

Transformaciones económicas en Cuba: una perspectiva institucional

Mario Bergara
Vilma Hidalgo
Coordinadores



dECON
Facultad de Ciencias Sociales
UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA

**TRANSFORMACIONES
ECONÓMICAS EN CUBA:
UNA PERSPECTIVA
INSTITUCIONAL** **Mario Bergara
Vilma Hidalgo**
Coordinadores

Francisco Borrás

Luis del Castillo

Yordanka Cribero

Indira Galtés

Anicia García Álvarez

Ricardo González Águila

Anamary Maqueira

Silvia Odriozola

Nancy Quiñones

Juan Triana

Michel Trujillo



dECON
Facultad de Ciencias Sociales
UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA

Esta edición ha sido posible gracias al Programa de Formación en Economía para Cuba

© Mario Bergara (coord.)

© Francisco Borrás

© Anamary Maqueira

© Vilma Hidalgo (coord.)

© Luis del Castillo

© Silvia Odriozola

© Yordanka Cribero

© Nancy Quiñones

© Indira Galtés

© Juan Triana

© Anicia García Álvarez

© Michel Trujillo

© Ricardo González Águila

Sobre la presente edición:

© Facultad de Economía - Universidad de La Habana, 2016

Calle L Nº. 353 e/ 21 y 23, Vedado, Ciudad de La Habana, Cuba

Tel.: +(53) 78352215

www.fec.uh.cu/

ISBN: 978-9974-01324-7

Departamento de Economía

Facultad de Ciencias Sociales - Universidad de la República - Uruguay

Constituyente 1502 - 6to. Piso / 11.200 Montevideo

Tel.: +(598) 2410 64 49

E-mail: secretaria.decon@cienciassociales.edu.uy

<http://cienciassociales.edu.uy/departamentodeeconomia/>

Edición y corrección: Rosario Domingo

Los puntos de vista y las opiniones expresadas en esta publicación, son responsabilidad de los autores y no necesariamente reflejan una posición del Departamento de Economía de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República.

Diseño gráfico:

Rodolfo Fuentes / NAO

Impreso y Encuadernado en Mastergraf S.R.L.

Gral. Pagola 1828 - CP 11800 - Tel.: 2203 4760*

Montevideo / Uruguay

mastergraf@netgate.com.uy

Depósito Legal - Comisión del Papel

Edición amparada en el Decreto 218/96

Queda expresamente prohibida la reproducción o transmisión de este libro, total o parcial por cualquier forma o medio; ya sea impreso, electrónico, digital o mecánico, incluso la grabación, almacenamiento informático o distribución por Internet, sin la previa autorización de los autores.

PRESENTACIÓN

El presente libro “Transformaciones económicas en Cuba. Una perspectiva institucional”, es el fruto del trabajo de un conjunto de investigadores de la Universidad de La Habana, con la coordinación del Dr. Mario Bergara del Departamento de Economía de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República de Uruguay (UdelaR) y la Dra. Vilma Hidalgo de la Facultad de Economía de la Universidad de La Habana.

El mismo se realiza y publica en el marco del programa de colaboración que el Departamento de Economía de la UdelaR desarrolla con la Facultad de Economía de la Universidad de la Habana. El programa actual de cooperación para la formación económica en Cuba, viene desarrollando una serie de programas de posgrado, otras actividades docentes y de investigación, seminarios y publicaciones con las que se pretende contribuir a la consolidación de una masa crítica que promueva el desarrollo de la enseñanza como de la investigación económica.

Este libro tiene como propósito examinar las transformaciones que vienen desarrollándose en la economía cubana, con una mirada desde la economía de las instituciones. Los trabajos que se presentan fueron discutidos en el Seminario “Economía Institucional y Política Económica” realizado en La Habana entre el 27 y 28 de agosto de 2015, que contó con la participación de académicos de la UdelaR quienes comentaron los documentos y realizaron presentaciones en los temas de su especialidad. Las versiones finales de los trabajos que surgieron de este seminario, recibieron comentarios de investigadores del Departamento de Economía de la UdelaR. En particular

queremos agradecer a Jorge Ottavianelli, Marcel Vaillant y Leandro Zipitría.

Este libro se estructura en un primer capítulo, escrito por el Dr. Mario Bergara, que presenta el marco conceptual de la Economía de las Instituciones con el propósito de familiarizar a la academia cubana en este enfoque. El segundo capítulo, también autoría del Dr. Bergara, describe las principales reformas realizadas en Uruguay, con una mirada desde la economía de las instituciones, y tiene como propósito exponer un referente práctico de la importancia de la dimensión institucional en los procesos de transformación económica. Los siguientes nueve capítulos refieren a diferentes aristas de las transformaciones que se vienen realizando en la economía cubana y están a cargo de académicos cubanos. El capítulo tres, escrito por la Dra. Vilma Hidalgo, aborda la política macroeconómica. El capítulo cuatro, cuya autora es la Dra. Silvia Odriozola, discute las transformaciones institucionales en relación a las relaciones de propiedad y al sistema de planificación. El capítulo cinco, autoría de la Dra. Yordanka Cribeiro, desarrolla el marco institucional para el sistema tributario en Cuba. En el capítulo seis, el Dr. Francisco Borrás estudia la influencia del entorno institucional sobre el adecuado desenvolvimiento del sistema bancario, con especial énfasis en la supervisión bancaria. En el capítulo siete, la Dra. Nancy Quiñones y el Lic. Michel Trujillo analizan los incentivos y el marco institucional para la inserción externa de Cuba. En el capítulo ocho, la Máster Indira Galtés y la Dra. Vilma Hidalgo analizan, desde una óptica institucional, las transformaciones en la política salarial y de empleo. En el capítulo nueve, el Dr. Luis del Castillo realiza una propuesta de simplificación y mayor transparencia del entorno institucional para el sistema empresarial estatal e identifica las bases objetivas para la implementación de los procesos de reestructuración de dichas empresas. En el capítulo diez, la Máster Anamary Maqueira y el Dr. Juan Triana analizan, desde una perspectiva institucional, el creciente sector no estatal de la economía cubana, realizando una evaluación de los problemas que el mismo enfrenta para su desarrollo. Finalmente, en el capítulo once, el Máster Ricardo González y la Dra. Anicia García abordan las consideraciones institucionales que deben tomarse en cuenta a la hora de implementar procesos de cambio en los mercados agrícolas.

Esperamos que esta publicación sea de utilidad para introducir un tema de suma importancia en el ámbito académico cubano y que pueda a su vez aportar al proceso de transformaciones que se vienen realizando en el ámbito de la economía cubana.

Rosario Domingo

Coordinadora del Programa de Colaboración

ÍNDICE

Capítulo 1	
LAS INSTITUCIONES Y LOS PROCESOS ECONÓMICOS	15
Mario Bergara	
1. Conceptos Básicos del Análisis Institucional	18
2. La Economía de los Costos de Transacción	23
3. La Política de los Costos de Transacción	31
4. Marco Institucional y Políticas Públicas	36
5. Instituciones y Orden Social	40
6. Algunas Referencias Empíricas	43
Bibliografía	48
Capítulo 2	
URUGUAY: INCENTIVOS E INSTITUCIONES EN UNA DÉCADA DE REFORMAS	51
Mario Bergara	
1. El Rol del Estado y el Manejo de las Cuentas Públicas	53
2. Las Políticas Sociales	56
3. Las Reformas en el Sistema Financiero	61
4. Las Reformas en la Inserción Externa	65
5. Las Reformas en el Funcionamiento de los Mercados	67
6. Las Reformas en la Modernización del Estado	71
7. Las Reformas en las Políticas Culturales	73

8. Las Reformas en Proceso	74
9. Las Reformas Pendientes	75

Capítulo 3

POLÍTICAS MACROECONÓMICAS EN CUBA: UN ENFOQUE INSTITUCIONAL	79
--	----

Vilma Hidalgo

Introducción	79
1. Configuración del Entorno Macroeconómico	80
2. Políticas Macroeconómicas y Brechas Institucionales	89
3. Algunas Recomendaciones: Reforma Institucional y Objetivos Macroeconómicos	97
Bibliografía	118
Bibliografía de Referencia	120

Capítulo 4

MODELO DE DESARROLLO Y ENTORNO INSTITUCIONAL. DESAFÍOS EN LOS MARCOS DE LA ACTUALIZACIÓN DEL MODELO ECONÓMICO CUBANO	123
--	-----

Silvia Odriozola

Introducción	123
1. Las Relaciones de Propiedad	126
2. El Sistema de Planificación	140
3. Reflexiones Finales	147
Bibliografía	150

Capítulo 5

SISTEMA TRIBUTARIO Y MARCO INSTITUCIONAL EN CUBA	153
--	-----

Yordanka Cribeiro

Introducción	153
1. Transformaciones del Sistema Tributario en Cuba. Avances y Desafíos	157

.....

2. Del Deseo a la Realidad. Impactos del Entorno Económico y Marco Institucional sobre el Sistema Tributario en Cuba	167
3. Reflexiones Finales	176
Bibliografía	179
Anexo 1	
Normas y resoluciones vigentes que complementan la legislación tributaria	182
Capítulo 6	
LA SUPERVISIÓN BANCARIA CUBANA: LIMITACIONES INSTITUCIONALES PARA LA ELEVACIÓN DE SU EFICACIA	191
Francisco Borrás	
Introducción	191
1. Las Redes de Seguridad Financiera	192
2. La Supervisión Bancaria en Cuba	196
3. Limitaciones Institucionales para el Desarrollo Eficaz de la Supervisión Bancaria en Cuba	199
4. Conclusiones	208
Bibliografía	209
Capítulo 7	
CUBA: INCENTIVOS E INSTITUCIONES PARA LA INSERCIÓN EXTERNA DESDE 1990	213
Nancy Quiñones, Michel Trujillo	
Introducción	213
1. Instituciones e Inserción Externa: Visiones desde la Teoría	214
2. Inserción en el Esquema de Europa del Este	221
3. Reinserción en la Economía Internacional: Período 1991-2010	224
4. Inserción Externa en el Período 2011-2014	233
5. Reflexiones Finales	241
Bibliografía	245
.....	

Capítulo 8	
POLÍTICAS LABORALES: UNA MIRADA DESDE SU INSTITUCIONALIDAD	249
Indira Galtés, Vilma Hidalgo	

Introducción	249
1. Marco Institucional del Mercado Laboral y su Impacto sobre la Productividad y Eficiencia Económica	250
2. Una Revisión de las Nuevas Políticas Laborales	266
3. Hacia una Propuesta Integral: Algunas Reflexiones	275
Bibliografía	280
Otra Bibliografía de Referencia	281

Capítulo 9	
EL MARCO INSTITUCIONAL EN LA TRANSICIÓN SOCIALISTA Y EL SISTEMA DE DIRECCIÓN Y GESTIÓN DE LAS EMPRESAS DE PROPIEDAD SOCIAL	283
Luis del Castillo	

Introducción	283
1. Relación entre Propiedad Social y la Gestión Empresarial	285
2. Las Limitaciones para la Gestión en la Empresa Estatal	289
3. La Junta de Gobierno: Objetivos y Funciones	297
4. Propuesta de Estructura Institucional para el Sistema Empresarial Estatal	302
5. Las Relaciones Financieras y Posibilidades de Quiebra de la Empresa Estatal	307
6. Conclusiones	311
Bibliografía	312

Capítulo 10	
EL SECTOR NO ESTATAL DESDE LA PERSPECTIVA INSTITUCIONAL	315
Anamary Maqueira, Juan Triana	

Introducción	315
1. Instituciones e Incentivos: Marco Conceptual	316
.....	

2. Un Poco de Historia: de la Ofensiva Revolucionaria al Renacimiento del Trabajo por Cuenta Propia en 1993	319
3. La Institucionalidad y el Cuentapropismo	324
4. Las Cooperativas Industriales y de Servicios	332
5. Cooperativas Manufactureras y de Servicios y Sector Cuentapropista: Desafíos Compartidos	343
Bibliografía	347
Capítulo 11	
MERCADOS AGRÍCOLAS EN CUBA: ELEMENTOS BÁSICOS PARA UN ANÁLISIS INSTITUCIONAL	251
Ricardo González Águila, Anicia García Álvarez	
Introducción	351
1. Antecedentes: Los Lineamientos del VI Congreso del Partido	354
2. Elementos Institucionales del Sistema Agrícola Cubano	359
3. Conclusiones y Pautas para la Transformación	368
Bibliografía	371
AUTORES	375

Capítulo 1

LAS INSTITUCIONES Y LOS PROCESOS ECONÓMICOS

Mario Bergara

La relación entre el marco jurídico-político-institucional y los procesos económicos ha sido objeto de una creciente atención en los últimos años. Diversas ramas de las ciencias sociales han confluído en explicitar la importancia de las instituciones, de su diseño y de su impacto e interacción con el conjunto de procesos de una sociedad. No obstante, en Uruguay ha sido aún muy tímida la introducción de una perspectiva institucionalista en el análisis de los problemas económicos. El hecho de soslayar aspectos cruciales del marco que rodea la actividad económica lleva, en múltiples circunstancias, a tener interpretaciones excesivamente parciales de la realidad, sin contar con que muchas recomendaciones de política y de acción puedan basarse en perspectivas sesgadas y resultar erróneas o insuficientes. El impacto de las características propias del sistema político, del sistema judicial, de las costumbres y la ideología dominantes en la sociedad, y de la naturaleza y el balance de los intereses sociales, entre otros, debe ser tomado en consideración en cualquier intento de aproximación a la realidad social.

Estos componentes del entorno institucional conforman el complejo de restricciones dentro de las cuales pueden desenvolverse los actores económicos, políticos y sociales. A la vez que pautan las reglas de juego de la sociedad en sentido amplio, determinan también la capacidad de hacer cumplir esas reglas. En toda una serie de diagnósticos específicos, hay situaciones en las cuales el problema consiste en que no existen reglas de juego predeterminadas; en otras situaciones, la carencia se deriva de que esas reglas son malas; pero hay también situaciones en las que las reglas de juego son las adecuadas y el problema radica en que no se pueden hacer cumplir o los agentes creen que no se pueden hacer

cumplir. En muchas actividades en nuestro país, se ven claros ejemplos de cambios permanentes en las normas y reglamentaciones, inconsistencias en su aplicación y dificultades en su concreción. La perspectiva que predomina es la del corto plazo, asumiendo implícitamente que la sumatoria sistemática de la resolución de los problemas inminentes nos lleva a un mundo más armónico en el largo plazo. Ese enfoque está lejos de ser verdadero. Esto no significa que deba desconocerse o ignorarse los problemas inmediatos. Por el contrario, la idea es que sólo se va a poder encontrar soluciones adecuadas a esas realidades en la medida en que haya transparencia con respecto a las mismas y en que se tenga una perspectiva hacia el mañana.

La determinación de reglas de juego con un horizonte de estabilidad razonable y su sistemático cumplimiento constituyen tareas pendientes en muchos países. Se hace necesario generar, a la luz de un mundo cambiante, dinámico y crecientemente complejo, un marco institucional que mire hacia el futuro. En la mayoría de los casos, los temas se piensan con un horizonte temporal menor, lo cual no permite saldar a nivel de la sociedad algunos aspectos cruciales que vayan más allá de una coyuntura económica o un período electoral. Calame y Talmant (2001) destacan la construcción institucional como un desafío esencial del nuevo siglo, entendiéndola como la capacidad de las sociedades de proveerse sistemas de representación, instituciones, procesos y cuerpos sociales para administrarse a sí mismas en un movimiento voluntario.

La falta de respeto a los contratos es una característica sistemática en la mayor parte de los países en vías de desarrollo. Cuando hablamos de contratos en este marco, nos referimos no sólo a aquellos que se firman de manera explícita, sino también a todos aquellos contratos que están implícitos en las relaciones entre los distintos agentes económicos, políticos y sociales. Muchos aspectos influyen en esto: (i) la cultura dominante en la sociedad tiende a priorizar el cortoplacismo, a despreciar las actividades empresariales exitosas y a mantener las seguridades que el Estado podía brindar en otras épocas; (ii) el sistema político tiene una clara tendencia polarizante y un énfasis en los aspectos electorales que traduce ese cortoplacismo en una notoria miopía en su accionar a la luz de las presiones inmediatas; (iii) el sistema judicial no parece preparado para procesar ciertos temas complejos sobre todo en el área

.....

económica, ya sea por razones de conformación propia o de falta de recursos; (iv) los grupos sociales también priorizan el corto plazo y son conscientes de que el sistema político en su conjunto tiende a ceder a sus presiones, fomentando las actividades de lobby de manera excesiva; (v) el balance de los intereses sociales es tal que impide un predominio claro de algunos de ellos, lo que, sumado a la polarización en las actitudes, imposibilita generar mecanismos de acuerdo general; (vi) la alta concentración de los mercados desestimula la iniciativa privada, contribuyendo a un marco en el que no se generan oportunidades para el desarrollo de la mentalidad emprendedora; (vii) las negociaciones entre diversos grupos sociales o políticos son interpretadas de manera sistemática como concesiones ideológicas; y (viii) la capacidad burocrática y administrativa del Estado y de la sociedad está también moldeada por las características mencionadas. Todos estos factores son ingredientes centrales del entorno institucional en el que se mueven los individuos y los grupos. Sólo la consideración de todos ellos permitirá entender los límites a la determinación de reglas de juego de largo plazo y a la habilidad de hacerlas cumplir.

