dólares de EE.UU., tanto en cifras absolutas como en términos per cápita. Datos de UNCTAD muestran que el monto de IED de Cuba es bastante menor que el de otras, y más pequeñas naciones del Caribe. Por ejemplo, el monto de IED de Cuba en 2000 fue menos de la mitad del monto de IED de Haití, y la tercera parte de las IED de Barbados. (Ver Tabla 1.) Aun cuando se usaran los niveles de IED mucho mayores publicados por el gobierno cubano, el monto de IED de Cuba aun quedaría muy atrás de los de países como Panamá, República Dominicana, Costa Rica y Jamaica.

Flujo anual (izquierda) y monto (derecha) de IED en Cuba



Año

Flujo anual

Monto (Flujo acumulativo)

El consenso entre los economistas del desarrollo es que la IED rinde beneficios positivos a las economías receptoras, aunque la medida y la índole dinámica de esos beneficios dependen de la estrategia y las políticas que dichos países aplican para atraer el capital extranjero.² Los países que buscan atraer la IED mediante generosas preferencias fiscales, subsidios directos e indirectos o aflojando las normas laborales y ambientales, corren el riesgo de traspasar los beneficios sociales de la IED a los inversionistas extranjeros, rebajando los beneficios netos a cero e incluso hasta valores negativos.

Otra estrategia consiste en expandir y modernizar la infraestructura física nacional, mejorar la calidad y la efectividad de las instituciones sociales, y elevar la calidad y la productividad de su fuerza de trabajo. El uso de esta última estrategia no solamente sirve para atraer la IED, sino que también proporciona

una base para crear empresas nacionales competitivas. Con esta estrategia es menos probable que surjan dos clases separadas de empresas durante un período de transición: 1) un círculo lucrativo y dinámico de empresas de propiedad extranjera, y 2) una horda marginal y estancada de empresas nacionales.

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID), citando el trabajo empírico de Stein y Daude (2001), señala que varios indicadores aplicables a los actos de política oficial son al parecer factores importantes de la IED en los países en desarrollo.³ Las tasas tributarias elevadas causan efectos indeseables en la IED. La calidad de la fuerza trabajadora (medida por la proporción de la población mayor de 25 años de edad que posee alguna instrucción de tercer nivel), y un índice de la calidad de la infraestructura, pudieran influir favorablemente en la IED, pero su impacto parece ser reducido y no concluyente. Sin embargo al parecer existe evidencia terminante de que la calidad de las instituciones sociales (tal como se refleja en la magnitud de la corrupción, el imperio de la ley, la calidad regulatoria, la eficacia gubernamental, la estabilidad política y la voz y responsabilidad políticas) causa un efecto directo en la IED.⁴

Cuba se halla entre las últimas naciones en cuanto a la calidad de sus instituciones sociales.⁵ Quedó por debajo de la mediana en cinco de los seis índices de calidad del gobierno recopilados por Kaufmann, Kraay y Zoido-Lobaton (2002) — sólo en el índice de estabilidad política logró Cuba una marca superior a la mediana.⁶ Cuba quedó en el quintil más bajo respecto tanto a voz y

responsabilidad política como a calidad de las regulaciones. Esta última aparece como el rasgo de gobierno más destacado en el estudio empírico de Stein y Daude sobre los determinantes de la IED. Si se calcula un índice compuesto de la calidad institucional como media ponderada de los seis indicadores de gobierno (estando los pesos determinados por su importancia relativa estimada para determinar la IED), se encuentra que el índice general de Cuba respecto a la calidad institucional ocupa el percentil 31.

Aunque no cabe duda de que la IED a través de empresas conjuntas ha sido de gran importancia para dar a Cuba mayor capacidad de obtener las muy necesarias divisas, los efectos sobre el empleo y el ingreso han sido muy limitados.⁷ Según Villanueva (2002), solamente 19,800 personas fueron empleadas en empresas conjuntas nacionales/extranjeras (menos del 0.5% de la fuerza laboral), si bien el salario medio en empresas conjuntas, incluyendo prestaciones, parece haber rebasado el promedio nacional. La IED está todavía pendiente de rendir el éxito económico que muchos habían esperado, y en realidad ha fracasado de dos maneras importantes. Primero, la estrategia y las políticas regulatorias de Cuba que rigen sobre la IED no han producido las corrientes inversionistas necesarias para dejar una huella clara y positiva en la economía, y en segundo lugar la IED no ha reportado extensos beneficios económicos a través de los vínculos internacionales, ni un impulso dinámico para el crecimiento económico por medio de aumentos de la productividad sostenidos.

Asimismo, no es probable que los obstáculos que impiden actualmente el éxito económico de la IED en Cuba desaparezcan al embarcarse en una senda de transición a una economía de mercado, a no ser que un gobierno de transición abandone la estrategia de escoger las industrias por la prioridad de su IED y la preferencia por negociar cada caso con los posibles inversionistas extranjeros. La estrategia deberá enfocarse en poner las bases institucionales y reglamentarias que faciliten la IED en general. Al formular políticas y planes sobre IED, un nuevo gobierno hará bien en concentrarse en los factores que impulsan las decisiones gerenciales financieras en las economías de mercado.

La sección siguiente de este ensayo ilustra cómo reconocer que en el área de finanzas corporativas la decisión de IED es un asunto de "presupuestación de capital", ayuda a identificar los factores determinantes básicos de la IED. En secciones subsiguientes ofreceremos algunas recomendaciones generales para políticas gubernamentales de EE.UU. y Cuba que influirán directamente sobre la IED en una economía cubana de transición.

Tabla 1. Monto de la inversión extranjera directa (millones de US\$)

PAÍS / GRUPO	1993	1997	2000	Rango entre 22 en 2000
Países en desarrollo: América	159,738	293,125	574,981	—
Otros en América	79,188	117,169	189,076	—
Antigua y Barbuda	380	481	564	14
Aruba	NA	482	732	13
Bahamas	587	1,014	1,564	9
Barbados	201	254	300	17
Belice	120	181	283	18
Costa Rica	2,097	3,568	5,196	5
Cuba	22	60	97	21
Dominica	121	236	276	19
El Salvador	255	480	2,001	8
Granada	126	224	357	16
Guatemala	2,061	2,363	3,419	6
Haití	158	162	216	20
Honduras	535	863	1,482	10
Jamaica	1,227	1,891	3,240	7
Montserrat	57	64	77	22
Antillas Holandesas	262	4,157	6,227	3
Nicaragua	239	624	1,373	11
Panamá	2,585	4,957	7,108	1
República Dominicana	1,085	2,223	5,214	4
Santa Lucía	449	580	831	12
S.Vincente y las Granadinas	104	315	524	15
Trinidad y Tobago	2,819	4,987	7,028	2

Fuente: Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, *World Investment Report 2001*.

Nota: Se define el monto de la IED como el valor de la parte de capital y reservas (incluyendo utilidades retenidas) atribuible a la empresa matriz, más el neto adeudado por las filiales a las casas matrices.

Los principios de las finanzas corporativas y los factores determinantes de la IED

La dirección corporativa tiene que considerar muchos de los mismos factores que son importantes en la creación de riqueza mediante inversiones de capital en sus mercados nacionales, al evaluar una posible oportunidad de inversión fuera del país sede de la empresa. La IED, sin embargo, presenta retos especiales, entre ellos menos familiaridad con el ambiente económico y regulatorio de una ubicación extranjera y mayor incertidumbre acerca de la futura convertibilidad monetaria. Una potencial inversión en el extranjero crea riqueza adicional cuando es positivo el valor neto descontado actual de sus futuros flujos de efectivo, y esto depende de las condiciones esperadas de la demanda en el mercado, las tendencias de los costos y la productividad, y las consideraciones de riesgo que surgen de acontecimientos impredecibles en el mercado y en las reglamentaciones.

