

La inversión extranjera directa en Cuba. Situación actual y propuesta de política

(Recibido: noviembre/06–aprobado: mayo/07)

*Carola Salas Couce**

Resumen

El actual proceso de reestructuración de la IED en Cuba está orientado a elevar, mediante la intervención central del Estado, la capacidad de maniobra del país para asegurar un conjunto de objetivos estratégicos y prioritarios en la actualidad, cuya viabilidad descansa en el nivel de recuperación económica alcanzado y sobre todo en la existencia de nuevas y mejores perspectivas de desarrollo a partir de prometedoras potencialidades productivas reveladas en los últimos años y la concreción de recientes acuerdos con importantes socios económicos y comerciales de Cuba. No obstante, se ha producido una reducción del número de asociaciones con el capital extranjero por lo que el trabajo sustenta la necesidad de una nueva oleada de inversión extranjera.

Palabras clave: inversión extranjera directa, desarrollo económico, cambio tecnológico.

Clasificación JEL: K2, F2, F21, F23.

* Profesora Titular del Centro de Investigaciones de la Economía Internacional (CIEI) de la Universidad de la Habana (carol@uh.cu).

Introducción

En el presente trabajo se analiza la evolución del proceso de inversiones extranjeras en Cuba con el objetivo fundamental de transmitir experiencias que puedan ser consideradas por las autoridades correspondientes y derivar aportes de pertinencia y factibilidad que influyan en una elevación de la contribución de la Inversión Extranjera Directa (IED) al desarrollo económico del país.

El trabajo ofrece un análisis de las políticas que utilizó Cuba para atraer inversiones extranjeras en los noventa que propiciaran el acceso a tecnologías, mercados y capitales en un contexto de aguda crisis económica y de inserción internacional.

El actual escenario económico cubano se inserta en un contexto general en el cual se viene acometiendo todo un proceso de reorganización del sector exterior, derivado de deformaciones asociadas a condicionantes indeseables, originadas en la precaria situación económica y el limitado poder negociador del país en los años inmediatamente posteriores al advenimiento de la crisis, así como de fallas detectadas en el sistema de planificación y sobre todo de regulación y control de la actividad económica.

El mismo está orientado a elevar mediante la intervención central del Estado la capacidad de maniobra del país para asegurar un conjunto de objetivos estratégicos y prioritarios en la actualidad, cuya viabilidad descansa en buena medida en el nivel de recuperación económica alcanzado, y sobre todo en la existencia de nuevas y mejores perspectivas de desarrollo a partir de prometedoras potencialidades productivas reveladas en los últimos años y la concreción de recientes acuerdos con importantes socios económicos y comerciales de Cuba. Ello ha traído consigo nuevos reacomodos estratégicos y enfoques tácticos diferentes que han conducido, de inicio, a una reducción del número de asociaciones con el capital extranjero.

Sin embargo, hacia el futuro, un amplio despliegue de todas las potencialidades del sistema socialista requerirá un mejor equilibrio entre centralización y descentralización de las decisiones en la economía. Ello plantea retos particulares al desarrollo de las capacidades empresariales y fundamentalmente al perfeccionamiento del modelo económico cubano, que a la vez que favorezcan una mayor convergencia entre los intereses de las empresas y los de la sociedad en su conjunto, promuevan una creciente autonomía de los eslabones de base, permitiendo dar ulterior continuidad, sobre nuevos pilares, al proceso de descentralización emprendido a inicios de los noventa.

En esta amplia perspectiva se inscriben las recomendaciones aquí recogidas, con vista fundamentalmente a atraer flujos de IED de mayor calidad e impacto en el desarrollo económico del país.

1. Desarrollo

El cuerpo legislativo para regular las asociaciones con el capital extranjero en Cuba comienza a ser diseñado a partir de 1982 con el Decreto- Ley 50, varios años antes de que se decidiera otorgar más importancia y celeridad a este proceso durante la crisis de inicios de los noventa y la urgencia de acceder a mercados, tecnología y capital. La dimensión de crisis en que se encontró la economía cubana a inicios de los noventa (pérdida abrupta de sus principales mercados, descapitalización acelerada y obsolescencia tecnológica, falta de materias primas y deterioro de medios básicos) en un contexto de necesidad de reinserción internacional en mercados cada vez más monopolizados y exigentes propició la búsqueda de inversión extranjera.

El cambio en el patrón de financiamiento internacional, después del estallido de la crisis de la deuda y la necesidad de financiamiento externo determinaron que los países del área propiciaran un nuevo tratamiento al capital extranjero y desarrollaran, en particular, políticas de atracción de este tipo de flujos.

No obstante, Cuba ha estado en posición desventajosa en su condición de país bloqueado y obligado a rediseñar todas sus relaciones externas por la desaparición del bloque socialista europeo. Por otra parte, los requerimientos del modelo socialista y otras particularidades de la situación del país imprimen requisitos de utilización y radicación que otorgan especial prioridad a la consecución de necesidades colectivas de la sociedad y al logro de metas estratégicas en un contexto de elevación de la independencia y la soberanía nacional, cuya consecución no siempre es compatible con el tipo de flujo de IED predominante en la región.¹

El principio de política para Cuba no fue la liberalización sino la apertura controlada, el camino no fue la desregulación sino la selección, y el fin último la preservación de la soberanía y los recursos nacionales.