Muchos son los temas que legítimamente conllevan posiciones diversas, incluso extremas. No se pretende aquí sugerir que esas diferencias desaparezcan ni mucho menos. Sin embargo, los países que han mostrado el progreso más saliente y las mejores perspectivas son los que han sabido procesar las diferencias con madurez y han llegado a acuerdos mínimos que les permite ser (y aparecer ante los demás) como países serios y respetuosos de los derechos de los ciudadanos y los inversores. Es difícil desarrollarse sin esfuerzos e inversiones, tanto domésticas como extranjeras. Pero no es factible que la inversión abunde en un país en el que se cuestionan sistemáticamente las reglas de juego, la necesidad y la conveniencia de su cumplimiento, los derechos de propiedad, el respeto a los contratos, etc. Esto es fruto de un determinado marco de funcionamiento de las instituciones (entendidas en el sentido amplio que hemos descrito) que, a su vez, debilita progresivamente el propio entorno institucional, en un círculo vicioso del cual hay que salir con madurez política y social.

En muchos casos, se piensa que existen innumerables diagnósticos pero escasas habilidades de implementación, enfatizando las diferencias técnicas que caracterizan la etapa del diseño de la etapa de la instru-

mentación. El enfoque institucional nos obliga a razonar de una forma alternativa. Los diagnósticos dominantes y la efectiva implementación se hacen con la profundidad y con la velocidad que las restricciones institucionales permiten. Están justamente en la naturaleza del entorno institucional las razones por las que un país procesa los cambios de la manera en que lo hace. Eventualmente, de procurar una modificación en la profundidad y los ritmos de los procesos económicos y sociales de un país, el punto a centrar la atención no es la capacidad técnica de instrumentación, sino cómo comenzar a levantar los estreñimientos de naturaleza institucional: cuáles son las reglas de juego efectivas y cómo se juega efectivamente el juego, cuáles son los objetivos de los jugadores y qué estrategias desarrollan para aprovechar esas reglas a su favor.

La introducción del enfoque institucional es, entonces, crucial para una mejor comprensión de los procesos económicos. En el prólogo de Elías (1999), Milnitsky destaca que el mismo tiene la virtud de procurar una interrelación entre la democracia política y su capacidad de encontrar caminos de desarrollo económico y social, de reconocer la existencia de procesos complejos de decisión colectiva en la órbita económica en la política y de considerar tanto factores vinculados a las instituciones como a las relaciones de poder a la hora de explicar y evaluar los cambios.

1. Conceptos Básicos del Análisis Institucional

En el área de la ciencia económica, se han desarrollado aceleradamente las ramas que priorizan el estudio de las instituciones y las formas organizacionales, ligadas a los avances en materia de la teoría de la agencia, el manejo de la información asimétrica, los contratos incompletos, los derechos de propiedad, la teoría de los costos de transacción y el análisis institucional. Esto ha sido confirmado con el hecho de que tres de los pioneros de esta temática hayan recibido el Premio Nobel de Economía: Ronald Coase en 1991, Douglass North en 1993 y Oliver Williamson en 2009. El neoinstitucionalismo en economía implica un nuevo enfoque a los problemas de economía política. Su objetivo consiste en ampliar y modificar los fundamentos microanalíticos de la teoría económica al tomar en consideración la forma en que las instituciones políticas y económicas afectan la performance de las economías a lo largo del tiempo.

Las instituciones constituyen las reglas de juego en una sociedad y se definen como las restricciones creadas por los hombres que dan forma a la interacción entre los agentes. En consecuencia, estructuran los incentivos en el intercambio y las interrelaciones humanas, ya sean políticas, sociales o económicas. Las restricciones institucionales incluyen tanto lo que se le prohíbe hacer a los individuos como las condiciones bajo las cuales los individuos pueden desarrollar ciertas actividades (North, 1990). Mientras las relaciones de intercambio simples pueden descansar en contratos relativamente informales, el intercambio impersonal más complejo requiere el desarrollo de contratos más elaborados y de mecanismos para hacer cumplir los mismos, basados en la participación de agentes externos a la relación y la especificación de derechos de propiedad (North, 1984). El hecho de que la información sea costosa hace que las transacciones sean también costosas. Estos costos de transacción estarían vinculados a la medición de los atributos que otorgan valor al objeto del intercambio, a la protección de los derechos de propiedad y a las actividades que permiten que los contratos se cumplan.

Los derechos de propiedad son aquellos que le permiten a los individuos: (i) el derecho a usar el activo, (ii) el derecho a apropiarse del fruto de su trabajo y de los bienes y servicios que poseen y (iii) el derecho a cambiar la forma o sustancia del activo. Estos derechos dependerán de las normas legales, las formas organizacionales, la capacidad de hacer cumplir los contratos y las normas de conducta imperantes en una sociedad, es decir, del marco institucional. Dado que existen costos de transacción en cualquier régimen de derechos de propiedad, éstos nunca serán perfectamente especificados y respetados. Es así que los individuos destinan recursos para asegurar el cumplimiento de los mismos.¹

La política y la economía están ineludiblemente ligadas en cualquier interpretación del desempeño económico. Los modelos económicos y políticos son específicos a las constelaciones particulares de restricciones institucionales, las cuales varían en el tiempo y en las diferentes economías. La forma y la eficacia con que las instituciones resuelvan los problemas

1 Un análisis profundo del problema de los derechos de propiedad puede encontrarse en Barzel (1989).

de la coordinación entre los agentes dependen de factores tales como la motivación y las preferencias de los mismos, la complejidad del contexto relevante y la habilidad de los agentes de descifrar y ordenar los elementos centrales de dicho contexto, destacándose la medición y las posibilidades de cumplimiento de los contratos.

El marco institucional incorpora tanto restricciones formales como informales. Estas últimas están indisolublemente ligadas a la matriz cultural de una sociedad: la forma en que los individuos procesan y utilizan la información de que disponen está definida por la cultura concreta. Los convencionalismos y las normas son específicos a las diferentes culturas. Un aspecto importante del rol que cumplen las restricciones informales se refiere al hecho de que las mismas no reaccionan inmediatamente a cambios en las normas formales, por lo que deben ser tenidas en cuenta en forma sistemática y relativamente independiente de las restricciones formales.

La creciente complejidad de las sociedades lleva a la necesidad de una mayor formalización de las restricciones. A su vez, el avance tecnológico tiende a disminuir los costos de medición y estimula mediciones precisas y estandarizadas. La creación y desarrollo de sistemas legales para atender disputas más complejas lleva a la imposición de reglas formales. En la medida en que la adopción de regímenes más formales reduzca significativamente los costos de informarse, monitorear y hacer cumplir los contratos, las restricciones informales pueden constituir soluciones factibles para relaciones de intercambio relativamente más complejas.

Las reglas formales incluyen las normas jurídico-políticas, las reglas económicas y los contratos. Las primeras definen, en un sentido amplio, la estructura jerárquica del marco político y jurídico, la estructura básica de toma de decisiones y las características explícitas del control de la agenda pública relevante. Por su parte, las reglas económicas definen los derechos de propiedad, es decir, el conjunto de derechos sobre el uso y el ingreso derivado de la propiedad y la habilidad para enajenar un activo o un recurso. Finalmente, los contratos contienen las provisiones específicas a un acuerdo de intercambio particular. La estructura final de las reglas depende, entre otros factores, de la diversidad de intereses económicos y políticos

y del poder de negociación relativo de los agentes. En un sentido general, la normativa jurídico-política conduce a un cierto conjunto de reglas económicas, a pesar de que la causalidad opera en ambos sentidos. Los derechos de propiedad y los contratos individuales se especifican y se hacen cumplir bajo un cierto marco jurídico-político, pero también la estructura de intereses económicos y de poder de negociación influye sobre la estructura política. En equilibrio, una estructura de derechos de propiedad dada será consistente con el marco político vigente en la sociedad.

Las instituciones políticas constituyen acuerdos *ex ante* de cooperación entre los agentes del sistema político e incluyen las estructuras organizacionales y las reglas formales e informales que guían el intercambio político. Justamente las reglas formales tienden a diseñarse con el objetivo de facilitar dicho intercambio (Weingast y Marshall, 1988).

Figura 1
LOS COMPONENTES DEL MARCO INSTITUCIONAL



Por su parte, los contratos (tanto el conjunto de oportunidades de los agentes como las formas organizacionales que los mismos prevén) reflejarán la estructura de incentivos incorporada en la estructura de derechos de propiedad. Los contratos son inherentemente incompletos por una serie de factores. La teoría distingue cuatro tipos de inconvenientes para especificar un contrato completo. Dos de ellos ocurren antes de la firma del mismo y otros dos surgen a posteriori. Primero, las partes se enfrentarán con contingencias que pueden no ser previsibles a la fecha del contrato. Segundo, aún si tales contingencias se pudieran prever, serían demasiadas como para incorporarlas a la letra del contrato. Tercero, el monitoreo del contrato, o sea el control de que las partes respeten sus términos, implica siempre un costo que puede llegar a ser elevado. Cuarto, hacer respetar los contratos también entraña un costo considerable, si es que es posible.

Las instituciones afectan el desempeño de las economías: comprender la forma del cambio institucional es clave para comprender la evolución histórica de una sociedad. El impacto de las instituciones sobre los costos del intercambio y la producción determina la forma y la magnitud en que las mismas afectan el proceso económico. Tomadas conjuntamente con la tecnología empleada, las instituciones determinan las oportunidades y los costos de transacción y transformación de una economía. Por lo tanto, también determinan las posibilidades y los beneficios potenciales de la actividad económica. El rol principal de las instituciones consiste en reducir la incertidumbre, al establecer una estructura estable (aunque no necesariamente eficiente) para la interacción humana. Proveen las estructuras de incentivos de una sociedad, si bien no suelen ser creadas para ser socialmente eficientes: al menos las reglas formales son diseñadas para servir los intereses de aquellos con el suficiente poder de negociación como para crear nuevas reglas. En un mundo en que existen costos de transacción, este poder negociador juega un rol central en determinar la dirección del cambio económico e institucional en el largo plazo.

En síntesis, las instituciones están constituidas por un complejo de restricciones formales e informales, que reflejará la presencia de costos de transacción. El marco institucional define las restricciones para el intercambio y, por lo tanto, tiene un rol relevante en el desempeño de una economía.

.....

2. La Economía de los Costos de Transacción

El análisis de las formas organizacionales y del marco institucional ha sido enriquecido por la Economía de los Costos de Transacción (ECT).² Su unidad de análisis es la transacción, la cual ocurre cuando un bien o servicio es transferido atravesando una interfase tecnológicamente separable. Éstas no operan fluidamente; existen fricciones cuya contrapartida económica son los costos de transacción. El análisis de costos de transacción supone un examen de los costos comparativos de planificar, adaptar y monitorear el desempeño de las tareas bajo estructuras alternativas de organización.

Las transacciones se caracterizan por ciertos atributos: la frecuencia con la que se llevan a cabo, la incertidumbre a la que están sometidas y la especificidad de los activos involucrados. La condición de activo específico hace referencia al grado al cual un activo puede ser reasignado a usos alternativos y por usuarios alternativos sin sacrificar su valor productivo. Algunos tipos de activos específicos pueden ser: (i) especificidad de sitio o ubicación, donde sucesivas estaciones de trabajo son localizadas para economizar en inventarios y costos de transporte; (ii) activo específico físico o especializado, que solamente sirve para producir un componente; (iii) activos específicos humanos, que sobrevienen del aprendizaje; (iv) activos dedicados, que refieren a inversiones hechas a pedido de un cliente en particular; y (v) especificidad temporal, donde el activo se valora de acuerdo al momento en que se transe el bien en cuestión.

El enfoque de la ECT se centra en el estudio de la organización de las relaciones contractuales. La eficacia de los modos alternativos de organización varía con el entorno institucional y con los atributos de los actores económicos. Si existen cambios en los derechos de propiedad, leyes contractuales, normas, costumbres, etc., que inducen a cambios en los costos comparativos de las formas organizacionales, entonces tendrá lugar una nueva configuración de la organización económica. Por su parte, las organizaciones tienen vida propia, generándose efectos de retroalimentación de las formas organizacionales hacia el entorno institucional.

2 Una descripción detallada de la misma puede encontrarse en Williamson (1996).

.....

Figura 2
LA INTERACCIÓN DE LOS DIVERSOS NIVELES INSTITUCIONALES

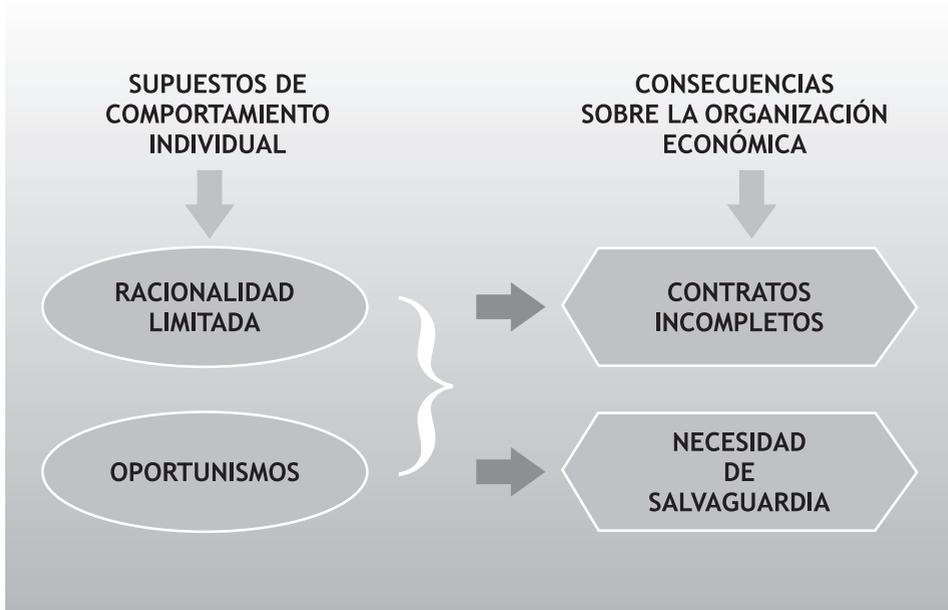


La ECT se basa en dos supuestos de comportamiento individual. El primero consiste en que el conocimiento humano está sujeto a racionalidad limitada, que se define como una conducta intencionalmente racional pero sólo limitadamente, el cual contrasta con el supuesto usual de racionalidad global que implica la capacidad humana para procesar información infinita. El segundo está vinculado al oportunismo, o sea al comportamiento estratégico de parte de los individuos y la búsqueda del interés propio. De esta manera, los individuos revelan información sólo en forma selectiva, de acuerdo a su conveniencia.

En función de ambos supuestos, todos los contratos factibles son necesariamente incompletos. Por tanto, el lado *ex post* de las relaciones contractuales toma una importancia significativa desde el punto de vista de la organización económica: la resolución de disputas, la adaptación y la capacidad para llenar las brechas que los contratos

incompletos implican. Los esfuerzos *ex ante* por explorar la credibilidad de los agentes económicos y las salvaguardas *ex post* para detener el oportunismo cobrarán importancia económica en la medida en que haya riesgos de comportamientos de este tipo. La coexistencia de racionalidad limitada, oportunismo, incertidumbre y especificidad de activos tienden a generar fallas en la organización económica y en los mercados.

Figura 3
CONSECUENCIAS DE SUPUESTOS DE COMPORTAMIENTO INDIVIDUAL



La adaptación como problema de primer orden a ser resuelto por la organización económica ha sido tradicionalmente dejado de lado. En particular, Hayek (1945) sostiene que el principal problema económico con que se enfrenta la sociedad es el de la rápida adaptación en determinadas circunstancias de tiempo y lugar, en el entendido que el sistema de precios es un mecanismo eficiente para comunicar información e inducir el cambio. Por su parte, Barnard (1938) destaca la adaptación a

circunstancias cambiantes planteada dentro de la organización interna. La ECT concuerda con ambas apreciaciones, pero aclara que refieren a adaptaciones de índole diferente. Las primeras constituyen adaptaciones autónomas (tipo A) y se apoyan en el sistema de precios. Las segundas son adaptaciones cooperativas (tipo C) y, a los efectos de evitar los costos y demoras que supone la negociación entre partes autónomas, se suplanta la autonomía por la jerarquía. Si bien se pueden realizar ganancias netas a partir de la jerarquía, la organización interna carece de la misma intensidad de incentivos que los mercados, además de agregar costos burocráticos, ya que está apoyada en la eficacia de controles administrativos.