El cálculo explícito del valor neto de los activos de una inversión revela que factores tales como las tasas efectivas del impuesto sobre la renta corporativa, la tasa de depreciación (o apreciación) de la moneda del país anfitrión, el grado de riesgo general de mercado que supone operar en el país anfitrión, el costo efectivo del crédito, y todos los factores que determinan los márgenes operativos de utilidad antes de impuestos, son importantes en la determinación de una inversión directa en el extranjero.

El valor de un proyecto dado de inversión directa en el extranjero está inversamente relacionado con las tasas tributarias sobre la renta corporativa.

Cuanto mayores sean, menor el valor de la IED como activo, y por ello menor la riqueza creada por un proyecto contemplado de inversión en el extranjero. Si la tasa tributaria es demasiado alta, el valor de un posible proyecto de IED bien pudiera ser negativo, lo cual indica que el proyecto destruirá valor en vez de crearlo. Por supuesto que en tal caso el proyecto no será atractivo para la dirección ni los accionistas. Las tasas fiscales elevadas, que no puedan ser compensadas mediante mayores precios de los productos y/o menores costos unitarios, desalentarán la IED.

Los impuestos pueden ser explícitos o implícitos. Por ejemplo, cuando un gobierno aplica gravámenes especiales sobre divisas o transacciones bancarias, dichos cargos actúan en forma muy similar a la de los impuestos sobre el ingreso bruto o las ganancias. En el caso de Cuba, donde el gobierno es socio en prácticamente todos los proyectos de IED y donde su "inversión" en un proyecto generalmente consiste en contribuciones de valor negociado en especie, la participación del gobierno en el margen de operación es realmente un impuesto.

Análogamente, la expectativa de una desvalorización de la moneda local reducirá el valor esperado de un proyecto de IED, a menos que los precios y/o los costos unitarios sean ajustados para compensar el efecto de una depreciación monetaria en el valor de los flujos de efectivo en términos de US\$.⁸ La experiencia de los países caracterizados por considerables períodos inestables sugiere que tales movimientos compensatorios en los precios o costos en moneda

local son improbables durante un intervalo de inestabilidad macroeconómica. Por el contrario, la historia muestra que los lapsos de inestabilidad macroeconómica se acompañan por amplias diferencias en los movimientos de los tipos de cambio monetario, los precios y los costos.

Las economías que se caracterizan por su crónica inestabilidad constituyen un ambiente más riesgoso para operar, y estos mayores riesgos se reflejan en un mayor costo del capital financiero. El costo de capital es una media ponderada de la tasa de interés cargada sobre el dinero prestado y la tasa de rendimiento exigida por los inversionistas.⁹ La tasa de rendimiento exigida sobre el capital propio o contable está directamente vinculado con el riesgo percibido de la inversión. Todo aumento en el costo del capital disminuye el valor presente de los flujos positivos de caja esperados. Cuando crece el riesgo percibido en conexión a la operación en un lugar extranjero, se hace más difícil encontrar proyectos de inversión creadores de valor para los inversionistas extranjeros (o sea, que tengan valores positivos como activo). Cuando los inversionistas demandan una mayor tasa de rendimiento sobre el capital propio, aumenta el costo de capital, agudizando la probabilidad de que la gerencia rechace un determinado proyecto de inversión. Cuando el riesgo percibido hace subir el costo de capital, los inversionistas extranjeros prefieren proyectos que tengan "plazos de recuperación" cortos. O sea, que prefieren proyectos con elevados flujos netos de efectivo en el futuro inmediato, que les permitan recobrar la inversión de capital más pronto y no más tarde. Los plazos de

recuperación breves son más probables en el sector exportador que en el sector interno de una economía en transición.¹⁰

El costo de pedir préstamos también influye directamente en el costo de capital, y por ello las tasas de interés bajas fomentan la IED en tanto que las tasas de interés altas la desalientan. Por lo general los inversionistas extranjeros tratan de obtener fondos en préstamo en la moneda del país anfitrión al tiempo que procuran hacer subir su inversión de capital propio. Es improbable que el gobierno del país anfitrión sea capaz de ayudar con acceso a financiamiento de deuda con bajos intereses si el proyecto de IED requiere comprar bienes de capital importados y el país anfitrión tiene poco acceso al crédito internacional, o enfrenta tasas de interés prohibitivas en los mercados de capital mundiales. En la actualidad Cuba ciertamente no se halla en posición de ayudar a los inversionistas extranjeros en este respecto, y es improbable que llegue a encontrarse en una posición mucho mejor durante las primeras etapas de su transición a una economía de mercado.

Está igualmente claro que los flujos operativos de caja antes de impuestos (la diferencia entre los ingresos y los costos directos de operación) son parámetros importantes al evaluar *ex ante* cualquier oportunidad de IED. No cabe duda de que esta diferencia entre ingresos y costos depende de la fuerza de la demanda en el mercado de los particulares productos o servicios del proyecto de inversión, y también de la productividad media. Los niveles de capital humano representados

por la fuerza de trabajo son un importante factor determinante de la productividad y de los costos medios. Lo mismo puede decirse, naturalmente, de la infraestructura pública que facilita los transportes y la comunicación y reduce sus costos. Pero entre los costos medios están incluidos, además de los costos típicos de producción, los *costos generales institucionales*, que pueden ser un elemento considerable de los costos totales. Estos últimos abarcan los costos legales, los costos derivados de los trámites para moverse en el ambiente regulatorio (incluido cualquier "impuesto de corrupción") y el costo de dar forma a las reglamentaciones y políticas económicas. Cuando las aprobaciones de órganos reguladores, restricciones operativas e impuestos pertinentes y/o pagos necesarios para implantar un proyecto de IED tienen que ser negociados caso por caso, dichos costos institucionales elevan los costos de operación y/o los del capital de inversión, y por ello hacen más probable que la gerencia no encuentre financieramente atractivo el proyecto.

No sorprende que los niveles de la IED en Cuba desde 1993 hayan sido inferiores en comparación con flujos de IED recibidos por la región y por muchos países caribeños y centroamericanos en la pasada década. Considerando los elementos que comprende una evaluación financiera de los proyectos de IED, es probable que esos resultados comparativamente mediocres en atraer IED se han debido a los altos riesgos asociados a invertir en un medio bastante impredecible así como a los altos costos de inversión producidos por las negociaciones con la

burocracia reguladora. Moverse en medio del laberinto regulatorio se ha hecho tan difícil, que la Unión Europea emitió un informe resumiendo las quejas de los inversionistas y sugiriendo cambios al gobierno de Cuba.¹¹ Los inversionistas extranjeros se quejan de requisitos regulatorios arbitrarios, caprichosos y siempre cambiantes, recargos oficiales prohibitivamente altos (impuestos disfrazados) por servicios bancarios y aduanales, excesivos gastos generales y tropiezos innecesarios.

La comprensión de los elementos que componen la evaluación financiera de un proyecto de IED puede orientar a los formuladores de políticas a desarrollar estrategias y asignarles prioridades para promover las inversiones extranjeras cuando la economía cubana inicie su transición y se normalicen las relaciones con EE.UU. Al abandonar el socialismo y normalizar relaciones comerciales con EE.UU. sin duda aumentará el interés cubano en la IED. Toda transición al capitalismo de mercado implica que las empresas nacionales y extranjeras quedarán libres para contratar entre sí y que las empresas podrán contratar los empleos directamente con los trabajadores y los sindicatos independientes. También está claro que la rápida solución del problema de las propiedades confiscadas o nacionalizadas por el actual gobierno cubano es un requisito previo para la afluencia cuantiosa de IED.

Estrategias recomendadas para fomentar la IED en una economía cubana de transición.

Asignación de prioridades

Serán necesarias acciones rápidas y decisivas sobre política económica a fin de echar los cimientos de una exitosa transición económica y atraer altos niveles de IED. Crear un ambiente macroeconómico estable, erigir instituciones sociales compatibles con los mercados, restringir la corrupción, promover la rápida expansión de industrias orientadas a la exportación, reconstruir la infraestructura física y expandir la base de aptitudes gerenciales de la fuerza laboral, deben recibir una elevada prioridad por parte del gobierno de Cuba en transición.