En este contexto la entrada en vigor de la Ley-77 Sobre la Inversión Extranjera en septiembre de 1995, constituyó un estímulo a los inversionistas extranjeros que vieron en ella la transparencia, seguridad y ventajas necesarias para la toma de decisiones y optar por Cuba como destino.

La Ley-77 consta de 17 capítulos 59 artículos, tres disposiciones transitorias, una especial y dos finales. EL objetivo declarado en su artículo primero es:

¹ Salas (2003).

[...] Promover e incentivar la inversión extranjera dentro del territorio de la República de Cuba, para llevar a cabo actividades lucrativas que contribuyan al fortalecimiento de la capacidad económica y al desarrollo del país sobre la base del respeto a la soberanía e independencia nacionales y de la conservación y uso sostenible de los recursos naturales; y establecer, a tales efectos, las regulaciones legales principales bajo las cuales debe realizarse la inversión.²

En términos legales la ley ofrece:

- 1) Garantías a los inversores en cuanto a la no expropiación, indemnización, compensación, opción de venta y libre remisión de utilidades netas y capital.
- 2) No establece límites a los aportes de capital extranjero en las empresas mixtas, aceptándose empresas de capital totalmente foráneo. No se cuantifica la proporción del capital social que debe aportar el inversionista extranjero y el nacional lo cual queda a disposición de las partes.
- 3) Todos los sectores fueron autorizados para promover la inversión extranjera, excluyéndose solamente la educación, salud pública y defensa, salvo el sistema empresarial de ésta.
- 4) Aumenta el espectro de las variantes de asociaciones posibles al admitir inversiones inmobiliarias en zonas francas y parques industriales.
- 5) Establece un margen para las respuestas a las solicitudes de asociación. Los acuerdos, denegando o aprobando las inversiones, se dictarán dentro de un plazo máximo de 60 días naturales contados a partir de la fecha de presentación.

La referida Ley junto al Decreto- Ley 165 de 1996 sobre la creación de Zonas francas y Parques Industriales y los Acuerdos de Promoción y Protección Recíproca de Inversiones (APPRI), constituyen el cuerpo legal para el tratamiento a los inversionistas extranjeros y el elemento básico de nuestra credibilidad como receptores desde ese punto de vista.

Cuba ofreció un conjunto de otros elementos estimulantes a los inversionistas extranjeros entre los cuales destacan: posición geográfica, algunas dotaciones de recursos (mineros), estabilidad política, potencial turístico, nivel científico y tecnológico en algunos renglones, fuerza de trabajo altamente escolarizada, mercado potencial, indicadores de salud, seguridad y bajos niveles de corrupción.

² *Gaceta Oficial de la República de Cuba* (1995: 2).

Tales estímulos, no obstante, debían interactuar dentro de otro conjunto de situaciones y problemas considerados como desestimulantes y que limitaron la magnitud del flujo: economía en crisis y con altos niveles de descapitalización, escasos vínculos con la economía y el mercado interno, base empresarial poco desarrollada, insuficiente estructura comercial y escasos proveedores nacionales competentes, el problema del tipo de cambio, efectos del bloqueo norteamericano, Ley Helms-Burton y otras cláusulas de extraterritorialidad en las legislaciones norteamericanas, desventaja de no acceso al mercado interno norteamericano, restricciones para entrar al mercado latinoamericano, insuficiente estructura financiera, competencia de otros países del área, y el elevado riesgo país determinado por las circunstancias anteriores.

No obstante, el interés por hacer negocios en Cuba fue creciendo y permite hablar de un proceso de crecimiento sostenido en los noventa con resultados positivos e incidencia determinante en sectores como turismo, minería, telecomunicaciones y petróleo.

El diseño de políticas para atracción de flujos en un contexto de crisis resultó coherente y atractivo.

Los países con mayor número de negocios son España, Italia y Canadá. Éstos concentran 61% del total de asociaciones de las cuales el mayor peso se encuentra en la región europea. Hay que destacar en este sentido que Venezuela de la novena posición que ocupaba al cierre del 2006, hoy se ubica en la sexta plaza dentro de los principales países inversores en Cuba.

La presente centuria encuentra una situación diferente en la economía cubana y un futuro matizado de expectativas promisorias de crecimiento y desarrollo. Esta nueva coyuntura permitió revisar el papel y lugar de la inversión extranjera en apoyo a los actuales objetivos prioritarios de desarrollo.

Uno de los cambios más notorios ha resultado el asociado a las zonas francas las cuales fueron creadas mediante el Decreto-Ley 165 de 1996: Wajay (5/5/96), Berroa (7/7/96) y Mariel (nov./97) con el objetivo de fomentar la IED para la exportación en 75% del total de las operaciones que desde allí se realizaran.

Las posibilidades reales de hacer cumplir tales propósitos exportadores, en la mayoría de los casos, debió enfrentar dificultades no sólo vinculadas a los efectos del bloqueo y la existencia de una multiplicidad de estas zonas especiales competidoras en el área caribeña, sino a otros inconvenientes que llevaron a que la instauración de los correspondientes negocios, encontrara en el mercado interno un volumen de demanda mucho más allá de lo esperado para actividades que no ofrecieron ventajas de impacto tecnológico y gerencial o el aporte de externalidades positivas.

