

© **Revista Temas, 17-01-2012.**

Cuba y las instituciones financieras internacionales¹

Richard E. Feinberg

Profesor de Economía política internacional en la Universidad de California en San Diego. Trabajó con las administraciones de los presidentes William Clinton y James Carter y presta servicios reseñando libros para la sección del hemisferio occidental de la revista Foreign Affairs.

rfeinberg@ucsd.edu

Cuba mantiene una posición única entre las naciones del mundo por el hecho de no pertenecer al Fondo Monetario Internacional (FMI) ni al Banco Mundial (aunque es también el caso de Corea del Norte, que supuestamente algún día se reunificará con Corea del Sur, miembro del FMI). No obstante, estas instituciones financieras internacionales (IFI) podrían asumir una novedosa pertinencia para una Cuba que pugna por la modernización de su economía, puesto que la labor de las IFI cotidianamente por todo el mundo es precisamente ayudar a los países a convertirse en miembros más competitivos de la economía internacional.

Cuba fue un miembro fundador del FMI, pero se retiró de este en 1964. Sin embargo, no existen ninguna reclamación ni contra-reclamación pendientes entre el FMI y Cuba. El expediente está limpio, en caso de que Cuba procurase su readmisión.

Para muchos cubanos, las IFI llevan asociado un fuerte estigma. Buen número de cubanos creen que las IFI despojan de su soberanía a las naciones, que exigen con rigidez el desmantelamiento del estado para beneficio de la empresa privada y otras reformas “neoliberales”, y que insisten en que esas reformas se apliquen de inmediato en un conmocionante estallido primigenio. También existe el temor de que, a pesar de su maquillaje multilateral, las IFI sean sencillamente una máscara para el poderío norteamericano. De hecho, ninguno de esos temores tiene fundamentos sólidos hoy en día.

Cuando se va a admitir el ingreso de nuevos miembros a las IFI, basta con una mayoría simple de las acciones de votos. Por lo tanto, ningún país tiene poder de veto. Es cierto que, de presentar una violenta objeción los Estados Unidos, siendo el mayor accionista, otros estados miembros podrían vacilar en cuanto a insistir sobre el tema. A partir de sus discusiones con un buen número de funcionarios gubernamentales norteamericanos, el autor comprobó que existe un grado considerable de simpatía porque Cuba se involucre gradualmente con las IFI, tomando en cuenta el calendario congresional de los Estados Unidos con vistas a privar a la facción anticubana de una oportunidad para que retengan la entrega de capitales a las IFI en represalia contra cualquier diálogo de Cuba con estas. Cuba tiene muchos aliados entre la membresía de las IFI, incluyendo a las economías de mercado emergentes y cada vez más influyentes, como China y Brasil, a los cuales puede recurrir en busca de apoyo y consejos sobre táctica.

Lineamientos de reforma de Cuba de 2011: ¿Podrían ayudar el FMI y el Banco Mundial?

El FMI y el Banco Mundial (BM) han evolucionado radicalmente desde el apogeo del fundamentalismo mercantil en el decenio de 1980-1989. Hoy las hermanas de Bretton Woods reconocen humildemente los

errores del pasado, y no solo en cuanto al juicio, sino al dogma. El FMI plantea con franqueza que busca despojarse de “el estigma que se percibe” asociado al hecho e solicitar sus préstamos. Para mejorar su rendición de cuentas y sus resultados, el BM ha fortalecido sus procedimientos internos y externos de revisión. Para borrar la imagen de que son clubes privados para la elite, ambas instituciones han expandido enormemente sus sitios web y ahora divulgan con prontitud documentos detallados sobre préstamos que hasta tiempos recientes eran celosamente guardados con el rótulo de “clasificados”.

En una amplia revisión de las condicionalidades que data de 2005, el Banco Mundial arribó a cierto número de importantes conclusiones y recomendaciones políticas, muchas de ellas coincidentes con las opiniones críticas de vieja data sostenidas por medios académicos y países en vías de desarrollo:²

