

Marco Integrado de Financiamiento para Cuba (CIFFRA)



NOTA DE POLÍTICA N° 12 LECCIONES INTERNACIONALES DE POLÍTICA





Como parte de las actividades del Programa Conjunto “Apoyo a la conformación de un Marco Nacional Integrado de Financiamiento para los ODS en Cuba” (CIFFRA, por sus siglas en inglés), se llevó a cabo una exhaustiva revisión de lecciones internacionales de política en cuatro áreas clave para el financiamiento al desarrollo: i) fomento de exportaciones, ii) atracción y canalización de inversión extranjera directa (IED), iii) fomento de la ciencia, la tecnología y la innovación (CTI), y iv) gobernanza e inversión pública.

Los estudios fueron realizados por un equipo de expertos liderado por Simona Iammarino (London School of Economics) e integrado por Maria Savona (University of Sussex), Elisabetta Marinelli (consultora independiente), M. Adil Sait (London School of Economics) y Guillermo Andrés Alpizar (Centro de Investigaciones de la Economía Mundial de Cuba).

Fueron elaborados 5 informes (uno sobre cada área clave y un reporte integrado con reflexiones transversales sobre las experiencias estudiadas) y 2 compendios con 11 casos de estudio sobre políticas de fomento de exportaciones y atracción de IED. Toda la documentación fue debatida en dos talleres con funcionarios del gobierno, académicos nacionales y expertos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

El proyecto se enmarca en el actual proceso de transformaciones asociado a la actualización del modelo económico, en el que se manifiesta un compromiso creciente con la apertura internacional, la descentralización y el desarrollo basado en el conocimiento. En este contexto, es útil reflexionar sobre las experiencias de otros países que experimentaron transformaciones similares en estas áreas.

Los estudios de caso realizados (véase, a manera de ejemplo, los resúmenes de 3 estudios en los cuadros 1, 2 y 3), basados principalmente en investigaciones documentales, brindan una descripción general de las experiencias de política relevantes que pueden ayudar a inspirar lecciones positivas y negativas, para apoyar la actualización del modelo de desarrollo económico cubano. Se pueden extraer cuatro principios fundamentales de los informes por áreas:

- ▶ El diseño de políticas para el fomento de exportaciones debe comenzar por una adecuada comprensión de *qué, dónde, quién* y *con quién* se intercambian bienes y servicios.
- ▶ El diseño de políticas para la atracción de IED debe considerar el balance entre las externalidades positivas y el impacto disruptivo que puede generar sobre la economía local, cuyo resultado no necesariamente es positivo (depende del contexto y las políticas aplicadas).

- ▶ El diseño de políticas para el fomento de la CTI, a la vez que promueve la innovación y el cambio estructural, debe garantizar la inclusión (los enfoques *bottom-up* deben complementar los enfoques orientados a la misión).
- ▶ La gobernanza multinivel para la inversión pública y las políticas *basadas en el lugar* han demostrado ser eficaces para equilibrar los impactos positivos y negativos de la transformación disruptiva inducida por el comercio, la IED y la innovación.

Cuadro 1

Síntesis del caso de estudio Viet Nam (CTI, comercio internacional, IED)



Durante la década de 1980 Viet Nam emprendió reformas para pasar de una economía centralmente planificada a una economía de mercado, adoptando un enfoque gradual. Las instituciones clave han sido el Consejo Nacional de Política Científica y Tecnológica (NCSTP) y el Ministerio de Planificación e Inversiones (MPI), con su brazo ejecutor, y la Agencia de Inversiones Extranjeras (FIA), ayudando a coordinar e implementar políticas de transición.

El proceso de transición se llevó a cabo en 3 etapas:

- ▶ Hasta 1986: economía cerrada. Adopción de políticas de reforma y ajuste, denominadas ‘pha rao’ (romper la cerca), para crear un mejor entorno político interno.
- ▶ Después de 1986: ‘doi moi’ (renovación), con nuevas leyes y políticas de apertura a la inversión y el comercio, coincidiendo con el fin de las sanciones del gobierno de Estados Unidos y la normalización de relaciones con los vecinos regionales.
- ▶ Desde 2007: integración en la economía mundial con la adhesión a la OMC.

