

EMPRESAS ESTATALES CUBANAS

SITUACIÓN Y PROPUESTA DE TRANSFORMACIÓN

Leandro Zipitría Deambrosio e Ileana Díaz Fernández
(Coordinadores)



EMPRESAS ESTATALES CUBANAS

SITUACIÓN Y PROPUESTA DE TRANSFORMACIÓN

EMPRESAS ESTATALES CUBANAS

SITUACIÓN Y PROPUESTA DE TRANSFORMACIÓN

Leandro Zipitría Deambrosio e Ileana Díaz Fernández
(Coordinadores)



dECON
Facultad de Ciencias Sociales
UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA



La Habana, 2024

EMPRESAS ESTATALES CUBANAS.

SITUACIÓN Y PROPUESTA DE TRANSFORMACIÓN

© Leandro Zipitría Deambrosio e Ileana Díaz Fernández (Coordinadores)

© Sobre la presente edición:

Editorial Ciencias Económicas, 2024

ISBN 978-959-85012-0-5

ISBN 978-959-85010-8-3 (PDF)

ISBN 978-959-85010-9-0 (EPUB)

Edición, corrección, diseño, ilustraciones y emplane: Ing. José Quesada Pantoja

Editorial Ciencias Económicas

Calle 22 No. 901 esq. 9na, Miramar,

Playa, La Habana, CP 11300, Cuba

Teléfono: (+53) 72045309

Correo electrónico: editorial@anec.cu

JOSÉ ANTONIO ALONSO

Doctor en Ciencias Económicas y catedrático de Economía Aplicada en la Universidad Complutense de Madrid. Especialista en crecimiento y desarrollo y relaciones económicas internacionales. Fue miembro del Committee for Development Policy (2007-2018) de Naciones Unidas, del European Advisory Committee de la Bill and Melinda Gates Foundation (2012-2014) y del High Level Group of Wise Persons on the European Financial Architecture for Development (2019). Ha publicado artículos en una amplia relación de revistas especializadas. Sus últimos libros son: *Trapped in the Middle?: Developmental Challenges for Middle-Income Countries*, Oxford University Press, 2020; *El futuro que habita entre nosotros. Pobreza infantil y desarrollo*, Galaxia Gutenberg, 2023 y *Los futuros del español. Horizonte de una lengua internacional*, Alianza Editorial, 2023. Página web personal: www.alonso.joseantonio.com

JULIO CARRANZA VALDÉS

Doctor en Ciencias Económicas por la Universidad de La Habana. Posgrado en Relaciones Económicas internacionales por el Centro de Investigación y Docencia Económicas de México. Fue Subdirector del Centro de Estudios sobre América en La Habana. Profesor, investigador y conferencista invitado en varias universidades de América Latina, Estados Unidos y Europa. Autor de varios libros y artículos sobre problemas internacionales, economía y reforma económica en *Cuba, Cultura y Desarrollo*, entre otros. Miembro del Consejo Editorial de varias publicaciones académicas. Guionista de cine. Fue Consejero Regional de la Unesco para las Ciencias Sociales en América Latina y el Caribe, Director y representante de la Unesco para Guatemala y Centroamérica y Director de la Oficina de la Unesco en Quito y Representante para Bolivia, Colombia, Ecuador y Venezuela. Actualmente es Profesor Adjunto de la Universidad de La Habana.

ILEANA DÍAZ FERNÁNDEZ

Doctora en Ciencias Económicas (1988). Profesora Titular del Centro de Estudios de la Economía Cubana de la Universidad de La Habana. Especialista en temas empresariales. Fue presidenta del Tribunal Nacional de doctorado

y vicepresidenta del Consejo Científico de la Universidad de La Habana, del cual es miembro. Ha publicado diversos artículos de revistas y libros de los cuales seis han sido premiados por la Academia de Ciencias de Cuba. Además de ser la coordinadora de tres libros sobre emprendimientos privados en Cuba. Es miembro de los Consejos Técnico Asesor de los ministerios de Economía, Trabajo y Seguridad Social y Comercio Exterior. Ha asesorado como miembro de grupos temporales dirigidos por el Ministerio de Economía, los trabajos relacionados con la ley de empresas estatales y la transformación de empresas estatales. Coordinadora de la Red de Emprendimiento e Innovación de la Universidad, Miembro del *board* de la Red Latinoamericana para el estudio de los Sistemas de Aprendizaje, Innovación y Construcción de las Competencias (LALICS).

OSCAR FERNÁNDEZ ESTRADA

Doctor en Ciencias Económicas (2008). Profesor Titular de la Universidad de La Habana. Se desempeñó como profesor e investigador de la Facultad de Economía entre 2002 y 2020, donde dirigió el Departamento Docente de Planificación de la Economía. Fue asesor no profesional de la Comisión para la Implementación de la reforma económica entre 2012 y 2017. Fue consultor del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en Cuba, así como del Programa Mundial de Alimentos (PMA). Es miembro de la Red de Emprendimiento de la Universidad de La Habana. Actualmente se desempeña como Director Ejecutivo (CEO) de una empresa privada en Cuba (MIPYME).

RICARDO GONZÁLEZ ÁGUILA

Profesor del Centro de Estudios de la Economía Cubana de la Universidad de La Habana. Candidato a Doctor por la Universidad de Barcelona, España. Investiga y publica sobre las consecuencias de la mala asignación de recursos en Cuba causadas por distorsiones de precios, salarios, desalineaciones cambiarias y subsidios, así como temas de política industrial y productividad. Docente de Microeconomía, Comercio Internacional, Econometría y Análisis de Datos.

RICARDO TORRES PÉREZ

Investigador invitado en el Centro de Estudios Latinoamericanos y Latinos de American University en Washington DC. Tiene un doctorado en Economía de la Universidad de La Habana y fue profesor en el Centro de Estudios de la Economía Cubana (CEEC) de la Universidad de La Habana. Ha publicado varios libros y artículos en revistas internacionales. Fue editor de la serie *Miradas a la economía cubana*. Forma parte del consejo editorial del *International Journal of Cuban Studies*. Es coeditor del reporte sobre economía cubana del Centro de Estudios Latinoamericanos (CESLA) de la Universidad Autónoma de Madrid, España. Desarrolla su investigación en torno al desarrollo económico y la reforma de los modelos de planificación central.

CARLOS LAGE CODORNIU

Doctor en Ciencias Económicas (2016). Profesor Auxiliar de la Universidad de La Habana. Se desempeñó como especialista y experto de la Dirección de Política Monetaria del Banco Central de Cuba entre 2010 y 2020. Entre 2020 y 2023 fue consultor de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en Cuba. Actualmente es oficial de programa para el financiamiento al desarrollo de la Oficina de Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo en Cuba. Sus líneas de investigación fundamentales se relacionan con las políticas macroeconómicas y la institucionalidad del sistema y los mercados financieros en Cuba.

JOEL ERNESTO MARILL DOMENECH

Licenciado en Economía (2021) por la Universidad de La Habana. Desde 2022 se desempeña como Especialista Superior en Políticas Económicas en el Ministerio de Economía y Planificación de la República de Cuba. Sus líneas de investigación están relacionadas a la política macroeconómica y la reforma del modelo económico en Cuba.

ALEJANDRO MOYA VALDÉS

Licenciado en Economía (2021) de la Universidad de La Habana. Su tesis de graduación fue sobre los nuevos actores en la economía cubana. Actualmente, reside en Barcelona y continuó estudios enfocados en el sector asegurador y financiero. En 2022 comenzó a trabajar en la Consultora Financiera OVB AllFinance.

JORGE PONCE MORENO

Doctorado en Economía (2009) de la Toulouse School of Economics, Francia. Profesor de Economía y Finanzas en la Universidad de la República en Uruguay y la Universidad de San Andrés en Argentina. Jefe del Área de Investigación Económica en el Banco Central del Uruguay. Entre sus principales responsabilidades se encuentran liderar la investigación económica, vigilar la estabilidad financiera e impulsar la innovación financiera. Su producción académica ha sido publicada en el *Journal of Financial Intermediation*, el *Journal of Financial Stability* y el *Journal of Banking and Finance*, entre otras publicaciones científicas.

LEANDRO ZIPITRÍA DEAMBROSIO

Doctor en Economía (2017) por la Universidad de San Andrés, Argentina. Es investigador del Departamento de Economía de la Facultad de Ciencias Sociales, Udelar, Uruguay y fue su Director en el periodo 2021-2024. Su actividad académica se centra en analizar la dispersión de precios en los mercados, regulación económica y organización industrial. Sus trabajos han sido publicados en revistas académicas de primer nivel internacional. En Cuba

ha escrito sobre el rol de los mercados en la asignación de recursos y de las instituciones en el funcionamiento de la economía, incluyendo un libro en coautoría sobre regulación económica en países en vías de desarrollo. Página web personal: <https://leandro-zipitria.com/>.

Contenido

PRÓLOGO / XIII

JULIO CARRANZA VALDÉS

PRESENTACIÓN / XXV

JOSÉ ANTONIO ALONSO

INTRODUCCIÓN / XLI

ILEANA DÍAZ FERNÁNDEZ

CAPÍTULO 1. ¿QUÉ SON LAS EMPRESAS? / 1

LEANDRO ZIPITRÍA DEAMBROSIO

1.1. ¿Qué es una empresa? / 2

1.2. ¿Cuál es el tamaño de una empresa? / 11

1.3. La organización interna de la empresa / 13

1.4. ¿Qué diferencia empresa pública del gobierno central? / 16

Bibliografía / 21

CAPÍTULO 2. GOBIERNO CORPORATIVO / 25

JORGE PONCE MORENO

2.1. Problema de principal-agente / 28

2.3. Actores clave del gobierno corporativo / 35

2.4. El papel de la junta directiva / 41

2.5. Gobierno corporativo en mercados emergentes / 51

2.6. Gobierno corporativo de empresas

de propiedad estatal / 56

Necesidad de un marco legal y regulatorio efectivo / 61

2.7. Comentarios finales: las reformas de las empresas propiedad del Estado / 63

Bibliografía / 65

CAPÍTULO 3. PLANIFICACIÓN, MONOPOLIO Y PROPIEDAD / 66

LEANDRO ZIPITRÍA DEAMBROSIO

3.1. Planificación económica / 67

3.2. La triada: planificación, propiedad y monopolio / 74

Bibliografía / 82

CAPÍTULO 4. LAS EMPRESAS ESTATALES EN ECONOMÍAS CENTRALMENTE PLANIFICADAS / 84

RICARDO TORRES PÉREZ, ILEANA DÍAZ FERNÁNDEZ Y ALEJANDRO MOYA VALDÉS

- 4.1. Las empresas estatales / 87
- 4.2. Agente y principal / 88
- 4.3. Restricciones presupuestarias débiles / 90
- 4.4. Efecto trinquete / 93
- 4.5. Reforma de la empresa estatal / 93
- Bibliografía / 96

CAPÍTULO 5. ENTORNO MACROECONÓMICO Y TRANSFORMACIÓN EMPRESARIAL / 98

CARLOS LAGE CODORNIU

- 5.1. Entorno macroeconómico y crecimiento / 99
- 5.2. Sector externo / 104
- 5.3. Entorno fiscal y monetario / 111
- 5.4. Entorno institucional de las políticas macroeconómicas / 118
- Comentarios finales / 121
- Bibliografía / 122

CAPÍTULO 6. LA EMPRESA ESTATAL CUBANA ¿POR QUÉ NO HAN FUNCIONADO LOS CAMBIOS ASOCIADOS AL PROCESO DE ACTUALIZACIÓN? / 126

ILEANA DÍAZ FERNÁNDEZ, RICARDO GONZÁLEZ ÁGUILA Y LEANDRO ZIPITRÍA DEAMBROSIO

- 6.1. Una breve recapitulación de la empresa estatal en Cuba / 127
- 6.2. Medidas adoptadas para el sistema empresarial / 132
- 6.3. ¿Por qué las medidas son débilmente efectivas? / 135
- Bibliografía / 148

CAPÍTULO 7. REFORMAR EL MODELO DE GESTIÓN Y RETIPIFICAR LAS ENTIDADES ECONÓMICAS / 153

RICARDO TORRES PÉREZ, OSCAR FERNÁNDEZ ESTRADA Y LEANDRO ZIPITRÍA DEAMBROSIO

- 7.1. Los problemas del modelo de gestión / 155
- 7.2. Premisas para una restructuración / 157
- 7.3. Retipificar las entidades económicas: la función de optimización / 159
- 7.4. Reflexiones finales / 164
- Bibliografía / 165

CAPÍTULO 8. TRANSFORMACIÓN INTEGRAL DE LA EMPRESA ESTATAL / 167

ILEANA DÍAZ FERNÁNDEZ Y LEANDRO ZIPITRÍA DEAMBROSIO

- 8.1. Experiencia de China y Vietnam / 167
- 8.2. Una propuesta para Cuba / 171
- Conclusiones / 174
- Bibliografía / 175

CAPÍTULO 9. TRANSFORMACIÓN DE LA GOBERNANZA DE LAS EMPRESAS ESTATALES CUBANAS: CENTRALIZACIÓN DE LAS FUNCIONES DEL ESTADO COMO PROPIETARIO / 176

JOEL MARILL DOMENECH

9.1. Problemas de agencia en las empresas estatales cubanas
en la actualidad / 178

9.2. La organización de la función del Estado como propietario.
Los entes propietarios / 182

9.3. La Comisión Nacional para la Administración de los Activos
del Estado / 189

9.4. Comentarios finales / 194

Bibliografía / 195

PRÓLOGO

El libro que se pone a consideración y debate del lector interesado es de una gran importancia para Cuba, dada la compleja situación y la prolongada crisis en la que se encuentra la economía del país. Sus autores, destacados economistas con diversas experiencias, coordinados por los profesores Leandro Zipitría e Ileana Díaz, van desarrollando a través de sus nueve capítulos aspectos fundamentales sobre las empresas estatales y su funcionamiento, cuestión esencial en el proceso de transformaciones que ha de avanzar en la economía nacional.

Considero que es importante tener en cuenta que, aún cuando un texto trate de manera profunda sobre un tema determinado, es necesario siempre tener como referente el escenario más general del cual forma parte, o sea, una discusión sobre la cuestión de la operación de empresas estatales en una economía, aunque tiene aspectos y conceptos de valor universal referidos a la cuestión empresarial, está también muy condicionada por las circunstancias, desafíos y objetivos específicos del lugar donde este es sometido a análisis, crítica y propuestas concretas, quiere decir que, sin una consideración del todo y del contexto, aunque no sea este objeto de tratamiento directo, no es posible valorar con acierto un tema específico que corresponda a esa realidad.

Este libro tiene la virtud de que asume las dos dimensiones, comienza con consideraciones más generales sobre el tema de la estructura, operaciones, entre otras de las empresas estatales en general, que pudieran estar incluidas en un riguroso manual sobre este

asunto y progresivamente va avanzando en un análisis específico del tema en la realidad específica de Cuba y sus desafíos.

En las seis décadas correspondientes al proceso revolucionario cubano la economía ha pasado por varias etapas regidas por diferentes conceptos y sistemas de dirección y planificación. Sin dudas el periodo de crecimiento más estable es el que va de 1975 a 1985, coincidente con una mayor aplicación del cálculo económico y las relaciones mercantiles entre las empresa estatales, era una época en la cual la integración de los países socialistas, a pesar de sus insuficiencias, funcionaba y compensaba con notables recursos las necesidades del país, ese contexto desapareció abruptamente con la crisis del socialismo soviético en Europa, posteriormente sobrevino un proceso de crisis sostenidas, con relativas recuperaciones intermitentes, que no ha sido superada hasta la actualidad.

Desde principio de la década de los años noventa se hace evidente la necesidad de una reforma fundamental de la economía que tome en consideración la interacción de cada uno de los factores que la constituyen como sistema. Así lo hemos expresado y propuesto desde entonces y cada vez con mayor énfasis.

En la década de los años noventa se realizaron diversos cambios que contribuyeron a la recuperación relativa de los grandes desequilibrios macroeconómicos y a salir del peor momento de la crisis en un contexto internacional más favorable con los cambios políticos que se dan en América Latina en la primera década del siglo XXI, sin embargo, no se realizó la reforma estructural que la economía necesita, en nuestra opinión se perdió un tiempo precioso.

Para la segunda década del siglo XXI se va conformando un mayor consenso sobre las transformaciones que la economía necesita, de hecho se aprobaron varios documentos fundamentales que establecen el espacio necesario para realizarlos, entre ellos el llamado “Conceptualización del modelo económico cubano” y la nueva constitución aprobada en 2019, sin embargo, el avance de la reforma ha sido extremadamente lento, errático y sin la articulación necesaria, todo en medio de un escenario internacional muy hostil.

Probablemente uno de los problemas que han afectado la efectividad de los cambios que ciertamente se han implementado en la

economía durante las últimas décadas, es precisamente que estos, en la práctica, no han tenido la suficiente profundidad e integralidad y menos el orden necesario, quiere decir, la secuencia que garanticen su articulación sistémica.

El ejemplo reciente más evidente de este problema, no el único, es el llamado ordenamiento monetario que se decide realizar desde principios del 2021.

Es decir, dada las debilidades estructurales y un serio problema de secuencia, el ordenamiento, contrariamente a lo que se había propuesto, tuvo un efecto inflacionario y no productivo. Ante una economía con bajo nivel de eficiencia empresarial y fuerte contracción de la oferta (producción e importaciones) las medidas del ordenamiento que incluían un abrupto crecimiento de los costos empresariales, contribuyeron a una notable inflación, compleja y riesgosa situación no solo económica, también social y política. Originalmente se expresó que el salario mínimo sería 1,3 veces mayor que la canasta básica, sin embargo, el resultado ha sido muy diferente, actualmente una parte considerable de la población recibe ingresos por debajo del costo real de la canasta básica.

Valga este ejemplo, se pudieran citar otros, para demostrar la importancia capital de una consideración integral de la reforma económica en Cuba, la economía es un sistema complejo y así se debe tratar.

Ahora bien, sin abandonar la imprescindible consideración sistémica, ni la urgencia de reducir los fuertes desequilibrios macroeconómicos, consideramos que la reforma tiene dos factores esenciales que deben ser tratados con la mayor rapidez y profundidad, estos son: la reforma de la empresa estatal y la reforma del subsistema de producción agropecuaria, estos serían, por así decirlo, los corazones del proceso. Este libro trata sobre uno de ellos, la reforma de la empresa estatal y como siempre hemos dicho, no para que deje de ser estatal (pública) sino para que deje de ser ineficiente.

Las aproximadamente 2 500 empresas estatales que operan actualmente en la economía cubana se mueven entre la irrentabilidad y

bajos niveles de rentabilidad e incluso muchas veces con rentabilidades más basadas en precios especulativos que en resultados productivos específicos. La existencia de excepciones, que las hay, no cambia la realidad general del sistema empresarial cubano en la actualidad.

Este hecho, además de lastrar el crecimiento e impedir su contribución a poner bajo control la inflación ya que no contribuye suficientemente a elevar la oferta de productos y servicios, impide las imprescindibles contribuciones financieras de las empresas estatales a un presupuesto que para el 2024 asumió un muy notable déficit del 18,5 %. De hecho, el control de la inflación con un déficit presupuestario de esa magnitud, que se financia básicamente a través de emisión monetaria, hace muy difícil, casi imposible, controlar adecuadamente la inflación.

Estos dos componentes esenciales de la reforma: la transformación de la empresa estatal y del sub sistema de producción agropecuaria, son fundamentales para restablecer las condiciones que incentiven mayores niveles de producción (en el caso del sector agropecuario, que determina la oferta de alimentos, hay además serias implicaciones para la seguridad de la nación). Habría que añadir la necesidad de una política de inversiones concentrada en las principales prioridades del país, en primer lugar, ese sector agropecuario, que hoy recibe menos del 3 % de la inversión cuando otros como el turismo y las construcciones inmobiliarias reciben más del 30 %, una desproporción que es imperioso modificar.

Siempre se debe decir, enfatizar y explicar en cualquier análisis, que las condiciones para el funcionamiento adecuado y normal de la economía cubana son particularmente difíciles debido a la política de agresión del gobierno norteamericano contra el país, ya no solo es el bloqueo económico, comercial y financiero que dura más de seis décadas y que se ha arreciado, es además la absolutamente injustificada inclusión de la isla en la llamada lista de países que auspician el terrorismo, lo que da lugar a dificultades enormes para operar en la economía mundial, pocas veces en la historia una nación tuvo que vivir por tan largo tiempo bajo un asedio de esa magnitud. Ahora bien, esa política no puede paralizar las transfor-

maciones que el país necesita, la más urgente de ellas la reforma integral de la economía y dentro de esta, como hemos expresado, ocupa un lugar central la reforma de la empresa estatal y el sistema empresarial.

Otro punto necesario a entender, es que el país no ha renunciado, ni deberá renunciar, a mantener una economía de carácter socialista, donde la justicia social sea un objetivo central, pero para conseguir este propósito hay que despegarse de cualquier concepción ortodoxa o rígida del socialismo tal y como este se conoció y fracasó en la Europa Oriental, se necesita una visión práctica, sin “parálisis paradigmáticas”, apoyada en las lecciones de la historia, basada en la cultura universal y teniendo clara conciencia de las limitaciones de un país pequeño, con escasos recursos naturales, aislado y bloqueado y en una situación geopolítica muy difícil. ¿Se puede?, sí, pero no de cualquier manera.

Por otra parte, sería absurdo pedirle a un país en esas condiciones que de respuesta a los problemas generales del socialismo como sistema, esas respuestas y en el largo plazo, las dará la historia a nivel global, no es un asunto que Cuba se pueda plantear sola. La situación requiere principios claros y un diseño específico, considerando sí, la experiencia teórica e histórica internacional, pero muy asentado en las condiciones y condicionantes del país, aquí y ahora. El eje articulador de todo el proceso económico y político en Cuba debe ser su proyecto nacional, cuyos componentes esenciales son: la soberanía nacional, la justicia social y el desarrollo económico y democrático.

La reforma de la empresa estatal tiene que ser parte esencial de ese diseño.

En este tema hay involucrado dos aspectos fundamentales, por una parte la estructura interna de las empresas, por la otra, las relaciones interempresariales, quiere decir las relaciones de las empresas con el resto de la economía y de la sociedad, incluida, por supuesto, las relaciones con el gobierno a todos sus niveles.

En los diferentes capítulos del presente libro, se podrán encontrar análisis y propuestas a ambos niveles que son de la mayor impor-

tancia. El socialismo histórico sometió a las empresas a estructuras rígidas y a una planificación centralizada que más que responder a los intereses de toda la sociedad, adquirió un carácter burocrático y se convirtió en un anillo de hierro que ocluye los incentivos, frena la innovación e impide el dinamismo que el desarrollo necesita.

El problema en Cuba es particularmente complejo porque no se trata de una restauración del sistema empresarial propio de cualquier economía capitalista y menos de regresar a lo que existía en el país anterior a 1959, aunque de estas realidades también hay que extraer experiencias positivas, se trata de la articulación de un sistema económico y empresarial eficiente que empuje el crecimiento y el desarrollo, rompiendo las ataduras a las que ha estado sometido y a la vez sea coherente con el objetivo de la justicia social y la inclusión, en correspondencia y paralelamente a las políticas estatales que lo garanticen. Las empresas, con las muy justificadas y limitadas excepciones, deben producir con rentabilidad, utilizando todos sus recursos e incentivos y el estado, con políticas fiscales y otros instrumentos a su alcance, complementa la distribución para garantizar los derechos de toda la sociedad.

Hay muchos aspectos que deben ser objeto de transformación en las empresas estatales cubanas, mencionaré cuatro que el lector encontrará desarrollados en detalle en los diferentes capítulos del libro:

- *El cambio en el carácter de la planificación centralizada y burocrática que, como demuestra la evidencia, es una atadura que impide la iniciativa y el dinamismo de las empresas, por una planificación más estratégica, financiera e indicativa.*
- *La independencia operativa de las empresas sin ataduras a los ministerios ramales u otras estructuras intermedias, que deberían jugar un papel más de rectoría, definiciones estratégicas, metodologías y apoyo al desarrollo y no al “micro management.” y a la imposición de decisiones.*
- *El establecimiento de restricciones financieras fuertes y no la política en curso que garantiza la supervivencia financiera de la empresa más allá de sus pérdidas e ineficiencia a partir de*

subsidios laxos, la mayor parte de las veces sin justificación ni económica ni social. Esto supone, como hemos afirmado y entre otros, aspectos legales, la existencia de una ley de bancarrota que se aplique con rigor, así como una adecuada política fiscal y de créditos.

- *La solución del complejo problema del principal-agente, fundamental en una economía de carácter socialista, o sea como garantizar que el legítimo dueño de las empresas estatales (el pueblo) mantenga control sobre el uso eficiente de los recursos que le son propios, sin que esto afecte la autonomía de gestión de la gerencia y el dinamismo empresarial, en este sentido son fundamentales el adecuado funcionamiento y constitución de las juntas de gobierno en cada empresa (con los incentivos correspondientes) y el funcionamiento de los órganos del poder popular en los diferentes niveles.*

Por otra parte, es esencial la construcción de mercados que funcionen con suficiente articulación y transparencia de información, sometidos además a las regulaciones imprescindibles establecidas por el estado central, ni más ni menos regulaciones que aquellas que sean necesarias para mantener los equilibrios macroeconómicos y la protección del carácter social de la economía. Así mismo el establecimiento de las infraestructuras financieras, de servicios y físicas que garanticen un “medio ambiente” adecuado para el avance de las empresas y de la inversión, esto supone el funcionamiento eficiente de las comunicaciones, los bancos, los seguros, las carreteras, etc, todos hoy muy golpeados por la crisis.

Los mercados, con las regulaciones correspondientes, incluidos el mercado de medios producción y el mercado monetario, deben ser el espacio transparente y con información pública al cual concurren en igualdad de condiciones todos los actores económicos propios de una economía diversa (públicos, cooperativos y privados).

Debo decir que todos estos aspectos fueron parte de lo que expusimos en nuestro libro publicado en 1995 por la Editorial Ciencias Sociales: Cuba la reestructuración de la economía, una propuesta para el debate incluido una amplia propuesta sobre el tema de las Juntas

de Gobierno (en aquel texto las llamábamos Juntas de Administración) a las cual les concedíamos una importancia fundamental. Desde esa época apreciábamos la necesidad de una reforma estructural e integral de la economía, misma que, a pesar de los importantes cambios realizados, se encuentran aún pendiente y es hoy más urgente.

Cabe insistir en este prólogo en una cuestión que con frecuencia hemos expresado. A la empresa pública en Cuba oficialmente se le denomina empresa estatal socialista, lo cual en una economía con diversidad de propiedades como la de hoy en el país (empresas estatales, cooperativas y MIPYMES privadas) podría conducir al criterio de que las estatales son las empresas socialistas y, por exclusión, las demás no lo son, lo cual las coloca por definición en una lógica anti sistémica con todas las implicaciones negativas que eso conlleva.

Las empresas son empresas, más allá del carácter de su propiedad y de sus diferencias por importante que estas sean, persiguen producir con eficiencia y rentabilidad, acompañadas, claro está, de la correspondiente responsabilidad social. Lo que es capitalista o socialista es el sistema que las integra a todas, en Cuba las empresas privadas son las empresas privadas de un sistema socialista, como las empresas públicas en un país capitalista son las empresas públicas de un sistema capitalista, esta definición no es una mera disquisición teórica, tiene implicaciones prácticas enormes, sobre todo en un contexto como el cubano, donde durante las últimas décadas el sector privado y los mercados no solo apenas han existido, sino que además han sido objeto de notables prejuicios, mismos que como parte de la reforma necesaria deben ser superados. El principio de que el sector público debe ejercer el liderazgo del sistema económico y controlar los medios fundamentales de producción no significa que el resto de los actores empresariales (cooperativos y privados) no tengan también un papel de gran importancia en la dinámica general del sistema.

La rentabilidad empresarial no puede ser una precondition garantizada por precios especulativos y el financiamiento fácil, mucho menos en las empresas públicas, sobre todo en aquella con la condición de monopolios, la ganancia debe ser un resultado de la producción y gestión de la empresa, en una competencia donde concurren to-

dos los actores económicos. Obviamente, existen excepciones imprescindibles de empresas que por razones muy justificadas deben ser objeto de subsidios y control de precios. Igualmente, es muy importante definir bien la diferencia entre salario y reparto de ganancia entre los trabajadores. Desde el punto de vista conceptual no se deben mezclar ambos conceptos.

La base del precio debe estar en el juego de la oferta y la demanda y a partir de allí es que se debe regular de manera muy fundamentada lo que sea necesario. Hoy en muchas actividades económicas empresariales el costo de salario es muy alto, esto lastra a la empresa, o sea, se mantiene una fuerza de trabajo con bajos niveles de productividad. En nuestra opinión y así está incluido en el libro de 1995, es necesario una clasificación más precisa de las empresas por su actividad y escalas y a partir de esto definir con mayor precisión desde las formas de propiedad que le deben corresponder hasta las regulaciones a las que deben estar sometidas, todas las empresas tienen muchos factores en común, pero también importantes diferencias que no se pueden subestimar.

Como hemos expresado, los medios fundamentales y estratégicos de producción deben ser siempre públicos, pero hay que redefinir ese concepto (cuáles deben ser considerados en rigor medios fundamentales de producción), las escalas y las condiciones. Quiere decir, establecer de manera más precisa qué sectores y hasta qué nivel deben abrirse a la participación de empresas no estatales (incluyendo la inversión extranjera), sin que éstas pierdan el liderazgo dentro del sistema económico, que como hemos afirmado, es un principio del sistema cubano que no debe ser abandonado. El sistema debe tener garantías socialistas que se establecen desde la política, el estado popular y la legalidad, pero sin atentar contra la diversidad de formas de propiedad, la operación de los mercados, la iniciativa y la dinámica general de la economía.

Las empresas existen para cumplir determinadas funciones y condiciones; producir con eficiencia y eficacia, innovar, generar empleo; estos indicadores deben ser objeto de medición constante, sobre todo en las empresas públicas. Además, funcionar en un régimen de restricciones financieras fuertes que compulsen a la eficiencia.

Como hemos expresado y bien se detalla en las páginas de este libro, las empresas públicas han sido entregadas por sus dueños (el pueblo) al estado y a los ejecutivos para que las administre y las gestione bien y debe haber un claro sistema de rendición de cuentas sobre los resultados obtenidos, este es un concepto fundamental.

En el proceso de reforma de la empresa hay cuestiones esenciales; ¿cómo garantizar la rentabilidad? ¿cuál es el límite adecuado y compatible con el socialismo que debe ser para la privatización de activos? ¿cómo generar empleo para los que están sobre empleados en el sector estatal? ¿Cómo abrir la inserción internacional directa de las empresas, sin estructuras empresariales intermedias, solo la necesaria asesoría del ministerio de Comercio Exterior?, ¿Como incentivar mayores niveles de inversión extranjera?, ¿Cómo hacer que las empresas públicas respondan a los intereses de sus legítimos dueños (funcionamiento de la Junta de Gobierno)?

Es imprescindible y urgente la aprobación de una Ley de Empresas que ofrezca definiciones y regulaciones legales claras y bien fundamentadas a todos estos aspectos y que no establezca nuevas estructuras burocráticas que atenten contra la autonomía de gestión de las empresas en los diferentes sectores que integran en la actualidad el sistema.

Como se refiere en varios momentos del presente libro, es de la mayor importancia evaluar de la manera más rigurosa otras experiencias de reformas socialistas exitosas como son las de Vietnam y China, allí el crédito y la banca, que están bajo propiedad y control estatal, son (junto a otros instrumentos de política económica) mecanismos fundamentales para la regulación de la economía en general y de las empresas en particular así como en la conducción de la estrategia de desarrollo económico del país.

Lo más avanzado de la experiencia socialista europea fue la llamada reforma Liberman-Kosiguin, al final por diferentes razones esta no fue exitosa, tampoco la autogestión Yugoslava. Son procesos históricos que hay que evaluar de manera crítica y rigurosa a la luz de los desafíos y las condiciones de hoy en Cuba para avanzar mucho más allá de los horizontes y limitaciones que aquellos establecieron.

Sin la asistencia de las empresas públicas a los mercados internos, incluidos el mercado monetario y de medios de producción, estos no podrían funcionar bien, las empresas tampoco, habida cuenta que estos mercados deben ser transparentes en su funcionamiento e información.

Otro tema fundamental es la mayor articulación del sector no estatal de la economía (PYMES, privadas y cooperativas) en la dinámica general de la economía y en el funcionamiento de los mercados con la autonomía y las garantías legales y no legales necesarias, así como, de las regulaciones que garanticen el funcionamiento integral del sistema socialista. Es fundamental tener presente el concepto en el que hemos insistido frecuentemente de que el socialismo no es la supresión del mercado, ni la supresión total de la propiedad privada. El socialismo es la supresión de la hegemonía del capital, misma que debe garantizar el Estado en manos de un poder popular que se pueda ejercer de manera democrática.

La sociedad y economía socialistas, que tiene diferencias esenciales con el capitalismo, es también una sociedad y economía de carácter mercantil, donde los mercados han de jugar un papel de importancia en su dinámica general, aunque no determinan todas las relaciones sociales como si lo hacen en el capitalismo, sobre todo en su versión neoliberal, la regulación adecuada de los mercados y el establecimientos de los límites necesarios es imprescindible, pero negar su importancia y necesidad es además de absurdo muy peligroso, subestimar esta realidad tiene consecuencias muy negativas como ha demostrado la evidencia histórica.

La dinámica mercantil de la economía sin dudas genera determinadas diferencias sociales, aún en una economía de carácter socialista, estas deben ser asumidas sin prejuicios, pero esas diferencias no deben alcanzar niveles éticamente inaceptables y deben estar determinadas por la capacidad y el trabajo de sus ciudadanos, nunca por procesos espurios, privilegios, tráfico de influencias y corruptelas. Corresponde además al estado garantizar una vida digna a todos sus ciudadanos, sin exclusiones de ninguna naturaleza y mantener en sectores sociales claves como la salud y la educación una distribución esencialmente por fuera del mercado.

En la economía a la que debe dar lugar la reforma en Cuba, donde operan diversos actores, la empresa estatal debe ser el sector dominante y líder de la economía, esto es parte esencial de la reproducción de un sistema que asume como objetivo la justicia social y la supresión de la hegemonía del capital, pero ese liderazgo ha de ejercerse no por decreto, sino por la eficiencia, el dinamismo y la transparencia de su funcionamiento. Esto puede ser solo el resultado de una construcción consciente que además se necesita con mucha urgencia y este libro ofrece y pone a debate importantes y fundamentadas pistas para realizarlo.

MARZO DE 2024

PRESENTACIÓN

Cuba: el inacabable proceso de reformas

Desde hace ya tres décadas largas, la economía cubana atraviesa una prolongada y compleja etapa de sucesivas, y a veces titubeantes, reformas. Una senda que se inicia de forma abrupta por el colapso del ecosistema internacional que hacía posible la sostenibilidad del modelo económico previo en la isla. El impacto que sobre la economía cubana tuvo el desmoronamiento de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) y la consiguiente crisis y transformación del bloque socialista fue mayúsculo, y obligó a Cuba a buscar una nueva lógica desde la que asentar su dinamismo económico y un nuevo marco para su sistema de alianzas internacionales. Es lo cierto que, en una primera etapa, esas reformas fueron interpretadas por la dirigencia cubana como un recurso tan obligado como provisional, un mal necesario para la supervivencia que debía revertirse en cuanto las condiciones lo permitiesen. Pero, pasado el tiempo, se asumió que era completamente imposible retornar al pasado y que la economía cubana debía definir unas nuevas bases de funcionamiento desde las que plantear su futuro. Y ello obligaba a una reforma profunda de su sistema económico.

No era fácil la tarea: había pocos referentes en el exterior de los que extraer lecciones exitosas y el contexto internacional ha añadido, con frecuencia, dificultades adicionales a las que ya suponía el empeño. Entre esas dificultades, la más permanente y reconocida es la que deriva del bloqueo económico que la administración estadounidense ha venido ejerciendo sobre Cuba desde los inicios de la experiencia revolucionaria. Otros acontecimientos imprevistos, entre ellos algunos ciclones especialmente dañinos, como los habidos en 2005 o el más

reciente *Irma*, en 2017, dejaron también su huella destructora sobre la economía de la isla. Entre estos fenómenos adversos sobrevenidos merece una mención especial la pandemia COVID-19, que no solo tuvo efectos dañinos (felizmente atenuados) sobre la salud y la vida de las personas, sino que también desarticuló el funcionamiento de la economía cubana, al bloquear una de sus fuentes básicas de financiación internacional: el turismo. Reiteremos: el proceso de reformas ha tenido que desplegarse en medio de numerosas dificultades, que se mantienen hasta el presente.

Lo que sorprende, en todo caso, es la ausencia por parte del gobierno cubano de una definición creíble del modelo por el que se opta para el futuro, una meta precisa y pública a la que encaminar las reformas, un escenario de llegada conocido y compartido por la sociedad cubana hacia el que alinear los esfuerzos reformadores y frente al cual dar seguimiento a los avances y justificar los sacrificios del presente. Sería injusto no reconocer que algunos intentos de este tipo se acometieron en el pasado reciente: los más importantes tomaron cuerpo en los documentos, *Los lineamientos de política económica y social del partido y la revolución para el período 2016-2021*, el *Plan nacional de desarrollo económico y social 2030 de Cuba* y la *Conceptualización del modelo económico y social cubano de desarrollo socialista*. Pero reconocamos, también, que los documentos citados tienen un tono más bien discursivo y están orientados a acoger formulaciones políticas y metas aspiracionales, con limitado esfuerzo en el ámbito de la fundamentación técnica de las propuestas, de concreción de objetivos y de análisis de inconsistencias y restricciones.

Paradójicamente para un gobierno adiestrado en la planificación, pareciera que la reforma económica se ha dejado a la lógica propia de un proceso abierto a la incertidumbre, construido a través de la acumulación de medidas parciales y proclive al ensayo tentativo, a las vueltas imprevistas y a la reformulación sobrevenida. Puede pensarse que esa forma de proceder es la más adecuada para un proceso que resulta en buena medida inédito y que ha de desplegarse en un entorno complejo. Es conocida la revalorización que la doctrina sobre gestión empresarial ha hecho de la capacidad que los buenos gestores tienen para adaptarse y responder a las cambiantes condiciones del entorno, de su habilidad para enfrentarse a lo desconocido, improvisar

soluciones y crear alternativas. *Navigating complexity* es el término que se utiliza para describir esta forma de enfocar el comportamiento estratégico. Pero, lo cierto, es que para que este método conduzca a buenos resultados es necesario que los gestores dispongan de la máxima libertad para adaptarse al flujo de novedades del entorno, pero también la máxima claridad en cuanto al puerto final al que se quiere arribar. Firme determinación en la meta y flexibilidad (casi, diríamos “benéfico oportunismo”) en la forma de pilotar el proceso: tal es lo que se sugiere.

Trasladar esta interpretación al liderazgo de la reforma económica en Cuba y convertir su pilotaje en un ejemplo de navegación en la complejidad resulta, sin embargo, problemático, porque lo que se percibe como carencia, en este caso, es justamente la determinación de la meta, la formulación expresa y convincente de los objetivos que se persiguen a medio y largo plazo, o, por decirlo de una manera quizá más tenue, las alusiones que se han hecho hasta el momento a ese escenario de llegada aparecen cargadas de sombras no desveladas, de incertidumbres por aclarar o de aspectos directamente contradictorios.

La ausencia de un plan explícito de cambios, proyectado en el tiempo y con metas precisas, está teniendo cuando menos tres costes. Por una parte, dificulta que el conjunto de la sociedad pueda interiorizar los objetivos de las reformas, adaptarse a los cambios y anticipar las medidas subsiguientes, lo que contribuiría a hacer realidad lo que toda reforma se propone, que es cambiar los comportamientos sociales. En segundo lugar, lastra el ejercicio de liderazgo de los gestores (en este caso, las autoridades cubanas), en la medida en que les impide proyectar una visión estratégica de medio plazo, limitando sus propuestas a un encabalgado de medidas fragmentarias, algunas de limitado aliento y durabilidad, poco conectadas entre sí e, incluso, potencialmente contradictorias. Por último, la ausencia de un plan de reformas coherente y ambicioso daña la propia eficacia de los cambios, en la medida en que dificulta contemplar la complementariedad y lagunas entre las diversas medidas o identificar la secuencia temporal más provechosa para aplicarlas, además de impedir el seguimiento y corrección de lo avanzado en función del camino que queda por recorrer.

Reconozcamos que los resultados hasta el momento obtenidos a través del enfoque fragmentario de las reformas no han sido los ape-

tecidos por quienes los impulsaron. El capítulo 5 de este volumen, escrito por Carlos Lage, ofrece un excelente panorama de alguno de los logros, pero también de muchos de los desequilibrios y frustraciones que ha acumulado el proceso de reformas. ¿Cuántos de esos fallos se hubiesen podido evitar si se hubiese trabajado desde el inicio en una propuesta integral y comprehensiva de reformas, con una identificación precisa y realista del escenario de llegada y de las principales etapas del proceso? ¿Se está todavía a tiempo de acometer esa tarea? Son preguntas que no admiten una respuesta inequívoca.

No nos engañemos, el paso de una economía planificada y, en buena medida subvencionada, como era la cubana en el pasado, a otra con mayor espacio para el funcionamiento de los mercados, abierta a las transacciones internacionales, expuesta a los vientos de la competencia y guiada en mayor medida por las señales que emiten los precios, comporta un proceso doloroso de ajuste y transformación, al menos en el corto plazo. Nunca será una senda plácida, porque obliga a reconvertir industrias, reformar instituciones, cambiar procedimientos y corregir desequilibrios. El problema es que, por ser secuencial, fragmentario e incompleto, ese tránsito se ha prolongado en Cuba mucho más de lo debido; y, como consecuencia de la parcialidad de las medidas, el proceso ha acumulado desequilibrios sobrevenidos a aquellos otros que se querían corregir. La consecuencia es que lo que debía haber sido una crisis coyuntural, producto de un tránsito dotado de fecha de caducidad, se ha transformado en Cuba en una crisis estructural prolongada a lo largo de tres décadas. Como he tenido oportunidad de comentar en otro lugar, Cuba se ha quedado estancada en el proceso de cambio: *trapped in the middle*.¹

Este reconocimiento de los costes que comporta el proceso de cambio se complementa con el panorama más luminoso, inspirado en la intuición económica, que alude a los logros y beneficios que se derivarían del final del proceso. Todo sugiere que una Cuba reformada, abierta al mercado, tendría mayor capacidad de recuperación y en un plazo más breve que muchas otras economías de su entorno. A ello apuntan, entre otros factores, la disponibilidad de un sector turístico de rápi-

¹ Alonso, J. A. y Vidal, P. (2023). Why is Cuba's economic reform progressing so slowly. *Third World Quarterly*, 24 (1), 115-133.

da capacidad de expansión, la dotación de un capital humano valioso, la existencia de una comunidad externa económicamente próspera y un innegable atractivo para el capital internacional, si se le ofrece un marco jurídico reconocible, que aporte seguridad y autonomía económica a los inversores. Todo ese proceso de cambio podría ser, además, compatible con la preservación de un *Estado protector*, que garantice la provisión de servicios básicos, la protección social y la acción redistributiva, siempre que se despliegue un adecuado sistema fiscal que le dote de recursos.

La clave, por tanto, está en cómo gestionar esa compleja, pero obligada, transición entre un corto plazo difícil y doloroso y un medio plazo promisorio. Esa transición es tanto más ardua cuanto duradero es el tránsito: de ahí que tenga sentido proceder a través de un paquete de reformas integral y relativamente simultáneo en el tiempo. Lo contrario, por tanto, de la vía hasta ahora emprendida, de sucesión de reformas parciales y fragmentarias. Para aliviar ese tránsito, sería muy deseable que la economía cubana pudiese disfrutar del acceso a la financiación internacional en condiciones ventajosas. Esa posibilidad choca, sin embargo, con rocosas posiciones políticas muy bien afincadas, tanto en la isla como en el exterior, de rechazo a la integración de Cuba en las instituciones financieras internacionales. Remover esas restricciones debería ser parte de ese plan integral de reformas que se sugiere.

Aun cuando se emprendiesen las reformas de ese modo integral y coherente como se sugiere, el proceso estará cargado de dificultades. Por ello, es importante realizar una intensa tarea pedagógica, de explicación de lo que se trata de conseguir y de los sacrificios que son necesarios para ello, con el objetivo de contar con el máximo respaldo social. La última palabra, al fin, le corresponde al pueblo cubano, que es quien debe decidir con libertad sobre su futuro.

El papel de la empresa

Cualquiera que sea la opción que se siga -a través de cambios dosificados o mediante una reforma más integral-, lo que es claro que la senda necesariamente conduce a ampliar el espacio de funcionamiento de los mercados. Sustituir en mayor medida las disposiciones administrativas por las decisiones de los agentes económicos, en respuesta a las señales que emiten los precios y a los incentivos (y penalizaciones)

con los que las instituciones modulan la conducta social. Ello comporta, a su vez, otorgar un creciente protagonismo a la empresa en el seno de la economía cubana. No es concebible la existencia de mercados dinámicos y vigorosos sin la presencia de empresas con autonomía para decidir y asumir riesgos; del mismo modo que no es concebible la empresa en su sentido pleno si no existen mercados en los que puedan competir y rentabilizar sus operaciones.

Hasta el momento, esa ampliación (parcial y controlada) del espacio atribuido a los mercados ha tenido como protagonista estelar al sector privado, en la forma de una expansión del sector cuentapropista y de las pequeñas empresas de servicios. Aunque se trate de un sector muy dinámico, que encierra amplias potencialidades, no cabe desconocer que es sobre el rol de la empresa pública donde descansa el grueso de la estructura productiva de la economía cubana. Es, pues, un sector crucial que -como el presente libro sugiere- necesita de profundas reformas.

Aquí conviene deshacer lo que entiendo supone un equívoco relativo a la empresa en economías planificadas. Para ello, despojémonos en primer término de un prejuicio ideológico bastante generalizado: lo que caracteriza a la empresa como categoría económica no es la titularidad (pública o privada) del capital, sino su lógica de funcionamiento. La realidad internacional nos confirma que existen numerosas empresas públicas que operan con similar eficiencia y capacidad competitiva que las privadas, respondiendo ambas a una lógica compartida orientada a buscar una rentabilización de las oportunidades que brindan los mercados. La condena que el pensamiento neoliberal proyectó sobre todo aquello que sonase a titularidad pública, ha hecho pensar a algunos que solo cabe hablar de empresas cuando se refieren a las de naturaleza privada. Se trata, digámoslo claramente, de un error que emana de un presupuesto ideológico.

Amparado en ese postulado, fueron muchos los gobiernos (no solo en América Latina) que asumieron en las décadas de los años ochenta y noventa del siglo xx procesos generalizados de privatización de los activos públicos, sin advertir los costes que algunas de esas decisiones podían comportar para el futuro. Porque, es lo cierto, que el mantenimiento en el seno de una economía de algunas empresas con parte (o la totalidad) del capital de titularidad pública en sectores estraté-

gicos (incluidos el bancario) se ha demostrado para los países que lo han hecho un activo valioso para impulsar procesos inversores y de transformación tecnológica; y ha sido también un resorte importante de política pública desde el que afrontar crisis sobrevenidas. Definitivamente, la propiedad del capital no es lo relevante para definir a una empresa como agente económico. Dicho esto, hemos de convenir en que, dadas las limitadas capacidades inversoras de los Estados, se espera que el grueso del capital de las empresas que operan en una economía abierta y dinámica sea de titularidad privada.

Si no es la titularidad del capital, ¿qué es lo que resulta consustancial a una empresa? El capítulo 1 del presente libro, escrito por Leandro Zipitría, hace un recorrido muy completo y clarificador por los distintos enfoques doctrinales con los que se ha pretendido caracterizar la función económica de una empresa: el panorama es amplio, pero a todas las corrientes es común entender a la empresa como un agente decisor autónomo, una unidad a la que se atribuye una conducta maximizadora en el ámbito de la producción y distribución de los bienes y servicios.

Lo que parece importante, por tanto, para que una empresa cumpla su función como agente económico es que tenga autonomía para definir su función de producción, a partir de la gama de opciones tecnológicas y de los precios disponibles, para trazar su estrategia competitiva de selección de productos y mercados y para asumir los riesgos y recompensas que esas decisiones comporten en el ejercicio competitivo. Para que el mercado opere debidamente y la empresa cumpla su función, es necesario que exista una reciprocidad entre la responsabilidad que asume la dirección empresarial a través de sus decisiones y los réditos (o pérdidas) privativos que de esas decisiones se deriven para la empresa. Por ello, en puridad, no cabría denominar como empresa a la unidad productiva a la que se le hurtan las decisiones competitivas relevantes, porque le vengán dadas, ni a aquella que esté plenamente cubierta de las consecuencias de sus decisiones, porque sean otros los que arrosten con los resultados. En estos casos se puede decir que existe una unidad productiva, pero no una empresa, porque no disfruta de la autonomía decisoria y del retorno correspondiente a su ejercicio competitivo en el mercado.

Estas observaciones me hacen confirmar que, en su sentido más estricto, no es compatible la empresa, como categoría económica, con

la planificación. En un sistema centralmente planificado pueden existir, por supuesto, unidades productivas, encargadas de combinar los *input* primarios (capital, trabajo y tecnología) y generar, con ello, los bienes y servicios que se les reclamen. Pero, en puridad, esas unidades productivas no son empresas, porque no son agentes decisores, carecen de la autonomía requerida para decidir acerca de los insumos que contratan, de la inversión que realizan y de la estrategia que adoptan. Y, en correspondencia, tampoco existe una apropiación de los réditos que generen sus decisiones.

Dos capítulos del libro servirían para fundamentar esta posición, aun cuando sus autores no necesariamente lleven sus argumentos a este punto. En el capítulo 3, Leandro Zipitría, hace una presentación de las potencialidades y limitaciones de la planificación, como mecanismo central de coordinación económica y social en Cuba. Su planteamiento está en línea con los párrafos anteriores, al advertir que la planificación conlleva un control general de la economía, que transforma a las empresas públicas en monopolios en sus respectivos mercados, les impone objetivos productivos a través de vías ajenas al automatismo de los precios, anula la competencia al restringir su acceso directo a los mercados y destruye los incentivos sobre los que tradicionalmente se construye la función decisora de la empresa. Es posible que en situaciones de escasez la planificación presente ventajas respecto al funcionamiento de los mercados, pero prolongado en el tiempo ese proceso de decisión centralizada supone retirar a las unidades productivas aquello que es específico de su función como empresa: la autonomía decisora.

Algo similar apunta el capítulo 4, escrito por Ricardo Torres, Ileana Díaz y Alejandro Moya, que hace una clarificadora presentación del papel de la empresa pública en la economía cubana. La completa descripción que el capítulo hace del funcionamiento económico de la empresa pública en Cuba confirma que la mayor parte de las decisiones relevantes para el ejercicio competitivo: la provisión de inputs, la contratación laboral, la decisión respecto al tamaño, la política financiera o la estrategia competitiva son ajenas a la propia empresa y resueltas a través de decisiones administrativas jerárquicamente adoptadas. La empresa, como unidad de decisión, queda virtualmente anulada.

A cambio, ese esquema de decisión centralizada es fuente de numerosos incentivos perversos. Entre ellos el que motiva que los acto-

res económicos eludan los rendimientos más elevados, ante el riesgo de que ello comporte mayores exigencias productivas en el futuro (el llamado “efecto trinquete”, muy bien analizado en varios capítulos del libro). De forma adicional, en el caso cubano se produce una de las peores combinaciones posibles en los procesos de decisión empresarial, ya que si, por una parte, la empresa carece de la autonomía para fijar su estrategia empresarial y hacerse responsable de los resultados obtenidos, por otra, participa junto con los responsables públicos en la determinación de las condiciones (precios y financiación) en que ejerce su actividad. Esta combinación es lo que explica que la empresa opere en el marco de una “restricción presupuestaria débil”, que es poco alentadora para preservar el clima de competitividad. No hace falta ser un experto en teoría de la agencia para advertir que contraviene un principio básico asentado en esa doctrina el hecho de que el regulado participe en el proceso de regulación que le afecta.

Se ha defendido en los párrafos anteriores que es característico de una empresa el constituirse en un agente decisor autónomo que busca maximizar su función de preferencias. No conviene, sin embargo, hacer una lectura simple de ese planteamiento. Ni la autonomía es nunca plena, ni la función de preferencias es simple. En primer lugar, condiciona la autonomía de las decisiones empresariales no solo el universo de las opciones tecnológicas posibles, sino también el marco normativo y regulador que imponen los poderes públicos. Las empresas no operan en el vacío, sino en un entorno institucional que establece restricciones y define incentivos y penalizaciones. Lo relevante es que, en el seno de ese marco condicionante, las decisiones son responsabilidad de la empresa como parte sustancial de su función económica y como justificación final de sus resultados competitivos.

Un segundo elemento a considerar es el que se refiere a los objetivos de la empresa, que suelen ser múltiples y diversos. La idea de imputar a la empresa el propósito exclusivo de maximizar beneficios, como airadamente reclamó Milton Friedman hace años, constituye una mayúscula simplificación. La función de preferencias que la empresa maximiza tiene muchos argumentos, no siempre compatibles, entre los que es obligado encontrar equilibrios. Por ello, es posible que una empresa renuncie al beneficio máximo y asuma, a cambio, un *beneficio aceptable* si con ello logra preservar la paz social en el seno de la corporación,

atendiendo a una demanda de los trabajadores; si persigue financiar una ampliación de la escala en la que opera o abrir nuevas líneas de producción para mejorar su posición competitiva; si eso contribuye a mejorar su imagen y reputación social corporativa o, en fin, si permite asentar una más sólida capitalización. Todos estos y otros más son argumentos propios de la función de decisión de las empresas.

Esta pluralidad de propósitos se entiende mejor si se advierte la diversidad de actores implicados en el proyecto empresarial: inversores, gestores, trabajadores, proveedores y clientes. El capítulo 2 que ha escrito Jorge Ponce, sobre el gobierno corporativo da cuenta de esta complejidad en la estructura de decisión de la empresa moderna. Y cada uno de los actores considerados es portador de intereses y propósitos diferenciados, siendo la estructura de gobierno corporativo la encargada de procesar esa pluralidad de visiones y preferencias en el marco de una función integrada. No cabe desconocer que esa complejidad se torna mayor cuando se alude a las empresas públicas ya que, sobre ellas, además de los objetivos propios del rendimiento empresarial, se ciernen aquellos otros propósitos que son trasladados desde la política pública y que se supone que están relacionados con la defensa del bien común a la que debe responder el Estado.

Ahora bien, más allá de los condicionantes externos y de la pluralidad de objetivos que guían la conducta empresarial, lo esencial es que la empresa -para que sea tal- debe ser un agente decisor que trata de maximizar una función de preferencias que es, al menos de forma parcial, endógenamente determinada. Por ello, si Cuba quiere desarrollar un sector empresarial genuino, tanto en el ámbito privado como público, debe estar en condiciones de aceptar que las empresas (también las públicas) se conviertan en agentes autónomos que operan en los mercados, tratando de definir su estrategia en respuesta a las señales que fijan los precios. Se puede definir un marco de incentivos que ayude a propiciar unas determinadas conductas (y penalizar otras), pero la decisión sobre los ámbitos más relevantes de la estrategia competitiva debe quedar en manos de la empresa, potenciando, en paralelo, el dinamismo de aquellos mercados (laboral, financiero, de insumos y de bienes finales) en los que esa estrategia se debe desplegar. La economía cubana está muy distante hoy de esa situación; y las restricciones son máximas en el caso de las empresas públicas.

El capítulo 6, a cargo de Ileana Díaz, Ricardo González Águila y Leandro Zipitría, ofrece un clarificador panorama de las razones que explican por qué los tímidos ensayos de otorgar autonomía a las empresas públicas cubanas han tenido tan limitado éxito. Ese diagnóstico no hace sino confirmar la interpretación formulada en el primer epígrafe: la limitada eficacia de una reforma que se concibe desde sus inicios como parcial y fragmentaria. Trasladado ese juicio al ámbito de la empresa, implica asumir que la autonomía concedida, por su carácter parcial, no ha permitido que la empresa se convierta en un genuino agente decisor, porque se le hurtan de su control la mayor parte de los elementos clave de su estrategia competitiva: el libre recurso al capital y al trabajo, la libre contratación de insumos, la búsqueda de mercados para sus producciones y la asunción de responsabilidades sobre sus decisiones.

Los tres capítulos finales insisten en esta línea, con una perspectiva mucho más prescriptiva, de formulación de propuestas con la mirada puesta en el futuro de la economía cubana. El capítulo 7, escrito por Ricardo Torres, Oscar Fernández y Leandro Zipitría, sugiere una clasificación clarificadora del aparato empresarial público en Cuba, como paso previo para orientar una política de reformas más ambiciosa y precisa. Una reforma que anule esa dualidad perversa en la que se mueve la empresa pública cubana: se le niega la capacidad de decidir sobre aspectos relevantes de su estrategia competitiva y se le permite, al tiempo, formar parte de la definición del marco regulador en el que la empresa opera. El capítulo 8, Ileana Díaz y Leandro Zipitría, se detienen a discutir de manera muy detallada las reformas que sería necesario acometer para, como ellos mismos sugieren, dotar a la empresa pública cubana de un marco adecuado de incentivos, para que ello le permita desplegar sus capacidades competitivas. Y, en fin, en el capítulo 9, de Joel Marill Domenech, se centra en la reforma que debe acometerse en las estructuras de gobernanza de las empresas públicas, debatiendo las implicaciones que se derivan de la teoría de agencia: un elemento que otorga un hilo conductor a una buena parte de los capítulos.