- “No existe un modo único de desarrollo”. (p. 10). “Las lecciones del decenio de 1990-1999 muestran que las recetas de política generalizadas a menudo fracasan”. Los programas tienen que ser entallados a la medida de las condiciones del país y ser específicos en cuanto al tiempo.
- El hecho de que el país sostenga las riendas de los programas resulta vital para su éxito. “Para garantizar que el país sostenga las riendas de los programas apoyados por el Banco, este pone sus estrategias de asistencia a los países sistemáticamente en sintonía con las propias estrategias de desarrollo de los países”. (p. 23).
- Deben evitarse las condiciones de política en exceso complejas e intrusas. La revisión de 2005 concluyó que, de hecho, el número promedio de condiciones por operación había disminuido de 35 a fines del decenio de 1980-1989 a unas 12 en el año fiscal 2005. “Las condiciones deben limitarse a las acciones que sean críticas para que la aplicación del programa del país pueda alcanzar los resultados esperados”. (p. 7)
- El anterior énfasis en la privatización ya había disminuido marcadamente desde el decenio de 1990-1999. En lugar de ello, el Banco debe poner la mira en el mejoramiento de los ambientes para los negocios. “En los sectores no competitivos, independientemente de la estructura de propiedad, el marco institucional se ha vuelto un elemento central para el diseño de las reformas”. (p. 12)
- Retrocediendo respecto a prácticas pasadas en cuanto a instar a que incluso los pobres pagasen los servicios sociales, el Banco arguyó que en muchas circunstancias el suministro de educación y servicios básicos de salud gratuitos resulta justificado. Allí donde las presiones fiscales lo hacen impracticable, los subsidios bien dirigidos pueden proteger a las poblaciones más vulnerables.

Aseguidas, en 2009 el FMI anunció una reforma de amplio alcance en cuanto a sus propias prácticas de préstamo.³ Un estudio previo, realizado por la oficina de evaluación del Fondo, había revelado que “un número significativo de condiciones estructurales son muy detalladas y a veces percibidas como intrusas y susceptibles de obstaculizar que los países mantengan las riendas de los programas”. Con vistas a alentar a los países a tomar prestados recursos del Fondo, los “asuntos estructurales” —tales como la reforma del sistema tributario, el mejoramiento de la transparencia fiscal y el fortalecimiento de la supervisión de los bancos— dejarían de ser condiciones para los desembolsos. Los criterios “duros” respecto a la ejecución se reducirían a —y pondrían la mira en— las condiciones macroeconómicas

tales como los déficit fiscales, la deuda pública y las reservas del banco central.

Estos ajustes de política ubican a las IFI en posición de contemplar con un poco más de simpatía el espíritu de los lineamientos de reforma aprobados en abril de 2011 por el Partido Comunista de Cuba:

- Ahora las IFI están más dispuestas a escuchar con simpatía la preferencia del gobierno cubano por el gradualismo, por la ejecución de reformas paso a paso y moduladas para minimizar los impactos negativos sobre los sectores más vulnerables de la población.
- El gobierno cubano no planea privatizaciones en gran escala de empresas de propiedad estatal, pero los lineamientos reconocen la necesidad de construir un ambiente de políticas conducentes al fomento de un firme incremento de la eficiencia y la productividad.
- Los lineamientos se proponen proteger los logros de la revolución en cuanto a los servicios sociales, al tiempo que aceptan que las limitaciones fiscales obligarán a aplicar recortes y requerirán una más cuidadosa delimitación de lo que será subsidiado.
- El gobierno cubano será más receptivo a las instituciones extranjeras sensibles al carácter único de las circunstancias de cada país y respetuosas respecto a las prioridades que estos tracen.

Con toda seguridad, la aplicación de las nuevas instrucciones por parte de las IFI será variada, en dependencia de las inclinaciones y los talentos del personal encargado, de la receptividad de los gobiernos solicitantes de préstamos y los *quid pro quo* en cuanto a objetivos en ambientes caracterizados por rigurosas limitaciones de recursos. Algunos miembros del personal de las IFI podrían seguir atribuyendo una alta prioridad a los objetivos antiinflacionarios, por encima de los de empleo y crecimiento, así como evidenciar escepticismo respecto a la eficiencia de las empresas estatales y exigir un elevado nivel de transparencia estadística. Algunos podrían poner énfasis en la interrelación entre las variables económicas y preferir un abordaje más abarcador y acelerado respecto a las reformas. No obstante, en dos casos de países particularmente pertinentes para Cuba —Nicaragua y Viet Nam— el FMI y el Banco Mundial han estado aplicando con éxito sus nuevos enfoques hacia los préstamos al desarrollo.

Nicaragua y Viet Nam: precedentes pertinentes para Cuba

Desde que Daniel Ortega recuperó la presidencia en 2006, las tres principales instituciones financieras multilaterales activas en la región —el FMI, el BM y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID)— han mantenido sus relaciones de trabajo de vieja data con Nicaragua y han seguido desembolsando los montos referidos a préstamos concesionarios y no concesionarios preexistentes, firmando nuevos acuerdos y brindando asistencia técnica. Esta continuidad de las IFI en Nicaragua demuestra la mayor flexibilidad —la nueva apariencia— de la programación de las IFI y el deseo, particularmente en el seno del FMI, de demostrar que puede hacer negocios con gobiernos de variadas coloraciones políticas, convirtiendo así a Nicaragua en vitrina del pluralismo político del FMI.