La jerarquía no es solamente un acto contractual, sino también un instrumento contractual; una continuación de las relaciones de mercado pero por otros medios. Cada forma de organización (mercados, híbridos y jerarquías) está sustentada por una diferente forma de ley contractual. La ley contractual clásica se aplica a las transacciones legales y económicas en que la identidad de las partes es irrelevante. La identidad de los contratantes importa en la medida que romper un contrato prematuramente o hacer malas adaptaciones persistentes ubicaría cargas sobre una o ambas partes. La adaptación bilateral efectuada a través de la jerarquía es el rasgo característico de la organización interna, cuya ley contractual implícita es la de la tolerancia. La jerarquía es su propia corte de apelaciones: se apela a ella para resolver las diferencias y disputas internas de una organización.

Una vez definidas las formas polares de organización económica (mercados y jerarquías) y sus características, quedan por analizar los modos híbridos (variadas formas de contratos de largo plazo, comercio recíproco, concesiones, etc.) Estos conforman mecanismos más elásticas que la ley contractual clásica de los mercados, pero también se distancian de la tolerancia que caracteriza a las jerarquías. En términos de adaptabilidad, intensidad de incentivos y controles administrativos, los modos híbridos se mueven en un rango intermedio entre las jerarquías y los mercados. Preservan la autonomía de la propiedad y alientan la adaptación a disturbios de tipo A. Pero en la medida en que existe dependencia bilateral, los contratos de largo plazo son soportados por salvaguardas contractuales y por un aparato administrativo. Esto facilita las adaptaciones de tipo C, pero al costo de la atenuación

de incentivos. Los modos híbridos se caracterizan por incentivos de mediana intensidad y un grado intermedio de aparato administrativo, despliegan adaptaciones también de mediana intensidad de ambas clases (tipo A y C) y operan bajo un régimen de contratos legales con fuerza cuasi legal.

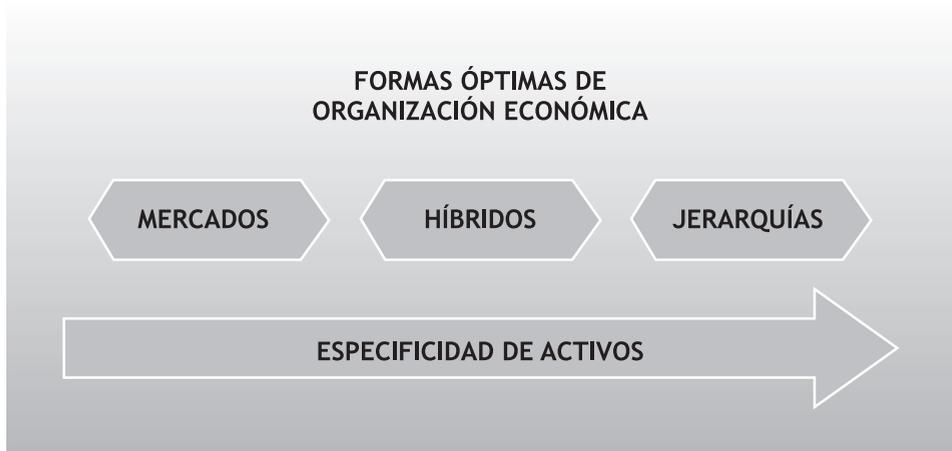
Tabla 1
COMPETENCIAS DE LAS FORMAS DE ORGANIZACIÓN ECONÓMICA

Principales atributos	Formas Organizacionales		
	Mercados	Híbridos	Jerarquías
Instrumentos: Intensidad incentivos Controles administrativos	Fuerte Débil	Intermedio Intermedio	Débil Fuerte
Performance: Adaptación autónoma Adaptación cooperativa	Fuerte Débil	Intermedio Intermedio	Débil Fuerte
Ley Contractual	Fuerte	Intermedio	Débil

A medida que las inversiones en activos específicos se profundizan, serán necesarias respuestas coordinadas toda vez que se presenten disturbios importantes. En este sentido, los incentivos de alto poder de los mercados impiden que aquí pueda haber adaptabilidad dado que cada parte querrá apropiarse lo más que pueda de las ganancias potenciales que surgen de la adaptación. Cuando las partes bilateralmente dependientes no pueden llegar rápida y fácilmente a un acuerdo a consecuencia de su incapacidad negociadora, se incurren en costos de mala adaptación. Por ello, es dable esperar que estas transacciones se transfieran desde el mercado a la jerarquía aunque se pueda incurrir en costos burocráticos, dado que los mismos pueden ser más que compensados por las ganancias de adaptación.

La hipótesis general de la ECT establece que el objetivo de la organización económica es alinear las transacciones (que difieren en sus atributos) con las formas organizacionales (que difieren en sus costos y competencias) de manera de minimizar los costos de transacción.

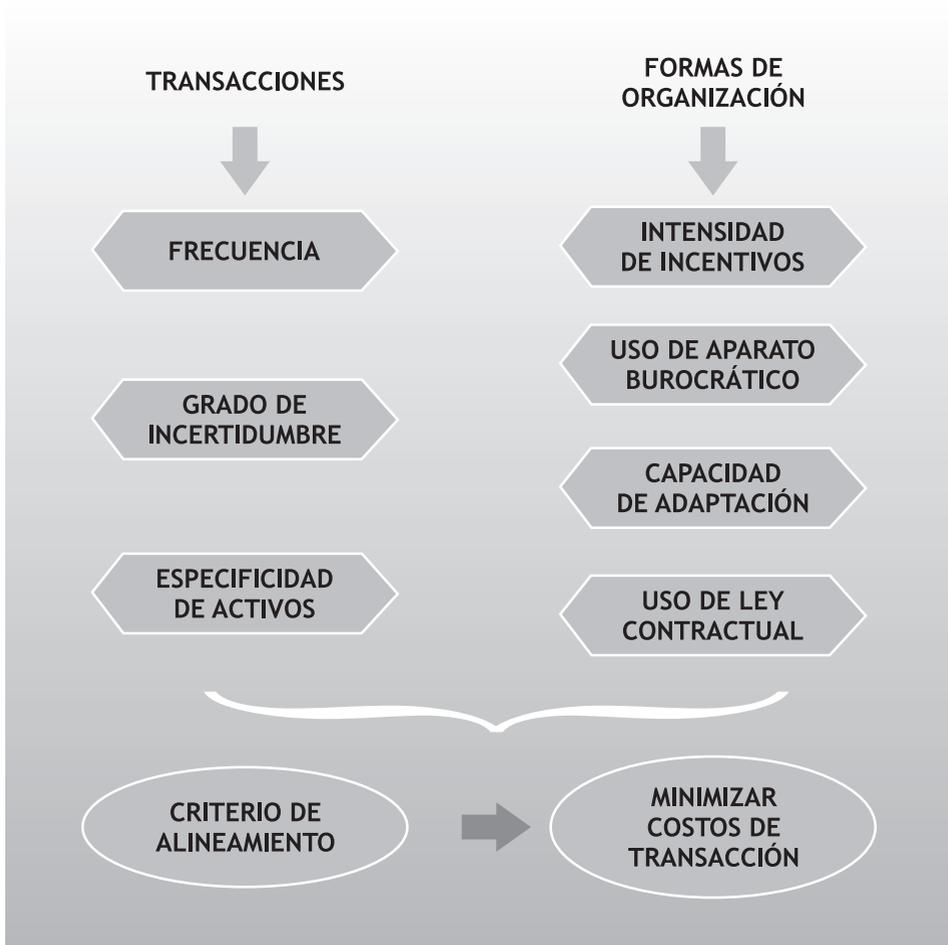
Figura 4
FORMAS ORGANIZACIONALES SEGÚN ESPECIFICIDAD DE ACTIVOS



Las transacciones difieren en sus atributos en lo que concierne a la frecuencia con que ellas ocurren, al grado y tipo de incertidumbre a la que están sujetas y a la existencia de activos específicos. También las formas organizacionales difieren en sus costos y competencias, según la intensidad de incentivos, los controles administrativos y su capacidad de adaptación. Cuando existen transacciones que no son ni predominantemente autónomas ni bilaterales, se organizan frecuentemente bajo un modo híbrido. Consecuentemente, existe un rango intermedio de activos específicos para los que la mezcla de adaptaciones podría ser superior a las adaptaciones de tipo A y tipo C que soportan los mercados y las jerarquías respectivamente. El planteo Williamsoniano destaca que las transacciones sujetas a oportunismo *ex post* se beneficiarán si se puede elaborar protecciones apropiadas *ex ante*. Por lo tanto, en lugar de responder al oportunismo con oportunismo, el negociador sabio tratará de dar y recibir compromisos creíbles. Los incentivos pueden, entonces, realinearse o pueden crearse estructuras específicas para la organización de las transacciones.

Este análisis responde a un nivel de abstracción elevado. En la realidad suelen predominar las situaciones intermedias, por lo que resulta relevante la consideración de las especificidades. Adicionalmente, existen

Figura 5
HIPÓTESIS DE ALINEAMIENTO DISCRIMINATORIO



enfoques que explican configuraciones de la actividad económica centradas en cuestiones vinculadas al poder. Cualquiera sea el enfoque que tenga en cuenta este elemento tropezará inevitablemente no solamente con la definición y caracterización del poder sino también con la forma de operacionalizar el mismo. En un intento de acotar el problema de la definición, Bardhan (1988) define una forma inclusiva de poder donde un agente A ejerce poder sobre B cuando tiene la capacidad para alterar

.....

el juego de tal forma que cambie el resultado de equilibrio para B.³ Con las propias herramientas del enfoque de Williamson (oportunismo, racionalidad limitada y contratos incompletos), el autor observa la aparición del ejercicio del poder cuando se arriba a una situación de dependencia bilateral. Una vez que las inversiones en activos específicos han sido realizadas, una de las partes puede, mediante una conducta oportunista, no dejar a la otra usufructuar de la renta acordada. En esta división del superávit el poder negociador de un agente repercutirá en quién controla o es el dueño de los activos que el agente necesita para producir. La evidencia descansa en relaciones sociales profundamente enraizadas en el acceso diferencial a los activos, información, habilidades, destrezas y organización.

Williamson (1988) cuestiona la costumbre metodológica de evaluar la eficiencia comparando una forma actual de organización con algún ideal hipotético, dado que ésta puede ser errónea o equivocada por tres motivos. En primer lugar, todas las formas posibles de organización son imperfectas y, por lo tanto, la comparación operacionalmente relevante debe hacerse entre formas alternativas factibles. En segundo término, si una de las alternativas bajo comparación existe, deben realizarse concesiones a favor de los que están en función. Esto es, aún si el modo A es juzgado ineficiente con relación al modo B tras una simple comparación, si el modo A está funcionando y el modo B tiene costos de organización e implementación, entonces el modo A puede prevalecer. En tercer lugar y relacionado con lo anterior, puede no ser posible implementar B por falta de apoyo político. Por todo lo anterior, el test apropiado para estudiar fallas de todo tipo es el de **remediabilidad**: un resultado para el cual no es posible describir e implementar una alternativa posible superior con ganancias netas debe presumirse eficiente. En este razonamiento, es el marco institucional el que define la solución eficiente. No existe la eficiencia en abstracto, sino con relación a un determinado marco institucional. No debe olvidarse que el análisis entre formas organizacionales o instituciones económicas debe realizarse de forma discreta, o sea comparando sistemas alternativos entre sí.

3 Este enfoque del poder, al igual que el de dominación sugerido por Geroski y Jacquemin (1984) son tributarias del concepto de movimiento estratégico de Schelling (1960), definido como aquel que influencia la elección del otro a través de sus expectativas sobre el comportamiento de uno, incluyendo promesas, compromisos y amenazas.

En síntesis, el marco institucional (jurídico-político y social), las formas organizacionales (mercados, firmas, híbridos) y las características concretas de las transacciones (especificidad de activos, frecuencia e incertidumbre) determinan conjuntamente la magnitud potencial de la “expropiación oportunista”. Por lo tanto, las instituciones afectan la organización y los resultados económicos.

3. La Política de los Costos de Transacción

Los desvíos que se observan en la concreción de políticas con relación a los planteamientos ideales que se pueden formular desde la perspectiva económica también pueden reinterpretarse a la luz del enfoque de los costos de transacción. En efecto, se puede entender que algunas prácticas que desde un punto de vista ideal son a todas luces ineficientes, constituyen en realidad intentos más o menos adecuados (aunque normalmente no remediabiles) de lidiar con costos de transacción vinculados a las asimetrías informacionales y el oportunismo, entre otros problemas.

En particular, Dixit (1996) propone aplicar la perspectiva de costos de transacción a los procesos que rodean la instrumentación de las políticas económicas, haciendo un interesante paralelismo con el impacto de los costos de planificar, implementar y monitorear el intercambio. El autor discute el rol de los costos de transacción que aparecen en el proceso político que caracteriza el diseño y la concreción de las medidas económicas. Por lo tanto, reposiciona el análisis de las políticas en términos de que tanto su diseño como sobre todo su implementación no dependen exclusivamente (y en muchos casos, ni siquiera principalmente) de la capacidad técnica de los agentes, sino también de las restricciones institucionales que las rodean. En lugar de sentir que “hay muchos diseños adecuados pero tenemos serios problemas en materia de capacidad de instrumentación”, se debe entender que “se implementa lo mejor que se puede, dadas las características del entorno institucional”. El análisis se centra entonces en cómo levantar las restricciones de naturaleza institucional, más que en los aspectos técnicos de la instrumentación concreta. Una propuesta de política no es parte del “final de un proceso” que termina con la mera implementación tal cual se diseñó, sino que constituye sólo el “comienzo de un

proceso” que es esencialmente político en todas sus fases subsiguientes. Este proceso está constantemente influenciado por los legisladores, el Poder Ejecutivo y sus agencias, las cortes, los grupos de presión, la prensa, etc.

De hecho, se pasa de una visión normativa a una positiva de la economía política. Buchanan (1987), con su enfoque de la elección pública (*public choice*), distingue las instancias concretas de política económica del marco constitucional que gobierna todo el proceso de generación e instrumentación de las políticas. Esa “constitución” fija las reglas de juego y puede interpretarse también en términos de que constituye un método de generar compromisos creíbles.⁴ Lo que parece claro es que en la vida real, esa distinción se ve diluida en la medida en que ambos factores (las reglas de juego y las políticas individuales) aparecen interactuando de manera sistemática. Dixit (1996) sugiere que esa “constitución” es un contrato y, como tal, es incompleto. Por lo tanto, debe ser de una generalidad tal que pueda ser manipulado por los participantes para servir sus propios intereses. También plantea que quienes redactan esa “constitución” (es decir, las reglas específicas para la acción futura y los procedimientos de resolución de disputas para los casos en que esas reglas no prevean una solución clara) tampoco son neutrales, ya que ellos se verán afectados por la implantación de las nuevas reglas y por la transición hacia ellas.

Las políticas suelen tener efectos duraderos, en la medida en que no son fáciles de revertir, ya sea por razones económicas o políticas. Pueden inducir, por ejemplo, a una nueva constelación de intereses y grupos de presión, modificando, en este sentido, el entorno institucional precedente y dificultando así la reversión de las medidas. Por lo tanto, la generación e implementación de políticas es un proceso que combina constantemente algunas características de creación de reglas con actos individuales, en grados variados. Es importante destacar que las decisiones no son en general una dicotomía binaria, sino que hay una

4 Dixit (1996) plantea que los aportes de Buchanan no fueron “digeridos” masivamente por los economistas, entre otras cosas porque su “triumfo” hubiera dejado a muchos economistas “con muy poco para hacer”. Esta digresión es sólo para ejemplificar cómo también en estos aspectos, los problemas no son necesariamente técnicos, sino del entorno institucional, en este caso, de los intereses en juego.

graduación que permite cierta discrecionalidad en las diversas etapas del proceso.

La creación de políticas constituye un juego dinámico que se da bajo condiciones inciertas y cambiantes y cuyas reglas son, al menos parcialmente, moldeadas por los propios participantes del proceso, quienes tratarán de manipular el mismo de forma de colmar sus objetivos específicos en cada etapa del juego. Existen movimientos estratégicos en estos procesos que son capaces de alterar las reglas y las instituciones futuras. Por lo tanto, las constituciones y las reglas no deben verse como textos sagrados escritos bajo condiciones ideales, sino como contratos incompletos que tratan de lidiar de la mejor manera posible con los costos de transacción inherentes al proceso político.

