

LA LEY CUBANA DE INVERSIONES EXTRANJERAS: SIGNIFICADO E IMPLICACIONES

Jorge A. Sanguinety

Atraer inversiones extranjeras ha sido un objetivo del gobierno cubano desde 1982. Hasta entonces el gobierno descansó en los subsidios soviéticos para el crecimiento económico del país, sin que se le diera mucha atención a lo anómalo de esa modalidad de política económica. Desde el comienzo de la planificación central en la isla en 1960, y especialmente como resultado de las expropiaciones masivas de ese año y el subsecuente éxodo de personal técnico y administrativo, la capacidad productiva del país sufrió un visible deterioro, aunque la falta de estadísticas confiables para esos años no permite hacer una cuantificación precisa de la magnitud de la contracción económica que prosiguió. Ese proceso tuvo varios efectos en la economía del país, los cuales se reflejan tanto a nivel macroeconómico como al microeconómico.

En el primero, la contracción de los niveles de producción de las empresas provocó una reducción extrema del ahorro agregado necesario para financiar inversiones con recursos nacionales. Y las nacionalizaciones excluyeron de la economía nacional el ahorro y la inversión privadas, acompañadas de la desaparición del sector financiero y del mismo concepto de intermediación financiera. De esta manera todo el ahorro nacional y toda la actividad inversionista directa estarían a cargo del gobierno manejados por el aparato de planificación central. Como los volúmenes de ahorro e inversión no eran suficientes para los planes del gobierno, una proporción significativa del financiamiento de las inversiones provino de la Unión Soviética y del resto del campo socialista.

Al nivel microeconómico se podía observar la caída dramática y generalizada de la eficacia gerencial y administrativa en las empresas nacionalizadas y por consiguiente la reducción marcada de su capacidad de financiar e identificar, formular, montar y manejar (*manage*) los proyectos de inversión. Este deterioro de las capacidades administrativas fue resultado directo y casi inmediato de la pérdida masiva de capital humano que resultó de las nacionalizaciones. De este modo una proporción sustancial del financiamiento externo fue en efecto dilapidado.

Lo que es más grave aún, debido a la desorganización con que se implementó el proceso de nacionalizaciones, complicado todavía más por la centralización extrema del socialismo cubano, las empresas perdieron su capacidad de generar los recursos necesarios para hacer inversiones de puro reemplazo del capital físico existente. Bajo el nuevo régimen de administración de empresas, las nuevas inversiones, bien de reposición o para el aumento de capacidades productivas o modernizaciones, se llevarían a cabo por una burocracia central, con una participación secundaria de las empresas mismas, manejadas por personal técnicamente inexperto pero ideológicamente aceptable por el gobierno y los nuevos administradores. A la incapacidad administrativa de las empresas hay que sumar que bajo la planificación central las prioridades en la asignación de recursos a las empresas y a la población en general cambiaron radicalmente, privilegiando el gasto militar y otros de inspiración política. De hecho el acceso de la población a suministros de toda índole quedó a expensas del sistema de planificación y un régimen severo de racionamiento que

hizo desaparecer bienes como los materiales de construcción por muchos años paralizando el mantenimiento de los activos correspondientes.

EL DÉFICIT DE INVERSIONES

Habiendo durado esta condición por más de cincuenta años, los resultados de las insuficiencias administrativas y las distorsiones en la asignación central de recursos se pueden observar en el profundo y extenso deterioro físico del acervo de viviendas y edificaciones en general, la desaparición o contracción de sectores productivos completos, como en el caso de la industria azucarera y las plantaciones de caña, la masa ganadera y el decaimiento sistemático de la infraestructura del país. O sea, desde el comienzo de la planificación centralizada, Cuba no sólo pierde una parte significativa de su capacidad inversionista para el crecimiento económico, sino que ni siquiera alcanza a usar los (supuestos) fondos de depreciación de sus empresas para la preservación de las capacidades instaladas que se formaron antes de 1959. A pesar de que no hay datos para medir la magnitud de este fenómeno, hay muchas razones para afirmar que en lugar de crecimiento económico Cuba ha sufrido un proceso de descapitalización significativo en todos estos años. Es necesario señalar que la caída de la eficiencia productiva de las empresas fue multiplicada por una política pública que favorece lo ideológico, diplomático y político por encima de lo económico, sumado a un elevado grado de desprecio por conceptos como productividad, ganancia, tasas de retorno o costo-beneficio.