El gobierno “neoliberal” que precediera a Ortega había trabajado en estrecha asociación con el FMI. Poco después de asumir sus cargos, el gobierno de Ortega negoció una Facilidad Crediticia Extendida (FCE) por varios años con el FMI, por valor de 71,5 millones en Derechos Especiales de Giro (DEG). A lo largo de la presidencia de Ortega, el FMI ha proseguido sus consultas, revisiones y desembolsos rutinarios. Para asegurar la continuidad durante el ciclo electoral de 2011, el FMI extendió el arreglo

de la FCE más allá del 4 de diciembre de 2011. En línea con sus nuevas reglas para involucrarse, el FMI limitó sus exigencias “duras” —los criterios cuantitativos de ejecución— a apenas seis variables (equilibrio fiscal, equilibrio del presupuesto de seguridad social, expansión monetaria, reservas internacionales netas, deuda externa y atrasos en el pago de esta). El FMI le permitió a Nicaragua un margen considerable en cuanto a opciones para alcanzar esos objetivos, por ejemplo, aumentando los ingresos o recortando los gastos.

En concordancia con las nuevas prácticas del FMI, el programa de este ha incluido “medidas estructurales”, pero la conformidad no es un requerimiento para los desembolsos. Uno de los cuatro hitos estructurales de ese tipo en el programa de 2010-2011 para Nicaragua consistía sencillamente en llevar a término un estudio (con vista a valorar el alcance potencial para los aumentos de productividad y para la racionalización de las prácticas gubernamentales de empleo), y otro tenía que ver con la presentación al poder legislativo nacional de un presupuesto suplementario con el cual el gobierno estuvo de acuerdo. Un tercer hito exhortaba a que el poder legislativo aprobase un marco regulador para las instituciones de microfinanciamiento. Sin embargo, el más discutible fue el hito estructural que llamaba a divulgar un informe que “revele de manera más completa los usos dados a los flujos de ayuda”, una alusión a la asociación económica entre Nicaragua y Venezuela. El primero ha divulgado gradualmente más (pero no todos los) datos sobre la asistencia venezolana, y el FMI ha seguido desembolsando en contrapartida al exitoso desempeño de los criterios macroeconómicos claves de desempeño.

Las revisiones que hace el FMI de la economía nicaragüense están repletas de exhortaciones que sugieren una amplia gama de reformas adicionales que gradualmente alinearían la práctica nicaragüense con los estándares del FMI e internacionales. Pero esas observaciones no son requerimientos “duros”, sino más bien son consideradas sugerencias. Las autoridades nicaragüenses pueden escuchar y aprender o pueden escuchar e ignorar, según los puntos de vista de su propio interés nacional. Mientras tanto, el FMI ha seguido desembolsando y dotando a Nicaragua del sello de aprobación del FMI, lo cual refuerza la reputación del gobierno a los ojos del sector privado nacional y facilita el acceso a otras fuentes internacionales de capital.

Esta experiencia nicaragüense con las IFI sugiere varias lecciones pertinentes para el caso cubano:

1. Resulta factible mantener buenas relaciones con las IFI y con la Venezuela de Hugo Chávez simultáneamente. Nicaragua ha maniobrado con éxito para lograr una política equilibrada de tejer la cooperación Sur-Sur con la integración a los mercados globales y norteamericanos.
2. El FMI no es inherentemente contrario al sector público. En la búsqueda de su interés central referido al equilibrio fiscal y el manejo de la deuda, el Fondo a menudo favorece medidas impositivas con vista a incrementar los ingresos. El FMI de hoy día, en estrecha coordinación con el BM, también sigue la pista de los gastos sociales que apuntan a las poblaciones más vulnerables y trata de proteger esos gastos.
3. El FMI ejercerá presiones en favor de la transparencia estadística y brindará asistencia técnica con ese fin, pero no exige ni espera la perfección inmediata.
4. Las políticas sólidas respaldadas por las IFI pueden aportar recompensas políticas, por ejemplo, en el mejoramiento de las relaciones con el sector privado.

5. Aunque es influyente, el gobierno norteamericano no es necesariamente dominante. Luego de las aseveraciones referidas a un supuesto fraude electoral en las elecciones municipales de 2008, los Estados Unidos recortaron pronunciadamente su asistencia bilateral a Nicaragua, pero los programas de las IFI prosiguieron sin alteración.