Empresas, empresarios y sociedad

El tema central que convoca a las colaboraciones en este volumen es, no hace falta enfatizarlo, muy oportuno y relevante. Como los propios autores reconocen en diversos capítulos, aunque la empresa pri-

vada gane terreno en Cuba, el presente y previsiblemente el futuro de la economía de la isla dependerá de lo que ocurra con las empresas públicas, que hoy son soporte de los sectores más centrales de la estructura productiva cubana y cumplen, además, otros propósitos en la articulación del tejido social y político de la isla. El estudio de las características de estas empresas, de sus limitaciones para exhibir mejores resultados en términos de productividad y eficiencia y de las reformas que se deberían realizar para mejorar su desempeño constituye, por tanto, un tema que debiera ocupar un lugar central en la investigación económica en Cuba.

Si el tema es relevante, las perspectivas analíticas adoptadas en los diversos capítulos parecen muy adecuadas. Aun cuando hay capítulos más analíticos, otros más descriptivos y finalmente algunos claramente prescriptivos, a todos es común el manejo cuidadoso por parte de los autores de las categorías económicas para fundamentar el análisis y el conocimiento profundo de la realidad sobre la que se opina: dos requisitos obligados para una pieza valiosa de la investigación económica.

Hay algunas referencias doctrinales comunes que atraviesan diversos capítulos del libro. Entre ellas, tienen un papel muy central algunas categorías derivadas de la literatura especializada en el estudio de las economías planificadas (como el “efecto trinquete” o las “restricción presupuestaria blanda”) que afectan a las empresas públicas en ese tipo de modelos económicos, pero es también común a muchos capítulos la referencia a algunos cuerpos de la doctrina microeconómica más convencional. Muy en particular, son frecuentes las referencias a la teoría de la agencia, que sirve a los autores para explicar las deficiencias en el comportamiento de las empresas públicas, apelando para ello al desalineamiento de incentivos que generan las asimetrías de información. La opción es absolutamente pertinente, dado que en la jerarquía que se establece entre decisores públicos y gestores empresariales hay una relación que responde a los parámetros habituales de principal-agente al que alude ese cuerpo de doctrina. No obstante, y es uno de los dos aspectos a los que se quiere aludir en este epígrafe, ese marco doctrinal impone restricciones para captar adecuadamente un aspecto que es importante para el futuro de la empresa (privada y, sobre todo, pública) en Cuba: el papel del empresario.

Como es sabido, la teoría de la agencia presupone la existencia de agentes racionales, que tratan de desplegar una conducta maximizadora en un entorno de información asimétrica: ello hace que, con frecuencia, la conducta del agente se distancie de aquella prevista por el principal, dando lugar a ineficiencias agregadas. El problema de este esquema es que no recoge lo que es fundamental en la figura del empresario (o del gerente empresarial): la capacidad para definir mercados a través de las holguras decisoras que toman cuerpo e su estrategia competitiva. Por ello, para captar adecuadamente lo que el mercado valora en la figura del empresario hemos de abandonar el marco doctrinal que nos sugiere la microeconomía convencional y ser más sensibles, a cambio, a algunas de las intuiciones (no siempre bien fundamentadas analíticamente, pero bien asentadas en la experiencia) que provienen de la literatura de las Escuelas de Negocio sobre gestión empresarial.

Lo específico de un empresario no es la conducta predecible que deriva de un ejercicio simple de maximización: si este fuese el caso, el empresario podría ser sustituido por un robot convenientemente programado. O, complementariamente, en ese caso nada podría justificar el éxito de una empresa respecto a otra que opere en el mismo sector y bajo las mismas condiciones. Si hay heterogeneidad empresarial en el seno de los mercados es porque existe un factor subjetivo, encarnado en la alta dirección empresarial, distinta en cada unidad empresarial, que aprovecha las holguras estratégicas de la empresa de manera diferente en cada caso. Lo específico de ese factor subjetivo es su capacidad creativa, su disposición al riesgo, su resolución en la búsqueda de nuevos espacios para la competencia. Lo sabía muy bien Schumpeter que hizo de esta figura del empresario innovador una de las claves del progreso asociado al desarrollo del capitalismo. La lectura simple de las señales del mercado (los precios) y su procesamiento a través de las condiciones de una función de decisión óptima, tal como sugieren los manuales de microeconomía, no nos dice nada (o muy poco) de las oportunidades que se encierran en aquello que está por venir, porque los precios son incapaces de acoger una información solvente acerca del futuro. El buen empresario sabe leer las tendencias del mercado y traducirlas en un empeño de futuro, en una especie de apuesta fundada, pero sujeta a riesgo. Su acierto está en anticiparse a lo posible.

Como resultado de lo dicho se asumirá que el buen empresario, con esas características que se acaban de señalar, es un bien escaso en cualquier economía, incluso en las más modernas y dinámicas. Para cumplir adecuadamente esa función se requieren no solo unas *aptitudes* exigibles, en materia de conocimiento del mercado y de familiaridad con las claves de la gestión empresarial, sino también *actitudes* adecuadas: disposición a la innovación, tolerancia al riesgo, confianza en su mirada de futuro. Solo con esas actitudes el empresario es capaz de ver holguras estratégicas para su empresa en un entorno que el resto de los gestores perciben como cerrado. Esas *aptitudes* y *actitudes* de la dirección empresarial se pueden cultivar, pero para ello es importante reparar en su existencia y crear el entorno adecuado para que prosperen. No es, desde luego, el mejor camino para ello anular la competencia, privar al empresario de ámbitos de decisión relevantes o eximirle de la responsabilidad de los resultados de su gestión.

Una parte de la reforma del modelo económico en Cuba debiera ir orientado a fomentar la existencia de este tipo de empresarios, como variable clave en el adecuado funcionamiento del sistema empresarial (tanto público como privado). Ello supone dinamizar la demografía empresarial, permitiendo que haya una mayor fluidez en la creación y destrucción de empresas, propiciar un mayor clima de competencia en los mercados y potenciar que haya una mayor libertad y responsabilidad de los decisores y una mayor tolerancia a la prueba y al error, como vía obligada para el aprendizaje.

Además de reparar en la crucial figura del empresario, la literatura sobre la gestión empresarial apunta a otro aspecto que es hoy mucho más valorado que antaño: la responsabilidad social de las empresas. Tampoco en este campo ayuda en exceso la microeconomía más convencional, ya que tiende a concebir a la empresa como un agente aislado (las *robinsonadas* de las que hablaba con sorna Marx), con un único argumento en su función de decisión: la maximización del beneficio. En una sociedad compleja, se entiende que la empresa conforma un ecosistema de relaciones sociales; y es ese marco de relaciones el que condiciona el rendimiento y la sostenibilidad del proyecto emprendedor. Forman parte de ese ecosistema no solo el empresario y los accionistas, sino también los trabajadores, los proveedores y clientes de la empresa y el entorno social de la comunidad donde la empresa se instala y opera.

Por este motivo, debe ser objetivo de un buen empresario saber tejer un marco de relaciones que se supongan mutuamente provechosas en el seno de ese ecosistema. Esto supone que la empresa debe saber crear con su actividad no solo valor privado, que nutra su cuenta de beneficios, sino también *valor social*, que permee al conjunto de la sociedad. La responsabilidad social corporativa es ese vector de la estrategia empresarial que trata de apuntar hacia la creación de ese valor social como parte del núcleo central de la estrategia empresarial. Una buena política en este ámbito aminora los costes potenciales que puedan derivarse de la actividad y externalidades de la empresa, de los conflictos entre los actores con los que se relaciona, al tiempo que repercute sobre la reputación corporativa, facilitando la penetración de mercados y la sostenibilidad y rendimiento empresarial. Digamos que, desde esta perspectiva, a la responsabilidad social corporativa cabría concebirla como tributaria de un enfoque de, llamémosle así, egoísmo ilustrado: hacer aquello que socialmente es conveniente termina por derivar réditos para quien lo hace, aunque no sea ese su propósito inicial.

Se ha aludido a estos dos temas -la figura del empresario y la responsabilidad social de la empresa- porque no están desarrollados en el libro, pero otros muchos aspectos los podrá encontrar el lector muy adecuadamente tratados en este volumen. Un libro, ya se ha dicho, que, a su oportunidad indiscutible por el tema elegido, añade la solvencia del tratamiento que ofrecen los autores. Un libro, pues, que me animo a señalar será referencia obligada para todos cuantos se acerquen al estudio de la realidad económica de Cuba y a la indagación de las reformas que son necesarias para construir un futuro mejor en la isla.

Ileana Díaz Fernández

INTRODUCCIÓN

El libro que se pone a su disposición es el resultado de largas jornadas de trabajo en el Macroprograma Institucionalidad, Gobierno y Macroeconomía, específicamente en el Programa de Regulación Económica. Este programa estuvo encargado de trabajar en los proyectos de Ley de Empresas y Transformación de las Empresas Estatales.

La mayoría de los autores fueron parte de esos trabajos. Ante la incertidumbre de la aplicación práctica de algunos de los enfoques aquí expuestos, se decidió escribir este libro para que quedara como constancia de las propuestas realizadas. Es un aporte más a los otros que han sido elaborados a lo largo del camino de reformulaciones para alcanzar logros sostenidos en nuestra economía.

La propuesta se enmarca en nuestro modelo de sociedad socialista. Modelo que no está exento de errores y de las necesarias reformas que permitan potenciar las fuerzas productivas, para poder desarrollarnos en medio de agudas situaciones de bloqueo.

La imperiosa necesidad de una reforma sistémica del modelo, que debe incluir otros elementos no tratados en este libro no permite más tiempo de espera e inmovilismo. Las conquistas sociales están en juego, y sostenerlas requiere adoptar cambios audaces, pero no novedosos. Otras economías socialistas han implementado reformas que les han permitido desarrollarse sin con ello resignar su concepción de la sociedad. Las demoras en introducir reformas ni combaten el bloqueo ni satisfacen las necesidades sociales.

¿QUÉ SON LAS EMPRESAS?

¿Qué es una empresa? ¿Qué la diferencia de un mercado? ¿Cuál es su tamaño “adecuado”? Estas preguntas han captado la atención de los economistas en el último siglo. Este capítulo aborda las distintas teorías que explican la racionalidad económica de las empresas, cómo eligen su tamaño óptimo, cuáles son los incentivos de los agentes que participan en ellas y, para el caso de Cuba, que la diferencia de otras organizaciones económicas, en particular los gobiernos de los países.

Las teorías de la empresa varían según el objetivo del análisis. Si es determinar el nivel de producción la visión de la empresa será una, si es establecer cómo actúa frente a rivales será otra y si es determinar los incentivos a especializarse y realizar inversiones específicas será otro distinto. Estos diversos objetivos conllevan supuestos diferentes sobre cuáles son las variables relevantes del análisis para de esta forma obtener conclusiones manejables y predicciones coherentes. Estas distintas visiones permiten construir un conjunto de modelos que interpretan aspectos diversos de la realidad. Sin embargo, esta es siempre más compleja –y caprichosa– y está en el arte del investigador determinar cuál es el modelo o la visión adecuada de la economía para entender el fenómeno objeto de estudio (Rodrik, 2015).

La pregunta por qué hay empresas surgió del estudiante universitario Ronald Coase a principios del siglo xx y se transformó casi un siglo después en uno de los trabajos más relevantes en economía.¹ Por esa época, los economistas habían desarrollado las principales herramien-

1 El autor recibió el Premio Nobel en Economía en el año 1991.

tas para entender y evaluar el funcionamiento de los mercados, y las empresas no encajaban en esa visión. Los mercados asignan recursos a través de los precios, sean los demandantes consumidores o empresas. En particular, dos individuos pueden colaborar en forma independiente para llevar sus bienes al mercado; por ejemplo, plantar plátanos y venderlo en la ciudad. Esto no requiere empresa alguna, es decir, que el vendedor sea empleado del mayorista que tiene los plátanos.

Los mercados en economía tienen muchas propiedades deseables, ya que asignan los bienes donde son más valiosos para la sociedad, donde el valor se refiere a la eficiencia en el uso de los recursos. Los consumidores demandan productos de acuerdo con sus preferencias –pollo, cerdo o carne de res– y las empresas son las que producen bienes transformando insumos. El mercado es el lugar donde se encuentran las preferencias de los consumidores con la oferta de las empresas.² Para funcionar de forma adecuada los mercados requieren competencia entre las empresas, para que los consumidores elijan la mejor calidad al menor precio (Mas-Colell, Whinston y Green, 1995). Asimismo, la competencia sirve como un incentivo para las empresas, premiando a las eficientes y castigando a las que no son rentables, ya sea por costos o calidad de sus productos. Estos incentivos, que surgen de la competencia, son clave para la correcta asignación de los recursos por parte de los mercados. En este marco, las empresas surgen para suplantar a los mercados de forma que para hablar de empresas es necesario hablar de mercados. Sin precios y sin premios y castigos para las empresas, los mercados pierden su esencia, su fortaleza.

Empresas y mercados están vinculados fuertemente. Son formas alternativas de organizar la producción en una economía. Por tanto, si los mercados no funcionan de forma adecuada, las empresas tampoco pueden funcionar de la forma prevista. Los problemas en uno arrastran hacia el otro.

1.1. ¿Qué es una empresa?

La visión más extendida en la literatura económica es la que considera a las empresas como *entidades*, es decir, colectivos que se con-

² González y Zipitría (2023) presentan un desarrollo del rol de los mercados y su vinculación con la planificación en el contexto cubano.

sideran como si fueran una unidad. Esta entidad transforma insumos en productos (Riley, 2012: 106). La empresa tiene una función objetivo que maximiza sujeta a la restricción que impone la tecnología (Kreps, 1995: 207). En particular, las empresas buscan maximizar los beneficios –la diferencia entre los ingresos y los costos–, y la restricción se introduce en forma implícita en la función de costos que refleja la tecnología.³ Esta visión de la empresa como entidad que maximiza beneficios, desarrollada en los textos de microeconomía, permite comprender cómo las empresas deciden el *nivel de producción* en un mercado (Kreps, 1995; Riley, 2012; Mas-Colell, Whinston y Green, 1995). Por tanto, la organización interna de las empresas, la forma en la que acceden a financiamiento o los conflictos entre los distintos colectivos son dejados de lado.

Las empresas determinan la oferta de bienes de la economía y son el complemento de la demanda –los consumidores–. Estos dos agentes conforman los mercados y permiten encontrar el precio y la cantidad de equilibrio, que resume las características tecnológicas de las empresas –oferta– y las preferencias o gustos de los consumidores –demanda–. Los mercados siguen jugando un rol fundamental en la asignación de recursos, ya que son la señal para que las empresas compren insumos –capital y trabajo– y elijan que bienes producir. En esta visión la empresa es una tecnología, una “caja negra” que transforma insumos en productos tomando los precios del mercado como un dato.⁴

Una visión similar, que se estudia en la rama de organización industrial, analiza como las empresas compiten en los mercados. En este caso, la entidad empresa realiza ciertas conductas –entra o sale de mercados, crea nuevos bienes, compra otras empresas– con el objetivo de incidir en las estrategias de empresas rivales, proveedores o consumidores. La existencia de comportamientos estratégicos entre las empresas implica que toman en consideración las acciones de sus

³ En el análisis del consumidor, la restricción presupuestal aparece en forma explícita y aparte de la función objetivo. En el programa de la empresa la restricción se encuentra incluida en la función objetivo.

⁴ La noción de “caja negra” está tomada del instrumento de los aviones, ya que no se sabe que hay dentro. Una visión más apropiada es que una empresa es un robot, cuya única tarea es transformar insumos en productos de la forma en la que fue programado. El programa que dice al robot que hacer es la tecnología.

rivales o proveedores a la hora de considerar cual es la mejor decisión propia. Por ejemplo, a la hora de ingresar a un mercado, la empresa no estará posicionada de igual forma si la empresa que ya se encuentra instalada en el mismo aumenta fuertemente la producción que si se acomoda y reduce su producción.

En última instancia los problemas son similares en términos de que la empresa se comporta como una unidad y su único objetivo económico es maximizar los beneficios. Las diferencias entre ambas visiones surgen en dos aspectos: en primer lugar, cuando se analiza la competencia entre empresas, en la visión microeconómica tradicional los precios son un dato para las empresas y solo eligen la producción, en la visión de organización industrial los mercados son esencialmente oligopólicos y las empresas toman en consideración cómo las acciones de sus rivales afectan sus propios beneficios; en segundo lugar, en la visión microeconómica la variable objetivo de la maximización de beneficios es el nivel de producción, mientras que en organización industrial puede ser el número de productos, el costo de producción, la inversión, la diferenciación de los productos o la localización geográfica. Cada una de estas variables objetivos se llaman *acciones*, es decir las variables que el agente tiene bajo su control estratégico.

Nada en los desarrollos mencionados explican por qué nacen las empresas, simplemente se asumen porque se observan en la realidad. En última instancia no es el objetivo de esta teoría explicarlo, sino saber cuánto producen condicional a que ya existen. Coase fue uno de los primeros economistas que se preguntó por qué existen las empresas si los mercados son tan buenos asignando recursos.⁵ En los hechos, *dentro de una empresa*, la asignación de recursos no se da a través del mecanismo de precio sino de a través del uso de la autoridad: existe un empresario que establece donde trabaja cada individuo y a donde se asignan los insumos (Coase, 1937: 387). La clave es comprender por qué determinados procesos productivos se llevan adelante en una unidad y no se realizan todas a través del mercado. Las empresas integran transacciones que de otra forma se llevarían adelante en el mercado. Coase señala que

⁵ Es interesante notar que el análisis de las empresas involucró a economistas que recibieron el premio Nobel de Economía: Coase (1991), Olivier Hart y Bengt Holmström (2016), Oliver Williamson (2009) o Herbert Simon (1978).

las empresas existen porque hay costos de usar el mercado, en particular costos contractuales, que se evitan si se controlan –gerencian– todos los procesos dentro de una misma unidad: la empresa.

Las teorías que se presentan a continuación se enfocan en los distintos costos relativos que tiene integrar procesos productivos dentro de una empresa en términos de incentivos para los agentes involucrados. En algunos casos requiere levantar algunos de los supuestos simples que conllevan la teoría neoclásica tradicional, en otros abandonar la visión de que la empresa es una entidad. Las empresas surgen como una forma o bien de alinear los incentivos *ex ante* para producir, o bien como una forma de gobernar las transacciones *ex post*. Estas teorías recogen estas complejidades entre agentes para explicar por qué surgen las empresas.⁶

Empresas como un mecanismo para alinear los incentivos

Las empresas pueden surgir como una forma de articular procesos y de esta forma de alinear los incentivos de las partes de una forma que el mercado no puede. Alchian y Demsetz (1972) sostienen que cuando la producción involucra la coordinación de múltiples insumos y requiere trabajo en equipo, este proceso involucra una compleja red contractual entre las partes intervinientes. Los autores indican que el problema no es el trabajo en equipo, sino que la producción conjunta no permite determinar cuánto aportó cada trabajador al producto final. La empresa surge para coordinar –monitorear– las diferentes partes del proceso productivo –contratos–, transformando al dueño en el demandante residual de los beneficios una vez se han pagado todos los insumos.

En este marco la empresa se transforma en un mecanismo para alinear los incentivos de los agentes en contextos donde el esfuerzo de los agentes no es observable y la producción requiere de trabajo conjunto.⁷ Los empresarios sirven para monitorear el desempeño de

⁶ Parte de la discusión que sigue se basa en Gibbons (2005).

⁷ La imposibilidad de comprobar el trabajo del agente hace que no se puedan hacer contratos contra su esfuerzo, sino sobre el resultado. En la realidad el resultado no solo depende de su esfuerzo y esto determina que sea costoso incentivar al agente a esforzarse.

los trabajadores cuando el aporte individual al trabajo queda disimulado y los agentes tienen incentivos a holgazanear. En el modelo más general existe un agente que desarrolla un conjunto de tareas, realizando distintos esfuerzos que no son observables (Holmström y Milgrom, 1994). Un principal, dueño, contrata al agente para realizar las tareas y establece un sistema de pago que puede incluir una parte variable, asociada a medidas de desempeño que están imperfectamente correlacionadas con el esfuerzo y una parte fija. Asimismo, existe un activo fijo que genera beneficios por su propiedad, beneficios que tanto principal como agente pueden apropiarse dado que no pueden contratarse. En esta teoría existen múltiples equilibrios –soluciones– al problema, es uno que la empresa surge cuando el principal contrata al agente –le paga un salario fijo– y pasa a ser el dueño de los activos.

La empresa –contrata al agente– surge como una forma óptima de incentivar el trabajo del agente para el principal, al evitar que otra firma lo contrate. La clave para que el principal se adueñe de la propiedad del activo y pague un salario al empleado tiene que ver en cómo las acciones del empleado afectan al activo. Por ejemplo, supongamos que el activo es un auto y que el agente da servicios de transporte. Hay servicios de transporte donde los individuos son propietarios –por ejemplo, taxis– y no forman parte de una empresa, mientras que hay otros servicios donde el conductor es empleado –por ejemplo, el transporte dentro de un ministerio–. En el primer caso, el dueño es el agente y tiene los beneficios de la propiedad del coche; en el segundo, el dueño del coche es el ministerio. En este segundo caso el coche puede ser utilizado para beneficio personal del conductor, potencialmente dañando el activo para su propietario (ministerio). En resumen, internalizar un proceso altera los incentivos de los agentes.

Una visión alternativa a la de la empresa como un mecanismo de incentivos para los agentes es la de los derechos de propiedad, formalizada por primera vez por Grossman y Hart (1986) y Hart (1995). Bajo esta teoría la propiedad de los activos proporciona a las partes incentivos para realizar inversiones específicas. Si las partes no pueden contratar sobre las inversiones que deben realizar, debido a que los

contratos son incompletos,⁸ si una de las partes tiene que realizar la inversión entonces debe adquirir los activos de la otra parte, es decir, integrarlos dentro de una empresa. Sin embargo, esto reduce los incentivos de la segunda parte a realizar inversiones específicas en ese activo, ya que ahora no recibe la ganancia residual que genera la propiedad. *Ex ante*, las partes negocian sobre la propiedad separada o conjunta de los activos, lo que determina el flujo de ingresos que recibirá cada una y de esta forma alinear los incentivos para maximizar la producción. La compra de los activos de la contraparte determina que el comprador se quedé con la ganancia residual sobre las inversiones que haya realizado el vendedor en sus activos. Por tanto, una vez que el comprador adquiere al vendedor los incentivos de este último disminuyen debido a que su ganancia pasa a estar fija.

Una modificación de la teoría de los derechos de propiedad se encuentra en Rajan y Zingales (1998). Para estos autores, las empresas no solo son propietarias de determinados activos, sino que a la vez permiten el acceso a estos recursos. El acceso a recursos específicos permite que los trabajadores se especialicen en su uso generando valor que la propiedad no permitiría. Separar la propiedad del activo del acceso al activo es una forma adecuada de generar incentivos a la especialización en el uso, sin correr el riesgo de que esta especialización deprima el valor del activo, por ejemplo, obtener acceso a la infraestructura para elaborar cerveza permite que algunos trabajadores se especialicen en cada una de las tareas que implica producirla –por ejemplo, fermentación en barriles o envasado– sin la amenaza de que una caída de la demanda haga que esa especialización deje de tener valor para quien la realizó. Las empresas, en esta teoría, regulan el acceso a las inversiones específicas.

Holmström (1999), por su parte, ofrece una síntesis entre ambas teorías. Las empresas usan los derechos de propiedad sobre los activos

⁸ Los contratos pueden ser incompletos porque: existen múltiples contingencias; es imposible preverlas todas; existen costos de hacer cumplir los contratos, por ejemplo, ante un juez; en algunos casos puede ser imposible para terceros verificar los resultados. Una visión alternativa es la de que los contratos son puntos de referencia para las partes, donde cuanto más flexible el contrato permite ajustar a la incertidumbre, pero aumenta los riesgos de que las partes trabajen poco (Hart y Moore, 2008).

para establecer las reglas de juego dentro de la empresa, de forma de internalizar las externalidades contractuales que surgen en los mercados debido a la asimetría de información. El directorio de la empresa tiene el poder de regular el comercio dentro de la empresa al asignar tareas, delegar autoridad y delinear objetivos para estructurar los incentivos explícitos o implícitos de los trabajadores. La clave en esta teoría, al igual que en Alchian y Demsetz (1972), es la existencia de costos para monitorear el esfuerzo que realiza cada trabajador en la producción. Esto determina que el nivel de esfuerzo sea menor al óptimo —hay externalidades en el esfuerzo— que la firma internaliza.

Las dos primeras teorías ofrecen visiones diferentes del rol de las empresas *versus* contratar en el mercado. En el primer caso la empresa se crea como una forma óptima de alinear incentivos, monitorear al agente y aumentar la producción. En el segundo caso la clave pasa por comprender quien debe realizar la inversión específica más importante para que la relación conjunta genere el mayor nivel de producto. En el primer caso existe una producción conjunta que no permite determinar quién la lleva a cabo y remunerarla adecuadamente, en el segundo no puede contratarse sobre el activo necesario para la producción porque los contratos son incompletos. En ambos casos la integración —empresa— es un resultado tan posible como la no integración —mercado—.

Estas teorías también sirven para entender la diferencia entre una empresa y el mercado, particularmente en lo que refiere a los incentivos. Dentro de las empresas el principal problema es cómo incentivar a los trabajadores (Predergast, 1999). Las empresas tienen esquemas de pagos generalmente fijos, de forma de facilitar y fomentar la cooperación y especialización entre los trabajadores (Hölmstrom, 1999; Williamson, 2002). Los mercados, por su parte, tienen incentivos mucho más fuertes. Dentro de una empresa, cada cliente adicional que atiende el trabajador no cambia el salario, en el mercado cada cliente adicional que hace la empresa son mayores ingresos y beneficios. Las empresas tienen incentivos de bajo poder en relación con los mercados de forma de fomentar la cooperación en pos del objetivo de la empresa. Al igual que en los mercados, la clave dentro de las empresas son los incentivos. Los bajos salarios hacen que los trabajadores no se esfuercen, dado que esto es un costo y no obtienen ningún beneficio. En las empresas privadas si puede detectarse que los trabajadores que

no se esfuerzan serán despedidos. Si el trabajador sabe que no lo será, pues entonces no habrá forma de que haga nada.

Empresas como mecanismo de gobernanza de las transacciones

Las visiones anteriores suponen que los agentes pueden contratar *ex ante* sobre la propiedad de algún activo común y esto resuelve en forma óptima el problema de incentivos entre las partes.⁹ Los agentes, antes de transar entre sí, de acuerdo con lo que saben del proceso económico que quieren llevar adelante resuelven la estructura óptima de la producción, ya sea dentro de una empresa o en el mercado. Luego, solo queda ejecutar el contrato, es decir, producir.

Otras teorías sostienen que *ex post* surgen otros problemas respecto a los activos específicos y que las empresas internalizan. Los agentes transan entre sí porque les resulta beneficioso. En ciertos casos la existencia de un activo específico genera *cuasi rentas* y con estas puede surgir un problema distributivo entre las partes; es decir, incentivos a apropiarse de rentas ajenas.¹⁰ Suponiendo que dos agentes requieren interactuar para producir un bien, uno produce cerveza y el otro las latas para envasarla. Supongamos que el productor de cerveza puede, además, embotellar la bebida, pero que no hay otros productos que requieran envasarse en latas. Por tanto, la inversión en la planta para producir latas es una inversión específica para la producción de cervezas: no tiene usos alternativos. En este caso, no importa cuál sea el precio acordado con el productor de cerveza por las latas, el productor sabe que puede conseguir un mejor precio amenazando con usar botellas. En otros términos, no importa lo que haya establecido el contrato, puede renegociarlo de forma de apropiarse de parte las cuasi rentas que obtiene el productor de latas. Por tanto, las empresas surgen para evitar la apropiación de rentas que puede llevar a que se subinvierta en activos específicos, gobernando las transacciones entre las partes de forma de que se realicen las inversiones necesarias (Klein,

⁹ Los problemas de incentivar el esfuerzo se resuelven generalmente *ex ante*.

¹⁰ Las cuasi rentas surgen debido a que hay altos costos de que un cierto activo esté disponible para otros agentes, ya sea porque es costoso de movilizar o especializarlo para un determinado usuario (Klein, Crawford y Alchian, 1978: 299).

Crawford y Alchian, 1978). El problema en este caso es que los agentes tengan un comportamiento oportunista frente a la contraparte, por más completo que pueda ser el contrato *ex ante*.

Williamson (2002) lleva esta teoría más allá y señala que las empresas organizan transacciones de forma de aliviar los problemas que genera la existencia de rentas asociadas a inversiones específicas.¹¹ Cuando alguna empresa tiene que llevar a cabo inversiones que no tienen usos alternativos, por ejemplo, una refinería —una vez construidas las instalaciones, no pueden moverse ni usarse con otros fines—, quien la realiza expone las rentas que obtiene a renegociación y expropiación por la contraparte. El problema de la renegociación de las rentas es *ex post*, una vez que la inversión se ha realizado y las partes comercian entre sí. En estos casos, la internalización de los procesos y las inversiones dentro de la empresa protege las rentas. Los conflictos que pueden surgir en el mercado, y que se resuelvan en la justicia, pasan a resolverse dentro de una empresa por la jerarquía. El problema, según Williamson (2002), surge porque los agentes son oportunistas —van a intentar renegociar a su favor— y los contratos son incompletos —no es posible establecer *ex ante* cada contingencia futura—. Ambos elementos condicionan la posibilidad de contratar y las transacciones, cuando hay activos específicos se manejan de forma menos costosa dentro de las empresas.

Esta teoría apunta a que las empresas no solo internalizan procesos en los que tienen una ventaja de costo de producción frente al mercado —conocida como la decisión de comprar o hacer—, sino que también hay que considerar los *costos de transacción*. Estos costos surgen debido a que las relaciones de mercado tienen de forma implícita o explícita contratos entre empresas. Por ejemplo, una empresa productora de jugos requiere de frutas para elaborarlos. La fruta requiere una determinada madurez para poder ser utilizada, si la fruta está muy pasada se desperdicia o el jugo es de mala calidad, si está muy verde la empresa productora requiere almacenarla para que madure lo que aumenta sus costos de producción. Típicamente, la madurez es muy difícil de contratar: el productor de jugos sabe si la fruta sirve cuando la ve, pero no es posible redactar la madurez justa de la fruta —calidad—

¹¹ Un activo específico es aquel que solo tiene valor en el marco laboral que lo realiza. Una vez hecho, el agente no puede trasladarlo hacia otra empresa o actividad.

para que sea objetiva para terceros.¹² Esto determina que si el productor de jugos no puede hacer cumplir los contratos o no tiene oferentes alternativos, produce poco jugo o se ve obligado a producir su propia fruta; es decir, integrarse verticalmente. Si esto no es posible, toda la actividad –producción de frutas y jugos– es inviable o muy costosa.

Por último, Gorton y Zentefis (2020) señalan que las empresas mantienen a los empleados unidos no a través de contratos –como los mercados– sino a través de la *cultura* –la cultura corporativa– que es un sistema de normas y valores compartidos que se forman en la empresa. Mientras que en los mercados los precios gobiernan las transacciones, usualmente a través de contratos, dentro de las empresas los individuos se comunican entre sí. Esta comunicación debe ser interpretada y esto genera una cultura corporativa que establece normas de comportamiento acordadas en forma tácita. La forma de resolver los huecos que generan los contratos implícitos dentro de la empresa es la presión social del colectivo.

Esta teoría comienza suponiendo que un agente tiene capital no humano –una máquina, una lista de clientes o contactos– que requiere capital humano para producir. Las decisiones del dueño del capital y los trabajadores inducen una red de interacciones entre distintos individuos. La especialización en la organización a su vez requiere comunicación entre los agentes y las palabras deben ser decodificadas de acuerdo con un contexto, una cultura que es diseñada por el dueño del capital. Los individuos actúan según sus preferencias y a la cultura que establece el dueño. Los límites de la empresa se determinan tomando en cuenta la forma en la que los distintos equipos de trabajadores coordinan entre sí.

1.2. ¿Cuál es el tamaño de una empresa?

Tan importante como qué es una empresa es entender qué explica su tamaño. ¿Por qué las empresas de telecomunicaciones son en ge-

¹² El problema es más grave en el caso de Cuba, dado que las empresas transan a un precio fijado centralizadamente, lo que obliga al comprador a absorber fruta de cualquier tipo, incrementa sus costos de producción y disminuye los incentivos del agricultor a proveer productos de calidad, dado que el precio es el mismo independientemente de la calidad del producto.

neral más grandes que las peluquerías? ¿Por qué algunas empresas internalizan procesos, por ejemplo, producen los insumos, mientras que otras los compran en el mercado?

Chandler (1990) analiza el formidable crecimiento en el tamaño de las empresas a finales del siglo XIX. Señala que este se debió al aprovechamiento de economías de escala y alcance. Las economías de escala indican el punto que minimiza los costos medios de producción, es decir, los costos unitarios. Si la tecnología o la gestión en la empresa permiten que aumente la producción sin aumentar los costos unitarios, entonces existen *economías de escala*. Por su parte, las *economías de alcance* se producen cuando la producción conjunta de dos o más bienes es más barata si se realiza en conjunto, por ejemplo, la producción de gasolinas y gas licuado de petróleo es más barata si se realiza dentro de una refinería que si cada proceso se realiza en una refinería separada. Las economías de alcance se dan porque existe o bien un activo común —la refinería— o bien un insumo común —el petróleo—. Ambas economías, de escala y de alcance, explican el mayor tamaño de las empresas, ya que permiten reducir los costos con el aumento del tamaño de las empresas (la producción).

Otros elementos que explican el tamaño horizontal de las empresas es el tamaño del mercado, y los costos fijos que requiere la tecnología de producción. En términos generales, cuanto más grande el mercado mayor será el tamaño de las empresas en este.¹³ A su vez, cuanto mayor sean los costos fijos que se requiere para producir en el mercado, más grandes son las empresas, debido a que los costos medios se minimizan para una porción mayor de mercado (Cabral, 2017).¹⁴ Tanto la teoría como la evidencia empírica apoyan ambas proposiciones: países más grandes tienen empresas de mayor tamaño y mercados con mayores costos fijos —intensivos en capital— tienen empresas de más tamaño que mercados con costos fijos menores.

En lo que refiere al tamaño vertical de las empresas, algunas de las teorías reseñadas dan pistas de porqué algunas empresas integran

¹³ La relación no tiene porqué ser monótona. En algunos modelos duplicar el tamaño de mercado hace que el número de empresas sea menor al doble, es decir, si el tamaño de mercado crece, las empresas que estaban en el también crecen y entran nuevas.

¹⁴ En términos económicos la curva de costo medio tiene su mínimo para volúmenes de producción mayor.

procesos que otras llevan adelante a través del mercado, por ejemplo, cuando hay activos específicos involucrados los riesgos de renegociación *ex post* son altos y las empresas tienden a internalizar otros procesos productivos (Williamson, 2002). Esto lleva a que las empresas se integren con sus proveedores, si existen riesgos de expropiación de las cuasi rentas producto de los activos específicos.

No solo elementos tecnológicos inciden en el tamaño relativo de las empresas. Adquirir insumos o maquinaria o contratar trabajadores requiere de un capital que no todos los empresarios disponen. La restricción de financiamiento puede influir en el tamaño de las empresas (Jensen y Meckling, 1976), lo que lleva a analizar la forma en la que los dueños del financiamiento controlan a los empresarios para recuperar sus fondos.¹⁵

Rajan y Zingales (1998a) y Aghion, Fally y Scarpetta (2007) muestran evidencia empírica de que en los países en que el sistema financiero está más desarrollado hay mayor ingreso de empresas al mercado y que estas crecen más rápido (Kumar, Rajan y Zingales, 1999). Qué determina la existencia de un sistema financiero fuerte y desarrollado para financiar emprendimientos empresariales escapa al análisis de este capítulo, pero es una temática ampliamente discutida y desarrollada en la literatura económica.

Los costos contractuales afectan no solo a las empresas sino también a las instituciones financieras. Acemoglu, Johnson y Mitton (2009) encuentran evidencia empírica de que en los países donde los costos de contratación son más altos —es decir, los costos de hacer cumplir un contrato— las empresas tienden a estar más integradas, particularmente en los sectores más intensivos en capital. En estos países las empresas requieren mucho más financiamiento para operar ya que deben integrar procesos que en otros países pueden contratar en los mercados.

1.3. La organización interna de la empresa

¿Qué elementos determina la forma en la que las empresas se estructuran internamente? Las primeras visiones en economía se enfocaron en la división de tareas en términos de funciones, en

¹⁵ Estos elementos no son analizados en este capítulo, el lector interesado puede ver el capítulo de Jorge Ponce en este libro sobre gobierno corporativo.

particular si la empresa está unificada –forma U– o es multi divisional –forma M–. La primera presenta una visión unificada de la empresa, donde toda la estructura productiva está debajo de la gerencia; funciona en empresas relativamente pequeñas, donde el número de divisiones es manejable. En cambio, en empresas grandes y que producen múltiples productos o integran diversos procesos productivos, las empresas tienden a adoptar formas multidivisionales; en estas existe una única estructura gerencial de la que dependen múltiples divisiones basadas en productos o regiones, cada una funcionando con autonomía. La forma M o multidivisional tiene lógica en empresas muy grandes que requieren simplificar el procesamiento de información y los gerentes están lejos de la operativa del día a día de las empresas y concentrados en el posicionamiento de mercado de los productos o en la asignación de recursos entre las divisiones.

Las teorías que estudian la estructura de las empresas se han concentrado en analizar los flujos de información, dado que empresas más grandes movilizan mayor cantidad de información que los jerarcas no pueden procesar adecuadamente. Además, al no existir precios dentro de las empresas, esta información es más difícil de verificar. La información dificulta la toma de decisiones en contextos de asimetría de información entre el dueño y los trabajadores que llevan la actividad en el día a día.

Parte de la tarea de las empresas es organizarse de forma de minimizar los costos de *procesar y comunicar información*. Bolton y Dewatripont (1994) sostienen que la comunicación es costosa debido a que implica dedicar tiempo para absorber información que otros agentes le envían. Como producir tiene costos de información, los agentes tienden a especializarse en procesar un tipo particular de información. A su vez, esta especialización tiende a generar redes entre los agentes y los individuos tienden a delegar tareas a los subordinados cuando están desbordados de información. Parte del problema de la división de empresas multidimensionales responde a las dificultades de procesar la información cuando el tamaño de las empresas aumenta. Sin embargo, esta especialización por parte de grupos de individuos hace que aumenten los costos de comunicación dentro de estos grupos –dado que los agentes están cada vez más especializados–. Por tanto, la especialización conlleva coordinación de la red de información, lo que impide la duplicación de información.

Dentro de las organizaciones surge el problema de quien tiene la *autoridad*. Aghion y Tirole (1997) señalan que la autoridad puede ser formal, producto de la propiedad de un activo y protegida por una norma legal, o real, que refiere al control efectivo de las decisiones. En un marco de asimetría de información entre quien detenta la autoridad formal y la real, el principal elegirá proyectos adecuados si está bien informado, sino simplemente aceptará el proyecto que le sugiera el agente por temor a elegir uno peor. Por ejemplo, un principal que está desbordado de actividades bajo su autoridad formal y tiene poco tiempo para adquirir la información relevante puede perder el control efectivo al apoyar proyectos que no sean óptimos. En este marco, transmitir información es una decisión estratégica para el agente, ya que influye en la decisión que el principal toma sobre los proyectos. Si existen muchos agentes, delegar autoridad formal en un uno de ellos aumenta su iniciativa a adquirir información a la vez que incentiva su participación toda vez que el principal daña al agente al revertir decisiones que haya tomado.

Rajan y Zingales (2001) sostienen que dar acceso a un activo genera el riesgo de que el trabajador se apropie de la idea o recurso del propietario y compita con él. La organización de la empresa debe realizarse para lidiar con este riesgo de expropiación. Una forma de evitar la expropiación es dividir el proceso productivo entre muchas tareas especializadas, de forma de que ningún trabajador pueda replicar la actividad completa fuera de la empresa. Esto se puede lograr si no hay fuertes costos por especializarse en la tarea. Esta forma de división de las tareas lleva a una estructura más horizontal de la empresa. Por su parte, jerarquías verticales exponen más a la posibilidad de que los trabajadores expropien, dado que los que están abajo en la cadena vertical obtienen información de su superior y no del gerente. Sin embargo, esto puede compensarse restringiendo el número de trabajadores que alcanzan posiciones de toma de decisiones e información y por esto a las rentas asociadas; es decir, así se genera lealtad de los gerentes a los dueños. Las jerarquías verticales surgen en industrias intensivas en capital y tienen políticas de promoción basadas en antigüedad. Por su parte, en mercados intensivos en capital humano las jerarquías son más horizontales y tienen sistemas de promoción de tipo ascender o irse de la empresa.

1.4. ¿Qué diferencia empresa pública del gobierno central?¹⁶

Los funcionarios públicos llevan adelante tareas indispensables para el funcionamiento de la sociedad. El diseño y ejecución de políticas públicas, la administración de justicia, la seguridad pública, las negociaciones internacionales y la defensa del país son roles indelegables en instituciones privadas (Hart, Shleifer y Vishny, 1997; Williamson, 1999). Para llevar a cabo sus cometidos el Estado requiere de funcionarios capacitados, motivados y comprometidos con las tareas que llevan a cabo. En las economías de mercado es complejo: estos funcionarios están sometidos a reglas de funcionamiento de mercado –salario, selección, competencia con el trabajo privado– con características propias del empleo –motivación de los trabajadores, misión de la institución, posibilidad de corrupción y búsqueda de rentas–.¹⁷ Aún dentro de Cuba los funcionarios pueden moverse entre distintas instituciones o empresas, lo que genera cierta competencia por los recursos.¹⁸

El Estado es un conjunto de instituciones interrelacionadas integradas por funcionarios.¹⁹ En general, la responsabilidad de implementar el mandato del Estado es responsabilidad de funcionarios públicos apolíticos.²⁰ Finan, Olken y Pande (2017) señalan cinco grandes prácticas laborales que diferencian al Estado de los privados:

- Primero: el Estado tiene un horizonte de largo plazo, lo que le permite realizar promesas de empleo a sus funcionarios que no pueden hacer los privados.
- Segundo: el tipo de contrato que puede ofrecer el Estado a sus trabajadores tiene límite, debido al limitado mecanismo disponible para los ciudadanos –elecciones– para disciplinar a los políticos en comparación con los accionistas de las empresas privadas. A su vez, ello permite a los políticos utilizar el aparato del Estado para

¹⁶ Este tema está basado en un trabajo realizado para la Oficina Nacional de Servicio Civil de Uruguay.

¹⁷ Una aproximación inicial se encuentra en Tirole (1994).

¹⁸ También compiten con el sector privado y con la posibilidad de emigrar del país.

¹⁹ Las páginas que siguen son un resumen del trabajo de Finan, Olken y Pande (2017).

²⁰ Contar con funcionarios apolíticos es una novedad en términos históricos. En general los funcionarios públicos son seleccionados en forma discrecional por su lealtad más que por sus características (Xu, 2018).

contratar amigos o militantes, o ejercer presión indebida sobre los funcionarios públicos. Esta interferencia del sistema político sobre los trabajadores hace que la carrera funcional de los trabajadores públicos sea mucho más rígida que la de los funcionarios privados en términos de contratación, promoción y salarios.

- Tercero: la naturaleza de los bienes que provee el Estado es distinta de la del sector privado, en muchos casos porque no existe competencia de otros proveedores.
- Cuarto: la misión de la organización difiere entre el gobierno y los privados. Mientras que en los primeros el objetivo es el servicio público, en los segundos es el lucro –beneficios–.
- Quinto: el Estado tiene una mayor autorregulación que los privados, debido a que las estructuras de monitoreo se encuentran dentro de la propia estructura y las auditorías externas al funcionamiento son escasas.

En este marco, la eficiencia en la provisión de servicios en el Estado asociada al desempeño de los trabajadores está influida por la forma en la que se seleccionen los funcionarios, las características de los funcionarios seleccionados, los salarios ofrecidos, la carrera que estos esperen realizar en el Estado, y la forma en la que se desvinculan del Estado, entre otros.

¿Qué motiva a las personas a buscar un trabajo en el sector público? Estar motivado significa movilizarse para hacer algo. Las motivaciones pueden ser tanto *intrínsecas* o *extrínsecas*. Las intrínsecas se refieren a la motivación de hacer algo debido a que es interesante o agradable en sí mismo, mientras que las extrínsecas se refieren a que haciendo una tarea se pueden alcanzar otros objetivos como un salario o reconocimiento (Ryan y Deci, 2000). Por su parte, Holmström (2017) establece que el portafolio de incentivos a los trabajadores incluye tanto instrumentos económicos como de otro tipo.

La motivación intrínseca como fuente de incentivos diferente del salario para inducir esfuerzo surge como un elemento característico de los trabajadores públicos (Francois, 2000; Prendergast, 2007). La *misión* del sector público es una fuerte motivación intrínseca que influye en la decisión de las personas (Besley y Ghatak, 2005). Cowley y Smith (2014) encuentran que los trabajadores del sector público tienen mayores mo-

tivaciones intrínsecas que los privados. En esta misma línea, las *características prosociales* de los trabajadores están relacionadas con mejores resultados –trabajadores que faltan menos, hacen menos trampa en la tarea o simplemente están más tiempo en el cargo– (Finan, Olken y Pande, 2017).²¹ Esta evidencia apunta a que seleccionar a los funcionarios solamente por sus antecedentes laborales o resultados educativos puede no ser suficiente para contratar trabajadores comprometidos con los objetivos del Estado. Banuri y Keefer (2016) encuentran que los trabajadores con mayores motivaciones prosociales trabajan más. A la vez, consistente con los trabajos anteriores, mayores salarios atraen trabajadores menos motivados prosocialmente. Sin embargo, encuentran que instituciones prosociales, como los ministerios, tienden a atraer más trabajadores con motivaciones prosociales. Otros elementos intrínsecos que motivan a los trabajadores pueden incluir la *autonomía* o la posibilidad de hacer *carrera* dentro de la administración (Dewatripont, Jewitt y Tirole, 1999; Bertrand, Burgess, Chawla y Xu, 2020).

Por otro lado, la posibilidad de *corrupción* en el sector público puede afectar fuertemente la misión, lo que reduce el atractivo de este sector para los trabajadores con una motivación intrínseca. Hanna y Wang (2017) demuestran para un experimento en India, que las personas deshonestas muestran más interés en trabajar en el sector público.²² Por otra parte, la corrupción en el sector público desalienta a trabajadores motivados por la misión del Estado a trabajar en este (Cowley y Smith, 2014).

Otro elemento que influye en la decisión de trabajar en el estado es la posibilidad de no esforzarse. Delfgaauw y Dur (2008) estudian un modelo en donde los trabajadores difieren en la *pereza* y en su motivación por el servicio público. En el modelo, el sector público se vuelve atractivo para trabajadores perezosos cuando el esfuerzo no es verificable, es decir, cuando holgazanear no puede ser verificado.

²¹ Las motivaciones prosociales se evalúan a través de juegos similares al juego del dictador (Banuri y Keefer, 2018), motivación auto reportada (Cowley y Smith, 2014), alentando una reacción prosocial con mensajes (Ashraf, Bandiera, Davenport, Lee, 2020), entre otros.

²² Cruces, Schargrodsky y Rossi (2020) muestran evidencia causal de que las personas deshonestas en Argentina terminan trabajando en mayor proporción en el sector público.

Sin embargo, cuando el esfuerzo es verificable, el Estado puede atraer a ambos tipos de trabajadores, siempre que pueda ofrecer contratos que separen los tipos, es decir, siempre que el salario esté atado al esfuerzo y a los trabajadores holgazanes se les pague un salario bajo. Por último, debe señalarse que en el modelo es clave la posibilidad de despedir a los trabajadores holgazanes.

Por otra parte, una de las principales motivaciones extrínsecas es el *salario*. En general, existe un premio por trabajar en el sector público respecto al sector privado (Finan, Olken y Pande, 2017). Este resultado también se observa para Uruguay con los datos de la “Encuesta continua de hogares” del Instituto Nacional de Estadística para un conjunto acotado de profesiones. El salario es un buen mecanismo para atraer trabajadores inteligentes y con mayores rasgos de personalidad (Dal Bó, Finan y Rossi, 2013).²³ Además, el salario puede servir para compensar características del empleo que al trabajador le resultan desagradables.²⁴ Sin embargo, el salario por sí mismo no es determinante. Enfatizar elementos intrínsecos a la carrera en el Estado es relevante para atraer potenciales trabajadores más calificados y con mayores motivaciones prosociales (Ashraf, Bandiera, Davenport y Lee, 2020).²⁵ En estos casos el salario en sí mismo puede inducir a conseguir gente que solo quiere ganar dinero y que no está motivada por la tarea.

Sin embargo, el salario y las motivaciones intrínsecas interactúan de formas no previstas. Es más, a veces pueden ser contraproducentes en el caso de trabajadores con motivaciones prosociales al alterar la percepción que tienen los individuos de estas (Benabou y Tirole, 2006) o cuando los trabajadores tienen como finalidad estima social (Ellingsen y Johannesson, 2008). En esta misma línea los salarios pueden distorsionar el mix de funcionarios que quieren seguir una carrera en vez de ir al sector privado (Mattozzi y Merlo, 2008).

²³ Los rasgos de personalidad en psicología son una taxonomía de las características de la personalidad de los individuos. Uno de las pruebas más usados es el *Big Five* o modelo de los cinco grandes.

²⁴ En el caso de México la distancia desde el hogar del trabajador al puesto de trabajo o la presencia de carteles de droga.

²⁵ Las motivaciones prosociales se basan en realizar acciones que buscan beneficiar a terceros.

A los problemas de motivación —extrínseca e intrínseca— se incorpora el hecho de que, en general, los funcionarios públicos realizan *tareas múltiples* —en la literatura económica se conoce como *multitasking*—. Diseñar incentivos en estos casos es complejo y las soluciones dependen de la forma en la que las tareas interactúan entre sí, así como en la elección de los mecanismos de pago (Holmstrom y Milgrom, 1991). Relacionado a esto surge el problema de determinar cómo se balancean las distintas tareas, lo puede cambiar en el tiempo —con los gobiernos— o con el desempeño de la propia economía. A lo que se suma que el resultado de algunas de las tareas que realizan los funcionarios públicos no pueden ser adecuadamente medidas y no existe un punto de referencia como en las actividades del sector privado (Tirole, 1994). Otro problema para evaluar el resultado de los funcionarios tiene que ver con el monitoreo. Debido a que es difícil establecer objetivos en casos de multitarea, es complejo ejercer su supervisión. Un típico elemento utilizado para evaluar la gestión de los funcionarios tiene que ver con el cumplimiento del horario. Sin embargo, esto no tiene una vinculación directa ni clara con el desempeño de los funcionarios en estas áreas del Estado.

La literatura reseñada muestra que empresas y gobiernos son muy diferentes, lo que se expresa en las dificultades intrínsecas de seleccionar, motivar y mantener funcionarios en el gobierno. Las funciones de empresas y gobiernos son sustancialmente diferentes y los gobiernos llevan adelante tareas que no son delegables en empresas. Asimismo, apunta a las diferencias sustanciales entre empresas y administración central. Las empresas se rigen por fines de lucro, mientras que los gobiernos tienen roles sociales. Los trabajadores de las empresas tienen el salario como principal incentivo, mientras que los del sector público tienen también motivaciones intrínsecas como la misión de la organización. Las empresas tienen objetivos claros y generalmente medibles, mientras que los gobiernos tienen fines múltiples difícilmente medibles. Estas divisiones bastante claras en la literatura económica no surgen tan claras en la realidad económica cubana. Las empresas cumplen objetivos múltiples establecidas por el gobierno, asimilándolas a las estructuras administrativas del Estado. El lucro pasa a tener un rol secundario entre los múltiples objetivos impuestos. Asimismo, se busca motivar a los trabajadores de las empresas con un sentido de misión

que es propio del sector público, mientras que el salario una variable de segundo orden para estos trabajadores.

Bibliografía

- Acemoglu, D., Johnson, S. and Mitton, T. (2009). Determinants of Vertical Integration: Financial Development and Contracting Costs. *The Journal of Finance*, 64(3), 1251-1290.
- Aghion, Ph. and Tirole, J. (1997). Formal and Real Authority in Organizations. *Journal of Political Economy*, 105(11), 1-29.
- Aghion, Ph., Fally, T. ando Scarpetta, S. (2007). Credit Constraints as a Barrier to the Entry and Post-Entry Growth of Firms. *Economic Policy*, 22(52), 731-779.
- Alchian, A. and Demsetz, H. (1972). Production, Information Costs, and Economic Organization. *The American Economic Review*, 62(5), 777-795.
- Ashraf, N., Bandiera, O., Davenport, E. and Lee, S. (2020). Losing Pro-sociality in the Quest for Talent? Sorting, Selection, and Productivity in the Delivery of Public Service. *American Economic Review*, 110(5), 1355-1394.
- Banuri, Sh. and Keefer, Ph. (2016). Pro-social motivation, effort and the call to public service. *European Economic Review*, 83, 139-164.
- Benabou, R. and Tirole, J. (2006). Incentives and prosocial behavior. *American Economic Review*, 96(5), 1652-1678.
- Bertrand, M., Burgess, R., Chawla, A. and Xu, G. (2020). The Glittering Prizes: Career Incentives and Bureaucrat Performance. *The Review of Economic Studies*, 87(2), 626-655.
- Besley, T. and Ghatak, M. (2005). Competition and incentives with motivated agents. *American Economic Review*, 95(3), 616-636.
- Bolton, P. and Dewatripont, M. (1994). The Firm as a Communication Network. *Quarterly Journal of Economics*, 109(4), 809-839.
- Cabral, L. (2017). *Introduction to Industrial Organization*. 2da ed. The MIT Press.
- Chandler, A. (1990). *Scale and Scope. The Dynamics of Industrial Capitalism*. Harvard University Press.
- Coase, R. (1937). The Nature of the Firm. *Economica*, 4(16), 386-405.
- Cowley, E. and Smith, S. (2014). Motivation and mission in the public

- sector: evidence from the World Values Survey. *Theory and Decision*, 74, 241-263.
- Cruces, G., Schargrodsky, G. y Rossi, M. (2023). Dishonesty and Public Employment. *American Economic Review: Insights*, 5(4), 511-26.
- Dal Bó, E., Finan, F. and Rossi, M. (2013). Strengthening state capabilities: the role of financial incentives in the call to public services. *The Quarterly Journal of Economics*, 128(3), 1169-1218.
- Delfgaauw, J. and Dur, R. (2008). Incentives and Workers' Motivation in the Public Sector. *The Economic Journal*, 118, 171-191.
- Dewatripont, M., Jewitt, I. and Tirole, J. (1999). The Economics of Career Concerns, Part II: Application to Missions and Accountability of Government Agencies. *The Review of Economic Studies*, 66, 199-217.
- Ellingsen, T. and Johannesson, M. (2008). Pride and Prejudice: The Human Side of Incentive Theory. *American Economic Review*, 98(3), 990-1008.
- Finan, F., Olken, B. and Pande, R. (2017). The Personnel Economics of the Developing State. En: *Handbook of Economic Field Experiments*. Volumen 2. Elsevier, pp. 467-514.
- Francois, P. (2000). Public service motivation' as an argument for government provision. *Journal of Public Economics*, 78, 275-299.
- Gibbons, R. (2005). Four formal(izable) theories of the firm? *Journal of Economic Behavior & Organization*, 58, 200-245.
- González Águila, R. and Zipitría, L. (2023). La conceptualización y los incentivos: lo que queda por hacer. En: Anaya Cruz, B. y Echevarría León, D. *Miradas a la Economía Cubana. De la Conceptualización a la práctica*. República Dominicana: Fundación Fredich Ebert, pp. 35-43.
- Gorton, G. and Zentefis, A. (2020). Corporate Culture as a Theory of the Firm. *NBER Working Paper No. 27353*.
- Grossman, S. and Hart, O. (1986). The Costs and Benefits of Ownership: A Theory of Lateral and Vertical Integration. *Journal of Political Economy*, 94, 691-719.
- Hanna, R. and Wang, S. J. (2017). Dishonesty and Selection into Public Service: Evidence from India. *American Economic Journal: Economic Policy*, 9(3), 262-290.
- Hart, O. and Moore, J. (2008). Contracts as Reference Points. *Quarterly Journal of Economics*, 123(1), 1-48. DOI: <https://doi.org/10.1162/>

- Hart, O., Shleifer, A. and Vishny, R. W. (1997). The Proper Scope of Government: Theory and an Application to Prisons. *The Quarterly Journal of Economics*, 112(4), 1127-1161. Disponible en: https://scholar.harvard.edu/sites/scholar.harvard.edu/files/shleifer/files/proper_scope.pdf
- Hart, O. (1995). *Firms, Contracts, and Financial Structure*. Oxford: Clarendon Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/0198288816.001.0001>
- Holmström, B. (1999). The Firm as a Subeconomy. *Journal of Law, Economics & Organization*, 15(1), 74-102.
- Holmström, B. (2017). Pay for Performance and Beyond. *American Economic Review*, 107(7), 1753-1777.
- Holmström, B. and Milgrom, P. (1994). The Firm as an Incentive System. *The American Economic Review*, 84(4), 972-991.
- Jensen, M. and Meckling, W. (1976). Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure. *Journal of Financial Economics*, 3, 305-360.
- Klein, B., Crawford, R. and Alchian, A. (1978). Vertical Integration, Appropriable Rents, and the Competitive Contracting Process. *Journal of Law and Economics*, 21(2), 297-326.
- Kreps, D. (1995). *Curso de Teoría Microeconómica*. McGraw Hill.
- Kumar, K., Rajan, R. and Zingales, L. (1999). What Determines Firm Size? *NBER Working Papers* 7208.
- Mas-Colell, A., Whinston, M. and Green, J. (1995). *Microeconomic Theory*. Oxford University Press.
- Mattozzi, A. and Merlo, A. (2008). Political careers or career politicians? *Journal of Public Economics*, 92(3-4), 597-608.
- Prendergast, C. (1999). The Provision of Incentives in Firms. *Journal of Economic Literature*, 37, 7-63.
- Prendergast, C. (2007). The Motivation and Bias of Bureaucrats. *American Economic Review*, 97(1), 180-196.
- Rajan, R. and Zingales, L. (1998). Power in a Theory of the Firm. *Quarterly Journal of Economics*, 113(2), 387-432.
- Rajan, R. and Zingales, L. (1998a). Financial Dependence and Growth. *American Economic Review*, 88(3), 559-586.