Los que estudian la economía cubana y tratan de hacerlo aplicando métodos rigurosos de investigación tienden naturalmente a descansar en datos oficiales, pero también tienden a descartar la evidencia anecdótica que a falta de mejor documentación puede explicar ciertos hechos. Esto es especialmente cierto en el caso de Cuba donde el secretismo gubernamental hace depender todo análisis de formas irregulares de evidencia. Por esta razón el proceso de deterioro que sufre la economía cubana en la década de los años sesenta, como discute Sanguinety (1999, 2009), no ha sido bien comprendido por muchos investigadores. Pero la falta de datos es en sí misma un dato que dice mucho cómo se maneja la economía cubana.

En la práctica ese proceso de empeoramiento administrativo afectó todos los organismos económicos, desde las empresas hasta las agencias y dependencias del gobierno, estableciendo las condiciones de lo que se puede denominar “dependencia de ruta” o en inglés *path dependence* que restringe acciones futuras a condiciones pasadas que aunque estén obsoletas o atrasadas son difíciles o muy costosas de obviar o modificar. En el caso de la economía política cubana tal dependencia se crea en los sesenta y adopta una modalidad de gestión (*management*) de las empresas estatales que ha predominado hasta hoy en la mayoría de ellas.

Tal situación es incongruente con la eficiencia económica necesaria para alcanzar una rentabilidad mínima y así poder generar ahorro y manejar las inversiones que se necesitan para el crecimiento económico. De hecho se puede afirmar que el principal obstáculo estructural para implementar las reformas planteadas en los “Lineamientos” del VI Congreso del Partido Comunista de Cuba es precisamente la dependencia de ruta generada en esos años y que el gobierno no ha podido modificar. El propio jefe de gobierno Raúl Castro se ha quejado públicamente en varias ocasiones de estas limitaciones, de ahí que se propone un plan de “Actualización del Modelo Económico” que hasta ahora parece no contar con éxito.

Hay tres casos que ilustran de manera gráfica cómo la desorganización inicial de la economía socialista cubana ha condicionado hasta hoy la forma en que la misma funciona. El primer caso es el del malogrado e increíblemente olvidado plan de industrialización promovido arbitrariamente por Ernesto “Ché” Guevara quien compró a crédito a nombre del gobierno cubano decenas de plantas industriales (casi todas obsoletas) sin estudios previos de factibilidad para evaluar *ex ante* costos y beneficios. Estas inversiones, mayormente en plantas completas (*turn key*) costaron varios cientos de millones de dólares corrientes. Prácticamente ninguna de las inversiones así gestadas fue capaz de justificarse financieramente, dejando al país con una deuda externa considerable. Por razones políticas nunca hubo el intento de conducir evaluaciones *ex post* de esas inversiones. Pero el programa marcó un nuevo estilo de uso de los recursos y de

gerencia en el cual la responsabilidad por la eficiencia no estaba a cargo de nadie.

El segundo caso fue el de los planes ganaderos promovidos y dirigidos personalmente por Fidel Castro. El estilo de improvisación y la desconfianza en el conocimiento, las advertencias y los consejos de los expertos repitió la mala experiencia del programa de industrialización y la falta de estudios y preparación previos contribuyó al fracaso total de dichos planes, con la secuela correspondiente de endeudamiento desperdiciado. Aunque nunca se supo el costo de estos planes, se estimaba que alcanzó un orden de magnitud en los cientos de millones de dólares. Coincidió con esto el comienzo de la reducción de la masa ganadera del país como un ejemplo visible de descapitalización.