La experiencia de Viet Nam con las IFI

La reforma económica vietnamita ha sido un éxito dramático, comprendiendo la duplicación en dos ocasiones de los ingresos per cápita entre 1985 y 2010 y el marcado mejoramiento de los indicadores sociales. Desde la perspectiva del gobernante Partido Comunista de Viet Nam, las reformas *Doi Moi* (renovación), iniciadas en 1986, han servido el propósito trazado de preservar el gobierno unipartidista y un fuerte, aunque disminuido, sector estatal (las empresas estatales siguen siendo política y económicamente poderosas) al tiempo que se mejoran los estándares de vida del pueblo. Por su parte, el Banco Mundial considera a Viet Nam uno de sus mayores éxitos, al tiempo que ese país se desplaza hacia el grupo de países con niveles de ingresos medios.

Las relaciones de Viet Nam con las IFI no han estado siempre exentas de sobresaltos. En ocasiones los vietnamitas han frenado bruscamente ante lo que han considerado condicionalidades intrusas y excesivas. En 2004, los vietnamitas cortaron cualquier recepción de préstamos del FMI por la cuestión de la transparencia, entre otras (aunque el FMI conserva una oficina de representación allí y Viet Nam sigue recibiendo asistencia técnica del FMI). A pesar de la riña con el FMI y de las abstenciones del director ejecutivo norteamericano en las votaciones, el BM mantuvo e incluso aumentó su presencia en el país. Sus compromisos con Viet Nam ascendieron de US\$ 325 millones en el año fiscal 1994, a US\$ 706 millones en 2004, y a un promedio de US\$ 1 500 millones anuales entre 2008 y 2010. Hoy día, el personal de la oficina del Banco en Hanoi suma 130 personas, 28 de ellos extranjeros.

Por experiencia las IFI aprendieron que los factores locales interesados han de ser persuadidos respecto al valor del financiamiento foráneo de proyectos y los consejos provenientes del exterior. De otro modo, los gobiernos podrían firmar los documentos de préstamos, pero una vez llegado el momento de aplicar lo convenido, eludirían las condiciones con las cuales estuvieran en desacuerdo. Para garantizar que el propio país sostenga las riendas, el BM ha alineado estrechamente sus programas de préstamo con las prioridades vietnamitas. La Estrategia de Asociación con el País elaborada por el Banco para los años fiscales 2007 a 2011 fue diseñada para apoyar el propio Plan Quinquenal de Desarrollo Socioeconómico de Viet Nam para 2006-2010. Adicionalmente, los Informes de Desarrollo de Viet Nam fueron organizados en torno a las prioridades del gobierno vietnamita tales como el alivio de la pobreza y la protección social, gobernabilidad e instituciones modernas y mejoramiento del clima de negocios. El Banco también desarrolló un activo programa de asistencia técnica estrechamente alineado con los objetivos gubernamentales; los proyectos de investigación fueron llevados a efecto en colaboración con institutos de investigación y tanques pensantes locales.

Por supuesto, existen grandes diferencias entre las economías vietnamita y cubana. Viet Nam comenzó su *Doi Moi* en gran medida como una sociedad campesina rural, en contraste con la educada urbanidad de Cuba. Pero ambas economías comparten estos desafíos comunes: cómo realizar el tránsito de una economía centralmente planificada a una sociedad más orientada hacia el mercado,

abierta al comercio global, y cómo hacerlo con costos mínimos para la población y sin correr el riesgo de inestabilidad política.

El caso de Viet Nam, como el de Nicaragua, sugiere que la comunidad internacional para el desarrollo puede ofrecer recursos financieros significativos y valiosos consejos técnicos que faciliten el cambio económico y mitiguen los inevitables *quid pro quo* de recursos. Si el orgulloso y enérgico Viet Nam puede abrazar la economía global y trabajar exitosamente con las instituciones financieras internacionales, ¿por qué no habría de hacerlo Cuba?

En la medida en que la reforma económica prosiga en Cuba, surgirán retos de política que las IFI ya han enfrentado muchas veces antes. ¿Por qué habrían de repetir inconscientemente las autoridades cubanas los mismos errores cometidos en otros sitios y que podrían ser evitados? ¿Por qué no habría el pueblo cubano de beneficiarse de la asistencia internacional que puede aliviar los costos del cambio? Y si, a pesar de su nueva apariencia, las IFI insistieran en políticas que el gobierno cubano considera inaceptables, La Habana siempre puede decir que no. Después de casi cincuenta años de alejamiento, ahora que tanto las IFI como la economía cubana operan bajo nuevos lineamientos, el momento resulta propicio para un diálogo renovado.

Traducción: David González.

Notas

1. Este artículo se basa en Richard E. Feinberg, *Reaching Out: Cuba's New Economy and the International Response*, Brookings Institution, 2011.
2. World Bank, *Review of World Bank Conditionality*, 2005.
3. "New Rules for Engagement for IMF Loans", *IMF Survey Online*.