- Riley, J. (2012). *Essential Microeconomics*. Cambridge University Press.
- Rodrik, D. (2015): *Economic Rules. The Rights and Wrongs of the Dismal Science*. W.W. Norton & Company.
- Ryan, R. and Deci, E. (2000). Intrinsic and Extrinsic Motivations: Classic Definitions and New Directions. *Contemporary Educational Psychology*, 25, 54-67.
- Tirole, J. (1994). The Internal Organization of Government. *Oxford Economic Papers*, 46(1), 1-29.
- Williamson, O. (1999). Public and private bureaucracies: a transaction cost economic perspective. *The Journal of Law, Economics, and Organization*, 15(1), 306-342.
- Williamson, O. (2002). The Theory of the Firm as Governance Structure: From Choice to Contract. *Journal of Economic Perspectives*, 16(3), 171-195.
- Xu, G. (2018). The Costs of Patronage: Evidence from the British Empire. *American Economic Review*, 108(11), 3170-3198.

GOBIERNO CORPORATIVO

Se puede decir que gobierno corporativo se refiere a las instituciones y mecanismos puestos en funcionamiento en las empresas para controlar su funcionamiento y monitorear su desempeño. Pero proveer una definición ordenada y completa no es tarea fácil. Además, los problemas que el gobierno corporativo intenta resolver pueden variar en forma e intensidad a lo largo del tiempo y ser contingentes en las distintas realidades donde las empresas o corporaciones desarrollan su actividad. Este capítulo toma una perspectiva conceptual a través de la cual se focaliza en las principales razones detrás de la necesidad de contar con un adecuado gobierno corporativo de las empresas y los mecanismos más comunes para llevarlo a la práctica.

Un ingrediente necesario para justificar la existencia de mecanismos de gobierno corporativo es la separación entre la propiedad y el control de la empresa. Más precisamente, la justificación está en la mitigación del conflicto de objetivos que la separación puede implicar. Aunque actualmente quizás sea menos común que en el pasado, muchas empresas vieron sus comienzos como emprendimientos familiares donde un empresario ponía su capital y esfuerzo en riesgo. Este empresario es a su vez propietario y gerente, en el sentido que controla toda la actividad empresarial. No hay separación entre propiedad y control. Si el empresario decide trabajar más duro es capaz de apropiarse de todo el beneficio extra. En este caso sus incentivos están perfectamente alineados para trabajar más duro y hacer la empresa más eficiente y rentable.

A medida que las firmas crecen se hace cada vez menos probable que el propietario original pueda aportar todo el financiamiento necesario. Generalmente, las corporaciones modernas se abren al mercado recibiendo capital de una multiplicidad de otros propietarios. Al asumir por un instante que el propietario original continúa tomando las decisiones empresariales o, en otros términos, continúa siendo el gerente. Propiedad y control se han separado. Ahora, si el empresario decide trabajar más duro, solo es capaz de apropiarse de una parte del resultado de su esfuerzo, ya que el resto debe ir a los restantes propietarios. Aparece un conflicto de intereses entre propietarios y la gerencia ya que esta última tiene ahora menos incentivos para realizar esfuerzos que favorezcan a los primeros.

A medida que las firmas se vuelven más grandes, la separación entre propiedad y control se hace más pronunciada, así como el conflicto de intereses entre propietarios y gerencia. La gerencia puede emprender actividades que le genere utilidad en forma directa, pero que no son las mejores para los resultados de la empresa y, por lo tanto, para los propietarios. En la práctica algunos ejemplos incluyen oficinas suntuosas para la gerencia, uso de aviones corporativos, lujosas residencias y hasta el financiamiento por parte de la empresa de fiestas privadas de los gerentes. Otra estrategia es la creación de imperios: la gerencia persigue el crecimiento de la empresa más que la generación de valor. La gerencia obtiene beneficios de esta estrategia debido a, por ejemplo, su mayor poder y estatus social al dirigir una empresa más grande. En todos estos casos, los beneficios van directamente a los gerentes, pero los costos son soportados por los propietarios, esto justifica la adopción de adecuados mecanismos de gobierno corporativo.

Los problemas introducidos por el conflicto de intereses entre propietarios y gerencia son comúnmente conocidos en la literatura especializada como problemas de agencia o de principal-agente: los que aparecen cuando un principal (en este ejemplo los propietarios) delegan la realización de una tarea en un agente (la gerencia). Pero es importante tener presente que el problema de principal-agente puede manifestarse en muchas relaciones al interior de la empresa, más allá de la de propietarios-gerencia, por ejemplo, en muchas corporaciones operando en países menos desarrollados existe un propietario mayoritario y los problemas de agencia pueden darse entre estos (que por

ser mayoritarios mantienen un importante control sobre la empresa) y los propietarios minoritarios.

En un mundo ideal donde la información es completa, los propietarios pueden realizar contratos que resuelvan completamente el problema de agencia con la gerencia. En la realidad, los contratos son inherentemente incompletos debido a que muchas contingencias no se pueden establecer de antemano y a que no todas las partes poseen toda la información necesaria. Si se piensa a una empresa como una combinación de un objetivo, esto es el qué hacer, y un conjunto de acciones para lograrlo, el cómo, generalmente es el propietario el que determina el qué y la gerencia la que conoce el cómo, o sea, hay información asimétrica. En un extremo es poco razonable que el propietario le indique a la gerencia el detalle de las tareas a realizar en cada momento, que controle toda la actividad. En definitiva, quién conoce la manera más eficiente de hacerlos es la gerencia. Si se controlara al punto de micro-gerenciamiento por parte del propietario se está perdiendo eficiencia. En el otro extremo, en ausencia de cierto monitoreo, la oposición de intereses entre propietario y gerencia pueden también derivar en resultados ineficientes. El gobierno corporativo brinda soluciones de compromiso entre estos dos extremos.

Se presentan los actores clave en el gobierno corporativo (Fig. 2.1). Los propietarios generalmente fijan el objeto de la empresa y aportan capital para financiar el negocio. El equipo ejecutivo, gerencia o alta gerencia, es el grupo de profesionales que opera directamente el negocio o servicio bajo los lineamientos y la estrategia establecida por la junta directiva. La junta directiva es elegida por los propietarios, generalmente en ejercicio de su derecho a voto en la asamblea anual de propietarios y refiere a los órganos colegiados de dirección y administración encargados de fijar los lineamientos y la estrategia de la empresa y supervisar directamente a la gerencia por mandatos de los propietarios. El mecanismo de gobierno corporativo consiste en delegar en la junta directiva la representación de los propietarios para que efectúe la selección de la gerencia, la monitoree, evalúe y, llegado el caso, la despidan. La junta directiva constituye, además, el principal órgano de conducción estratégica de la empresa y el encargado de su relacionamiento con terceras partes.

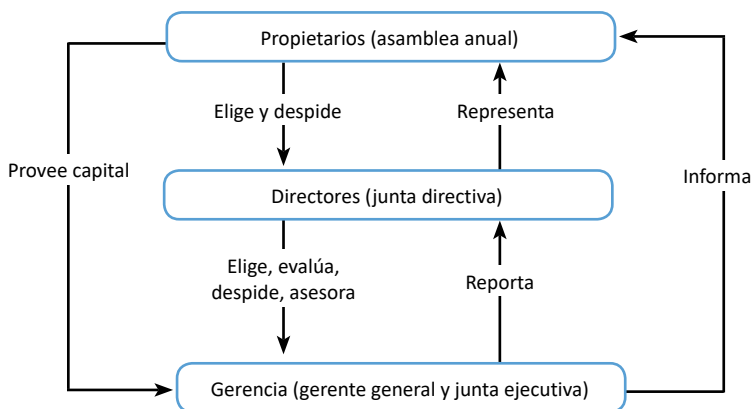


Fig. 2.1. Actores clave del gobierno corporativo.

Una vez comprendidos los problemas de agencia se puede avanzar en una definición de gobierno corporativo: los mecanismos que se dan las corporaciones para manejar los conflictos de intereses entre propietarios y gerentes, entre diferentes tipos de propietarios y entre propietarios y otras partes interesadas (empleados, bancos, comunidad, gobierno, reguladores, entre otros). Las instituciones y mecanismos puestos en funcionamiento en las empresas para controlar su funcionamiento y monitorear su desempeño o más comprehensivamente: la correcta asignación de poderes y responsabilidades entre el directorio, la administración y los propietarios de una empresa para mantener una relación estable y productiva.

2.1. Problema de principal-agente

La necesidad e importancia de contar con adecuadas estructuras de gobierno corporativo radica en la oposición o conflicto de intereses que se genera a medida que la propiedad se separa del control de las empresas en un entorno de información asimétrica. Esto es donde algunos agentes tienen más información que otros y, a su vez, propietarios y gerentes son personas diferentes.

El papel de la separación entre propiedad y control

A efectos de visualizar el problema de principal-agente se parte de una situación hipotética donde no hay separación entre propiedad y

control en la empresa.¹ Una única persona es propietaria del capital de la empresa y a su vez toma todas las decisiones, o sea, es el gerente que controla el proceso de producción. Se supone que esta persona (propietario y gerente) obtiene utilidad por las ganancias que la actividad empresarial le reportan, que es el interés central de los propietarios de empresas. Pero también obtiene utilidad por el beneficio privado que le reporta utilizar los recursos de empresa para satisfacer necesidades personales o aumentar su comodidad en el trabajo. En la práctica, algunos escándalos corporativos han involucrado distintos lujos como oficinas elegantes, viajes en el avión o el helicóptero de la empresa y gastos exuberantes en restaurantes y hoteles lujosos. Alternativamente se puede pensar que se extrae utilidad por llevar adelante una estrategia de crear imperios debido al poder y estatus social que eso le reporta.

En un extremo, si este empresario hipotético opta por no tener lujos especiales en su empleo, su empresa obtendría la máxima ganancia (π_{max}), pero el beneficio privado de disfrutar del lujo sería nulo. En el otro extremo, si la persona no realiza ningún esfuerzo productivo, su empresa tendría ganancias nulas, pero la persona disfrutaría el máximo beneficio privado posible (B_{max}). Entre estos dos extremos existen infinitas combinaciones posibles de ganancias empresariales y beneficios privados, representadas por el segmento de recta entre π_{max} y B_{max} , que se llama “restricción del propietario” (Fig. 2.2). Para simplificar y facilitar la comparación se asume que cada unidad monetaria gastada en lujo implica una reducción de una unidad monetaria en las ganancias de la empresa (la pendiente de la restricción del propietario (Fig. 2.2)).

Dadas sus preferencias, que están representadas por las curvas de indiferencia U (Fig. 2.2) el gerente-propietario (se fija un punto de comparación donde no hay separación entre propiedad y control) encuentra óptimo balancear la ganancia de la empresa (de la que se apropia totalmente) y los beneficios privados en el punto π^* y B^* ; en

¹ El problema de principal-agente trasciende el campo de aplicación de la empresa y la separación entre propiedad y control. En general el problema ocurre cuando existe un conflicto de intereses entre dos partes donde una, el principal, delega en la otra, el agente, la toma de decisiones o la realización de acciones en su nombre. Otros ejemplos son la relación entre votantes y políticos, entre empleadores y empleados o entre instituciones financieras y agencias calificadoras de riesgo.

este caso obtiene el nivel de utilidad U_1 , situación representada por líneas negras y continuas (Fig. 2.2).

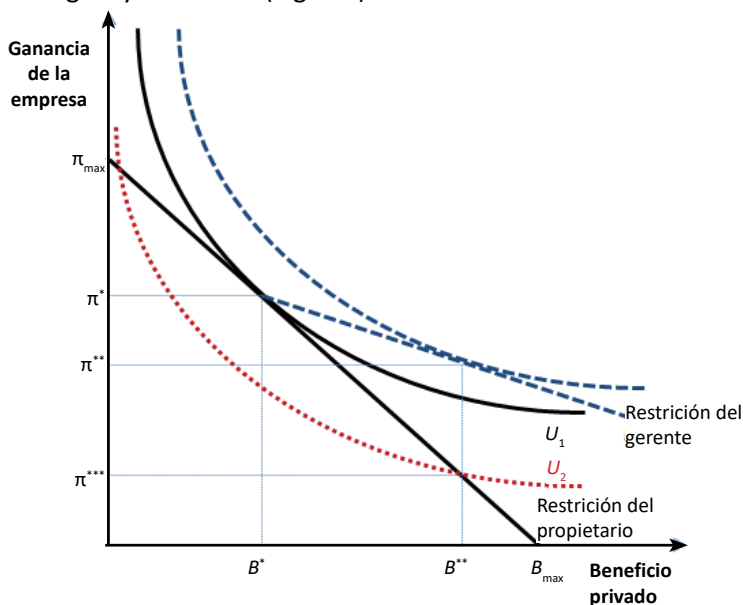


Fig. 2.2. Incentivos de un gerente que actúa como agente del propietario (principal).

Ahora en el supuesto de que el gerente no es el único dueño de la empresa. En cambio, al suponer que una tercera parte del capital de la empresa es propiedad del gerente y que las otras dos terceras partes son propiedad de inversionistas externos, que no tienen papel alguno en las operaciones de la empresa. O sea, se introduce una separación entre propiedad y control de la empresa. Los inversionistas externos (que en la literatura adquieren el nombre genérico de “principal”) contratan al gerente (un “agente”) para que tome las decisiones económicas. En la práctica, la separación entre propiedad y control puede estar relacionada al propio ciclo de vida de las empresas. A medida que las empresas crecen, los propietarios carecen del tiempo o capacidad gerencial para atender todos los asuntos relativos al funcionamiento de la empresa, razón por la que contratan gerentes para realizar este trabajo. Además, la estrategia de crecimiento de algunas empresas puede requerir capital de terceros. Estos inversores externos proveen capital, pero, generalmente, no controlan directamente las decisiones diarias a nivel productivo.

Con la separación entre propiedad y control, la restricción presupuestal del gerente es diferente de las de los propietarios. Ahora, cada unidad monetaria gastada en lujo solo le cuesta al gerente 0,33 de las ganancias de la empresa. Los otros 0,67 son pagados, de hecho, por los otros propietarios. La nueva restricción presupuestaria del gerente sigue incluyendo el punto π^* , B^* (porque el gerente todavía puede tomar la misma decisión que tomaría un único propietario), pero para lujos por arriba de B^* la pendiente de la restricción es tan solo $-1/3$. Esta restricción está representada por la línea azul con guiones (Fig. 2.2). Dada la nueva restricción presupuestaria, el gerente elegirá el punto π^{**} , B^{**} para maximizar su utilidad.

Entonces, el hecho de ser dueño de solo una parte de la empresa, o sea, la separación entre propiedad y control, lleva al gerente a elegir un nivel más bajo de ganancias empresariales y un nivel más alto de lujo que los que habría elegido un único propietario. Se nota, además, que esto sucede aún en el caso que propietarios y gerentes tengan exactamente las mismas preferencias respecto a ganancias empresariales y beneficios privados. En la práctica, sin embargo, es común que propietarios y gerentes posean diferentes preferencias, por ejemplo, en su grado de aversión al riesgo.

Pero, ¿por qué se habla de un problema de principal-agente si el nivel de utilidad alcanzado por la elección del gerente es mayor que aquel alcanzado por la elección de un único propietario? En el punto π^{**} , B^{**} se alcanza una curva de indiferencia azul y con guiones (Fig. 2.2) con un nivel de utilidad superior a U_1 . Ahora bien, el problema radica en que la empresa no puede alcanzar el punto π^{**} , B^{**} y tampoco ese nivel de utilidad. Si bien al gerente le parece que el costo de una unidad de lujo es tan solo 0,33 de las ganancias de la empresa, en realidad los lujos cuestan una unidad monetaria. Si bien el gerente considera su restricción presupuestaria en la línea azul con guiones (Fig. 2.2), no internaliza que la restricción relevante para la empresa es la de los propietarios en la línea negra continua (Fig. 2.2). Cuando el gerente opta por un lujo B^{**} , la pérdida para la empresa entera (de π^* a π^{***}) es mayor que para él en lo personal (de π^* a π^{**}). Los propietarios de la empresa salen afectados por tener que recurrir a la relación de principal-agente con el gerente de la empresa. Su nivel de utilidad está dado por U_2 sobre la curva de indiferencia roja punteada (Fig. 2.2), que es menor

a U_1 . Cuanto menor sea la parte de la empresa que es propiedad del gerente, tanto mayor son las distorsiones que produce esta relación.²

El papel de la información asimétrica

El gobierno corporativo intenta mitigar las consecuencias del conflicto de intereses que está por detrás del problema de propietarios (principal)-gerente (agente). A modo de adelanto, entre las diferentes herramientas utilizadas se encuentra el diseño de contratos que ayuden a alinear los incentivos e intereses del agente con los del principal. Muchas veces estos contratos involucran el pago de compensaciones que son contingentes en el desempeño de la empresa, por ejemplo, pagando parte del salario en acciones de la empresa u otros instrumentos ligados a las ganancias de esta. También el monitoreo por parte de terceros, generalmente reunidos en juntas directivas, es un instrumento comúnmente utilizado para mitigar el problema de principal-agente.

Aquí se utiliza la idea de contrato entre el principal y su agente para analizar el papel que desempeña la información asimétrica. En general, el problema de principal-agente se incrementa cuando existe información asimétrica entre el propietario y el gerente. Suponiendo que la ganancia de la empresa depende de una acción del gerente contratado: dada la acción a , la ganancia de la empresa es $\pi = \pi(a)$. Por ejemplo, a puede ser interpretado como el nivel de esfuerzo que el gerente ejerce al realizar la dirección de la empresa. El contrato entre propietario y gerente involucra un salario contingente en la ganancia de la empresa: $s = s[\pi(a)]$. Entonces, la ganancia neta para los propietarios es $\pi(a) - s[\pi(a)]$. Esta ganancia se maximiza cuando el gerente emprende la acción $a = a^*$. En consecuencia, el problema del propietario es diseñar una estructura salarial que ofrezca al gerente un incentivo para elegir el valor a^* .

Al diseñar el contrato salarial, el propietario enfrenta dos problemas: primero, debe conocer la función de utilidad del gerente para po-

² El propio Adam Smith entendió el conflicto básico entre propietarios y gerentes en *La riqueza de las naciones*: “dado que los directores [...] de las empresas administran el dinero de otros y no el propio, es imposible esperar que lo vigilen con la misma esmerada atención con la que los propietarios vigilan su propiedad”.

der entender la forma en que los incentivos le afectarán (recuerde que en el ejemplo anterior se asumió que las preferencias del gerente eran iguales a las del propietario), asumamos, por ejemplo, que la utilidad del gerente depende de su ingreso neto compuesto por el salario (s), y el costo de emprender la acción (a): $s[\pi(a)] - c(a)$; segundo, el gerente debe estar dispuesto a aceptar el empleo en primer lugar, matemáticamente esto requiere que su ingreso neto sea positivo, lo que en la literatura es conocida como “restricción de participación”.

Analicemos primero el caso hipotético donde hay información completa: el propietario observa la acción tomada por el gerente. En este caso resulta relativamente fácil diseñar el contrato óptimo. Por ejemplo, se podría no pagar salario alguno a no ser que el gerente tome la acción óptima para el propietario, y en ese caso pagar un salario. Este contrato garantiza que el gerente acepte participar y da como resultado la máxima ganancia neta para el propietario. De esta forma, bajo el supuesto de información completa el problema de principal-agente puede ser resuelto mediante un contrato en el cual el propietario ordena al gerente tomar la acción óptima y, si así lo hace, le brinda un salario justo para cubrir el costo que el gerente incurre en emprender dicha acción.

La realidad, sin embargo, es más rica y complicada. Difícilmente el propietario observe la acción del gerente de manera directa y generalmente le resulte imposible inferir la misma perfectamente con base en las ganancias de la empresa (que suponemos sí observa). El gerente es el único que sabe perfectamente la acción que ha elegido. Este caso se conoce como uno de “acción oculta” (o “riesgo moral”). El otro problema de información asimétrica supone que no es posible observar de manera directa la función objetivo del agente-gerente. Esto se conoce como el caso de “información oculta” (o “selección adversa”). Analizaremos los dos casos seguidamente.

Una razón que explica por qué la acción del gerente puede estar oculta es que la ganancia de la empresa depende de factores aleatorios que el propietario no puede observar. En tal caso, el propietario solo observa la ganancia, pero no puede inferir qué acción ha decidido el gerente. Por lo tanto, el contrato simple que alineaba los incentivos del gerente con los del propietario bajo el supuesto de información completa ya no es posible, por ejemplo, suponga que la ganancia de la empresa depende tanto de la acción del gerente, como antes, pero

también de una variable aleatoria (u): $\pi(a) = \underline{\pi}(a) + u$, donde $\underline{\pi}(a)$ es el valor esperado de la ganancia (que depende de la acción del gerente). Dado que el propietario solo observa π y no $\underline{\pi}$, solo puede contratar sobre el primero, que es una medida imperfecta de la acción del gerente debido a la aleatoriedad.

En este entorno de información asimétrica, contratar sobre π plantea desafíos para cumplir con la restricción de participación del gerente. Suponga que el gerente siente aversión al riesgo. Es decir, el gerente está preocupado porque las ganancias de la empresa pueden ser malas a pesar de haber tomado la acción correcta y, por tanto, se niega a aceptar el empleo porque le proporcionará menos utilidad que otra alternativa menos riesgosa, por tanto, el problema del propietario es diseñar un contrato salarial que consiga lo mejor, dada la incertidumbre que implica este problema.

En general, el contrato óptimo implica proveer un salario mayor que el costo que el gerente incurre por emprender la acción óptima (que era el salario en el caso de información completa). En otros términos, es necesario entregar al gerente-agente una renta adicional debido a la información asimétrica (en la literatura se utilice el término “renta informacional”) para de esta forma satisfacer la restricción de participación al tiempo de hacer que sus incentivos sean compatibles con los del propietario. En el caso particular en el que el contrato salarial estipula cierta fracción de las ganancias como vía para ofrecerle al gerente los incentivos correctos, la fracción óptima es más pequeña a medida que el gerente siente menos aversión al riesgo o a medida que el componente aleatorio de las ganancias de la empresa es más volátil.

Cuando el propietario no conoce la estructura de incentivos del gerente se está ante un caso de información oculta. Una forma de plantear el problema consiste en suponer que los potenciales gerentes pertenecen a distintos “tipos”, por ejemplo, en el caso anterior se puede asumir que los gerentes se pueden asociar a diferentes tipos de acuerdo con su grado de aversión al riesgo. En este caso el propietario puede fijar inicialmente la fracción de ganancias compartidas con fundamento en el valor medio del grado de aversión al riesgo y, a continuación, observar las decisiones de los gerentes en el transcurso del tiempo. De esta manera, puede ir ajustando la fracción de ganancia compartida a medida que vaya teniendo más información.

2.3. Actores clave del gobierno corporativo

Se presentaron dos actores clave del gobierno corporativo: propietarios y gerentes. Estos dos agentes fueron suficientes para mostrar los efectos que la separación de propiedad y control en la empresa tiene sobre los incentivos del gerente y la aparición del problema de principal-agente. Las diferencias entre los intereses de propietarios y gerentes determinan la necesidad de un gobierno corporativo eficiente a los efectos de prevenir que los propietarios sufran pérdidas injustificadas, así como para evitar escándalos corporativos en los mercados financieros.

Cuando se exploran los problemas de agencia se encuentra que el monitoreo de la gerencia puede proveer una solución. En la práctica, el monitoreo es costoso. Además, cuando la propiedad está altamente dividida entre muchos propietarios, como generalmente sucede con grandes corporaciones, ningún propietario individual tiene los incentivos, quizás tampoco los medios, para realizar un monitoreo eficiente. Dada su relativa baja participación en las ganancias de realizar el monitoreo, ninguno está dispuesto a incurrir los altos costos. Entonces, los propietarios como un grupo delegan el monitoreo de la gerencia en una junta de directores. La junta es entonces responsable de efectuar el monitoreo de la gerencia en representación de los propietarios para asegurar que los intereses de la primera estén alineados con los del segundo grupo.

La realidad es entonces mucho más rica en cuanto al número de actores clave para el gobierno corporativo. Un manejo eficiente del gobierno corporativo requiere un conocimiento claro del papel de propietarios y gerentes, pero también de las juntas directivas (*board*) y de otras partes interesadas (bancos y otros inversores, empleados, comunidades, gobierno, reguladores, eentre otras), así como las relaciones entre estos actores. Teniendo en cuenta que un único enfoque puede no ser correcto para el gobierno corporativo de todas las empresas, solo se describen los principales agentes y las prácticas más comunes.

Propietarios

Los propietarios (*shareholders*) invierten en la empresa mediante la compra de parte de su capital accionario (*stock* o *equity*) y reciben a

cambio su cuota, parte de las ganancias de la empresa. Generalmente los propietarios no se encuentran involucrados en el manejo diario de la firma, pero tienen el derecho de elegir representantes (miembros de la junta directiva) y de recibir información detallada de la firma. Estos, a su vez, esperan que los miembros de la junta directiva y la gerencia sean responsables de los asuntos que afectan el valor de la corporación a largo plazo. Las corporaciones son empresas que buscan obtener una ganancia sustentable a largo plazo para los propietarios. Dados los problemas de agencia introducidos por la separación entre propiedad y control de la empresa, el diseño de su gobierno corporativo cobra especial importancia.

Algunos principios de buen gobierno corporativo involucran los siguientes puntos:

- *Cercanía y diálogo permanente de los propietarios*: la divulgación en forma regular de información y el mantenimiento de un fluido diálogo de la junta directiva con los propietarios es esencial para lograr el objetivo de creación de valor a largo plazo. Estas acciones permiten entender la perspectiva de los propietarios y, a su vez, posibilita que estos entiendan la estrategia y los planes de la junta directiva y la gerencia.
- *Reunión anual*: en línea con el punto anterior, la asamblea anual de propietarios es un punto regular de intercambio con la junta directiva.
- *Voto*: durante la reunión anual, los propietarios generalmente ejercen su derecho a voto en decisiones clave para el futuro de la empresa.

Gerentes

Liderados por el gerente general (CEO o *chief executive officer*) son responsables de ejecutar las estrategias de largo plazo de la empresa. Sus actividades incluyen, pero no se limitan a, ejecutar las operaciones diarias bajo la supervisión de la junta directiva. Entre sus responsabilidades se encuentran la planificación estratégica, el manejo de riesgos y el reporte financiero. Una gerencia eficiente debe manejar la empresa con un foco en el mediano y largo plazo, evitando el énfasis en objetivos de corto plazo.

Como parte de sus responsabilidades, la gerencia se encarga de estas actividades:

- *Opera el negocio*: el gerente general apoyado por el resto de la gerencia opera la empresa, bajo la vigilancia de la junta directiva, con una perspectiva de generación de valor a largo plazo.
- *Elabora e implementa el plan estratégico*: de la empresa para lograr el objetivo de creación de valor a largo plazo. Esta tarea la realiza en estrecho contacto con la junta directiva. Una vez aprobado el plan estratégico por esta última, la gerencia lo implementa, realizando una revisión periódica de su progreso y tomando las medidas necesarias para corregir potenciales desvíos.
- *Asesora a la junta directiva sobre la asignación del capital*: incluyendo, pero no limitándose a su crecimiento orgánico, fusiones y adquisiciones, desinversiones, mantenimiento y crecimiento de capital físico e intangible, así como al apropiado retorno sobre el capital para los propietarios bajo la forma de dividendos, recompra de partes y otras formas de distribución del capital.
- *Identifica, evalúa y maneja riesgos*: en la implementación de la estrategia empresarial y la conducción rutinaria de sus operaciones. La gerencia también evalúa si estos riesgos y los esfuerzos de su manejo son consistentes con la inclinación de la empresa por el riesgo. La gerencia general mantiene informada a la junta directiva sobre los riesgos más significativos y las acciones emprendidas para su mitigación.
- *Provee información precisa y oportuna*: la gerencia es responsable por la integridad de los reportes financieros de la empresa, así como de la precisión y oportunidad de la información suministrada. También son responsabilidad de la gerencia el mantenimiento y evaluación periódica de los controles internos y los procesos de reporte para detectar y prevenir actividades fraudulentas.
- *Elabora planes anuales de operación y presupuesto*: los que una vez son aprobados por la junta directiva e implementados y monitoreados por la gerencia.
- *Determina la estructura organizativa y asegura una efectiva sucesión*: el gerente general y la alta gerencia seleccionan colaboradores calificados, determinan la estructura organizacional, desarrolla y ejecutan planes de carrera y sucesión para asegurar la continuidad de los planes estratégicos a largo plazo.

- *Desarrolla e implementa planes de continuidad operativa:* para proteger las operaciones de la empresa ante la ocurrencia de riesgos potenciales. Esta tarea implica la identificación de los principales riesgos operativos y del negocio, incluyendo, por ejemplo, desastres naturales, seguridad física, seguridad de la información, cambios regulatorios, entre otros. También implica diseñar planes de respuesta en coordinación con la junta directiva a los efectos de estar preparados ante la materialización de los riesgos.

Junta directiva

La junta directiva o junta de directores (*board*) tiene como principal responsabilidad la vigilancia del gerenciamiento de la empresa y su estrategia de negocios para la creación de valor a largo plazo. Su monitoreo de la gerencia en representación de los propietarios debe ayudar a mitigar los problemas de principal-agente. Dentro de sus funciones más importantes están las de seleccionar la gerencia general de la empresa, monitorear y evaluar su performance y seguir de cerca el proceso de sucesión y continuidad de la gerencia. La junta directiva delega en la gerencia general y esta a su vez en el resto de la gerencia, la autoridad y responsabilidad para operar la empresa. Si bien los directores (miembros de la junta directiva) realizan una rigurosa vigilancia de los asuntos de la empresa, incluyendo áreas clave como estrategia y manejo de riesgos, no se involucran en el gerenciamiento. De todas formas, la distinción entre vigilancia y gerenciamiento no siempre es precisa y en algunas situaciones críticas se puede requerir un involucramiento mayor de los directores en las tareas propias de la gerencia. A su vez, en asuntos tales como el relacionamiento con auditores externos o la fijación del paquete salarial de la gerencia, la junta directiva asume un rol ejecutor en lugar de su tradicional papel de vigilancia.

Dentro de las principales responsabilidades y funciones de la junta directiva se pueden mencionar:

- *Seleccionar la gerencia general:* la junta directiva selecciona, monitorea y vigila los planes de sucesión de la gerencia general. La planificación para el desarrollo y sucesión de la gerencia, tanto en forma ordinaria como en situaciones de emergencia, se encuentra entre las funciones más importantes de la junta directiva. De esta función depende el correcto funcionamiento de la empresa en sus opera-

ciones rutinarias, pero más importante todavía, de ella depende la continuidad de la estrategia corporativa a largo plazo.

- *Determina la estructura de la compensación de la gerencia:* con el objetivo de proveer incentivos para que los intereses de la gerencia se alineen con los de la empresa y sus propietarios. A su vez, la junta directiva evalúa el desempeño de la gerencia y, en su caso, implementa medidas correctivas tales como la sustitución de la gerencia luego de un desempeño insuficiente. La estructura de compensación generalmente involucra una parte contingente en el desempeño de la empresa como forma de dar incentivos a la gerencia para trabajar en favor de los propietarios. En particular, la estructura óptima de compensación involucra la opción para la gerencia de comprar participación en la empresa a un precio fijo en el futuro. De esta manera, dado que el precio está fijo, cuanto más alto sea el valor de la empresa, más alto es el valor de esta opción y, por tanto, la compensación de la gerencia. Para obtener esta compensación la gerencia debe esforzarse en tomar buenas decisiones empresariales, seleccionar buenos proyectos y aumentar la eficiencia de los recursos de la empresa, de forma que sus intereses estarán, en gran medida, alineados con los de los propietarios.
- *Determina “el tono” a nivel de la alta gerencia:* para indicar claramente el compromiso de la empresa con la integridad, la ética y el cumplimiento de las normas. Este compromiso fija el marco de referencia para la cultura corporativa que debe ser comunicada a todos los niveles de la empresa.
- *Aprueba y monitorea la estrategia corporativa:* la junta directiva debe tener un rol fundamental en la estrategia corporativa desde su desarrollo hasta su ejecución. Es responsabilidad de la junta la aprobación de los planes estratégicos y de negocios, evaluar regularmente la marcha de estos y su implementación con el objetivo de crear valor a largo plazo para los propietarios. A su vez, la junta directiva debe entender y evaluar los riesgos inherentes a los planes estratégicos y la forma en la que son manejados.
- *Determina el “apetito por el riesgo”:* en forma conjunta con la gerencia general y vigila el proceso de identificación, evaluación y manejo de riesgos para garantizar que estos sean consistentes con los planes estratégicos de la firma.

- *Vigila la integridad y claridad de la información:* la junta directiva debe garantizar que la información financiera refleje adecuadamente la verdadera situación de la empresa y el resultado de sus operaciones. A su vez, también debe tener un rol importante en vigilar que otra información producida por la empresa refleje claramente los resultados pasados, así como los planes futuros. Por su parte, la junta directiva debe vigilar que los procedimientos de control interno de la empresa sean diseñados y operen para efectivamente detectar y disuadir actividades fraudulentas.
- *Determina la asignación del capital:* la junta debe tener un rol principal en la determinación de la asignación del capital de la empresa con el objetivo de obtener un balance adecuado entre retornos de corto y largo plazo para los propietarios.
- *Revisa y vigila los planes anuales de operación y presupuesto:* con el objetivo de monitorear su ejecución y evaluar si estos reaccionan adecuadamente ante eventuales cambios de las condiciones externas.
- *Revisa los planes de continuidad operativa:* como parte de la función de vigilancia, la junta directiva debe revisar los planes de continuidad operativa y contingencia, así como aspectos de seguridad física, seguridad de la información y los procedimientos de manejo de crisis.
- *Mantiene el relacionamiento con terceros:* dentro de los que se encuentran la auditoría externa, bancos, reguladores, gobierno y otras partes interesadas. Estos vínculos y conexiones aportan valor a la empresa.

Otras partes interesadas

- *Empleados:* mantener una relación justa y equitativa con sus empleados debe estar entre las prioridades de la empresa. Al igual que entre propietarios y gerencia, existen problemas de agencia entre gerencia y los empleados. Por lo tanto, las políticas y prácticas de la empresa deben proveer adecuados paquetes salariales que posibiliten el alineamiento de los incentivos de los empleados con los de la empresa a largo plazo. De similar manera, la empresa debe contar con mecanismos públicamente conocidos por sus empleados sobre las mejores prácticas y las consecuencias de una mala con-

ducta. La comunicación clara y honesta de información clave sobre el funcionamiento de la empresa ayuda a la creación de una cultura empresarial que mejora las posibilidades de alcanzar los objetivos estratégicos de la empresa.

- *Bancos e inversores externos*: muchas empresas dependen del financiamiento bancario y de otros inversores externos, con lo cual es de suma importancia mantener un adecuado relacionamiento y conducta que posibilite un acceso fluido a estos mercados.
- *Sociedad y medio ambiente*: la responsabilidad social empresarial es un aspecto muy relevante. La empresa debe considerar seriamente los potenciales efectos de su operación sobre la comunidad y el medio ambiente, mitigando los que puedan ser dañinos. Fallas en el cumplimiento de estas obligaciones pueden determinar daños para la empresa a corto plazo, pero fundamentalmente pérdida de reputación y confianza que son imprescindibles para lograr sus objetivos a largo plazo. Al mismo tiempo es deseable un fuerte involucramiento de la empresa con las actividades y proyectos locales a efectos de consolidar su reputación. En este aspecto, la operación del negocio con un cuidado muy especial por el medio ambiente, la salud y la seguridad son particularmente relevantes.
- *Gobierno y reguladores*: al igual que los ciudadanos, las empresas deben cumplir con la legislación vigente. En este sentido deben ser especialmente cuidadosas en el cumplimiento de las regulaciones de su actividad y mantener un estrecho intercambio con el regulador de su sector de actividad.

2.4. El papel de la junta directiva

La junta directiva aparece como un actor central del gobierno corporativo de las empresas modernas, pero debido a que el impacto de su trabajo diario es difícil de observar, algunos se preguntan si su papel es realmente importante. Una posible respuesta es que las juntas directivas son el resultado de la acción de la empresa para cumplir con la regulación. Entonces, si la junta directiva fuera meramente un costo regulatorio, no se observaría, como es habitual, que las juntas directivas de la mayoría de las empresas tienen un número de miembros muy superior al mínimo requerido por la regulación. En el otro extremo, las juntas directivas son visualizadas como instituciones endógenamente

determinadas para proveer, a través del diseño de la organización, una solución a los problemas de agencia. La realidad seguramente esté entre estos dos extremos: primero, porque la respuesta óptima a los problemas de agencia depende de la propia firma y de las condiciones del entorno y segundo, porque la propia junta directiva puede estar sujeta, o incluso crear, problemas de agencia adicionales.

A continuación se trata de hacer entender de mejor manera el papel de la junta directiva en el gobierno corporativo.³ Para esto se analiza en detalle y desde una perspectiva conceptual qué es lo que hacen los miembros de la junta directiva, cómo se estructuran las juntas, cómo cumplen los objetivos y cuáles son los medios para motivar a los miembros de las juntas directivas.

Qué hacen los miembros de las juntas directivas: estudios descriptivos

Anteriormente se listó una serie de responsabilidades y funciones comúnmente atribuidas a la junta directiva. Los estudios descriptivos, generalmente basados en encuestas a los miembros de juntas directivas, confirman la importancia asignada a estas funciones y permiten visualizar relevancia relativa tanto entre empresas como a través del tiempo. En términos generales, las juntas directivas actúan como consejera de la gerencia, proveen mecanismos de disciplina interna y actúan en situaciones de crisis.

Las juntas directivas comúnmente aparecen como un órgano de consulta y apoyo a la gerencia. Generalmente, los miembros de la junta directiva proveen su experiencia en casos concretos con los que se enfrenta la empresa. Otra tarea generalizada entre los miembros de juntas directivas es la de determinar la dirección estratégica, las políticas corporativas, la misión y la visión de la empresa. Aspectos íntimamente relacionados con fijar “el tono” de la compañía. La vigilancia y monitoreo de la gerencia, actuando en representación de los propietarios, aparece como otra tarea que ocupa una parte importante del tiempo de las juntas directivas. En estos aspectos, las juntas directivas han asumido un papel más activo a lo largo del tiempo. Los aspectos

³ Para un análisis en profundidad de esta temática ver Adams *et al.* (2010) y las referencias contenidas. Esta sección sigue de cerca estas referencias.

disciplinarios han cobrado importancia según se desprende de los estudios que muestran una tendencia creciente en la probabilidad de despido de la gerencia general.

Selección, evaluación y despido de la gerencia

Un papel central de las juntas directivas está dado por controlar el proceso a través del cual se selecciona, evalúa, promueve y, si es necesario, despide a la gerencia. Este proceso está íntimamente relacionado con las tareas de vigilancia y monitoreo antes descritas. La valoración de la gerencia puede ser organizada en dos componentes esenciales: primero, el monitoreo de lo que la gerencia hace en la práctica a los efectos de mitigar el problema de acción oculta o riesgo moral y, segundo, la determinación de la habilidad intrínseca de los gerentes, aspecto relacionado al problema de información oculta o selección adversa.

En la práctica, sin embargo, los miembros de la junta directiva no se encuentran en una posición óptima para detectar directamente la mala conducta de la gerencia. Generalmente realizan esta tarea a través de la acción de auditores externos. Incluso el intercambio con reguladores y hasta la información de prensa les puede ser útil para cumplir esta tarea. En cuanto a la determinación de la habilidad y desempeño de la gerencia, se analiza en secuencia su relación con el poder de la gerencia, la selección de proyectos estratégicos y el proceso de selección de la gerencia general.

Evaluación del desempeño y poder de negociación de la gerencia

A los efectos de visualizar los aspectos críticos que aparecen en el proceso de evaluación del desempeño de la gerencia y sus posibles resultados, imagine una situación donde luego de un periodo la junta directiva observa los resultados obtenidos por la gerencia. Con base en los resultados obtenidos, la junta directiva actualiza sus creencias sobre la habilidad de la gerencia y decide su reemplazo o negocia aspectos tales como el salario futuro y la composición de la junta directiva. En cualquiera de los casos, la junta directiva puede también decidir la obtención de una señal sobre la habilidad de la gerencia (la actual o la reemplazante) con un costo.

En este entorno, Hermlin y Weisbach (1998) demuestran que los incentivos de la junta directiva para obtener información adicional que

permita mejor evaluar la habilidad de la gerencia dependen de su independencia de esta. Al mismo tiempo, la independencia es resultado del proceso de negociación entre ambas partes. En otras palabras, las capacidades de la junta directiva para monitorear a la gerencia y su relacionamiento con esta son determinadas en forma endógena a través de un proceso de negociación donde la junta directiva prefiere mantenerse independiente y la gerencia prefiere lo contrario, debido a que una gerencia más independiente realiza un monitoreo más intensivo.

El resultado de este proceso depende crucialmente del poder de negociación de la gerencia. Imagine una gerencia que ha mostrado resultados sobre el promedio. Su poder de negociación es alto, no solo para negociar un mayor paquete salarial, sino también para determinar la composición e independencia de la junta directiva. Es interesante notar que, dada la performance pasada de la gerencia (que determina su elevado poder de negociación), la junta directiva encuentra óptimo ceder en términos de su independencia para no asumir mayores costos salariales. Como resultado de equilibrio, una gerencia que ha obtenido buenos resultados en el pasado termina teniendo una junta directiva menos independiente (menos dispuesta a monitorear), mientras que los que tienen malos resultados están más vulnerables a ser despedidos.

Selección de proyectos y evaluación de la gerencia

Una de las principales responsabilidades de la junta directiva es monitorear y evaluar la habilidad de la gerencia. Entonces, ¿cómo puede explicarse que, en la práctica, gerentes que han tomado malas decisiones no sean inmediatamente despedidos? Algunas respuestas que racionalizan prácticas comunes a nivel corporativo tienen su sustento en el problema de información asimétrica por el cual la junta directiva no puede observar directamente el tipo de gerente que ha seleccionado.

Suponiendo que los gerentes son de dos tipos: los gerentes buenos son capaces de elegir proyectos que, aun siendo riesgosos, tienen una distribución de resultados superior a la de los proyectos que pueden elegir los gerentes malos. Suponiendo, además, que los gerentes, cualquiera sea su tipo, observan el resultado esperado del proyecto que eligen, pero que la junta directiva solo observa la información que le brinda la gerencia, en este marco, los incentivos de los gerentes pueden estar desalineados con los de los propietarios. Los gerentes valo-

ran el continuar en la gerencia por más de un periodo. Entonces, dado que las decisiones tomadas en el primer periodo pueden hacer a la junta directiva inferir que el tipo del gerente es malo y por lo tanto despedirle, la preocupación del gerente por conservar su posición le da incentivos para evitar el riesgo sobre su reputación. Como resultado es posible que proyectos con retorno esperado positivo no sean llevados adelante en el primer periodo.

Para evitar este tipo de resultado, la junta directiva puede establecer contratos de largo plazo con la gerencia, comprometiéndose a mantenerla por más de un periodo. En este caso, el gerente llevará adelante proyectos con retorno esperado positivo en el primer periodo. El costo de este tipo de contrato es que el poder del monitoreo y la amenaza de remoción de la gerencia en caso de descubrir que es del tipo malo se pierden.

Una alternativa surge al considerar que los gerentes del tipo bueno tienen más probabilidades de llevar adelante mejores proyectos que los del tipo malo: la junta directiva puede comprometerse a reemplazar al gerente si no ha llevado adelante ningún proyecto en el primer periodo. El costo de este tipo de contrato es que el gerente puede emprender proyectos con retorno esperado negativo siempre que este retorno no sea tan malo como para superar la desutilidad de perder el trabajo.

Otra alternativa es que la junta directiva se comprometa a mantener al gerente solo si el proyecto que ha emprendido tiene un retorno esperado positivo. Este tipo de contrato debe evitar la realización de proyectos con retorno esperado negativo y todavía facilitar algún aprendizaje sobre el tipo de gerente por parte de la junta directiva. De todas formas, dependiendo de qué tan probable es que un proyecto sea seleccionado por uno u otro tipo de gerente, puede ser óptimo que proyectos con retorno esperado negativo fueran seleccionados: es más probable identificar que el tipo del gerente es malo y por tanto reemplazarlo luego de un periodo, evitando los costos futuros de mantener un gerente malo por más tiempo.

Selección de la gerencia

Hasta ahora se han analizado situaciones donde la gerencia ya había sido seleccionada. Ahora se gira el foco de atención a la propia se-

lección de la gerencia, una situación donde la asimetría de información puede ser aún más importante. En particular, al analizar la relación entre la estructura de la junta directiva y su propensión a seleccionar gerentes externos o internos, de los que se supone se posee más información. Es relativamente directo concluir que cuanto más diligente sea la junta directiva en el monitoreo de la gerencia, más probable es la selección de gerentes externos: por un lado, es más fácil identificar y despedir gerentes con mala performance y, por otro lado, es más probable obtener información que reduzca la asimetría de información con potenciales gerentes externos. Con juntas directivas más diligentes, se deben observar menores términos temporales de las gerencias, más contratación de gerentes externos y más esfuerzo de los gerentes. A su vez, el mayor esfuerzo y la mayor probabilidad de ser reemplazado deben determinar mayores compensaciones a los gerentes.

En la práctica, estas tendencias se han observado a partir del mayor involucramiento de inversores institucionales, reguladores y requerimientos del mercado de valores que han llevado a modificar la estructura de las juntas directivas mediante la incorporación de más directores independientes, propiciando una mayor diligencia y monitoreo. Además, propietarios relativamente grandes (inversores institucionales tales como fondos de inversión) tienen mayores incentivos a asumir los costos del monitoreo dado que también se apropiarán de una importante proporción de sus beneficios. En estos casos, también se observan las mismas tendencias descritas anteriormente.

Fijar la estrategia

Una tarea de la junta directiva es servir como órgano de consulta y apoyo a la gerencia, proveyendo su experiencia en casos concretos tales como la determinación de la dirección estratégica. Dado que la gerencia generalmente tiene diferentes preferencias que la junta directiva en cuanto a los proyectos a llevar adelante, la transmisión de información entre ambas partes cobra un papel fundamental en el gobierno corporativo.

El resultado del relacionamiento depende de la estructura de la junta directiva y, en particular, de su independencia respecto a la gerencia. Si la junta directiva carece de suficiente independencia, sus posibilidades de ejercer el control sobre la elección de la estrategia son bajas.

En este caso, la gerencia estará dispuesta a correr el riesgo de perder el control estratégico transmitiendo información a la junta directiva a los efectos de obtener la información y el consejo de la junta directiva.

El resultado también depende de la fase del ciclo económico. En general, si la probabilidad de encontrar buenos proyectos en la economía es baja, como sucede en la parte baja del ciclo económico, las juntas directivas estarán sesgadas a sub invertir. Si, por el contrario, como pasa en la parte alta del ciclo económico, la probabilidad de encontrar proyectos buenos es alta, la junta directiva estará tentada a sobreinvertir. Esto puede servir como una explicación a lo observado en la práctica: durante la parte baja del ciclo las juntas directivas generalmente endurecen su estrategia, mientras que en la parte alta tienden a relajarla.

Otras características de las juntas directivas

Hasta ahora se ha argumentado sobre algunas de las razones por las cuales aparecen las juntas directivas: una institución que emerge para monitorear a la gerencia a pesar de que algunas de sus características son determinadas en forma endógena por la interacción con esta última. En lo que sigue se profundiza en algunas características de las juntas directivas y analizan los potenciales efectos que pueden tener.

Composición de la junta directiva

Es habitual clasificar a los miembros de la junta directiva en internos y externos. Como directores externos generalmente se clasifica a los más independientes dentro de la junta directiva, como, por ejemplo, banqueros o profesionales que tienen negocios con la empresa. Otros miembros externos pero cuya independencia puede no ser tan clara generalmente se clasifican en una tercera categoría de directores afiliados. Posiblemente como resultado de requerimientos regulatorios, recientemente el número de directores externos ha crecido en la mayoría de las juntas directivas. En el caso de las corporaciones de Estados Unidos de América, por ejemplo, los directores externos representan el 55 % de la junta, mientras que los internos el 30 % y los afiliados el 15 % restante. En promedio, las juntas directivas tienen 12 miembros, se reúnen unas ocho veces por año y un importante número de directores lo es en varias corporaciones.

La evolución de la composición de las juntas directivas a lo largo de los años se corresponde con lo que se espera a medida que avanza el ciclo de vida de las empresas. En la medida que las empresas crecen, se complejizan y las familias que las crearon se retiran, necesitan un gerenciamiento más profesional al tiempo que los problemas de agencia se intensifican. Como respuesta, las juntas directivas se vuelven más grandes, más independientes de la gerencia, se reúnen más seguido y toman más responsabilidades y riesgos. No es sorprendente entonces que este proceso se vea acompañado por un incremento de las compensaciones a los miembros de la junta directiva.

Gerente general como miembro de la junta directiva

Una práctica bastante común es que el gerente general ocupe un lugar de importancia en la junta directiva, generalmente es quien la preside. En principio, esta práctica puede ser vista como una interferencia en las funciones de monitoreo de la junta directiva, ya que la gerencia general puede tener mayor control a expensas de otros directores. La evidencia empírica, sin embargo, no es concluyente.

Recambio escalonado de los directores

En algunas corporaciones no todos los directores son reemplazados, a través de la elección de los propietarios, en forma anual. Una práctica habitual es que los propietarios elijan directores con un mandato de varios años (usualmente tres) y que solo reemplacen parte de estos (generalmente un tercio) cada año. Mientras que esta práctica de recambio escalonado de directores ayuda a proteger a la empresa de una toma rápida de control por alguien capaz de controlar el total de votos en la junta de propietarios, la evidencia empírica indica que puede perjudicar a los propietarios. La razón fundamental es que, al reducirse la posibilidad de un cambio de control, la gerencia se siente más protegida y, a su turno, se intensifican los problemas de agencia.

El papel de algunos miembros externos

El impacto de incorporar a la junta directiva algunos tipos particulares de miembros externos puede ser relevante, por ejemplo, la incorporación de banqueros puede ser doblemente beneficiosa ya que tiene un incentivo fuerte (defender sus préstamos) para monitorear a la gerencia y, a su vez, pueden aportar importante experiencia finan-

ciera. La evidencia empírica confirma esta predicción. Las empresas que incorporan banqueros a sus juntas directivas generalmente tienen un *ratio* de endeudamiento global menor y poseen un mejor acceso a los mercados de deuda.

Muchas empresas comienzan sus actividades con el aporte financiero de un capitalista (un agente privado que pone su inversión en riesgo al financiar un proyecto productivo). Debido al riesgo en el que incurren, estos agentes generalmente retienen un parte muy importante del control de la nueva empresa. A pesar de que en general el capitalista abandona la empresa en un plazo relativamente corto de tiempo, la evidencia empírica muestra que tienen un efecto de largo plazo. La razón es que la presencia inicial de un capitalista, especialmente si es fuerte y respetado, determina que la junta directiva sea relativamente fuerte en relación con la gerencia, aspecto que tienen a ser persistente en el tiempo.

Muchas corporaciones tienen fuerte interacción con el gobierno, ya sea porque proveen servicios públicos, son proveedores del gobierno o porque sus actividades están reguladas. En estos casos, las empresas deben demandar directores externos con importantes conexiones políticas, aspecto que es confirmado por la evidencia. En particular, es más probable encontrar directores con conocimiento legal o de política en las juntas directivas de estas empresas.

En algunas ocasiones el gerente general de una empresa es miembro de la junta directiva de otra empresa. Se puede esperar que la experiencia del gerente general en el manejo de su empresa redunde en un beneficio para la empresa de la cual es miembro de su junta directiva. De todas formas, los estudios no encuentran evidencia empírica que confirme esta hipótesis. Por el contrario, hay evidencia de efectos negativos en los casos donde los gerentes generales de dos empresas sirven a su vez como miembros de las juntas directivas en forma entrelazada. Una explicación de este resultado está en que la potencialidad de lo que un gerente puede hacer en favor o en contra del otro, actuando en la junta directiva de este último, hace que este sea más benevolente con el primero en su papel de director de la otra empresa.

También es posible que otras partes interesadas, como, por ejemplo, los trabajadores, estén representados en la junta directiva. Presumiblemente, esta representación puede influenciar a la gerencia para

tomar acciones más proclives a los trabajadores, aspecto que es confirmado por la evidencia empírica: las firmas tienden a invertir menos en activos de largo plazo, a tomar menos riesgos y a exhibir indicadores de productividad menores, en particular de la mano de obra. De esta forma, la representación de los trabajadores en la junta directiva favorece a los trabajadores en detrimento de los propietarios. Sin embargo, también existe evidencia de efectos positivos en casos específicos. Más precisamente, el conocimiento de primera mano que los trabajadores aportan a la junta directiva es beneficioso en las corporaciones donde es necesario un elevado nivel de coordinación.

Compensación de los miembros de la junta directiva

Los miembros de la junta directiva deben representar los intereses de los propietarios, pero difícilmente los intereses de unos y otros estén perfectamente alineados. Por esta razón, una forma de proveer adecuados incentivos a los miembros es compensar, generalmente en términos monetarios o de participación en las ganancias de la empresa, por su trabajo. Por lo menos en teoría, la cuantía de esta compensación es sustituta del grado de independencia de la junta directiva respecto a la gerencia. Este hecho parte de la observación que una junta directiva poco independiente, sabiendo que tiene un bajo poder de negociación cuando llegue la hora de fijar su compensación, tiene un mayor incentivo que una junta más independiente para obtener información relevante que le ayude a obtener un mejor pago. Debido a este mayor incentivo intrínseco para obtener información, el incentivo monetario necesario es menor que si la junta directiva tuviera mayor independencia. De esta manera, la compensación monetaria necesaria para obtener información relevante de la gerencia (al menos relevante para fijar la compensación) es menor cuando la junta directiva es menos independiente.

De todas maneras, la compensación monetaria no es lo único que motiva a los miembros de la junta directiva. Tan o más importante puede ser el mantener una reputación como personas capaces de realizar negocios. Esta preocupación por su reputación, puede hacer que los miembros de la junta directiva actúen más en el interés de los propietarios de lo que el problema de principal-agente permite inferir, pero la preocupación por la reputación también puede traer sus propios pro-

blemas. En particular, los miembros de la junta directiva pueden ser demasiado conservadores, evitando que la gerencia tome riesgos que, de ser asumidos, pueden aumentar la valorización de la empresa en favor de los propietarios.

2.5. Gobierno corporativo en mercados emergentes

Esta sección está enfocada a analizar los desafíos que enfrentan las economías emergentes para promover su crecimiento económico a través de un fortalecimiento de sus mecanismos de gobierno corporativo.

A lo largo del capítulo se ha argumentado que las instituciones legales y políticas determinan el gobierno corporativo, el desarrollo de los mercados financieros y, en última instancia, el crecimiento económico. En general, la evidencia empírica muestra que los mercados financieros se encuentran bien desarrollados y el crecimiento económico es alto en países donde los derechos de propiedad y la protección de los inversores son fuertes. De todas formas, hay excepciones y muchas de estas se encuentran en países emergentes. Un ejemplo es China: a pesar de un entorno legal débil y de relativamente bajos estándares de transparencia y rendición de cuentas, la economía de China ha experimentado un proceso de fuerte crecimiento económico. ¿Qué factores lo explican?

Un factor puede ser la competencia. En China hay una fuerte competencia tanto de empresas domésticas como de empresas extranjeras. Segundo, China ha manejado la debilidad de su marco institucional a través del desarrollo de instituciones similares a las que en el pasado permitieron el desarrollo del comercio: el establecimiento de fuertes vínculos entre instituciones sociales y económicas, así como entre instituciones de mercado y otras por fuera de los mercados. Tercero, otro factor presente en muchos países de Asia, China en particular, es la existencia de firmas de propiedad familiar. Muchas de las firmas exitosas de China concentran la mayor parte de su propiedad, e incluso cargos ejecutivos, en miembros de una misma familia. En las secciones previas se comentó como la presencia de propietarios mayoritarios pueden mitigar los problemas de agencia. Cuarto, la asociación con inversores domésticos y extranjeros, así como la conformación de con-

glomerados de empresas, permite obtener acceso a financiamiento y mercados. Esto parece ser muy importante en el caso de India, por ejemplo, donde las empresas afiliadas a grupos con negocios diversificados presentan mejores sistemas de rendición de cuentas y mejor desempeño que empresas que se mantienen independientes.

En este capítulo también se ha argumentado y presentado evidencia sobre las diferencias de los sistemas basados en mercados financieros en contraposición a los basados en bancos. Más precisamente, los mercados financieros parecen ser los que mejor asignan los recursos en las economías más desarrolladas. Ahora bien, los mercados financieros también sufren de desventajas, por ejemplo, pueden presentar fallas a la hora de asignar el correcto valor a una empresa: los agentes pueden ser sobre optimistas y, como consecuencia, el precio de una empresa separarse sustancialmente de su verdadero valor. En el límite, estos comportamientos pueden derivar en burbujas y crisis financieras de importancia. Además, el principal mecanismo disciplinador de la gerencia, el mercado por el control con desplazamiento, pueden presentar importantes deficiencias, por ejemplo, hay evidencia de que este mecanismo no necesariamente favorece a la mejor empresa, sino que es más probable que sobrevivan firmas grandes, pero relativamente menos eficientes a que lo hagan firmas pequeñas y rentables.