Implantación de estabilidad económica

Un difícil reto que Cuba puede esperar durante la transición es el de mantener la estabilidad macroeconómica, la cual a su vez reduce el riesgo de inversión y el costo de capital y estimula la IED. Por arduo que sea este reto, para fomentar el crecimiento económico es fundamental comprometerse con firmeza a la estabilidad macroeconómica y a la IED a largo plazo. La estabilidad exige bajas tasas de inflación de precios, bajas tasas de interés, y evitar súbitas y grandes variaciones de los tipos de cambio (especialmente las depreciaciones de la moneda). No hay fórmulas simples para mantener la estabilidad macroeconómica, pero la historia muestra que existen algunos principios generales de orientación — controlar la oferta monetaria interna, una disciplina fiscal que evite déficits incontrolables del sector público, credibilidad de la

política económica, y barreras contra los flujos excesivos de capital especulador.

Uno de los primeros pasos al crear un ambiente macroeconómico estable consistirá en introducir una nueva unidad monetaria que implante un tipo de cambio de divisas racional y sostenible.¹² Cuba necesitará establecer con rapidez una reserva abundante de divisas duras (dólares de EE.UU.) a fin de lograr confianza en su nueva moneda y defenderla de súbitas presiones especulativas que puedan aflorar durante los comienzos del período de transición. El gobierno no deberá intentar adherirse rígidamente a un tipo fijo de cambio, sino dejar que fluctúe el valor de la moneda dentro de unos márgenes razonables. Para establecer las reservas de divisas duras de Cuba sería muy valiosa la ayuda financiera de EE.UU. y del FMI, preferiblemente con participación directa de Canadá y México. Quizá tan importante como esta asistencia financiera sea la disposición de EE.UU. de enviar a la comunidad internacional un fuerte mensaje de que se compromete a ayudar a Cuba a lograr con éxito su transición económica. Esto último reforzaría la credibilidad de un futuro gobierno cubano y de sus políticas económicas.

La estabilidad macroeconómica impone ciertas responsabilidades también al gobierno cubano. El gobierno necesitará mantener una disciplina fiscal que limite cualesquiera déficits fiscales a razonables proporciones respecto al PIB, mientras dedica parte considerable de sus desembolsos a construir la infraestructura física y el capital humano (la enseñanza). El gobierno necesitará implantar un sistema

tributario eficiente que minimice las oportunidades de evasión fiscal y mantenga la compatibilidad entre sus tasas impositivas y las de países similares. Las tasas impositivas excesivamente altas disminuyen la competitividad global y desalientan la IED. Todo futuro gobierno tendrá que ser considerado políticamente estable para cimentar la confianza en sus políticas económicas, especialmente si dichas políticas resultan en dificultades y dislocaciones económicas en el término inmediato.

Creación de instituciones compatibles con los mercados

Muchas de las estrategias y políticas que sostienen al desarrollo económico en general apoyan igualmente a la IED. Desarrollar un sistema bancario funcional y mercados internos de capital es importante tanto para el crecimiento económico en general como para la IED. Una estructura reguladora que facilite el desarrollo de un sistema bancario descentralizado del sector privado será necesaria a medida que Cuba prosigue su transición a una economía de mercado. También se debe permitir que la banca internacional desempeñe un papel útil en el desarrollo del futuro sistema bancario cubano.

Las instituciones financieras del sector público deberán complementar al sector bancario privado para garantizar la disponibilidad de crédito también a prestatarios cuyas necesidades es probable que el sector privado no pueda satisfacer. Por ejemplo, las instituciones financieras estatales podrán asumir la función esencial de proporcionar suficiente crédito para viabilizar la adquisición

de viviendas a un amplio segmento de la población. Existe en Cuba una demanda reprimida de nuevas viviendas y de reparaciones a las existentes. Se necesita financiar la compra de viviendas para convertir esa demanda reprimida en demanda efectiva, lo que impulsaría a la industria de la construcción. Esto alentaría a invertir en Cuba a los exiliados cubanos que han fomentado con éxito la construcción y la urbanización de terrenos en el Sur de Florida.

Un equivalente de la Administración de EE.UU. para las Empresas Pequeñas (SBA) no solamente aportaría notables beneficios al desarrollo económico general sino que contribuiría considerablemente estimular la IED por parte de los desterrados cubanos. Muchos de éstos ya han creado exitosas empresas pequeñas en EE.UU., y un organismo del tipo de la SBA podría dar el acceso crediticio que los animaría a fomentar negocios cubanos. Tales empresas serían atípicas de la mayor parte de la IED porque muy probablemente se orientarían más a servir las necesidades del mercado cubano de consumo que a exportar. EE.UU. podría no sólo proporcionar a Cuba pericia técnica en este campo sino que también podría facilitar fondos para iniciar el programa. Los programas de esta clase son diseñados para ser autofinanciables, por lo que no se esperaría que la asistencia financiera inicial de EE.UU. se convierta en un drenaje de la hacienda pública estadounidense a largo plazo.

Como dijimos arriba, el financiamiento de la IED con frecuencia entraña recurrir a las fuentes crediticias del país anfitrión, así como acceso a los servicios

bancarios internacionales, puesto que tradicionalmente el grueso de la IED origina actividades orientadas a la exportación. A medida que Cuba se encamine hacia la transición hacia una economía de mercado, necesitará la pericia técnica requerida para desarrollar un sistema bancario de empresas privadas. La edificación de un nuevo sistema bancario cubano exige experiencia en sistemas y prácticas bancarias de economías de mercado desarrolladas, y también conocimiento de las dificultades encontradas al desarrollar un sistema bancario en otras economías en transición y de los aspectos particulares de la economía y la sociedad de Cuba. La base diversa de experiencias y conocimientos esenciales necesarios para diseñar un nuevo sistema bancario para Cuba podrá realizarse reuniendo un amplio equipo de asesores, incluyendo oficiales bancarios privados y estatales que representen a EE.UU., a una sección transversal de otras economías del Hemisferio Occidental, a organismos multilaterales de desarrollo económico, y a funcionarios de países que cuenten con experiencia directa en la creación de un sistema bancario durante un período de transición.

Semejantes Consejos asesores serían útiles en otras esferas clave como la tributación, las normas contables, el Derecho laboral, los sistemas privados y estatales de pensiones, la reglamentación de mercados financieros¹³ y la regulación ambiental. Tales Consejos asesores proporcionarían un amplio espectro de experiencias a los cubanos encargados de formular políticas, que los ayudaría a desarrollar sus propias instituciones, y deberán incluir a profesionales

con preparación equilibrada en las teorías y prácticas de política económica para pequeñas economías abiertas. Será muy conveniente que quienes formulen las políticas tengan presentes los errores cometidos por los países en transición y en los mercados nacientes de América Latina.

Sobre la IED influyen muchas de las mismas condiciones institucionales que hoy son reconocidas como cimientos indispensables para alcanzar objetivos de desarrollo económico a largo plazo.¹⁴ Una sociedad civil que funcione bien — dotada de las características que van unidas a las prácticas de “buen gobierno” — ofrece esta base fundamental. Aunque podrían usarse diversos indicadores para medir el “buen gobierno”, parece haber una correlación directa muy clara entre el buen gobierno y metas de desarrollo tales como la reducción de la pobreza y la mortalidad infantil y el aumento del capital humano y del ingreso per cápita.¹⁵ La rendición de cuentas por el gobierno ante la sociedad es un aspecto clave de la gobernación, y el fortalecimiento de la sociedad civil no sólo mejora la rendición de cuentas, sino que el trabajo empírico de Stein y Daude (2001) sugiere que ejerce igualmente un efecto favorable sobre la IED. Las organizaciones multilaterales y otras instituciones internacionales de ayuda al desarrollo reconocen que una extensa red de ONG que laboren con apoyo financiero exterior y sirvan a una amplia gama de intereses públicos es una vía eficaz para contribuir a reforzar la sociedad civil. Las instituciones multilaterales deberán facilitar el

desarrollo de ONG independientes en Cuba que concentren sus esfuerzos en fortalecer la expresión política y la rendición de cuentas.