El tercer caso de desorganización masiva de la gestión económica fue el del plan de producción de diez millones de toneladas de azúcar para 1970, plan igualmente dirigido personalmente por el jefe de gobierno Fidel Castro. En su persona el gobierno cubano daba muestras de una gran incapacidad de aprender de sus errores. Este costoso programa no sólo no se cumplió en cuanto a su meta de producción física sino que nunca se formuló con un objetivo de tipo financiero. No hubo consideración alguna por los costos y beneficios, ni por evitar que el mismo se convirtiera en una fuente de gran disrupción de las demás actividades económicas del país. Todos los expertos coinciden en afirmar que el esfuerzo, que sólo llegó a producir ocho millones y medio de toneladas, le causó grandes pérdidas al país por la reasignación precipitada de recursos hacia ese sector, el monto de cuyas pérdidas nunca se ha sabido. Es notable como el gobierno cubano operaba sin dar muestras de estar consciente del concepto de rentabilidad de su gestión económica. Esta condición se puso de manifiesto en 1968 mediante la llamada Contraofensiva Revolucionaria en que insólitamente se cerraron las escuelas de contabilidad y se suspendió la práctica contable porque “el dinero no sería necesario en la sociedad comunista que se estaba construyendo” según el discurso oficial. La economía cubana todavía está sufriendo las consecuencias de aquel desatino.

SIGNIFICADO DE LA INVERSIÓN EXTRANJERA

Todo esto y muchos otros casos menos conocidos establecieron un estilo de gerencia y administración de empresas estatales no sólo incompatible pero adverso al crecimiento de la economía, aunque las empresas en manos de los militares cubanos, generalmente en el sector turístico y las empresas mixtas con alguna participación de capital extranjero, parecen operar bajo formas más modernas y eficientes de gestión. Dichas empresas no parecen operar dentro de los cánones de la planificación central y dan pie para que se vean como una forma de capitalismo de estado. Pero el conjunto de estas empresas no ha sido capaz de generar los niveles de producción, ahorro e inversión necesarios para estabilizar la economía cubana y disminuir su dependencia extrema de subsidios externos. De ahí la necesidad de “importar” capacidades de ahorro e inversión que la economía cubana no ha logrado.

A prima facie la nueva ley cubana de inversiones extranjeras (Ley No. 118, abril de 2014) tiene como objetivo atraer capitales al país con el fin de cerrar la doble brecha de insuficiencia de ahorro e incapacidad de gerencia inversionista y elevar los niveles de producción, en especial de productos exportables y los niveles de empleo. Para un análisis detallado de la ley ver a Pérez-López (2015). En cierto sentido esta ley invita a pensar en la famosa NEP Leninista o Nueva Política Económica de 1921, por medio de la cual Lenin intentó y consiguió superar la grave crisis económica que puso en peligro a la incipiente Unión Soviética justo después de la revolución bolchevique. Sin embargo, son muchas las indicaciones de que el gobierno cubano no está dispuesto a llegar a los grados de liberalización de mercados a los que llegó la NEP. Al igual que en Rusia en 1921, hay muchos funcionarios oficiales y miembros del Partido Comunista de Cuba que temen que el régimen socialista desaparecería si las reformas de tipo capitalista llegasen muy lejos.

La ley cubana, que se complementa en gran medida con la creación de la Zona Especial de Desarrollo del Puerto de Mariel, parece estar basada en el supuesto de que Cuba puede importar una cierta cantidad de

capitalismo y aislarlo del resto del país y su ciudadanía para evitar la contaminación del socialismo nativo, bien encerrándolo geográficamente o limitándolo a ciudadanos extranjeros.