El hecho de que las economías desarrolladas poseen mejor regulación, mecanismos de información y protocolos de rendición de cuentas que las economías menos desarrolladas y todavía son propensas a sufrir burbujas, sobre valoración e importantes crisis en sus mercados financieros debe ser tenido en cuenta por los hacedores de política en países menos desarrollados. El desarrollo de un mercado financiero en un país menos desarrollado puede, por lo menos, venir asociado a un incremento en la volatilidad de la economía en lugar de su crecimiento sostenido. El caso de Indonesia hacia finales de la década los años noventa del siglo xx puede servir de ejemplo. Por su parte, la evidencia parece mostrar que el desarrollo de un mercado de capitales en países menos desarrollados puede representar una ventaja si ofrece a las empresas la posibilidad de obtener una adecuada combinación de financiamiento de mercado que complemente el financiamiento interno, a través de utilidades retenidas, y financiamiento bancario.

En muchos países menos desarrollados existen personas y familias extremadamente ricas. La evidencia indica que hay una asociación negativa entre la riqueza acumulada a través de las herencias y el crecimiento económico de sus países. En cambio, la correlación es positiva entre el crecimiento y la riqueza acumulada por emprendedores. Algunas explicaciones de este fenómeno son: la riqueza heredada puede mantener al frente de las empresas a personas que no son las más calificadas para la función, una gran desigualdad en la distribución de la riqueza puede favorecer la aparición de poder de mercado, los herederos pueden ser extremadamente conservadores respecto a la innovación e incorporación de cambio técnico y, finalmente, pueden tener fuertes vínculos con el poder político al punto de obtener beneficios a través de restricciones al comercio y otras trabas.

Otro factor diferencial de los mercados emergentes es la fuerte presencia de los Estados como propietarios de empresas. Un caso paradigmático es China. A partir de un intenso proceso de reformas en la década de los años ochenta del siglo xx, el poder de los gerentes de empresas propiedad del Estado chino creció fuertemente a expensas de una reducción de la influencia del gobierno. Pero, pesar de la apertura al mercado de la década de los años noventa del siglo xx, el Estado chino continúa controlando buena parte de las empresas.

La evidencia empírica muestra que el desempeño de las empresas mejora luego de una privatización. Rentabilidad, eficiencia, inversión y producto aumentan significativamente luego de una privatización. De todas formas, los resultados son dispares a través de distintas zonas geográficas: empresa de África y el Medio Oriente presentan solo pequeños cambios en rentabilidad, eficiencia y producto, pero la evidencia es consistente en mostrar que en las empresas con mejores indicadores de desempeño luego de la privatización, el gobierno se ha apartado completamente del control de estas.

Con la participación del gobierno en la propiedad de una empresa (parcialmente) privatizada, es más probable que políticos o expolíticos formen parte de las juntas directivas. Lo contrario sucede a medida que la participación de extranjeros en la propiedad es mayor. Economías emergentes en las que la participación del gobierno es mayor al 10 % del capital de las empresas incluyen Indonesia, Malasia, Filipinas, Rusia y Tailandia. Existen visiones contrapuestas en cuanto a si la in-

fluencia de los políticos es positiva o negativa. Por un lado, una visión argumenta que los políticos en la junta directiva persiguen sus propios objetivos, en particular, ganar votos. Esto puede sesgarlos a ocupar más personal que el necesario o a seguir otras estrategias de obtención de rentas, generando ineficiencias en detrimento de los propietarios. Aún aunque los políticos pueden favorecer a la empresa mediante el uso de sus conexiones, la evidencia indica que ellos mismos son capaces de apropiarse de las ganancias a través de coimas y otra clase de favores: las conexiones políticas tienden a ser más prevalentes en países que son considerados como altamente corruptos. Por otro lado, las conexiones de los políticos pueden favorecer a la empresa a través, por ejemplo, de subsidios. Este parece ser el caso en países como Indonesia, Malasia y Pakistán. En el balance de ambas fuerzas, la evidencia indica que en al menos un tercio de los países la participación de los políticos en las juntas directivas destruye en lugar de crear valor para la empresa.

Dado que la privatización de empresas de propiedad del Estado es bastante común en países menos desarrollados, se finaliza esta sección analizando algunas recomendaciones para el gobierno corporativo de estas empresas. En la siguiente sección se hace lo propio para las empresas que continúan como propiedad estatal.

En primer lugar, es frecuente que los gerentes y otros empleados con experiencia en mercados competitivos sean escasos en las economías emergentes. Por lo tanto, brindarles derechos de propiedad a empleados de la empresa estatal como parte del proceso de privatización no parece ser una manera eficiente de resolver el problema de agencia. Además, es sumamente posible que los empleados antiguos tengan un fuerte sesgo hacia el *statu quo* y no tengan la suficiente tolerancia a los riesgos que se deben asumir para reformar la previamente empresa estatal. Segundo, generalmente los derechos de propiedad y los inversores no se encuentran bien protegidos en las economías emergentes. Por esta razón, la concentración del control en un propietario mayoritario en lugar de en muchos minoritarios, parece ser razonable a los efectos de mitigar el riesgo de expropiación por parte de la gerencia. Tercero, los inversores externos parece ser los más indicados para convertirse en propietarios mayoritarios. El control por un individuo o familia local puede ser beneficioso para reducir el pro-

blema de principal-agente con la gerencia, pero incrementa el riesgo de expropiación de los propietarios minoritarios. Inversores institucionales domésticos tampoco parecen ser los más adecuados dadas sus propias carencias de adecuado gobierno corporativo. En cambio, inversores externos pueden mitigar el problema de agencia y a su vez reducir el riesgo de expropiación de los propietarios minoritarios al menos por dos razones: una, al ser más independientes del gobierno local, es probable que sean vigilados más de cerca por este último y dos, los inversores externos generalmente se benefician de economías de escala y larga experiencia en actividades de monitoreo.

Mientras que las anteriores tres recomendaciones tienen que ver con la organización de la propiedad y el control de la empresa privatizada, las siguientes cuatro tienen que ver con la organización interna y el gerenciamiento.

En primer lugar, parece razonable que haya un cambio de gerenciamiento al tiempo de cambiar la propiedad desde el Estado a los privados. Por un lado, la gerencia actual es poco probable que sea capaz de realizar las reestructuras necesarias para que la empresa gane eficiencia debido a su falta de experiencia y conocimiento sobre economías de mercado. Por otro lado, la probabilidad de que el gobierno mantenga una fuerte influencia en la empresa privatizada es mayor si se conserva la gerencia. En segundo lugar, una estructura interna multidivisional, también conocida como con forma de *M*, parece ser la óptima dado que incrementa la eficiencia en el monitoreo de la gerencia y permite reducir de mejor manera los problemas de agencia. En tercer lugar, las condiciones políticas, económicas y sociales de las economías emergentes implican que el resultado de las empresas sea altamente incierto. Teniendo este hecho en consideración, parece razonable que el paquete de compensación de la gerencia no sea contingente en el resultado de la empresa sino, más bien, en el comportamiento de la gerencia. En cuarto lugar, el papel disciplinador de la deuda puede no ser tan fuerte en economías menos desarrolladas ya que el marco legal suele ser más débil. De esta manera, una estructura de financiamiento con una alta proporción de deuda puede aumentar en lugar de reducir el problema de agencia. Parece razonable entonces que la proporción de deuda sea relativamente pequeña en las empresas privatizadas en economías emergentes.

2.6. Gobierno corporativo de empresas de propiedad estatal

En muchos países, en particular en economías emergentes, el Estado es propietario de importantes empresas. Muchas de estas se desempeñan en industrias consideradas como estratégicas: hidrocarburos, energía, transporte, comunicaciones y aguas, entre otras. De este papel de propietario es de donde surgen de manera recurrente ciertos tipos de problemas. Por ejemplo, que los objetivos de la empresa no siempre son consistentes con el mandato dado en el momento de su creación, que las responsabilidades de la junta directiva no estén del todo definidas o que los procedimientos de selección de sus miembros no estén formalizados. También se encuentran situaciones de importante oposición de intereses donde el Estado al mismo tiempo es propietario de la empresa y regulador de esta.

Como en cualquier empresa, el buen gobierno corporativo desempeña un importante papel no solo para definir y monitorear los objetivos, sino también para determinar claramente las responsabilidades del Estado como propietarios, de la junta directiva y de la gerencia. De esa manera, el Estado puede actuar, sin involucrarse directamente en la operativa diaria de la empresa, como un propietario responsable y proactivo que busca maximizar el valor de la empresa para el propósito que fue creada. Además, el buen gobierno corporativo previene que la junta directiva o la alta gerencia estén en una situación de capturar a la empresa en su beneficio propio. También permiten que los propietarios minoritarios, si existen, tengan un trato equitativo, accediendo a la misma información que el accionista mayoritario.

Puede pensarse que los lineamientos en materia de gobierno corporativo de las empresas propiedad del Estado deben ser iguales a los comúnmente recomendados para empresas privadas. Mientras que muchos de estos lineamientos son de aplicación, las características de las empresas públicas son distintivas en muchas dimensiones que requieren un tratamiento especial.

En primer lugar, la creación de las empresas estatales no siempre responde a consideraciones comerciales, sino a mandatos de origen social o económico orientados a mejorar el acceso y la calidad de los servicios públicos o a garantizar la presencia del Estado en sectores

o zonas estratégicas. Esto determina la necesidad de que el mandato sea lo más claro posible de forma de poder interpretarlo a través de objetivos identificables y posibilitar la medición de los beneficios y los costos sociales asociados a la empresa estatal. Las responsabilidades del Estado como propietario interesado en proveer un buen gobierno corporativo también incluyen el ejercicio adecuado de sus derechos de propiedad y administración, que implican el monitoreo regular con criterios fijos y objetivos. También responsabilidad a la hora de ejercer la injerencia política en la gestión, respetando la dinámica e independencia empresarial. Además, debe procurar garantizar que el directorio o la alta gerencia no capturen a la empresa en detrimento de un accionista potencialmente pasivo: un Estado que ejerce adecuadamente su papel de propietario debe representar a los ciudadanos en tanto accionistas de la empresa de propiedad estatal.

Es fundamental que el Estado sea extremadamente responsable a la hora de separar adecuadamente los papeles de propietario de los de regulador. Una clara distinción entre la función de propiedad y la de regulación por parte del Estado puede promover un mercado más dinámico y profundo en el que participen tanto empresas privadas como empresas de propiedad del Estado. En tanto, un accionista estatal claramente identificado puede ejercer una supervisión sana y productiva que impulse la creación de valor por parte de las empresas de propiedad del Estado, sin necesariamente involucrarse en la operativa diaria de las empresas.

En segundo lugar, dado que el propietario es el propio Estado, tanto la junta directiva como la alta gerencia de la empresa estatal pueden considerar como probable que esta sea objeto de un rescate ante una situación de insolvencia. Esta percepción puede proveer incentivos para comportamientos gerenciales poco profesionales y determinar que los objetivos de la empresa se aparten de su mandato. En otras palabras, frecuentemente la junta directiva y la alta gerencia enfrentan restricciones presupuestarias blandas y no están expuestas a la misma disciplina de mercado que las empresas privadas. Esto justifica que los códigos y estándares de ética en las empresas públicas deban ser mayores que en las empresas privadas, ya que sus directores además de velar por la sostenibilidad de la empresa y el cumplimiento de su mandato deben resguardar los bienes públicos e intereses de la sociedad.

La ética profesional debe ser la norma y no la excepción en la conducción de las empresas de propiedad del Estado.

En tercer lugar, ante la falta de controles públicos y en su intento por involucrarse en la operativa diaria de la empresa estatal, los políticos pueden usarla como instrumento de política fiscal o incluso para captar votos o formar una plataforma electoral de cara a futuras elecciones. Muchas veces la gerencia de las empresas estatales se ven forzadas a apartarse de su línea estratégica de largo plazo para satisfacer demandas de incremento del gasto corriente, distribuir utilidades que deben ser reinvertidas o directamente acceder a presiones clientelistas en la contratación de personal. La política de administración de conflictos de interés debe prever que tanto los directores como la alta gerencia de la empresa estatal antepongan los intereses de la empresa por sobre los particulares o las presiones de los políticos.

En cuarto lugar, la empresa de propiedad estatal debe poseer una dirección y gerencia profesional y estable. Un directorio funcional y con liderazgo puede producir las estrategias adecuadas que una gerencia profesional puede implementar exitosamente. Por su parte, un equipo ejecutivo estable contribuye a una gestión de la empresa de propiedad estatal basada en criterios técnicos y profesionales, orientada al cumplimiento de los objetivos organizacionales y a la generación de valor económico y social.

En quinto lugar, muchas empresas públicas mantienen un trato directo con la ciudadanía. Si bien la ciudadanía debe estar bien representada por el gobierno, no siempre es el caso. Esta realidad determina que las empresas públicas provean información y accionen mecanismos de rendición de cuentas orientados a satisfacer no solo los requerimientos del Estado en cuanto propietario, sino también los de otros grupos de interés. En particular, el buen gobierno corporativo debe ayudar a proteger a los accionistas minoritarios: con un trato equitativo, con acceso a la misma información que el accionista mayoritario o el Estado en tanto representante de la ciudadanía. En empresas de servicios públicos, también implica que los ciudadanos sean adecuadamente consultados e informados.

La difusión de información del desempeño de las empresas de propiedad del Estado no solo permite tener una ciudadanía mejor informada, sino que además vuelve a la empresa más atractiva para

inversionistas potenciales que pueden fortalecer el patrimonio de la empresa. Un buen gobierno corporativo implica una empresa de propiedad estatal con mejor gerencia, más abierta y, por tanto, más responsable frente a su accionista y otras partes interesadas como pueden ser empleados, clientes y proveedores.

Finalmente, es necesario tener en cuenta que las empresas de propiedad estatal muchas veces actúan bajo regímenes jurídicos diferentes que los de sus competidoras privadas. Este tratamiento jurídico diferente generalmente suele generar requerimientos y condiciones de acceso a mercado y compromisos fiscales particulares para las empresas públicas.

También, debido a los ciclos electorales, puede haber un incentivo perverso a elaborar metas y estrategias de corto plazo, que además pueden cambiar diametralmente de giro con el cambio a una nueva administración. Algunos de estos puntos pueden mitigarse con una adecuada aplicación de principios de gobierno corporativo: brindan institucionalidad y sostenibilidad a la organización, lo que permite cumplir de mejor manera los objetivos de largo plazo para los que fue creada.

Es importante balancear la agenda política y la empresarial en las empresas de propiedad estatal. El modelo de “cumpla o explique” presenta un sistema práctico para resolver el balance entre las agendas política y empresarial, o por lo menos hacerla transparente a los grupos de interés. Las empresas adoptan voluntariamente un código de gobierno corporativo o un conjunto de principios: están obligadas a proporcionar una explicación detallada cada vez que determinen que un acto de incumplimiento se hace en el mejor interés de la empresa. El enfoque de cumplir o explicar tiene sentido para las empresas estatales debido a que como es flexible y personalizado promueve un gobierno corporativo riguroso que se adapta bien a su misión y propósitos. Sin embargo, supone una responsabilidad considerable para el directorio y la administración: justificar los motivos que excepcionalmente los puedan llevar a un incumplimiento de los principios.

El camino hacia un buen gobierno corporativo de empresas de propiedad del Estado implica cumplir con al menos los siguientes puntos: compromiso público con la implementación de buenas prácticas de gobierno corporativo, la transparencia y la rendición de cuentas en las empresas de propiedad del Estado. Fomentar la autorregulación

de estas empresas y reforzar así el gobierno corporativo basado en principios del modelo “cumpla o explique”. No menos importante, la capacitación y evaluación de la gestión de los directorios son elementos esenciales dentro de las empresas estatales.

A nivel internacional, diversas instituciones han propuesto guías de buenas prácticas para el gobierno corporativo de las empresas estatales. Estas recomendaciones o lineamientos están orientadas a superar la realidad distintiva que enfrentan las empresas públicas. En este sentido, el gobierno corporativo de las empresas estatales debe estar orientado a garantizar que el Estado actúe como propietario con el principal interés de maximizar el valor de la empresa en función de su mandato, pero sin involucrarse directamente en la operativa diaria. Por su parte, también debe garantizar que ni la junta directiva ni la alta gerencia logren capturar a la empresa a su favor. Finalmente, también debe velar por los derechos de los propietarios minoritarios y ciudadanos en general, garantizando su acceso a información sobre el desempeño de la empresa. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), por ejemplo, publicó directrices para el gobierno corporativo de las empresas públicas como un documento destinado a ayudar a los gobiernos a evaluar y mejorar la forma en la que ejercen la propiedad de las empresas públicas.

Las directrices de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico cubren estos aspectos:

- *Marco jurídico y regulatorio efectivo*: el marco jurídico y regulatorio de las empresas públicas debe garantizar la igualdad de condiciones en los mercados en los que compiten las empresas del sector público y las empresas del sector privado para evitar distorsiones de mercado.
- *Actuación del Estado como propietario*: el Estado debe actuar como un propietario informado y activo, y establecer una política de propiedad clara y consistente, garantizando que el gobierno corporativo de las empresas públicas se realiza de forma transparente y responsable, con el nivel necesario de profesionalismo y efectividad.
- *Tratamiento equitativo de los propietarios*: tanto el Estado como las empresas públicas deben reconocer los derechos de todos los propietarios, garantizar un trato equitativo y acceso igualitario a la información corporativa.

- *Relaciones con partes interesadas*: la política de propiedad del Estado debe reconocer plenamente las responsabilidades de las empresas públicas con partes interesadas y pedir que informen sobre sus relaciones con estas.
- *Transparencia y divulgación*: las empresas públicas deben mantener un elevado nivel de transparencia y buenas prácticas de divulgación de la información a las partes interesadas.
- *Responsabilidades de las juntas directivas de las empresas públicas*: las juntas directivas de las empresas públicas deben contar con la suficiente autoridad, competencia y objetividad para realizar su función de guía estratégica y supervisión de la administración. Deben actuar con integridad y asumir la responsabilidad por sus acciones.

Los lineamientos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico son amplios. Su objetivo es ayudar a los legisladores en el desarrollo de las normativas que regulan las empresas estatales. En una perspectiva amplia, establecen cómo se estructura la relación entre el propietario (el Estado), la junta directiva y la gerencia.

A nivel regional, otros lineamientos se han escrito para orientar el funcionamiento del gobierno corporativo de las empresas, por ejemplo, la Corporación Andina de Fomento (CAF) establece las mejores prácticas para garantizar un desempeño armónico, transparente y equitativo de la relación de todos los actores: propietario, junta directiva y gerencia. Estos 60 lineamientos se ordenan en siete áreas esenciales para el gobierno corporativo de empresas públicas, que se detallan a continuación (CAF, 2021).

Necesidad de un marco legal y regulatorio efectivo

Recomendaciones que promueven una separación clara entre las funciones del Estado como propietario y como regulador del mercado, así como una simplificación de las formas jurídicas de las empresas públicas, de manera que se evite la creación de marcos legales específicos que benefician a las empresas públicas en perjuicio del sector privado.

Función de propiedad del Estado

Propuestas concretas que buscan que se desarrolle una clara política de propiedad que defina la función del Estado como propietario de

las empresas públicas, a través de un organismo claramente identificado. Ejerciendo activamente sus derechos de propiedad sin interferir en la gestión ordinaria de las empresas estatales, concediendo la autonomía operativa necesaria para alcanzar sus objetivos y permitiendo a los directores ejercer sus funciones, respetando su independencia.

Derechos y trato equitativo de los accionistas

El reconocimiento de los derechos de los accionistas y los mecanismos para su ejercicio son fundamentales ya que estos, independientemente de que sean controladores, significativos o minoritarios, son los verdaderos propietarios de la empresa y quienes aportan el capital para el ejercicio de su actividad. En ese sentido las empresas públicas deben garantizar una comunicación efectiva con todos los accionistas y fomentar la participación de los accionistas minoritarios en la asamblea anual de propietarios, con el fin de promover su intervención en la toma de decisiones corporativas fundamentales como la elección de la junta directiva.

Asamblea general de accionistas

Recomendaciones que ponen énfasis en reconocer las competencias exclusivas e indelegables de la asamblea de propietarios, definidas a través de un reglamento interno. Es importante que entre las funciones de la asamblea de propietarios se garantice el derecho de los propietarios a solicitar información escrita con antelación a la realización de la Asamblea y que defina un plazo suficiente de convocatoria para la asamblea, garantizando su amplia difusión.

Junta directiva

La junta directiva es el órgano de administración clave en cualquier empresa, con amplias responsabilidades para el ejercicio de las funciones de orientación estratégica, supervisión, control de la gestión ordinaria y administración o disposición, esta última normalmente delegada en gerencia. Es así que las empresas públicas deben reconocer la necesidad de contar con una junta directiva como órgano de administración, con reglamento interno que defina las facultades indelegables, así como los deberes y derechos de los directores. De igual manera se

deben tener procedimientos concretos para la propuesta y selección de directores que incluya, entre otros, el establecimiento de requisitos generales para ser director y director independiente, y mecanismos para una evaluación de su gestión.

Control e información de los estados financieros

La transparencia, entendida como el acto de revelar información sobre la sociedad, es la piedra angular sobre la que descansa la reputación de la sociedad. Es por esto que las empresas de propiedad estatal deben garantizar total transparencia de los pactos entre propietarios, presentado información veraz y oportuna a los mercados financieros y de capital y la revelación de las operaciones vinculadas como hecho relevante, además de realizar la presentación de sus estados financieros según principios contables adecuados, implementando sistemas de auditoría interna y contar con un auditor externo independiente.

Arbitraje y solución de controversias

Las empresas públicas deben contemplar métodos alternativos de solución de controversias para la resolución de controversias en el seno de la firma. Esta práctica es recomendable para elevar la credibilidad, la transparencia y la equidad con los inversionistas y los distintos grupos de interés de la empresa.

2.7. Comentarios finales: las reformas de las empresas propiedad del Estado

A lo largo de este capítulo se analizaron, primero desde una óptica conceptual y luego desde una más aplicada, los principales problemas que intenta resolver el gobierno corporativo. También se detallaron algunos de los mecanismos más utilizados para lograrlo. Luego se tomó un enfoque más pragmático, realizando una mirada internacional del tema, analizando la evidencia empírica y enfocado en el gobierno corporativo de empresas de propiedad del Estado.

Mientras que surge claramente que el mismo tipo de solución puede no ser la más adecuada o eficiente para todos los sistemas, países y tiempos, también surgen una serie de conceptos o principios básicos, a ser considerados en cada situación. En particular, el gobierno corpo-

rativo de empresas privadas y de propiedad estatal puede diferir, o por lo menos tener énfasis diferentes, debido a las diferencias intrínsecas de ambos tipos de empresas, pero los problemas de base a resolver son conceptualmente similares, así como lo medular de las potenciales soluciones.

Las reformas hacia las mejores prácticas de gobierno corporativo en empresas de propiedad del Estado no son sencillas de ejecutar. En general, son procesos extremadamente complejos debido a múltiples razones. Primero, muchas empresas de propiedad estatal están constituidas al amparo de leyes especiales cuya reforma exige un alto compromiso por parte del poder político. Los distintos representantes del Estado relacionados con las empresas de propiedad estatal quizás no han tomado conciencia de la necesidad e importancia del tema.

Segundo, la resistencia al cambio. La posibilidad de perder influencia como consecuencia de la modernización de las empresas de propiedad estatal a través de la implementación de buenas prácticas de gobierno corporativo puede determinar resistencia al cambio. El no reconocimiento de los conflictos de interés subyacentes entre los distintos representantes del Estado y otras ramas del poder público con influencia en las empresas de propiedad estatal puede incrementar la resistencia al cambio.

Tercero, la falta de compromiso de los principales actores. Ante procesos de reforma de gobierno corporativo que implican mayores estándares de transparencia y rendición de cuentas a todos los niveles, la actitud de la gerencia y los empleados de las empresas de propiedad estatal puede variar desde un apoyo entusiasta hasta la falta de interés e incluso la obstrucción total.

Cuarto, es importante la elección del momento de implementación. Los tiempos para la ejecución de procesos de gobierno corporativo en las empresas de propiedad estatal desempeñan un papel tan determinante que la elección del momento de su implementación puede significar el éxito o fracaso del proceso.

Es fundamental comprender que el gobierno corporativo no es simplemente un cambio nominal (como consecuencia de leyes, regulaciones o estatutos), sino que también requiere de un cambio en el comportamiento de los individuos que lideran la empresa, así como de la cultura de quienes la conforman. El proceso de adopción de mejores

prácticas de gobierno corporativo debe ser continuo y debe monitorearse para identificar los avances o los retrocesos.

Bibliografía

- Adams, R. B., Hermalin, B. E. and Weisbach, M. S. (2010). The role of Boards of Directors in Corporate Governance: A conceptual framework and survey. *Journal of Economic Literature*, 48(1), 58-107.
- CAF (2021). Lineamientos para el buen gobierno corporativo de las empresas del Estado. Caracas: CAF. Disponible en: <https://scioteca.caf.com/handle/123456789/1740>
- Hermalin, B. E. and Weisbach, M. S. (1998). Endogenously Chosen Boards of Directors and Their Monitoring of the CEO. *American Economic Review*, 88(1), 96-118.
- Smith, A. (1937). *The Wealth of Nations*. Nueva York: Random House, Edición Modern Library.

PLANIFICACIÓN, MONOPOLIO Y PROPIEDAD

El objetivo de este capítulo es comprender la racionalidad económica de la planificación centralizada en Cuba. La planificación es una herramienta central de la política económica cubana que repercute fuertemente en el funcionamiento de sus empresas públicas. La planificación cubana tiene sus orígenes en el cambio social sistémico que implicó revolución bolchevique de 1917 en Rusia, donde se estatizaron gran parte de las empresas y se procedió a la planificación centralizada de la economía.¹ La racionalidad de este instrumento se basaba en el control social de los medios de producción con el objetivo de alcanzar un Estado comunista (Lenin, 1919).

Esta planificación originaria asignaba recursos a unidades productivas —y consumidores a través del racionamiento de bienes y servicios— transformando a la economía en una gran empresa donde los distintos emprendimientos eran sus unidades.² No es el objetivo de este capítulo discutir la racionalidad política de la planificación centralizada, sino alertar de sus limitaciones para el desarrollo pleno de la economía cubana. La planificación conlleva un control general de la economía, que requiere monopolios por parte de las empresas públicas en diversos sectores y políticas sociales que garantizan el pleno empleo de trabajadores que, dado este entorno institucional, tienen baja productividad y reciben muy bajas remuneraciones. Este conjunto

¹ Debe señalarse que la planificación y el racionamiento en los mercados también se aplicó en las guerras del siglo xx en los países europeos, en particular en Alemania e Inglaterra.

² Esta es la visión inversa de Holmström (1999) que ve a las empresas como “economías pequeñas”.

de políticas destruye los incentivos a producir bienes y servicios, que es la principal restricción que enfrenta la economía cubana: la escasez endémica de productos.³ Si bien existen factores exógenos a la economía, como el bloqueo comercial y —principalmente— financiero impuesto por Estados Unidos, no son la única ni la última explicación del bajo desempeño económico de Cuba.

Se presentan las principales ideas económicas subyacentes a la planificación centralizada de la economía, sus potenciales beneficios y sus abundantes falencias. Esta planificación está atada a otras políticas —propiedad social y monopolios— que profundizan los problemas de incentivos más que contrarrestarlos. En conjunto, y más allá de los factores externos, se puede señalar que la ineficiencia de la economía cubana tiene su origen en el desconocimiento de los principios económicos —incentivos— que guían a los agentes tanto como consumidores como productores. Esto produce despilfarro, presiona a las menguadas arcas públicas y determina la imposibilidad del gobierno de cumplir con sus obligaciones, independientemente de los recursos con los que cuente. Se discuten las políticas que siguieron los países que tuvieron planificación centralizada de la economía para mejorar sus indicadores económicos, así como las piedras en un camino complejo y duro de acomodamiento del aparato productivo.

Por último, se recuerda que todos los gobiernos de los países planifican sus actividades y presupuesto, asignando recursos ya sea económicos o subsidios a las actividades productivas que se quiere desarrollar o fortalecer. Modernizar el funcionamiento del Estado cubano es un requisito indispensable para mejorar la calidad de vida de las personas. Existen experiencias exitosas, y también fracasos exitosos, que permiten trazar un camino para el diseño de políticas que alcancen el objetivo de cualquier gobierno: mejorar la vida económica de sus ciudadanos.

3.1. Planificación económica

La planificación y el mercado

La revolución bolchevique en Rusia tenía como objetivo la supresión de las clases sociales (Lenin, 1919). Luego de la revolución, el Es-

³ Al momento de escribir este tema, además de alimentos, productos de limpieza y gasolina, el bien visiblemente más escaso es el dólar.

tado asumió el control de la propiedad de los medios de producción y pasó a gestionar la economía en su conjunto. La asignación de los recursos pasó entonces a estar centralizada y dirigida a los fines que el Estado considerara pertinente. La planificación de la economía era un instrumento para alcanzar el desarrollo económico, que a su vez se entendía como un proceso rápido de industrialización (Lange, 1958). La planificación debía ser “activa” ya que no era solamente coordinar las actividades de la economía, sino que tenía que establecer las líneas de desarrollo económico del país (Lange, 1958: 6).

En términos generales en estas economías centralmente planificadas la asignación de recursos establece qué bienes y servicios reciben las empresas o sectores.⁴ Por contraposición, en las economías no planificadas los gobiernos planifican el *dinero* que van a destinar a las actividades del Estado (educación, salud, seguridad, defensa, entre otras) y las instituciones que reciben los fondos lo destinan a comprar bienes y servicios o pagar salarios.⁵ Con el dinero que reciben, las instituciones compran sus bienes y servicios en el mercado para llevar adelante sus fines.

La planificación de la economía sumado a la propiedad estatal de todas las empresas llevó a la desaparición de los mercados. Al ser la economía una gran empresa la asignación de los recursos no requiere un mercado para el intercambio, ya que esto funciona entre empresas no dentro de una empresa. Por tanto, los mercados solo tienen sentido en este sistema para el consumidor final. Sin mercados, las economías planificadas eran guiadas por los intereses, objetivos o deseos del planificador central y no necesariamente por el valor relativo de los productos que generan. Las decisiones de los gerentes de producción en las empresas no se guían por la obtención de beneficios, como en las empresas capitalistas, sino que siguen las reglas y objetivos impuestos por el planificador (Lange, 1936).

⁴ Si además hay racionamiento, también se establece que reciben los consumidores.

⁵ En más detalle, en Uruguay los recursos se asignan a partidas presupuestarias específicas y con esto queda establecido su finalidad, por ejemplo, cuando se asigna recursos al rubro 11.300 se está asignando para el pago de salario base —excluidas compensaciones de cualquier tipo— y esos rubros no pueden ser utilizados para otros fines. En este marco, los únicos recursos que pueden ser asignados de forma discrecional son los llamados de “libre disponibilidad”.

Durante la primera mitad del siglo xx la discusión en la ciencia económica se centró en el rol de los *precios* en economías planificadas (Dobb, 1933; Lerner, 1934; Lange, 1936; Hayek, 1945). Más allá del problema técnico de si pueden existir precios “de mercado” en una economía planificada que tengan un rol similar al de las economías de mercado (Lerner, 1934; Lange, 1936), uno de los principales problemas que se señaló al funcionamiento de las economías planificadas fue el del volumen de información que requieren los planificadores para tomar decisiones adecuadas y rápidas en la economía (Hayek, 1945). Llevar adelante la producción centralizada de múltiples mercados sometidos a *shocks* muy diversos con efectos locales y agregados, requiere obtener y procesar un volumen importante de información, destinar gente capacitada a la tarea. Este proceso es lento y costoso. Hayek (1945) sostenía que los mercados resolvían el mismo problema de forma descentralizada de forma más eficiente a través de los precios. Cuando los precios suben hay escasez relativa de los productos y esto lleva a aumentar la producción o al ingreso de nuevas empresas al mercado. Este proceso se da en forma espontánea entre los productores y consumidores de ese mercado, sin necesidad de que actúe ningún otro agente.

Por su parte, von Mises (1949) señala que la ausencia de precios de mercado lleva a que en las economías planificadas no se pueda saber que actividades son beneficiosas, ya sea para el planificador o la sociedad.⁶ Este es un problema mucho más relevante que el de procesar la información. Los precios en los mercados reflejan la escasez relativa de los productos, si los precios están subiendo esto es una señal para que los productores aumenten la producción o entren nuevas empresas. Es decir, los precios expresan la escasez relativa de los productos, lo que lleva a aumentar la producción. Además, los precios de mercado permiten evaluar el desempeño de las empresas ya que son la señal de su rendimiento. Las constantes intervenciones de precio en la economía centralmente planificada, hacen imposible determinar qué empresas son viables, dado que el precio de los insumos y productos no refleja

⁶ Este problema se puede observar en Cuba en la discusión sobre si 400 empresas están en pérdida o no, lo que es imposible de saber dado que los precios a los que venden están establecidos centralmente.

su escasez relativa, son un mero instrumento contable en donde la cantidad es la variable relevante. Esto impide conocer con exactitud cuantas del total de las empresas estatales son viables económicamente, es decir, pueden producir con algún beneficio. Con los precios controlados centralmente es imposible determinar cuando la asignación de recursos es eficiente.

Todas las economías enfrentan *escasez*, tanto sean planificadas como de mercado. La ciencia económica es el estudio de cómo asignar bienes escasos a fines múltiples, es decir, encontrar las mejores reglas para la toma de decisiones en entornos donde no se puede alcanzar todos los fines que la sociedad quisiera. Para los economistas mejores es equivalente a *eficientes*, es decir, encontrar la combinación de insumos que permite obtener el máximo de producción, evitar el desperdicio.

La escasez implica que toda decisión de política económica conlleva un *costo de oportunidad*: construir un hotel implica dejar de construir viviendas o escuelas. En economía el verdadero costo de cualquier actividad no es el costo de los productos o el esfuerzo de llevarlo a cabo, es el costo de las alternativas que se dejan de lado. El Estado, como cualquier otro agente económico, toma decisiones que tienen costos de oportunidad: comprar arroz implica dejar de comprar medicamentos, comprar gasolina dejar de comprar carne. Los costos de oportunidad pueden ser mucho más altos que el costo monetario; asignar gasolina para los carros en vez de la electricidad puede generar apagones, estos apagones pueden echar a perder alimentos o impedir la producción de las empresas que utilizan la energía eléctrica como insumos y las pérdidas pueden ser millonarias.

Los desarrollos del último siglo han permitido establecer medidas de bienestar —excedente del productor, excedente del consumidor, excedente social— para medir si los agentes económicos están mejor o peor ante alternativas de políticas. Estas herramientas permiten determinar cuál es la mejor medida entre las propuestas para alcanzar una determinada meta. Sin embargo, esta visión pasiva de los agentes ha evolucionado fuertemente con el desarrollo de la teoría de juegos en el último medio siglo. Consumidores, empresas y burócratas son agentes que alteran su comportamiento de acuerdo con las reglas que le impone el entorno. Este cambio en el comportamiento se realiza de forma estratégica: los agentes intentan manipular las reglas a su

favor si esto les permite obtener una ganancia mayor, y no siguen pasivamente los deseos de quien diseña las reglas.⁷ Algunos autores que escribieron sobre la planificación conocían estos problemas; Lange señalaba que el plan se podía llevar a cabo o bien a través de órdenes administrativas, utilizado inicialmente apelando al patriotismo y la conciencia socialista (Lange, 1958: 3), o bien utilizando incentivos económicos (Lange, 1958: 8).⁸ Los incentivos morales son acotados y funcionan siempre que los agentes vean sus beneficios.

Dobb (1933) señalaba que en una economía socialista las reglas de funcionamiento difieren de una economía de mercado. Sin embargo, un incentivo fundamental para la toma de decisiones son los precios, no importa el tipo de economía que se analice. Los *consumidores* lo son en cualquier economía, tienen sus preferencias –gustos– por bienes y servicios, los ingresos que reciben –por transferencias o por trabajo– y responden a los precios independientemente de quién los haya establecido. La publicidad o la propaganda influyen sobre los gustos, pero en cualquier caso los consumidores van a considerar los precios para elegir los productos. Lange señalaba que el racionamiento tenía sentido en una economía en donde los estándares de vida se encontraban en un mínimo psicológico (textual), pero que una vez que las economías crecían lo suficiente se debía reemplazar por un mercado para los bienes de consumo (Lange, 1936: 70). Una de las razones que llevaron a establecer precios bajos para los productos en economías planificadas es permitir el acceso a los consumidores de bienes o servicios a los que de otra forma no pueden acceder con sus ingresos.⁹

En términos generales, los consumidores responden cambiando su demanda en forma inversa a los cambios de precios: si el precio sube, los consumidores buscan alternativas y la demanda disminuye. Las políticas de precios bajos (como la que hay en Cuba), en términos de la comparación internacional, determinan que la demanda presione

⁷ Esta es una diferencia entre la literatura tradicional en economía, donde se supone que los agentes son individualistas y siguen su interés personal, de la literatura marxista donde los individuos siguen los intereses del colectivo y no el personal.

⁸ Sobre los incentivos económicos, el autor solo los menciona.

⁹ En las economías de mercado se utilizan transferencias dirigidas específicamente a la población vulnerable. Con esos ingresos los agentes compran los bienes que desean según sus preferencias, y el nuevo ingreso, a los precios de mercado.

sobre la cantidad de productos que se requiere producir. Si la energía eléctrica es gratis o su precio es muy bajo, todo el mundo instalará un aire acondicionado y pondrá la temperatura a 16 °C, aun cuando el funcionamiento eficiente es a 21 °C. Si los combustibles cuestan la décima parte del precio internacional del petróleo, habrá más autos circulando por más tiempo de lo que es adecuado. En ambos casos, los consumidores están actuando en forma consistente independientemente del sistema social imperante: si se quiere un determinado bien o servicio —un clima agradable— y el precio es irrisorio, se demanda del bien hasta la cuota o hasta que mis ingresos lo permitan. Es decir, aún en economías planificadas, los consumidores responden a los precios. Por el lado de la demanda, los precios son señales claras de la escasez relativa: si el precio es bajo o cero, se entiende que el bien es abundante.¹⁰

Es del lado de la *oferta* donde aparecen las diferencias entre las economías planificadas y las economías de mercado. Estas diferencias se manifiestan en la conjunción de tres factores: la planificación centralizada de la economía, la propiedad social de los medios de producción y el monopolio de las actividades de producción. Esta interacción se traduce en la imposibilidad de abandonar la escasez independientemente del grado de desarrollo de la economía. A vía de ejemplo, la economía soviética de la década de los años ochenta del siglo xx era mucho más desarrollada y rica que la economía rusa de la década de los años diez del mismo siglo, y sin embargo aún tenía problemas crónicos de escasez en productos básicos (Kenez, 2006). No es el caso de la economía china, que comenzó con una fuerte escasez y un muy bajo desarrollo económico al inicio de la revolución maoista y se desarrolló fuertemente en las últimas cuatro décadas (Naughton, 2007). ¿Qué explica estas fuertes diferencias? Sin lugar a duda existen múltiples fenómenos que pueden influir en trayectorias económicas tan diferentes, pero estos tres elementos sumados a la fuerte incorporación de China a los mercados internacionales son una gran explicación de los resultados.

Al asumir todos los procesos económicos el Estado, la economía se transforma en una gran empresa y al igual que las empresas en econo-

¹⁰ Esto no implica un cuestionamiento a la conciencia de clase de los cubanos.

mías de mercado se requiere asignar recursos entre las distintas unidades. El planificador tiene una tarea similar al gerente de una empresa en una economía de mercado, al determinar la cantidad de bienes que van a una u otra unidad de producción. En adelante cuando se haga referencia a empresas en economías de mercado y países centralmente planificados se nombrará como equivalentes organizaciones. Si dentro de una organización las distintas divisiones utilizan insumos unas de otras, entonces hay que fijar un *precio de transferencia* entre las distintas unidades (Radner, 1986).

Coase (1939) señala que dentro de una empresa es el empresario quien coordina las actividades en vez del mecanismo de precio. En las empresas –organizaciones– no hay mercados de compra y venta de productos, así que las reglas para transferir los bienes y servicios entre unidades y los precios que se determinen por estos son relativamente arbitrarios y pueden ser diseñados por la propia empresa (Radner, 1986: 6).¹¹ Por tanto en una economía donde todas las empresas son del mismo dueño los precios no dan señales para la toma de decisiones entre las distintas divisiones/establecimientos/empresas. La planificación no es muy diferente en una economía planificada, donde toda la economía es como una gran empresa, y en una empresa en una economía de mercado ya hay que fijar metas, verificar su cumplimiento y en caso de diferencias proponer ajustes.

Una diferencia entre ambas organizaciones está en la regla que se sigue para *medir* las metas: en las economías de mercado son los beneficios que obtienen las distintas unidades, mientras que en las economías planificadas es la cantidad de productos. La ejecución de la planificación en estas organizaciones se basa en la *autoridad*, ya que a diferencia de los mercados los recursos se mueven por decisiones jerárquicas. Un trabajador puede cambiar de empresa porque el salario o las condiciones laborales son mejores, pero dentro de una organización se mueve entre divisiones porque se le ordena que lo haga (Coase, 1939).

¹¹ El problema de los precios de transferencia es un complejo tema tributario también. Uno de los temas más complicados es determinar la tributación de productos cuando empresas en distintos países transan entre sí, dado que tienen incentivos a poner precios mayores donde los impuestos son menores.

Para el análisis de los problemas de las economías socialistas centralmente planificadas se expone el rol de la asimetría de información en economía, un fenómeno general que refiere a la forma de comportamiento de los agentes. Los agentes en cualquier organización tienen distinta *información* sobre variables relevantes para la toma de decisiones. Al suponer que hay un decisor que tiene que tomar una medida de política económica, por ejemplo, construir un hotel, el decisor no conoce el mercado ni lo opera, por lo que tiene que pedir a otra información. Esta no está públicamente disponible o el decisor no puede obtenerla por sí mismo, así que delega en otra persona para que se la entregue, la obtenga o la procese. El decisor se beneficia de obtener la información correcta, dado que si el hotel es exitoso puede, por ejemplo, conseguir recursos para financiar otros proyectos (por ejemplo, un hospital). En cambio, si la decisión es mala puede verse obligado a perder dinero –los hoteles son inversiones hundidas, una vez realizadas no se recuperan– o tener que sostener personal en una actividad no rentable –al mantener el hotel abierto–.

La interrogante es si el agente consultado tiene incentivos a revelar su información de forma honesta o utilizarla a su favor si esto le induce algún beneficio. Es decir, el decisor tiene un interés por el proyecto, suponiendo que es el planificador y ese es el interés de la sociedad, pero el agente consultado también tiene un interés –privado– y a la vez tiene o puede acceder a la información que el decisor necesita –por ejemplo, obteniendo materiales para la construcción que puede desviar o porque puede dirigir el negocio con posterioridad y obtener un salario o productos en especie–. En estos casos, los economistas suponen que los agentes no siempre van a informar de forma veraz al decisor, y se estudia en que marco –incentivos– si lo hace. El problema de *información asimétrica* entre un decisor y un agente informado está presente en todo momento y es independiente del sistema económico, es un problema de relación entre seres humanos.¹²

3.2. La triada: planificación, propiedad y monopolio

El primer paso de las economías socialistas luego de los procesos que llevaron a la toma del poder, ya sea a través de revoluciones –

¹² Un detalle del problema se puede encontrar en el capítulo 2 de Laffont y Martimort (2002).

China, Rusia, Vietnam— o la invasión —Polonia, Yugoslavia, Checoslovaquia, entre otros—, fue establecer la propiedad social de los medios de producción. Este proceso extingue la propiedad privada de los medios de producción, aunque mantiene la propiedad privada de algunos bienes personales de los ciudadanos. La *propiedad privada* de los bienes establece que quien la posee puede dar el uso que entienda al bien, excluir a terceros de utilizarlo y disponer del bien para venderlo o regalarlo a un tercero.¹³ La propiedad privada es distinta de los *bienes privados* que es una propiedad de los bienes. En particular, bienes privados son los que se pueden excluir a terceros de consumir el bien y cuyo consumo reduce la cantidad disponible para los demás —bienes rivales—,¹⁴ por ejemplo, el combustible es un bien privado dado que se puede excluir a la gente de su consumo —no le da gasolina si no paga—, además, lo que consume deja menos al que viene luego. El aire es un bien no rival, dado que en general existe en tal abundancia que el consumo que se haga no disminuye la cantidad disponible para otros.

Hacer cumplir los derechos de propiedad tiene costos, independientemente del sistema económico. En las economías capitalistas uno de los roles que se asigna al Estado es el de hacer cumplir los derechos de propiedad contra los riesgos de expropiación por parte del propio Estado o de privados. Leyes claras, acceso a la justicia y jueces capacitados, forman parte del marco institucional necesario para hacer cumplir estos derechos, por ejemplo, la *Property Rights Alliance* elabora un indicador de protección de los derechos —privados— de propiedad que muestra diferencias importantes entre países capitalistas.¹⁵

No existe una definición económica de propiedad social de los bienes similar a la de propiedad privada, pero se puede entender que en vez de ser un individuo o una entidad —empresa— la dueña de los bienes es el Estado, es decir, la propiedad social de los bienes se da cuando son propiedad privada del Estado, el representante de la sociedad. Es el Estado, o quien sus representantes designen, quien ejerce

¹³ Véase: Core-Econ. Propiedad privada. Disponible en: <https://www.core-econ.org/the-economy/book/es/text/01.html#propiedad-privada>.

¹⁴ Véase: Core-Econ. Bien privado. Disponible en: <https://www.core-econ.org/the-economy/book/es/text/50-02-glossary.html?query=bienes+privados>

¹⁵ Véase: Property Rights Alliance. International Property Rights Index 2023. Disponible en: <https://www.internationalpropertyrightsindex.org/>

los derechos de propiedad. En estas economías, la figura que asume el rol de “dueño” en términos de disponer el destino de los bienes es el planificador central, que es quien determina qué se produce, a donde van los recursos, quién los utiliza y cómo.

Si hacer cumplir los derechos de propiedad es costoso en las economías capitalistas, aun cuando el afectado por una violación de sus derechos está correctamente identificado, más aún en las economías socialistas donde el dueño del derecho y quien puede ejercer la reclamación es difuso. En particular, el “dueño” está lejos del proceso productivo, y esto da amplia potestad a quienes trabajan en la organización para disponer de los bienes —ya sean insumos o productos—, dado que es información privada el destino que le dan.

Este fenómeno está potenciado por la escasez crónica en estas economías como resultado de un conjunto de factores. Las políticas de bienes racionados, los que no se asignan por precio como los bienes de la libreta de racionamiento y el establecimiento de precios por debajo de los de mercado generan incentivos privados a desviar los recursos públicos al mercado informal. Es una reacción completamente racional: mis ingresos son bajos, pero tengo a mi alcance bienes escasos que otros quieren, pero no acceden, entonces puedo venderlos y obtener una fuente adicional de ingresos.

El fenómeno de desviar recursos de terceros para beneficio personal es bien conocido en la literatura económica de la teoría del agente principal y surge porque el principal no cuenta con instrumentos para disciplinar al agente debido a que este obtiene beneficios privados porque cuenta con mayor información. El resultado de la propiedad social de los medios de producción, las dificultades de hacer cumplir estos derechos y la escasez generalizada en estas economías es una primera fuente de ineficiencias: el desperdicio de recursos producto del robo y las dificultades para hacer que los productos sean utilizados en los destinos establecidos por el planificador.

Un segundo problema asociado a la propiedad social de los medios de producción refiere a la asunción de riesgos. Como señala von Mises los directores de empresa en las economías planificadas no corren los riesgos que si corren los empresarios en las economías de mercado: “todos los peligros y la inseguridad caen sobre la sociedad, el dueño

exclusivo de todos los recursos disponibles” (Mises, 1949: 705).¹⁶ Esto genera incentivos en los directores de empresas públicas a sobre demandar recursos para llevar adelante actividades que el planificador no está en posición de evaluar de forma adecuada (recordar el problema de información asimétrica).

Esto se ve agravado por la ausencia de medidas adecuadas de evaluar los resultados. Mientras que la medida de resultado de las empresas en economías de mercado es el beneficio económico –diferencia entre costos e ingresos–, en las economías planificadas es cumplir las metas cuantitativas. Estos dos elementos, ausencia de riesgo y evaluación cuantitativa de la gestión, potencian los incentivos a sobre demandar recursos para alcanzar las metas o llevar a cabo proyectos que benefician a los directores (si el proyecto es exitoso, me beneficio, si falla, paga el planificador).

En parte, la forma de limitar esta sobre demanda es imponer la planificación, donde se asigna un conjunto acotado de recursos a los directores. Pero esto lleva nuevamente al problema original: el planificador no sabe cómo es el proceso productivo y depende de un tercero interesado para asignarle los recursos. A su vez, este lo sabe y va a solicitar la mayor cantidad de recursos posibles –dado que no corre riesgos y permite con más facilidad cumplir las metas–, y el planificador responde imponiendo una restricción a los recursos que le asigna que no necesariamente está relacionado al propio proceso productivo.

A lo anterior se suma otra característica de las economías planificadas: el *monopolio*. En las economías de mercado existen monopolios en algunas actividades, pero no en todos los sectores de la economía. El monopolio es la excepción y no la regla en las economías de mercado, y en general hay normas que buscan fomentar la competencia entre empresas. La existencia de alternativas permite a los compradores –consumidores o empresas– la libertad de elegir sus productos y con esto los oferentes. Debido a la existencia de monopolios y garantías asociadas al empleo no es creíble que una empresa pueda cerrar. Este cierre implica la desaparición completa de los productos que produce, ya que debido a que las empresas son monopólicas no existen alter-

¹⁶ Por eso se utiliza director de empresa y no empresario para hacer referencia a los que dirigen las empresas estatales cubanas.

nativas. Los directores de las empresas saben que no hay alternativas para el planificador y esto los pone en posición de sobre demandar productos. El planificador termina asignando recursos a actividades que no son económicamente rentables, solo para sostener algo de producción, reproduciendo con esto la escasez general de la economía. Es el problema de las *restricciones presupuestales blandas* un problema dinámico de incentivos del planificador quiere cerrar a las empresas no rentables, pero como son monopólicas llegado el momento de hacerlo le resulta imposible; la amenaza no es creíble.

Monopolio y planificación se retroalimentan para potenciar la escasez y el desperdicio de recursos. La planificación central se basa en establecer metas medibles para el planificador y la empresa: tantos kilos de pollo para cada hotel, tantos galones de gasolina para empresa, tantas mesas para cada oficina y así sucesivamente. Sin embargo, para algunos bienes la cantidad no basta, se requiere establecer su *calidad*. Si bien la gasolina se puede verificar su calidad de octanos, ¿cómo podemos definir una “mesa”? ¿Es un escritorio o una mesa de comedor? ¿Es cuadrada o redonda? ¿De madera, compensado o metal? ¿A medida o estándar? ¿Se entrega o se instala?

En términos económicos, la planificación es un *contrato* que establece condiciones a las partes: se reciben estos bienes y tiene que entregar estos otros bienes o servicios a tales empresas, organismos o personas. El gran problema es establecer la calidad de los productos, donde la calidad incluye no solo las características físicas del producto sino también el momento de entrega. Aunque este último pueda ser establecido en el contrato, cuando hay monopolios es difícil de hacer cumplir y es fácilmente renegociable dado que no hay penalidades dentro de una organización.

En una economía de mercado obtener productos con la calidad buscada se puede resolver de dos formas. En primer lugar, reclamando judicialmente a la empresa que incumple los plazos de entrega por los daños y perjuicios. Constatado el daño ocasionado, la justicia obliga a pagar al demandado y el incumplimiento se transforma en una pérdida para esta empresa. Las empresas saben que esta posibilidad existe y esto las disciplina. Alternativamente, la empresa o el consumidor pueden recurrir a *proveedores alternativos* de los productos. Esto es una sanción aún más fuerte, ya que la empresa deja de tener

clientes y beneficios que es su medida de éxito en las economías de mercado. Eventualmente, hace quiebra y, a diferencia de las empresas en economías centralmente planificadas, sale del mercado, es decir, la competencia permite mejorar la asignación de recursos y castiga a las empresas ineficientes.

Previamente se mencionaron tres explicaciones a la escasez generalizada de productos: la ausencia de riesgo —producto de la propiedad social de los medios de producción—, la cantidad producida como medida de éxito —en vez del beneficio, la diferencia entre ingresos y costos— y el monopolio de las actividades productivas. Estos tres fenómenos llevaban a sobre demandar productos, lo que resultaba en la imposición de restricciones vía planificación, pero las empresas en economías planificadas tienen problemas adicionales que resultan en una menor productividad. La diferencia entre las empresas en economías de mercado y organizaciones en economías planificadas es el conjunto de instrumentos disponibles para que los agentes *revelen su información*. De los problemas de información privada más relevantes que enfrentan los gerentes o directores de empresa es lograr que sus trabajadores se esfuercen.¹⁷ Cuánto *esfuerzo* destinar a una tarea es en general información privada de quien lo realiza. Estar ocho horas en el trabajo no es señal de esfuerzo, solo de disponibilidad de tiempo. Los trabajadores pueden estar ocho horas mirando Facebook sin realizar ninguna tarea productiva.¹⁸ Cuanto más se esfuercen los trabajadores, mayor la probabilidad de que la producción de la organización aumente.¹⁹

Una solución para *incentivar* a los agentes a esforzarse es pasar riesgo a los trabajadores y atar el salario al resultado de la empresa pagando compensaciones variables con el resultado. Atar el salario al resultado de la empresa tiene sentido toda vez que exista una vinculación entre el esfuerzo y resultado; por ejemplo, si el tipo de cambio

¹⁷ Este es uno de los factores más mencionados en el caso cubano, la falta de productividad de las empresas; en otros términos, de sus trabajadores.

¹⁸ Cumplir el horario solo indica que el trabajador concurrió al lugar de trabajo, no que trabajó.

¹⁹ La vinculación entre esfuerzo y producción no es directa, ya que hay factores ajenos que pueden influir en el resultado, por ejemplo, la pandemia afectó el resultado de la industria turística a pesar de que los trabajadores pusieron su mayor esfuerzo en el trabajo.

fijado por el gobierno está en 120 pesos cubanos por dólar y el mercado paga 250, por más que los funcionarios se esfuercen en conseguir clientes, nadie querrá vender sus dólares. Por tanto, los trabajadores de las casas de cambio oficial no son responsables de que no haya ventas. Otra solución es que los trabajadores queden a cargo del emprendimiento, ya que todas las pérdidas y ganancias son de ellos y pagar un fijo al estado, como sucede con los taxis.

Así surge el problema de la interacción entre información asimétrica y planificación económica. La planificación establece metas en términos de productos que deben alcanzar las distintas unidades productivas. Los trabajadores tienen que esforzarse para alcanzar esa meta y esto tiene un costo para el agente.²⁰ Cumplir la meta puede permitir alcanzar un determinado beneficio extra al agente, pero también el riesgo de que el planificador revise las metas y las aumente. Es el llamado *efecto trinquete*: una vez que el trabajador cumple una meta, queda atrapado en un escalón más alto de producción (Roland, 2000). El trabajador lo sabe y se encuentra ahora con un problema dinámico: si cumple la meta gana algo en el corto plazo (si es que hay premios por cumplimiento de las metas), pero debe esforzarse más en adelante sin compensación si las metas se revisan al alza.

Si no se puede implementar incentivos positivos a cumplir las metas –premios por desempeño o traspaso de la propiedad– y los salarios son bajos en las economías planificadas, se puede recurrir a las sanciones. En las empresas es común que se pueda despedir a los trabajadores que no trabajan o que incumplen sistemáticamente las metas. Esto no es un instrumento disponible en las economías centralmente planificadas, donde las sanciones en el ámbito laboral –y muchas veces los premios– no responden a criterios económicos. Las economías centralmente planificadas garantizan el pleno empleo como una característica positiva del sistema, aunque en términos de incentivar esfuerzos es contraproducente.

Pero para que los trabajadores se esfuercen el salario tiene que pagarles al menos el esfuerzo. Si el salario que reciben les permite pagar un cartón de cigarros en el mercado informal, pues entonces nadie se esfuerza. Y la economía cubana paga salarios muy pero muy bajos,

²⁰ Nuevamente, el costo es en términos de costo de oportunidad, es decir, de la alternativa que puede realizar a estar en ese trabajo, típicamente, ocio.

lo que desestimula el esfuerzo. El movimiento de los trabajadores del sector público al privado, aún a profesiones más sencillas o menos motivantes, responde a que el salario que se ofrece es mayor. Por tanto, la productividad de las empresas cubanas es baja en parte debido a que los salarios no compensan esfuerzo de tipo alguno.

Los salarios son bajos por la interacción entre planificación y monopolio de las actividades productivas.²¹ En las economías de mercado las empresas tienden a competir por los trabajadores y el salario es uno de los instrumentos que utilizan para recompensar a los trabajadores valiosos (productivos). Al ser el gobierno el único empleador, esta competencia desaparece y aquel puede establecer un precio de monopsonista deprimiendo y homogeneizando los salarios.²² La ausencia de alternativas hace poco atractivo esforzarse y, parafraseando a Lange (1958) es difícil apelar al patriotismo durante seis décadas y obtener un retorno económico de acuerdo.

La homogeneidad de los salarios genera otro problema adicional de incentivos sobre los agentes, que es el de *selección* de la actividad laboral. En economías planificadas, donde los salarios tienden a ser similares —la política salarial tiende a estar muy comprimida dentro de una actividad y entre actividades— lo que puede ganar un ingeniero y un administrativo no es muy diferente, aun cuando el nivel de esfuerzo para ser ingeniero y trabajar como tal es en general mucho mayor.²³ Si los futuros trabajadores esperan salarios similares independientemente de la profesión que elijan,²⁴ pero deben realizar esfuerzos ma-

²¹ Otra de las razones puede estar relacionada a la visión desde el lado de la oferta del costo de los bienes, o teoría objetiva del valor. De acuerdo a Marx (1867[1990], tomo 1, sección primera), el valor de los bienes depende del trabajo necesario para producirlos, los que a su vez están atados al costo de los productos necesarios para la subsistencia de los trabajadores. Si el precio de estos productos es bajo, entonces el salario del trabajador puede ser bajo y el precio final de los productos también. No hay en esta teoría rol alguno para la demanda, y los trabajadores y consumidores —o el mismo agente en su doble rol— es completamente pasivo y responde solo al valor de la canasta de consumo.