Este enfoque de la política de costos de transacción complementa las visiones más tradicionales (que enfatizan temas como la credibilidad y los intereses especiales, es decir que los beneficiados por las políticas suelen ser pocos, por grandes montos y organizados mientras los perdedores suelen ser muchos, por montos pequeños y descoordinados) y reivindica el criterio Williamsoniano de la remediabilidad, dado que establece que una política no puede tildarse de ineficiente a menos que una alternativa superior que respete las restricciones institucionales pueda ser diseñada e instrumentada. También amplía los planteamientos de North (1990a) en cuanto a que los “mercados políticos”, al estar más afectados por costos de transacción que los mercados económicos, ofrecerán resultados menos eficientes que estos últimos.⁵ Dixit (1996) sugiere que los mecanismos para mitigar los costos de transacción en ambos mercados

5 Con relación al tema de la eficiencia de las políticas, Williamson (1996a) destaca sus diferencias con el enfoque de North (1990a), en la medida en que éste utiliza la metodología de comparar con un ideal hipotético como referencia de solución eficiente, motivo por el cual, toda solución será necesariamente ineficiente. Williamson (1996a) sugiere aplicar el criterio de remediabilidad como criterio de eficiencia también para el análisis de las políticas, tal como se describió precedentemente. Adicionalmente, Williamson (1997) plantea que los análisis de eficiencia deben realizarse en distintos niveles. El análisis de primer orden refiere a adecuar las instituciones sociales (derechos de propiedad, legislación, etc.); el de segundo orden toma el entorno institucional como un dato y se concentra en las formas organizacionales (*governance structures*); y el de tercer orden toma las estructuras de organización como un dato y se focaliza en determinar las condiciones marginales.

difieren en la medida en que tales costos son más profundos en el caso político y que los mecanismos para hacer cumplir las reglas están menos disponibles y son menos efectivos que en el caso económico. En particular, propone prestar especial atención a los temas de los compromisos creíbles, las asimetrías de información y los incentivos débiles en el caso de la creación de políticas.

Con respecto al tema de los compromisos creíbles, sugiere que los mismos se logran en base a sacrificar flexibilidad, por lo que el *trade-off* que existe entre ambos factores debe tratarse de manera cuidadosa. Los estímulos a violar los compromisos por razones de fuerza mayor son típicos en la arena política y minan la credibilidad de las promesas. En consecuencia, se debe estar particularmente interesado en promover mecanismos que apunten a generar credibilidad: desarrollar acciones previas irreversibles, delegar atribuciones, “atarse las manos”, enviar señales claras, generar reputación, etc.

Con relación a las asimetrías informacionales, el autor destaca que tanto el proceso de creación de políticas como los procedimientos administrativos que inciden en su implementación desarrollan sus propias formas de información privada de los agentes. Esto abre la posibilidad de que los diversos grupos de presión puedan incidir en las decisiones en distintas etapas del proceso, incluidos los niveles burocráticos con procedimientos especializados. Un aspecto que exacerba los problemas emergentes de la información asimétrica refiere al hecho de que, en general, el hacedor de política concreto opera como agente común de múltiples principales, situación caracterizada por desarrollar incentivos muy poco poderosos. Los beneficios marginales de hacer algo positivo para la sociedad no suelen ser elevados para quien toma las decisiones. Estos problemas se agravan en las áreas políticas en las que los decisores no tienen competencia o control directo y la transparencia es escasa. Tirole (1994) argumenta que generalmente las agencias gubernamentales persiguen objetivos múltiples que son difíciles de medir, lo cual sumado al carácter monopólico de su actividad, hace que tales agencias sean de muy complicada evaluación. Adicionalmente, Wilson (1989) plantea que para las agencias gubernamentales es más fácil impedir algunas medidas que lograr que se haga algo positivo.

Williamson (1996a) argumenta el enfoque de la “política de los costos de transacción” en un sentido similar al de Dixit (1996), destacando que

.....

el estudio de la organización económica y política implica la identificación, comprensión y mitigación de los riesgos contractuales (en este caso, de carácter político) a través, fundamentalmente, de mecanismos que gobiernan los procesos involucrados. Entre estos mecanismos, destaca aquellos que infunden confianza, pudiéndose así generar un componente central de la política: la **credibilidad**. El autor agrega que la política es de alguna manera el arte de los compromisos y, por lo tanto, los perdedores están incluidos en el proceso de diseño.

Por su parte, Williamson (1997) se concentra en las formas de organizar la creación e implementación de políticas, considerando las necesarias salvaguardas contra los riesgos contractuales políticos, destacando que las mismas pueden ser provistas por diversas formas híbridas de contratación en los mercados o por dos formas administrativas: agencias públicas o privadas. El autor fundamenta que las agencias públicas están afectadas por el manejo político estratégico en grados variados, dependiendo de los atributos de las transacciones. Esto parte de analizar los *bureaus* públicos y privados como formas organizacionales alternativas para procesar transacciones. Enumera básicamente seis tipos de transacciones inherentes al sector público, que incluyen los aspectos de procuraduría, redistributivos, regulatorios, soberanos, judiciales y de infraestructura, y analiza las posibilidades de que las mismas tengan un componente importante de politización. Concluye que los *bureaus* privados son adecuados para manejar transacciones cuando los ahorros potenciales son relevantes y los riesgos contractuales políticos son menores. A medida que estos riesgos se incrementan (probidad, seguridad, especificidad de activos, etc.), crece la ventaja institucional de organizar las transacciones a través de *bureaus* públicos. Lógicamente, estas son formas polares, que abren la posibilidad de tener mecanismos híbridos para situaciones intermedias, como el caso de la regulación. De esta manera, algunas características típicas de las agencias públicas, tales como los incentivos de baja potencia, el exceso de reglamentaciones y la mayor seguridad laboral, pueden interpretarse como elementos que han sido diseñados de manera deliberada para mitigar los riesgos contractuales de índole política. Por supuesto que esto no justifica todos los excesos que se dan con las características mencionadas, sino sólo aquellos casos en que la forma de organización no es remediable por razones de disminuir los costos de transacción.

4. Marco Institucional y Políticas Públicas

El proceso de diseño e implementación de políticas públicas (PMP) no es inocuo con respecto a los resultados de políticas. Los niveles de estabilidad, adaptabilidad, credibilidad y transparencia de las políticas, entre otros atributos, se ven influenciados por la forma en que se proponen, discuten, procesan e implementan las mismas, en la medida en que son el resultado del juego entre los agentes relevantes en el terreno político. Los elementos que dan forma a la institucionalidad política en particular y al entorno institucional en general se suman a los aspectos históricos e idiosincrásicos de los diversos países para marcar los límites dentro de los cuales se pueden mover los agentes, en un marco de transacciones políticas intertemporales y complejas.

Spiller y Tomassi (2003) argumentan que varias de las características principales de las políticas públicas dependen crucialmente de la capacidad de los actores políticos relevantes de alcanzar resultados cooperativos sustentables en el tiempo. Cuando el contexto contribuye a estos intercambios en la arena política, es más factible encontrar políticas más efectivas, estables y con mayor flexibilidad para adecuarse a entornos económicos y sociales cambiantes. En cambio, cuando el accionar político no conduce a conductas cooperativas intertemporales, es probable que las políticas sean de menor calidad, excesivamente rígidas o excesivamente volátiles, en un marco de menores capacidades del Estado para diseñar e implementar estrategias adecuadas.

Cabe destacar que este análisis se concentra en las características salientes y comunes de las políticas públicas en cada ambiente institucional, más allá de los contenidos específicos de cada una.

Basados en la literatura de juegos de oligopolio repetidos, estos autores sugieren que los resultados cooperativos son más factibles si los beneficios de desviarse en el corto plazo son pequeños, si el número de actores relevantes es pequeño, si interactúan de manera frecuente, si los desvíos del acuerdo son fácilmente observables y si los mecanismos de *enforcement* y penalización son claros y creíbles. Spiller y Tomassi (2003) traducen estos factores a la arena de los posibles acuerdos políticos para determinar si es posible que los mismos sean sostenibles en el tiempo.

.....

A la hora de analizar la contribución de la institucionalidad política a la capacidad de generar acuerdos estables, creíbles y adaptables, no hay una única variable que la sintetice. Por lo tanto, deben considerarse una multiplicidad de ingredientes: el grado de presidencialismo, la fortaleza relativa entre los poderes del Estado, el número y las características de las cámaras legislativas, el rol de los partidos políticos y su grado de fragmentación, el papel de los órganos ejecutivos para impulsar e implementar la agenda relevante, los mecanismos de democracia directa, el grado de volatilidad electoral, la disciplina partidaria en los congresos, el poder de los liderazgos y los incentivos a seguir a los líderes, etc. Estos factores son complementarios a otros más generales, que refieren a las preferencias por el régimen democrático y por la participación del Estado en los asuntos sociales y económicos, el arraigo de los partidos políticos en la sociedad, la velocidad de los cambios en la arena política y la constelación electoral que condiciona la capacidad efectiva de cooperación.

Con relación a la contribución de las burocracias, también son múltiples los componentes del análisis: la visión dominante sobre el rol del Estado, su tamaño y su eficiencia administrativa, la rigidez efectiva de las reglas de su funcionamiento, el peso del patronazgo político, los niveles de profesionalismo, etc. En este sentido, se hace sumamente relevante el papel del reparto partidario de beneficios sobre bases clientelísticas y particulares y la recompensa relativa de la capacidad técnica y la lealtad política.

Cuando se incorpora el aporte del sistema judicial, los factores principales a tener en cuenta incluyen el grado de independencia y profesionalismo de la judicatura, su reputación y apoyo público, sus poderes para declarar la inconstitucionalidad de las leyes, su posibilidad de revertir decisiones de gobierno y, en particular, su capacidad para resolver disputas contractuales, sobre todo cuando involucran complejidad en materia económica.

Por su parte, los grupos de interés constituyen un elemento sustancial en el proceso de generación de políticas públicas, debiéndose analizar su influencia tanto *ex ante* como *ex post* a través de su interacción con los diversos poderes del Estado y con los partidos políticos. Es claro que el poder de impulso o, principalmente de bloqueo, de parte de los mismos puede diferir de manera sustancial ya sea que se esté en la etapa de diseño de la política concreta o de su implementación.

Una vez focalizando el proceso de generación de políticas, es necesario evaluar cuáles son los agentes relevantes y si son proactivos en la fijación de la agenda, la capacidad de la legislatura para construir capacidad institucionales y para producir políticas, los incentivos de la oposición de transformarse en hacedor de políticas, los niveles de delegación en el Poder Ejecutivo y en las diversas agencias del Estado, etc. Complementando este análisis, es importante determinar los estímulos de los legisladores en cuanto a generar las negociaciones dentro o fuera de la arena legislativa y a evaluar la visión que la sociedad tiene acerca de los intercambios políticos en el corto y en el largo plazo.

Más allá de ciertas características generales del proceso político que determinan un conjunto de restricciones globales a la forma y al contenido de las transacciones políticas, los diversos tópicos incorporan, a su vez, ingredientes específicos que afectan el juego particular, por lo que a la comprensión del proceso de diseño e implementación de políticas públicas genérico deben agregarse los aspectos que caracterizan la negociación y el conflicto en cada uno de los temas. Las formas de transacción, los agentes relevantes, el grado de conflicto, los mecanismos de *enforcement* y las habilidades de lograr acuerdos políticos estables y creíbles pasan a tener especificidades en cada tema que se trate, más allá del entorno que los rodea.

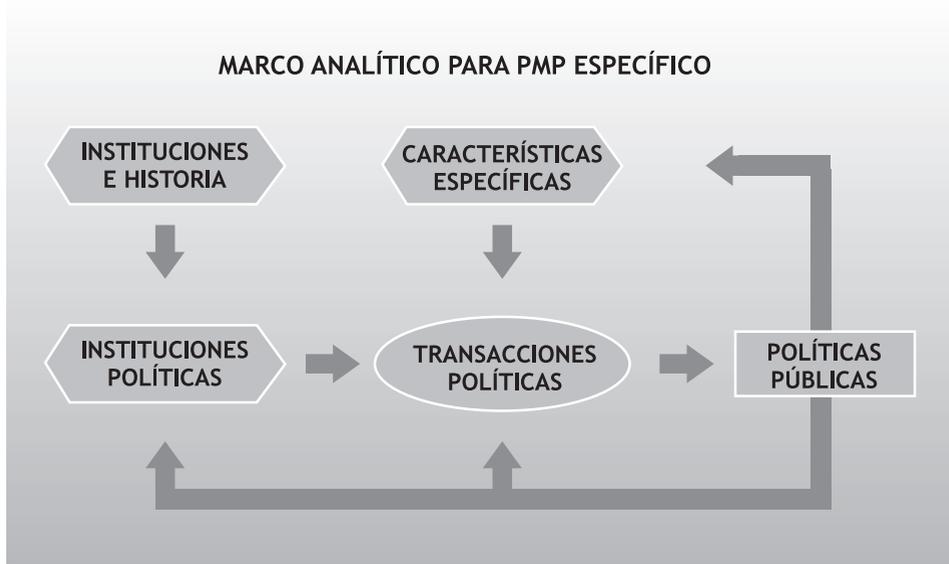
A su vez, este proceso, que tiene más estabilidad a nivel agregado, pasa a ser más dinámico una vez que el análisis se interna en aspectos o políticas concretas. En efecto, mientras las reglas del juego político general tienden a perdurar en el largo plazo, dando un marco que puede favorecer o desestimular los acuerdos intertemporales, los elementos relevantes del juego político asociado a políticas más específicas tienden a modificarse en el propio proceso de rediseño de las mismas. En el mismo, pueden aparecer nuevos agentes significativos, pueden cambiar las formas concretas de relacionamiento entre los mismos, puede haber modificaciones más sensibles en el conflicto implícito en las decisiones políticas, se pueden hacer más transparentes los ganadores y perdedores, etc.

Por lo tanto, si bien es razonable centrar la relación causal desde el proceso político hacia los resultados de políticas en un marco general de ciertas instituciones políticas estables, la relación de causalidad pasa a ser más dinámica cuando se efectúan análisis de políticas concretas, en

particular, en relación con procesos de reforma que, justamente, modifican las relaciones de poder, los conflictos, los agentes relevantes y hasta el diseño de la institucionalidad relacionada con los sectores afectados. En consecuencia, es tan importante entender cómo la institucionalidad política y el proceso de diseño e implementación afectan los resultados de las políticas públicas, así como comprender cómo esta implementación altera las condiciones y las reglas del juego original, así como el rol, los incentivos y el poder relativo de los principales jugadores del mismo.

A los efectos de dar más claridad a este punto, debe entenderse que la capacidad de lograr intercambios políticos intertemporales y los requerimientos institucionales para facilitar ese proceso, dependen de aspectos que son específicos a cada temática: las preferencias *a priori* sobre las políticas concretas, las potenciales ganancias del conflicto político y social, la posibilidad de tener mecanismos de *enforcement* externos, los agentes con efectiva capacidad de veto en el proceso, los costos de implementar salvaguardas de acuerdo a la observabilidad de las acciones y las penalidades, y las características concretas de los procesos de implementación de cada política.

Figura 6
INSTITUCIONES Y PROCESOS DE GENERACIÓN DE POLÍTICAS



Los contextos institucionales débiles dificultan, entonces, los acuerdos políticos intertemporales y, por lo tanto, la posibilidad de generar políticas públicas estables, creíbles y adaptables en el largo plazo. Normalmente, cuando se observa debilidad institucional, incluye rasgos tales como la fragmentación política y múltiples punto de veto, la baja observabilidad de las acciones políticas, un peso reducido de los partidos políticos estables, un cambio institucional costoso, intercambios más opacos (fuera de la arena legislativa) y debilidad para hacer cumplir las reglas (*enforcement*) sobre todo en el ámbito económico.

Este panorama de debilidad institucional suele caracterizarse por una cultura cortoplacista, miopía política, un Estado ineficiente, actividades excesivas de *lobby* por parte de los grupos de presión, carencias de mentalidad emprendedora, un sistema judicial con dificultades, falta de respeto a los contratos, ablandamiento sistemático de las restricciones presupuestarias y financieras, debilidad regulatoria y, eventualmente, corrupción.

Los acuerdos intertemporales se plasman en políticas de Estado, las que deben interpretarse como herramientas de diseño para contribuir al desarrollo integral de la sociedad. En la experiencia internacional, no se visualizan países que avances en base a políticas erráticas, rígidas y volátiles. En particular, los aspectos claves del proceso económico requieren estabilidad, credibilidad y adaptabilidad, como ser los procesos de inversión y la competitividad internacional. Es imprescindible atacar las limitaciones que perturban las posibilidades de acuerdos políticos intertemporales. Esto no significa que sea factible o deseable llegar a políticas de Estado en todos los temas, pero es claro que hay un núcleo de políticas públicas que requieren estabilidad para dar soporte a procesos de crecimiento y desarrollo. De lo contrario, el contexto de debilidad institucional dificulta la profundización de la competitividad, perjudica los procesos de inversión y perturba el crecimiento económico y el desarrollo social.