De cara a la corrupción. El imperio de la ley y el papel del Estado en la IED

Enfrentarse a la corrupción tanto en la burocracia como en la empresa privada reviste la mayor importancia estratégica por parte de un nuevo gobierno cubano para que la transición económica rinda grandes beneficios en un plazo relativamente corto. Se sabe que la corrupción extendida causa efectos nocivos al crecimiento y desarrollo económico, y los estudios empíricos de Wei (2000) y de Wei y Schleifer (2001) han mostrado que repercute negativamente también en la IED. La experiencia con la transición en el antiguo bloque soviético debe advertirnos que habrá una batalla política entre quienes desean construir una democracia y una economía de mercado de corte occidental y quienes buscan riqueza personal aun a expensas del nuevo Estado y de la sociedad cubana.

Las economías de transición se han visto plagadas de corrupción en los varios niveles del gobierno y en el sector privado (Naim 1995 y Pérez-López 1997). Es manifiesta la necesidad de un vigoroso sistema de servicio civil que apoye a los servidores públicos profesionales en las economías de transición. El efecto nocivo de la corrupción burocrática ha sido reconocido durante largo tiempo,¹⁶ mas la corrupción en las empresas del sector privado — aún la corrupción de "baja intensidad" — puede ser igualmente perjudicial para el desarrollo económico. Los informes sobre la corrupción en las actividades comerciales en Cuba se han vuelto

un lugar común, y son reconocidos incluso por el propio régimen. El artículo de *The Economist* ya citado relata una decisión de una compañía constructora de salirse de su sociedad con el gobierno cubano al descubrir que "su socio estaba metiendo la mano en los dineros de la empresa y los trabajadores vendían los materiales en el mercado negro".

Si bien para combatir la corrupción se necesitan castigos penales y civiles contra el fraude y el robo, es igualmente necesario crear una cultura comercial que no aliente ni tolere la conducta corrompida. Ninguna sociedad puede descansar por entero en las leyes penales y civiles para reglamentar el comportamiento de personas y empresas. Para combatir las prácticas corruptas en los negocios se necesitan códigos de conducta corporativa, vigilar la conducta de empleados y ejecutivos en las empresas, y que las personas hagan suyo un sistema ético socialmente definido. La auto-vigilancia y la presión del grupo (la importancia de la reputación) pueden ser mecanismos eficaces y eficientes para lidiar contra la corrupción de bajo nivel.

En la historia reciente de Cuba una economía basada en las relaciones personales, el intercambio de privilegios y los favores recíprocos ha sido necesaria para mantener a flote la economía total. Descansar en una red informal de "conexiones" se ha convertido en el distintivo de las transacciones de consumo así como de las complejas relaciones de suministro. Conviene dar alta prioridad a evitar que se extiendan las relaciones informales comerciales informales y

personalizadas durante la transición de Cuba. En una economía de transición esas redes informales pueden pronto degradarse al tipo de capitalismo y corrupción de cómplices que han plagado a otras economías de transición (Cruz y Villamil 2000) y pueden oponer un grave obstáculo a la IED.

Cuba necesitará desarrollar con celeridad un sistema de leyes y reglamentos que complemente el desarrollo económico, en tanto que garantiza la competencia en el mercado, impide la extrema desigualdad de ingresos y protege la salud pública y el ambiente natural. El imperio de la Ley es uno de los ladrillos para edificar el desarrollo económico, y entre los economistas y otros científicos sociales existe un renovado aprecio del papel de las instituciones en el crecimiento y desarrollo económico tanto como en el fomento de la IED.

MacLean Abaroa (1999) señala un cambiante papel del Estado, con menor intervención directa y mayor función como facilitador de los cambios, y un desplazamiento del centro de atención que se aleja del mero gobierno y va hacia la correcta gobernación. Esta última reconoce que los gobiernos por sí solos no son capaces de entregar los servicios y las soluciones requeridas para un sistema cada vez más complejo de relaciones sociales, especialmente en los países en desarrollo. Habrá necesidad de apoyar financieramente las investigaciones objetivas, los foros y la educación sobre la cuestión de la reforma jurídica, a medida que Cuba edifica un nuevo sistema de leyes y reglamentos. Se necesitarán recursos para formar jueces y funcionarios judiciales (incluyendo los mediadores

independientes). Esta será una tarea difícil y costosa cuya realización podría durar muchos años.

La transición exitosa a una economía de mercado requiere cambiar el papel del Estado cubano, de modo que en vez de controlar y dirigir minuciosamente las empresas económicas proporcione el marco legal e institucional dentro del cual las empresas dirijan sus relaciones comerciales. Un claro ejemplo del rumbo hacia el cual debe cambiar el presente papel del Estado es la reglamentación de la IED.

Las leyes que en la actualidad rigen a la IED en Cuba¹⁷ constituyen un obstáculo a la inversión extranjera en una economía de transición. Estas leyes reglamentan estrictamente las clases de inversiones y las condiciones operativas que deben acatar las compañías extranjeras que funcionen o bien como empresas conjuntas, dentro de una alianza de negocios con los socios cubanos, o por su propia cuenta. Esta situación es incompatible con una economía basada en el mercado y debe ser abandonada.

Las compañías foráneas deberán estar en libertad de formar nuevas empresas con inversionistas cubanos, establecer alianzas comerciales o convenios de cooperación, o instalar sus propias operaciones en Cuba, sujetas a poco más que una inscripción oficial. Las mismas leyes y reglamentaciones que recaen sobre las firmas cubanas deberán regir para las firmas foráneas y sus consorcios. Deberán evitarse privilegios especiales exclusivos para empresas extranjeras,

junto con las preferencias e incentivos especiales para cubano-estadounidenses o expatriados. Los privilegios o exenciones especiales a los reglamentos suelen incitar a la corrupción y/o crear deformaciones en los mercados, con resultados imprevistos y adversos. Al mismo tiempo, sería un error tratar de limitar o bloquear a la IED en ramas denominadas "estratégicas".

La privatización de empresas de propiedad estatal podría estimular una ola de IED en el período inicial de la transición. Como el Estado actual todo lo invade en la producción de la casi totalidad de bienes y servicios de cierta importancia, privatizar las empresas del Estado (EPE) deberá ser un elemento clave del éxito de Cuba en su transición a una economía de mercado. La privatización enviará una fuerte señal a los participantes del mercado y a los posibles inversionistas extranjeros, de que Cuba se compromete a establecer una economía de mercado libre. Mas la privatización de empresas estatales probablemente será un proceso gradual si el actual régimen es sustituido por un Consejo de gobierno formado principalmente por jefes militares. La mayoría de las industrias cubanas están bajo el firme control de los militares, para los cuales abandonarlo sería contrario a sus estrechos intereses. Ahora bien, para que el proceso de transición rinda importantes provechos económicos a una gran parte de la población, las EPE (en su mayoría, si no en su totalidad) tendrán que ser privatizadas. Se necesitará entonces resolver la cuestión de las reclamaciones conflictivas de propiedad antes de privatizar muchas de las EPE, y ciertamente antes de que los inversionistas

extranjeros se arriesguen a comprar los que en este momento son activos del gobierno cubano.

Aunque se ha demostrado que la privatización de empresas estatales alienta una ola inicial de IED a medida que empieza la transición económica, implantar el imperio de la Ley y restringir la corrupción traerán beneficios mayores en el largo plazo. O sea, es improbable que la privatización resulte ser condición suficiente para crear una corriente estable de IED en el largo plazo aun cuando es probable que sea una condición necesaria para crear ese flujo estable.