²² La homogeneidad de los salarios es otro de los postulados de las economías centralmente planificadas. Es decir, es una restricción en los hechos a las herramientas disponibles para aumentar los incentivos al esfuerzo de los trabajadores.

²³ Al menos en términos de tiempo y dedicación al estudio.

²⁴ Las profesiones que pueden cambiar la trayectoria de largo plazo de la economía son en general las que requieren mayor tiempo y dedicación de estudio.

yores en algunas de estas, entonces seleccionan las actividades que requieren menos esfuerzo personal.²⁵ Este tipo de selección genera desperdicio de talentos –capital humano– que son necesarios para el crecimiento y desarrollo del país.

En resumen, la interacción entre planificación económica, propiedad estatal y monopolio conspiran para generar *incentivos* a la producción y a la eficiencia –uso racional– del uso de los recursos. La planificación establece metas cuantitativas donde la medida de éxito es su cumplimiento, generando incentivos a sobre demandar recursos debido a que los directores no son los dueños de los medios de producción. Asimismo, al enfrentar monopolios en todos los sectores, es imposible hacer creíble el cierre de empresas. Por último, el monopolio de la demanda de trabajo permite deprimir los salarios y, sumado a políticas de pleno empleo y homogeneidad salarial, conspiran a incentivar el esfuerzo de los trabajadores. ¿Qué hicieron los países con economías centralmente planificadas para crecer de forma exitosa? Modificar las tres características mencionadas: abandonar la planificación (crear mercados para tener precios y adoptar los beneficios como medida de éxito), permitir el ingreso de empresas en los mercados, y transferir la propiedad a los trabajadores.

Bibliografía

- Coase, R. (1939). The Nature of the Firm. *Economica*, 4(16), 386-405.
- Dobb, M. (1933). Economic Theory and the Problems of a Socialist Economy. *The Economic Journal*, 43(172), 588-598.
- Hayek, F. (1945). The Use of Knowledge in Society. *American Economic Review*, XXXV(4), 519-30.
- Holmström, B. (1999). The Firm as a Subeconomy. *Journal of Law, Economics & Organization*, 15(1), 74-102.
- Kenez, P (2006). *A History of the Soviet Union from the Beginning to the End*. Segunda edición. Cambridge University Press.
- Laffont, J. J. and Martimort, D. (2002). *The Theory of Incentives. The Principal-Agent Model*. Princeton University Press.

²⁵ Alternativamente, los que tengan mayores capacidades serán los primeros en abandonar el país (la “empresa”). Gran parte de los primeros emigrados en Cuba fueron profesionales.

- Lange, O. (1936). On the Economic Theory of Socialism: Part One. *The Review of Economic Studies*, 4(1), 53-71.
- Lange, O. (1958). The Role of Planning in Socialist Economy. *Indian Economic Review*, 4(2), 1-15.
- Lenin, V. (1919). La economía y la política de la dictadura del proletariado. En *Pravda*, número 250. Disponible en: <https://www.marxists.org/espanol/lenin/obras/1910s/7xi1919.htm>.
- Lerner, A. (1934). Economic Theory and Socialist Economy. *The Review of Economic Studies*, 2(1), 51-61.
- Marx, K (1867). *El capital*. Tomo 1. El proceso de producción del capital. Moscú: Editorial Progreso. Disponible en: <https://www.marxists.org/espanol/m-e/capital/karl-marx-el-capital-tomo-i-editorial-progreso.pdf>
- Naughton, B. (2007). *The Chinese Economy. Transitions and Growth*. The MIT Press.
- Radner, R. (1986). The Internal Economy of Large Firms. *The Economic Journal*, 96 (Suplement: Conference Papers), 1-22.
- Roland, G. (2000). *Transition and Economics. Politics, Markets, and Firms*. The MIT Press.
- Von Mises, L. (1949). Human Action. A Treatise on Economics. Disponible en: https://cdn.mises.org/Human%20Action_3.pdf?token=Xy-00qyUC

CAPÍTULO 4

*Ricardo Torres Pérez, Ileana Díaz Fernández
y Alejandro Moya Valdés*

LAS EMPRESAS ESTATALES EN ECONOMÍAS CENTRALMENTE PLANIFICADAS

El modelo de economía centralmente planificada surge en la Unión Soviética como resultado del triunfo de la Revolución de Octubre de 1917. Luego de las fases de Comunismo de Guerra (1917-1921) y Nueva Política Económica (1922-1928), ese modelo comienza a tomar forma en 1928. A partir de este año se implementan los planes quinquenales, que dieron forma al modelo de economía planificada centralmente, que luego fue ensayado en los países de Europa del Este, China, Vietnam y Cuba, aunque con características específicas y duración variable en cada caso.

Las economías centralmente planificadas mostraron en su momento éxitos indiscutibles en la industrialización, al asignar los recursos desde un centro hacia las metas propuestas. El modelo centralizado otorga al Estado discrecionalidad en la asignación de recursos para el cumplimiento de los planes. El alto nivel de centralización permite movilizar rápidamente recursos económicos a gran escala para ejecutar proyectos masivos, crear la base industrial y cumplir objetivos sociales, lo que puede restringir el consumo a favor de una mayor inversión de capital para el desarrollo económico.

Sin embargo, el exceso de centralidad hasta los mínimos detalles reduce la flexibilidad y las posibilidades de resiliencia que requiere una economía. Al comparar los resultados económicos de estos países con economías de mercado, se observa que las ganancias de productividad fueron modestas, aspecto que limitó el progreso subsiguiente.

Las economías centralmente planificadas se han caracterizado fundamentalmente por tres aspectos esenciales: la propiedad estatal

como forma de propiedad dominante, la coordinación burocrática o planificación central como mecanismo dominante de coordinación y de asignación de recursos, y en el orden político, la existencia de un grupo que ejerce liderazgo, mediante un partido único, que asegura la permanencia del modelo (Fernández, Torres, 2020; Kornai, 2016).

La propiedad estatal es la primera característica central de una economía planificada, donde los medios de producción y distribución son controlados y dirigidos por el Estado en representación de los intereses de todos los ciudadanos. Asimismo, todas las actividades económicas (producción, distribución, intercambio y consumo) son planificadas y coordinadas por una autoridad central del Estado para racionalizar y evitar excedentes, principio entendido como “coordinación administrativa”. La economía no está impulsada por leyes de oferta y demanda como ocurre en el capitalismo, sino que responde a un sistema de instrucciones verticales que transcurren fundamentalmente desde la autoridad central hacia todos los actores. Estas instrucciones toman la forma de planes anuales y quinquenales mediante los que se establecen los objetivos económicos y sociales para cada empresa, sector y región del país. Entre otros aspectos no menos importantes de la coordinación centralizada se encuentran las relaciones laborales, el sistema de precios, el sistema financiero y las relaciones económicas externas.

Las relaciones laborales en cuanto a organización de los salarios y de la fuerza de trabajo, como norma se encuentran orientadas centralmente mediante normativas y procedimientos que fijan escalas salariales (bajo el principio de igual puesto de trabajo igual compensación) y se establecen clasificadores de cargos que disponen las exigencias formales y la descripción del puesto de trabajo, todo esto incrementa la cantidad de empleados más allá de lo que es racional. Al mismo tiempo a las empresas les resulta prácticamente imposible despedir a sus trabajadores.

Los precios cumplen una función contable, pues son fijados centralmente y no reflejan el movimiento de bienes y servicios, normalmente escasos. El mercado de bienes y servicios está condicionado por la planificación y asignación de recursos y solo funciona de modo muy limitado el mercado de consumo final. También coexisten mercados oficiales y paralelos legales e ilegales. El sistema bancario es estatal, con un

elevado control sobre los flujos monetarios y financieros. Es un sistema altamente regulado y limitado, que no está abierto a flujos externos de financiamiento. En las relaciones económicas externas prevalece el monopolio estatal al comercio exterior, que se combina con un mecanismo cambiario basado en tipo de cambio único, fijo, rígido, que no expresa las condiciones reales de competitividad externa de la economía.

El modelo socialista posee un grupo características, algunas ya descritas, que favorecieron la consecución de metas sociales en las primeras etapas. Pero la propia dinámica del sistema genera un grupo de problemas que obligan a los organismos planificadores a sortear obstáculos constantemente para buscar alternativas que favorezcan el impulso económico necesario. Entre las características que se pueden reconocer como problemas están las restricciones por los recursos, la reproducción de la escasez y la economía de succión.

El impulso a la expansión, característico de este modelo, es una regularidad conductual común a planificadores y gerentes, motivados por la autoidentificación con sus instituciones, lo que pasa es que no existe una autorrestricción financiera al impulso a crecer (Kornai, 1981). Los gerentes solicitan recursos a menudo más de lo que realmente necesitan para el cumplimiento y sobrecumplimiento del plan, como principal objetivo de las empresas, dejando para un segundo plano otros indicadores como productividad, rentabilidad y beneficios. Esto sin tener en cuenta la optimización de capacidades productivas y recursos puestos a disposición de la producción.

En este tipo de economías el crecimiento es en lo fundamental por vía extensiva, pero paulatinamente es menos productivo y tiende hacia el estancamiento y la crisis. El crecimiento se caracteriza por la ineficiencia y las dificultades para generar endógenamente avances tecnológicos. Las autoridades centrales definen la distribución de los insumos que permiten cumplir las metas, teniendo en cuenta los requerimientos de cada unidad, la disponibilidad, sus prioridades y necesidades, en ausencia de parámetros de eficiencia. Si finalmente las empresas incurren en errores de cálculo, sufren algún contratiempo o por alguna otra razón no se alcanzan los objetivos económicos y no se cumple el plan, la empresa no es capaz de autofinanciar su funcionamiento para el próximo ciclo económico y el Estado auxilia en última instancia a estas unidades en problemas (Erquizio, 1991).

Este comportamiento de las autoridades centrales, rescatando y manteniendo a flote empresas insolventes, que deberían ser disueltas y en cambio son subsidiadas o refinanciados sus déficits, evidencia una actitud “paternalista” del Estado con respecto a las empresas. Esto es consecuencia de la ausencia de restricciones presupuestarias fuertes (Erquizio, 1991), que obliguen a cada institución a dar el máximo esfuerzo, optimizar recursos, invertir en nuevas tecnologías, productos o servicios, aumentar la eficiencia con la que se produce y disminuir costos. La falta de incentivos adecuados provoca una gran lentitud en los procesos de cambio tecnológico y las necesidades de innovación, que se vuelven una constante en el sistema. El alcance de los efectos de las restricciones presupuestarias blandas se convierte en una característica distintiva en estas economías, lo que permite mantener su funcionamiento, pero con bajos estándares de eficiencia.

Esta suma de fenómenos provoca que la restricción por los recursos físicos sea el aspecto limitante del crecimiento del sistema socialista, derivando en una economía restringida por la oferta, con mercados dominados por los oferentes. Esto deriva en una extrema tensión de los recursos reales existentes, con los que se pueda contar ya sean capital, fuerza de trabajo, materias primas, energía, capacidades productivas instaladas, importaciones, piezas de repuesto, entre otros. Esto genera la posibilidad de que constantemente se produzcan incapacidades, expresión crónica de la economía de escasez, conocida como “reproducción de la insuficiencia”. Los niveles de producción nunca alcanzan a satisfacer la demanda y necesidades de la población. Como resultado, esta situación propicia el efecto de “economía de succión”, ya que la demanda prácticamente insaciable de recursos tiende a vaciar los inventarios tanto de productos terminados, bienes intermedios como de insumos productivos. Los niveles de producción son tales que antes de poder renovar los inventarios ya estos fueron puestos en función del siguiente ciclo productivo o simplemente a la venta (Erquizio, 1991).

4.1. Las empresas estatales

La empresa estatal es el actor económico fundamental en este modelo. Está encargada de llevar a cabo las funciones de producción, distribución e intercambio de bienes y servicios para el funcionamiento de la economía nacional, con la misión de asegurar el desarrollo eco-

nómico y beneficio social del país, según el nivel de optimización de recursos y rentabilidad que sea capaz de alcanzar, siguiendo las normativas de nivel central, con la meta principal de cumplir el plan.

De forma general, las decisiones productivas relevantes para la empresa se toman a nivel central. Se verifica la existencia de un principio rígido de jerarquía en los planes económicos, correspondientes a una estructura vertical de relaciones entre las distintas unidades, agentes, instituciones y áreas económicas, por tanto, la transmisión de las decisiones del nivel superior al inferior. Por último, la función relativamente pasiva de la moneda en el ámbito de la propiedad estatal, en las relaciones entre los órganos de la administración económica y las empresas, e incluso en las propias relaciones interempresariales.

Cualquiera que sea el mecanismo utilizado para la toma de decisiones, las de tipo macroeconómico se toman a nivel centralizado y las de consumo y elección de empleo las toman, como norma, los individuos de forma descentralizada (Brus, 1978). El problema reside en dónde se toman las decisiones corrientes. Si es a nivel central se considera un modelo de socialismo centralizado o la “forma clásica de economía socialista” según János Kornai. Si en cambio se toman desde las unidades productivas, en el marco de relaciones de mercado, es entonces un modelo descentralizado de socialismo, conocido como “socialismo de mercado” (Erquizio, 1991).

4.2. Agente y principal

El aumento de tamaño de las empresas complejiza las tareas de gestión, por lo que los propietarios se van separando de estas funciones, dándoles paso a empleados profesionales que poseen conocimientos y habilidades. Este proceso hace referencia a la llamada “teoría de agencia” la cual postula que “una relación de agencia es un contrato en virtud del cual una o más personas —el propietario— le encarga a otra persona —el agente— realizar algún servicio en su nombre, que implica delegar alguna autoridad para que el agente tome decisiones” (Jensen, Meckling, 1976: 308). La teoría postula que, si ambas partes toman decisiones para maximizar su bienestar, lo más probable es que en muchos casos las decisiones del agente no sean coherentes con el máximo bienestar alcanzable para el principal.

En el socialismo, las empresas tienen un dueño, todos los ciudadanos (el principal original), que delega las decisiones sobre la administración de aquellas en el Estado (el agente intermedio), quien a su vez encarga a otras personas –empresario/directivo– para que las dirijan (los agentes últimos), por tanto, el fenómeno de la separación está presente, ya que la propiedad social se materializa a través del Estado como un representante de la ciudadanía.

El postulado central de la teoría de agencia es que el principal –el dueño– delega autoridad en el agente y sus relaciones se basan en el control, debido a que los intereses de los agentes frecuentemente difieren de los intereses del principal y que los agentes generalmente poseen mejor información sobre sus acciones que los principales (Kiser, 1999). Otra característica es que la teoría se inclina más a ver los problemas del lado de la agencia que del principal, sin analizar los aspectos de cooperación y coordinación (Díaz, 2016). En el socialismo la alineación de intereses entre los directivos y el Estado como representante del dueño (los ciudadanos), como agentes que velan por el bienestar del pueblo se da por descontada, pero en la práctica se ha verificado una desalineación. Lo cierto es que no se ha logrado la conjugación de intereses individuales, colectivos y sociales.

Las organizaciones son dirigidas por encargo de los propietarios, mediante un contrato, por el que se le otorga autoridad para la toma de decisiones y deben proponerse incentivos para alinear los intereses y reducir las asimetrías de información, al tiempo de que exista control de parte del propietario. La asimetría de información entre directivo y propietario es muy clara, aunque poco se refleje como beneficio para el empresario, pues puede que los directivos tengan mejor información sobre su sector de negocio, pero como los planes son decididos desde niveles superiores, parece entonces que el Estado (la burocracia en este caso) tiene más y mejor información que los empresarios.

Por último, el contrato entre las partes –propietario/estado y agente/directivo– en la práctica no existe formalmente. El plan establece los objetivos que el directivo debe cumplir, pero los incentivos no están reflejados legalmente en ninguna parte y lo que se verifica es un tratamiento igualitario que no permite definirlos de forma diferenciada. El contrato es un aspecto central en la relación entre las partes, la esencia radica en cuál es el mejor contrato posible teniendo en cuenta

las características personales, de la organización y la información. El tipo de contrato ideal puede incluir incentivos orientados al comportamiento o los resultados y no solo el salario, sino también atributos de promoción (Díaz, 2016). En general las empresas estatales poseen, como norma, múltiples principales intermedios, ya que no existen reglas claras de quién asume el papel de dueño y tanto entidades reguladoras como sectoriales adoptan tal condición.

Un elemento importante es el control y el riesgo, el principal aporta patrimonio o capital a riesgo y debe controlar la gestión del agente. La aversión al riesgo por temor a perder el patrimonio es muy fuerte, aunque no excluye la posibilidad de tomar decisiones no fundamentadas. El control es condición de este sistema, ya que el mecanismo administrativo es por naturaleza controlador y además no existe confianza en los agentes, en su mayoría designados por confiabilidad política, más que por condiciones técnicas y profesionales.

4.3. Restricciones presupuestarias débiles

El término “restricciones presupuestarias blandas” se refiere a un conjunto de fenómenos que fueron identificados por el economista húngaro János Kornai en la década de los años setenta del siglo xx. Este economista describió por primera vez este síndrome a raíz de la introducción de algunas reformas de mercado en la economía húngara.

Como norma, las empresas enfrentan una restricción presupuestaria que se origina a partir de que deben cubrir todos sus gastos con sus ingresos y patrimonio inicial. Esta restricción es “blanda” si existen otras organizaciones (externas a la empresa) que están dispuestas a cubrir todo o parte del déficit que estas pueden generar. La restricción es “dura” si la empresa solo puede gastar tanto dinero como tiene. Es decir, debe cubrir sus gastos con los ingresos de sus ventas. Las empresas pueden acudir al crédito, pero el banco aplica criterios uniformes y conservadores para otorgar préstamos y lo hace estrictamente como un adelanto de las ventas futuras.

La “dureza” de la restricción se aprecia en dos dimensiones fundamentales: sobrevivencia, si las dificultades financieras persistentes conducen a la empresa a la bancarrota entonces la restricción es dura; crecimiento, la empresa se expande sobre la base de sus propios re-

cursos, o tiene una posición y perspectivas tales que ante acreedores conservadores es capaz de asegurar un préstamo para inversiones.

Si la restricción se expresa y es percibida como dura, se constituye en un requisito ex-ante, que moldea las expectativas de los administradores. Estas no se forman de manera aislada a corto plazo, sino que se estructuran sobre la base de la experiencia adquirida en un periodo de tiempo suficientemente largo. Cuando la mayoría de los administradores están convencidos de que la salud financiera de la empresa no determina su futuro, entonces se afirma que la restricción es “blanda”.

En el estudio que realiza Kornai y el análisis de otros economistas se observa que las empresas estatales se muestran desinteresadas por mejorar sus resultados económicos a pesar de la introducción de mecanismos de mercado, producto de la protección estatal. Incluso si estas empresas incurren en pérdidas, el presupuesto central cubre estas deficiencias con subsidios u otros instrumentos de transferencia. Evidentemente es difícil mantener indefinidamente empresas con déficits permanentes sin afectar el comportamiento de la economía en su conjunto.

Algunas las razones que explican los rescates y ayudas continuas son:

- *Por intereses económicos de la entidad al rescate:* ya sea un banco, un inversor o el propio gobierno central. El hecho de seguir invirtiendo en una empresa no solvente puede tener múltiples razones, como mantener el ciclo productivo, porque produce algún componente necesario para otro producto final; porque las pérdidas serían mayores si se disolviera la empresa luego de la inversión inicial por costos hundidos que son irrecuperables, lo que evita efectos de derrame económico.
- *El paternalismo:* sobre todo cuando las empresas son de propiedad 100 % estatal. El Estado se siente en la obligación de rescatar estas entidades, antes de desprenderse de estas. Mantienen a flote estas empresas, porque consideran que cumplen una función realmente necesaria, a pesar de sus resultados económicos. Por lo general son empresas que tiene un fin social (directo o indirecto o al menos así entendido), por tanto, el gobierno necesita de su funcionamiento, aunque sea deficiente desde el punto de vista económico, para cumplir premisas y conquistas sociales, como servicios públicos o

abastecimiento de alimentos. Y así evita situaciones de desempleo o despidos masivos.

- *Motivaciones e intereses políticos*: del grupo encargado de tomar las decisiones, por lo general el partido comunista o el grupo que ejerce liderazgo, asegura así el funcionamiento del modelo y mantiene el control en sectores específicos, o estratégicos. Igualmente, se aplica a ejes económicos de importancia para los ingresos externos.
- *Motivos de reputación*: en empresas multinivel, si alguna unidad en específico termina sus operaciones con déficit por motivos de reputación, los líderes o directivos superiores se ven interesados y comprometidos en rescatarlas, pues su colapso afecta la imagen de la entidad en general. En esta situación es preferible asumir sus pérdidas como propias, antes de sacrificar esta parte del sistema. Este es un motivo interesante, ya que, hasta cierto punto, limita la autonomía en empresas de base, a la hora de tomar decisiones arriesgadas, en la búsqueda de mejoras, sabiendo que serán respaldadas por organismos superiores, que se encargarán de solventar sus problemas en caso de no obtener beneficios económicos.

Los canales para “ablandar” las restricciones se pueden separar en tres grandes grupos, con funciones y mecanismos diferentes, pero con el mismo objetivo de rescatar una empresa improductiva: instrumentos fiscales —subsidios estatales—, medios crediticios y métodos indirectos.

El primero de estos grupos, y con mayor peso, consiste en medios fiscales, ya sean en formas de subsidios para la empresa estatal o concesiones sobre las obligaciones impositivas, que puede ser una reducción, una posposición e incluso una exención de impuestos. El segundo medio es el crédito, en sus diferentes expresiones. El Estado se encarga de compensar a los bancos que extienden créditos a empresas que bajo criterios conservadores no pueden obtener préstamos. Los bancos, en última instancia, también son empresas estatales.

Un último grupo de instrumentos se basa en varios medios indirectos para el mantenimiento de la actividad de una empresa de interés gubernamental. Consiste en la aplicación de medidas, que no son necesariamente para salvar a una empresa de la bancarrota, sino más bien, para asegurar su actividad comercial o su dominio en un cierto mercado. Con este fin el gobierno puede aplicar diferentes políticas ya sean

comerciales, como restricciones administrativas al comercio de un cierto producto de importancia social o estratégico o arancelarias, como el aumento de impuesto a las importaciones, aumentando las barreras a la entrada al mercado nacional de productos extranjeros, lo que favorece la producción y realización de productos nacionales o simplemente limita la capacidad de otras entidades que operan en este sector.

4.4. Efecto trinquete

El término “efecto trinquete” fue acuñado por el economista Joseph Berliner en 1952 en su análisis del comportamiento gerencial en empresas soviéticas. En estas empresas los directivos recibían bonificaciones, que aparentaban ser fuertes incentivos para cumplir los planes de producción, incluso para el sobrecumplimiento. Cada punto porcentual sobre el objetivo era recompensado con bonificaciones adicionales. Sin embargo, la actitud de los gerentes era conservadora a pesar de los incentivos, los planes no se sobrecumplían más allá del 2 %. La explicación de Berliner para este comportamiento conservador era que los gerentes temían que, con un aumento de la producción, el objetivo del próximo año aumentase en una proporción similar. Produciendo un 10 % más, realmente sus bonificaciones serían mayores, pero también sus planes de producción para el próximo periodo, y esto debido a las prioridades de la dirección central del país de financiar o subsidiar otras empresas que contrariamente no alcanzan a cumplir sus planes. En este escenario, los bonos tienden a ser menores a mediano plazo.

Esto no generaba incentivos positivos, más bien desmotivación en directivos y trabajadores, conscientes de que sus excedentes a final del periodo son expropiados para cubrir otras demandas y no para el propio desarrollo y crecimiento de la empresa. De esta forma el efecto trinquete y las restricciones presupuestarias suaves están conceptualmente relacionados por su capacidad de potenciarse uno al otro, por las necesidades crecientes que tienen empresas ineficientes de succionar y extraer más recursos provenientes de empresas exitosas.

4.5. Reforma de la empresa estatal

En economías socialistas planificadas, una reforma económica a nivel de empresas de propiedad estatal, no es más que la introducción

de medidas en favor de un cambio estructural necesario en el entramado empresarial. Para mejorar su funcionamiento económico se introduce la necesidad de hacer énfasis en principios de eficiencia en la gestión, como la meta principal de cada entidad. Para alcanzar este objetivo, hay que tener en cuenta aspectos fundamentales, que representan una transformación respecto al funcionamiento y la mentalidad socialista, que permitan cambios reales en el mecanismo de dirección de la economía centralizada y, en última instancia, la modificación de su modo de funcionamiento.

El principio más importante es lograr que las decisiones corrientes sean tomadas de forma descentralizada, desde la empresa, por las juntas directivas, por los gerentes y con la participación de los trabajadores. De esta forma se acercan las decisiones importantes a los centros productivos, donde tiene lugar realmente el hecho económico. Esto permite que las partes implicadas, tanto directivos como trabajadores, se sientan verdaderamente comprometidas con su trabajo, con los objetivos planteados por estos mismos, creando un mayor compromiso con sus funciones personales y con los objetivos económicos de la empresa, más allá de tener que cumplir el plan.

El segundo principio a tener en cuenta es lograr que la interacción entre empresas se dé en condiciones de mercado y con uso activo del dinero (Erquizio, 1991). Es necesario entender la necesidad de que las empresas puedan coincidir en espacios de mercado, tanto para la obtención de insumos como para la realización de la producción. Lo que favorece negociaciones entre estas, donde cada entidad defiende sus propios intereses. Por tanto, la unidad productiva se ve necesitada de disminuir costos y optimizar recursos para ser competitivas, rentable y aumentar sus beneficios. Estas medidas tienden a disminuir el grado de paternalismo por parte del Estado respecto a las empresas, con un consecuente aumento de la autonomía empresarial para la toma de decisiones, endureciendo las restricciones presupuestarias para las empresas.

A partir de la experiencia de reestructuración en Hungría, János Kornai reflexionó sobre las dificultades de una reforma, exponiendo que la necesidad de establecer principios de eficiencia económica como contenido fundamental de la reforma en economías planificadas, entra en contradicción con los principios éticos del socialismo. Su

razonamiento permite examinar críticamente las reformas en economías planificadas.

Se puede decir que cualquier sistema económico se caracteriza por cinco *principios de eficiencia* (Bauer, 1978):

- *Eficiencia 1*: los incentivos materiales y morales son necesarios para estimular el mejor desempeño de administradores y trabajadores en la producción.
- *Eficiencia 2*: el cálculo de beneficios y costos debe ser cuidadoso; los escasos recursos deben ser usados racionalmente. Las producciones no eficientes deben terminar.
- *Eficiencia 3*: se debe procurar un rápido y flexible ajuste a las condiciones externas.
- *Eficiencia 4*: los administradores deben estar dispuestos al riesgo y la innovación.
- *Eficiencia 5*: en cualquier decisión los administradores deben asumir responsabilidad personal, tanto en asuntos que están a su cargo como en las decisiones tomadas.

En contraposición se encuentran los *principios de ética socialista* (Erquizio, 1991):

- *Ética 1. Principio de salario socialista*: todos deben tener empleo y a igual trabajo, igual pago.
- *Ética 2. Principio de solidaridad*: los débiles deben ser ayudados.
- *Ética 3. Principio de seguridad*: todos los miembros de la sociedad deben sentirse seguros, es básica la garantía de pleno empleo permanente.
- *Ética 4. Principio de interés general*: este tiene prioridad sobre el interés particular, igualmente tienen prioridad los intereses de largo plazo.

La contradicción entre ambos grupos de principios puede ser estudiada a partir de la introducción de incentivos ligados a la ganancia o criterios para la sobrevivencia y crecimiento de la empresa estatal, que generalmente caracterizan las reformas económicas en el socialismo. Si se introducen primas que incrementen los salarios ligados a mayores ganancias (*eficiencia 1*), esto puede entrar en contradicción con el principio de que, a igual trabajo, igual pago (*ética 1*), puesto que las ganancias

pueden diferir por factores ajenos a los trabajadores, como un mejor manejo gerencial o mejores equipos, lo que provoca frecuentemente presiones políticas y sindicales para nivelar los ingresos nuevamente, provocando una pérdida de efectividad en la reforma.

Si en cambio se aplica el segundo principio, que implica una restricción presupuestaria fuerte para las empresas mediante un estricto cálculo de costos y beneficios (*eficiencia 2*), las quiebras pueden ser inevitables en contra de los principios de solidaridad y seguridad (*ética 2 y ética 3*), puesto que en el socialismo no se puede dejar a su suerte a una empresa débil, ni ningún trabajador debe temer por su futuro. Esto implica que no habrá quiebras, que de una forma u otra el Estado rescatará estas empresas. Lo cierto es que la vigencia de los principios *ética 2 y ética 3* conducen a una actitud perezosa por parte de todo el personal, pues si la supervivencia de la empresa está garantizada, la responsabilidad de los administradores no es clara, lo que va contra el principio de responsabilidad (*eficiencia 5*). De esta forma es difícil imponer disciplina a los trabajadores, pues en condiciones de pleno empleo estos pueden conseguir otro trabajo (Erquizio, 1991).

Toda reforma económica en el socialismo necesariamente encuentra estos dilemas y contradicciones. Para Kornai cualquier sistema real es construido con base en compromisos prácticos entre principios y requerimientos mutuamente contradictorios. La búsqueda de la perfección hace de la reforma un proceso continuo (Kornai, 1980).

Es un proceso continuo preñado de contradicciones, pero donde la única forma de ofrecer “garantías sociales”, es si el sistema es capaz de lograr eficiencia y crear riquezas y es un proceso que en su contradicción debe generar un círculo virtuoso a favor del crecimiento y desarrollo de toda la sociedad

Bibliografía

- Bauer, T. (1978). Ciclos de inversión en economías planificadas. *Acta Oeconómica*, 21(3).
- Díaz, I. (2016). La empresa estatal cubana: un análisis de las transformaciones a la luz de la teoría de agencia. *Revista Temas*, (44), 112-132.
- Erquizio, A. (1991). *La crítica del socialismo centralmente planificado. El aporte de Janos Kornai. socialismo: teoría, crisis y reformas*. México: Universidad de Sonora, pp. 87-123.

- Fernández, O. y Torres, R. (2020). Las empresas estatales en las economías de planificación central: el caso cubano e ideas para su transformación. *International Journal of Cuban Studies*, 12(1).
- Jensen, M. C. and Meckling, W. H. (1976). Theory of the firm: Managerial behavior, Agency costs and ownership structure. *Journal of Financial Economics*, (31).
- Kiser, E. (1999). Comparing varieties of agency theory in economics, political science, and sociology: An illustration from state policy implementation. *Sociological Theory*, 17(2).
- Kornai, J. (1980). Soft and Hard Budget Constraints" *Akadémiai Kiadó Acta Oeconomica*, 25 (3/4), 15.
- Kornai, Janos, (1981). "Some properties of the Eastern European growth pattern," *World Development*, Elsevier, vol. 9(9-10), pages 965-970.
- Kornai, J. (2016). Clarifications and additions in the light o experiences in the post-socialist region. *Acta Oeconomica*, (48), 1-2.

ENTORNO MACROECONÓMICO Y TRANSFORMACIÓN EMPRESARIAL

La transformación del sistema empresarial cubano implica una profunda reinención de las normas, reglas, valores e instituciones que moldean el comportamiento de las empresas. Dentro de ese ecosistema resulta esencial la estabilidad de las variables macroeconómicas como referente para una asignación eficaz de recursos a través de los mercados de factores, bienes y capitales.

La experiencia internacional muestra que la inestabilidad del contexto macroeconómico perjudica considerablemente la operatividad de estos mercados y ejerce un efecto negativo sobre el crecimiento. En tanto impacta en la eficiencia de los mecanismos de asignación de recursos a través de los precios y la inversión, la estabilidad macroeconómica, aunque no suficiente, resulta una condición necesaria para la transformación productiva.

En el caso cubano el análisis del entorno macroeconómico revierte especial relevancia. En primer lugar, el país vive una crisis estructural de más de tres décadas, que se ha agudizado en los últimos cuatro años. Aunque algunas variables lograron cierta estabilidad en determinadas etapas, los problemas estructurales de fondo estuvieron presentes durante todo este periodo. En segundo lugar, el entorno macroeconómico no es adverso únicamente debido al impacto de importantes *shocks* externos, sino también a errores en el diseño e implementación de políticas y distorsiones de los mecanismos de planificación y asignación de recursos.

Por último, la acumulación de estos desequilibrios macroeconómicos por tres décadas y el impacto simultáneo de múltiples *shocks*

recientes (COVID-19, conflicto en Ucrania, crisis en cascada¹) reducen los márgenes de maniobra de las autoridades y las posibilidades de dar solución definitiva a estos fenómenos en el corto plazo. Esto supone que no es posible esperar por un escenario macroeconómico ideal para impulsar la transformación empresarial en Cuba. Estabilización macroeconómica, transformación empresarial y otras medidas clave de la actualización del modelo deben avanzar al unísono, retroalimentándose y produciendo sinergias que permitan mitigar las limitaciones del difícil contexto de partida.

En este capítulo se describe, en términos generales, el entorno macroeconómico, como contribución al debate sobre los desafíos de la transformación empresarial en Cuba. Para ello, se discute la evolución general del entorno macroeconómico y las principales restricciones al crecimiento, se hace un balance del panorama externo, fiscal y monetario, se aborda la institucionalidad de las políticas macroeconómicas y, por último, se presentan comentarios generales de cara a los objetivos de este libro.

5.1. Entorno macroeconómico y crecimiento

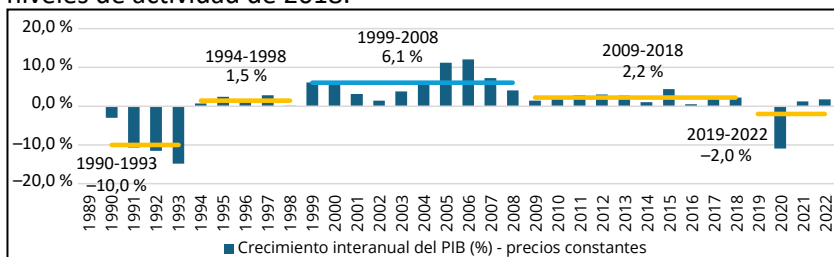
La economía cubana atraviesa por una crisis macroeconómica de larga data, que se ha intensificado en los últimos años. En octubre de 2023 se combinaban más de tres décadas de bajo crecimiento, un *default* implícito de deuda y niveles de inflación de dos o tres dígitos por más de dos años.

Entre 1990 y 2022 el crecimiento económico de Cuba en términos reales fue de un 1,3 % como promedio (Fig. 5.1). Salvo los años de 2003 a 2008, marcados por un favorable contexto regional, dos crisis de gran envergadura (1990 a 1993 y 2019 a la actualidad) y registros discretos de crecimiento son el sello de este periodo. Luego de una caída del producto interno bruto de 10,9 % en 2020 la economía comenzó a recuperarse, pero muy lentamente.² De mantenerse los niveles de

¹ La Comisión Económica para América Latina y el Caribe ha llamado la atención de la ocurrencia de *crisis en cascada* (climática, de salud, de empleo, social, de seguridad alimentaria, energética, de costo de la vida) que impactan con diversa intensidad al mundo subdesarrollado (CEPAL, 2023a).

² El producto interno bruto ha vuelto a decrecer en 2023, en torno a un 2,0%.

crecimiento actuales, el país demoraría una década en retornar a los niveles de actividad de 2018.



Fuente: elaboración a partir de datos de ONEI (2022).

Fig. 5.1. Crecimiento interanual del producto interno bruto a precios constantes de 1990 a 2022(%).

La acumulación de más de 30 años de crecimiento discreto ha significado una pérdida del peso relativo de la economía cubana en el contexto internacional, incluso descontando las dos grandes crisis que marcan el inicio y el cierre de esta etapa. Entre 1994 y 2019 el producto interno bruto de Cuba se multiplicó 3,7 veces, mientras que el de República Dominicana lo hizo en 5,2, el de Costa Rica en 4,1, el de Vietnam en 6,9 y el de China en 9,2 veces (Banco Mundial, 2023b).

Al analizar las causas de los bajos niveles de crecimiento varios autores han documentado la sensibilidad de la economía cubana al sector externo, tendencia que se profundizó a partir de las crisis de la década de los años noventa (Palacios, 2019; Hidalgo y Triana, 2022). En el caso cubano, tres elementos son centrales para explicar la restricción al crecimiento por la balanza de pagos: el bloqueo norteamericano, las restricciones de financiamiento y el modelo de inserción internacional.

El bloqueo de Estados Unidos mantiene aislado al país de los mercados internacionales de capitales, a la vez que impone duras restricciones a la realización de transacciones financieras, el uso del dólar norteamericano, el comercio exterior y la atracción de inversiones. Durante el gobierno de Donald Trump se adoptaron medidas “quirúrgicas” adicionales para afectar los principales ingresos en divisas del país (exportación de servicios profesionales, turismo, remesas, inversión extranjera), la importación de combustibles y la realización de operaciones a través de bancos internacionales.

Cuba apenas tiene acceso a fuentes de financiamiento externo. Privada de participar en los mercados internacionales de capitales debido

al elevado riesgo país que imponen las sanciones, tampoco pertenece a las principales instituciones financieras internacionales ni a los mecanismos de financiamiento concesional, asistencia de última instancia o alivio de deuda que se establecen a partir de estas. La inversión extranjera directa es muy reducida respecto a las necesidades del país. Como resultado, la isla depende esencialmente de flujos corrientes para financiar la producción, los servicios públicos, la infraestructura y el desarrollo.

Por último, las distorsiones asociadas al modelo económico amplifican los *shocks* externos y restringen las posibilidades de potenciar los escenarios favorables para la transformación productiva. La prevalencia de tipos de cambio múltiples, ineficientes mecanismos de asignación de divisas y una limitada capacidad de reacción de la oferta doméstica, provocan una fuerte dependencia del crecimiento a las importaciones y una baja capacidad de reacción a mejoras de los precios internacionales (Hidalgo y Triana, 2022).

Las restricciones del crecimiento y la necesidad de preservar la vocación social del modelo cubano han redundado en muy bajos niveles de inversión, tanto en términos absolutos como relativos. Entre 1994 y 2019 la inversión representó, como promedio, el 11,4 % del producto interno bruto, poco más de la mitad del promedio de la región (20,6 %), considerada la más rezagada a nivel internacional (CEPAL, 2023a). La acumulación de este patrón durante tres décadas ha generado una fuerte descapitalización industrial, obsolescencia tecnológica y amplias brechas de infraestructura y modernización.³

A los bajos niveles de inversión se suman conflictos asignativos y de eficiencia del proceso inversionista.⁴ Ante las restricciones de recursos y un modelo de crecimiento enfocado hacia los servicios, el ajuste ha afectado mayormente las inversiones de capital y los sectores de producción de bienes. En los últimos años estos conflictos se han

³ A pesar de los esfuerzos de inversión del país, especialmente en transporte y energía, los servicios de transporte, vivienda y agua son deficientes en general, mientras la calidad de la infraestructura de comunicaciones y energía es débil según los estándares regionales (EIU, 2022).

⁴ Entre 2012 y 2014, por cada peso de inversión se pusieron en explotación 65 centavos. Entre 2006 y 2013 la maduración de las inversiones sufrió una dilación cercana a los 20 meses (Sánchez y Ledesma, 2017).

agudizado debido a la apuesta del gobierno por la construcción de instalaciones hoteleras.⁵ Entre 2018 y 2022 la actividad inmobiliaria representó el 37,7 % del esfuerzo de inversión del país, mientras que a la agricultura se destinó un 4,4 % y a la industria un 14,2 %.

En términos sectoriales, desde la crisis de la década de los años noventa la economía giró hacia los servicios. Esto supuso, de forma paralela, la pérdida de peso relativo y absoluto de sectores tradicionales como el azúcar. Las exportaciones de servicios pasaron de representar un 15,1 % en 1994 a un 86,8 % del total en 2019. En ese mismo periodo, la industria azucarera⁶ pasó de representar el 57,1 % al 1,3 % del total de exportaciones. Aunque el turismo tuvo un rol protagónico en el proceso de recuperación de la crisis de la década de los años noventa, a mediano plazo los sectores líderes han carecido de capacidad para agregar valor y generar arrastre interno. Los servicios profesionales, principal rubro de exportación desde principios de siglo, dependen de negociaciones con aliados políticos y generan pocos encadenamientos productivos al interior de la economía.

La industria biofarmacéutica, intensiva en productos de alta tecnología, representa un caso específico de éxito en que el gobierno aplica activamente instrumentos e incentivos de apoyo. Sin embargo, las condiciones específicas que permitieron estos resultados son difícilmente replicables a otros sectores.⁷ Por su parte, las restricciones de financiamiento y de acceso a un mercado internacional muy competitivo, limitan las capacidades de expansión de la industria. En 2012 las exportaciones de productos químicos representaron el 21,1 % de las exportaciones de bienes, desde entonces su participación se ha reducido hasta un 1,7 % en 2021 (OEC, 2023).

⁵ Todo esto en un contexto de muy baja ocupación hotelera (14,7 % en 2021 y 27,4 % en 2022) y perspectivas de una débil recuperación del sector, especialmente el turismo de ciudad (donde se concentra la inversión hotelera).

⁶ Luego de una reestructuración y cierre de centrales a principios de siglo, la industria ha sufrido una tendencia aguda de contracción de la producción. La zafra 2021 a 2022 es considerada como la más baja en más de 100 años.

⁷ Entre las características específicas de éxito de este sector resaltan: formación de personal altamente capacitado, a partir de una inversión de décadas del Estado; desarrollo de la industria doméstica a la par de la expansión del sector a nivel internacional y escala de exportaciones asociada a convenios con socios políticos.

Como parte de la recomposición sectorial, en las últimas tres décadas ha habido un desplazamiento de la fuerza de trabajo hacia los servicios y actividades de menor productividad. A esto también han contribuido fallas en los esquemas de incentivos y salariales, ineficiencias en la asignación laboral e insuficiente complementariedad entre los gastos en educación, investigación, desarrollo e innovación e infraestructura (Cribeiro, 2012). Reflejo de este proceso es la concentración de la mitad del empleo estatal en el sector presupuestado (32,1 % del total de ocupados entre 2018 y 2022). Aunque esto puede ser congruente con el modelo económico cubano, las magnitudes plantean interrogantes en cuanto a la eficiencia del gasto público, la eficacia de los esquemas distributivos y la sostenibilidad del modelo.

A estas tendencias hay que señalar otras recientes, con impactos notables sobre el crecimiento y la contribución del empleo a la productividad.

En primer lugar, el creciente rol del sector privado en la economía está reconfigurando el tejido empresarial del país y el terreno de juego para el diseño de políticas regulatorias y de desarrollo. Entre 2014 y 2020 el sector no estatal generó más de 258 000 nuevos puestos de trabajo, mientras que el sector estatal destruyó más de 533 000. Esta tendencia debe prevalecer dada la autorización a la creación de PYMES y las dificultades actuales del aparato estatal para preservar el monopolio del comercio minorista y otras actividades productivas y de servicios.

En segundo lugar, al cierre de 2021 uno de cada tres cubanos en edad laboral no estaba ocupado. En 2012 esta relación era de uno a cuatro. Aunque no existen estadísticas que lo confirmen, esto puede ser indicador de un incremento de la informalidad del empleo y la actividad económica, limitando la efectividad de las políticas regulatorias y para la transformación productiva.

En tercer lugar, la migración está erosionando uno de los principales activos para el crecimiento económico cubano: la fuerza de trabajo mayormente calificada. En 2022 llegaron a Estados Unidos 313 488 cubanos, el 2,8 % de la población actual. Se estima que cerca del 80,0 % de los migrantes son personas en edad laboral, entre 15 y 59 años, agravando las ya elevadas y crecientes tasas de dependencia asociadas con el envejecimiento poblacional (Albizu-Campos, 2023).

Dadas las restricciones estructurales de la economía cubana para incrementar la contribución del capital y el trabajo al crecimiento, se requiere apostar a reservas de eficiencia derivadas del modelo económico.⁸ La combinación de esquemas centralizados de asignación de recursos, mercados segmentados, incompletos y con escasas señales de precios, restricciones presupuestarias blandas y limitada autonomía empresarial, genera un sistema de incentivos microeconómicos que obstruye el emprendimiento empresarial, la innovación y la productividad (González y Zipitría, 2020).

En resumen, la economía cubana enfrenta duras restricciones para el crecimiento, esencialmente asociadas a su dificultad para generar ahorro interno y atraer ahorro externo. Las reformas llevadas a cabo en los últimos 30 años no modificaron esencialmente este panorama. En cambio, se fue configurando un contexto que sumaba a estas distorsiones nuevos desafíos: obsolescencia tecnológica y amplias brechas de infraestructura; actividad económica y empleo concentrada en los servicios y actividades de bajo valor agregado; mayor presencia de actores privados y descentralización de la actividad económica; mayor movilidad interna y externa de personas, bienes y capitales; una creciente informalidad del empleo y la producción; y erosión de la credibilidad de las instituciones públicas.

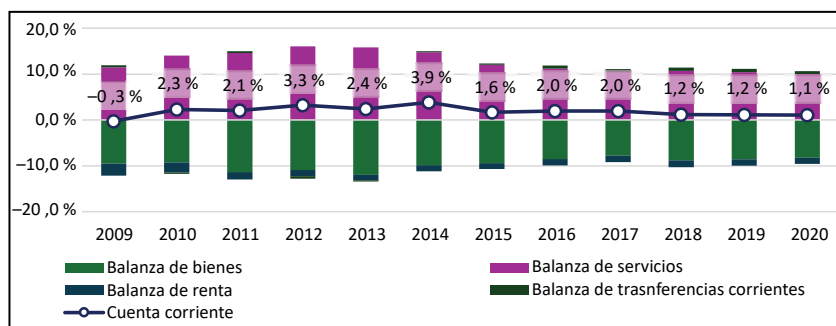
Dado que las autoridades no tienen capacidad de actuación sobre la “bota pesada” del bloqueo norteamericano, las alternativas radican esencialmente en reformas profundas del modelo económico que generen los incentivos adecuados para el desarrollo de la competitividad de las empresas nacionales, su integración doméstica e inserción internacional.

5.2. Sector externo

Como expresión de la estructura del producto, los déficits de la balanza de bienes (−9,5 % del producto interno bruto promedio) son cubiertos por superávits de la balanza de servicios (12,7 % del producto interno bruto promedio). En consecuencia, la cuenta corriente de

8 González y Basco (2021) estiman que el producto interno bruto cubano actual es poco más del 60 % de su potencial, debido a reservas de eficiencia en la asignación de recursos dentro de un esquema de planificación excesivamente centralizado.

la balanza de pagos cubana (Fig. 5.2) fue positiva durante casi todo el periodo que va de 2009 a 2020 (1,9 % del producto interno bruto promedio). Desde 2001 no se publica la cuenta de capital y financiera.



Fuente: elaboración a partir de ONEI (2022).

Fig. 5.2. Evolución de la cuenta corriente (proporción del producto interno bruto) de 2009 a 2020.

Sin embargo, entre 2009 y 2019 las exportaciones disminuyeron un 19,1 % mientras que las importaciones lo hicieron en un 15,9 %. Esto obedeció en lo fundamental a los impactos de la crisis financiera internacional, la suspensión de convenios de exportación de servicios médicos con Brasil, Ecuador y Bolivia, y la crisis de la economía venezolana, principal socio comercial y de inversión de la isla desde principios de siglo.⁹ La cuenta corriente fue superavitaria debido al ajuste de las importaciones, con los consecuentes impactos sobre la producción y el crecimiento.

En el contexto cubano, la cuenta de capital y financiera apenas contribuye a atraer ahorro externo. La isla no emite deuda en los mercados de capital debido al elevado riesgo país asociado al bloqueo y, más recientemente, a sus dificultades para hacer frente a compromisos externos. Tampoco tiene acceso a créditos concesionales u otras facilidades que ofrecen organismos globales y regionales.¹⁰ La inversión

⁹ Entre 2014 y 2020 Venezuela perdió un 74,5 % de su producto interno bruto (CEPAL, 2023c). Esto afectó la economía cubana a través de una disminución del comercio bilateral, la reducción del suministro de combustible en condiciones favorables y el incumplimiento de obligaciones financieras.

¹⁰ Recientemente el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) aprobó el primer financiamiento a Cuba como país miembro por 46,7 millones de euros, para la producción de vacunas.

extranjera directa es insuficiente y no se dispone de reservas internacionales.¹¹

Su fuente tradicional de financiamiento son los préstamos oficiales bilaterales, bancarios y de proveedores. Sin embargo, en los últimos años el país presenta crecientes dificultades para hacer frente a sus obligaciones externas. Luego de la exitosa renegociación de deuda alcanzada en la década pasada con China, Rusia, Japón, México y el Club de París,¹² la contracción de las exportaciones en los últimos años impidió cumplir con viejos y nuevos compromisos.

En consecuencia, los desembolsos externos se financian esencialmente con flujos corrientes como exportaciones y remesas. Dados los mecanismos de asignación de divisas que operan en la isla, cuando existe un *shock* negativo sobre las exportaciones (principal ingreso externo), se ajustan administrativamente las importaciones que realiza el sector estatal y otros pagos externos (deuda, repatriación de utilidades). Esto, en un contexto de aumento de la demanda de divisas, producto del incremento de los precios internacionales de alimentos y energía, la caída de la producción nacional de alimentos y la crisis energética por la que atraviesa el país.¹³

Por tanto, una cuenta corriente superavitaria en Cuba no necesariamente es indicador de una evolución favorable de la balanza de pagos. En cambio, puede reflejar ajustes de los pagos en divisas, que generalmente se concentran en las importaciones de bienes intermedios y de capital, así como en la postergación de pagos a acreedores, inversores y proveedores.

¹¹ Cuba no cuenta con reservas internacionales tradicionales para la gestión de desequilibrios de la balanza de pagos por el Banco Central. No obstante, cuenta con reservas o fondos públicos en divisas, que eventualmente pueden cumplir esa función. EIU (2022) estima que esas reservas se han reducido en un 61,7 % entre 2016 y 2022.

¹² Los procesos de renegociación incluyeron a China (2011), acreedores comerciales japoneses (2012), México (2013), Rusia (2014), y el Club de París (2015). Se logró renegociar en condiciones favorables cerca de 54 200 millones de dólares, con un 82 % de condonación (Rodríguez, 2023).

¹³ Entre 2018 y 2021 la agricultura decreció un 40,1 % (ONEI, 2021). Para paliar la crisis energética que vive el país desde 2021, el gobierno ha contratado termoeléctricas flotantes. Entre 2020 y 2022 los precios internacionales de la energía crecieron un 189,6 %, mientras que los de los alimentos lo hicieron en un 54,3 % (Banco Mundial, 2023a).

En 2021 la cuenta corriente de la balanza de pagos fue deficitaria por primera vez desde 2009, en una magnitud del 5,7 % del producto interno bruto (Rodríguez, 2023). A la tendencia de decrecimiento de las exportaciones de la última década se sumaron los impactos combinados del endurecimiento de las sanciones norteamericanas durante la administración Trump y la crisis por el COVID-19.

Cuando existe un déficit en cuenta corriente, la economía es financiada por el resto del mundo, lo cual es coherente con las dificultades para generar ahorro interno, como economía pequeña, abierta y con bajo crecimiento por más de 30 años. Sin embargo, en un entorno de bajas tasas de acumulación y elevados déficits fiscales, el financiamiento externo no se utiliza para financiar inversión, sino gasto corriente, fundamentalmente del gobierno, lo que resulta insostenible a mediano plazo. Dada la no existencia de otras fuentes de financiamiento por la cuenta de capital, el déficit en cuenta corriente supone un mayor ajuste de importaciones y posposición de pagos a acreedores.

Aunque no existen datos oficiales, registros de prensa documentan la existencia de un *default* implícito de deuda, que mantiene en suspenso numerosos pagos a acreedores oficiales, proveedores comerciales e incluso inversores.¹⁴ Este constituye actualmente uno de los principales “cuellos de botella” para una salida de la crisis económica que vive el país y la aceleración de reformas de mayor calado.

La crisis actual de la balanza de pagos cubana se complejiza dado el incremento de la demanda de divisas para importaciones y pago de deudas, y las dificultades para dinamizar tres fuentes medulares de ingresos en divisas: exportaciones, remesas e inversión extranjera directa.

El sector exportador es la principal fuente de ingresos en divisas del país, así como un componente clave para la estrategia de transformación productiva. Resultó un sector esencial para la recuperación posterior a la crisis de la década de los años noventa, entonces impulsada

¹⁴ Luego de varias negociaciones Cuba acordó una posposición de pagos con China y Rusia hasta el 2027, principales acreedores del país, cobrando intereses moratorios (Rodríguez, 2023). Luego de varios incumplimientos, se han reanudado conversaciones con el Club de París. La reciente demanda al Banco Nacional de Cuba en cortes británicas puede establecer nuevos desafíos para la renegociación y pago de deudas, en este caso con acreedores privados.

por el desarrollo del turismo. Sin embargo, desde 2013 las exportaciones han mostrado una tendencia decreciente, agudizada en los últimos años. Entre 2012 y 2019 las exportaciones se redujeron un 32,3 %, motivado en lo fundamental por una caída del 61,0 % de la exportación de bienes. La exportación de servicios profesionales comenzaba también a mostrar una importante disminución en el periodo (-27,4 %), que fue parcialmente compensada por el incremento del turismo (11,7 %).

Entre 2020 y 2021 el efecto combinado de las sanciones de la administración Trump y la COVID-19 produjeron una nueva contracción de las exportaciones totales en un 37,2 %, alcanzando menos de la mitad de los valores registrados en 2012. Aunque se observó una recuperación en 2022, los valores de exportaciones aun representan el 72,7 % de los niveles de 2018 y el 56,6 % de 2012.

Aunque el contexto ha sido especialmente adverso, el modelo de inserción internacional revela vulnerabilidades que contribuyen a amplificar la magnitud de los *shocks*. En primer lugar, las exportaciones están concentradas en el sector de los servicios, mientras que las exportaciones de bienes se especializan en pocos productos, la mayor parte de ellos de escaso valor añadido. En 2019 los servicios representaron el 83,7 % de las exportaciones totales, esencialmente servicios profesionales y turismo. Por su parte, cinco productos aportaron el 74,8 % de las exportaciones de bienes: níquel, tabaco, productos biofarmacéuticos, azúcar y bebidas.

En segundo lugar, las exportaciones están concentradas en pocos socios comerciales, haciéndolas depender de las fluctuaciones del comercio bilateral y el contexto específico de estos países. Más de la mitad del descenso de las exportaciones totales entre 2012 y 2019 fue explicada por la abrupta caída de las exportaciones a Venezuela (89,5 %). Aun en 2019 el 74,2 % de las exportaciones de bienes se dirigía a solo cinco países: Canadá, China, Venezuela, España y Países Bajos. Aparte de México, Venezuela, Brasil y Argentina, Cuba mantiene relaciones comerciales limitadas con otros países de la región (CEPAL, 2023b).

En tercer lugar, las exportaciones están afectadas por restricciones del modelo económico:

- Mecanismos ineficientes de asignación de divisas.
- Actividades de exportación concentradas en un grupo limitado de empresas estatales.

- Conocimientos y productividad insuficientes para competir en los mercados internacionales.
- Incentivos microeconómicos que no promueven la integración, la competitividad y la innovación del sector exportador.

Las remesas familiares, por su parte, representan la fuente de financiamiento más dinámica y resiliente de la economía cubana. Entre 2008 y 2019 Cuba recibió más de 32 000 millones de dólares en remesas, cuatro veces lo que se recibió como inversión extranjera directa. El 90 % de este flujo provino de Estados Unidos. En este periodo las remesas fueron el rubro externo de mayor dinamismo (8,9 % de crecimiento promedio anual), a la vez que representaron un 19,0 % del total de las exportaciones.¹⁵ A partir de 2011 las remesas superaron en volumen a los ingresos del turismo internacional.

Debido a las restricciones que establece el bloqueo norteamericano, el envío de remesas tiende a ser costoso y basado en canales informales. Las barreras a la entrada que imponen las sanciones hacen de este un negocio concentrado en pocas empresas no formalizadas con amplio poder de mercado.¹⁶ En 2020 el costo de enviar remesas a Cuba fue superior al 9,0 %, por encima del 5,6 % promedio de la región (Banco Mundial, 2021).

Entre 2019 y 2022, debido al impacto de las restricciones asociadas a la COVID-19 y el incremento de las sanciones de Estados Unidos, las remesas en efectivo registraron una caída acumulada del 45,1 % (UNCTAD, 2023). Sin embargo, tomaron fuerza nuevas modalidades para el envío de remesas como la recarga de líneas de teléfonos celulares desde el exterior, la creación de plataformas que venden bienes y servicios para nacionales a ser pagados por sus familiares en el exterior, y el uso de canales de pago alternativos para eludir las sanciones norteamericanas y las limitaciones del mercado financiero interno.

A pesar de las graves restricciones que impone el bloqueo norteamericano a un flujo bancarizado, seguro y barato de remesas, existen

¹⁵ Las remesas representan el principal ingreso de los hogares cubanos. Desde 1994 sus flujos han sido superiores a los salarios pagados al sector estatal. En 2019 las remesas superaban en más de tres veces a los salarios estatales.

¹⁶ Después de serle retirada su licencia en 2020 bajo la administración Trump, en 2023 Western Union reinició sus envíos a Cuba, siendo la única agencia remesadora norteamericana con permiso para operar en el país.

limitaciones institucionales asociadas a su manejo por las autoridades cubanas:

- Ausencia de una política o institución de gobierno responsabilizada con la atracción y formalización de remesas.
- Débil bancarización e inclusión financiera.
- Bajo desarrollo de las instituciones financieras domésticas y escasa integración a los mercados financieros internacionales.
- Limitada operación del mercado cambiario de divisas oficial para el sector de la población.
- Escasez extendida en los mercados de bienes y servicios domésticos.