Entre los factores que contribuyeron a esta situación pueden señalarse las insuficiencias en la organización y el desarrollo del mercado interior mayorista con una logística engorrosa; lenta capacidad de respuesta y mecanismos de formación de precios poco competitivos; las debilidades institucionales y regulatorias que se reflejaron en la falta de instrumentos efectivos para hacer cumplir los compromisos exportadores contraídos en las actas de constitución de los correspondientes negocios por parte de los operadores radicados; las carencias del sistema financiero que condujeron a la búsqueda de soluciones socialmente poco eficientes de financiamiento para importar a partir de compromisos realizados desde ópticas empresariales individuales; el régimen global de incentivos poco favorable al sector exportador (tipo de cambio sobrevaluado); entre otras.

De tal modo, la mayoría de los inversores allí radicados se dedicaron a operaciones comerciales y de servicios y con destino al mercado interno, no cumpliéndose el objetivo de convertir a esas zonas en plataformas de exportación y suministro de tecnologías de avanzada y *know-how*. La mayor parte de las operaciones de las empresas radicadas en estas zonas se concentraron en ventas directas a la economía doméstica incumpliéndose lo legislado al respecto.

A partir del 2001 se comienza a revisar esta política; en un primer momento no se permiten nuevas entradas y después se cambia el concepto y se sustituyen las Zonas Francas por Zonas Especiales de Desarrollo aunque sin variar las legislaciones, lo que dio lugar a una situación bastante ambigua hasta que en el 2005 se decide cerrar y trasladar al régimen de operación normalmente reglamentado por la Cámara de Comercio a las empresas que resultaran aprobadas.

La eliminación de los “intermediarios no representativos” que generalmente producían un efecto de encarecimiento de las compras externas, además de los señalados anteriormente, contribuyó grandemente a la reducción del número de asociaciones con capital extranjero en la economía cubana tal como se refleja en el siguiente cuadro.

AEI	2002	2003	2004	2005	2006
Total	403	342	313	258	237

Fuente: MINVEC, DEGPI (2006).

Como resultado de un mayor rigor en la aplicación de la política selectiva para la inversión extranjera, el total de Asociaciones Económicas Internacionales (AEI) activas en el 2006 disminuye 39% con relación al 2002, esto obedece a los procesos de disolución que se llevaron a cabo en este periodo.

Las principales causas que dieron lugar a estos procesos de disolución han sido las siguientes:

- a) No haber consolidado el objeto social y/o los resultados económicos.
- b) Por incumplimiento de las obligaciones de la parte extranjera.
- c) Por vencimiento del término de vigencia de las AEI.

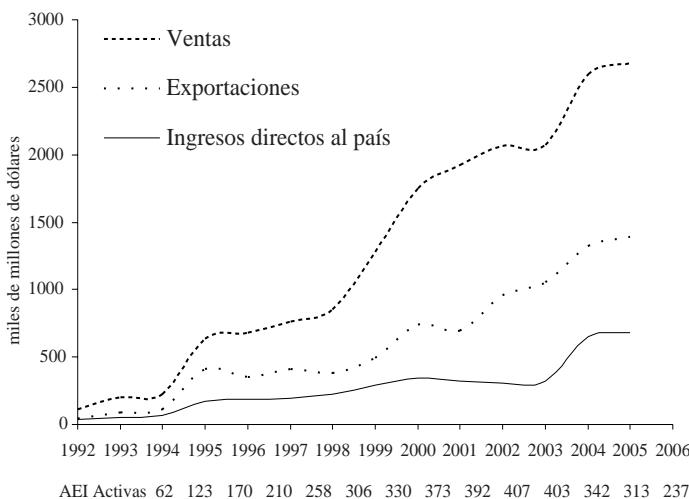
Puede decirse que no se está promoviendo la inversión extranjera sino que se está aplicando una política de control de flujos con base en grandes proyectos centralizados y selectivos. Los mencionados cambios de política han generado situaciones de incertidumbre en no pocos inversores radicados y potenciales, lo que produce un lógico efecto desestimulante de la disposición a la concertación de negocios en el país.

Si bien la importancia de los operadores retirados en la mayoría de los casos no resulta de peso en términos de volumen y relevancia de los correspondientes negocios, lo ocurrido llama a la reflexión, con miras al futuro, acerca de la conveniencia de proceder con la debida cautela y visión estratégica en los procesos negociadores, para generar un marco de certidumbre que permita transmitir un ambiente de máxima estabilidad, seguridad y confianza en el desarrollo de las actividades relacionadas con el capital extranjero, dado el importante papel que deberá jugar en el futuro la IED, como se deriva de las consideraciones que se presentan a continuación.

Desde una perspectiva estratégica, debería pensarse en que, aun cuando la inversión extranjera no dio los resultados que se esperaban, ha jugado un papel de importancia en la reinserción comercial del país, en los avances logrados en la sustitución de importaciones y sobre todo en la recuperación y desarrollo de las exportaciones tradicionales no azucareras, incluso cuando la misma acudió mayoritariamente a sectores basados en recursos naturales y en economías de localización que aprovechan ventajas comparativas estáticas.