El caso vietnamita ilustra cómo las políticas de innovación de la década de 1980 en adelante se combinaron con reformas macroeconómicas esenciales (relacionadas con los sistemas monetario, de precios, financiero y fiscal), lo que permitió un crecimiento combinado entre un nuevo sector “capitalista privado” (PYMES) y un sector ‘capitalista de Estado’.

Las políticas de atracción de IED, incluidas las reformas a la regulación de las empresas multinacionales (exenciones fiscales y creación de zonas económicas especiales), permitieron una evolución gradual desde la exportación de productos agrícolas hacia prendas de vestir, textiles y nuevas exportaciones de productos electrónicos. Sin embargo, la proximidad geográfica a China es una condición irreplicable, y los importantes efectos secundarios en términos de trampa de especialización, exclusión y marginación, tanto a nivel individual como espacial, requieren una cuidadosa consideración.

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 2

Síntesis del caso de estudio Costa Rica (IED, CTI)



Luego de una gran inversión del gigante tecnológico Intel a fines de la década de 1990, el país se volvió muy dependiente de este gran inversionista (alrededor de un tercio de la IED provenía de los Estados Unidos), lo que afectó la resiliencia a largo plazo.

A pesar del éxito de la agencia de IED de Costa Rica (CINDE), la desinversión de Intel en 2014 condujo a una reevaluación de su desempeño. El enfoque liderado por la IED de Costa Rica, combinado con políticas sociales, incluida la educación, generó bienes sociales como la tasa de alfabetización más alta en América Latina y el Caribe. Debido a la inversión previa, hubo financiamiento para la investigación científica y la educación, con un importante rol de asesoría para un consorcio académico independiente (CONARE) y organizaciones públicas de investigación.

A pesar de los beneficios de la atracción de IED, impulsada por incentivos fiscales y tributarios, y la creación de zonas económicas especiales, existen dudas sobre los efectos nocivos en la economía local, incluido un campo de juego desigual/adverso para las empresas nacionales y la (falta de) transferencia de conocimientos y otros derrames (*spillovers*).

Solo recientemente se ha observado un cambio en la estructura de inversión desde los componentes electrónicos a la fabricación de instrumentos médicos, por lo que la sostenibilidad de la trayectoria de la IED aún debe respaldarse con evidencia.

La variada tipología de incentivos en comparación con otros países de ALC, por otro lado, destaca como lecciones positivas las regulaciones específicas del sector, como las del ecoturismo (p. ej., 'turismo rural comunitario') y la minería (p. ej., Código de Minería).

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 3

Síntesis del caso de estudio Rumanía (IED, gobernanza e inversión pública)



Rumanía comenzó su largo proceso de reforma económica en 1989, que culminó con su incorporación a la Unión Europea en 2007. Al igual que muchos de sus vecinos de Europa Central y Oriental, el país atrajo grandes flujos de IED a medida que su economía avanzaba en la transición.

Bajo el régimen actual de IED, existen procedimientos y gobernanza claros, un entorno de impuestos bajos y costos laborales y niveles de calificación relativamente favorables, que han llevado a un aumento de las entradas de IED en los últimos años.

Sin embargo, Rumanía tardó en implementar reformas institucionales, lo que provocó una pérdida de su atractivo para la IED en la década de 2010. En 2015 se iniciaron importantes salidas de IED tanto para la integración en cadenas de valor mundiales como para la reubicación hacia economías en desarrollo.

Una consecuencia del enfoque de IED de Rumania ha sido la enorme concentración geográfica de la inversión en Bucarest, lo que limita severamente los beneficios potenciales, aunque las políticas de zonas de libre comercio y parques industriales, con incentivos asociados, están potencialmente destinadas a corregir el aumento de las disparidades regionales.