Por último, las políticas de atracción de inversión extranjera directa han resultado cruciales para promover las exportaciones y la integración internacional, con beneficios sobre el empleo, la inversión y difusión de conocimientos. En 2020 los negocios de inversión extranjera directa garantizaron el 20,1 % de las exportaciones totales con apenas el 5,1 % de las importaciones de bienes y servicios (ONEI, 2021).

A partir de 2011 el gobierno actualizó su política y se estableció un régimen legal más atractivo. Sin embargo, no se han logrado los resultados deseados. Entre 2012 y 2021 las entradas de inversión extranjera directa a Cuba promediaron 696,8 millones de dólares anuales, menos de un tercio de la meta definida por el gobierno como necesaria para dinamizar el crecimiento: 2 500 millones de dólares anuales.

Entre 2013 y 2017 la mayor parte de la inversión extranjera directa se destinó a la energía, el turismo, el transporte y la tecnología ambiental. Por su parte, el 93,0 % se destinó a la producción, mientras los flujos dirigidos a las actividades innovadoras fueron mínimos (CEPAL, 2022). En 2020 existían 318 empresas de inversión extranjera directa en el país, el 51,9 % de las cuales eran contratos de asociación internacional, que no necesariamente implican ingresos de capital. En contraste, el 66,7 % de los negocios en la Zona Especial de Desarrollo Mariel fueron empresas totalmente extranjeras (ONEI, 2021).

En los resultados de la atracción de inversión extranjera directa tienen un peso indiscutible la contracción de estos flujos a nivel regional¹⁷

¹⁷ Desde 2014 los flujos de IED hacia América Latina y el Caribe muestra una desaceleración. En 2021 la región recibió el 9 % de la IED mundial, uno de los porcentajes más bajos de los últimos diez años (CEPAL, 2023a).

y las sanciones norteamericanas, especialmente a partir de la activación del capítulo III de la Ley Helms Burton y la inclusión de Cuba en la lista de países patrocinadores del terrorismo. Sin embargo, distorsiones internas también limitan la capacidad para facilitar la inversión extranjera directa (Hidalgo y Triana, 2022):

- Incremento del riesgo país a raíz del mayor endeudamiento externo y los impagos a inversores.
- Procesos y procedimientos aún engorrosos para la aprobación de negocios.
- Altos costos de transacción asociados a una pobre infraestructura y un sistema financiero poco desarrollado.
- Obstáculos a la realización de operaciones de comercio exterior
- Dificultades para la realización de trámites y la contratación directa de fuerza de trabajo.

El panorama externo dibuja tres grandes desafíos para superar la actual crisis de balanza de pagos. En primer lugar, se impone superar el *default* de deuda que atraviesa el país. Dado que no existen las condiciones favorables en que se negoció la deuda pasiva en la década pasada, se requerirá apelar a instrumentos y esquemas novedosos, al menos para el contexto cubano.¹⁸ En segundo lugar, se requiere superar las trabas institucionales que limitan el crecimiento del sector exportador, la inversión extranjera directa y la formalización de las remesas. Por último, se impone explorar nuevos mecanismos de financiamiento externo, desde el acceso a instituciones financieras de desarrollo regionales hasta la incursión en instrumentos innovadores extendidos en la práctica internacional.¹⁹

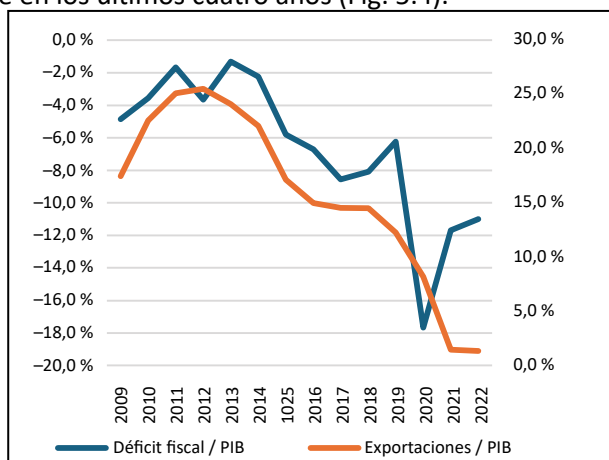
5.3. Entorno fiscal y monetario

Ante la incapacidad para generar ahorro externo y la existencia de restricciones blandas para el sector público, los desequilibrios de la

¹⁸ Los *swaps* de deuda representan una oportunidad para aliviar la carga de la deuda. Aunque se han utilizado en renegociaciones bilaterales y multilaterales, no parece existir una definición de política sobre su uso (Sánchez, 2023).

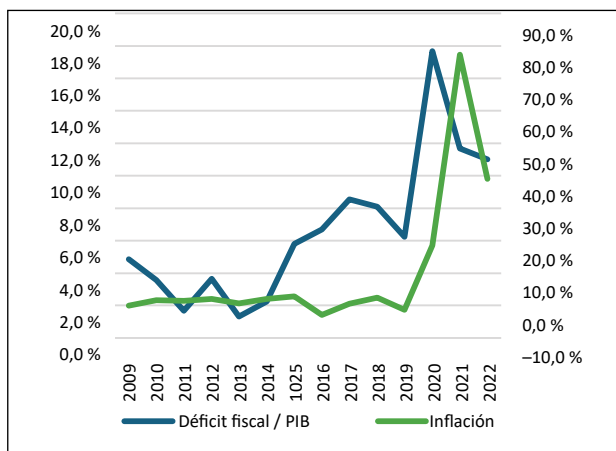
¹⁹ El proyecto CIFFRA del sistema de Naciones Unidas, liderado por la CEPAL, ha hecho un levantamiento de mecanismos innovadores de financiamiento que pueden ser útiles para el contexto cubano (CEPAL, 2021).

balanza de pagos se trasladan hacia el entorno monetario vía financiamientos fiscales para cubrir las crecientes demandas de gasto público. Se muestra la relación entre la caída de las exportaciones y el incremento del déficit fiscal, tendencia anterior a la crisis por COVID-19 y el endurecimiento de las sanciones norteamericanas (Fig. 5.3). Además, se muestra el comportamiento de la inflación y el déficit fiscal, especialmente en los últimos cuatro años (Fig. 5.4).



Fuente: elaboración a partir de datos de ONEI (2022).

Fig. 5.3. Déficit fiscal vs. exportaciones (2009-2022).



Fuente: elaboración a partir de datos de ONEI (2022).

Fig. 5.4. Déficit fiscal vs. inflación (2009-2022).

Uno de los sellos del modelo cubano es el protagonismo del gasto social, con independencia de la coyuntura económica. Esto explica por qué se preservaron por décadas indicadores de salud y educación que no eran congruentes con el tamaño de la economía y las restricciones al crecimiento que establece el bloqueo norteamericano. La isla ocupó en 2019 el 70 lugar en el *ranking* del índice de desarrollo humano, dentro de la categoría de desarrollo humano alto. Entre 1990 y 2019, el índice de desarrollo humano de Cuba aumentó un 15,1 % (PNUD, 2021).

Sin embargo, el proceso de actualización del modelo económico advirtió la necesidad de modificar los mecanismos de gestión del presupuesto del Estado, como requisito para garantizar la sostenibilidad de sus objetivos sociales. Entre otras cuestiones, llamó la atención sobre las reservas de eficacia del gasto público, la preponderancia del gasto corriente sobre el de capital, el peso elevado de los subsidios productivos y la debilidad de los mecanismos de fiscalización y monitoreo.

A lo anterior se suman los impactos sobre el gasto asociados al retraso o errores en la implementación de medidas asociadas a la actualización del modelo económico cubano. Los subsidios a exportadores y productores por diferencial cambiario, ante la permanencia de la dualidad monetaria, fueron la principal causa del incremento de los déficits fiscales entre 2015 y 2019. La implementación del ordenamiento monetario con excesivas protecciones hacia el sector público, en calidad de créditos blandos y subsidios por incrementos nominales de pasivos, entre otros, impidió el ajuste que requiere un proceso de devaluación, trasladando los costos hacia los déficits fiscales y cuasifiscales.

Desde el punto de vista de los ingresos, Cuba registra los mayores niveles de presión fiscal de América Latina y el Caribe. En 2019 los ingresos tributarios representaron el 42,3 % del producto interno bruto frente al 23,1 % promedio de la región. Aunque desde 2009 se registra una caída paulatina de los ingresos totales del presupuesto como proporción del producto interno bruto, los gastos se comportaban de manera similar, como respuesta a medidas puntuales de la actualización del modelo económico. A partir de 2015 se da un quiebre en esta tendencia, mientras los ingresos se mantuvieron estables, los gastos crecieron un 34,1 % entre 2014 y 2019, lo que provocó la primera “ola” de incrementos de déficits fiscales (Fig. 5.5).

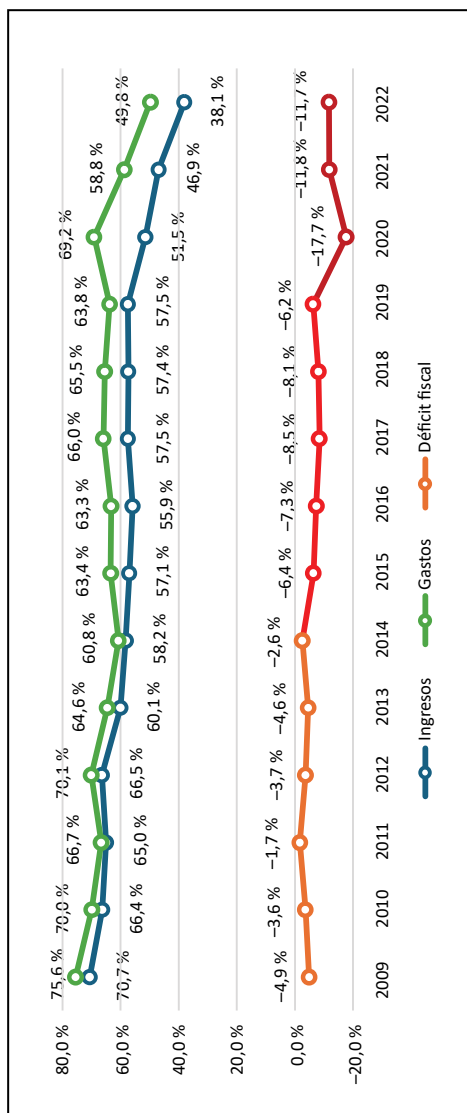


Fig. 5.5. Evolución de partidas fiscales en proporción del producto interno bruto (2009 a 2022).
Fuente: elaboración a partir de datos de la ONEI (2022).

Aunque los déficits fiscales no se generaron por una insuficiente recaudación de ingresos, la política tributaria requiere revisar distorsiones que la alejan de sus objetivos declarados:

- El carácter recaudador de los mecanismos de formación de precios, así como la existencia de impuestos y subsidios implícitos suponen importantes volúmenes de recaudación que no capta el Presupuesto del Estado.
- La preponderancia sobre las familias de los impuestos indirectos puede conllevar a que el efecto neto sobre ellas sea regresivo.
- El exceso de gravamen sobre el sector privado incentiva la concentración de la producción, el traspaso de la carga tributaria y la evasión fiscal (Crieiro, 2016).

El desacople entre ingresos y gastos desde 2015 llevó a un incremento del déficit fiscal en proporciones que no se veían desde inicios de la década de los años noventa. En el quinquenio 2015 a 2019 se generó más deuda pública que entre 1995 y 2014.

La COVID-19 y el ordenamiento monetario generaron nuevas presiones sobre el gasto público que provocaron una nueva “ola” de incrementos de los déficits, en niveles que promediaron el 13,5 % del producto interno bruto entre 2020 y 2022.

Aunque los desbalances presupuestarios de 2021 y 2022 disminuyeron respecto al máximo de 2020 (17,7 % del producto interno bruto), parece imposible continuar esta línea de ajuste sin una mirada integral del redimensionamiento del sector público. Recortes partida a partida pueden ser ineficientes, profundizando las distorsiones en la asignación de recursos. Revisar el tamaño y alcance del sector público, las transferencias al sector empresarial, y los esquemas de financiamiento y provisión de bienes públicos, sin renunciar a los objetivos de justicia social, resulta ineludible no solo para fines de estabilización fiscal, sino para la modernización y mayor eficiencia de las políticas públicas.

La magnitud de los desequilibrios es mayor dada la presencia de déficits cuasifiscales: desbalances de naturaleza fiscal que no son registrados en el presupuesto del Estado. En el caso cubano, esto responde esencialmente a la superposición de funciones fiscales entre distintas instituciones públicas, la generación de subsidios implícitos debido a la multiplicidad de tipos de cambio y la existencia de financiamien-

tos implícitos al sector estatal debido a la prevalencia de restricciones blandas en las operaciones de cobros y pagos (Hidalgo y Doimeadiós, 2012). La transparencia de las finanzas públicas es un primer paso imprescindible para su modernización y estabilización.

Las distorsiones generadas por los déficits, fiscales y cuasifiscales, no se reducen a su magnitud, sino también a la forma como se financian. Aunque el presupuesto del Estado emite bonos soberanos para financiarse desde 2013, estos fueron inicialmente comprados por la banca comercial y el Banco Central. Desde 2017 la totalidad de los bonos son comprados por este último (monetización), lo que sumado al reducido papel del crédito, explican el protagonismo de la emisión primaria y el crédito al gobierno en los procesos de creación de dinero en Cuba. Entre 2015 y 2020 el 68,2 % del incremento de la cantidad de dinero (agregado monetario M2) obedeció al financiamiento del déficit fiscal.

La consecuencia directa de grandes déficits monetizados es la inflación. Sin embargo, la inflación solo reaccionó a la segunda “ola” de déficits fiscales, de mayor magnitud, producto del impacto de la COVID-19 y el ordenamiento monetario (ver Fig. 5.4). Esto se explica por dos particularidades del entorno monetario cubano. Por un lado, la segmentación de mercados supone que los déficits fiscales no sean siempre inflacionarios, lo que depende de la medida en que el incremento monetario se traslade al sector de la población, donde los precios se ajustan en función de mecanismos de mercado. Por otro lado, la existencia de controles de precios y segmentación de mercados impide que desajustes en el mercado monetario se manifiesten única o esencialmente a través de la inflación. También se expresan como inflación reprimida, ahorro forzoso, excesos de liquidez y presiones a una mayor inconvertibilidad de la moneda (Lage y Cruz, 2023).

Desde 2019, a la acumulación de desequilibrios fiscales y de la balanza de pagos en los años anteriores, se sumó un grupo de fuertes *shocks* externos y de política, provocando una “tormenta monetaria perfecta”. La magnitud y persistencia de varios de estos explican por sí solos el crecimiento de los precios en grandes proporciones.

El recrudecimiento de las sanciones norteamericanas, los impactos de la crisis por COVID-19 y el conflicto en Ucrania sobre los precios y las cadenas de suministro globales, junto a los cierres productivos y de

fronteras en el país asociados a la pandemia, condujeron a una aguda y persistente contracción de la oferta de bienes y servicios. El crecimiento del déficit fiscal y los salarios asociado al ordenamiento monetario y el enfrentamiento a la COVID-19, por su parte, contribuyeron a una fuerte expansión de la demanda agregada. El ordenamiento monetario y la depreciación del tipo de cambio informal, en un entorno de creciente dolarización, provocaron presiones inflacionarias vía costos. Por último, la incertidumbre macroeconómica y social, así como la erosión de la credibilidad de las políticas públicas, alimentaron presiones inflacionarias vía expectativas (Lage y Cruz, 2023).

Aunque la monetización de elevados déficits fiscales no es la única causa del crecimiento galopante de los precios desde 2021, los desequilibrios fiscales y cuasifiscales dan cuenta de problemas estructurales de larga data que determinan, en última instancia, la prevalencia de desequilibrios monetarios en la economía cubana.

Según la Oficina Nacional de Estadística e Información la inflación general fue de 77,3 % en 2021 y 39,1 % en 2022 (ONEI, 2021). Otras estimaciones indican que pudo alcanzar valores de tres dígitos en 2021, superiores a los de 1991 y 1992, los años de mayor inflación durante la crisis de la década de los años noventa.²⁰ Entre septiembre de 2019 y septiembre de 2023 el peso cubano se depreció un 921,2 % en el mercado informal de divisas (El Toque, 2023). Esto equivale a decir que un peso cubano de 2023 preserva apenas una décima parte de su valor de 2019 frente al dólar norteamericano.

En poco más de dos años se produjo una caída abrupta del poder adquisitivo del peso cubano que deprimió los ahorros y salarios en términos reales, a la vez que alimentó la redolarización de la economía. La dolarización inducida desde finales de 2019 por la aparición de las tiendas en moneda libremente convertible no se expandió con fuerza inicialmente hacia el sector privado, debido a la escasez de divisas en los circuitos informales que provocaron los cierres de frontera durante

²⁰ La ponderación utilizada por la Oficina Nacional de Estadística e Información para el cálculo del índice de precios al consumidor (IPC) se corresponde con la última encuesta nacional de ingresos y gastos de los hogares, llevada a cabo hace 13 años. Esto puede provocar sesgos de subvaloración en el cálculo de la inflación (Figueroa, 2022). La Unidad de Inteligencia de la revista *The Economist* estimó una inflación interanual de 11,9 % en 2020, 152,0 % en 2021 y 76,1 % en 2022 (EIU, 2022).

la COVID-19 y la mayor demanda para proyectos migratorios. Sin embargo, la recuperación paulatina de estos flujos, la amplia escasez de oferta de bienes y servicios, las restricciones para la extracción de divisas en el sistema bancario, la pérdida de poder adquisitivo del peso y las expectativas hacia una mayor depreciación futura, han alimentado la extensión del uso del dólar como medida de valor, medio de circulación y reserva de valor en la economía.

La pérdida de valor del peso junto al incremento de la informalidad de la actividad económica y la erosión de la credibilidad del sistema financiero y las políticas públicas, han redundado, a su vez, en un incremento de la desbancarización, incluso en los años en que el gobierno ha llevado a cabo importantes esfuerzos para el desarrollo de los medios de pago digitales.²¹ Entre 2014 y 2022 el efectivo pasó de representar el 43,3 % al 68,8 % de los activos monetarios de la población en pesos cubanos (agregado monetario M2A).

5.4. Entorno institucional de las políticas macroeconómicas

Las deformaciones macroeconómicas en Cuba son expresión de un entorno institucional específico que se fue moldeando en los últimos 30 años. El terreno y las reglas de juego han cambiado desde entonces, pero algunas de las características distintivas prevalecen. A pesar de ser identificadas como parte de los debates de la actualización del modelo económico, no solo no han sido superadas, sino en muchos casos reforzadas. Al menos seis de esos rasgos contribuyen a comprender vulnerabilidades y márgenes de maniobra de las autoridades en el contexto macroeconómico actual.

En primer lugar, en Cuba opera un régimen de tipo de cambio fijo con estrictos controles cambiarios que persiguen manejar de forma administrativa los crecientes desequilibrios de la balanza de pagos. La gestión administrativa de la cuenta corriente desconecta los flujos de divisas de los procesos de emisión monetaria, amplifica los fenómenos de inconvertibilidad de la moneda y profundiza los desequilibrios de la

²¹ Destacan entre estas medidas la bonificación de pagos con tarjetas magnéticas, la implementación de servicios a través de teléfonos móviles y el desarrollo de aplicaciones de pagos digitales como Transfermóvil y EnZona.

balanza de pagos. Las distorsiones que genera la planificación excesivamente centralizada se muestran con nitidez en el manejo del recurso más escaso para el país: las divisas.

Bajo el esquema actual las empresas estatales tienen acceso a divisas, a un precio fijo y sobrevualado (24 cup = 1usd), en función de la disponibilidad del país, que cada vez es menor. Las personas naturales pueden concurrir al mercado oficial de divisas, a un precio fijo y menos sobrevualado (120 cup = 1usd), en función de las disponibilidades de ese mercado, también escasas. En adición pueden acudir al mercado informal de divisas, donde el precio es variable y la disponibilidad mayor. Las PYMES no tienen mecanismos oficiales para la compra de divisas y, dada su condición de personas jurídicas, enfrentan restricciones legales para acceder al mercado informal.

El ordenamiento monetario no logró la esperada unificación monetaria y cambiaria. Al contrario, complejizó el ecosistema de mercados de cambio. A ello se sumó la creación del circuito de tiendas en moneda libremente convertible, la operatoria limitada del mercado cambiario para el sector de la población, el mayor protagonismo del mercado informal de divisas y la eliminación del peso cubano convertible, que desempeñaba un rol en la regulación del arbitraje entre monedas (explícito e implícito) bajo el esquema dual anterior.

En segundo lugar, la combinación de controles extendidos sobre las variables precio (mayoristas, minoristas, salarios, tipo de cambio, tasa de interés), mercados segmentados e incompletos, un bajo desarrollo de los mercados financieros, una débil autonomía de las empresas estatales (aun predominantes dentro del tejido productivo) y un creciente mercado informal de bienes y divisas, provocan que los precios no sean herramientas eficaces de señalización, ni los principales criterios para la toma de decisiones por los agentes en amplios segmentos de mercado.

La sobrevaluación del tipo de cambio en el sector estatal genera incentivos perversos hacia los objetivos de fomento de exportaciones y sustitución de importaciones, mientras la permanencia de múltiples tipos de cambio distorsiona aun más los precios relativos y la asignación de recursos.

En tercer lugar, ya sea desde el sistema empresarial o presupuestado, el sector público opera bajo restricciones financieras blandas que abren espacio a la indisciplina fiscal y los desequilibrios macroeconó-

nicos. La existencia de múltiples “principales” ante el sistema empresarial, la ausencia de procedimientos de resolución y liquidación de empresas públicas, la limitada autonomía de las empresas estatales, la insuficiente delimitación de funciones estatales y empresariales, la existencia de seguros financieros implícitos, entre otros factores, desdibujan la responsabilidad de las empresas públicas, lo que favorece actitudes de riesgo moral y la ineficiencia.

Desde la perspectiva del sector presupuestado, la no existencia de reglas vinculantes que limiten el monto y la forma de financiar el déficit fiscal, la dispersión de funciones fiscales entre diferentes organismos de la administración central del Estado, el peso predominante del presupuesto en la actividad económica y las limitaciones de los mecanismos de coordinación macroeconómica, favorecen la dominancia fiscal y la ineficacia en la gestión de los recursos públicos.

En cuarto lugar, el sistema financiero está poco desarrollado e integrado a los mercados financieros internacionales. En un entorno de insuficiente bancarización, reducida y rígida oferta de instrumentos de crédito y ahorro, peso preponderante del presupuesto del Estado como demandante y oferente de financiamiento, y erosión de la credibilidad del sistema financiero, el crédito tiene un peso muy limitado en la economía cubana. Aun cuando se avanza en la digitalización de los canales de pago, la cubana es una economía “al contado” en la que crecen alternativas de crédito, cambios, ahorro y pagos al sistema bancario tradicional, profundizando las asimetrías de información y los problemas de asignación de recursos.

En quinto lugar, la dispersión y discontinuidad en los mecanismos de formación de precios junto a las limitaciones de los esquemas de coordinación macroeconómica reducen las capacidades de las autoridades para identificar, intervenir y monitorear presiones inflacionarias a partir de las herramientas tradicionales de la política monetaria.

Hasta principios de la década pasada funcionaron tres anclas nominales que ayudaron a la estabilidad de precios en un entorno de dualidad monetaria: protagonismo del comercio estatal con precios regulados, estabilidad fiscal y estabilidad del tipo de cambio (Lage y Cruz, 2023). En los últimos años se fueron abandonando o perdiendo esas anclas, complejizando aún más la gestión de presiones inflacionarias a partir de las herramientas con que cuenta el gobierno.

Por último, errores e inconsistencias en la implementación de políticas han contribuido a lacerar la credibilidad del sistema financiero y las instituciones públicas, generando incertidumbre y dificultando la efectividad de políticas futuras. En fechas recientes, cuatro políticas resultaron especialmente nocivas: la redolarización del comercio minorista, el ordenamiento monetario, las idas y venidas respecto a la realización de depósitos, extracciones y cambios en dólares en el sistema financiero, y el restablecimiento limitado del mercado cambiario de la población.

El régimen monetario-cambiario y la institucionalidad del sector público suponen las principales restricciones institucionales del entorno macroeconómico actual. De un lado, las múltiples distorsiones de precios relativos afectan la asignación de recursos y amplifican las deformaciones estructurales (déficit de divisas, indisciplina fiscal y monetaria). Del otro, la débil institucionalidad para la gestión macroeconómica limita las capacidades de las autoridades para gestionar estas deformaciones, así como los *shocks* externos a los que la economía es especialmente sensible.

La estabilización macroeconómica en Cuba, por tanto, va más allá de los caminos de solución a una crisis particular, por más aguda que sea. Requiere retomar el proceso de ordenamiento monetario del país, con el objetivo de desarrollar mercados, alinear incentivos, institucionalizar las políticas macroeconómicas, modernizar el sistema financiero, atemperar las regulaciones al terreno de juego existente (no al deseado) y colocar, por aproximaciones sucesivas, al peso cubano en el centro de gravedad del sistema financiero cubano (Pérez, 2011).

Comentarios finales

El análisis del entorno macroeconómico puede resultar abrumador. Se asiste a una de las más agudas crisis por las que ha atravesado el país en un contexto internacional muy adverso. Los márgenes de maniobra son reducidos, por la combinación de múltiples crisis (macroeconómica, energética, alimentaria, social, migratoria y demográfica), la acumulación de sus causas, los limitados recursos financieros, humanos y técnicos disponibles, la erosión de la credibilidad del sistema financiero y las instituciones públicas, y las restricciones de tiempo político.

El actual contexto macroeconómico resulta especialmente adverso para la transformación empresarial. La pérdida de poder adquisitivo del peso, la dispersión e ineficiencia de los mecanismos de asignación de divisas, las escasas alternativas de financiamiento (especialmente en divisas y para inversiones), así como los errores e inconsistencias de política generan incertidumbre, incentivando a posponer inversiones y favorecer actividades de menor valor agregado y con alto componente importado.

La segmentación de mercados y la ausencia de mecanismos descentralizados de asignación de divisas reduce las posibilidades de transformación de la empresa estatal y la defensa de su rol protagónico dentro del modelo económico, así como el estímulo al desarrollo de las MIPYMES. La acumulación de brechas de infraestructura, especialmente energética, la descapitalización industrial y la obsolescencia tecnológica, junto al bajo desarrollo del sistema financiero, limitan los encadenamientos productivos y el desarrollo de actividades industriales y de mayor valor agregado.

En encrucijadas de esta naturaleza solo las alternativas integrales y osadas pueden alcanzar los resultados deseados. La experiencia reciente es elocuente en demostrar que las soluciones parciales e incompletas pueden ser contraproducentes, generar nuevas distorsiones y alejar el camino de la transformación estructural y el ordenamiento monetario e institucional. Si la “actualización” apostaba por “resetear” el modelo manteniendo sus esencias, el contexto exige hacerlo con determinación política, agilidad, y mayor profundidad. Dentro de ese “reinicio”, la transformación empresarial y la estabilización macroeconómica son dos piezas claves, aunque no las únicas.

Bibliografía

- Albizu-Campos, J. C. y Díaz-Briquets, S. (2023). Cuba y la emigración. La salida como voz. En: *Horizonte Cubano - Cuba Capacity Building Project*. Disponible en: <https://horizontecubano.law.columbia.edu/news/cuba-y-la-emigracion-la-salida-como-voz>
- Carmona, M. (2020). Mercado informal de divisas en Cuba. Tesis de Diploma. Universidad de La Habana, La Habana.
- CEPAL (2021). *Mecanismos innovadores de financiamiento*. La Habana: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

- CEPAL (2022). *30 recomendaciones de política para fortalecer el fomento de exportaciones y la atracción de inversión extranjera directa en Cuba*. La Habana: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- CEPAL (2023a). *América Latina y el Caribe en la mitad del camino hacia 2030*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- CEPAL (2023b). *Fomento de la internacionalización mediante la promoción de las exportaciones de bienes y servicios*. La Habana: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- CEPAL (2023c). *PIB y cuentas nacionales*. Disponible en: <https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/dashboard.html>
- Cribeiro, Y. (2012). Contribución de la fuerza de trabajo calificada al crecimiento económico en Cuba. Principales determinantes. *Economía y Desarrollo*, 168-189.
- Cribeiro, Y. (2016). Sistema tributario y marco institucional en Cuba. En: Hidalgo, V. y Bergara, M. *Transformaciones económicas en Cuba; una perspectiva institucional*. Montevideo: Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Uruguay, pp. 153-190.
- Cruz, K. (2021). Desafíos del sistema financiero cubano en la actualización del modelo económico: un análisis institucional. Tesis de Maestría. Univesidad de La Habana, La Habana.
- Cubadebate (2021). Pese a las acciones desarrolladas, no se han logrado los resultados deseados. Sección Inversión Extranjera. Disponible en: <http://www.cubadebate.cu/noticias/2021/12/20/inversion-extranjera-pese-a-las-acciones-desarrolladas-no-se-han-logrado-los-resultados-deseados/>
- Doimeadiós, Y. y Rodríguez, E. (2015). Un análisis comparado de eficiencia y eficacia en el sector público en Cuba. *Economía y Desarrollo*, 44-59.
- EIU (2022). *Cuba Country Report*. The Economist Intelligence Unit. Disponible en: <https://country.eiu.com/cuba>
- El Toque (2023). *Tasa representativa del mercado informal en Cuba*. Disponible en: <https://eltoque.com/tasas-de-cambio-de-moneda-en-cuba-hoy>
- Figueredo, O. (2022). Cuba en datos: índice de precios al consumidor, una estadística poco conocida de la cual debes estar al tanto. *Cubadebate*. Disponible en: <http://www.cubadebate.cu/>

- especiales/2022/02/18/cuba-en-datos-indice-de-precios-al-consumidor-una-estadistica-poco-conocida-de-la-cual-debes-estar-al-tanto/comentarios/pagina-2/
- González, R. y Basco, S. (2021). El coste de la mal-asignación de recursos en Cuba. Centro de Estudio de la Economía Cubana,- Universidad de La Habana). La Habana.
- González, R. y Zipitría, L. (2020). ¿Pueden las empresas estatales cubanas pagar mayores salarios? *Foro Europa-Cuba*.
- HCG (2016). Cuba: el mercado de remesas con el crecimiento más dinámico de América Latina. *The Havana Consulting Group*. Disponible en: <http://www.thehavanaconsultinggroup.com/es-es/Articles/Article/20>
- Hidalgo, V. (2016). Políticas macroeconómicas en Cuba: un enfoque institucional. En: Hidalgo, V. y Bergara M. *Transformaciones económicas en Cuba: una perspectiva institucional* Montevideo: Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Uruguay, pp. 79-122.
- Hidalgo, V. y Doimeadiós, Y. (2012). Fiscalidad, equilibrio externo e interno en la economía cubana: avances y desafíos. *Economía y Desarrollo*, 48-77.
- Hidalgo, V. y Triana, J. (2022). Macroeconomía y crecimiento en la agenda de transformaciones del modelo económico cubano en el periodo pos-pandemia. *Foro Europa-Cuba*.
- Lage, C. (2016). Esquema general de política monetaria en el nuevo escenario de la economía cubana. Tesis de Doctorado. Facultad de Economía, Universidad de La Habana, La Habana.
- Lage, C. y Cruz, K. (2023). *Inflación en Cuba: un acercamiento a sus causas*. Santo Domingo, República Dominicana: Fundación Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Lage, C. y Cruz, K. (2023). Política monetaria en Cuba: entre el paradigma y la realidad. En: Anaya Cruz, B. y Dayma Hechavarria Leon (compiladores). *Miradas a la economía cubana*. La Habana: Centro de Estudios de la Economía Cubana.
- OECD (2023). Cuba. Observatorio de Complejidad Económica. Disponible en: <https://oec.world/es/profile/country/cub?tradeScaleSelector1=tradeScale0&yearSelector1=2021>
- ONEI (2021). *Inversión Extranjera en Cuba*. Oficina Nacional de Estadísticas en Información. Disponible en: <http://www.onei.gob.cu/node/16481>

- ONEI (2021a). *Anuario Estadístico de Cuba 2020*. Oficina Nacional de Estadísticas e Información. Disponible en: <http://www.onei.gob.cu/node/16275>
- Palacios, J. C. (2019). Análisis de la restricción externa de la economía de Cuba en el actual contexto de incertidumbre *Revista de la CEPAL*, 127, 175-193.
- Pérez, C. (2011). Esquema de política monetaria para el segmento de la población de la economía cubana. Tesis de Doctorado. Universidad de La Habana, La Habana.
- PNUD (2021). *Informe nacional de desarrollo humano: Cuba 2019*. La Habana: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Rodríguez, J. L. (2023). Los problemas de la inserción internacional de la economía cubana a través de los años. Disponible en: <http://www.cubadebate.cu/opinion/2023/01/04/los-problemas-de-la-insercion-internacional-de-la-economia-cubana-a-traves-de-los-anos-ii/>
- Sanchez, I. R. y Ledesma, Z. M. (2017). Inversiones eficientes: papel del proceso inversionista en las condiciones de Cuba. *Economía y Desarrollo*, 127-139.
- Sánchez, M. (2023). Los desafíos de las finanzas externas de Cuba en el nuevo escenario de COVID. *Cries*.
- Triana, J. (2021). La importancia de lo complementario. Disponible en: <https://oncubanews.com/opinion/columnas/contrapesos/la-importancia-de-lo-complementario/>
- UNCTAD (2022). *Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo*. World Investment Report 2022. Disponible en: <https://unctad.org/es/node/37503>
- UNCTAD (2023). Personal remittances: receipts and payments. UNCTADSTAT. Disponible en: <https://unctadstat.unctad.org/wds/TableViewer/tableView.aspx?ReportId=86>
- Banco Mundial (2021). Los flujos de remesas desafían las previsiones y siguen siendo sólidos durante la crisis provocada por la COVID-19. The World Bank. Disponible en: <https://www.bancomundial.org/es/news/press-release/2021/05/12/defying-predictions-remittance-flows-remain-strong-during-covid-19-crisis>
- Banco Mundial (2023a). *Commodity Markets*. The World Bank: <https://www.worldbank.org/en/research/commodity-markets>
- Banco Mundial (2023b). Data Bank - World Development Indicators. The World Bank. Disponible en: <https://databank.worldbank.org/home>

CAPÍTULO 6

*Ileana Díaz Fernández, Ricardo González Águila
y Leandro Zipitría Deambrosio*

LA EMPRESA ESTATAL CUBANA ¿POR QUÉ NO HAN FUNCIONADO LOS CAMBIOS ASOCIADOS AL PROCESO DE ACTUALIZACIÓN?

Cuba se encuentra inmersa en la actualización de su modelo económico,¹ que se define en la conceptualización del modelo económico y social.² Este dirige su interés a introducir cambios en la conceptualización del sistema empresarial, al considerar nuevos actores, es decir, no solo a las empresas estatales y cooperativas agropecuarias, como hasta el momento, sino también a las cooperativas no agropecuarias y a las pequeñas y medianas empresas privadas. Sin embargo, la proporción fundamental y decisiva del producto interno bruto es aportada por la empresa estatal, que además representa alrededor del 85 % de los ingresos del presupuesto del Estado (Trabajadores, 2020) de ahí la importancia de las medidas que se adopten en este sector.

El sistema empresarial estatal se ha sometido a diversos cambios desde el triunfo de la revolución y más recientemente desde 2011, en

¹ El modelo económico expone de forma sintética las pautas esenciales en que se sustentan las principales relaciones económicas y sociales de la construcción del socialismo en esta etapa, su estructuración y finalidades estratégicas (PCC, 2017: 4). La actualización del modelo es el proceso comenzado en el 2011 en Cuba, para realizar los cambios necesarios al modelo existente.

² Aprobado en el VII Congreso del Partido Comunista de Cuba y en la Asamblea Nacional del Poder Popular con el Acuerdo No. VIII-76 de 2017 *Gaceta Oficial* No. 34 de 2017. Del 2011 hasta el 2017 los lineamientos de la política económica y social, fueron la hoja de ruta en la actualización.

su mayoría dirigidos a otorgar más autonomía a las empresas, lo que no ha sido un hecho en la práctica de su gestión, ni se ha visto expresado en aportes significativos a la economía.

La delicada situación económica del país, agravada por el bloqueo y más recientemente por la pandemia de la COVID-19, señala con mucha fuerza la necesidad de alcanzar niveles elevados y sostenidos de producción, con eficiencia y eficacia, lo cual requiere de cambios estructurales en la economía y en las empresas estatales. El presidente de la República apuntaba “necesitamos demostrar la viabilidad, el éxito de la empresa estatal como ente fundamental de la economía” (Trabajadores, 2019).

El propósito de este capítulo es realizar un análisis de los cambios acaecidos, hasta el momento, en la empresa estatal dentro de la actualización del modelo e intentar explicar las razones por las cuales esas medidas no han logrado los resultados esperados.

6.1. Una breve recapitulación de la empresa estatal en Cuba

Cuba ha recorrido un largo trayecto respecto a las empresas estatales, desde las empresas consolidadas³ de la década de los años sesenta del siglo xx hasta el actual sistema empresarial estatal.

La empresa estatal en Cuba no siempre ha operado bajo un sistema claramente establecido que incorpore a todas las empresas, lo que ha provocado desajustes en las relaciones interempresariales. En sus inicios operaban simultáneamente, aunque para diferentes sectores, el sistema presupuestario de financiamiento y el cálculo económico.⁴

³ Las empresas consolidadas se establecieron a inicios de la revolución bajo la concepción de ser una empresa estatal, con una cobertura nacional de una actividad productiva, por ejemplo, la empresa de la harina, agrupaba a todos los establecimientos y empresas que producían harina en todo el país.

⁴ El sistema presupuestario de financiamiento se estableció para la mayoría de las empresas estatales de Cuba a inicios de la revolución y partía de no considerar relaciones mercantiles entre estas empresas. Los ingresos se dirigían directamente al presupuesto del Estado y este asignaba recursos para gastos de operaciones a cada empresa e igualmente para gastos de inversión.

El cálculo económico era el sistema existente en la Unión Soviética y que consideraba las relaciones mercantiles entre empresas. Las empresas debían autofinanciarse con sus ingresos. Este sistema se aplicó a inicios de la revolución en Cuba sobre todo para la agricultura.

El sistema presupuestario de financiamiento y el sistema de registro económico⁵ (que se aplicó posteriormente) se caracterizaron por un alto grado de centralización y este último representó una deformación del primero basado en la concepción de la construcción del socialismo y el comunismo de forma simultánea. Supuestamente en el comunismo no serían necesarias las categorías mercantiles, por tanto, al concebir la construcción simultánea (socialismo y comunismo) se consideraron no necesarias y de ahí a prescindir de la contabilidad y solo realizar el registro material de los hechos económicos.

El sistema de dirección y planificación de la economía a partir de 1975, intentó ser más integrado e introdujo las relaciones mercantiles entre empresas, aunque presentó en su aplicación parcial un conjunto de debilidades e insuficiencias. Estas estaban relacionadas, entre otras, con la ineficiencia del sistema productivo: bajo aprovechamiento del equipamiento, inversiones en tecnologías de alto gasto material y de energía, desvinculación con las necesidades de la demanda que condujo a baja calidad, entre otras. Esto fue motivo para que a finales de la década de los años ochenta comenzara el proceso de rectificación de errores y tendencias negativas⁶ que desarticuló el sistema empresarial estatal, sin proponer ninguno alternativo.

La crisis de la década de los años noventa condicionó un reajuste de la economía, con una marcada tendencia a la descentralización⁷ que

⁵ El Sistema de Registro Económico se implanta en 1965 en Cuba, elimina las relaciones monetarias entre empresas estatales (solo el salario y la venta minorista). Las empresas solo realizaban el registro material de los hechos económicos. Se elimina el presupuesto del Estado, las normas de trabajo, entre otras.

⁶ “Rectificación de errores y tendencias negativas” fue un proceso iniciado a partir de 1986 de crítica al sistema de dirección y planificación de la economía. Fue llamado así por las tendencias que se manifestaban tales como: ineficiencias de las empresas estatales e incremento de los precios como expresión de esta, baja calidad de las producciones estatales, entre otras, al mismo tiempo que no gustaba el incremento de cuentapropistas, ni el mercado libre campesino (donde los campesinos privados y cooperativas agropecuarias vendían sus productos a la población a precio de oferta y demanda).

⁷ La crisis de los años noventa abrió la economía a la inversión extranjera, desarrollo del turismo, aparición del trabajo por cuenta propia y sobre todo se eliminó el monopolio al comercio exterior y se otorgaron facilidades a las empresas estatales para actuar en la economía.

desembocó en 1998 en el Sistema de Perfeccionamiento Empresarial,⁸ cuyo objetivo era otorgar facultades a las empresas estatales y buscar eficiencia y competitividad e intentaba reacondicionar la gestión empresarial con cierta autonomía. Si bien fue un sistema que pareciera exitoso para las empresas de las fuerzas armadas, no resultó de igual forma al aplicarse al resto de las empresas.

La descentralización lograda en el proceso de salida de la crisis se revirtió entre el 2000 y el 2006 con una nueva centralización de la economía, quizás la más fuerte de todas las aplicadas. Al mismo tiempo este proceso coincidió con el periodo de la “Batalla de Ideas”⁹ donde se privilegió lo social y se subestimó lo económico. Si bien el Sistema de Perfeccionamiento Empresarial no fue eliminado o censurado, el grado de centralización al que se sometió no le permitió cumplir sus objetivos.

En el 2007 se estableció el Sistema de Dirección y Gestión Empresarial, una variante del Sistema de Perfeccionamiento Empresarial, el cual tuvo como objetivo “garantizar la implantación del Sistema de Dirección y Gestión Empresarial en las empresas estatales y organizaciones superiores de dirección que logren un significativo cambio organizativo al interior de las mismas y gestionar integralmente los sistemas que la componen, a fin de garantizar el desarrollo de un sistema empresarial organizado, disciplinado, ético, participativo, eficaz y eficiente, que genere mayores aportes a la sociedad socialista y que todas las empresas se conviertan en organizaciones de alto reconocimiento social” (Consejo de Ministros, 2007: 241).

⁸ El perfeccionamiento empresarial es un sistema que se aplicó en el Ministerio de las Fuerzas Armadas Revolucionarias con buenos resultados y se decidió ampliar a toda la economía.

⁹ “Batalla de ideas” fue un proceso comenzado a finales de la década de los años noventa y concluido a partir del 2006. La concepción era solucionar de forma muy administrativa los problemas sociales producidos por la crisis económica que padeció Cuba en los noventa, aunque en realidad existían problemas sociales acumulados de etapas anteriores a la crisis. Este proceso privilegió lo social ante lo económico, lo que ocasionó grandes distorsiones en la economía, entre otros el uso de créditos otorgados por diversos países hacia destinos sociales sin garantía de recuperación.

El sistema empresarial estatal en la actualización del modelo económico

La actualización del modelo económico y social comenzó a partir del 2010¹⁰ y se aprobó por el VI Congreso del Partido Comunista de Cuba en el 2011. A partir de este momento el sistema empresarial estatal se ha dirigido por el Sistema de Dirección y Gestión Empresarial, y estructurado mediante las Organizaciones Superiores de Dirección Empresarial, empresas estatales que se le subordinan y estas a su vez se componen de Unidades Empresariales de Base.

Las Organizaciones Superiores de Dirección Empresarial, bajo la forma de grupos o uniones de empresas, surgen como una necesidad de control centralizado sobre las empresas, ya que se suponía que los ministerios dejarían de ejercer tal función empresarial, es decir, su creación es un acto administrativo resultante de la separación de funciones estatales¹¹ y empresariales. Así la reestructuración condujo a la eliminación de ministerios, por ejemplo, de Industria Ligera, Sideromecánica, Azúcar, Pesca, entre otros, que cumplían solo funciones empresariales, convirtiéndose, la mayoría de ellos, en Organizaciones Superiores de Dirección Empresarial a las que se les subordinaron empresas.

La Organizaciones Superiores de Dirección Empresarial deben cumplir funciones de dirección empresarial respecto a sus empresas subordinadas, aunque la práctica muestra un predominio en el control y asignación de recursos, por encima de otras funciones. En octubre de 2023 existían alrededor de 84 Organizaciones Superiores de Dirección Empresarial en el país, a las que se le subordinaban las más de 2 000 empresas existentes, de estas más de 270 como sociedades anónimas 100 % cubanas y las MIPYMES estatales.

Cuando comienza el proceso de creación de las Organizaciones Superiores de Dirección Empresarial, el problema que se enfrenta es la cantidad de empresas que se le subordinan, por lo que se decide que muchas de las empresas pasen a ser Unidades Empresariales de Base

¹⁰ Las transformaciones en el sector agropecuario se inician en 2007.

¹¹ Las funciones estatales como se les denomina en Cuba a las funciones ministeriales de diseño y evaluación de políticas públicas.

sin personalidad jurídica, es decir, dependencias de otras empresas. Así, por ejemplo, los centrales azucareros que antes eran empresas, pasan a ser Unidades Empresariales de Base de empresas azucareras provinciales.

Se muestra un esquema de subordinación entre Organizaciones Superiores de Dirección Empresarial, Empresas y Unidades Empresariales de Base (Fig. 6.1).

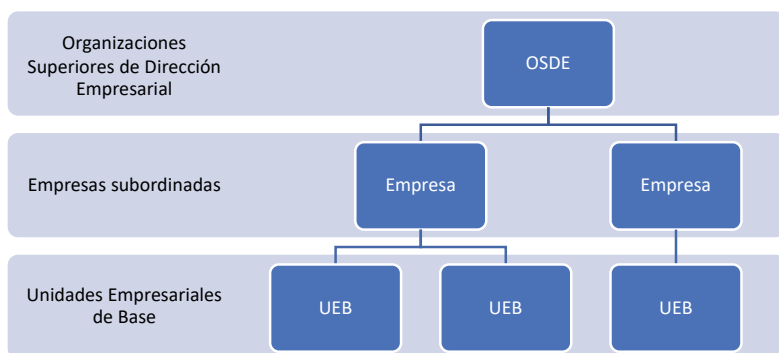
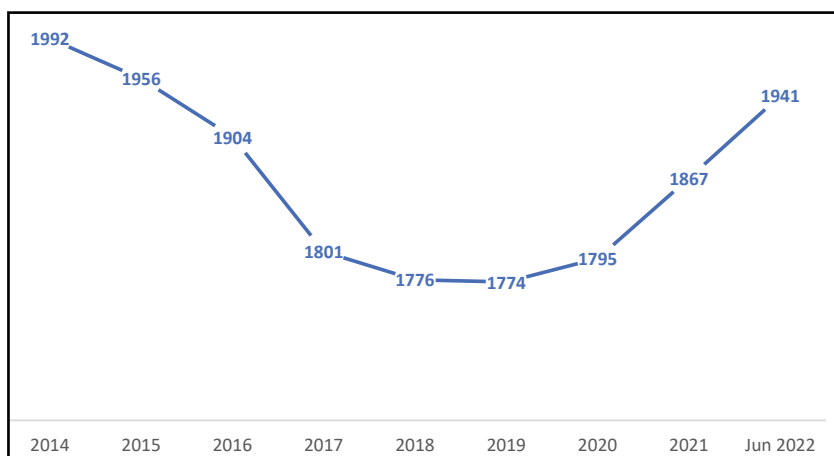


Fig. 6.1. Subordinación entre Organizaciones Superiores de Dirección Empresarial, Empresas y Unidades Empresariales de Base.

Las Organizaciones Superiores de Dirección Empresarial son monopolios de la actividad productiva o de servicios que agrupan y poseen un carácter nacional. Las empresas subordinadas a las Organizaciones Superiores de Dirección Empresarial, en su mayoría, también tienen un carácter nacional y más del 50 % se encuentran concentradas en el occidente y el 33 % en La Habana. Al mismo tiempo existen territorios cuya densidad de empresas es muy baja.

Este proceso condujo a la reducción del número de empresas y concentración de la producción, lo que se ha remontado en los últimos años (Fig. 6.2) a partir de reconvertir en empresas algunas Unidades Empresariales de Base como, por ejemplo, los centrales azucareros.

La creación, fusión y extinción de una Organizaciones Superiores de Dirección Empresarial se aprueba por el Consejo de Ministros a petición de los ministerios con los cuales se relaciona; mientras que la de las empresas es aprobada por las Organizaciones Superiores de Dirección Empresarial.



Fuente: ONEI (2019). *Anuario Estadístico 2018*. Sección Organizaciones.

Fig. 6.2. Evolución de la cantidad de empresas estatales.

6.2. Medidas adoptadas para el sistema empresarial

La actualización del modelo económico emitió, a lo largo de todos estos años, un conjunto de normas jurídicas que intenta organizar un sistema de dirección empresarial.

A modo de ilustración se muestra los documentos más representativos sobre las medidas aprobadas relativos que hacen referencia a la empresa estatal (Fig. 6.3).

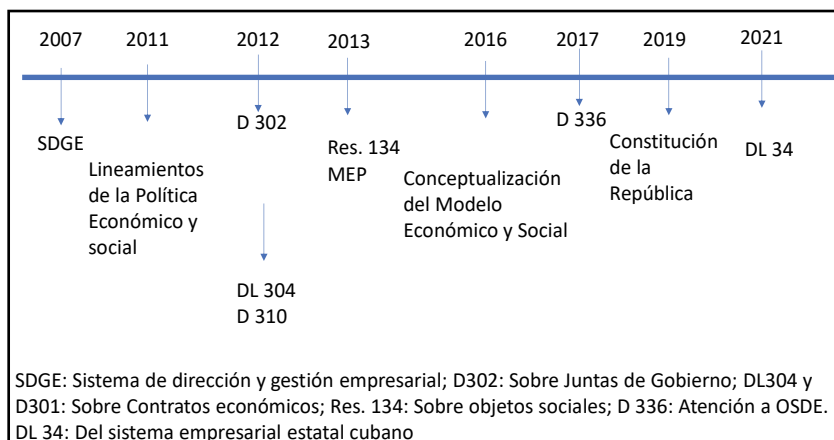


Fig. 6.3. Documentos emitidos vinculados a las empresas estatales.

En el 2011 el gobierno define los lineamientos de la política económica y social, como hoja de ruta del proceso de actualización, el cual plantea: “El perfeccionamiento empresarial se integrará a las políticas del modelo económico a fin de lograr empresas más eficientes y competitivas” (PCC, 2011: 12). Los lineamientos establecen un conjunto de propuestas, pero estas no rebasan los marcos del propio Sistema de Perfeccionamiento Empresarial convertido en Sistema de Dirección y Gestión Empresarial.

No obstante, el Sistema de Dirección y Gestión Empresarial fue modificado, en el 2010, 2012, 2014 y 2017, sobre todo en lo referido a la concepción, facultades y funciones de las Organizaciones Superiores de Dirección Empresarial, empresas y Unidades Empresariales de Base, supuestamente intentando una mayor autonomía para las empresas (Decreto 284/2010, Decreto 303/2012, Decreto 323/2014 y los Decretos 334, 335 y 336/2017).

En el 2013 la Resolución No. 134 del Ministerio de Economía y Planificación, autoriza la flexibilización de los objetos sociales de las empresas, lo que las faculta a decidir qué actividades secundarias y de apoyo, derivadas de su objeto social, están en condiciones de realizar para aprovechar al máximo sus potencialidades.

En el 2014 el Decreto 323 del Consejo de Ministros y la Resolución 125 del Ministerio de Economía y Planificación, las resoluciones 181 y 203 del Ministerio de Finanzas y Precios y la Resolución 17 del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, publicadas en la *Gaceta Oficial de la República* No. 21, proponen un conjunto de cambios en el sistema empresarial estatal, entre los más significativos se encuentran:

- El encargo estatal representa el compromiso de las empresas con el Estado en la producción o servicios, para satisfacer necesidades priorizadas de interés social. El encargo es asegurado con recursos que se le asignan a la empresa mediante el plan anual de la economía nacional (plan).
- La posibilidad de vender los excedentes del encargo estatal y los inventarios ociosos a precios formados por la oferta y la demanda.
- El aporte por el rendimiento de la inversión estatal, lo que vendría a ser los dividendos del Estado, se establece una tasa fija del 50 % de las utilidades después de impuesto y las reservas obligatorias.

- Las empresas podrán crear y utilizar reservas voluntarias a partir de las utilidades (después de las deducciones antes mencionadas), si están debidamente autorizadas.
- La amortización no se aporta, queda en la empresa.
- Existía un límite de incremento salarial a los trabajadores de pago por resultados, este era de un 30 %, que fue eliminado.

Tales medidas representaban un paso de avance en la búsqueda de una transformación de la empresa estatal, pero al darle el mismo tratamiento a empresas diferentes (por el tipo de actividad, papel en el mercado, entre otras) y no completarse con otras medidas de incentivo fiscal, financieras e incluso de tratamiento a la fuerza de trabajo, así como no implementar un proceso de reducción paulatina de la asignación de recursos y generar competencia entre empresas, la práctica mostró que no se logran resultados significativamente mejores y más bien se fueron desvirtuando las medidas propuestas.

La asignación de recursos como centro de planificación y los precios fijados por costo más margen (el que no debe superar un 10 % de utilidades, según la propuesta de norma a aprobación), y así como las particularidades de monopolio de las empresas estatales, no genera las condiciones microeconómicas básicas para un cambio real.

Respecto al salario se emitieron tres resoluciones: 17/2013, 6/2016 y 114/2019, sobre los sistemas de pago a la mano de obra. En todos los casos el salario estuvo limitado por el cumplimiento de alguna meta establecida por el plan de la empresa.

En cuanto a las relaciones financieras de las empresas con el Estado, desde 2014 hasta 2020, se emitieron tres resoluciones del Ministerio de Finanzas y Precios: 203/2014, 138/2017 y 39/2020. Algunos de los aspectos que estas resoluciones regulan:

- El aporte por el rendimiento de la inversión estatal, igual para todas las empresas. Es una muestra del enfoque rentista y centralizado de la dirección económica del país.
- Establece los destinos de las reservas voluntarias formadas por las utilidades después de pagar sus obligaciones con el Estado, lo que debería ser determinado por el representante del dueño de conjunto con las empresas.

- En cada uno de esos años se definió el monto de distribución de utilidades a los trabajadores, realizadas a partir de las reservas voluntarias.

A partir del ordenamiento monetario de enero de 2021, se toman algunas medidas que supuestamente otorgarían más autonomía a las empresas, entre las más importantes: Decreto-Ley 34 del sistema empresarial estatal cubano y el Decreto 53¹² De la organización del sistema salarial del sistema empresarial cubano (aplicado a algunas empresas); ninguno de los dos decretos logra ninguna flexibilidad para la empresa.

Si se analizan con detenimiento las medidas implementadas para el sistema empresarial estatal cubano, se observa que todas se han centrado en la gestión interna de la empresa sin cambios sustantivos en las regulaciones desde el entorno, por lo que cualquier intención de autonomía se frustra ante las barreras existentes en las condiciones que rodean a las empresas, que no les permiten funcionar como tal.

Los resultados que muestran las empresas dan argumento sobre la necesidad de cambios en el ambiente microeconómico de las empresas.

De 2 009 empresas analizadas al cierre del 2022 (incluye las sociedades anónimas 100 % cubanas), 2,6 % exportan sobre los 6 millones de dólares y con utilidades antes de impuesto por encima de los 500 millones solo 45 y de estas 27 con exportaciones y el 19,9 % tienen pérdidas.

6.3. ¿Por qué las medidas¹³ son débilmente efectivas?

Una de las principales conclusiones de la poca efectividad de las medidas es que el sector empresarial estatal cubano fue objeto de varias reformas en los últimos diez años. Sin embargo, en términos de desempeño, los resultados observados fueron discretos. A continua-

¹² El Decreto 53 es revolucionario en tanto permite a la empresa proponer el salario de los trabajadores y elimina las escalas salariales y los calificadores de cargo, sin embargo, existe un tope salarial dado por el salario del director de la empresa y además el proceso de desemplear a trabajadores (llamado de disponibilidad) es engorroso y en la práctica inoperante, lo que no permite racionalizar la cantidad necesaria de trabajadores. En 2023 se emite la 87 con características similares.

¹³ Las medidas son muy limitadas, modificadas con frecuencia y aplicadas con mucha lentitud, lo que hace difícil hablar de reforma, amén de que no se denomina oficialmente de ese modo.

ción, se desarrollan un grupo de ideas que buscan explicar el porqué de tan baja respuesta.

Institucionalidad y ambiente microeconómico

La profunda desestructuración del sistema de incentivos microeconómicos, que apenas se transformó en los marcos del proceso de actualización; es una de las principales razones por la que el sector empresarial cubano no respondió a las reformas. Sin una revisión y transformación integral de los incentivos es difícil estimular el emprendimiento empresarial y la innovación que son la base del crecimiento sostenido de la productividad, la eficiencia y la competitividad.

Los cambios introducidos dejaron prácticamente intactos los fundamentos generales de modelo económico cubano que son claves para la generación de incentivos (González y Zipitría, 2020: 3-4):

- Se mantuvo la planificación centralizada como forma predominante –casi exclusiva– de asignación de recursos en el sector estatal.
- No se promovió la competencia empresarial y las empresas ineficientes se mantuvieron funcionando en un ambiente de restricciones presupuestarias blandas.
- Los precios siguieron siendo formados por métodos administrativos o al margen del mercado.
- Persistió una limitada autonomía empresarial en decisiones claves de producción, precio, inversiones e insumos.

Cuando la planificación no se complementa adecuadamente con mecanismos alternativos de asignación de recursos (descentralizados), se crea un grave problema asignativo en la economía que empeora en la medida que los recursos son cada vez más escasos.