La política de alta selectividad, no obstante, ha evidenciado resultados positivos económicamente lo cual puede observarse en la Gráfica siguiente:

Gráfica 1
Comportamiento de los indicadores económicos de las AEI



Indicadores	Crec. promedio anual (2001-2006)
Ventas	14.4
Exportaciones	19.9
Utilidad neta	31.6

Se confirma la certeza en la aplicación cada vez más rigurosa de la política de selectividad en la inversión extranjera al contar con menos AEI que en períodos anteriores, y continuar creciendo los indicadores fundamentales. La siguiente tabla refleja el crecimiento promedio anual de los principales indicadores de la IE

Puede observarse que la utilidad neta crece 10% más que el crecimiento promedio de las ventas que alcanza 10%, lo que significa mayor eficiencia y mejor aprovechamiento de los recursos en el periodo 2001-2006.

Sin embargo, los resultados positivos de las asociaciones que han continuado en el país no niegan los inconvenientes antes señalados y la necesidad de atraer inversiones de más calidad e impacto.

A propósito del debate acerca de las características de la inversión extranjera en Cuba, se ha retomado la polémica de los años 90 acerca de los sectores

priorizados para dirigir el capital. Dentro de ese debate se incluía con especial fuerza la discusión en torno a los sectores que se debían priorizar: los basados en los recursos naturales o los de alta tecnología.

Sin embargo, ambos patrones extremos de desarrollo no son necesariamente excluyentes, existiendo amplios espacios de complementariedad, como se refleja en la experiencia de los *clusters* maduros que constituyeron los núcleos originarios a partir de los cuales se conformó el desarrollo de los países nórdicos. En particular, en los *clusters* de producción de bienes y servicios medioambientales se integran la experticia tecnológica de las áreas de procesamiento de recursos naturales con el desarrollo de áreas avanzadas del sector servicios.³

Es más, la dinamización de amplio alcance del desarrollo exportador encaminado al logro de una competitividad sustentable, implicará no sólo potenciar el atractivo para el inversor extranjero de los sectores exportadores tradicionales de mayor potencial de crecimiento y que mantienen un peso determinante en la estructura productiva del país, sino, fundamentalmente, lograr nuevos flujos de este tipo de inversiones hacia otros sectores, que hasta el momento han sido poco atractivos para los inversionistas foráneos, y que pueden impactar muy favorablemente en el desarrollo exportador y tecnológico.

En el plano estructural, cualquiera que sea la dirección del cambio en el perfil básico de especialización al que se dirija el país en el futuro, éste exigirá una complementación productiva mucho mayor que la observada hasta el presente, y el papel de la inversión extranjera puede y debe tener lugar en ese proceso.

Lo acontecido durante los años noventa en el área de la inversión extranjera y las asociaciones con capital foráneo evidencia la necesidad de producir cambios cualitativos de significación en los que se presenta el formidable reto de dinamizar los flujos de inversión extranjera captados, pero dirigirlos en busca del cumplimiento de los objetivos marcados en el desarrollo del país. Los procesos de participación de la inversión extranjera deben desarrollarse con una selectividad que responda a criterios de carácter crecientemente estratégicos: transferencia tecnológica factible y otras modalidades de cooperación tecnológica, contribución a la capacidad de absorción, elevado nivel de consumo local de insumos y contribución a la internacionalización de las empresas nacionales, entre otros.⁴

A pesar de las dificultades, insuficiencias y deficiencias del proceso y de los resultados de la promoción y utilización de la inversión extranjera en la pasada década, existe un potencial de crecimiento que debe considerarse en la estrategia

³ García (2005).

⁴ García *et al.* (2003).

futura del país, en las páginas siguientes se sostendrá la tesis de la necesidad de producir cambios notables en la calidad, utilización y orientación de los flujos de inversión extranjera con vistas a la dinamización del crecimiento económico del país y a la elevación de la capacidad competitiva de la economía.

En particular, el logro de una expansión sostenida y de amplio alcance en la capacidad exportadora del país y de la transformación de su estructura implicará no sólo potenciar la incursión del inversor extranjero en los sectores exportadores tradicionales, sino también en otros sectores que hasta el momento han resultado poco atractivos para los inversionistas foráneos y que pueden impactar favorablemente en la aceleración del desarrollo exportador y en la elevación de su nivel tecnológico.

Se trata de estimular una nueva oleada de inversión extranjera con un enfoque más integrador en los siguientes sectores:

- 1) Sectores basados en recursos naturales y asociados al perfil de ventajas comparativas existente: comprende actividades con base en la minería de energéticos y minerales (metálicos fundamentalmente), producciones agroindustriales y de la industria alimentaria y pesquera. Incluye además el sector turístico y actividades asociadas, en particular las comerciales, financieras, construcción, del sector inmobiliario, de la salud, de la educación y el deporte, las producciones de artesanía, las culturales y otras.
- 2) Sectores de mediana densidad de capital: formado por un conjunto bastante heterogéneo de actividades pertenecientes a la industria de productos metálicos, la mecánica ligera, especialmente, determinados bienes de capital para la industria turística, incluyendo la producción de equipos con bajo grado de integración nacional (no excluye el ensamblaje) y la fabricación de embarcaciones de pequeño porte; producción de medicamentos genéricos y de productos farmacéuticos y veterinarios de mediano contenido tecnológico; producciones seleccionadas de la electrotécnica y la electrónica; fabricación de equipos para el empleo de energías renovables; producciones de la jabonería y perfumería; fabricación de muebles institucionales; y un conjunto muy reducido de rubros de la industria ligera (básicamente de los subsectores de textiles, vestimenta y calzado).
- 3) Industrias integradoras: vinculadas a la infraestructura física y a la inversión: comprende actividades de elevadas economías de escala y de redes constituyentes de la infraestructura física, en particular el servicio eléctrico y el transporte. Incluye, a su vez, producciones seleccionadas de la química de mediano y alto peso molecular, celulósicas y de materiales básicos, la actividad de recuperación y reciclaje de materias primas; la metalurgia y la mecánica (incluyen-