La promoción de exportaciones y la IED

En los países en desarrollo la IED se asocia las más de las veces con las actividades exportadoras.¹⁸ La IED en empresas exportadoras suelen ser menos riesgosas que la IED para servir al mercado interno. Las firmas extranjeras que buscan instalaciones productivas “off-shore” (ultramarinas) para bajar sus costos totales de producción y aumentar su lucratividad están muy familiarizados con los mercados para sus productos (pueden estar produciendo para su propio mercado nacional o para un mercado global establecido) y poseen mayor control sobre los costos aun cuando produzcan en otros países. Las instalaciones ultramarinas pueden concentrarse en un aspecto concreto de una cadena productiva más amplia. Es probable que los ingresos y los costos sean predecibles con menos incertidumbre, y la IED para fines de exportación es probable que presenten un

costo de capital menor (considerando que no hay variación en otros elementos). Y por supuesto, las características mencionadas estimulan la IED.

Uno de los medios más rápidos y eficaces para que Cuba atraiga considerables sumas de inversión extranjera es probable que sea la reestructuración de las zonas especiales de exportación que existan para instalaciones fabriles ultramarinas. La importación libre de derechos de componentes para manufactura, montaje y/o procesamiento ulterior y exportación final darían un impulso inmediato al empleo, aun mientras la nación diseña y construye una nueva estructura reguladora para el comercio y un nuevo sistema de impuestos. Para mantener el ímpetu de la IED pudiera ser necesario desarrollar nuevas zonas de exportación a fin de alentar la descentralización regional del desarrollo económico. El establecimiento de zonas económicas especiales puede ofrecer la ventaja de concentrar los recursos y esfuerzos de la inversión pública en el desarrollo de instituciones eficaces en pequeñas áreas geográficas donde se logran resultados más pronta y fácilmente. Cuba tiene probabilidades de convertirse en una atractiva plataforma de exportación para instalaciones manufactureras ultramarinas que sirvan al mercado interno de EE.UU. Cuba debería adoptar las prácticas usadas en otros países en desarrollo y que han demostrado rendir máximo provecho tanto a las compañías extranjeras como a los países que las acogen.

En el caso del turismo, las firmas de EE.UU. que operan en el ramo correspondiente poseen experiencia de mercado y canales de distribución para

servir muy eficazmente a los turistas norteamericanos. Dichas compañías podrían sacar partido lucrativamente a los recursos naturales de Cuba para satisfacer la demanda turística de EE.UU. por climas cálidos, playas y actividades de esparcimiento al aire libre. Uno de los rasgos atractivos de la industria turística es la índole relativamente intensiva de la mano de obra en su producción. Como es frecuente que el alto desempleo acompañe a la transición económica, la expansión del sector turístico ayudaría a la nación a llenar la grieta esperada en el empleo.

El concepto de *zona exportadora especial* puede ser aplicado también al turismo. Al disponer el acceso libre de derechos para los suministros importados se podrá alentar la IED en hoteles y centros vacacionales que atraen principalmente a extranjeros. Pero el acceso libre de derechos a las importaciones deberá ser eventualmente discontinuado a fin de estimular los vínculos de suministro entre el turismo y las industrias nacionales.

Reconstrucción de la infraestructura física de capital de Cuba

El colapso de la Unión Soviética y el fin de los enormes subsidios soviéticos a la economía de Cuba señalaron el comienzo de un precipitado deterioro de la infraestructura nacional de capital físico. Las redes de carreteras, los caminos básicos, las instalaciones portuarias, han caído en considerable abandono, mientras que la red de telecomunicaciones se ha hecho anticuada e insuficiente para las necesidades de una economía moderna integrada al resto del mundo. La cantidad y calidad de la infraestructura de capital de una economía fomenta la

inversión de capital privado al reducir el costo de producción y aumentar la lucratividad.¹⁹

Las inversiones en proyectos de infraestructura son por lo general muy cuantiosas en comparación con otras clases de IED, y presentan un grado especial de riesgo aun para las grandes compañías transnacionales — particularmente en campos como la producción de electricidad y las telecomunicaciones. Estas últimas son dos áreas de infraestructura de capital que merecen una prioridad especial, dada su importancia para la capacidad productiva total de la economía y la posibilidad de que presenten puntos de estrangulamiento al crecimiento económico.

Todo gobierno de transición deberá, por lo tanto, pensar en ofrecer seguridades especiales contra expropiaciones o actos regulatorios que redunden en la incautación de propiedades privadas de inversionistas extranjeros. Dichas seguridades podrían tener la forma de convenios de fuerza legal aceptando ceder activos del gobierno cubano mantenidos en otros países para el caso de expropiaciones sin justa compensación. Medidas como estas tendrían la ventaja adicional de enviar una señal a otros inversionistas extranjeros de que expropiaciones sin compensación serían muy improbables bajo un futuro gobierno cubano, y ayudarían a consolidar la confianza en que las reformas económicas son irreversibles.

La IED que se orienta hacia las actividades exportadoras es de particular sensibilidad al estado de la infraestructura de la economía. Los puertos, las carreteras principales y las redes de telecomunicación son indispensables para conducir los bienes al mercado y establecer lazos de comunicación entre compradores y vendedores. Los puertos aéreos y marítimos serán de crítica importancia para el desarrollo del sector turístico de Cuba. Pero la inversión estatal requerida para llevar la infraestructura pública a niveles que puedan fomentar notables montos de IED y apoyar un rápido desarrollo económico probablemente rebasarán la capacidad del gobierno cubano para financiar por sí mismo dichos proyectos.

EE.UU. podría apresurar el proceso de desarrollo en Cuba al crear un fondo público para el desarrollo de la infraestructura de capital, financiado por EE.UU., que concediese a Cuba préstamos de largo término y bajo interés para construir o reparar carreteras, puentes, edificios públicos, aeropuertos y puertos de mar. Dichos préstamos podrían ser estructurados a fin de incentivar la selección de compañías de EE.UU. al otorgar contratos de construcción e ingeniería — fortaleciendo así los lazos comerciales entre ambos países. Además, los pagos de intereses y hasta los reintegros de la cantidad principal podrían ser remitidos en parte según se alcancen determinados hitos en la creación y consolidación de las instituciones democráticas. El uso de semejantes incentivos podría ser un asunto políticamente sensible, pero tipos similares de mecanismos de recompensa han

sido aplicados respecto al logro de metas ambientales.²⁰ La democracia en Cuba tiene características de *bienes públicos* y *externalidades positivas* como la conservación del entorno y la calidad ambiental.

Naturalmente que EE.UU. podría igualmente apoyar programas multilaterales de préstamos que proporcionen financiamiento para desarrollar la infraestructura, por medio de programas multilaterales para el financiamiento del desarrollo. Estos programas no darían preferencia comercial a compañías de EE.UU. ni es probable que ofrezcan estímulos financieros para el fomento de instituciones democráticas.²¹

La reconstrucción de la infraestructura de Cuba dará también oportunidad de atraer la IED. Los puertos aéreos y marítimos son grandes instalaciones infraestructurales que brindan diversos servicios — algunos de los cuales pueden ser operados por empresas privadas. Las instalaciones portuarias pueden ser privatizadas totalmente— o sea, una compañía privada construye y opera la instalación, obtiene el financiamiento y se responsabiliza de los pasivos — o parcialmente al proporcionarse bajo propiedad privada sólo uno de los servicios. O bien pueden otorgarse concesiones de modo que hasta la infraestructura construida con dinero privado regrese finalmente a la propiedad estatal. Por ejemplo, el gobierno podría dar en arriendo el terreno a largo término, y la empresa privada construiría y poseería las estructuras, que pasarían a la propiedad pública al expirar el arrendamiento.

En el período inicial de transición, pudiera ser más fácil a las grandes firmas transnacionales que al gobierno cubano allegarse el capital necesario para las obras de nuevos puertos o la modernización de los existentes. Por lo cual los puertos aéreos y marítimos privatizados podrían ser una opción para desarrollar en corto tiempo la infraestructura de extrema necesidad. En tales casos se requeriría garantizar que los gravámenes portuarios y los cargos a los usuarios no resulten en rentas económicas excesivas que retarden el crecimiento económico. Se necesita una estructura reguladora que equilibre los intereses privados y públicos en el caso de la infraestructura de propiedad y uso privado.