En primer lugar, al depender (exclusivamente) de asignaciones centrales, las empresas que quedan fuera de las “grandes prioridades” del país encuentran serias restricciones para acceder a insumos, capital y trabajo, independientemente de la rentabilidad relativa de su actividad. Esto provoca un exceso de demanda que queda sistemáticamente insatisfecha, aun cuando hay empresas dispuestas ofertar.¹⁴

¹⁴ Asimismo, el exceso de demanda no puede ser cubierto por empresas del sector no estatal porque existen barreras o prohibiciones administrativas a la creación de nuevos negocios.

En segundo lugar, contrario a lo deseado, la centralización extrema provoca que el Estado pierda su orientación estratégica hacia el mediano y largo plazo. En su rol de administrador de recursos cortoplacista, este deja de atender objetivos estratégicos que suponen el acompañamiento institucional y la focalización de recursos adicionales en industrias claves. El ejemplo más claro en el caso cubano involucra a las industrias de alimentos y biofarmacéuticas. La competencia por recursos entre estos dos sectores impide que el último, con más capacidad innovadora y de exportación, complete ciclos de inversión física y humana adecuadas para garantizar su competitividad en los mercados globales.

Respecto al segundo elemento, la limitada competencia fue otro factor que puso en riesgo la efectividad de las transformaciones relacionadas al sector empresarial. No permitir la libre apertura de negocios privados o no estatales trajo varias consecuencias negativas: primero, los recursos privados no se movilizaron en función de cerrar las brechas (o excesos) de demanda; segundo, no permitió ejercer presión competitiva sobre el sector estatal incentivando por esta vía el incremento de su ineficiencia productiva y tercero, dio poder de mercado a las empresas estatales incrementando su ineficiencia asignativa.

Por si lo anterior fuera poco, a las empresas estatales no se les permitió caer en quiebra, refinanciado sus pérdidas por a través de diferentes mecanismos, por ejemplo, o se les otorgó directamente subvenciones por pérdidas mediante el presupuesto ¿o se empleó la formación administrativa de precios para esto (en particular a través del método de gastos) o, más recientemente, se empleó el mecanismo de las subvenciones cambiarias para tales fines (González, 2019: 15-17).

Fue común también la fusión administrativa de empresas o su conversión en Unidades Empresariales de Base. Todo esto creó un problema de incentivos dinámicos, denominado comúnmente como “restricciones presupuestarias blandas” en base a la cual el empresario no se ve incentivado a tomar esfuerzos de gerencia para mantenerse operando en el mercado.

Por otra parte, la formación administrativa de precios fue clave para evitar ganancias de eficiencia y productividad del sector empresarial. La mayor parte de los precios en Cuba se forman por la vía del gasto (Gutiérrez, 2018: 127). Quiere decir que, por ley, los precios de venta

garantizan cubrir costos de producción y generar utilidad (MTSS, 2014: 102). Esto permitió que las empresas traspasaran a los consumidores los costos de su ineficiencia productiva (aunque las autoridades lo nieguen sistemáticamente). Si se añade la limitada competencia y la no caída en quiebra explicada se tiene el panorama completo de por qué los incentivos no han servido para impulsar el desempeño de las empresas estatales.

En relación con la autonomía empresarial, las reformas son tímidas para permitir que las empresas tomen decisiones claves libremente. No se pretende decir que el Estado “decida por la empresa”; pero lo cierto es que hay decisiones básicas relacionadas a cuánto producir, a qué precio vender, qué salario pagar, cuánto invertir, entre otros, que están sujetas a procesos y resoluciones administrativas que reducen notablemente la libertad de las decisiones empresariales. Esto restringe el emprendimiento empresarial y crea un ambiente de negocios inflexible.

Insuficiente gobernanza corporativa

La segunda causa que explica los pobres resultados de las empresas estatales, y por qué no funcionaron las reformas implementadas, tiene que ver con la gobernanza. Esta refiere a mecanismos que funcionan en las empresas para controlar y monitorear su desempeño, que se supone debe ser eficaz y eficiente. La principal conclusión de esta sección es que con las reformas implementadas no se logró resolver el problema entre el principal y el agente, característico de economías socialistas.

En Cuba como en cualquier país con propiedad pública, el pueblo es dueño de las empresas estatales, aunque en la práctica es el Estado quien ejerce en su nombre esta función de dueño, y encarga a personas (directivo) para que las gestionen. Entre los directivos y el Estado se establecen conflictos de intereses/objetivos que necesitan alinearse para mejorar la gobernanza del sistema.

Propietarios

La Constitución de la República expresa que la propiedad de los medios fundamentales de producción es de todo el pueblo y añade que el Estado “actúa en representación y beneficio” del pueblo (Asamblea

Nacional del Poder Popular, 2019: 75). De igual forma refrenda que el Estado “dirige, regula y controla la actividad económica” (Asamblea Nacional del Poder Popular, 2019: 75).

El Estado como dueño enfrenta contradicciones, debe definirse claramente quién y cómo ejerce la función de dueño, toda vez que ese mismo Estado ejerce la función reguladora de la economía y de prestación de servicios públicos.

En la práctica en Cuba existen múltiples principales tales como ministerios globales y ramales, las Juntas de Gobierno y el designado (tantos como sean necesarios) (Fig. 6.4).

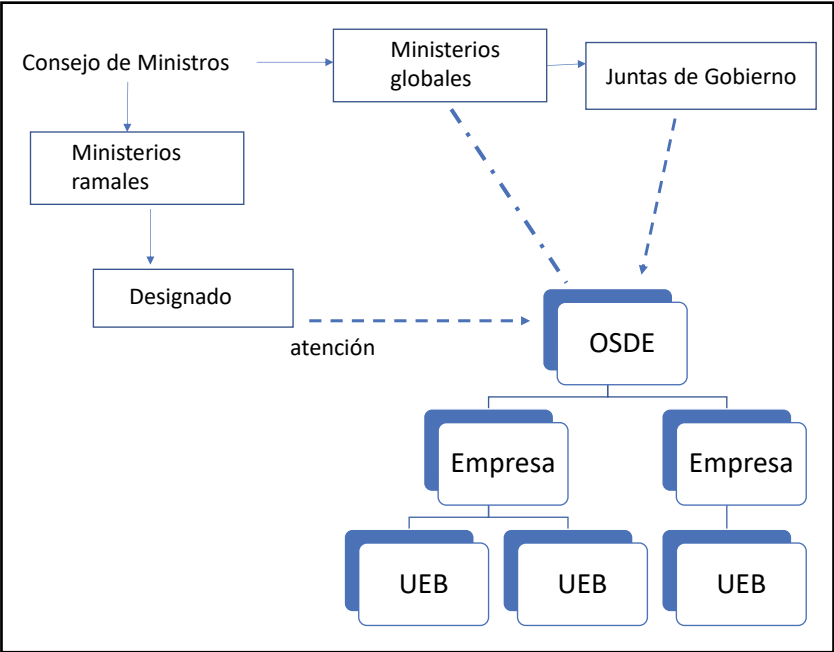


Fig. 6.4. Relaciones entre dueño, representante del dueño y el sistema empresarial.

Los ministerios globales y ramales al ejercer su función reguladora, “intervienen” en la gestión de las empresas y actúan como dueños, lo que hace borrosa la gobernanza.

Los ministerios ramales que deben dedicarse, por función estatal, a definir políticas, en la práctica los ministros tienen la responsabilidad de atender a las Organizaciones Superiores de Dirección Empresarial y

se les exige por la gestión de las empresas relacionadas con las actividades en la que ellos son rectores.

Así aparece la figura del designado, la cual, supuestamente, se limita al ministro de cada sector, lo cierto es que el nivel de responsabilidad y volumen de actividad para el seguimiento y control de las empresas absorbe tiempo y limita el accionar de los ministerios ramales como regulador del sector.

La Junta de Gobierno, según lo dispuesto en el Decreto 302/2012 “es un órgano colegiado de dirección que representa los intereses del Estado para el control de la actividad empresarial y se crea para atender a las Organizaciones Superiores de Dirección Empresarial de sectores estratégicos” son los representantes del Estado como dueño de las empresas. Las juntas de gobierno es lo más parecido a las Juntas Directivas.

Sus funciones son muy restrictivas para ser representante del dueño, relacionadas con el control, no tienen potestad para modificar el plan, elegir o proponer a los directivos (y este es evaluado por el designado) y su compensación y no interviene en temas de ética, riesgo y confiabilidad de la información.

Es muy *sui generis* que las juntas no sean integradas por trabajadores y además tampoco se privilegia que la integren expertos de otras empresas, especialistas, académicos, entre otros, en la práctica con excepción del presidente de la Organizaciones Superiores de Dirección Empresarial que debe pertenecer a la junta, prácticamente el resto son externos de ministerios globales y ramales.

En resumen, la multiplicidad de principales que actúan en nombre del dueño genera contradicciones y deformaciones en sus funciones, todos actuando sobre las empresas, lo que unido a que también ejercen las funciones de regulación, provoca un entorno nada favorable para la gestión autónoma de la empresa.

Gerencia

Los gerentes de las Organizaciones Superiores de Dirección Empresarial y empresas no son propuestos ni aprobados por las Juntas de Gobierno, sino por el Consejo de Ministros en el primer caso y la Organizaciones Superiores de Dirección Empresarial en el caso de las empresas. Son elegidos sobre la base de la confiabilidad política más que por su experticia técnica.

Según lo establecido en Cuba por el sistema de trabajo con los cuadros,¹⁵ la gerencia debe definir (y haber sido aprobado por los niveles que corresponda) su sustituto y reserva,¹⁶ lo que debe ser la cantera para la designación de los directivos, cuando fuera necesaria. Sin embargo, en muchas ocasiones se les asigna la responsabilidad a otras personas que no son ni el sustituto ni la reserva, las cuales, incluso, pueden no trabajar en la entidad.

Al comparar los objetivos y funciones corporativos según la experiencia internacional, respecto a las funciones que ejercen las Organizaciones Superiores de Dirección Empresarial (Tabla 6.2), se observa que no existe correspondencia.

Según lo establecido por el Decreto-Ley 34/2021, las Organizaciones Superiores de Dirección Empresarial funcionan como una unidad integrada con sus empresas, no así los llamados Grupos Empresariales, que son la mayoría, y ejercen funciones administrativas y de control.

Al mismo tiempo la forma de gestión de Organizaciones Superiores de Dirección Empresarial y empresas según el Decreto-Ley 34 en su artículo 11.2 plantea “Los sistemas de gestión que aplican se diseñan según lo establecido por los órganos y organismos rectores y las mejores prácticas reconocidas, en correspondencia con sus características organizacionales, productivas y tecnológicas”, y no se deroga el Decreto 281/2013 que define los 18 sistemas en que deben estar organizados.

Divergencia de intereses entre propietario y gestor

En la dinámica entre propietario y gerente (principal-agente) en las empresas estatales cubanas, hay que hacer la pregunta de si existe o no alineación de intereses entre los directivos y el Estado como dueño. Puede decirse que visto como meta-objetivo en términos nominales, hay comunidad de intereses: ambos trabajan para el bienestar del pueblo. Sin embargo, lo cierto es que en los hechos no se ha logrado la conjugación de intereses individuales, colectivos y sociales en el socialismo y esto se refleja en el plan, que es el eje para el desempeño de las empresas estatales.

¹⁵ Cuadros se le denomina a toda persona que ejerce una función directiva.

¹⁶ Sustituto es quien sustituye al directivo o gerente temporalmente, puede ser además la reserva para sustituirlo de forma definitiva, sin embargo, a veces no coinciden sustituto y reserva. Cada cargo directivo debe tener definido ambas categorías.

Tabla 6.2. Comparación entre los fundamentos teóricos y la práctica de las Organizaciones Superiores de Dirección Empresarial en Cuba

Objetivos y funciones corporativas	Regulaciones actuales para Organizaciones Superiores de Dirección Empresarial y empresas
Elevación de la eficiencia administrativa como objetivo prioritario corporativo	La organización empresarial se organiza en función de los intereses del Estado, por lo que el cumplimiento del plan de la Organizaciones Superiores de Dirección Empresarial y la urgencia en la solución de problemas son los objetivos reales
Reducción de los costos de transacción como condición de eficiencia para que operen las empresas	La centralización existente obliga a las empresas a ser autorizadas para tomar decisiones relevantes. Esto unido al carácter nacional de las Organizaciones Superiores de Dirección Empresarial y la ineficiente informatización, dilatan los procesos de negociación e información, entre otros, lo que incrementa los costos de transacción y de coordinación
Diversificación relacionada o no relacionada tecnológicamente como vía de crecimiento	Las Organizaciones Superiores de Dirección Empresarial son impuestas administrativamente, no como consecuencia del crecimiento y desarrollo de las empresas
Movilización y aprovechamiento eficiente de los recursos internos	Los recursos se asignan por el Plan a la Organizaciones Superiores de Dirección Empresarial y está los distribuye a las empresas. No pueden lograr sinergias internas en el grupo pues el plan es rígido
Adquisición/generación tecnologías	La adquisición de tecnología se aprueba por el plan de inversiones, no es decisión de las Organizaciones Superiores de Dirección Empresarial, depende de los intereses del país, como norma requiere de divisas que deben ser asignadas por el plan centralmente
Acceso a información, diseño y monitoreo de estrategias como base para competir	Las estrategias se diseñan tanto a nivel de Organizaciones Superiores de Dirección Empresarial como de empresas y están desvinculadas del plan anual, por tanto, la estrategia es un mero documento burocrático
Internalización de funciones financieras para crear sinergias	Los recursos financieros están asignados por el plan para destinos específicos Se inter-nalizan sobre todo funciones de control administrativo no financieras

Fuente: elaboración propia.

El plan supuestamente conjuga los intereses y establece los objetivos, pero como plantea Fernández “la práctica común ha implantado un proceder a través del cual, con el propósito de asegurarse de recursos para llevar a cabo el cumplimiento de las metas asignadas, las unidades de base informan capacidades productivas subestimadas y necesidades de recursos sobredimensionadas. Mientras, los niveles centrales, asignan recursos por debajo de lo solicitado y exigen metas superiores a las planificadas por la base” (Fernández, 2015: 94). Esto se verifica en el proceso de negociación de los indicadores del plan de cada empresa y las Organizaciones Superiores de Dirección Empresarial.

A modo de ejemplo, el encargo estatal es un indicador de obligatorio cumplimiento, es un interés del Estado, en función de necesidades sociales y estratégicas. La meta a alcanzar puede expresar la alineación de intereses, pero el desencuentro se manifiesta en el volumen y precio de ese encargo y en la imposición de los suministradores y clientes a las empresas. Además, como la economía cubana posee tantas restricciones y el plan es más una línea de deseos que una propuesta fundamentada, puede suceder que el encargo sea una limitación para crecer toda vez que abarca completamente la capacidad instalada en condiciones económicas no favorables.

Esto indica que los intereses no están necesariamente alineados, por lo que el contrato entre principal y directivo, que contemple los incentivos, puede ser la vía para alinearlos. El contrato puede estar orientado a los resultados, pero estos están referidos al cumplimiento del plan, plagado de incertidumbre, ya que depende de múltiples variables, muchas vinculadas a las restricciones financieras del país (lo que también le permite encubrir ineficiencias de la empresa) y otras relacionadas con la reducida capacidad de maniobra que se les otorga a los gerentes.

Parece entonces, que lo más recomendable es que los incentivos estén basados en el comportamiento y no sobre el resultado, por tanto, se pueden combinar incentivos monetarios (salario) y no monetarios (promoción, estatus que pueden venir dados por atributos, condiciones de trabajo, entre otros).

En la práctica no existe contrato entre principal y agente y los objetivos están en función del plan, de acuerdo a lo cual se les evalúa, así

como por acometer tareas extras, muchas de estas, que contradicen la eficiencia y eficacia que se debe alcanzar.

Los incentivos se reducen al salario que es retribuido como se estipula por el Decreto 87, es decir, para los directivos de grupos empresariales la aprobación se decide en el Consejo de Ministros y para los directores de empresas por su nivel superior. El resto de las empresas que no aplica ese decreto se guía por la Resolución 29/2020 que establece escalas según la categoría de la empresa.

La asimetría de información entre directivo y propietario es muy clara a favor del directivo, ya que ellos deben tener mejor información sobre su sector de negocio, aunque poco se refleje como beneficio para el empresario, pues el plan se impone de manera centralizada y esto conduce a que los gerentes no se sientan motivados en profundizar sobre su negocio a nivel internacional. No existe competencia en el mercado doméstico que les compulse a la innovación, la mejora y la comparación internacional.

Existen otros dos aspectos centrales que se encuentran presente en la relación entre agente y principal: riesgo y control. La aversión al riesgo es total, el dueño/Estado rechaza el riesgo porque desea tener seguridad en los ingresos y arriesgarse puede ponerlos en peligro, amén de una cultura de preferencia por la liquidez.

Los directores de las empresas pueden ser más arriesgados, pero el cumplimiento del plan es una gran limitación y desincentivo, ya que pueden llegar a ser sancionados por su incumplimiento (como daños y perjuicios económicos).¹⁷

La no existencia de una comunidad de intereses, la asimetría en la información a favor del dueño, quien no es proclive al riesgo, sino

¹⁷ Los daños económicos son los derivados de la acción u omisión lesiva al patrimonio público, constituido por el conjunto de bienes, derechos y obligaciones, cuya titularidad pertenece al Estado, como pueden ser los recursos materiales, económicos, financieros y naturales, que están conformados por las materias primas, productos o servicios, maquinarias, equipos, medios técnicos, instrumentos, herramientas, edificaciones, efectivo, títulos valores, cuentas y efectos por cobrar y pagar u otros; así como los recursos minerales, vegetales y animales. Los perjuicios constituyen las consecuencias provocadas al patrimonio público, que incluyen las utilidades dejadas de percibir por los incumplimientos de las obligaciones contraídas o cualquier otro efecto similar.

que por el contrario ejerce un fuerte control, hace muy difícil que las empresas gocen de autonomía, entendiendo por autonomía otorgar autoridad a los gerentes para la toma de decisiones, algo que es condición ineludible para gestionar con eficiencia y eficacia.

Análisis resumen

Gran parte de los supuestos que explican la existencia de una empresa no se cumplen en el caso de Cuba. El principal problema son las fuertes distorsiones al funcionamiento de los mercados. Las empresas surgen para sustituir a los mercados en la producción de bienes y servicios. Si los mercados no funcionan de forma adecuada, ni transmiten señales, entonces las empresas se forman por otras razones y su tamaño y roles no son los adecuados.

En primer lugar, las empresas no se forman siguiendo una lógica económica de costos fijos o tamaño de mercado, sino de forma administrativa. Esto incluye las restricciones al tamaño de las empresas privadas establecidas legalmente, así como el número, cantidad de trabajadores y directores de las empresas públicas. No hay una racionalidad de beneficios en la creación y crecimiento de las empresas. Asimismo, la función más básica de las empresas que es combinar capital y trabajo para obtener bienes y servicios está comprometida. Ninguno de los dos son resortes de los directores de las empresas. En lo que refiere al financiamiento –capital–, como en el resto de los bienes, no se asigna a donde tiene más valor, debido a que es difícil saber el valor real de una empresa por la ausencia de precios y mercados para gran parte de los bienes. La asignación del crédito entra dentro de la planificación centralizada de la economía y las empresas no tienen forma de acceder a crédito de acuerdo con sus beneficios, debido a que los criterios de asignación no siguen esta regla, al menos en forma explícita. Por tanto, las empresas no tienen incentivos a conseguir crédito y aplicarlo en forma exitosa a la actividad productiva.

En la misma línea, las empresas no pueden disponer de los recursos humanos de forma de especializarlos en la realización de tareas o simplemente despedirlos si no son necesarios para producir. Esto se traslada en importantes distorsiones no solo al proceso productivo, sino también a los incentivos de los trabajadores. No hay mecanismos

creíbles para incentivar el esfuerzo de los agentes, más aún cuando pueden irse del país y trabajar en el exterior.

Un segundo aspecto es que las empresas estatales en Cuba están sometidas a distintas fuerzas, tanto de mercado como administrativas, que hace que sus objetivos sean difusos y, muchas veces, contradictorios. En particular, existe una idea de cumplir “finés sociales” tanto para empresas en mercados estratégicos como la energía eléctrica, como en mercados relativamente sencillos como los alimentos o el transporte. Los funcionarios en las empresas públicas se asignan o remueven en base a criterios no económicos, lo que incentiva la complacencia y no la eficiencia. Asimismo, la inexistencia generalizada de competencia entre empresas es un factor muy relevante que explica la falta de eficiencia de las empresas.

La imposibilidad de las empresas de ir a los mercados para obtener bienes y servicios y el uso de la planificación centralizada como mecanismo de asignación también determinan que las teorías de la empresa tengan poca aplicación. Los agentes dentro de las empresas no tienen incentivos a especializarse, dado que no pueden obtener rentas de la actividad ni por acceder a los activos específicos —no hay alternativas laborales que puedan obtener por ellos mismos—.¹⁸

Un problema relacionado al anterior tiene que ver con la autonomía de las decisiones en el proceso productivo. El dueño de los activos en las empresas públicas es el gobierno cubano. Es el que recibe los beneficios residuales del control de estos, después de pagar salarios y dividendos. Sin embargo, la autoridad real de los activos recae en los directores y esto determina que las decisiones que toman requieran de múltiples agentes que controlen a los directores, dificultando la delegación en la toma de decisiones. Es decir, el gobierno quiere mantener la autoridad formal y real sobre las organizaciones, lo que impone fuertes costos a la gestión y autonomía.

En tercer lugar, las empresas estatales funcionan como unidades dentro de una gran empresa que es el gobierno cubano. La planificación determina que las transacciones entre empresas se asemejen más a transacciones internas dentro de una gran empresa. Los costos

¹⁸ Las empresas sí permiten acceder a bienes privados de las empresas, que muchas veces se toman como medio de pago o como salarios adicionales.

de procesar información aumentan con el tamaño de las empresas, un típico problema de las economías centralizadas adicional al de los incentivos. Los diseños organizacionales en Cuba, en particular la delegación de la autoridad, no obedecen tampoco a criterios económicos para la definición de los proyectos relevantes, sino a otros factores de lealtad.

En cuarto lugar, los costos de transacción entre las empresas, en particular de hacer cumplir los contratos, son muy altos inclusive para las empresas estatales. En muchos casos el producto no es contratable, como la calidad, y en otros no hay mecanismos para hacer cumplir el momento de entrega de los insumos. Por tanto, concretar lo establecido en los papeles —la empresa A entregará a la empresa B determinada cantidad de un producto X— se vuelve extremadamente costoso de hacer cumplir, dado que no hay sanciones ni administrativas ni de mercado (la empresa quiebra). El problema más importante de la planificación, que es un tipo de contrato, es que no puede determinar la calidad de los productos, que es típicamente no contratable. En una economía de mercado la calidad se obtiene de distintos oferentes, esto no está disponible en muchos mercados en Cuba.

En quinto lugar, el problema adicional a la inexistencia de mercado y tan grave como este es la falta endémica de competencia entre empresas en Cuba. Sin competencia no hay necesidad de atraer talentos ni motivarlos —soy el único empleador— ni hay riesgos de apropiación de activos específicos ya que no se pueden llevar a otras actividades. Da lo mismo una empresa o contratar entre funcionarios independientes, el rol de la planificación central y el director de la empresa es el mismo.

Por último, el problema anterior arrastra sobre los incentivos internos de las empresas. El gobierno ha fortalecido el esquema de pagos condicional a utilidades de las empresas estatales. En un marco de ausencia de competencia, las empresas solo van a intentar aumentar precios para obtener más recursos para repartir entre sus trabajadores, son los incentivos que reciben del esquema de pagos. Las teorías señalan que las empresas son instituciones donde los esquemas de incentivos tienen que mitigarse para fomentar la cooperación, no fomentarse. Pagar salarios por dividendos dentro de las empresas públicas solo magnifica la necesidad de regulación de los precios, profun-

diza las distorsiones en los mercados y, en última instancia, conspira contra el funcionamiento de las propias empresas.

Reflexiones

Probablemente fue la falta de consenso político en los decisores de política económica, lo que produjo que parte de los cambios relevantes que se intentaban realizar, no se hayan acometidos o se dilataran en el tiempo. Aunque los documentos rectores de la política económica y la Constitución de la República, permitían introducir transformaciones institucionales que mitigaran los problemas presentados; el proceso de implementación ha mostrado ser complejo y contradictorio con claros avances y retrocesos en varias de las direcciones estratégicas propuestas inicialmente.

Las empresas estatales cubanas presentan características semejantes a la experiencia de las economías planificadas: restricciones financieras blandas que le permiten sobrevivir sin resultados, dificultades entre principal y gestor, al existir multiplicidad de propietarios y no mediar contratos que alineen intereses y el efecto trinquete que media en las negociaciones del plan.

La decisión de acometer acciones que transformen a la empresa estatal debe estar dirigido hacia tres aspectos fundamentales: clasificar las empresas en función de su papel en el mercado como monopolio, competencia y oligopolios, cambio en las regulaciones existentes que condicionan el actuar de las empresas, es decir, cambio en las condiciones microeconómicas y definir una entidad que represente al dueño y tome decisiones centradas en el crecimiento de las empresas.

Bibliografía

- Asamblea Nacional del Poder Popular (2019). *Constitución de la República de Cuba*. Gaceta Oficial No. 5 Extraordinaria.
- CAF (2010). *Lineamientos para el buen gobierno corporativo de las empresas del Estado*. Lima: Corporación Andina de Fomento.
- Consejo de Estado (2012). Decreto-Ley 304. De la Contratación económica. *Gaceta Oficial de la República*, No. 62 Ordinaria, pp. 2077-2087.
- Consejo de Ministros (2007). Decreto-Ley 281. Reglamento para la implantación y consolidación del sistema de dirección y gestión

- empresarial estatal. *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, No. 41 Extraordinaria, p. 241.
- Consejo de Ministros (2010). Decreto-Ley 284. De la modificación del decreto 281 Reglamento para la implantación y consolidación del Sistema de dirección y gestión de las empresas estatales. *Gaceta Oficial de la República*, Especial Extraordinaria, pp. 73-75.
- Consejo de Ministros (2012). Decreto 302. De la creación, estructura y funcionamiento de las Juntas de Gobierno. *Gaceta Oficial de la República*, No. 51 Ordinaria, pp. 1630-1632.
- Consejo de Ministros (2012). Decreto 310. De los tipos de contrato. *Gaceta Oficial de la República*, No. 62 Ordinaria, pp. 2087-2108.
- Consejo de Ministros (2013). Decreto-Ley 281. Reglamento para la implantación y consolidación del sistema de dirección y gestión de las empresas estatales. *Gaceta Oficial de la República*, No. 7 Ordinaria, pp. 198-351.
- Consejo de Ministros (2014). Decreto 323. De la modificación del decreto 281 Reglamento para la implantación y consolidación del Sistema de dirección y gestión de las empresas estatales. *Gaceta Oficial de la República*, No. 21 Extraordinaria, pp. 241-269.
- Consejo de Ministros (2017). Decreto 334. De la modificación del decreto 281 Reglamento para la implantación y consolidación del sistema de dirección y gestión de las empresas estatales. *Gaceta Oficial de la República*, No. 58 Extraordinaria, pp. 1078-1081.
- Consejo de Ministros (2017). Decreto 335. Del sistema empresarial estatal cubano. *Gaceta Oficial de la República*, No. 58 Extraordinaria, pp. 1082-1103.
- Consejo de Ministros (2017). Decreto 336. Del sistema de relaciones de las organizaciones superiores de organización empresarial. *Gaceta Oficial de la República*, No. 58 Extraordinaria, pp. 1104-1107.
- Consejo de Ministros (2023). Decreto 87. De la organización del sistema salarial en el sistema empresarial estatal cubano. *Gaceta Oficial de la República*, No. 48 Ordinaria.
- Contraloría General de la República (2016). Resolución 32. Aspectos a tener en cuenta para la identificación y cuantificación de los daños y perjuicios económicos causados al patrimonio público. *Gaceta Oficial de la República*, No. 14 Ordinaria, pp. 454-475.

- Cubadebate (2016). Resolución sobre resultados de la implementación de Los Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución aprobados en el VI Congreso y su actualización para el periodo 2016-2021. Disponible en: <http://www.cubadebate.cu/especiales/2021/04/18/resolucion-del-8vo-congreso-del-partido-sobre-el-estado-de-la-implementacion-de-los-lineamientos-de-la-politica-economica-y-social-del-partido-y-la-revolucion-desde-el-6to-congreso-hasta-la-fecha-y-l/>
- Díaz, I y Echevarría, D. (2009). La implementación del proceso de perfeccionamiento empresarial: notas para un debate. Ponencia en el seminario anual del Centro de Estudios de la Economía Cubana. La Habana.
- Fernández, O. (2016). Hacia una revisión de la planificación en Cuba. En: *Cuban Studies*, No. 44. Pensilvania: University Pittsburg Press.
- Figueredo, O. L. Izquierdo y Carmona, E. (2019): Cuba en datos: panorama empresarial cubano. Disponible en: www.cubadebate.com/noticias/2019-02-28/cuba-en-datos-panorama-empesarial-cubano/
- García León, J. (2020). Presupuesto del 2020 valida la prevalencia de la propiedad estatal. *Periódico Trabajadores*. Disponible en: <http://www.trabajadores.cu/20191220/presupuesto-del-2020-valida-la-prevalencia-de-la-propiedad-estatal/>
- González, R. (2019). Transferencias públicas al sector empresarial cubano ¿Subvención Cambiaria o Subvención por Ineficiencia? *ResearchGate*. Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/337869604_TRANSFERENCIAS_PUBLICA_AL_SECTOR_EMPRESARIAL_CUBANO_SUBVENCION_CAMBIARIA_O_SUBVENCION_POR_INEFICIENCIA
- González, R. y Zipitría, L. (2020). ¿Pueden las empresas estatales cubanas pagar mayores salarios?" Documento de Trabajo No. 10, Foro Europa-Cuba, Red Jean Monnet. Disponible en: <http://www.foroeuropacuba.org/es/cooperacion-reformas-economicas-desarrollo-sostenible/working-papers/>
- Gutiérrez Pérez, S. D. (2018). Propuesta de indicador objetivo para evaluar los precios formados por el método de gastos en el sector agropecuario. *Revista Cubana de Finanzas y Precios*, 2(2), 126-138. Disponible en: http://www.mfp.gob.cu/revista_mfp/index.php/RCFP/article/view/06_V2N22018_SGP

- Martínez, L. (2020). Reunión del Consejo de Ministros de Cuba: Por un ejercicio del pensamiento que transforme al país. Disponible en: www.cubadebate.cu/noticias/2020/06/01/reunion-del-consejo-de-ministros-de-cuba-por-un-ejercicio-del-pensamiento-que-transforme-al-pais
- MEP (2013.) Resolución 134. Indicaciones para la definición y modificación de objetos sociales. *Gaceta Oficial de la República*, No. 14 Extraordinaria, pp. 110-113.
- MFP (2014). Resolución 181. Facultar a los jefes máximos de las empresas, a aprobar los precios mayoristas para la venta de las producciones que constituyen excedentes del encargo estatal de la entidad. *Gaceta Oficial de la República*, No. 21 Extraordinaria, pp. 269-270.
- MFP (2014). Resolución 20. Metodología general para la formación y modificación de precios mayoristas, tarifas técnico-productivas y tasas de margen comercial. *Gaceta Oficial de la República*, No. 12. Extraordinaria.
- MFP (2014). Resolución 203. Procedimiento para el sistema de relaciones financieras entre las empresas estatales y sociedades mercantiles cien por ciento (100 %) cubano. *Gaceta Oficial de la República*, No. 21 Extraordinaria, pp. 270-286.
- MFP (2017). Resolución 138. Procedimiento para el sistema de relaciones financieras entre las empresas estatales y sociedades mercantiles cien por ciento (100 %) cubano y las organizaciones superiores de dirección empresarial. *Gaceta Oficial de la República*, No. 18 Extraordinaria, pp. 307-337.
- MFP (2020). Resolución 39. Procedimiento para el sistema de relaciones financieras entre las empresas estatales y sociedades mercantiles cien por ciento (100 %) cubano y las organizaciones superiores de dirección empresarial. *Gaceta Oficial de la República*, No. 8 Extraordinaria, pp. 156-184.
- MTSS (2014). Resolución 17. Ministerio del Trabajo y Seguridad Social *Gaceta Oficial de la República* (2014) Extraordinaria No 21. p 286-288.
- MTSS (2016). Resolución 6. Sobre las formas de pago. *Gaceta Oficial de la República*, No 7. Extraordinaria, pp. 65-71.
- MTSS (2019). Resolución 114. Sobre las formas de pago. *Gaceta Oficial de la República*, No. 2 Extraordinaria, pp. 26-31.

- Naughton, B. (2007). *The Chinese economy. Transitions and growth*. MIT Press. pp. 85-111.
- ONEI (2019). *Anuario Estadístico 2018*. La Habana.
- PCC (2011). *Lineamientos de la Política Económica y social*. Editora Política La Habana.
- PCC (2017). *Conceptualización del modelo económico y social cubano de desarrollo socialista*. La Habana: Editora Política. La Habana
- Redacción digital (2019). Llama Diaz Canel a que la empresa estatal socialista ocupe su lugar. Periódico *Trabajadores*. Disponible en: www.trabajadores.cu/20191121/llama-diaz-canel-a-que-la-empresa-estatal-socialista-ocupe-su-lugar/
- Rodríguez, A. (2012). Ningún acto de corrupción sucede en un día. *Juventud Rebelde*. Disponible en: <http://www.juventudrebelde.cu/index.php/cuba/2012-02-18/ningun-acto-de-corrupcion-sucede-en-un-dia>
- Roland, G. (2000). *Transition and Economics. Politics, Markets and Firms*. MIT Press, pp. 131-152.

REFORMAR EL MODELO DE GESTIÓN Y RETIPIFICAR LAS ENTIDADES ECONÓMICAS

El proceso de “actualización” formalmente refrendado en tres sucesivos congresos del Partido Comunista de Cuba ha conseguido escasos resultados en la reforma de la empresa estatal. Las declaraciones públicas de los funcionarios reconocen, una y otra vez, que estas entidades constituyen la base del modelo económico, aunque la mayoría languidece como consecuencia de fallos estructurales directamente relacionados con el modelo de propiedad y gestión.

Sin apoyo exterior directo, Cuba tiene pocas opciones para reactivar su economía sin cambios radicales. Está bien establecido que reformas parciales en las economías de planificación centralizada solo conducen al estancamiento, los desequilibrios externos y el deterioro de los indicadores macroeconómicos.

Como se ha observado en las experiencias de China y Vietnam, el modelo de planificación central de estilo soviético solo puede reformarse con éxito si se llevan a cabo cambios profundos en la estructura de propiedad y en el mecanismo de asignación de recursos. Incluso en contextos en los que se han producido pocos cambios en el modelo político, el crecimiento económico sostenido depende de la expansión del sector privado y, en sentido general, de modelos de propiedad y gestión que reduzcan drásticamente la interferencia de los funcionarios públicos en las decisiones de las empresas, cuya relación con el Estado sea esencialmente financiera (pago de impuestos, dividendos, entre otros).

De forma similar a China y Vietnam en el momento de comenzar sus reformas, Cuba conserva un modelo en el que las empresas es-

tatales son dominantes y su gestión depende de instancias variadas que promulgan múltiples objetivos simultáneos. Muchos de estos objetivos son arbitrarios y de naturaleza extraeconómica. La asignación de recursos y factores productivos tiene lugar a través de un mecanismo centralizado en el que los organismos públicos establecen planes anuales y fijan precios y volúmenes de producción.

Los funcionarios tratan de simplificar la gestión de este modelo, por lo que se prefieren pocas empresas grandes. Para funcionar, el modelo requiere una enorme burocracia que intenta proporcionar la disciplina que los mercados imponen mediante la quiebra y la reducción de beneficios. Las empresas operan bajo “restricciones presupuestarias blandas”, lo que crea incentivos perversos para la eficiencia en su gestión. Esto significa que, como regla general, las empresas estatales tienen una influencia significativa en la determinación del precio de venta final, debido a su relación privilegiada con los funcionarios y a su posición de monopolio en un mercado dominado por la oferta (ante la escasez crónica). El sistema fiscal se establece de forma endógena a la empresa: carece de criterios de aplicación medibles y objetivos, y muchas entidades gozan de exenciones individuales excepcionales. También reciben transferencias gratuitas del Estado para cubrir las operaciones corrientes y las inversiones. El acceso al crédito es muy bajo y no responde únicamente a criterios financieros externos a la empresa (Kornai, 1980).

Ni los trabajadores ni los directivos de las empresas se enfrentan a una estructura de incentivos que vincule el rendimiento con las recompensas. Los resultados del modelo conducen inevitablemente a un bajo crecimiento, ineficiencia, baja competitividad exterior y débiles incentivos para la innovación. La necesidad de una transformación radical es evidente. En este capítulo se plantea la discusión de unos principios mínimos para la transformación de la empresa estatal. En particular, se pretende contribuir a una reclasificación de las empresas estatales que permita una mejor alineación de los incentivos que enfrentan los gerentes de estas y las autoridades en tanto representantes del dueño, que son los ciudadanos cubanos.

Para ello se sintetizan los principales problemas identificados en el modelo de gestión, que entorpecen la consecución de mejores resultados productivos, se esbozan los requisitos para el éxito de la propuesta

principal, se delinean los principios generales de una transformación de la empresa estatal que incluye una retipificación de todas las entidades pertenecientes al Estado y se ofrecen unas reflexiones finales.

7.1. Los problemas del modelo de gestión

Una de las dificultades más comunes que se verifican en el sistema económico en las economías de planificación central es el de confundir el tipo de propiedad predominante con la forma de gestión de esa propiedad. La posibilidad de aislar relativamente ambos planos permite al Estado en su condición de propietario:

- Decidir cuál es el encargo social de cada organización empresarial y por lo tanto cuál la función de optimización aplicable.
- Elegir entre varios modelos alternativos para gestionar el conjunto de decisiones conducentes a la optimización de ese encargo social.

Las decisiones relevantes en cuestión se refieren a la determinación sobre las variedades, calidades y cantidades de la producción; fijación de los precios; elección de proveedores y clientes; definición de las inversiones; facultades para realizar operaciones de comercio exterior; decisión sobre el capital de trabajo; aprobación de plantillas de cargo y estructura organizativa; contratación de fuerza de trabajo; determinación de los salarios; elección de los cargos directivos incluyendo al director; decisión sobre el destino de las utilidades; posibilidades de vender o comprar eventualmente parte de sus activos a otras empresas; entre otras.

La definición sobre a quién se le atribuyen las facultades para adoptar la mayoría de estas decisiones deriva en la configuración de varios modelos generales para la gestión de las empresas estatales. Al primero de estos, principal herencia del modelo “único” de factura soviética, se le puede denominar *gestión estatal centralizada*. Es sencillo suponer que bajo esta forma la mayoría de las facultades enumeradas deban ser sometidas a la consideración o decisión de los niveles correspondientes de la estructura gubernamental que rodea la empresa. Como consecuencia habitual de esta manera de manejar el sistema productivo —dada la elevada complejidad que encierra la adopción de decisiones óptimas— se generan brechas entre la demanda y la oferta a nivel microeconómico en ocasiones artificiales, expresadas en excedente o escasez relativa de rubros específicos. También bajo este modo

de gestión las empresas y sus trabajadores tienden a desentenderse de sus resultados económicos, con lo que se pierde el efecto de los sistemas de pagos por resultado y la pretensión de elevar los niveles de productividad adquiere un carácter voluntarista (Fernández, 2012).

Otro rasgo derivado lo constituyen los escasos niveles de tercerización resultantes, dados los fuertes incentivos a la autarquía que genera el modelo centralizado. El diseño verticalista de toma de decisiones, desde el ministerio correspondiente hasta la entidad de base, tiende a anular los intentos de relaciones horizontales entre las empresas. Además, el sobreempleo de intervenciones voluntaristas en la toma de estas decisiones verticales subvierte la confianza de las empresas en las reglas establecidas y las conduce a la filosofía de que la única garantía de asegurar un servicio o una producción en el tiempo y calidad requeridos es generar la capacidad de hacerlo por sí mismas.

Para que un modelo alternativo logre evitar algunas de estas deformaciones debe permitir que un mayor número de las decisiones sean adoptadas por el equipo directivo de la empresa, aunque quizás algunas otras puedan mantenerse en niveles corporativos superiores. El debate histórico y la oscilación de la práctica en Cuba han girado básicamente en torno a estos dos modelos, aunque han predominado ampliamente los principios de la centralización. En 2011, a raíz de las discusiones desatadas en el inicio del llamado proceso de actualización, se hicieron declaraciones y se adoptaron documentos que planteaban la transición hacia formas empresariales más descentralizadas (PCC, 2011; 2016; 2021]. Sin embargo, ha transcurrido más de una década y muy poco o casi nada se ha avanzado en ese camino.

Un grupo de investigadores cubanos, al pasar revista a los diferentes modelos empresariales experimentados en el país –todos enmarcados en modelos de *gestión estatal más o menos centralizadas*– plantean que ninguno logró establecerse de forma generalizada (Marcelo, García y Echevarría, 2005; Yaffe, 2009). En diagnósticos más recientes se documentan graves fallos de funcionamiento que se han profundizado desde el lanzamiento del proceso de “actualización” en 2010 (Díaz, 2019).

En realidad, la aspiración de encontrar un modelo único de gestión empresarial que satisfaga todas las necesidades del proceso de desarrollo puede considerarse poco menos que una utopía. La econo-

mía necesita de empresas que respondan por determinado encargo social incluso al costo de la falta de rentabilidad económica y, al mismo tiempo, necesita empresas que —siendo socialmente responsables— su meta fundamental sea la maximización de utilidades y la inserción competitiva en mercados domésticos e internacionales.

7.2. Premisas para una restructuración

La reforma de la empresa estatal debe entenderse como parte de una transformación más amplia que aborde los problemas esenciales del modelo económico cubano. A corto plazo es imprescindible alcanzar un determinado nivel de estabilidad en las variables macroeconómicas fundamentales como la tasa de inflación, el tipo de cambio en el mercado abierto y la disponibilidad mínima de insumos productos claves como la energía. No es preciso una estabilidad macroeconómica completa, sino un nivel mínimo de predictibilidad en la trayectoria de las variables principales.

Una reforma global es un proceso necesariamente dilatado y que impone costos productivos y sociales. Sin embargo, no es necesario que todos los componentes del cambio estén claramente definidos ni se acometan simultáneamente. Lo que sí es imprescindible es un consenso político para moverse en esa dirección, de forma tal que las decisiones de política económica se adopten en un marco estratégico que imponga ciertas restricciones a estas disposiciones. La función principal de una estrategia es evitar los movimientos pendulares bruscos, específicamente los que puedan socavar la viabilidad de la reforma empresarial, esto le otorgaría consistencia.

En el ámbito directamente relacionado con la transformación de la empresa estatal se pueden mencionar al menos *dos cambios* más o menos simultáneos que deben acompañar este proceso. Por un lado, la reforma de las entidades productivas del Estado debe acometerse en un entorno en el que tiene lugar una diversificación irreversible de la estructura de propiedad en el conjunto de la economía. La expansión del sector privado, cooperativo y del capital externo (en menor medida) incrementa las posibilidades de éxito porque ofrece “servicios” necesarios para el éxito de la reforma. Uno de los aportes esenciales radica en proveer a la economía de mayor flexibilidad y agilidad para comenzar el varias veces pospuesto pero necesario

proceso de reestructuración productiva (descontinuar actividades inviables y traspasar fuerza de trabajo y factores hacia sectores con futuro). Esto depende de su capacidad real de generar nuevos puestos de trabajo, los que ayuda a reducir los costos sociales derivados de la inevitable pérdida de empleo en los momentos iniciales de la reforma.

La transferencia exitosa de factores hacia sectores viables requiere varias condiciones interrelacionadas. El sistema necesita información adecuada para detectar las actividades y unidades moribundas, lo que no es posible en medio de alta volatilidad macroeconómica y la ausencia de mercados verdaderos, tanto de productos como de bienes de capital y de trabajo. Asimismo, deben implementarse los procedimientos para liquidar las empresas que se declaren en quiebra. Una parte de estos activos pueden subastarse o rentarse al sector privado, lo que constituye otro aporte a la reforma.

Otra contribución sería el aumento de la competencia en varios mercados, donde el sector privado se solapa con las empresas del Estado. En ese escenario, cierto nivel de competencia de parte de otros negocios privados puede contribuir a crear una estructura de incentivos en la gerencia que privilegie el aumento de la eficiencia y la innovación (Stiglitz, 1994). La concurrencia de muchos oferentes en mercados específicos (en algunos de estos casi todos privados) puede contribuir a aumentar la efectividad de otros instrumentos de política monetaria para contener la inflación. Esto es particularmente importante durante las etapas iniciales de la transformación, dado que este proceso casi siempre viene acompañado de mayor inestabilidad macroeconómica (Lage, 2016).

El *otro cambio* imprescindible es el ascenso del mercado como mecanismo principal para la asignación de recursos. En parte, esto se deriva del proceso anterior. En un entorno con una mayor presencia de actores no estatales (y previsiblemente de empresas estatales operando en condiciones de mercado), el centro de gravedad de las decisiones productivas se desplaza hacia la empresa, que recibe menos instrucciones desde “arriba” y que requiere establecer relaciones con otras entidades similares, las “relaciones horizontales” con proveedores y clientes, que son los que deciden sus resultados económico-financieros. De esto se trata el mercado, como mecanismo de coordinación de agentes y recursos. Una institución u organización social mediante la

cual los oferentes (empresas) y demandantes establecen una relación comercial y tiene lugar transacciones que involucran flujos de productos y dinero.

El modelo económico exhibe una amplia variedad de barreras que limitan el desarrollo de relaciones horizontales entre entidades, fragmentando el mercado interno, lo que reduce el aprovechamiento de economías de escala y el uso adecuado de las capacidades de producción. La densidad de los encadenamientos productivos en una economía particular también depende del marco normativo que regula los diversos tipos de relaciones que se establecen entre entidades (compra-venta, cooperación, asociación comercial). Ha predominado la sustitución de relaciones comerciales (monetario-mercantiles) por otras de tipo administrativo con alto grado de verticalidad y jerarquía. Esto se puede observar, por ejemplo, en el escaso desarrollo de los servicios a empresas (Torres, 2014).

7.3. Retipificar las entidades económicas: la función de optimización

Teniendo en cuenta lo anterior, parece perfectamente posible, e incluso deseable, la coexistencia de diferentes modelos de gestión, los que van a depender de las diferentes clases de organizaciones empresariales que se establezcan por su función de optimización. Actualmente en Cuba se reconocen por regla general dos tipos de entidades económicas estatales que enfrentan exigencias institucionales diferenciadas: empresas y unidades presupuestadas. Aunque no hay un criterio claro que establezca los requisitos para pertenecer a uno u otro grupo, subyace la idea de que las empresas son las que se dedican a la producción de bienes y servicios comerciales y las unidades presupuestadas a la prestación de servicios sociales.

Otra lógica parece denominar empresas a las que tienen capacidad de cubrir sus gastos con sus ingresos, y como unidades presupuestadas a las que no pueden hacerlo y sus gastos deben ser cubiertos por el presupuesto del Estado. Sin embargo, emergen múltiples casos que confrontan estos dos criterios y conducen a las autoridades a decidir caso a caso, incluso a modificar varias veces la clasificación de una misma entidad. La existencia de estos vacíos reglamentarios se sustituye a base de discrecionalidad.

Esta taxonomía no resulta apropiada, pues, por ejemplo, existen unidades presupuestadas que se les permite comercializar determinados bienes o servicios y con esto son capaces de generar ganancias; en tanto existen empresas que, por el carácter estratégico de sus producciones, sus actividades no son jamás detenidas, aunque sus condiciones económicas les generan pérdidas sistemáticas. Son rescatadas por el presupuesto del Estado. Entonces ocurre lo descrito en la primera parte. No queda claro cuáles son las reglas de última instancia y las empresas todas tienen la expectativa de ser rescatadas y el Estado no dispone de un instrumento para discriminar entre estas, que no sea la discreción.

Por otra parte, existe una gran distorsión en torno a la categoría de “empresa estatal socialista”, la cual se supone debe ser rentable y eficiente, pero a la vez hacerse cargo de misiones sociales o políticas independientemente de los costos que impliquen. Con esto no se concibe la empresa como una organización optimizadora, sino cumplidora, lo cual elimina desde su propia concepción una gran parte de los incentivos a la innovación y a su desarrollo constante.

El objetivo de esta propuesta es alterar el marco institucional en el que operan las empresas estatales. A continuación se presentan algunos elementos a tomar en cuenta desde el punto de vista estrictamente económico. Debe ser señalado que la clasificación y medidas que se proponen son un principio para la discusión, y que hay otros múltiples factores que influyen en el resultado que se quiere alcanzar.

El elemento más importante del marco externo es si las empresas están sometidas o no a competencia, mientras que el elemento interno más importante es si las empresas cerrarán si ocurren pérdidas, o por el contrario enfrentan restricciones blandas. Debe enfatizarse que estos dos elementos son los principales y no los únicos, pero si no se avanza sobre ellos es muy difícil pasar a otros instrumentos para mejorar el resultado de las empresas.

¿Por qué estos son los dos elementos clave? La competencia sirve para que las empresas sientan que para sobrevivir necesitan que el consumidor elija sus productos voluntariamente. Si el consumidor no compra, la empresa sabe que va a salir del mercado en algún momento. Pero este segundo elemento, la salida del mercado, requiere que efectivamente las empresas cierren. Dado que, si saben

que el gobierno cubrirá las pérdidas, entonces los incentivos de la competencia se pierden.

Dependiendo de cuál sea la respuesta al funcionamiento del marco externo e interno, hay dos instrumentos disponibles para alinear los objetivos de las empresas con los de las autoridades. Los instrumentos son la regulación de precio, si no hay competencia en el mercado, o la autonomía de las decisiones de los empresarios/directores. A continuación, se aplican los factores externos e internos a los instrumentos, de forma de comprender su interrelación. Asimismo, se explican cómo pueden convivir en contextos donde quizá no sea óptimo su uso, como ocurre en Cuba:

- Si no hay competencia –la empresa es monopólica– lo mejor es que alguna autoridad administrativa fije el precio. Si además la empresa no puede quebrar, entonces hay que restringir la autonomía de los directores, dado que no tienen incentivos a hacer un uso eficiente y adecuado de los recursos. Si la empresa puede quebrar, entonces basta con el control de precios para que la empresa se organice internamente de la mejor forma, sabiendo que si el resultado no es adecuado –recordar que existe regulación de precios– debe cerrar y liquidarse.
- Si hay otras empresas en el mercado, entonces las empresas públicas deben tener libertad para fijar precios. Si, por el cumplimiento de algún rol social, las autoridades entienden que el precio que fijan es inadecuado y quieren fijar un precio menor al que fija la empresa, deben subsidiar a la empresa por esa diferencia. En este caso, el subsidio no debe entenderse como que la empresa no quiebra, o que su restricción es blanda, sino que existe una diferencia entre los objetivos de precio de la empresa y del gobierno, que debe asumir este último a través de una partida presupuestaria. Esta debe aprobarse a partir de una discusión pública y transparente, donde se establezcan límites claros en su magnitud y alcance temporal. Si la empresa no puede quebrar, nuevamente deben restringirse la autonomía de las decisiones para evitar que se produzcan desvíos de los incentivos.

Solo si hay competencia y las empresas pueden quebrar se puede permitir que las empresas fijen el precio y tengan autonomía de las de-

cisiones. Estos dos son los principales incentivos que reciben los empresarios y permiten que produzcan de forma eficiente.

A partir de la aceptación de los principios anteriores se avanza hacia la definición de un criterio claro para la retipificación de las entidades y con esto el establecimiento de las reglas que enfrentaría cada una. El criterio está compuesto por la definición de qué objetivos constituyen su función de optimización y cuáles son las restricciones, de las que se deriva su marco regulatorio (Torres y Fernández, 2020). Una primera aproximación a la propuesta arroja cuatro tipos de entidades (Tabla 7.1).

Tabla 7.1. Propuesta de nueva tipología de empresas estatales para Cuba

Tipo de entidad propuesta	Función de optimización	Conjunto de restricciones sujetas a:	Marco regulatorio
Empresa mercantil (producciones que el Estado está dispuesto a abandonar si fallan)	Maximización de rentabilidad	Metas de beneficio público, medioambientales, derechos laborales, políticas globales, entre otros Encargo estatal de cantidades determinadas de producciones específicas	Expuestas a la quiebra Se establece como regla que el Estado no las rescata
Empresas monopolio	Maximización de rentabilidad	Regulación de precios por el Estado Restricciones en la autonomía de la administración	
Empresas respaldadas (producciones que serían respaldadas bajo cualquier circunstancia)	Maximizar cantidad o calidad del encargo estatal	Niveles preestablecidos de rentabilidad que pueden ser positivos o negativos	Dependen del presupuesto del Estado Si pueden obtener algún nivel de rentabilidad en algún momento pues bienvenido, pero no están expuestas a quiebra
Entidades de administración pública	Cumplimiento de las tareas de administración pública asignadas		Son las únicas que se subordinan económicamente a los ministerios

Fuente: Elaboración propia.

En primer lugar, están las llamadas *empresas mercantiles*. Estas son entidades maximizadoras de rentabilidad, sujetas a metas de bienestar público. Su misión fundamental es obtener la mayor cantidad de beneficios netos posibles, que combine una perspectiva de corto plazo con la sostenibilidad y crecimiento a largo plazo. Sus resultados se miden por el volumen de beneficios obtenidos, la rentabilidad y los dividendos aportados al Estado como propietario. Como norma general, funcionan en condiciones de mercado, con plenitud de autonomía sobre todas las decisiones de la gestión de la empresa, incluyendo facultades para realizar comercio exterior. Están acotadas solamente con normas que son aplicables al resto de los actores productivos, como las de tipo laboral o ambiental. Como principio no se le regulan las producciones físicas ni tampoco deben asignárseles insumos materialmente, aunque puede exigírseles – como “encargo estatal” – un determinado nivel de producción de algún renglón específico de interés nacional, siempre que comprometa solo una parte de sus capacidades productivas. El Estado no las protege de la quiebra.

Como segundo tipo de entidad económica están las llamadas *empresas respaldadas*. Estas son entidades maximizadoras de bienestar social. Su misión fundamental en la economía es maximizar el bienestar público, expresado en la producción de bienes o servicios altamente sensibles para el desarrollo del país, aunque no sean necesariamente redituables. Su función no radica en buscar el máximo de rentabilidad posible, aspecto que la distingue del primer grupo. Está sujeta a determinadas metas de rentabilidad –a planificar y negociar a priori– con lo cual pueden o no ser rentables. La sociedad no está dispuesta a cerrarlas, aunque ocasionen pérdidas económicas sostenidas. El Estado puede financiar parcial o totalmente sus actividades, aspecto que puede variar de un periodo a otro. Las decisiones estratégicas se toman centralmente por el ministerio encargado, mientras que se les concede autonomía para las decisiones operativas. Los precios de los bienes y servicios se regulan centralmente.

Un tercer grupo incluye las *empresas monopolio*. Estas empresas operan en mercados monopólicos, tanto por las características de su actividad (monopolio natural) como por decisión estatal. En principio, no se prevé que enfrenten competencia de entidades similares en el futuro mediano. Estas entidades tienen total autonomía para la toma

de decisiones, pero los precios de sus bienes y servicios son regulados centralmente.

Como cuarto grupo están las *entidades de la administración pública*. Estas corresponden solamente al aparato administrativo del Estado. Son las únicas que se subordinan económicamente a los ministerios. Sus funciones económicas se reducen a la administración operativa de la entidad. Su misión fundamental estriba en la optimización del cumplimiento de las funciones de administración pública asignadas. Estas entidades dependen enteramente del presupuesto público.

Para la implementación de esta reclasificación se parte del supuesto de que en la actualidad todas las entidades económicas funcionan bajo los estándares del grupo segundo o cuarto. Se puede comenzar por identificar un grupo relativamente reducido, que claramente clasifican en el primer grupo, adecuar su marco regulatorio y sistema de incentivos. Esto no implica necesariamente un cambio en la forma de propiedad, pero sí ofrece una total libertad a los gerentes para administrar la entidad. Una vez que complete un plazo inicial relativamente corto, y realizados los ajustes al modelo, este grupo de empresas de mercado puede continuar ampliándose hasta llegar a una estructura óptima de tipos de entidades que fomente niveles superiores de innovación y productividad, al tiempo que garantiza la sostenibilidad y desarrollo de metas sociales sin rédito en el mercado.

7.4. Reflexiones finales

La propuesta anterior intenta ofrecer una hoja de ruta mínima, con criterios claramente definidos para acometer la reforma tantas veces postergada del excesivamente voluminoso aparato empresarial del Estado cubano. En ese propósito no desconoce los formidables obstáculos que pueden torpedear y conducir al fracaso la transformación necesaria. Por un lado, el mantenimiento de un sector dominante de empresas estatales tiene objetivos que van más allá de lo económico. En el modelo cubano la empresa también es un vehículo para intervenir en diversas esferas de la economía y la sociedad, por lo que tiene relevancia, no solo productiva, sino política. Asimismo, en todos los documentos partidistas aprobados desde el VII Congreso del Partido Comunista de Cuba en 2011 se insiste en que la empresa estatal es el actor económico principal, y que debe conservar un rol dominante en

el modelo productivo. Se ha establecido y aceptado acríticamente por vastos segmentos políticos y sociales, que el modelo soviético tradicional es la única garantía posible de la sobrevivencia del socialismo. Sobra decir que en el siglo XXI la propia definición de una sociedad socialista constituye punto de partida de un debate al que le hace muy bien regresar a la discusión y validación de la sociedad.