do especialmente algunos renglones de bienes de capital para la agroindustria; el sector constructivo; y las reparaciones navales. Se caracterizan por su elevada densidad de capital, y en su mayoría, por el importante papel que poseen para el funcionamiento, la articulación y la reproducción del sistema económico en su conjunto.

- 4) Servicios de apoyo a la competitividad y al desarrollo del capital humano: está integrado por un conjunto de actividades de gran importancia para la promoción de la competitividad mediante intangibles, y de servicios de impacto en el desarrollo y la conservación del capital humano, tales como servicios y tecnologías educacionales, culturales y vinculados al deporte y el esparcimiento; servicios de salud (incluyendo la incorporación de nuevas tecnologías y empleo de equipos médicos avanzados); servicios de diseño industrial, de proyectos ingenieriles y arquitectónicos; de mantenimiento y reparaciones; informáticos y conexos, telemáticos y de comunicaciones; los asociados a la I+D y otros de carácter científico-técnico; servicios para el uso racional de energía y vinculados al mejoramiento medioambiental y la ecología, incluyendo los asociados a la agricultura sostenible; servicios de implantación de sistemas de calidad; y un conjunto de otros servicios profesionales y técnicos especializados.
- 5) Desarrollos asociados a nuevas tecnologías de punta: actividades de alta tecnología que conllevan procesos relativamente largos de maduración tecnológica, dentro de las cuales presentan especial interés, en el caso de Cuba, las asociadas a la biotecnología, a los equipos médicos y a los servicios informáticos de alto valor añadido, vinculados al desarrollo de las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones.

El primero de los grupos, además de contribuir significativamente a la expansión exportadora, tiene un considerable potencial subempleado de utilización de factores y de sustitución de importaciones, en particular de alimentos, lo que implica que, en el mediano plazo, constituye una de las áreas de relativamente mayor potencial de crecimiento con menores inversiones.

También puede brindar un aporte considerable al crecimiento económico, al incremento de la capacidad de acumulación de la economía (tanto por la vía de su propia capacidad de expansión exportando y sustituyendo importaciones como por su capacidad de atracción de inversión extranjera), a la elevación de la seguridad energética y alimentaria del país y a la creación de empleos.

A más largo plazo, puede generar interesantes ventajas competitivas, en particular si se logra que su orientación a la preservación medioambiental, conservación y adecuada explotación de las riquezas biológicas y la potenciación del

patrimonio ecológico, se constituya en activo competitivo generador de nuevas oportunidades de negocios, con alta capacidad de atracción de la investigación científica-tecnológica y la innovación en busca de mejores y nuevos productos.

El 46% del total de asociaciones económicas internacionales y 72% de la facturación total de las mismas corresponde a este subsector.⁵

Los retos principales del desarrollo en esta esfera están fundamentalmente en el área actualmente orientada a la sustitución de importaciones, y consisten en la modificación del régimen global de incentivos y del modelo de gestión, atado por las limitaciones que impone la dualidad monetaria, que presenta gran rigidez para el desempeño económico y financiero del sector manteniéndolo relativamente alejado de lo que de su funcionamiento demandaría un régimen mercantil avanzado.

Para lograr resultados más avanzados en esta esfera se requiere elevar la integralidad de las políticas a aplicar. La experiencia demuestra que allí donde han confluido la elaboración de estrategias acertadas, adecuados mecanismos de gestión y planificación para la articulación de la cadena productiva, incentivos movilizadores, prioridad en el acceso a servicios y apoyos, autonomía financiera e integración de la cadena de financiamiento, fundamentalmente, se han obtenido resultados productivos y exportadores exitosos (turismo, níquel, petróleo, tabaco, bebidas alcohólicas).

A más largo plazo se añaden como retos la capacidad para reequipar y reindustrializar sobre bases más avanzadas el sector con vistas a revertir la descapitalización y obsolescencia tecnológica en diversas áreas, incrementar sustancialmente la productividad e *integrar clusters y cadenas productivas exportadoras*, lo cual, junto con las contribuciones hacia los objetivos de sustentabilidad medioambiental y de integración del medioambiente hacia a las políticas de competitividad, deberá tener prioridad como objetivo a lograr en cuanto a las políticas de captación de inversión extranjera, lo cual se tomaría en cuenta en el diseño de incentivos para su captación.