Atraer capitales extranjeros es perfectamente razonable para cualquier economía pues contribuye a su crecimiento y a la generación de empleo, pero en el contexto de la economía política de Cuba es necesario hacer varias observaciones. Como resultado de las pérdidas de capital humano técnico y gerencial que ocurrió y sigue ocurriendo desde 1960 Cuba necesita, aunque no lo reconoce, que las inversiones extranjeras lleguen al país complementadas con esas otras clases de capital. La falta de personal idóneo se había puesto en evidencia durante esos años y fue uno de los muchos factores que hicieron fracasar el programa de industrialización a comienzos de los sesenta, lo cual también contribuyó al fracaso de otras iniciativas de inversión doméstica. La necesidad de reemplazar el capital humano perdido se puso en evidencia en los años noventa cuando la emergencia económica que resultó de la desaparición de los subsidios soviéticos forzó al gobierno cubano a recurrir con urgencia al desarrollo del turismo para generar los ingresos externos necesarios.

El desarrollo de la industria turística se basó entonces en inversiones extranjeras que no sólo traían a Cuba el capital necesario sino también la capacidad en gerencia y mercadeo que Cuba había perdido desde hacía años. O sea, se hizo necesario importar el capital humano complementario a aquellas inversiones no sólo para instalarlas, sino también para manejarlas, evitando así repetir los fracasos de las inversiones domésticas de años anteriores en la industria, la ganadería y la agricultura. El gobierno cubano se vio forzado a dejar de un lado los remilgos ideológicos y políticos en que basaba una animadversión contra el turismo y contra el capital extranjero desde el mismo comienzo del proceso revolucionario. Otro ejemplo de esta forma de inversión extranjera en gran escala estuvo dado por la Sherritt canadiense y su desarrollo en la minería del níquel. De esa manera el gobierno cubano evitó en esa etapa los peligros sospechados de una NEP, para continuar con lo que de hecho ha

sido una política deliberada de subsistencia sin crecimiento económico.

IMPLICACIONES DE LAS INVERSIONES EXTRANJERAS

A más de dos años de promulgada y a pesar de las muchas visitas de inversionistas extranjeros a la isla y del entusiasmo inicial, la nueva ley, al igual que las anteriores, no ha conseguido atraer inversiones en un volumen significativo más allá del sector turístico. Las razones pueden ser varias, cada una igualmente descalificadora. Una de ellas es la falta de un ambiente propicio para que cualquier empresa, privada o estatal, doméstica o extranjera, pueda operar y tener una expectativa razonable de por lo menos cubrir sus costos. Ese ambiente está determinado por la facilidad de obtener suministros, el grado de acceso a la infraestructura (transporte, agua, electricidad, comunicaciones, banca, etc.) y la facilidad con que se pueden realizar los trámites burocráticos. Una segunda razón es la prevalencia de una cultura o ideología estatal que es abiertamente hostil a la empresa privada. Esta condición, que no ven los inversionistas extranjeros hasta que no examinan las condiciones en Cuba, se refleja en las muchas restricciones que tienen los cubanos como inversionistas en su propio país y en múltiples ocasiones en las muchas declaraciones de personeros oficiales oponiéndose a la acumulación de riqueza de los pequeños empresarios cubanos. Una tercera razón tiene que ser sin duda el hecho de que el inversionista extranjero no pueda contratar su personal sin la intervención del gobierno cubano. Todos estos factores dan una impresión inequívoca de que, además de las barreras ideológicas, los que controlan la economía cubana, comenzando en su propia cúspide, no comprenden las muchas condiciones necesarias para que una empresa pueda ser rentable. Una de esas condiciones es tener unos grados mínimos de libertad para movilizar los recursos necesarios para alcanzar un nivel adecuado de productividad, donde la flexibilidad en la contratación de empleados es un factor crítico.

Una prueba de lo difícil que es hacer negocios en Cuba en la actualidad, fuera del sector turístico, se dio recientemente con una inversión extranjera de tamaño modesto para ensamblar un cierto número de

tractores pequeños en la isla. Según lo refiere Guerrero Vall (2016) la instalación se iba a realizar en la Zona Especial de Desarrollo del Mariel, pero el inversionista decidió trasladar el ensamblaje a EEUU por las dificultades encontradas en Cuba sobre la contratación de personal y los trámites con las agencias del gobierno cubano.