5. Instituciones y Orden Social

Una visión complementaria del rol de las instituciones en la evolución de las sociedades humanas se propone en el libro de North, Wallis y

Weingast (2009) referido a la violencia y lo órdenes sociales. Estos autores explicitan que la tarea de las ciencias sociales es justamente explicar las características de las sociedades a través del tiempo, incluyendo la brecha de bienestar entre países pobres y ricos, así como las diversas formas de organización política, creencias y estructuras sociales que producen esos resultados diferentes.

Este enfoque enfatiza que los órdenes sociales se caracterizan por la manera en que las sociedades moldean las instituciones que constituyen la plataforma de existencia de formas específicas de organización humana, limitan o permiten el acceso a esas organizaciones y por los incentivos creados por esos patrones de organización.

Superado un orden inicial de sociedades de grupos pequeños de cazadores y recolectores, North *et al.* (2009) identifican dos niveles de organización surgidos respectivamente a partir de la primera y la segunda revolución social, asociados al Neolítico y a la revolución industrial moderna. El **orden natural o de acceso limitado** se caracteriza por las relaciones interpersonales en donde se hace relevante la interacción individual, particularmente entre los individuos con poder. En este estado natural, se limita la habilidad de los individuos de formar organizaciones. Por su parte, en el **orden de acceso abierto**, las relaciones personales aún importan, pero emergen categorías impersonales de individuos (ciudadanos) que interactúan a nivel de conductas sociales sin necesidad de personalizar los vínculos. Aquí sí comienzan a surgir formas organizacionales más abiertas. Aun cuando pueda verse que existen organizaciones públicas y privadas en ambos órdenes, mientras en los estados naturales se limita el acceso a las mismas, en los estados de acceso abierto el mismo se facilita.

La transición de estados de orden natural a estados de acceso abierto implica cambios en la organización social y política que aseguren una mayor participación de los ciudadanos con derechos políticos impersonales, así como organizaciones más transparentes en los procesos de toma de decisiones y soporte legal para un amplio rango de formas organizacionales (incluyendo las organizaciones económicas y los partidos políticos). Asimismo, la transición acarrea cambios en la economía que garanticen mayor entrada y competencia en los mercados, facilidad de movimiento de bienes y personas en tiempo y espacio, capacidad de

generar organizaciones que persigan oportunidades económicas, protección de derechos de propiedad y prohibición del uso de la violencia y la coacción para obtener beneficios económicos.

Según los autores citados, la habilidad de conformar organizaciones contribuye a explicar el desarrollo tanto en el terreno político como económico. Visualizan a las organizaciones como herramientas que se utilizan para incrementar la productividad, para procurar y coordinar las relaciones humanas y grupales y para desplegar objetivos de dominación y poder. Las sociedades difieren, entonces, en el rango y la disponibilidad de estas herramientas organizacionales.

Basados en una abrumadora evidencia empírica, plantean que el desarrollo económico y social se correlaciona con la magnitud y profundidad de las organizaciones, enfatizando que el acceso abierto a las mismas (definido impersonalmente) es el elemento distintivo de las sociedades que avanzan. A su vez, las capacidades diferenciales de enfrentar los *shocks* y las incertidumbres a las que están expuestos los países condicionan los diferentes resultados en materia económica y social. Esto es particularmente relevante dado el carácter cambiante e innovador del avance en el capital humano, el capital físico, la tecnología y las instituciones mismas.

Mientras en el orden natural predomina la personalización de privilegios y jerarquías sociales, la aplicación de la ley se despliega de manera desigual y los derechos se concentran en una elite (tanto en derechos de propiedad como en generación de rentas), en el orden de acceso abierto se facilitan las relaciones sociales impersonales, incluyendo la aplicación de la ley y la equidad. Mientras en el orden natural las organizaciones generan y distribuyen rentas focalizadas en la coalición dominante, en el orden de acceso abierto, la “impersonalización” contribuye a erosionar rentas y privilegios, generando un círculo más virtuoso entre organizaciones y competencia que promueven rentas de manera más equitativamente distribuida.

La transición entre ambos órdenes puede caricaturizarse en el pasaje de un estado en que predomina la discrecionalidad (y, por lo tanto, se limita el acceso a los derechos) hacia uno en el que se establecen reglas de juego más abiertas a grupos sociales más amplios. Constituye

.....

el pasaje de los privilegios personales a los derechos impersonales; el pasaje del clientelismo (motivado por factores económicos o políticos) hacia el despliegue de reglas claras e instituciones que deben garantizar su cumplimiento. La generación masiva de reglas que puede acarrear un proceso amplio de reformas estructurales debe acompañarse de la institucionalidad adecuada para hacerlas creíbles.

6. Algunas Referencias Empíricas

El papel crucial que juega la institucionalidad jurídico-político-social sobre los procesos económicos ha sido enfatizado en una serie de trabajos aplicados, muchos de ellos dirigidos al análisis de la historia económica. North y Weingast (1989) dieron los primeros pasos en esta línea, aplicando este enfoque al estudio de la revolución en el Reino Unido en el siglo XVII y centrándose en los factores políticos subyacentes en el crecimiento económico y el desarrollo de los mercados. No sólo focalizaron el estudio en las reglas que regían el intercambio económico, sino en las instituciones que habilitaban el cambio de tales reglas y las formas de hacerlas cumplir. Un factor político crucial era el grado en que el régimen imperante estaba comprometido con o limitado por dichas reglas de juego. Las nuevas instituciones surgidas en el proceso revolucionario del siglo XVII permitieron un marcado incremento en la seguridad de los derechos privados, estimulando, de esa manera, el desarrollo de los mercados, la inversión y, consecuentemente, el crecimiento económico.

En una línea de razonamiento similar, Mokyr (1993) concluye que la revolución industrial fue facilitada por una mejor especificación de los derechos de propiedad, que permitió una organización económica más eficiente en Gran Bretaña. Los derechos privados en la innovación tecnológica (a través de patentes y marcas), un mejor sistema de cortes y de protección policial y la ausencia de impuestos de carácter confiscatorio permitieron incrementar la tasa de actividades de innovación y de acumulación de capital. Aun cuando Gran Bretaña no era un ejemplo puro del *laissez-faire*, el autor sugiere que tenía notorias ventajas con respecto a otras economías, tales como España y Prusia. A pesar de que en los papeles regía un número importante de regulaciones, restricciones y obligaciones, en los hechos, el gobierno británico daba mayores libertades a los empresarios. Los mismos podían desarrollar con cierta

.....

tranquilidad sus negocios, siempre que respetaran ciertas restricciones. El progreso tecnológico dependió, en gran medida, del contexto político: el gobierno británico respaldó vigorosamente la innovación durante todo el período de la revolución industrial. Otro aspecto crucial que distinguía a Gran Bretaña de la mayor parte de los países europeos en esa época era la falta de centralización del poder político. Finalmente, la estabilidad política británica también constituyó un activo en el camino hacia la modernización.

El enfoque institucional también fue desarrollado a efectos de analizar la transformación del mercado medieval que descansaba en mecanismos privados relativamente informales en un mercado dependiente del poder coercitivo del Estado y las leyes contractuales (Milgrom *et al.*, 1990 y Greif *et al.*, 1994). Por su parte, De Long y Shleifer (1993) sugieren que, previo a la revolución industrial en Europa Occidental, los regímenes no absolutistas, tales como las monarquías constitucionales y las ciudades basadas en las reglas impuestas por las oligarquías de mercaderes, mostraban un crecimiento sustancialmente mayor en las respectivas poblaciones que los regímenes absolutistas, corroborando la importancia de la política en el proceso de desarrollo.

Otro estudio que vincula las instituciones, las transacciones y los resultados económicos es el de Stone *et al.* (1996), quienes comparan el contexto legal y regulatorio de los negocios en Brasil y en Chile. En particular, investigan la forma en que leyes y reglamentaciones complejas y poco transparentes y mecanismos de resolución de conflictos legales costosos, lentos y a veces inaccesibles pueden afectar la evolución de los negocios. Concluyen que los negocios chilenos se vieron beneficiados por una mayor simplicidad y consistencia de los mecanismos jurídicos relativos a lo ocurrido en Brasil. No obstante, sugieren que esos beneficios fueron mitigados en parte por las diferencias entre las leyes formales y su aplicación práctica en Brasil. En algunas áreas, Brasil ha desarrollado sustitutos institucionales relativamente efectivos para reducir los costos que hubieran surgido de un marco institucional formal ineficiente. En otras áreas, sin embargo, los negocios brasileños enfrentaron altos costos de transacción en aspectos regulatorios, a través de procesos más complejos e intensivos en recursos. También tenían un impacto negativo los costosos mecanismos de resolución de conflictos, la mayor incertidumbre y los frecuentes procesos de renegociación.

.....

Algunos trabajos utilizan medidas subjetivas para las instituciones políticas y obtienen correlaciones notorias entre las mismas y la inversión y el crecimiento en los diversos países (Borner *et al.*, 1995, Mauro, 1995 y Knack y Keefer, 1995). Por su parte, Henisz (1998b) propone una medida objetiva de las restricciones políticas y judiciales para un conjunto amplio de países, utilizando información vinculada a la estructura federativa de los estados, a la solidez del sistema de ley y orden y a los diversos alineamientos políticos entre los distintos agentes relevantes. Henisz (1998a) utiliza medidas objetivas análogas para medir el impacto institucional sobre la inversión multinacional y, sobre todo, la forma concreta que la misma adopta. En la medida en que se hace necesario la implementación de compromisos creíbles de no expropiar por parte de los países para recibir inversión extranjera, el autor evalúa los riesgos contractuales (capacidad de los agentes de manejar el sistema jurídico-político a su favor) y políticos (amenaza de expropiación oportunista) que se perciben en los países, como variables determinantes de las decisiones de inversión. Además del impacto directo de los riesgos políticos y contractuales de cada país, plantea la existencia de un efecto de magnificación de ambos tipos de riesgos cuando aparecen conjuntamente: la importancia del riesgo contractual es mayor en presencia de riesgo político. Los resultados sustentan la proposición de que la presencia y la magnitud de estos riesgos son tenidas en cuenta por las compañías multinacionales al decidir la forma de penetración en un país (ya sea a través de un *joint venture* con agentes locales o de una planta propia). Las multinacionales intentarán protegerse del riesgo de expropiación de los gobiernos (riesgo político) compartiendo los riesgos con agentes locales. Sin embargo, si el riesgo de que sean estos agentes los que puedan expropiar las ganancias de la inversión (riesgo contractual), las multinacionales optarán por desarrollar plantas propias. El trabajo sugiere que en caso de que ambos riesgos sean relevantes y se produzca el efecto de magnificación descrito, es mayor la probabilidad de que las multinacionales decidan evitar asociaciones con agentes domésticos.

Existen variadas formas de cuantificar la calidad institucional, utilizadas tanto en los trabajos académicos como en los procesos de calificación de riesgo político y financiero de los países. A manera de ejemplo, se presenta en la tabla 2 una comparación de algunas variables institucionales

que surgen de promediar los valores de cada país en las diferentes regiones entre los años 1985 y 1996, información tomada del International Country Risk Guide. Los indicadores son los siguientes: (i) Tradición de ley y orden, (ii) Respeto a los contratos, (iii) Historia de expropiación, (iv) Calidad de la burocracia, (v) Desarrollo de los partidos políticos, (vi) Liderazgo político y (vii) Corrupción. A mayor valor del indicador, mayor fortaleza institucional.

Tabla 2
INDICADORES DE CALIDAD INSTITUCIONAL

	(i)	(ii)	(iii)	(iv)	(v)	(vi)	(vii)
Europa Occidental	5,46	9,23	9,54	5,33	5,48	7,53	5,27
Europa Oriental	3,90	6,17	7,49	3,01	3,69	5,86	3,74
Oceanía	6,00	9,17	9,54	6,00	6,00	6,92	5,50
Canadá y EEUU	6,00	9,00	9,88	6,00	6,00	7,29	5,50
Asia	3,24	6,39	7,17	3,22	3,04	6,12	3,15
África	2,60	4,86	5,90	2,63	2,52	5,34	2,85
América Sur	2,73	6,16	6,73	2,55	3,45	5,59	2,73
América Central, México y el Caribe	2,87	5,58	6,27	2,32	3,14	5,31	2,63

Una temática que merece ser destacada en la literatura empírica refiere a las mediciones de los costos de transacción en diversos países. Wallis y North (1986) proponen una metodología basada en tomar la magnitud del “sector de transacción” en la economía como una aproximación a los costos de transacción de la misma, sobre la base que éstos constituyen los costos de los recursos de mantener y operar el marco institucional asociado con la captura de ganancias del comercio. Ortiz y Pereyra (2002) efectúan cálculos referidos al caso uruguayo y reportan las estimaciones realizadas para otros países, tales como Estados Unidos, Japón, Alemania y Francia. Estos trabajos presentan una visión crítica de la metodología, sobre todo en el sentido de evaluar las áreas que integran el sector

de transacción de la economía, además de mostrar las dificultades de realizar estas estimaciones en base a la información ordenada de acuerdo al sistema de cuentas nacionales tradicional. Más allá de estas salvedades, los datos indican un incremento de la magnitud y el peso de este sector en el total. Adicionalmente, puede cuestionarse si esta metodología refleja efectivamente la evolución de los costos de transacción, dado que no hay forma de valuar los costos asociados a las actividades que no llegan a realizarse. Por ejemplo, el peso del sistema financiero es creciente en general; no obstante constituir un costo de transacción, no es posible asignar un valor al hecho de las dificultades de transar en ausencia de un sistema financiero.

Basados en el enfoque de Spiller y Tomassi (2003), se desarrollaron trabajos de análisis financiados por el Banco Interamericano de Desarrollo⁶ en el que se evaluaron los contextos institucionales y su incidencia en los procesos de generación e implementación de políticas públicas para un número importante de países latinoamericanos. A nivel general, y con el objetivo de explicar las características salientes y comunes de las políticas en cada caso, se desplegaron proyectos en Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Perú, Uruguay y Venezuela, entre otros. Asimismo, a efectos de aplicar esta metodología de manera transversal entre países y concentrado en políticas concretas, se desarrollaron trabajos para las áreas de la educación (Navarro, 2006), los servicios públicos (Bergara y Pereyra, 2006) y los procesos presupuestarios (Hallerber *et al.*, 2006).