En particular, la agenda de negociación con las empresas transnacionales debe convertir el atractivo de la base nacional de recursos naturales, en un factor de compulsión para condicionar la participación de la inversión extranjera en proyectos piloto conjuntos de I+D e innovación que faciliten la competitividad de largo plazo del sector. La factibilidad de dicha estrategia tecnológica se apoya en la existencia en el país de un fuerte sector de I+D en esta área, que puede potenciarse en algunos casos por actividades de cooperación tecnológica entre los países del sur en la materia, además del atractivo que de por si se derivaría de las políticas y

⁵ Fernández (2004).

compromisos medioambientales de los países del norte. El fortalecimiento de las capacidades para gerenciar proyectos de innovación por parte de las instituciones de I+D y las empresas constituye un requisito vital en esta esfera.

En el plano más estratégico resulta relevante ampliar y profundizar el trazado de estrategias conjuntas de cooperación tecnológica con países del sur, en particular en el área del aprovechamiento sustentable de recursos disponibles en común. Asimismo, la cooperación tecnológica con países del norte en el desarrollo de tecnologías apropiadas puede convertir a Cuba en plataforma de lanzamiento para la exportación conjunta a países en vías de desarrollo, en particular a la región latinoamericana, lo cual puede revitalizar la modalidad de Zonas Francas y Parques Industriales.

En el segundo grupo, el rasgo más sobresaliente de la política en el mediano plazo será completar el importante redimensionamiento pendiente de realizar en ese sector, debido a su obsolescencia tecnológica con la consecuente reasignación de recursos hacia las actividades y empresas de mayor potencial, de lo cual se derivará una transformación significativa de su perfil productivo y la concentración de esfuerzos y recursos en los desarrollos con potencial. No obstante las limitaciones en las tecnologías disponibles, las debilidades mayores en esta área se encuentran en el desarrollo de capacidades gerenciales para adaptarse a las condiciones del mercado con la aplicación de sistemas de producción flexible, desarrollo de fuerte cooperación interempresarial y el aprovechamiento de economías de escala y de especialización.

En esta esfera las capacidades tecnológicas acumuladas no alcanzan una masa crítica como para impulsar de manera autónoma su desarrollo, y además constituye el sector que emplea una cuantía de insumos internos muy inferior a todos los demás sectores. Por tanto *el camino del desarrollo estaría aquí por la vía de profundizar la integración de este subsector con las actividades exportadoras de servicios en la economía; y de otra parte, el desarrollo de alianzas con inversores extranjeros para convertir a Cuba en plataforma de lanzamiento de exportaciones conjuntas del sector hacia el mercado latinoamericano fundamentalmente*. De tal modo, en una primera etapa se priorizaría la fabricación en Cuba, bajo contrato, productos de acuerdo a las especificaciones de establecidas por socios extranjeros utilizando sus marcas para acceder posteriormente a producciones de mayor nivel de integración nacional y de mayor valor agregado. En la primera etapa, los puntos clave de la política tecnológica estarían dirigidos a potenciar al máximo la capacidad de absorción y difusión de tecnología, para lo cual las medidas dirigidas a rescatar la actualmente debilitada infraestructura de I+D en el sector con vista a apoyar el *catching-up* tecnológico, la creación de centros de diseño, la promoción

de contratos de asistencia técnica incluyendo el entrenamiento de directivos, ingenieros y técnicos con fuertes programas de formación, y el activo intercambio de información tecnológica con socios extranjeros, constituirán pilares clave de la política tecnológica. Lo anterior debe combinarse con un fortalecimiento importante del clima de competencia en el mercado interno.

En una segunda etapa, el énfasis se pondría en el fomento de una fuerte capacidad de innovación en las empresas del sector, en el desarrollo de la cooperación interempresarial y de programas de fomento de proveedores locales, en la reducción de los pagos tecnológicos asociados a las inversiones y de los costos de la transferencia de tecnología, la inversión conjunta en el exterior para penetrar mercados más exigentes y el paso sucesivo a fases de mayor complejidad tecnológica. Estimular el aporte del socio extranjero al desarrollo de la capacidad nacional de absorción y difusión de tecnología en esta esfera resulta el objetivo clave de las negociaciones con las empresas multinacionales. Promover encadenamientos verticales que faciliten la transmisión de tecnología de las empresas extranjeras a los proveedores locales debe constituir un objetivo de importancia. Igualmente, un esquema de incentivos que estimule la exportación como objetivo altamente prioritario será esencial para el desarrollo en esta área de actividad.

En el tercer grupo, tanto por el rezago tecnológico como por la elevada densidad de capital, la participación de la inversión extranjera será de mucha importancia, en combinación con la importación de equipos. La inversión extranjera deberá tener aquí un efecto de “detonador” de la inversión nacional en el sector y un importante “efecto demostración” respecto a los avances tecnológicos a conseguir. Los instrumentos para la atracción de inversión extranjera en esta esfera pueden considerar incentivos para el inversionista bastante superiores a los aceptables para los demás subsectores, pues los beneficios que obtendría el país trascenderían con mucho el impacto que producen en el marco estrecho del sector, dado que influirán fuertemente en la competitividad sistémica o estructural del aparato productivo en su conjunto. No obstante deben imponerse, en compensación, requisitos de desempeño que impliquen mejoras sustanciales (económicas y ambientales), sobre los estándares nacionales y cercanos a la frontera tecnológica en eficiencia energética, uso del agua, nivel de reciclaje y reutilización de materias primas, que aseguren el cierre de la brecha tecnológica en actividades estratégicas.