Por otro lado, tampoco se desconocen las circunstancias excepcionales en las que probablemente se ejecute la reforma propuesta. El contexto interno y externo es más desfavorable que en los años iniciales de la actualización económica. Lamentablemente, se perdió un tiempo valioso para adelantar los aspectos más controvertidos del cambio, cuando las circunstancias garantizaban mayores apoyos y contrapesos. No se pueden aceptar los principios discutidos anteriormente sin reconocer que las transformaciones generan fricciones y costos socioeconómicos que deben ser aceptados y manejados, no rechazados y utilizados hábilmente como excusa para retroceder o posponer los cambios ya consensuados. Incluso en medio de una aguda crisis económica se pueden divisar estrategias para conseguir amortiguadores domésticos y externos. Una estrategia de reforma que acoja la propuesta contenida en este texto redundará en un sistema empresarial estatal más pequeño, pero más viable y efectivo.

En este sentido se recomienda ampliar el estudio y sistematización de experiencias similares de transformación, y de los mejores estándares actuales de administración de empresas, especialmente remedios efectivos para aminorar la manifestación de los problemas derivados de la teoría de la agencia y las restricciones presupuestarias blandas.

Bibliografía

- Díaz, I. (2019). Prosperidad y sostenibilidad: necesidad de encontrar (descubrir) la empresa estatal. En: Torres, R. y Echevarría, D. *Miradas a la economía cubana. Un plan de desarrollo hasta 2030*. La Habana: Ruth Casa Editorial, pp. 97-106.
- Fernández, O. (2012). Rasgos esenciales del modelo de funcionamiento económico en Cuba. Limitaciones y retos de las transformaciones en marcha. *Economía y Desarrollo*, 147(1), 38-63.
- Kornai, J. (1980). *Economics of Shortage*. Volume B. Amsterdam: North-Holland.

- Lage, C. (2016). Esquema general de política monetaria en el nuevo escenario de la economía cubana. Tesis de doctorado. Banco Central de Cuba. Facultad de Economía, Universidad de La Habana, La Habana.
- Marcelo, García, y Echevarría, U. (2005). *Reflexiones sobre la empresa estatal cubana*. La Habana: INIE.
- Myant, M. and Drahokoupil, J. (2011). *Transition Economies: Political economy in Russia, Eastern Europe, and Central Asia*. Wiley.
- PCC (2011). *Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución*. La Habana.
- PCC (2016). *Actualización de Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución para el periodo 2016-2021* La Habana.
- PCC (2021). *Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución para el periodo 2021-2026*. La Habana.
- Torres, R. (2014). Structural Problems and Changes in Cuba's Economic Model. En: Brundenius, C. and Torres, R. *No more free lunch. Reflections on the Cuban Economic Reform Process and Challenges for Transformation*. New York: Springer, pp. 5-22.
- Torres, R. (2014). Structural problems and changes in Cuba's economic model. En: Brundenius, C. and Torres, R. *No more free lunch. Reflections on the Cuban Economic Reform process and challenges for transformation*. New York: Springer.
- Torres, R. y Fernández, O. (2020). Las empresas estatales en las economías de planificación central: El caso cubano e ideas para su transformación (fragmento). *International Journal of Cuban Studies*, 12(1).
- Yaffe, H. (2009). *Che Guevara: The economics of Revolution*. New York: Palgrave Macmillan.

TRANSFORMACIÓN INTEGRAL DE LA EMPRESA ESTATAL

Las empresas estatales necesitan ser transformadas para que puedan responder a las necesidades de la economía y la sociedad. La ineficiencia de su funcionamiento actual dilapida recursos y no aporta los productos necesarios a la economía.

Para esto es indispensable un entorno institucional que le otorgue capacidad de decisión a las empresas mediante incentivos. Es indispensable eliminar o modificar todo lo que limita de manera administrativa y burocrática el accionar eficaz y eficiente de las empresas. Existen experiencias exitosas de países centralmente planificados que han adoptado un paquete de medidas que permitieron a sus empresas aumentar la eficiencia y a la economía mejorar su oferta de productos.

Las experiencias que se muestran a continuación son un referente de por dónde comenzar este proceso de transformación y cómo desarrollarlo y para esto aplicar la vía de precios duales.

8.1. Experiencia de China y Vietnam

¿Qué reformas realizaron los países de economías centralmente planificadas que fueron exitosos? Tanto China a partir de 1978 como Vietnam a partir de 1986, comenzaron un conjunto de reformas estructurales de su economía. Estas reformas buscaban dar un mayor espacio al sector privado, pero también aplicar cambios en el funcionamiento de las empresas del sector público y obtener inversión que permita fomentar el crecimiento. Esto fue producto de liderazgos

—muchas veces colectivos— que entendieron que sin crecimiento no era posible sostener el sistema (Naughton, 2007: 86; Rama, 2007: 19). Ambos países también destacaron por su pragmatismo en términos de entender que eran necesarias concesiones para que el propio régimen sobreviviera.¹

En primer lugar, tanto China como Vietnam comenzaron sus reformas en el sector agrícola. Estas reformas tenían como objetivo aumentar la producción interna para satisfacer la demanda de alimentos, al igual que los intentos de Cuba en la actualidad. Las reformas introdujeron la propiedad privada de la tierra, desregularon los mercados de alimentos —en particular se levantaron los bajos precios a los que compraba el Estado— y permitieron autonomía de las decisiones de los productos a plantar (Rama, 2007: 22; Naughton, 2007). El Estado tomaba una parte *acotada* de la cosecha en una mezcla de compra a bajo precio e impuestos en especies, lo que permitía a los campesinos vender el excedente en el mercado. Se cambió el proceso productivo otorgando parcelas de tierra individuales a las familias, rompiendo así con el formato colectivo de trabajo de la tierra y que no fomentaba los incentivos a producir (Naughton, 2007: 89).

En segundo lugar, ya desde 1980 —dos años después de las reformas en el sector agrícola— China introdujo mercados también en el sector industrial, levantando el monopolio del gobierno sobre la industria, inclusive en sectores lucrativos para el gobierno (Naughton, 2007: 94). Esto incrementó fuertemente la *competencia*. Las empresas que ingresaron a la industria eran las que habían obtenido una renta en el sector rural que utilizaron como capital para expandirse en estos nuevos mercados (Naughton, 2007: 94). Es decir, el gobierno permitió que la acumulación que obtuvieron las empresas privadas en el sector agrícola se utilizara para crear nuevas empresas en el sector industrial. Paralelamente al incremento de la competencia se produjo una reforma del gerenciamiento de las empresas estatales que cambió el objetivo de cumplir el plan a obtener *beneficios*.

En tercer lugar, a partir de 1980 China introdujo una economía dual en las empresas públicas a través de un sistema de *precios dual*, con un precio bajo fijado por el gobierno y un precio de mercado que era ma-

¹ El más claro ejemplo es el acuerdo entre Vietnam y Estados Unidos.

yor (Naughton, 2007: 92). Esta fijación de precios o asignación centralizada de cantidades a un precio dado se utilizaba principalmente para las transacciones entre empresas (Roland, 2000: 132). En este sendero la producción y los precios quedaban congelados a algún valor predeterminado, en general el producto del año anterior (Roland, 2000: 135). Para que este mecanismo funcione las empresas tienen que cumplir con el plan, de forma de no desviar producción del mercado con precios bajos al que tiene precios altos (liberalizados). El cumplimiento de las cuotas es clave para que el mecanismo funcione, ya que las empresas tienen incentivos a llevar al mercado la mayor cantidad de producción (Roland, 2000: 136). Mantener el plan permite sostener un mínimo de calidad de vida a los ciudadanos mientras los mercados se van desarrollando.

Los nuevos incentivos empresariales²

Una parte relevante de los cambios en China y Vietnam implicó la transformación de los incentivos de las empresas estatales. La estrategia para que estas empresas se inserten en el mercado fue introducir un sistema de precios duales. El mecanismo de los precios duales actúa de forma tal que las empresas estatales que cumplan con la cuota asignada por el plan pueden vender el excedente al mercado a *precios libres*. A la vez, las autoridades deben mantener fijo el porcentaje asignado al plan que deben cumplir las empresas estatales, lo que implica que el peso relativo del plan en la economía se reduce a medida que la economía crece. Este diseño es clave en términos de incentivos, ya que el plan para las empresas pasa a ser como un impuesto de suma fija. Como los agentes toman decisiones en el margen, un impuesto de suma fija determina si la empresa produce o no, pero condicional a que produce volcará al mercado la cantidad que maximiza sus beneficios. Sin embargo, un segundo elemento clave es que las empresas puedan *retener las ganancias* que genera vender en el mercado. En otros términos, el sistema dual es un paquete. El plan fija la cantidad que se transa entre empresas bajo la planificación central y esta cuota se cumple, y cuando las empresas venden en el mercado pueden rete-

² Este tema se basa en un trabajo de consultoría hecho por Zipitría para el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en Cuba.

ner los beneficios. Estos elementos no pueden desatarse, porque si no se consigue el resultado deseado.

Roland señala algunos elementos clave para que el sistema dual de precios funcione (Roland, 2000: pp. 135-136). En primer lugar, es muy importante que se hagan cumplir las cuotas establecidas a través del plan, es decir, que las empresas sientan que serán sancionadas de alguna forma si lo incumplen. Esto tiene algunas ventajas cuando las transacciones son entre empresas, dado que el gobierno no tiene que enfocarse en controlar toda la producción sino solamente si alguna empresa se queja porque no se ha entregado lo previsto. Es decir, se cambia el eje de control de la producción a la entrega, lo que simplifica el monitoreo. Sin embargo, cuando los bienes son entregados a los consumidores, hacer cumplir las cuotas es mucho más difícil, dado que las empresas tienen incentivos a incumplir las metas y llevar los bienes al mercado libre. En segundo lugar, es muy importante que el gobierno *mantenga* la producción y no aumente las cuotas bajo el plan. Si los agentes prevén que el gobierno va a renegociar al alza las cuotas —es decir, trasladar producción que la empresa lleva al mercado para aumentar la cuota del plan— los agentes dejarán de producir para el mercado y el producto se estancará nuevamente.³ Por tanto, no solo es clave el cumplimiento de la cuota, sino también la credibilidad de que no será renegociada al alza en el futuro. El sistema dual de precios es un mecanismo para reducir el peso relativo de la planificación central para introducir espacios de mercado.

Roland (2000) también señala que la liberalización de precios de un momento para otro —conocido en la literatura como *big bang*— se asocia con una fuerte caída del producto agregado de la economía que puede evitarse con el sistema dual de precios. Las explicaciones para la caída del producto son dos: en primer lugar, la planificación es un mecanismo para hacer cumplir el intercambio entre empresas; una vez que este mecanismo cae los contratos entre empresas solo pueden hacerse cumplir si existe una legislación contractual y jueces especializados; en general, esto no es el caso en las economías centralmente planificadas, por tanto, la liberalización provoca que las empresas no tengan forma de contratar entre sí, una vez que el planificador central

³ Es el problema del efecto trinquete nuevamente.

abandona su tarea de hacer cumplir los contratos y en segundo lugar, la liberalización y el ingreso de nuevas empresas a todos los mercados de la economía, puede tener impactos sobre el proceso de búsqueda de socios comerciales; si existen fricciones en el proceso de búsqueda, en términos de que hay costos para construir relaciones bilaterales específicas de largo plazo entre las empresas, principalmente para bienes de capital, entonces el tiempo que transcurre hasta la creación de estos vínculos provoca la caída del producto. De nuevo, estos dos problemas se mitigan si se mantiene el sistema dual que permite sostener la producción en el plan.

8.2. Una propuesta para Cuba

Si se toma en cuenta las experiencias mencionadas unido a la singularidad de Cuba, es posible y necesario transformar las empresas estatales. Los aspectos que requieren una transformación para potenciar a las empresas estatales incluyen.

Cambios en la agricultura cubana

Esta es una necesidad imperiosa ante la baja productividad de un sector que aporta entre un 3 % a 5 % del producto interno bruto y concentra el 17 % de la ocupación. Debe modificarse el sistema de control administrativo sobre cooperativas y privados y ampliar las posibilidades de esas formas de gestión.

Clasificación de las empresas estatales

Las empresas estatales no son iguales y se propone una clasificación de estas según su rol en el mercado, de modo de diferenciar las que ofrecen servicios públicos de todas las que poseen un carácter marcadamente mercantil. Visto así, los incentivos pueden ser diferenciados para cada conjunto de empresas en dependencia de su clasificación.

Aplicación de los cambios del entorno microeconómico

El objetivo de los cambios es eliminar las distorsiones de diversos tipos que actualmente actúan en la economía y generar incentivos a la producción. Crear las condiciones para que las empresas estatales

puedan actuar con la autonomía necesaria en la toma de decisiones como lo exige operar como una empresa.

El eje central es eliminar las restricciones financieras blandas con que operan las empresas, salvándose constantemente de la quiebra a cuenta del presupuesto del Estado y en última instancia, de conducir a un desempeño no eficiente.

Los cambios del entorno permiten crear las condiciones de actuación para todos los actores, a diferencia del enfoque fragmentado que prevalece, lo cual promueve la necesaria interacción generando encadenamientos virtuosos.

Con la finalidad de lograr un desempeño microeconómico virtuoso, son necesarios cambios en aspectos centrales tales como:

- Eliminar la asignación de recursos de forma administrativa y centralizada.
- Creación de mercados de insumo, divisas, entre otras (incluye el mercado cambiario).
- Reducción paulatina y programa hasta la eliminación de subsidios y subvenciones.
- Eliminación gradual y sostenida de los controles de precios.
- Otorgamiento de créditos sin garantías presupuestarias.
- Régimen fiscal diferenciado entre empresas públicas y privadas.
- Implementación de un plan de cierre de empresas insolventes.

Además, otorgar autonomía en:

- Decisión sobre volumen de producción, proveedores y clientes (libre contratación).
- Obtener sus recursos vía mercado de factores de producción, divisas, trabajadores, entre otros.
- Autonomía para la determinación de los precios, vistos como un sistema.
- Decidir sobre las necesidades de personal, con diversas formas de protección y el salario de los trabajadores.
- Búsqueda de financiamiento lícito, para sus operaciones e inversiones.
- Permitir asociaciones con capital extranjero.
- Exportar e importar bajo cualquier variante (directo o con intermediario).
- Decisiones sobre estructura y plantilla, sin obligaciones impuestas por otros organismos.

Por lo tanto, programar la salida hacia el nuevo sistema exige una planificación adecuada, concreta y con pasos claros: si se levantan las restricciones demasiado rápido los ajustes económicos, sociales y políticos pueden ser dramáticos. Por el contrario, no levantarlos implica no salir de la situación de crisis permanente. Sin embargo, la aplicación de tales cambios debe realizarse de forma paulatina, comenzando por empresas tipo mercantil, introduciendo precios duales.

Análisis de la gestión empresarial

Con los cambios, las empresas estatales deben realizar un saneamiento financiero, definir su estrategia y modelos de negocio, de lo cual se deriva las necesidades de personal y sus salarios.

Tal análisis puede derivar en la permanencia o no al grupo empresarial, los cuales, a su vez, deben cumplir funciones empresariales corporativas y no administrativas, de control y asignación de recursos.

Protección a los trabajadores

Todo lo anterior puede conducir a despido de trabajadores a los cuales se les debe proteger mediante mecanismos diseñados por el gobierno central, y requerirá promover al sector privado y cooperativo como una opción de trabajo alternativa.

Creación de una entidad representante del Estado

Todo este proceso debe acompañarse de la creación de una entidad que represente al dueño y que cumpla tales funciones, de modo de separar las funciones regulatorias (llamadas estatales) de las empresariales o productivas.

Introducción de nuevos actores

El proceso mencionado debe complementarse con la introducción de nuevos actores, tanto públicos como privados, en los mercados en donde las empresas clasificadas como mercantiles actúen. Liberadas de las restricciones impuestas por los controles de precios y de los factores productivos, del uso de las utilidades, y con finanzas saneadas, las empresas pasan a ser una más en el mercado, incorporando su oferta a las de otros actores económicos.

Conclusiones

La experiencia pragmática seguida por los países centralmente planificados que lograron crecer en forma exitosa tiene una secuencia clara. En primer lugar, eran países extremadamente pobres sin recursos internos para movilizar, por lo que las reformas comenzaron en el sector agrícola por la obligación de alimentar a la población. Esto también permitió generar recursos excedentes para posteriormente ser volcados a la industria.

En segundo lugar, se instrumentó un proceso de liberalización dual —plan y mercado— para las empresas públicas y liberalización de mercados a las empresas privadas. El ingreso de estas últimas fue posible debido a los excedentes que se generaron en la actividad agrícola. Paralelamente se permitió también a las empresas públicas una mayor autonomía para la toma de decisiones, entre esta el manejo de los recursos y para mantener beneficios. Este proceso de liberalización permitió a las economías socialistas exitosas abandonar la planificación central de la economía de asignación de recursos. Por último, se cerraron las empresas públicas ineficientes de forma de reasignar recursos en la economía.

Cuba debe considerar adoptar herramientas que son complejas políticamente, pero necesarias para salir de la difícil situación de desabastecimiento y falta de crecimiento que atraviesa desde hace años. Los directores de empresas tienen incentivos a sobre dimensionar los recursos solicitados al planificador, no son evaluados por los beneficios que generan, los salarios que paga el Estado son bajos y las políticas asociadas —pleno empleo y igualación salarial— no inducen esfuerzo por parte de los trabajadores. El mayor problema es que esta situación es de la economía en general, no un sector en particular: los incentivos de toda la economía son disfuncionales.

Es indispensable la competencia que incentive la innovación y además permita medir los recursos que estas solicitan a los planificadores, mientras se realiza el pasaje a mecanismos de mercado. La competencia entre todo tipo de actor económico, exigirá el fomento de privados y cooperativas, al tiempo que se recupere la economía.

Este proceso de reforma conducirá a una mayor eficiencia de la empresa estatal, articulaciones entre todas las formas de propiedad que

generan sinergias positivas y virtuosas. Pero sin empresas privadas y cooperativas, los incentivos de las empresas públicas no van a cambiar dado que no internalizan los fracasos, porque no son medibles –beneficios– ni los medios de producción son propios. Sin embargo, no hay proceso de mejora de las empresas públicas si no se abandona la planificación central de los recursos.

Bibliografía

Naughton, B. (2007). *The Chinese Economy. Transitions and Growth*. The MIT Press.

Rama, M. (2008). Making Difficult Choices: Vietnam in Transition. Commission on Growth and Development, The World Bank. Disponible en: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/28014>

Roland, G. (2000). *Transition and Economics. Politics, Markets, and Firms*. The MIT Press.

TRANSFORMACIÓN DE LA GOBERNANZA DE LAS EMPRESAS ESTATALES CUBANAS: CENTRALIZACIÓN DE LAS FUNCIONES DEL ESTADO COMO PROPIETARIO

El bajo desempeño de las empresas estatales a lo largo de la historia ha tenido diversas explicaciones en las diferentes experiencias regionales y teorías económicas. Sin embargo, existe un consenso relativamente extendido en la literatura económica, que señala como una de las causas fundamentales de la baja eficiencia de empresas públicas a nivel mundial a los denominados “problemas de agencia”, tanto en su forma clásica de “problema principal-agente” que enfrenta la gran mayoría de las organizaciones empresariales al alcanzar determinado grado de desarrollo, como los específicos que surgen de las relaciones y marcos institucionales que dan forma a la función del Estado como propietario de activos empresariales (Liu, 2019).

La puesta en funcionamiento de esquemas de gobernanza eficiente de las empresas públicas a nivel mundial constituye un fértil campo de debate e investigaciones durante las décadas recientes. En las experiencias de reformas de las economías centralmente planificadas —como China y Vietnam— este ha supuesto también un elemento central de sus estrategias de transformación en correspondencia con el peso preponderante que mantiene el sector público empresarial en esas economías.

La transformación de los marcos de gobernanza de las empresas públicas, se reconoce así mismo como un enorme reto institucional

para las economías, fundamentalmente las subdesarrolladas donde los arreglos institucionales suelen ser más débiles. La literatura reconoce igualmente que el reto que implica la introducción y reforzamiento de un gobierno corporativo que minimice las contradicciones surgidas por los problemas clásicos de agencia en las empresas públicas, suele verse complejizado con otros problemas que comúnmente emergen en los marcos de la gobernanza de las empresas propiedad del Estado (World Bank, 2014):

- Multiplicidad de principales (instituciones que actúan como propietarios).
- Baja claridad de objetivos y en ocasiones la persecución de objetivos contradictorios en las empresas públicas.
- Sobrepolitización en la designación y la fijación de responsabilidad de las juntas directivas y la alta gerencia empresarial.
- Bajos niveles de transparencia y auditabilidad por parte de los propietarios finales.
- Escasa protección de los propietarios minoritarios en caso de empresas mixtas, entre otras distorsiones son identificadas igualmente como retos para el establecimiento de un buen gobierno en las empresas públicas.

Igualmente, en contextos de economías centralmente planificadas, como las existentes en los antiguos estados socialistas europeos o asiáticos, así como en la economía cubana con diferentes grados de centralización hasta la actualidad, a la par de los problemas de agencia identificados comúnmente en la gestión de las empresas públicas a nivel mundial, se suman retos adicionales relacionados al bajo desarrollo de los mercados y las señales de precios, la gestión centralizada de las empresas mediante los enmarcamientos del plan y las restricciones financieras sumamente débiles que dificultan aún más el entorno de funcionamiento de las empresas estatales.

Este capítulo se centra por su parte en el análisis de los problemas de agencia y gobernanza que enfrenta el sector empresarial estatal cubano en la actualidad. La reflexión crítica sobre los esquemas institucionales que dan forma a este marco de gobernanza, permite proponer algunas ideas iniciales que pueden servir de base para avanzar en la transformación de esos esquemas y en la minimización de los

problemas de agencia que impactan tan negativamente actualmente en el correcto funcionamiento de las empresas estatales cubanas.

9.1. Problemas de agencia en las empresas estatales cubanas en la actualidad

Desde los inicios de la última etapa de las reformas económicas en Cuba en el 2011, el bajo desempeño de las empresas estatales y la necesidad de una profunda reestructuración de su funcionamiento es uno de los temas centrales en la agenda de la actualización del modelo económico. Como en otras experiencias de empresas estatales a nivel internacional, tanto en países en donde primaban economías centralmente planificadas como economías de mercado, la reforma económica cubana identificó en los problemas de agencia –surgidos de la separación de la propiedad y la gestión efectiva de los activos empresariales, y los conflictos de intereses e incentivos contrapuestos generados en los marcos de esta– y en la baja autonomía de las empresas estatales dos de los problemas fundamentales que limitaban su desarrollo y funcionamiento eficiente.

Durante muchos años los problemas de agencia se han expresado de forma clara en las empresas estatales cubanas, en los marcos de un esquema de funcionamiento económico centralizador, donde múltiples agentes transmitían información y rendían cuentas de forma atomizada a los entes planificadores, tanto centrales como ramales, que actuaban como instrumentos del principal. Los procesos de consolidación de los planes económicos, de un tejido empresarial formalmente autónomo, pero regido centralmente por los enmarcamientos de los entes planificadores, implicaba un extenso y complejo proceso de coordinación burocrática, en donde los planificadores centrales carecían de la información y las capacidades de procesamiento necesarios para optimizar las decisiones empresariales, a la par de que las empresas estatales mostraban todos los incentivos posibles para ir en contra de los intereses básicos de los planificadores.

Obtener planes productivos más laxos y fáciles de cumplir, mayores asignaciones de recursos centrales, garantizar el cumplimiento de los requisitos para la obtención de primas, bonos o sobresueldos, generar una fácil distribución de utilidades o simplemente emplear los recursos asignados a las empresas –ya sean centralmente o provenientes

de la cooperación o la gestión empresarial— para el disfrute de sus directivos en detrimento de los intereses del Estado como dueño, se ha posicionado como algunos de los más comunes ejemplos de conflicto entre agentes y principal en la gestión de las empresas estatales cubanas en las últimas décadas. Y si bien estos problemas de agencia son un elemento común para explicar los bajos niveles de eficiencia de las empresas públicas a nivel mundial, en los marcos de una economía de predominio casi absoluto de la propiedad estatal y centralmente planificada como la cubana, estos problemas se han exacerbado hasta niveles que han comprometido el funcionamiento eficiente del modelo económico.

Así mismo, las empresas estatales cubanas, además de los problemas típicos de agencia de una relación agente-principal con información asimétrica, que han enfrentado buena parte de las empresas públicas a nivel mundial, se enfrenta a otro problema en la absoluta dispersión de su principal. A diferencia de otras empresas públicas a nivel mundial, en la actualidad las empresas estatales cubanas no cuentan —ni han contado en su estructura posrevolucionaria— con un principal claramente definido al que rendir cuenta de sus operaciones. Es tan así, que es posible identificar en el entramado institucional cubano actual, al menos tres instituciones que desempeñan roles atribuibles a los de dueño para con las empresas estatales:

- Ministerio de Economía y Planificación: en tanto ente planificador central e institución encargada de la asignación de los recursos críticos (divisas, combustibles, materiales de inversión, entre otros), así como de la coordinación central de las principales relaciones interempresariales del sector estatal.
- Ministerio de Finanzas y Precios: define las relaciones financieras del sector empresarial estatal, sus compromisos financieros con el Estado en calidad de dueño (destino de utilidades, fondos después de impuestos, entre otros) así como lo relacionado a las normas contables de su funcionamiento.
- Ministerios ramales: operan íntimamente en la planificación y gestión corriente de los grupos empresariales que se le subordinan. En la mayoría de los casos son así mismo los encargados de la designación —o proposición— de los miembros de las juntas de gobiernos de las empresas de su atención en el esquema actual.

Las empresas estatales cubanas al inicio de la reforma económica en 2011 reproducían un elemento altamente distorsionador en el solapamiento de las funciones estatales y empresariales, que ejercían los ministerios ramales que atendían las empresas estatales bajo su demarcación. A inicios de la reforma económica, la mayor parte del tejido empresarial cubano se organizaba en base a una relación vertical de subordinación “ministerio ramal-empresa”, donde los primeros cumplían a la par roles de reguladores de su área de competencia y de gestores, supervisores y controladores para con las empresas estatales bajo su subordinación.

En el marco de este esquema y en presencia de un representante difuso del propietario, se maximizaban las intervenciones de los aparatos ministeriales en la actividad empresarial, no solo en las competencias clásicas de un regulador, sino como parte de la gestión cotidiana de las empresas. Los ministerios ramales servían igualmente como mecanismos de conexión entre las empresas y el plan de la economía, por el cual recibían en la práctica los recursos necesarios para su funcionamiento cotidiano. Los ministerios ramales se convertían así en parte fundamental del proceso gestor de las empresas estatales cubanas, desde donde en la práctica se dirigía y controlaba una parte esencial de su funcionamiento.

Los efectos perniciosos de las distorsiones generadas para el buen desempeño empresarial y para el cumplimiento de los objetivos del Estado como representante del pueblo en las empresas estatales, tanto por los problemas de agencia tradicional, como por el papel difuso del principal en los marcos de la institucionalidad cubana, como la persistencia de un solapamiento de las funciones estatales y empresariales, llevó a un primer replanteamiento de las relaciones y estructuras del sistema empresarial estatal en los primeros años de la reforma económica.

La creación o extensión de las Organizaciones Superiores de Dirección Empresarial y las Juntas de Gobierno, estas últimas en 2012, supusieron un primer intento de mitigar tanto los problemas de solapamiento de funciones estatales y empresariales como de solucionar problemas de agencia clásico al introducir una estructura y mecanismos de gobernanza empresarial que por un lado separara formalmente las estructuras ministeriales los procesos de atención empresarial, a la par de que generaba un órgano de gobierno –las juntas– que puede actuar de forma más cercana a la empresa como un representante in-

formado del dueño que aprueba y da continuidad a los planes estratégicos de estas en representación de su propietario.

Aunque estructuralmente estas transformaciones supusieron cambios significativos, en la práctica sus resultados fueron bastante limitados. Formalmente los ministerios ramales cesaron en su atención a grupos empresariales, transfiriéndose al ministro del ramo una función de atención –a nombre del Consejo de Ministros de esas empresas–, esta reorganización sin embargo ha tenido en la práctica un carácter formal. Una parte sustancial de las estructuras de los organismos ramales continúan esencialmente enfocadas a la atención del sistema empresarial estatal bajo la “atención de su ministro”, en funciones de supervisión y control, así como otras derivadas de la implementación de políticas gubernamentales concretas que implican al sistema empresarial que se les subordina, es a las estructuras a las que se le solicita rendición de cuentas del funcionamiento y los resultados de esos entes empresariales.

Por su parte las Organizaciones Superior de Dirección Empresarial –nombre que constituyen un denominador genérico para distintos tipos de conglomerados empresariales entre los que pueden encontrarse los Grupos Empresariales y las Uniones– desempeñan un rol polémico y con resultados diversos, generando profundos debates sobre la necesidad de su existencia, al menos como forma homogénea de organización para la casi totalidad del sistema empresarial estatal. Algunos autores concluyen que estas estructuras han asumido buena parte de las funciones que antes correspondían a los ministerios ramales, desempeñando labores más de supervisión, control y consolidación estadística, que como verdaderos impulsores de la dinámica empresarial, la internacionalización y el crecimiento estratégico de sus empresas mediante las sinergias y los beneficios que teóricamente implicaría la reorganización del tejido productivo en conglomerados empresariales (Díaz, 2017).

A su vez, las Juntas de Gobierno han desempeñado un rol mayormente formal desde su creación, en ocasiones debido a los estrechos rangos de actuación que se le otorga, así como dada la superposición que suele ocurrir entre sus funciones mayormente enfocadas a la supervisión y el control con labores similares llevadas adelante por los ministerios ramales y sus estructuras de atención empresarial. Otro

aspecto que ha impactado en el bajo desempeño de estas estructuras es su bajo nivel de profesionalización y la reducida representación de miembros externos. Estas estructuras han tendido a conformarse o bien por funcionarios de los mismos ministerios ramales que atienden a estas estructuras empresariales, los que comparten en tal sentido una dualidad como reguladores y representantes de la propiedad del Estado ante sus activos empresariales, o por funcionarios de otros ministerios muchas veces con bajos niveles de conexión o preparación con los temas financieros o la actividad propia de las empresas del grupo.

Esta composición ha limitado en gran medida la eficiencia de estas juntas, relegándolas en ocasiones a servir o bien meramente como correa de transmisión de decisiones previamente señalizadas desde las estructuras ramales de atención empresarial o instancias superiores de gobierno o bien limitando en gran medida su capacidad para servir realmente de contrapartida a la gerencia de las empresas. En ese sentido, las oportunidades de estas juntas para fungir según su inspiración original y servir como un instrumento para una supervisión más descentralizada y propiciar un funcionamiento más autónomo de las empresas estatales es en la práctica bastante limitada.

De las reformas emprendidas hasta la actualidad en las estructuras organizativas y de gobernanza de las empresas estatales cubanas una conclusión general puede ser extraída y esta es que las estructuras creadas hasta la actualidad han terminado reproduciendo esquemas de funcionamiento y deformaciones muy similares a la organización previa al inicio de la reforma, han sido incapaces hasta el momento de superar los problemas de agencia entorno a la claridad del representante del dueño, la superposición de funciones estatales y empresariales en los aparatos ministeriales y la estructuración de un esquema de gobernanza que sienta las bases de una real autonomía empresarial y un mecanismo de rendición de cuentas enfocado en el desarrollo más que en el control.

9.2. La organización de la función del Estado como propietario. Los entes propietarios

Uno de los problemas de agencia más profundo que enfrentan las empresas estatales cubanas es la inexistencia de una entidad que actúe de forma unificada como propietaria de estas, lo que conlleva a la

dispersión de este rol entre disimiles organismos de la administración estatal cubana. En la formulación concreta en que esta representación se realiza termina atribuyendo a disimiles entidades regulatorias y ministeriales estatales determinadas funciones de propietario y muy especialmente en el caso de los ministerios ramales termina generando una compleja y perniciosa superposición entre funciones estatales-regulatorias, de propietario y empresariales en determinado grado.

En varios sentidos, puede afirmarse que esa dispersión en las funciones de propietario se encuentra en la base de buena parte de las distorsiones y problemas de agencia que enfrentan las empresas públicas cubanas, y solo avanzando en la superación de esta configuración institucional, pueden sentarse las bases de un esquema de gobernanza empresarial que permita realmente desligar a los ministerios ramales de funciones empresariales y dotar a las Juntas de Gobierno de un contenido y unos marcos de actuación cualitativamente superiores.

Antes de adentrarnos en la formulación de propuestas concreta para el caso cubano respecto a la forma que puede adoptar la gobernanza de las empresas públicas en el país, resulta vital realizar un repaso de las principales posiciones que reconoce la literatura respecto a este tema, con especial énfasis en las principales tendencias actuales y las ventajas y desventajas que cada modelo puede presentar.

El diseño institucional de la gobernanza de las empresas públicas y los modelos de gestión adoptados para estas ha estado presente en los análisis y evaluaciones tanto teóricos como empíricos de las empresas estatales a nivel mundial, y han supuesto parte fundamental de los programas de reforma de estas en las más disimiles experiencias. La literatura reconoce respecto a la forma en que se organiza la representación del dueño al menos tres tipos de modelos fundamentales de gestión de empresas públicas: los modelos centralizados, los modelos duales y los modelos descentralizados (Moreno de Acevedo, 2016).

Los modelos duales o descentralizado son aquellos en los que diferentes instituciones de gobierno, ministerios de economía, de finanzas, ministerios ramales u otras agencias del Estado, actúan como responsables simultáneos de la gestión y supervisión de las empresas estatales, bien porque se distribuyan responsabilidades diversas –en el caso de los modelos duales, una parte la responsabilidad suele recaer en los ministerios de finanzas o economía y otra en los ministerios ra-

males—, o porque un mismo grupo de responsabilidades es ejercida en diferentes empresas por diferentes propietarios institucionales a nombre del Estado, como en el caso de los modelos descentralizados donde esta responsabilidad es atribuida a los ministerios de cada ramo. Este modelo, comúnmente encontrado en las economías socialistas del antiguo campo europeo y ejercido por los ministerios industriales ramales, es también común en la actualidad en algunas economías latinoamericanas con determinado grado de desarrollo de sus sectores públicos empresarial como Bolivia o Ecuador.

La ventaja mayormente atribuida a los modelos descentralizados estriba en los beneficios que potencialmente puede aportar la existencia de un ministerio ramal especializado en la atención de una empresa de su mismo ramo (Forfás, 2010), esto supone que trae experticia técnica a los organismos estatales que supervisan el funcionamiento de cada empresa o grupo empresarial. Sin embargo, en este modelo donde un solo ministerio ramal ejerce funciones de propietario se amplifican las deformaciones causadas por el solapamiento de funciones de propietario, regulatorias y empresariales, a la par de que se diluye la capacidad de contar con una estrategia global y homogénea del sector público empresarial, multiplicándose e imponiéndose las regulaciones y visiones segmentadas emitidas por los ministerios ramales en las empresas en que ejercen funciones de propietario.

Por otra parte, las ventajas de los modelos duales suelen estar relacionadas con la posibilidad de combinar la experticia técnica de los ministerios ramales enfocados en la supervisión de empresas de un mismo tipo, con la posibilidad de contar con un ministerio —comúnmente de Finanzas u Economía— encargado de brindar supervisión y disciplina en temas financieros o comerciales que permitan reforzar el funcionamiento empresarial (Moreno de Acevedo, 2016). Además de reforzar la supervisión e introducir contrapesos a la gestión realizada por los ministerios ramales, la introducción de uno o más entes gubernamentales que tengan responsabilidades de control sobre la totalidad de los activos empresariales del Estado agrega determinadas competencias para estructurar políticas transversales y generar una conducción integral del sistema empresarial público como un todo.

Sin embargo, estos modelos duales presentan igualmente disímiles desventajas. En estos el problema de multiplicidad de propietarios

se presenta de forma más aguda, compartiéndose las funciones de propietario entre dos o más organismos de gobierno que comparten responsabilidades en la supervisión del sistema empresarial público, pero sin claramente ejercer ninguno como ente propietario. En estos contextos la coordinación de políticas para el sector público empresarial suele hacerse más compleja y la dispersión de responsabilidades puede llevar a solapamientos o en su contrario a vacíos de supervisión sobre aspectos específicos del funcionamiento de estas empresas. La carencia de un principal –propietario– definido suele debilitar en última instancia las funciones de supervisión sobre el sector público y fragmentar los análisis sobre su desempeño entre organismos con aspectos de control diferente.

Por su parte, los denominados modelos centralizados enfatizan en la necesidad de centralizar la gestión de las empresas públicas en una única entidad propietaria que ejerza como dueño y organismo de supervisión de la gestión de los activos empresariales propiedad del Estado. Esta entidad propietaria ejerce de forma unificada todas las funciones de dueño para con las empresas públicas en representación del Estado, descargando a ministerios ramales u otras entidades de gobierno de este tipo de responsabilidades para con el sistema empresarial en la que el Estado tenga algún grado de participación.

La introducción de nuevos estilos y mecanismos de gobierno en las empresas públicas, fundamentalmente asociados al reforzamiento de buenas prácticas en el desarrollo de un gobierno corporativo eficiente, ha impulsado a varios países a abandonar los modelos más tradicionales de gestión hacia un paradigma en donde la centralización de las funciones de dueño constituya un elemento primordial de los nuevos esquemas de supervisión y gestión del sector empresarial estatal.

La literatura reconoce como algunos de los objetivos más perseguidos en este tránsito (World Bank, 2014: 78-90):

- Separación de las funciones regulatorias y de formulación de políticas, de las funciones del Estado como propietario para evitar o minimizar los conflictos de políticas.
- Minimización de las interferencias políticas en la gestión corriente de las empresas y la profesionalización de las funciones del Estado como propietario al concentrar recursos humanos escasos y altamente especializados en estas funciones.

- Promoción de una mayor coherencia y consistencia en la aplicación del gobierno corporativo lo que permite ejercer funciones de propietario de forma transversal para la totalidad o la mayor parte del sector empresarial estatal.
- Reforzamiento de la transparencia en las operaciones de las empresas públicas mediante un esquema más integral y comprensivo de supervisión y monitoreo que permita combinar la necesaria autonomía en la gestión empresarial con un mecanismo eficiente que permita garantizar los intereses del estado como dueño de activos empresariales.

Las formas concretas en que estos modelos centralizados se desarrollan difieren en cada experiencia nacional, existen diversos tipos de entidades propietarias mayormente catalogadas según su nivel de participación o no en los procesos de gestión corriente de la actividad empresarial, así como dado su lugar y forma de subordinación respecto a las estructuras de gobierno.

Un primer modelo de entidad propietaria centralizada está dada en la creación de ministerios para la atención de empresas públicas como es el caso de Indonesia y su Ministerio de Empresas Públicas, aunque más comúnmente adopta la forma de direcciones o departamentos a lo interno de los ministerios de finanza y economía los cuales a la par operan como propietarios de las participaciones accionares de las empresas bajo su supervisión. Diversos países como Sudáfrica, Polonia o Noruega han adoptados esquemas similares a este último, concentrando en un solo departamento a lo interno de uno de sus ministerios los procesos de coordinación y supervisión de su sector público empresarial. Vale la pena señalar que si bien en algunos casos estas unidades a lo interno de ministerios supervisan empresas públicas de gran tamaño tanto por sus volúmenes de venta como por su capitalización de mercado o impacto en las economías nacionales, suele concentrarse en la supervisión de un número relativamente reducido de empresas públicas y aunque la relación con las estructuras de gobierno son más cercanas en estos esquemas su nivel de intervención en el funcionamiento corriente de las empresas bajo su supervisión suele ser bastante más limitado que el ejercido por los ministerios ramales en los esquemas descentralizados.

Un segundo tipo de entidad propietaria son las agencias especializadas de supervisión de empresas públicas. Estas agencias constituyen entidades independientes, aunque comúnmente subordinadas a las estructuras de gobierno, tal es el caso de quizás la más conocida agencia especializada propietaria, la Comisión para la Administración y Supervisión de Activos del Estado de la República Popular China, una agencia con rango ministerial bajo la supervisión directa del Consejo de Estado, el que constituye el máximo órgano del poder ejecutivo dentro del Estado chino. Estas agencias suelen poseer mayor independencia operativa que los ministerios o departamentos de empresas públicas y se acercan más a los esquemas de funcionamiento de las entidades de gestión de capital privado, aunque dentro de un esquema de derecho público y una subordinación directa al ejecutivo nacional o alguna de sus dependencias.

Por último y representando el mayor nivel de independencia respecto a las estructuras de la administración estatal se encuentran los denominados *holdings* o *fondos públicos de inversión*. Estos representan entidades creadas por el Estado, pero con identidad legal independiente con el objetivo de generar o gestionar empresas públicas mediante la adquisición de sus participaciones accionares. Los *holdings* constituyen entidades separadas de las estructuras funcionales del Estado o gobierno de los países, que tienen presupuestos operativos propios y mecanismos de financiamiento no presupuestarios proveniente de las propias empresas que gestionan, en la mayoría de los casos suelen estar regidos por las regulaciones del derecho privado (Moreno de Acevedo, 2016).

Aunque los *holdings* pueden adoptar diversas formas su estructura funcional suele ser muy similar a los fondos de gestión de capital o fondos de inversión privados, estos comúnmente no se involucran directamente en ninguna actividad de la gestión corriente de las empresas y en su lugar se enfocan mayormente en procesos de supervisión y aprobación de los planes financieros de las entidades en su portafolio, la designación de los miembros de las juntas directivas o los presidentes de los consejos de dirección, la aprobación de estrategias de desarrollo y en un sentido general el monitoreo del progreso y el desenvolvimiento de las finanzas empresariales. Diversos países tales como Finlandia, Singapur y algunas economías de la península arábi-

ga como Arabia Saudita y Dubái, han impulsado diversas estructuras de este tipo que ejercen un control más indirecto, aunque en muchas ocasiones altamente eficaz sobre las empresas donde tienen intereses y participación sus estados nacionales.

La forma en que la concentración de las funciones de dueño en una entidad propietaria permite mejorar el funcionamiento de las empresas públicas ha ganado en claridad a medida que más y más económicas reorganizan sus sistemas empresariales públicos bajo estos esquemas. Sin distinguir en la forma concreta en que se materializa la existencia de esta entidad propietaria, la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico en sus directrices sobre el gobierno corporativo de las empresas pública apunta:

d) El ejercicio de los derechos de propiedad debe estar claramente definido en el seno de la Administración del Estado. Dicho ejercicio debe estar centralizado en una única entidad propietaria, o, si ello no fuera posible, realizarse a través de un organismo de coordinación. Esta “entidad propietaria” debe tener la capacidad y las competencias necesarias para realizar sus funciones de forma eficaz.

e. La entidad propietaria debe ser responsable ante los órganos de representación y mantener unas relaciones claramente definidas con los organismos públicos correspondientes, incluidas las instituciones de fiscalización superiores del Estado. (OCDE, 2015)

Es válido destacar que estos esquemas de entidad propietaria pueden centralizar la propiedad de bien la totalidad de las empresas públicas o solo una parte específica de estas. En algunas experiencias las entidades propietarias centrales han asumido solo la propiedad de las empresas públicas orientadas a fines estrictamente mercantiles, es decir, orientadas a la generación de valor y maximización de sus utilidades, dejando a los ministerios ramales u otras dependencias del gobierno como unidades propietarias y supervisoras de las empresas públicas orientadas a proveer determinados bienes generales o que tienen como función el cumplimiento de objetivos sociales y no fundamentalmente económicos. Igualmente, en otras experiencias existe determinadas divisiones en donde las entidades propietarias centrales ejercen la propiedad sobre un grupo específico de empresas nacionales, mientras que otras empresas públicas son controladas por gobiernos locales o los ministerios de finanzas.

Aunque los modelos centralizados de gestión y las entidades propietarias centralizadas suponen un paso de avance en el desarrollo de modelos de gestión de empresas públicos cualitativamente superiores y más acorde con las mejores prácticas de un gobierno corporativo eficiente, no existe en la práctica un único modelo de entidad propietaria ni una forma única de ejercer la centralización de las funciones del Estado como dueño. Diversas estructuras se han ido generando en las experiencias nacionales en función de las particularidades de cada una, los intereses para con el sector público de los diferentes Estados y el grado de desarrollo alcanzado de las economías, sus estructuras de mercado la solides de sus arreglos institucionales entre otros aspectos.

Parece que existe una tendencia a la generación de estructura específicas como agencias especializadas o fondos de inversión independientes en las experiencias donde un mayor grupo de empresas con participaciones estatales son gestionadas, sin embargo, esta es una tendencia parcial dado que existen igualmente países con sectores públicos empresariales de un tamaño relativamente considerable y que han preferido organizar su supervisión a lo interno de departamento en sus ministerios de finanzas u otros con similares funciones. Esta pluralidad de experiencias es, sin embargo, un punto a favor de la centralización de las funciones del propietario como concepto dado que, si bien existe un relativamente solido consenso de los beneficios que este esquema provee y la necesidad de ir transitando paulatinamente a este esquema, esto solo tiene sentido si es capaz de adecuarse en ese tránsito a las particularidades e intereses de cada Estado. La multiplicidad de formas que de hecho puede adoptar este esquema permite en la práctica su adopción en la casi totalidad de los escenarios nacionales donde es necesario generar un esquema eficiente y robusto de gobernanza de las empresas públicas.

9.3. La Comisión Nacional para la Administración de los Activos del Estado

En función de las experiencias internacionales evaluadas y las particularidades específicas de las que parte el sistema empresarial cubano, la propuesta que se desarrolla a continuación se enmarca en la tradición de un modelo centralizado de organización de la gobernanza de las empresas públicas y en la creación de una institución que con-

centre los procesos de supervisión y administración de los activos empresariales propiedad de todo el pueblo, actuando de tal forma como entidad propietaria o representante del propietario.

La Comisión Nacional para la Administración de los Activos del Estado, supondría así una agencia especial de jerarquía ministerial encargada de la supervisión, control y administración, a nombre del Estado, de los activos empresariales propiedad de todo el pueblo. Su principal objetivo lo constituiría el garantizar la gestión eficiente y el crecimiento del valor de esos activos, en concordancia con las regulaciones vigentes en materia empresarial y las directrices enmarcadas en el plan nacional de desarrollo económico y social.

Esta Comisión Nacional, en su gestión corriente se subordinaría y rendiría cuenta al Consejo de Ministros de la República de Cuba, a la par de que de forma anual informaría y rendiría cuenta de su labor a la Asamblea Nacional del Poder Popular como máximo órgano de representación de la voluntad popular. En tanto a su nivel jerárquico la Comisión Nacional si bien tendrá un nivel ministerial, dado su composición y estructura, no operaría directamente como un ministerio ni se estructuraría como tal, su estructura será definida en función del alcance de sus funciones y el número de empresas que se irían incorporando a su cartera.

La Comisión Nacional agruparía la mayor parte de las empresas estatales y empresas mixtas con participación estatal. Las entidades bajo su supervisión serían fundamentalmente corporaciones no financieras —excluye bancos y otras instituciones del sistema financiero— de carácter nacional y que funcionen con un carácter comercial orientado a la maximización de beneficios económicos y generación de utilidades. Las empresas orientadas a proveer servicios públicos generales o que tengan importantes restricciones a su autonomía operativa por interés de Estado pueden por el tiempo que se considere necesario continuar operando bajo la supervisión de los ministerios ramales.

En su papel de representante del dueño frente a las empresas estatales, la Comisión Nacional actuaría fundamentalmente como propietario y ente inversor del Estado, separándose así de las funciones de regulación generales llevadas a cabo por otras instituciones de la Administración Central del Estado.

En tanto ente propietario la Comisión Nacional realiza funciones de dueño para con las empresas del estado bajo su supervisión, las cuales pueden incluir:

- Monitorear y supervisar el desempeño financiero de las empresas y grupos empresariales propiedad del Estado central.
- Designar a los miembros de las juntas de gobierno y los jefes de los consejos de dirección, así como la evaluación de la gestión de estos y su democión de considerarse necesario.
- Diseñar las políticas de compensación de los principales directivos de las empresas estatales y las juntas de gobierno.
- Dictar las principales directrices estratégicas de la gestión de las empresas y sus estrategias de desarrollo,
- Aprobar o someter a aprobación a niveles superiores las fusiones y disoluciones de empresas públicas, así como la creación de empresas mixtas con inversores privados nacionales o extranjeros,
- Redactar los reglamentos y normas conexas que rigen la gestión corriente de las empresas estatales,
- Actuar como ente inversor del estado guiando la inversión, reinversión o desinversión en empresas públicas,
- Proveer asesoría en temas gerenciales y comerciales a las empresas estatales,
- Guiar e impulsar el proceso de reforma, restructuración y reforzamiento del gobierno corporativo en las empresas estatales bajo su supervisión.

La Comisión Nacional, operaría igualmente como ente asesor del gobierno en materia de legislación empresarial y restructuración de las empresas estatales con vistas en el desarrollo de un sistema empresarial moderno y competitivo orientado al crecimiento del valor de sus activos y la internacionalización de sus empresas.

Las empresas bajo supervisión de la Comisión Nacional operan de forma independiente y se relacionaran con la misma mediante la instrumentación de una estructura de gobierno corporativo, que tendrá como centro la conducción y monitoreo de funcionamiento de las empresas mediante las Juntas de Gobierno, designadas a tal efecto por la Comisión Nacional.

La Comisión Nacional debería estructurarse en los marcos de lo que constituye una “agencia propietaria” con una marcada visión empresarial más que puramente administrativa. Para ello resultara crucial dotársele de los recursos y personal calificado para llevar adelante su cometido. Su personal deberá estar mayormente formado en habilidades financieras, gerenciales y comerciales, para lo que puede incorporar tanto a gestores provenientes del sector privado como asesores nacionales e internacionales.

Bajo la Comisión Nacional para la Administración de Activos Estatales en las Empresas se aglutinarían dos tipos fundamentales de estructuras empresariales, todas de carácter nacional y que en su totalidad deberán agrupar la mayor parte de los activos empresariales no financieros propiedad del gobierno central del país. Estas estructuras estarían compuestas por:

Corporaciones o grupos empresariales nacional no financieros: Las corporaciones nacionales suponen la aglutinación de grandes grupos de empresas no financieras en su mayoría relacionadas entre sí mediante relaciones de propiedad, intercambios productivos y cooperación estratégica en materia financiera y productiva. A la cabeza de cada uno de estos grupos se encontrará una empresa matriz propiedad 100 % de la Comisión Nacional para la Administración de Activos Estatales, la cual ejercerá relaciones de propietario con el resto de las empresas subsidiarias a lo interno de su grupo.

Debajo de la empresa matriz se constituirán un tejido empresarial diverso, que podrá incluir empresas 100 % propiedad de la empresa matriz, empresas mixtas con otras formas de propiedad, empresas financieras que actúen como agentes financieros hacia lo interno del grupo, entre otras formas de organización que agreguen valor a las actividades principales realizadas por la corporación.

La casa matriz por su parte será la encargada de trazar las estrategias comunes de desarrollo de las empresas en su grupo, en concordancia con las directrices diseñadas por la Comisión Nacional para su área de actividad, así como garantizar la articulación coordinada de las diferentes empresas de su propiedad y la generación de sinergias internas positivas en materia productiva y financiera al interior de la corporación. La función principal de las empresas matrices, aun cuando ejerzan funciones de coordinación general, compilación de la

información financiera de las empresas dentro del grupo y canal de transmisión de las indicaciones proveniente de la Comisión Nacional, no estará orientada a ejercer como un mecanismo de control sobre el resto de las empresas del grupo las cuales preservaran un alto rango de autonomía operativa en los marcos de sus objetos sociales.

Empresas Independientes: Las empresas independientes la suponen entidades empresariales de carácter no financiero propiedad de la Comisión Nacional para la Administración de los Activos Estatales que no posean relaciones de propiedad directa con varias subsidiarias debajo de sí, y por lo tanto no actúa como casa matriz de una corporación empresarial. Estas empresas son supervisadas directamente desde la Comisión Nacional mediante las Juntas de Gobierno designadas para tal efecto.

Es válido aclarar que la centralización de las funciones de dueño no mitiga en la práctica todos los problemas de agencia relacionados anteriormente que afectan a las empresas estatales cubanas. Este proceso si bien supone un paso de avance trascendental en la resolución de una parte de los mismos en tanto institucionaliza y lleva a vías de hecho la separación de las funciones estatales-regulatorias de las funciones empresariales y permite dar solución a los problemas asociados a la multiplicidad de principales, a la par de que promueve un mayor grado de autonomía e independencia operativa en las empresas públicas, no garantiza que los procesos de supervisión y el funcionamiento de las juntas de gobierno o el ente propietario se adhieran a las mejores prácticas de un buen gobierno corporativo, ni asegura incrementar los niveles de transparencia y profesionalización en la gestión de los activos estatales.

La centralización de las funciones de dueño en un Ente Propietario para las empresas públicas cubanas, supondría un primer paso de avance que abriría la puerta a transformaciones de cada vez mayor calado en la instauración de un esquema de gobernanza eficiente en las empresas públicas. Sin embargo, otros elementos asociados al buen gobierno corporativo, como la profesionalización de las juntas de gobierno, la transparencia en los procesos de selección de los miembros de las juntas, las características de los esquemas de monitoreo y supervisión, así como otros elementos que en su conjunto conforman buenas prácticas en el gobierno corporativo de las empresas públicas

no quedan completamente resueltos en los marcos de esta transformación y deben ser emprendidos si se desea garantizar el éxito real del funcionamiento de este tipo de esquemas de gobernanza.

9.4. Comentarios finales

La transformación de los esquemas de gobernanza de las empresas estatales cubanas, constituye sin lugar a duda uno de los elementos centrales del proceso de reforma y reestructuración de los activos empresariales propiedad del estado cubano. Sin embargo, por sí solas, estas transformaciones no son suficientes para transformar el complejo escenario en el que se desarrollan las empresas estatales en el país. Los problemas de agencia, constituyen solo uno de los muchos problemas que lastran el buen desarrollo del sector empresarial público y su pleno despliegue en la práctica, más allá de transformaciones estructurales y organizativas, solo puede ser plenamente instrumentado si se avanza a la par en otro grupo de transformaciones que garanticen no solo los marcos jurídicos y organizativos de la autonomía de las empresas públicas, sino también el entorno económico, monetario, financiero y de precios que permita llevar a la práctica esta autonomía.

A lo interno de las reformas en los marcos de gobernanza por su parte, la creación de una agencia gubernamental que centralice las funciones de propietario para la totalidad o al menos la mayor parte de las empresas públicas en el país, resultaría sin lugar a dudas un punto de inflexión en la transformación de los mecanismos de gobernanza empresarial en Cuba. Este proceso permitiría desligar de una vez la superposición de funciones regulatorias, empresariales y de propietario a lo interno del gobierno, permitiendo la simplificación de las estructuras gubernamentales orientadas a la supervisión empresarial, así como la profesionalización de esas estructuras.

Sin resolver todos el resto de los problemas de agencia que presenta el sector público, la centralización de las funciones de dueño permite avanzar en un camino en donde el fortalecimiento de los arreglos institucionales garantizara una supervisión más eficiente y dinámica de las empresa públicas, así como la generación de estructuras de gobernanza que logren encontrar el balance correcto entre autonomía empresarial y monitoreo de los objetivos e intereses del Estado para sus activos empresariales. La centralización de las funciones del pro-

pietario permitirá brindar mayor independencia al sector empresarial, a la par de que robustecerá las estructuras de monitoreo de la gestión de las empresas mediante una mayor profesionalización, mecanismos más claros de supervisión, menos intervención en sus actividades corrientes y un mayor foco en los temas financiero.

Bibliografía

- Blanco Rosales, H. (2020). Treinta años de la empresa estatal en Cuba: recuento y reflexiones sobre su transformación. *Economía y Desarrollo*, 164(2). Disponible en: <http://econdesarrollo.uh.cu>
- Consejo de Ministros (2012). Decreto 302/12. De la creación, estructura, organización y funcionamiento de las juntas de gobierno. *Gaceta Oficial* No. 51 Ordinaria.
- Davies, P. (2000). The Board of Directors: Composition, Structure, Duties and Powers. En: *Company Law Reform in OECD Countries a Comparative Outlook of Current Trends*. Stockholm, Sweden.
- Díaz Fernández, I. (2017). La autonomía en las empresas estatales. *CO-FIN*, 12(2), 175-192.
- Forfás (2010). *The Role of State-Owned Enterprises: Providing Infrastructure and Supporting Economic Recovery*. Irlanda.
- Liu, R. (2019). *How State-owned Enterprises Drag on Economic Growth: Theory and Evidence from China*. National Academy of Development and Strategy.
- Moreno de Acevedo, E. (2016). *Gestión de empresas públicas. Las ventajas de los modelos centralizados*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- OCDE (2015). *Directrices de la OCDE sobre el Gobierno Corporativo de las Empresas Públicas*. París: Ediciones OCDE.
- World Bank (2014). *Corporate Governance of State-Owned Enterprises. A Toolkit*. World Bank Group.



EMPRESAS ESTATALES CUBANAS

SITUACIÓN Y PROPUESTA DE TRANSFORMACIÓN

Leandro Zipitúa Deambrosio e Ileana Díaz Fernández
(Coordinadores)

Las propuestas incluidas en el libro que se pone a su disposición es el resultado de largas jornadas de trabajo en el Macroprograma Institucionalidad, Gobierno y Macroeconomía, específicamente en el Programa de Regulación Económica

Las sugerencias se enmarcan integralmente en nuestro modelo de sociedad socialista. Modelo que no está exento de deficiencias y que requiere imperiosamente de reformas que permitan potenciar las fuerzas productivas, de forma de alcanzar el desarrollo económico en medio de agudas situaciones de bloqueo.

Esta reforma sistémica del modelo económico, que debe incluir otros elementos no tratados en este libro, no permite más tiempo de espera e inmovilismo. Las conquistas sociales están en juego, y sostenerlas requiere adoptar cambios audaces, pero no novedosos. Otras economías socialistas han implementado reformas que les han permitido desarrollarse sin con ello resignar su concepción de la sociedad. Las demoras en introducir reformas ni combaten el bloqueo ni satisfacen las necesidades sociales.