Enseñanza gerencial para una economía de mercado integrada al resto del mundo

Está igualmente claro que la mayor productividad (reflejada en menores costos por unidad producida, o menores costos medios) alienta la IED. Reconstruir la infraestructura física de Cuba (transportes y comunicaciones) es un elemento clave para elevar la productividad, y la ayuda internacional — tanto financiera como técnica — será sin duda necesaria en vista de las condiciones evidentemente lamentables de la Isla. Pero edificar la base de conocimiento y aptitudes de la fuerza laboral será no menos importante para disminuir los costos medios. El conocimiento científico y tecnológico es importante, pero las habilidades gerenciales y empresariales son esenciales para el crecimiento y el desarrollo de una economía de mercado.

Los programas conjuntos entre las instituciones docentes de Cuba y las instituciones de EE.UU. así como de otras nacionales del Hemisferio pueden ser efectivos para educar a la burocracia de un nuevo sector estatal y gerentes del sector privado sobre el funcionamiento de una economía de mercado. Son también de gran importancia los programas generales de administración que entrañen adiestramiento de dirigentes, administración del cambio, y ética comercial. Ya existen programas docentes sobre cooperativas de negocios, pero tendrán que ser ampliados para incluir más instituciones de EE.UU.²² La enseñanza y el adiestramiento pueden ser impartidos en forma de diplomados tradicionales (como licenciaturas, maestrías y doctorados) o programas más concentrados, sin diploma formal (como seminarios ejecutivos y cursillos prácticos). Es en interés de EE.UU. que se proporcione adiestramiento gerencial al mayor número posible de administradores y servidores civiles de Cuba, y es probable que las becas en EE.UU. para este fin faciliten la transición económica y estimulen la IED durante el período de transición. Si EE.UU. garantiza que igualará las donaciones del sector privado para adiestramiento e incentivos a gerentes de negocios, estará invirtiendo correctamente en consolidar la transición a una economía de mercado y a la democracia.

Papel del gobierno de EE.UU. en la IED hacia Cuba

El papel adecuado de EE.UU. durante una transición económica no es promover la IED en Cuba *per se*, sino más bien ayudar a echar los cimientos para

un tránsito rápido y triunfal hacia la economía de mercado y la democracia representativa. Las fuerzas del mercado guiarán a la IED hacia Cuba como resultado de la transición, de haberse instalado una democracia estable, y de los puntos fuertes inherentes a la economía cubana. Con tal base, Cuba atraerá una parte notable del flujo regional de IED porque las tasas de rendimiento para la IED, *con ajuste del riesgo*, serán probablemente bastante mayores que en otras zonas de la región durante el período corto y mediano siguiente al inicio de la transición. Los flujos de inversión que son atraídos única o principalmente por incentivos financieros de EE.UU. sin desarrollar las bases del crecimiento al largo plazo sólo tendrán efectos pasajeros y resultarán insostenibles a la larga. Pero existen actos de política de EE.UU. que pueden facilitar la transición económica y ayudar a garantizar su éxito y su duración.

Si ocurre una rápida transición a la democracia, Cuba necesitará acceso casi inmediato a la pericia e información requerida para tomar medidas adecuadas de política económica. EE.UU. deberá estar listo para ayudar a Cuba durante tal período mediante la recopilación de una biblioteca de estudios profesionales, artículos académicos, repasos de lo publicado, reportajes noticiosos y entrevistas directamente relacionados con los retos de la transición económica y las políticas estatales.

También deberá EE.UU. ayudar a crear un directorio de expertos en los diversos campos de la transición y el desarrollo económicos (por ejemplo:

políticas macroeconómicas, políticas del comercio internacional, creación de instituciones financieras y comerciales, sistema jurídico y poder judicial, privatización, fomento de empresas pequeñas, y sociedad civil). Este directorio de expertos podría ser usado para reunir un equipo de asesores en esferas clave. Estas medidas levantarían una base de conocimientos que un gobierno cubano podría fácilmente usar en la primera etapa de la transición económica.

Con un marco empresarial y regulatorio adecuado, Cuba puede esperar una inundación de nuevos turistas de EE.UU. desprendidos de otros destinos caribeños (y también de destinos costeros floridanos) así como por los cambios de itinerario de las líneas de cruceros de placer. Análogamente el crecimiento y el fomento de zonas de exportación en una Cuba en plena transición económica podría muy bien conducir a un desplazamiento de la IED respecto a naciones del Caribe. Dichos acontecimientos podrían tener efectos deprimentes sobre la economía de algunos de los socios comerciales de EE.UU. en el Caribe (y asimismo quizás en el sudeste de Florida). EE.UU. deberá estar listo para atenuar estas repercusiones negativas en el plazo corto y mediano.

Sería un error que EE.UU. adoptara incentivos fiscales especiales (ventajas fiscales o subsidios) para las compañías nacionales que inviertan en Cuba, porque ello daría una ventaja competitiva artificial que después resultaría difícil suprimir. En vez de eso EE.UU. deberá ayudar a Cuba de maneras que fortalezcan los cimientos de una economía de mercado. Como se propuso arriba, el enfoque

primordial de la política de EE.UU. hacia Cuba durante la transición a la democracia y a una economía de mercado deberá ser: 1) dar ayuda técnica en materia de política económica y para reforzar las estructuras de gobierno y sociedad civil; 2) dar la ayuda financiera necesaria para alcanzar la estabilidad macroeconómica; y 3) encabezar un esfuerzo multinacional que provea el financiamiento requerido para reconstruir la infraestructura física de tal modo que se fomente un desarrollo económico extensivo a toda la Isla.

Conclusión y resumen de políticas recomendadas

La historia de las transiciones ofrece abundantes lecciones desde el derrumbe del comunismo a fines de la década de 1980 y comienzos de la de 1990. Las políticas estatales orientadas a erigir un sistema de mercados tienen que adecuarse al contexto cultural e histórico de cada nación, y la senda de la transición económica ha sido más difícil que lo que se pensaba en los años inmediatos anteriores al colapso comunista. Los visionarios de la transición económica de aquel período inicial se concentraban en una fórmula básica — privatización y liberalización — para desatar la potencialidad del crecimiento capitalista. Pero las ideas económicas aceptadas de aquella época subestimaban el papel de las instituciones sociales en la economía de mercado y no pensaron debidamente en la dificultad de erigir instituciones sociales compatibles con los mercados.²³ Hoy se admite ampliamente que tener instituciones sociales en buen funcionamiento ("la sana gobernación") es base fundamental para una economía funcional de mercado,

y que construir la infraestructura institucional que se requiere de los sistemas de mercados ha demostrado ser un proceso lento y difícil — con demasiada frecuencia víctima de la guerra política entre los grupos de intereses.

Entre las piezas clave necesarias para fomentar la IED se hallan: estabilidad macroeconómica; mínima corrupción en los sectores público y privado de la economía; código comercial legal y regulatorio racional y consistente con los requisitos básicos de las economías de mercado; estructuras sanas de gobierno y sociedad civil; sólida infraestructura física y de capital humano; y fuerte sector exportador que provea una adecuada captación de divisas. Hemos delineado una serie de estrategias recomendadas que encajan en estas piezas esenciales, y las mismas son resumidas en la tabla inserta más abajo.

La infraestructura requerida para servir de base que sostenga la captación estable de IED es la misma que fomenta el crecimiento y desarrollo a largo plazo en general. Gran parte de los esfuerzos por crear las instituciones y las estrategias públicas necesarias a fin de echar sólidos cimientos para el crecimiento y desarrollo económicos de Cuba demandarán considerable ayuda técnica en diversas esferas. La logística de la construcción institucional parece abrumadora, y E. Betancourt (2000) ha recopilado una extensa lista de campos en los que se necesitará asistencia técnica, desde satisfacer necesidades humanitarias básicas durante el período inicial de transición hasta levantar un servicio civil profesional.