La dependencia de Rumania de los acreedores y las monedas extranjeras también ha generado riesgos para la estabilidad financiera y macroeconómica, producto de descalces considerables entre los ingresos de las empresas deudoras (moneda local) y el servicio de la deuda (moneda extranjera).

Para abordar las disparidades regionales, en la década de 2010, Rumania implementó políticas para fortalecer las agencias de desarrollo regional (RDAs), como parte del programa "Apoyo específico para la especialización inteligente en Rumania" (2016-2020), financiado por el Parlamento Europeo. Las áreas clave incluyeron la promoción de procesos de descubrimiento empresarial, el desarrollo de capacidades de monitoreo, el apoyo a la gobernanza y la coordinación entre las autoridades regionales y nacionales y la consolidación de habilidades y competencias del personal de las RDAs.

Fuente: Elaboración propia.

En los tres casos de estudio mostrados es posible constatar la amplia variedad geográfica, de tamaño, economía política, trayectoria de desarrollo, antecedentes históricos y culturales, entre otros. Por tanto, el objetivo del ejercicio comparativo fue ofrecer una base para reflexionar sobre las cuatro dimensiones de estudio, más que establecer recomendaciones específicas. Otros ejercicios de CIFFRA tomaron en cuenta estos insumos para la elaboración de propuestas de política.

En conjunto, las lecciones aprendidas a través de la literatura y la revisión de estudios de casos sugieren una combinación cuidadosa de principios y políticas de desarrollo que equilibren los riesgos y las oportunidades de abrirse al comercio internacional y la IED, y ayuden a aprender de socios y experiencias internacionales, mejorando la productividad y las habilidades, así como reteniendo el capital humano. A continuación, se resumen las principales lecciones:

Realizar una evaluación ex ante de las políticas que apoyen la internacionalización, la CTI y la gobernanza para la inversión pública, para mapear los resultados esperados, las oportunidades y los riesgos: se necesita una base de información sólida y transparente.

- ▶ Fortalecer la coordinación de políticas, comenzando por la selección de unos pocos objetivos prioritarios, con herramientas que se complementan y refuerzan entre sí.
- ▶ Priorizar tanto el diseño de políticas como su implementación.
- ▶ Promover una visión sinérgica entre la innovación, el desarrollo económico y las políticas sociales. Cada política por separado no tendría los mismos resultados esperados.
- ▶ Preservar la secuencia de las transformaciones, comenzando por la identificación de oportunidades relevantes para la innovación local endógena, que garanticen la escalabilidad y la transformación persistente (ej.: prioridad del fortalecimiento de actores e instituciones locales antes que una entrada prematura en las cadenas de valor global).
- ▶ Articular, integrar y comunicar claramente los objetivos científicos, tecnológicos y socioeconómicos relacionados con las inversiones, la internacionalización, la transferencia de tecnología, y las opciones de especialización sectorial.
- ▶ Identificar las necesidades a diferentes escalas geográficas, centrándose en la gobernanza multinivel, el desarrollo de capacidades y la participación de las partes interesadas (rendición de cuentas a la población para fortalecer el consenso alrededor de las transformaciones).
- ▶ Comprender la brecha entre el conocimiento científico, la formación y el drenaje del capital humano (estado del arte).
- ▶ Crear un sistema de incentivos (financieros y no financieros), para retener el capital humano joven.
- ▶ Brindar una asistencia adecuada a la actividad empresarial privada, permitiendo que diversos grupos de actores en diferentes ciudades y regiones sean parte del proceso de transformación (ej.: seguimiento de las remesas, tributación adecuada de las altas ganancias, entre otros).
- ▶ Fortalecer el estado de derecho, con el objetivo de garantizar el cumplimiento de los contratos, la institucionalidad de las transformaciones y la credibilidad del proceso.



C E P A L

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)
Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC)
www.cepal.org