6 BID (2006).

Bibliografía

- Alston, L.J., P. Eggertsson y D. North (eds.) (1996): *Empirical Studies in Institutional Change*, Cambridge University Press.
- Bardham, P.K. (1988): “Alternative Approaches to Development Economics”, en Chenery, H. y T.N. Srinivasan (eds.), *Handbook of Development Economics*, Vol. 1, North-Holland.
- Barnard, C. (1938): *The Functions of the Executive*, Harvard University Press, Cambridge.
- Barzel, Y. (1989): *Economic Analysis of Property Rights*, Cambridge University Press.
- Bergara, M. y A. Pereyra (2006): “El proceso de diseño e implementación de políticas y las reformas en los servicios públicos”, IPES - BID, Washington, D.C.
- BID (2006): *Political Institutions, Policymaking Processes and Policy Outcomes*, IADB, Washington, D.C.
- Borner, S., A. Brunetti y B. Weder (1995): *Political Credibility and Economic Development*, Macmillan, London.
- Buchanan, J. (1987): “The Constitution of Economic Policy”, en *American Economic Review*, Vol. 77.
- Calame, P. y A. Talmant (2001): *Con el estado en el corazón: El andamiaje de la gobernancia*, Editorial Trilce, Montevideo.
- De Long, J.B. y A. Shleifer (1993): “Princes and Merchants: European City Growth Before the Industrial Revolution”, en *Journal of Law and Economics*, Vol. 36.
- Dixit, A. (1996): *The Making of Economic Policy: A Transaction-Cost Politics Perspective*, The MIT Press.
- Elías, A. (1999): *Uruguay 1985-1998: El país de los cambios económicos graduales. Un enfoque neoinstitucionalista*, Ediciones Trilce, Montevideo.
- Engerman, L. y R.E. Gallman (comps.) (1986): *Long-term Factors in American Economic Growth*, University of Chicago Press.
- Chenery, H. y T.N. Srinivasan (eds.) (1988): *Handbook of Development Economics*, Vol. 1, North-Holland.
-

- Geroski, P. y A. Jacquemin (1984): “Dominant firms and their alleged decline”, en *International Journal of Industrial Organization*, N°. 2.
- Greif, A., P. Milgrom *et al.* (1994): “Coordination, commitment and enforcement: The case of the merchant guild”, en *Journal of Political Economy*, Vol. 102, N°. 4.
- Hallerber, M., C. Scastascini y E. Stein (2006): *Who Decides the Budget?: A Political Economy Analysis of the Budget Process in Latin America*, David Rockefeller Center for Latin American Studies y Harvard University Press.
- Hayek, F. (1945): “The Use of Knowledge in Society”, en *American Economic Review*, Vol. 35, N°. 4.
- Henisz, W. (1998a): “Judging the Impact of Political Constraints on Economic Growth”, Dissertation Manuscript, Haas School of Business, University of California, Berkeley.
- Henisz, W. (1998b): “The Institutions and Governance of Economic Reform”, Dissertation Manuscript, Haas School of Business, University of California, Berkeley.
- Knack, S. y P. Keefer (1995): “Institutions and Economic Performance: Cross-Country Tests Using Alternative Institutional Measures”, en *Economics and Politics*, Vol. 7, N°. 3.
- Mauro, P. (1995): “Corruption, Country Risk and Growth”, en *Quarterly Journal of Economics*.
- Milgrom, P., D. North *et al.* (1990): “The Role of Institutions in the Revival of Trade: The Law Merchant, Private Judges, and the Champagne Fairs”, en *Economics and Politics*, Vol. 2, N°. 1.
- Mokyr, J. (1993): *British Industrial Revolution: An Economic Perspective*, Westview Press.
- Navarro, J.C. (2006): “The education policymaking process in Latin America: How it works and how it connects with its context”, IPES - BID, Washington, D.C.
- North, D. (1984): “Government and the Cost of Exchange in History”, en *Journal of Economic History*, Vol. 44, N°. 2.
- North, D. (1990): *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*, Cambridge University Press.
- North, D. (1990a): “A Transaction Cost Theory of Politics”, en *Journal of Theoretical Politics*, Vol. 2, N°. 4.
-

- North, D., J. Wallis y B. Weingast (2009): *Violence and Social Orders*, Cambridge University Press.
- North, D. y B. Weingast (1989): “Constitutions and Commitment: the Evolution of Institutions Governing Public Choice in Seventeenth-Century England”, en *The Journal of Economic History*, Vol. 49, N°. 4.
- Ortiz, A. y J. Pereyra (2002): “Los costos de transacción en el Uruguay: una aproximación cuantitativa y un estudio comparativo de su evolución”, mimeo.
- Schelling, T. (1960): *The Strategy of Conflict*, Oxford University Press.
- Spiller, P. y M. Tommasi (2003) “The Institutional Foundations of Public Policy: A Transactions Approach with Application to Argentina”, mimeo.
- Stone, A., B. Levy y R. Paredes (1996): “Public Institutions and Private Transactions: A Comparative Analysis of the Legal and Regulatory Environment for Business Transactions In Brazil and Chile”, en Alston, L.J., P. Eggertsson y D. North (eds.), *Empirical Studies in Institutional Change*, Cambridge University Press.
- Tirole, J. (1994): “The Internal Organization of Government”, en *Oxford Economic Papers*, N°. 46.
- Wallis, J. y D. North (1986): “Measuring the Transaction Sector in the American Economy”, en Engerman, L. y R.E. Gallman (comps.), *Long-term Factors in American Economic Growth*, University of Chicago Press.
- Weingast, B.R. y W.J. Marshall (1988): “The Industrial Organization of Congress: or Why Legislatives Like Firms are not Organized as Markets”, en *Journal of Political Economy*, 96/1.
- Williamson, O. (1988): “The Logic of Economic Organization”, en *Journal of Law, Economics and Organization*, N°. 4.
- Williamson, O. (1996): *The Mechanisms of Governance*, Oxford University Press.
- Williamson, O. (1996a): “Transaction Cost Politics: Mark II”, mimeo.
- Williamson, O. (1997): “Public and Private Bureaus”, mimeo.
- Wilson, J.Q. (1989): *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It*, Basic Books, Inc.

Capítulo 2

URUGUAY: INCENTIVOS E INSTITUCIONES EN UNA DÉCADA DE REFORMAS

Mario Bergara

El cúmulo de reformas implementadas y en proceso desde el año 2005 en Uruguay tiene un carácter estructural y conforma un cambio sustancial de las reglas de juego generales de la economía y de la sociedad uruguaya. Adicionalmente, el soporte organizacional imprescindible para que esa nueva estructura de incentivos opere efectivamente ha conducido a una reestructuración en múltiples áreas de la institucionalidad del Estado.

Se hace necesario explicar por qué fue factible en Uruguay desplegar un conjunto tan relevante de reformas profundas en un corto lapso. La vivencia de la crisis del 2002-2003 implicó una clara demanda social por cambios y, por lo tanto, contribuyó a viabilizar políticamente un proceso reformador profundo; es la veta de oportunidades que otorgan las crisis y que hacen que el sacrificio de la sociedad tenga, a la larga, alguna recompensa. A su vez, el hecho de que la fuerza política de izquierda y centroizquierda asumiera el gobierno por primera vez en 2005 también permitía visualizar que se iniciaba un camino transformador en la medida en que eran fundadas las expectativas de que el Frente Amplio iba a procurar desarrollar un enfoque progresista diferente al que había predominado en las décadas previas. Haciendo una gruesa analogía con los mercados, oferta y demanda por reformas significativas parecían alinearse y auguraban una oportunidad para superar los escollos institucionales del pasado.

Otro factor importante que contribuye a la comprensión de este denso proceso de cambios estructurales es el hecho de que el Frente Amplio gobernó con mayorías parlamentarias, característica que modifica el

juego de transacciones políticas relevantes para avanzar en las reformas, sobre todo cuando ellas requieren de tratamiento legislativo. Esto no significa que los caminos fueran sencillos, dado que afortunadamente la coalición de izquierda está lejos de ser un bloque de unanimidades. La necesidad de procesar políticamente los temas a nivel de la fuerza de gobierno moldeó y enriqueció los procesos desde la diversidad de opiniones y del reflejo múltiple de intereses económicos y sociales.

La nueva constelación de estímulos, los cambios institucionales y las herramientas y procesos desarrollados constituyen una sustancial modernización de los vínculos Estado-Estado y Estado-sociedad. La caracterización de estas reformas incluye el avance hacia un esquema de funcionamiento de la economía y de la sociedad basado en la conformación de reglas transparentes y consistentes con estructuras de estímulos adecuados e institucionalidad de acceso abierto más que a la preponderancia de la opacidad, reglas confusas con incentivos inconsistentes y una utilización discrecional del poder asociada a la atención de intereses particulares. Esto constituye un paso desde órdenes de discrecionalidad, opacidad y clientelismo hacia órdenes de reglas y estructuras de incentivos más coherentes, mejor especificadas y con acceso abierto a una aplicación transparente de las mismas.

Las propias reglas y los cambios institucionales fueron pensados, en muchos casos, para mitigar el uso discrecional y arbitrario del aparato político-estatal y para aprovechar el impacto de la utilización de las tecnologías de la información y la comunicación a favor de vínculos transparentes tanto entre los organismos estatales entre sí como entre el Estado y la ciudadanía. Efectivamente, se está procesando una transformación de carácter estructural de los vínculos del Estado con la sociedad, particularmente con los trabajadores, los empresarios y los ciudadanos como tales, tanto como sujetos con derechos y obligaciones como demandantes de servicios estatales.

La visión que aquí se sugiere no es la del procesamiento idílico de estas reformas; una aproximación de esa naturaleza no sería consistente con el enfoque de la economía institucional que se impulsa en este análisis. Este camino de cambios estructurales dista de ser perfecto, como toda obra transformadora que llevan adelante las sociedades caracterizadas por la democracia y la diversidad de preferencias e intereses. El complejo

proceso de diseño e implementación de políticas públicas está contextualizado y condicionado por el marco jurídico-político-institucional. No hay senderos hipotéticos sino senderos posibles, por lo tanto, no se describen aquí procesos lineales y maniqueos sino caminos complejos que tienen como resultado diversos grados de éxito; también aquí se revisan algunos casos en los que el proceso de reforma no ha podido avanzar al ritmo previsto o incluso en la dirección deseada. La consecución de las reformas estructurales es un proceso vivo que debe potenciarse basándose en la valoración y la consolidación de lo ya avanzado, incorporando un enfoque crítico y autocrítico que permita el perfeccionamiento de las mismas y reconociendo los desafíos pendientes, tanto los que aún restan por resolver del diagnóstico inicial como los que surgen de una nueva realidad económica y social que demanda escalones superiores de políticas públicas.

1. El Rol del Estado y el Manejo de las Cuentas Públicas

Uno de los ingredientes sustanciales para construir y sostener la credibilidad de las políticas y la persistencia de las reglas de juego refiere al manejo de las cuentas públicas; si la percepción generalizada con relación a la sustentabilidad de estas cuentas es negativa tarde o temprano esto redundará en una situación en la que se asigne una creciente probabilidad a un cambio desordenado de las reglas de juego. Las reformas desarrolladas adquieren, entonces, una relevancia mayor para la consolidación de una plataforma de credibilidad.

1.1 La reforma tributaria

Incentivos. El diseño y la implementación de esta reforma estructural tuvieron una serie de objetivos explícitos. En primer término, la mayor equidad social y sectorial. En cuanto a la equidad vertical, se procuró asociar la carga tributaria a la capacidad contributiva de los diversos segmentos de la población, consistente con la suficiencia recaudatoria que permitiera financiar el funcionamiento estatal y el gasto público. La equidad horizontal, por su parte, refería a intentar suavizar las diferencias impositivas y de aportes a la seguridad social preexistentes para los diversos sectores productivos. De manera aluvional se había generado

.....

una estructura de tributos por sector de actividad que no respondía a un enfoque integral, sino que había sido el resultado de exoneraciones y rebajas surgidas en períodos críticos que luego no se habían revitalizado o que eran fruto de las capacidades de *lobby* de cada sector. Un segundo objetivo se relacionaba con la eficiencia en la gestión, lo que condicionaba la mezcla de impuestos resultante de acuerdo a la capacidad de ser controlados y efectivamente cobrados. Una combinación perfecta de tributos en la teoría que no puede ser verificada en la realidad no constituye un resultado adecuado desde la perspectiva de la economía institucional; plasmar en la aplicación concreta lo que se está diseñado en el papel es un requisito básico de una política adecuada. En tercer lugar la reforma enfatizó la necesaria consistencia del sistema tributario con los estímulos a la inversión productiva, eslabón esencial para el proceso de crecimiento y de desarrollo sostenido.

También se procesaron modificaciones sustanciales debido a la necesaria adecuación a la nueva fiscalidad internacional. Los nuevos parámetros en el mundo desarrollado, que emergieron desde la crisis financiera internacional de 2008-2009 y de las situaciones críticas en Europa a partir de 2011, implican la demanda de una mayor transparencia en los flujos financieros y en el intercambio de información en el terreno tributario. Esto ha condicionado la estructura de incentivos con respecto a la información tributaria, a su transparencia y al funcionamiento del secreto bancario. La inserción externa de un país pequeño y abierto como Uruguay obliga a cuidar permanentemente la credibilidad y la reputación en sus relaciones internacionales, por lo que se torna imprescindible desplegar estrategias de inserción que dejen clara la vocación de cooperación y de transparencia en esta materia, haciendo nítido que el país no constituye una jurisdicción que esté dispuesta a amparar en el terreno internacional prácticas delictivas o reñidas con la legislación internacional, sobre todo en el terreno del lavado de activos y del financiamiento del terrorismo. Esto se complementó con una creciente flexibilización del secreto bancario en el marco de acuerdos internacionales y de modificaciones en la legislación referida a la innominatividad de las acciones al portador de las sociedades anónimas.

Instituciones. Los cambios organizacionales en la administración tributaria se implementaron a mitad de 2005. Esta reforma implicó

dotar a la Dirección General Impositiva (DGI) de la base de capital humano (con una nueva estructura de estímulos y compromisos de gestión), tecnología y potestades para efectivamente trasladar a la realidad lo que la reforma tributaria plasmaba en el papel. Adicionalmente, se incrementó de manera institucionalizada la coordinación entre los organismos de fiscalización del país (la DGI, el Banco de Previsión Social, la Dirección Nacional de Aduanas, la Inspección General de Trabajo, etc.)

1.2 La reforma del proceso presupuestal

Incentivos. Con relación al proceso presupuestal se generaron reglas explícitas y transparentes para la formulación, la ejecución y el control del gasto público. El Presupuesto Nacional se concibió como la expresión financiera de las políticas y los compromisos de gobierno; al ligar su formulación a la planificación fiscal y financiera del país se le otorgó claridad y viabilidad a la vez que se le agregó un componente democratizador. En el pasado la disonancia entre la ley presupuestal y las posibilidades fiscales hacían que parte de las normas aprobadas en el Parlamento fueran letra muerta, ya que la administración debía recortar discrecionalmente los créditos presupuestales según la situación financiera concreta. Incluso se ataban gastos a la posibilidad de generar ingresos extra presupuestales (proventos muchas veces artificiales que encarecían las prestaciones públicas) que distorsionaban la estructura de ingresos y condicionaban la gestión y sus posibilidades de cambio. La correcta formulación, asociada a una ejecución viable y efectiva, permitió un control más transparente y rendiciones de cuentas útiles al servicio de las adecuaciones necesarias, erradicando la rigidez del artículo único que no habilitaba adaptación.

Instituciones. Se reforzó la institucionalidad a través de la creación de una unidad especializada en el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) para la ejecución presupuestal, encargada, entre otros objetivos, de asegurar la implementación de los créditos presupuestales aprobados legalmente y de garantizar la consistencia del gasto con la planificación financiera.

1.3 La reforma en el manejo de la deuda

Incentivos. Uno de los procesos reconocidos ampliamente como una reforma de carácter estructural con resultados altamente positivos ha sido la política de administración del endeudamiento público. Se explicitó una estrategia para el manejo de la deuda del Estado con objetivos conocidos y parámetros anunciados. Se desplegaron estrategias consistentes para el desarrollo de los mercados domésticos (prácticamente inexistentes), la inserción en los mercados financieros internacionales (incluyendo la recuperación del Grado de Inversión por parte de las calificadoras de riesgo) y en las relaciones financieras con los organismos multilaterales. Se trabajó con orientaciones nítidas en cuanto a la sustentabilidad de la deuda pública (y por lo tanto de las cuentas del Estado), sus órdenes de magnitud, sus plazos de vencimiento, su composición por monedas, su proporción en tasas de interés fijas o variables y su estructura de condicionamientos. Asimismo, se integró el manejo de la deuda a la política económica en general, atendiendo también a otros procesos referidos a la liquidez internacional y a la situación cambiaria del país.

Instituciones. También en el ámbito del MEF se estableció una oficina especializada para la administración de la deuda pública, que ha venido cumpliendo sus responsabilidades con una estrategia bien definida y con un elevado grado de profesionalismo. Debe destacarse la creación de otra unidad especializada, en este caso para atender las relaciones financieras y contractuales con los organismos multilaterales de crédito (Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo, Corporación Andina de Fomento, Fondo Monetario Internacional, etc.), tornándolas más focalizadas y eficientes.

2. Las Políticas Sociales

Los gobiernos iniciados en 2005 han tenido una clara señal de identidad relacionada con un nuevo enfoque conceptual sobre la vinculación entre las políticas económicas y sociales. Previamente, inspirada en los fundamentos del Consenso de Washington, predominaba una visión jerárquica en la que las políticas sociales se interpretaban simplemente como estrategias compensatorias de los impactos resultantes de las políticas de ajuste estructural. Tenían un papel subsidiario de la política económica, en un contexto en el que el Estado reducía su responsabilidad en la

guía orientadora de la política social. En el mismo sentido, se excluían algunos ingredientes de las políticas sociales de la planificación fiscal y financiera y en todo caso quedaban como residuos de las posibilidades del manejo macroeconómico.

2.1 Las políticas de inserción social

Incentivos. A partir de 2005 se planteó un enfoque integrador de políticas económicas y políticas sociales en base a una estrategia de desarrollo global, cambio de visión que constituye una reforma estructural en sí mismo. Es más: la incorporación de los programas sociales a la planificación fiscal permitió identificarlos como objetivos prioritarios en la formulación de políticas públicas. Tanto el Plan de Emergencia inicial, que atendió las situaciones de extrema vulnerabilidad socioeconómica, como el Plan de Equidad que fue secuencialmente diseñado, fueron programas principales del gobierno a los que se les asignaron los recursos necesarios en el marco presupuestal. La visión integral de desarrollo económico y social permitió establecer estrategias que miraran más allá de las urgencias inmediatas y, por lo tanto, definir metas, distribuir roles organizacionales y asignar recursos, a la vez que reubicó el vínculo entre las políticas focalizadas y las políticas universales; solo en un enfoque de mediano y largo plazo la atención focalizada se inserta como ingrediente que la conecta con las estrategias de carácter universal y esto solo puede coordinarse a partir de la rectoría del Estado.