De ser así, podrían brindarse incentivos de importancia para el inversionista en cuanto a tarifas preferenciales, hasta que logren la recuperación del capital y otros instrumentos que permitan el acortamiento del tiempo de recuperación de las inversiones, incentivos respecto a la cuantía en que lo valorizan, arancel cero y depreciación acelerada para equipos de control y prevención de la contaminación,

la importación de equipos, entre otras. Existe en este sentido, una multiplicidad de arreglos institucionales que permiten lograr lo anterior sin incurrir en transferencias a las empresas extranjeras de importantes porciones de propiedad.

La creación de un ambiente institucional y régimen regulatorio favorable a la inversión extranjera en este subsector tendrá una relevancia notable. A su vez, debe diseñarse un marco estable y predecible de incentivos para la atracción de inversionistas foráneos al sector.

En lo tocante al grupo cuarto, debe apuntarse que la priorización de su desarrollo en Cuba, durante décadas resulta un factor que se complementa con la mayor prioridad que en la actualidad vienen cobrando, en particular a escala regional y de los países en desarrollo, las acciones de fomento del desarrollo del capital humano y las políticas sociales, lo que favorece la proyección exportadora en esta esfera.

En este contexto, el apoyo a la internacionalización de las empresas cubanas y el desarrollo de capacidades gerenciales para la competitividad y la penetración de mercados, deberán constituir pilares clave de toda estrategia para esta área y a los objetivos prioritarios de las políticas sobre innovación. En este grupo, las actividades de I+D presentan un peso relativamente menor a los restantes grupos como fuente de aprendizaje tecnológico y una gran parte de los insumos del mismo pueden ser adquiridos en el mercado local, lo que la convierte en una vía muy atractiva para la elevación de la capacidad exportadora del país.

El desarrollo de instituciones fuertes de promoción y el diseño de incentivos especiales para el trabajo creativo, el logro de una cultura de excelencia en materia de propiedad intelectual, junto a la instrumentación de una política orientada a la exportación de paquetes tecnológicos que incluyan bienes, servicios y tecnologías, constituyen áreas prioritarias de las políticas de desarrollo en esta esfera. En la misma no sería necesaria una amplia presencia de inversionistas extranjeros. La política de captación de inversión extranjera podría ser altamente selectiva apoyándose tanto en la existencia de factores productivos especializados, como de capacidades e infraestructura creada para difundir y absorber en alta medida los avances adquiridos por medio de la presencia extranjera, y el montaje de procesos activos de derrame tecnológico al interior de la economía.

Respecto al quinto grupo, los factores clave de la estrategia de desarrollo estarán relacionados con el logro de complementariedad en la I+D, con socios internacionales que faciliten al obtención de derechos compartidos al uso de patentes y el acceso a otras formas de tecnología desincorporada, así como la realización de alianzas para compartir mercados y el acceso conjunto a nuevos mercados externos. La elaboración de la agenda tecnológica sobre los problemas que deben ser objeto de negociación con las empresas transnacionales, constituye un objetivo de

máxima prioridad estratégica en esta esfera, junto a un amplio espectro de tareas de vigilancia tecnológica que deben desarrollarse debido al acelerado progreso tecnológico del sector y por disponer de un patrón de desarrollo tecnológico, en buena medida impulsado por el productor con enfoques de anticipación a la demanda. La disponibilidad de factores productivos especializados y la prioridad al desarrollo del sector como tarea de relevancia nacional, constituyen pilares clave para la atracción de inversión extranjera en el sector y para fomentar su integración con segmentos del sistema nacional de ciencia e innovación tecnológica, para empresas que buscan aumentar sus ventajas compartiendo activos locales de alto valor estratégico.

Adicionalmente, deberán convertirse en una línea relevante del desarrollo en esta esfera, la inversión en el exterior y la transferencia de tecnología hacia el exterior, como vías para la apertura de nuevos mercados. El fortalecimiento y desarrollo de parques tecnológicos, *joint ventures* para proyectos innovadores e inversión conjunta en I+D, así como el fortalecimiento de *clusters* innovadores en el sector, constituyen rasgos típicos del desarrollo prospectado en esta esfera.

Resulta pertinente en tal sentido incorporar experiencias avanzadas a nivel internacional relacionadas con el fortalecimiento de las cadenas de valor y la formación de redes, conglomerados o sistemas productivos locales vinculados a las inversiones extranjeras. Este tipo de vínculo favorece la elevación de la capacidad de generar innovaciones y acelerar los procesos de aprendizaje y la difusión de conocimientos, constituye una vía alternativa para el aprovechamiento más integral de los recursos, la diversificación productiva y la elevación del contenido tecnológico de las exportaciones. La promoción de cadenas productivas, de redes industriales y la gestión estratégica de *clusters*, exigen formas de intervención muy particulares para ajustar las prácticas productivas a los requerimientos del trabajo asociativo y estructurar estrategias eficientes de inserción internacional.