Una característica notable de esta ley es que excluye sutil pero definitivamente a los cubanos residentes en la isla de participar como inversionistas en la economía del país, aunque no necesariamente a los que residen afuera. En este sentido la ley es ambigua y sujeta a ser aplicada a discreción por parte del gobierno. El problema es que tal prohibición afecta a todos los ciudadanos cubanos de muchas maneras, sean o no empresarios o quieran o no ser inversionistas. Las expropiaciones de los años sesenta no se limitaron a las propiedades privadas que existían antes de 1960 sino también al derecho de los ciudadanos a invertir en su país, a crear la riqueza necesaria para su desarrollo, a tomar decisiones que los afectan directamente y a disfrutar de los beneficios de una participación activa en los asuntos económicos de la nación.

Pero la nueva ley de inversiones extranjeras va en dirección a que los cubanos no sólo queden excluidos como inversionistas en su país sino también como ejecutivos y trabajadores calificados de esas inversiones por una razón obvia: los inversionistas extranjeros van a preferir llevar a Cuba sus propios empleados porque han de confiar más en ellos que en los que el gobierno cubano les asigne según estipula la propia ley. Esto acaba de quedar parcialmente confirmado mediante un reportaje de la agencia Reuters (julio 21, 2016) en el que se informa la presencia en Cuba de 200 trabajadores indios contratados por la firma francesa Bouygues para trabajar en la construcción de

un hotel en La Habana como electricistas, fontaneros, albañiles y carpinteros.

Efectivamente, en su artículo 30.1 dicha ley establece que los empleados de las inversiones extranjeras serán contratados “por una entidad empleadora a propuesta del Ministerio de Comercio Exterior y la Inversión Extranjera y autorizada por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social”. Con estas restricciones los cubanos están limitados no solamente a ser asalariados de empresas estatales o extranjeras, sino también a ocupar empleos de menor rango en la economía de su país. El apartheid turístico que existió en Cuba por varios años, renace con más fuerza en forma legal con esta nueva disposición oficial.

CONCLUSIONES

En estas condiciones, los efectos de la normalización de relaciones entre Cuba y EEUU dependerán de los grados de liberalización de la economía cubana que provengan de Washington y de La Habana. El levantamiento incondicional del embargo americano sin que Cuba liberalice su economía hará el apartheid económico de los cubanos más profundo. Esto implica que siendo el ciudadano cubano más débil económicamente tendrá menos oportunidades de ganar en poder político. O sea, la ley de inversión extranjera tiende a confirmar el dilema del presidente Obama: si liberaliza demasiado (levantando el embargo) sin que Castro liberalice internamente, no logrará el objetivo (secundario) de mejorar las condiciones políticas de los cubanos, sino todo lo contrario; acabará mejorando la economía en manos de la familia Castro y su entorno, aumentando su poder político y posiblemente desmantelando el sector cuentapropista que no necesitaría si las nuevas inversiones generan suficiente empleo.

REFERENCIAS

Guerrero Vall, Joan Antoni (2016), “La burocracia obliga a empezar la fabricación de los tractores ‘cubanos’ en EEUU,” *Diario de Cuba*, 7 de junio.

Pérez-López, Jorge (2015), “Foreign Investment in Cuba’s ‘Updating’ of its Economic Model,” en *Cuba in Transition, Vol. 25*, Association for the Study of the Cuban Economy.

Sanguinety, Jorge A. (2009), “La transfiguración de la economía,” en Efrén Córdova (Ed.), *50 años de revolución en Cuba: El legado de los Castro*, Ediciones Universal, Miami, Florida.

Sanguinety, Jorge A. (1999), “La industria,” en Efrén Córdova (Ed.), *40 años de revolución: El legado de Castro*, Ediciones Universal, Miami, Florida.