La implementación del Plan de Emergencia permitió la obtención de un caudal enorme de información, que fue luego la base para el diseño eficiente de políticas sociales focalizadas. Se logró prácticamente un mapa detallado de la pobreza, la indigencia y las necesidades básicas insatisfechas en todo el país. La formulación de asistencia social con contrapartidas básicas asociadas a la educación y la salud de niños y adolescentes fue el eje inicial a partir del cual se diseñaron múltiples políticas con diversos énfasis: equidad de género, discriminación positiva, despliegue de derechos, focalización en niños y jóvenes, etc.

Instituciones. La nueva perspectiva requería un rediseño organizacional. A efectos de formular, ejecutar y coordinar las políticas sociales propiamente dichas se creó el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), lo

cual sumado a la arquitectura de articulación interinstitucional dieron señales de identidad de los gobiernos de izquierda desde 2005.

2.2 Las nuevas relaciones laborales

Incentivos. Otro bloque de reformas estructurales relevante es el referido al cambio en las relaciones laborales. Se asignaron nuevos roles a los diferentes actores sociales, se definieron nuevos derechos laborales y se desplegó una nueva política salarial. La gama enorme de nueva legislación laboral implicó una variación sustancial tanto en los derechos colectivos como en los individuales en un marco que apuntaba a equilibrar el poder de negociación entre empleadores y trabajadores. La instauración de la negociación en los Consejos de Salarios ha generado incentivos al acuerdo sectorial y a la sindicalización de los trabajadores; la Central Sindical (el PIT-CNT) casi cuadruplicó sus afiliados en la última década. A esto se sumaron medidas de impulso a los ingresos más sumergidos y estímulos a la formalización del empleo, sobre todo en sectores como el servicio doméstico, la construcción y las labores rurales.

Instituciones. Buena parte de la reforma en las relaciones laborales descansó en la reinstauración y reformulación de los Consejos de Salarios, lo cual fue complementado con un fortalecimiento de las áreas correspondientes del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS).

2.3 La reforma de la salud

Incentivos. El establecimiento del Sistema Nacional Integrado de Salud implicó distinguir los roles de manera consistente entre el diseño y la rectoría de las políticas de salud, su esquema de regulación y contralor y la prestación misma de los servicios. El nuevo sistema determinó un cambio de reglas, principalmente a nivel del financiamiento. Se procesó un traslado de parte del financiamiento privado hacia un esquema de aportes y transferencias en el contexto de la administración de un Fondo Nacional de Salud (FONASA). Además de agregar un componente de equidad, el nuevo esquema generó una ampliación sustancial de la cobertura. Adicionalmente, se asignaron recursos crecientes al sistema público que llevaron al gasto promedio del prestador del Estado a nive-

les cercanos a la cápita media transferida al sector privado. A esto debe sumarse la ampliación de las prestaciones en el conjunto del sistema.

Instituciones. Se especificó con nitidez el papel rector de las políticas públicas de salud del Ministerio de Salud Pública (MSP), lo que fue acompañado de la creación de la Junta Nacional de Salud asociada a la administración del FONASA que emergió de la reforma integral del sistema. Asimismo, era imprescindible la separación organizacional del prestador público de salud, por lo que se procesó la descentralización de la Administración de Servicios de Salud del Estado (ASSE). Toda esta reorganización estuvo pensada para evitar la confusión de roles y responsabilidades del diseño de las políticas, la regulación y el contralor y la efectiva prestación de los servicios a efectos de facilitar la transparencia y de concebir una adecuada rendición de cuentas.

2.4 La reforma en el sector de la vivienda

Incentivos. Un cambio radical se operó en el sector de las políticas de vivienda. También aquí había confusión de roles, a pesar de la existencia del Ministerio de Vivienda. Había un Banco Hipotecario quebrado, cerrado en cuanto a sus operaciones, que anteriormente había intentado cumplir roles diversos e inconsistentes: promotor de políticas de vivienda, construcción directa, canalización de subsidios, operativa financiera, etc. En realidad, el organismo no lograba desplegar ninguna de estas funciones de manera clara y eficiente dado que las mismas no podían implementarse sin caer sistemáticamente en conflictos de objetivos. A su vez la institución era un canalizador de clientelismo político por la forma en que se otorgaban los créditos y en que se procesaban las decisiones, promoviendo una cultura de incumplimientos a nivel masivo. Se conformaron esquemas de incentivos y subsidios transparentes transferidos por el canal adecuado y especificados en el Presupuesto Nacional, así como a determinar una estrategia explícita para resolver las situaciones preexistentes y generar una nueva constelación de estímulos para la construcción de unidades habitacionales sobre todo en el segmento de vivienda social.

Instituciones. La confusión de roles preexistente en el Banco Hipotecario debía erradicarse y la debilidad de los órganos ejecutivos en la materia debía superarse. Por tal razón se procedió a la clara especificación

.....

del rol de rectoría de políticas del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) y a la creación como servicio descentralizado de la Agencia Nacional de Vivienda como el brazo ejecutor de las estrategias definidas, que incluían la canalización de subsidios aprobados explícitamente por el Parlamento, la implementación de la contribución bajo diversas formas a los distintos segmentos de la población con sus soluciones habitacionales y la búsqueda de respuestas para las situaciones problemáticas preexistentes. Como ingrediente complementario se procedió a transformar radicalmente el Banco Hipotecario del Uruguay de forma de dotarlo de las herramientas, el capital y las condiciones básicas para que pudiera cumplir con su función en el financiamiento en el mercado de las viviendas.

2.5 Avances en el sector educativo

Incentivos. En el plano educativo se incrementó significativamente el presupuesto destinado a la educación pública, lo que permitió mejoras salariales a los docentes y en la infraestructura correspondiente. Desde el punto de vista de las reformas debe enfatizarse la implementación del Plan Ceibal, cuyo objetivo consistía en contribuir a una creciente igualdad de oportunidades entre los uruguayos a través del desarrollo de una plataforma que universalizara el acceso a la información, al conocimiento y a una educación acorde con las necesidades del mundo actual. Mitigar la brecha digital es parte del proceso de reducir la brecha social. La universalización de la conectividad para niños y jóvenes implica un cambio revolucionario en la equidad de oportunidades y en el contacto de todos los segmentos sociales con el mundo. A su vez, tiene un impacto central en el sistema educativo al disponerse de una herramienta tecnológica masiva en las aulas, con el consiguiente efecto en los roles del docente en el proceso de aprendizaje. La inserción del Plan Ceibal ha sido razonable principalmente en la Educación Primaria y se mostró más despareja en la Educación Media, lo que solo podrá ir superándose en el contexto de una reforma más integral del sistema educativo.

Instituciones. A partir de un fuerte respaldo político desde el Poder Ejecutivo, y luego de cierta consolidación del Plan Ceibal, se generó en 2010 una institucionalidad especializada (el Centro Ceibal para el Apoyo a la Educación de la Niñez y la Adolescencia) para el despliegue y

la administración del programa y para la coordinación y el desarrollo de planes de apoyo a las políticas educativas para niños y adolescentes.

3. Las Reformas en el Sistema Financiero

Si hay un sector en el que el panorama actual difiere de forma nítida con relación a una década atrás, ese es el sistema financiero. De ser el epicentro de la crisis que en 2002-2003 arrastró no solo al área bancaria y financiera, sino al sector real de la economía y al bienestar de la sociedad toda, pasó a constituir una dimensión de estabilidad, confianza y soporte del proceso de crecimiento económico. La situación actual no solamente muestra adecuados indicadores financieros, sino que también se ha recompuesto la confianza en el funcionamiento del sector, lo que ha permitido promover la inclusión financiera y la utilización de medios electrónicos de pagos.

Incentivos. Se implementó un nuevo esquema regulatorio cimentado en la toma de riesgos de los agentes y en una regulación financiera centralizada a efectos de evitar arbitrajes normativos que estimularan el traslado de los riesgos hacia los segmentos con menor control regulatorio. De una normativa inconsistente e insuficiente y una supervisión indulgente que reinaban hasta la crisis de 2002-2003 se pasó al despliegue de un esquema que se encuentra actualmente a nivel de las mejores prácticas internacionales en la materia. Además de fortalecer la regulación centralizada, se incorpora la perspectiva de preservar la estabilidad financiera, lo que implica utilizar tanto el enfoque microprudencial como la perspectiva macroprudencial como herramientas para identificar, monitorear y mitigar los riesgos de carácter sistémico.

Por otra parte, se generaron reglas claras para operar en casos de que emergieran entidades bancarias insolventes, dejando de lado el tradicional seguro implícito de depósitos que había operado hasta la crisis, la peor de las soluciones en cuanto a estructuras de incentivos y la más costosa para la sociedad ante la bancarrota bancaria.

Otra perspectiva cada vez más relevante para la supervisión es la referida a la prevención del lavado de activos y el financiamiento del terrorismo así como el combate a los delitos de índole fiscal. En estos años se procesó un cambio radical en la normativa y la operatividad para la

prevención de estos delitos en el país, lo cual se refleja en la mejora sustancial en las evaluaciones realizadas por los organismos internacionales especializados. Asociado a este aspecto se han procesado cambios relevantes en el régimen del secreto bancario, con una mayor flexibilización del mismo en un contexto de mayor transparencia y cooperación en las prácticas de fiscalidad internacional.

La relación de la sociedad con el sistema financiero tiene un componente ideológico y cultural insoslayable. Esto se ve tanto desde la confianza que genera, que es requisito para su funcionamiento, como desde la actitud hacia el cumplimiento de las obligaciones contractuales, sobre todo en momentos en que entran en conflicto con situaciones sociales o económicamente problemáticas. Por décadas predominaron en los bancos públicos gestiones que soslayaban los aspectos profesionales y se confundían los planes de negocios de las entidades con el manejo asociado a los ciclos políticos. Estas organizaciones fueron objeto de sistemáticos procesos de ablandamiento de restricciones presupuestales alimentados por la ineficacia de las normas de quiebra, por la capacidad de presión de diversos grupos sociales sobre el sistema político y por el accionar indulgente del regulador bancario sobre las entidades públicas. Resultaba imperioso, entonces, desplegar transformaciones sustantivas en la ubicación conceptual de la banca estatal (con una correcta definición de roles y responsabilidades), en el entorno de reglas que los gobiernan (tanto legales como regulatorias) y en la propia gestión de los bancos públicos, de forma de promover un manejo adecuado de los riesgos y, por lo tanto, del capital de los ciudadanos. No se fomentó la cultura del ablandamiento de restricciones financieras ni el enfoque de liquidación a rajatabla: se procuró ayudar a pagar a aquel que tenía vocación de pago y que más allá de sus dificultades financieras tenía capacidades para salir adelante sin que eso afectara la situación patrimonial de los bancos, afianzando así la noción de que era necesario el repago de los créditos para que el sistema financiero y el sistema económico en general funcionaran.

Una transformación sustancial está teniendo lugar en el mercado de capitales. El marco jurídico previo, basado en la autorregulación del mercado, mostró tener resultados negativos, conclusión que se afianzó en base a la experiencia internacional al verse que el núcleo de las situaciones críticas se generaba en los segmentos menos regulados del sis-

tema financiero porque hacia ellos se trasladaban los riesgos. Superada la lógica de la autorregulación e instaladas las potestades de supervisión en el Banco Central, se puso también el énfasis en la necesidad de que el sector público y el sector privado actúen conjuntamente a efectos de promover iniciativas que impulsen el desarrollo y la eficiencia del mercado de capitales a través de la Comisión de Promoción del Mercado de Valores. A su vez, la posibilidad de avanzar en el desarrollo de los mercados de capitales en Uruguay estaba condicionada por la debilidad en el funcionamiento y la profundidad de los mercados domésticos así como por la escasez de instrumentos, que iban poco más allá de las transacciones de títulos del sector público. El Banco Central del Uruguay (BCU) tuvo un papel crucial en el impulso y en la gestión de los mercados domésticos, ya sea a través de normativa consistente como mediante su propia participación en los mismos.

La crisis del año 2002 también puso de manifiesto una serie de carencias del sistema de pagos en cuanto a la certeza jurídica de sus transacciones, sus procesos de liquidación y los riesgos asumidos por el BCU y los diferentes operadores del mercado. En 2009 se aprobó un nuevo marco legal a efectos de dotar a la autoridad monetaria de un instrumental jurídico adecuado, a la vez que se procedió a la digitalización completa de la Cámara Nacional de Compensación de Documentos (*Clearing*).

Un cambio de reglas relevante en el sistema refiere al impulso a la inclusión financiera a efectos de incrementar el acceso a los servicios económicos para todos los segmentos de la población y para todas las empresas, sobre todo las micro, pequeñas y medianas. Era claro que debían desplegarse políticas activas desde el Estado para contribuir a lograr un sistema financiero más desarrollado, más profundo, más transparente, más competitivo y más inclusivo. Asimismo, se fomentó el uso de los medios de pago electrónicos en sustitución del efectivo y los cheques, procurando ganancias en eficiencia, seguridad y formalización de la economía a través de la reducción de la evasión de impuestos y aportes a la seguridad social.

La búsqueda de la universalización de derechos y el avance en materia de democratización del sistema financiero, implican cambiar las formas de ofrecer y procesar los servicios financieros, en un marco de mayor competencia en el sector, procurando un funcionamiento más eficiente del sistema de pagos y alentando conductas de ahorro de la población.

Como estímulos adicionales para el despliegue de la inclusión se determinaron rebajas tributarias para la utilización de medios electrónicos de pago y para la expansión de las redes de POS. Complementariamente, el BCU también aprobó un conjunto de modificaciones normativas consistentes con este proceso: la figura de los corresponsales financieros, la licencia de banco minorista y las cuentas básicas de ahorro.

Instituciones. El cúmulo de cambios de reglas de juego en el sector financiero se acompañó con transformaciones organizacionales profundas. La ley que reforma la Carta Orgánica del Banco Central en el año 2008 fue uno de los hitos en esta reorganización institucional. La misma apuntaba a especificar con claridad las relaciones del BCU con los poderes Legislativo y Ejecutivo, delineando el alcance de su autonomía; a establecer las relaciones organizacionales entre la política monetaria, la regulación financiera y el seguro de depósitos; a configurar la centralización de la regulación y la supervisión del sistema financiero integrando una Superintendencia para regularlo y a crear una nueva institucionalidad para los mecanismos de resolución bancaria y la administración del fondo de garantía de depósitos.

Se definieron con nitidez las finalidades primordiales del BCU: estabilidad de precios y regulación y supervisión del sistema financiero y del sistema de pagos, a efectos de contribuir al crecimiento y al desarrollo económico y social. Se creó el Comité de Coordinación Macroeconómica entre el MEF y el BCU como ámbito de intercambio y de establecimiento formal de las metas de estabilidad de precios, a la vez que al interior del BCU se consolidó jurídicamente el funcionamiento del Comité de Política Monetaria. La Carta Orgánica conformó una única Superintendencia de Servicios Financieros encargada de regular y supervisar armónicamente a todos los segmentos del sistema. La nueva ley perfeccionó las relaciones entre esta nueva Superintendencia de Servicios Financieros y el Directorio del Banco al consolidar la desconcentración de la misma con referencia a las decisiones técnicas y al establecer los mecanismos de planificación y rendición de cuentas que le permitieran al Directorio definir las líneas generales y monitorear adecuadamente las acciones de la supervisión en el marco del Comité de Regulación y Supervisión.

También se perfeccionó el mecanismo del seguro de depósitos y se generó un proceso de toma de decisiones para afrontar situaciones de bancos con problemas de solvencia. Se creó la Corporación para la Protección

del Ahorro Bancario (COPAB), a la que se le asignó la administración del fondo de garantía y se le otorgaron las facultades de liquidador que desempeñaba el BCU hasta ese momento.

Finalmente, con el objetivo de la evaluación de los riesgos sistémicos con perspectivas micro y macroprudenciales, se conformó el Comité de Estabilidad Financiera (CEF), integrado por el Ministro de Economía y Finanzas, el Presidente del BCU, el Superintendente de Servicios Financieros y el Presidente de la COPAB.

4. Las Reformas en la Inserción Externa

Otro bloque de reformas es el asociado a la inserción externa. Los resultados en cuanto al incremento del comercio internacional del país y a su grado de diversificación en productos y en mercados son evidentes. Es creciente el papel que desempeñan las exportaciones de servicios y el mayor flujo de inversiones directas del exterior también se ha multiplicado.