Un aspecto muy significativo es el relacionado con la creación de Asociaciones Económicas Internacionales o de Inversión Directa en el Exterior. La política futura debe promover de forma creciente, el desarrollo de proyectos que estimulen la inversión de empresas cubanas en el exterior, teniendo en cuenta que a partir del nivel de desarrollo, alcanzado en algunos sectores de la economía, se vuelven fundamentales las decisiones de internacionalización de la empresa como vía de penetración y posicionamiento en nuevos mercados, con vista a incrementar sus niveles de actividad e ingresos, además de constituir una vía de acreditación y validación de la imagen-país.

El aporte fundamental de la parte cubana en estos negocios ha sido, en general, el conocimiento científico-técnico de sus expertos, y la aplicación de tecnologías dominadas por ellos. A cambio, se espera del socio extranjero el aporte de financiamiento y de mercado para los productos y/o servicios de la asociación. Al cierre del

2005, del total de Asociaciones Económicas Internacionales constituidas al amparo de la Ley 77, aproximadamente la cuarta parte de ellas estaban radicadas en el exterior.

Las inversiones cubanas en el exterior van dirigidas mayormente hacia proyectos de la construcción; producción y comercialización de productos agropecuarios, biológicos y farmacéuticos de uso veterinario; así como productos farmacéuticos y métodos de diagnóstico de avanzada que constituyen resultados de la industria biotecnológica.

Conclusiones

Las potencialidades inmersas en la inversión extranjera directa deben estimular a los diseñadores de política en la búsqueda de flujos de más calidad e impacto.

La crisis económica cubana de los 90 propició el desarrollo de una política de atracción de inversiones extranjeras necesarias para acceder a mercados, tecnología y capital.

Aunque los resultados del proceso no fueron los esperados ni en magnitud ni en calidad, la inversión extranjera resultó determinante en varios sectores: minería, turismo, telecomunicaciones y petróleo; y jugó un papel decisivo en la reinserción económica y comercial del país, así como en la recuperación alcanzada de la actividad económica en la etapa posterior a la crisis de los noventa.

La situación económica de la presente centuria requirió revisar el papel y lugar de la inversión extranjera. La situación actual no permite hablar de un proceso de atracción, sino de una política de control de flujos con base en grandes proyectos centralizados.

Teniendo en cuenta la situación actual y perspectiva se deberá promover una nueva oleada de inversión extranjera tendiente a mejorar la orientación y calidad de los flujos, integrada a la instrumentación de una nueva política industrial y tecnológica. Con vista a ello, se proponen las siguientes recomendaciones:

- a) Crear un clima estable y predecible de negocios.
- b) Priorizar aquellos flujos que tengan impactos sensibles en el aumento del ahorro interno, la adquisición de tecnología, el acceso a mercados y la adquisición de técnicas gerenciales modernas.
- c) Continuar impulsando activamente la promoción de inversión extranjera en los sectores tradicionales aprovechando al máximo las ventajas comparativas estáticas existentes, aunque propendiendo a lograr la participación de los inversores foráneos en desarrollos orientados a la elevación del contenido tecnológico de las exportaciones basadas en los recursos naturales.

- d) Desarrollar más activamente asociaciones vinculadas al sector de las nuevas tecnologías.
- e) Promover flujos de inversión que propicien la competitividad sistémica
- f) Utilizar la experiencia de otros países en la realización de negocios conjuntos y formar alianzas estratégicas tanto en la producción como en la comercialización.
- g) Fomentar el vínculo de las inversiones extranjeras con las actividades del conocimiento y la investigación.

Desarrollar un programa de atracción de flujos para vincularlos con programas de inversión nacionales. La posibilidad de formación de *clusters* y su internacionalización depende en buena medida de la calidad del flujo seleccionado. Se deberá, además, combinar la atracción de inversiones en sectores nacionales de poco desarrollo donde la inversión extranjera los deberá fortalecer, con aquellos otros de mayor nivel donde el aporte del capital extranjero básicamente ofrecerá su posición en el mercado internacional.

Perfeccionar las prácticas existentes con vista a lograr un clima de negocios más atractivo que constituya uno de los mayores incentivos para los inversores potenciales.

Propiciar el desarrollo de un entramado más denso y activo para la vinculación entre el sector productivo y tecnológico con los centros académicos y de investigación, todo ello con vista al trazado de estrategias innovadoras que permitan orientar más adecuadamente los procesos relacionados con la utilización de la inversión extranjera al tiempo que ofrecer mayores atractivos basados en la existencia de factores especializados que promuevan el aprovechamiento conjunto de complementariedades estratégicas y en la I+D.

Referencias bibliográficas

DEGPI (Dirección de Evaluación y Gestión de Proyectos de Inversión) (2006). *La Inversión Extranjera en Cuba*, documento, mimeo.

Fernández, Jorge (2004). “La promoción de inversiones asociadas a las transferencias tecnológicas”, La Habana: CPI, MINVEC.

Gaceta Oficial de la República de Cuba (1995). Ley 77 Sobre la Inversión Extranjera.

García, Adriano (2005). *Tecnología y desarrollo productivo: hacia una política industrial de largo plazo*, INIE, mimeo.

García, et al. (2003). *Política industrial, reconversión productiva y competitividad. La experiencia cubana de los noventa*, La Habana: PUBLISIME.

Salas, Carola (2003). La inversión extranjera directa en América Latina, tesis Doctoral, CIEI.