Una pregunta que surge de inmediato al considerar el porvenir de la IED en Cuba durante la transición a la economía de mercado es cuál deberá ser el papel de las políticas de EE.UU. Este país deberá resistir las presiones por adoptar incentivos fiscales especiales (ventajas tributarias o subsidios) para compañías que inviertan en Cuba, ya que ello conduciría a una ventaja competitiva que probablemente será difícil de dismantelar después.

Mejor será que EE.UU. ayude a Cuba de modo que: 1) fortalezca la base de una economía de mercado mediante asistencia técnica en materia de políticas económicas y reforzando las estructuras de gobierno y sociedad civil; 2) proporcionen la ayuda financiera que se necesita para alcanzar la estabilidad macroeconómica; y 3) den financiamiento directo y dirijan un esfuerzo financiero multilateral para reconstruir la infraestructura nacional de capital físico.

Resumen de Políticas Recomendadas

Prioridades:

- *Establecer la estabilidad macroeconómica — baja inflación y tipos de cambio estables.*
- *Desarrollar instituciones sociales compatibles con los mercados y que apoyen el crecimiento económico de largo alcance.*
- *Limitar en lo posible la corrupción.*
- *Fomentar el rápido crecimiento de empresas comerciales privadas orientadas a la exportación.*

- *Reconstruir la infraestructura física de la economía.*
- *Facilitar el desarrollo de aptitudes gerenciales empresariales necesarias para el éxito en una economía de mercado globalmente integrada.*

Estabilidad Macroeconómica:

- *Introducir una nueva moneda que establezca un tipo de cambio monetario racional y estable.*
- *Comprometerse a una política creíble de disciplina fiscal y monetaria.*
- *Establecer reservas de divisas necesarias para evitar presiones especulativas de corto plazo sobre la moneda. (Es probable que exija ayuda extranjera directa de EE.UU., mas preferiblemente del FMI.)*
- *Establecer un sistema tributario eficiente que pueda recaudar lo suficiente sin gravámenes fiscales excesivos ni excesivas deformaciones en los precios relativos de mercado.*

Instituciones sociales compatibles con los mercados:

- *Crear un sistema bancario funcional y mercados de capital internos caracterizados por un sistema bancario del sector privado descentralizado y competitivo que incluya la participación de la banca internacional.*
- *Implantar mecanismos y estructuras que aseguren la disponibilidad de crédito a empresas pequeñas y medianas y dé lugar a una amplia oferta de crédito para la adquisición de viviendas.*

- *Crear el equivalente de la Administración de EE.UU. para las Empresas Pequeñas (SBA).*
- *Recurrir a la pericia técnica internacional de EE.UU. para desarrollar las instituciones bancarias y crediticias de Cuba.*
- *Adoptar normas estrictas sobre la información y las transacciones financieras, con adecuados recursos para hacerlas valer e impedir que se defraude a los inversionistas.*

Limitar la corrupción:

- *Desarrollar un sistema legal-regulatorio complementario al desarrollo económico, que cuente con un poder judicial independiente y profesional encargado de interpretar las leyes y reglamentos y ajustar disputas.*
- *Implantar el respeto al Estado de Derecho.*
- *Crear una cultura empresarial que no aliente ni tolere comportamientos corruptos por parte de gerentes ni empleados.*

Empresas comerciales orientadas a la exportación:

- *Reemplazar el Decreto-Ley 77 que rige a las inversiones extranjeras en Cuba.*
- *Privatizar las empresas de propiedad estatal dedicadas a producir para exportación o que monopolicen bienes o servicios esenciales.*

- *Reestructurar las zonas de exportación existentes a favor de plataformas fabriles ultramarinas que acaten las "mejores prácticas" encontradas en otros países en desarrollo.*
- *Dada la probable importancia de las recaudaciones turísticas para generar las divisas que tan necesarias serán en el período inicial de transición, Cuba deberá aplicar a su sector turístico el concepto de zonas de exportación y dar acceso libre de derechos a los bienes requeridos por dicho sector.*

Reconstrucción de la infraestructura material:

- EE.UU. deberá crear un fondo de préstamos con interés bajo o cero interés para financiar el desarrollo de la infraestructura pública a fin de construir o reparar aeropuertos, puertos de mar y los principales elementos de la red de transporte terrestre.
- Introducir elementos de competencia de mercados en las operaciones de puertos aéreos y marítimos, mediante la privatización de tales instalaciones como parte de la estrategia de atraer financiamiento del IED para la reconstrucción de la infraestructura nacional.
- Alentar al IED a desarrollar la infraestructura productora de electricidad y de telecomunicaciones mediante garantías financieras contra actos expropiatorios o regulatorios que de hecho equivalgan a la incautación gubernamental de propiedades privadas.

Enseñanza de administración gerencial:

- Implantar programas conjuntos y convenios de cooperación que establezcan sociedades entre instituciones docentes post-secundarias de EE.UU. y Cuba a fin de impartir enseñanza de alta calidad en prácticas de dirección empresarial, ética comercial y comercio internacional.
- Por sí propio EE.UU. deberá asignar amplios fondos para becas que estimulen la participación del sector privado, a través de mecanismos de igualación de donaciones destinados a financiar la enseñanza superior en Cuba.

SOBRE EL AUTOR

Robert David Cruz recibió su doctorado en Economía de la Universidad de Pennsylvania (Filadelfia) en 1985. Su diploma de Licenciatura, otorgado en 1978, es de la Universidad de Georgetown (Washington, D.C.). El Dr. Cruz ha ocupado el puesto de Profesor Asociado de Economía y Comercio Internacional en la Escuela Andreas de Administración de Barry University (Miami Shores, Florida) desde 1993. El Dr. Cruz también es economista consultor de The Washington Economics Group, Inc., una firma de asesores económicos con oficinas en Coral Gables.

El Dr. Cruz tiene considerable experiencia en consultoría de negocios, habiendo asesorado a gobiernos locales, numerosas corporaciones nacionales y transnacionales en los últimos diez años, habiendo actuado además como consultor al Banco Mundial. Se mantiene activo en la comunidad local, sirviendo en varios consejos asesores del gobierno local y organizaciones no lucrativas. Entre sus esferas de especialización se hallan la macroeconomía, economía y finanzas internacionales, finanzas corporativas, y econometría. El Dr. Cruz enseña en niveles de licenciatura y posgrado, y ha pronunciado conferencias y/o presentado seminarios en Brasil, Colombia, México y América Central. Como especialista en análisis cuantitativos y modelos financieros, ha contribuido numerosos artículos a publicaciones profesionales.

REFERENCIAS

- Betancourt, Ernesto (2000). "Selected Technical Assistance Needs During the Cuban Transition", *Studies in Comparative International Development*, Winter (34:4), págs. 34-72.
- Cruz, Robert D. y J. Antonio Villamil (2000). "Sustainable Small Enterprise Development in a Cuban Transition Economy," *Studies in Comparative International Development*, Winter (34:4), págs 98-120.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2001). *La Inversión Extranjera en la América Latina*, 2001. CEPAL, Washington D.C.
- The Economist*, "The Americas: The Disaster is Now Irrevocable – Cuba's Economy", Londres. Julio 6, 2002.
- González de Asís, María y Jairo Acuña-Alfaro (2002). "Civil Participation in National Governance". World Bank Working Papers, Washington D.C. Mayo 2002 (borrador).
- Gausch, J. Luis y Kogan, J. (2003). "Just-in-Case Inventories: A Cross-Country Analysis". *Policy Research Working Paper 3021*. Banco Mundial, Washington, D.C.
- Banco Interamericano de Desarrollo (2002). *Competitiveness: The Business of Growth*. Washington, D.C.
- Kaufmann, Daniel, Aart Kraay y Pablo Zoido-Lobaton (2002). "Governance Matters II: Updated Indicators for 2000/01", *World Bank Working Papers*, Enero de 2002.
(disponible en www.worldbank.org/wbi/governance/govdata2001.htm)
- MacLean Abaroa, Ronald (1999). "Toward 2005: Profits, People and the Future of The Regulatory State in the Free Market Model", *Law and Policy in International Business*, Vol. 30, págs. 131-38.
- Morris, Emily (2000). "Interpreting Cuba's External Accounts", *Cuba in Transition*. Asociación para el Estudio de la Economía Cubana, Washington, D.C., Vol. 10, págs. 145-48.
- Naím, Moisés (1995). "The Corruption Eruption", *The Brown Journal of World Affairs*, Volume 2:2 (Verano) págs. 31-60.

Pérez-López, Jorge (1997). "Cuba's Second Economy and the Market Transition", en M.A. Centeno y M. Font (eds.) *Toward a New Cuba? Legacies of a Revolution*. Boulder: Lynn Rienner Publishers. págs. 171-186.

_____ (2000). "Cuba's Balance of Payments Statistics", *Cuba in Transition*. Asociación para el Estudio de la Economía Cubana, Washington, D.C., Vol. 10, págs. 136-44.

Pérez Villanueva, Omar E. (2002). "Cuba: An Overview of Foreign Direct Investment", documento de trabajo, Departamento de Economía, Carleton University, Ottawa, Canadá, Febrero 2002.

Stein, E. y C. Daude (2001). "Institutions, Integration, and the Location of Foreign Direct Investment". Ensayo presentado en la Reunión Anual 2001 del Banco Interamericano de Desarrollo, Santiago.

U.N. Conference on Trade and Development (2001). *World Investment Report 2001: Promoting Linkages*, Ginebra: UNCTAD.

Wei, Shang-Jin (2000). "How Taxing is Corruption to International Investors?" *Review of Economics and Statistics* 82(1): págs. 1-11.

Wei, Shang-Jin y Andrei Shleifer (2000). "Local Corruption and Global Capital Flows," *Brookings Papers on Economic Activity*. The Brookings Institution, Washington D.C.

Banco Mundial (2001). *Anticorruption in Transition: A Contribution to the Policy Debate*. Washington, D.C.

Notas

¹ *World Investment Report 2001: Promoting Linkages*, U.N. Conference on Trade and Development (Ginebra: UNCTAD, 2001). Las organizaciones privadas que promueven el comercio entre EE.UU. y Cuba y el gobierno cubano citan niveles mucho más elevados de inversión extranjera. El Consejo Comercial y Económico entre EE.UU. y Cuba, por ejemplo, cita US\$ 1.5 mil millones en inversiones de 1999, mientras Pérez Villanueva (2001) cita cifras del Banco Central cubano de \$1.6 mil millones. La Comisión de las N.U. para América Latina y el Caribe informa que \$60 millones de IED afluyeron a Cuba entre 1995 y 2000 (*La inversión extranjera en América Latina y el Caribe: 2001*). Jorge Pérez-López (2000) y Emily Morris (2000) han señalado las dificultades de confirmar e interpretar las estadísticas de la balanza oficial de pagos de Cuba, planteando dudas sobre su exactitud. Los componentes de la cuenta de capital (que incluye la IED) son especialmente problemáticos según Morris, quien nota la presencia de flujos salientes grandes e inexplicados, reportados como "otro capital". Cabe también notar que las autoridades cubanas incluyen mucho más que las inversiones de divisas duras al calcular el valor total de la inversión extranjera directa. Incluyen el valor (certificado por las autoridades cubanas) de maquinaria y equipo, propiedad intangible (derechos de autor, patentes...) y "otros bienes y derechos".

² Banco Interamericano de Desarrollo, *Competitiveness: The Business of Growth* (2001), p. 252.

³ E. Stein y C. Daude, "Institutions, Integration and the Location of Foreign Direct Investment", ensayo presentado en la Reunión Anual 2001 del Banco Interamericano de Desarrollo, Santiago, 2001.

⁴ Banco Interamericano de Desarrollo, *Competitiveness: The Business of Growth* (2001), p. 262.

⁵ Estas medidas de gobierno fueron desarrolladas por Kaufmann, Kraay y Zoido-Lobaton, "Governance Matters II: Updated Indicators for 2000/01", *World Bank Working Papers*, Enero de 2002.

⁶ El medio por el cual se obtiene la estabilidad política no es considerado por este índice, aunque podría ser indirecta y parcialmente capturado en el índice de "voz política".

⁷ Omar E. Pérez Villanueva, "Cuba: An Overview of Foreign Direct Investment", documento de trabajo, Departamento de Economía, Carleton University, Ottawa, Canadá, Febrero 2002.

⁸ La esperada apreciación monetaria aumenta el valor esperado de un proyecto de IED.

⁹ La proporción de los costos de capital financiados con deuda y con capital propio, respectivamente, determina el peso de cada clase de financiamiento.

¹⁰ Un socio inversionista gubernamental puede, por supuesto, estructurar las percepciones de su participación en las utilidades de tal modo que ocurran realmente más tarde en el futuro, permitiendo al socio privado recobrar su inversión de capital propio mucho más pronto que de lo contrario. Este arreglo no es probablemente atractivo, sin embargo, a un socio gubernamental que esté hambriento de divisas.

¹¹ *The Economist*, "The Americas: The Disaster is Now Irrevocable – Cuba's Economy", Londres. Julio 6, 2002.

¹² Los formuladores de las políticas en Cuba debieran resistir la tentación de oficialmente "dolarizar" la economía, ya que tal estrategia no ha sido una cura mágica para los retos macroeconómicos que periódicamente afectan a las economías en desarrollo. El tipo de conversión entre el actual peso cubano y la nueva moneda deberá ser consecuente con un tipo real de cambio monetario que pueda sostenerse en el plazo corto y el mediano.

¹³ La experiencia reciente ha subrayado la importancia de las normas éticas y de la supervisión adecuada del gobierno respecto a la práctica de dar información financiera a los inversionistas, y Cuba haría bien en implantar estrictas normas de información financiera y proveer suficientes mecanismos para hacerlas valer.

¹⁴ Como arriba dijimos, la obra empírica de E. Stein y C. Daude (2001) da apoyo a esta opinión.

¹⁵ González de Asís, María y Jairo Acuña-Alfaro (2002). "Civil Participation in National Governance". World Bank Working Papers, Washington D.C. Mayo 2002 (borrador).

¹⁶ Ver capítulo 2 de *Anticorruption in Transition: A Contribution to the Policy Debate*. Informe del Banco Mundial, 2000.

¹⁷ Decreto-Ley 77, *Foreign Investment Act*, 5 de septiembre de 1995.

¹⁸ En el 2000, aproximadamente el 44% del valor de las exportaciones de América Latina fueron originadas por firmas extranjeras, según la CEPAL (*La Inversión Extranjera en la América Latina*, 2001.)

¹⁹ La infraestructura inadecuada y no confiable de los países en desarrollo exige por lo general que las empresas manufactureras mantengan mayores existencias que la misma clase de empresas en países desarrollados. Estos inventarios excesivos, combinados con altas tasas de interés, aumentan el costo de producción y reducen la competitividad global (J.L. Gausch y J. Kogan, 2003).

²⁰ Por ejemplo, se ha proporcionado aligeramiento de deuda a cambio de protección de bosques tropicales u otros aspectos ecológicamente sensitivos.

²¹ La reconstrucción de la infraestructura cubana de capital público deberá ser compatible con la meta de lograr un desarrollo geográficamente disperso por toda la Isla y evitar una distribución geográfica desigual del desarrollo económico.

²² La expansión de los programas de enseñanza sobre cooperativas de negocios (que incluyen un período de residencia en EE.UU.) deberá ser considerada aun antes de iniciarse la transición.

²³ El término se refiere a las instituciones sociales necesarias para ejercer poder en la administración de los recursos económicos y sociales de un país con objeto de lograr el desarrollo.