El cambio de panorama también se ha materializado en el plano financiero, con una más plena inserción en los mercados internacionales de financiamiento voluntario y con una consolidación de las relaciones con los organismos multilaterales de crédito, así como con la recuperación del grado de inversión por parte de las calificadoras de riesgo globales. Asimismo, la visión de una inserción externa basada en la transparencia y la cooperación llevó a los cambios en cuanto a la adecuación a la nueva fiscalidad internacional, a la flexibilización del régimen del secreto bancario y al fortalecimiento normativo y organizacional para la prevención del lavado de activos y del financiamiento del terrorismo.

4.1 El nuevo enfoque de inserción externa

Incentivos. La nueva estructura de incentivos en esta materia se deriva, en primer lugar, de un cambio en el enfoque general de la inserción externa, privilegiando el regionalismo abierto. Se concibe de manera relevante la integración del país en el ámbito regional (principalmente a través del MERCOSUR), pero no como estación final sino como plataforma para una más plena y favorable inserción en el mundo global.

Las políticas explícitas de integración deben ser compatibles con las políticas tendientes a elevar la competitividad internacional. La esencia del regionalismo abierto se puede resumir en que el carácter preferencial y discriminatorio debe estar acompañado de niveles de protección respecto de terceros que no impidan la competencia desde el exterior y al mismo tiempo viabilicen acuerdos preferenciales con otros bloques y países.

Instituciones. A nivel institucional se creó, en 2006, la Comisión Intermi-
nisterial para Asuntos de Comercio Exterior (CIACEX) y se fortalecieron
los ámbitos de relacionamiento comercial y de inversiones, como es el
caso de la Agencia Uruguay XXI. Se debía superar la compartimentación
de roles de los diversos organismos con competencias en la materia, la
coordinación no era percibida como una necesidad política y reinaba la
superposición de funciones y competencias; no era clara, en definitiva, la
articulación y coordinación ni en la definición de los lineamientos estraté-
gicos ni en la efectiva implementación de las estrategias concretas.

4.2 La reforma aduanera

Incentivos. Las reglas de juego relevantes para la operación aduanera
también eran un escollo a la hora de enfrentar el desafío de la moder-
nización. Se apuntó a resolver este aspecto por la vía del nuevo Código
Aduanero de la República Oriental del Uruguay (CAROU). La normativa
aduanera previa era arcaica, no reflejaba los desarrollos del comercio
internacional de las últimas décadas y creaba problemas interpretativos
a la hora de su aplicación, generándose inseguridad jurídica y dificul-
tades para la tarea fiscalizadora. El CAROU integró en un único cuerpo
legal el Código Aduanero del Mercosur (CAM) y las figuras aduaneras re-
levantes para que el país fortaleciera su desarrollo como centro logístico
(los regímenes de Tránsito, Puerto Libre y Aeropuerto Libre).

Se instaló una nueva visión referida a que el tradicional papel fiscaliza-
dor y recaudatorio de toda administración aduanera debe compatibili-
zarse con la facilitación del comercio exterior. Control y facilitación no
se veían, entonces, como conceptos contrapuestos, sino en una rela-
ción armónica habilitada por la creciente inteligencia aduanera. Otro
aspecto saliente se relaciona con el rol que se le otorgó al sector pri-
vado en el proceso aduanero, a efectos de lograr una mayor eficiencia

en su labor de control y de reducir las distorsiones posibles. El cambio integral de la normativa aduanera abonó un proceso más transparente, menos discrecional y con mayores certezas jurídicas y operativas para los agentes que participan del comercio exterior y para la ciudadanía en su conjunto.

Instituciones. Una reforma organizacional relevante se desprende del proceso de modernización de la aduana uruguaya iniciado en 2007. El marco conceptual de esta renovación fue el de armonizar el control eficiente y la facilitación del comercio a través de herramientas tecnológicas adecuadas, una evaluación profesional del riesgo, una actualización normativa, capacitación y renovación de recursos humanos y calificación de operadores. En ese marco se propuso intensificar las alianzas con el sector privado, considerando que hay aspectos que pueden delegarse en actores privados calificados bajo el control de la Aduana y su capacidad sancionatoria. Tanto por su enfoque (compatibilización de control y facilitación) como por su metodología (rol del sector privado), esto implicaba un cambio drástico en la forma de ver las responsabilidades y las actividades aduaneras, en las que predominaban los aspectos de represión y de contradicción con los agentes privados del sistema. Para ello era imprescindible que los recursos humanos, tanto los aduaneros como los de los actores que operaban en el proceso, se repotenciaran por la vía de la capacitación en un entorno transparente, creíble y libre de corrupción.

5. Las Reformas en el Funcionamiento de los Mercados

Las reformas vinculadas al funcionamiento de los mercados han sido sustanciales e implican un cambio radical en las reglas de juego y en las estructuras de incentivos de los agentes relevantes. En ese sentido, se reformularon los marcos legales y reglamentarios referidos a los procesos que inciden sobre el nacimiento, el desarrollo y la extinción de las empresas.

5.1 El sistema de promoción de inversiones

Incentivos. La necesidad de incrementar sustancialmente los niveles de inversión productiva en el país se visualizaba como el eslabón central

.....

del proceso de crecimiento y constituía la base ineludible para elevar la producción, el empleo, los ingresos y las condiciones de vida de los uruguayos. La atracción de inversiones (doméstica y extranjera) tiene como prerequisites las certezas que otorgan el contexto institucional y la estabilidad macroeconómica, pero también requiere una coherente estructura de incentivos en el terreno microeconómico. Se hizo imprescindible formular un conjunto integrado de estímulos que debían armonizarse desde la reforma tributaria, la reglamentación de la ley de inversiones y los restantes regímenes especiales de promoción (zonas francas, parques industriales, políticas de subsidios y apoyo al sector privado y a las pequeñas y medianas empresas, depósitos aduaneros, etc.)

La nueva reglamentación de la ley de inversiones implicó un cambio de enfoque, de estímulos y de procedimientos y su aplicación mostró constituir una reforma radical en la materia. Las nuevas reglas buscaban ampliar la base de beneficiarios, mejorar el acceso a las pequeñas y medianas empresas, asignar beneficios de acuerdo a los criterios de objetivos de política económica y desplegar un mayor control para asegurar la transparencia de los regímenes. La contracara lógica del otorgamiento de beneficios fiscales era el necesario seguimiento de los proyectos, así como una evaluación de los procesos concretos. El régimen transversal se complementó con la promoción de actividades específicas, sobre todo para sectores con alta potencialidad para contribuir al cambio estructural (componente tecnológico, empleo de calidad, encadenamientos, diversificación e inserción internacional) y con instrumentos de apoyo a la competitividad en lógica de conglomerados. Una innovación normativa que contribuye a generar más herramientas para favorecer las inversiones es la referida a los Proyectos de Participación Público-Privada (PPP).

Esta reforma implicó una transformación radical no solo por sus resultados concretos sino también en lo referente a los vínculos del Estado con el sector privado. Al ser explícitos los criterios objetivos de la promoción, al poderse anticipar a través de un simulador en el sitio web correspondiente los beneficios a ser asignados a cada proyecto y al definir plazos a la administración (incluso con máximos para aprobaciones fictas), se redujo a la mínima expresión la incertidumbre y la discrecionalidad del régimen. De un esquema opaco, ineficaz y discrecional se

pasó a un régimen transparente, eficaz y basado en reglas conocidas y aplicadas de manera efectiva.

Instituciones. A efectos de asesorar, informar y atender a los inversores, se instaló en el ámbito del Ministerio de Economía y Finanzas una Unidad de Apoyo al Sector Privado. La actividad de esta oficina se coordinó con otro conjunto de organismos que participaban en esquemas de promoción. Asimismo, se conformó en el propio MEF una oficina especializada para trabajar en los procesos de participación público-privada.

5.2 El impulso a la innovación

Incentivos. Una reforma importante se asoció al impulso de la investigación y la innovación, cuyo eje fue la elaboración de un Plan Estratégico Nacional en Ciencia, Tecnología e Innovación (PENCTI) y el respaldo financiero que garantizara la sustentabilidad de esta política, ya sea a través de crecientes recursos presupuestales como de estímulos específicos al sector privado derivados de las reforma tributaria y de exenciones fiscales a inversiones productivas innovadoras. Se procuraba estimular la innovación a través de alianzas público-privadas, la construcción de redes de innovación, la conformación de centros tecnológicos especializados en áreas estratégicas, el fomento de parques y polos tecnológicos y el fortalecimiento de programas orientados a la formación de capital humano de alta calidad. Este enfoque constituía una respuesta a una situación previa caracterizada por una inversión en investigación e innovación muy baja, una fuerte fragmentación institucional, una infraestructura científico-tecnológica altamente concentrada, una comunidad académica muy reducida, limitadas capacidades de gestión de las políticas científicas y tecnológicas, una débil articulación público-privada y una estructura empresarial poco propensa a la innovación y la asociatividad.

Instituciones. En materia de innovación se instaló, en 2005, el Gabinete Ministerial de la Innovación (GMI), así como luego se creó la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII), brazo operativo de las políticas públicas y las prioridades del Poder Ejecutivo en el tema, y se potenció el Consejo Nacional de Innovación, Ciencia y Tecnología (CONICYT), órgano asesor y de consulta del sistema.

5.3 La legislación de competencia

Incentivos. Como factor fundamental de las reformas acerca del funcionamiento de los mercados, debe destacarse la aprobación en 2007 del marco legal para la promoción y la defensa de la competencia. La legislación previa era absolutamente insuficiente desde el punto de vista conceptual y operacional y no constituía un marco integral, razón por la cual tuvo muy escasa utilización y un impacto casi nulo. La nueva normativa, moderna y basada en la experiencia internacional, procuraba ejercer un control sobre aquellas conductas anticompetitivas que implicaban un perjuicio para los ciudadanos, además de instrumentar y orientar los mercados hacia ámbitos más competitivos. Esta reforma implicó establecer reglas generales que permitieron dejar en el pasado las lógicas oligopólicas de protección y de relaciones clientelísticas entre el Estado y los empresarios.

Instituciones. Se creó la Comisión de Promoción y Defensa de la Competencia como órgano desconcentrado del Ministerio de Economía y Finanzas, dando una ubicación institucional fortalecida.

5.4 La reforma de la legislación de bancarrota

Incentivos. La reforma de los procesos concursales era una necesidad histórica que no había podido resolverse a pesar de propuestas preexistentes. Su implementación constituyó una modificación sustancial en las reglas de juego que permite la resolución de situaciones de empresas con agobios financieros para que o bien se liquiden de manera eficiente, con los menores costos posibles para el sistema económico, o bien se reestructuren a efectos de dar continuidad a proyectos viables en el mediano y largo plazo. La normativa previa era arcaica (en su mayoría databa de fines del siglo XIX) e ineficaz y operaba como depredadora del magro patrimonio del deudor en crisis, lo cual provocaba el natural desinterés de los acreedores y del deudor por iniciar estos recursos. La reforma fue pensada para simplificar los mecanismos, instrumentar un procedimiento único, facilitar el acceso al mismo, dar un marco flexible para que las partes acuerden, mejorar los procesos de decisión, reducir los costos, fortalecer y especializar la judicatura, procurar la conservación de las empresas viables y modernizar el esquema sancionatorio.

Instituciones. Se fortalecieron los órganos de aplicación, en particular los juzgados especializados, y se sumaron actuarios contadores que trabajen directamente con el juez en cada juzgado, permitiendo facilitar y controlar mejor el procedimiento y la información.

5.5 Las políticas hacia las MIPYMES

Incentivos. Otro bloque de políticas que modifica las estructuras de incentivos en los mercados en el país es la referida a las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES). Estas estrategias apuntaron a su desarrollo y su sustentabilidad, integrando múltiples programas, dispersos en infinidad de lugares institucionales, que carecían de coordinación y de evaluación de sus impactos. En base a su concepción original la Corporación Nacional para el Desarrollo (CND) fue el soporte de esta estrategia, planteándose el desafío de transformar un organismo débil, que había sido utilizado para el salvataje de bancos quebrados, en otro que apoyara el desarrollo empresarial con una mirada integral con énfasis en las MIPYMES.

Instituciones. La reconstrucción institucional de la CND fue un proceso crucial para el despliegue de políticas para las MIPYMES, incluyendo la recuperación de su imagen pública, de su capital y de sus capacidades organizacionales. Asimismo, en 2009 se aprobó la creación de la Agencia Nacional de Desarrollo Económico (ANDE), persona pública no estatal con la finalidad de contribuir al desarrollo económico productivo en forma sustentable, con equidad social y equilibrio ambiental y territorial.

6. Las Reformas en la Modernización del Estado

De la descripción de las reformas precedentes surge claro que se ha ido procesando una profunda transformación de los vínculos del Estado con la sociedad, así como de las formas organizacionales que dan soporte al cambio de reglas de juego en el país. No obstante, también se pueden enumerar reformas adicionales que consolidan el enfoque de la creciente modernización del Estado uruguayo y que también constituyen nuevas estructuras de incentivos y nueva institucionalidad.

Incentivos. El impulso a la transparencia ha influido de manera relevante en las relaciones dentro y fuera del Estado. La ley de acceso a la información pública no solo enmarca el derecho a la información como una política pública, sino que constituye una reforma institucional que apunta a un cambio cultural y de conductas dentro de la esfera pública y en su vínculo con la privada. La ley dispone la información obligatoria que los organismos deben exhibir en sus sitios web (transparencia activa) así como las condiciones de clasificación de la información generada por los mismos, que debe ser liberada al público ante la solicitud de cualquier ciudadano (transparencia pasiva). Al mitigar la asimetría informacional se fortalece el vínculo del Estado con la ciudadanía, generando una mejor rendición de cuentas y un cambio en las conductas al interior de las organizaciones (evitando la opaca utilización privada del servicio público): la transparencia al servicio del acceso abierto a las reglas de juego. Su impacto democratizador es evidente, pues se ha mitigado el poder de la burocracia sobre la información y contribuido a dejar atrás el pasado clientelístico.

Otro avance sustancial refiere al despliegue de estrategias de gobierno electrónico liderado por la Agencia para el Desarrollo del Gobierno de Gestión Electrónica y la Sociedad de la Información y del Conocimiento (AGESIC), que ha promovido el uso de las tecnologías de la comunicación al servicio de un más fluido relacionamiento del Estado con la sociedad y con una mayor participación ciudadana. La implementación de iniciativas como la firma electrónica, la simplificación de los trámites administrativos, la estrategia para el gobierno en red, los datos abiertos y el expediente electrónico han permitido posicionar al país como el mejor en desarrollo de las tecnologías de la información y la comunicación en América Latina. Varios proyectos asociados al uso de las TIC también han sido galardonados a nivel internacional, por ejemplo el portal de datos abiertos, la trazabilidad a través del Sistema Nacional de Información Ganadera, etc. En 2014 la ONU ubicó a Uruguay en el primer lugar de América Latina y el Caribe en el ranking de Gobierno Electrónico de Naciones Unidas (e-Gobierno) y se alcanzó, además, el tercer lugar mundial en el ranking de e-Participación.

El Plan para la Conectividad Educativa de Informática Básica para el Aprendizaje en Línea (CEIBAL) es otro estandarte de los gobiernos frenteamplistas, que ubican las TIC al servicio de una creciente igualdad

de oportunidades entre los uruguayos de forma de contribuir a la disminución de la brecha social. Este proceso incluyó tanto la distribución de máquinas y de conectividad como actividades de capacitación para docentes, desarrollo de contenidos, procesos de evaluación en línea, impulso a la educación en inglés e incentivos al uso de las TIC en el proceso educativo formal, con resultados variados. El Plan Ceibal tuvo también impactos sociales debido a la conectividad extendida en los hogares menos favorecidos, incluyendo una nueva interacción entre padres e hijos en ámbitos que por primera vez se aproximaban al mundo interconectado. El Plan Ceibal ha ubicado a Uruguay a la vanguardia en la reducción de la brecha digital, la inclusión y la equidad en el acceso a la educación a nivel global y es uno de los sellos de identidad que tiene el país en su imagen y posicionamiento internacional.

Instituciones. Ha sido claro el fortalecimiento del rol y de la capacidad institucional de la AGESIC. Vinculado al impulso a la transparencia, se creó en su órbita la Unidad de Acceso a la Información Pública (UAIP) como órgano desconcentrado.

7. Las Reformas en las Políticas Culturales

Previo a 2005 la relación del Estado con los sectores de la cultura y las artes mostraba un notorio deterioro. La institucionalidad cultural-artística no había sido el resultado un una visión de largo plazo ni de un proceso razonable de planificación, por lo que era claramente inadecuada e inconsistente. En materia legislativa la característica principal era el vacío, por lo que no se atacaba la realidad del sector ni se visualizaba su proyección de futuro, ignorando incluso compromisos asumidos por el país a nivel internacional.

Incentivos. Los apoyos que la cultura uruguaya ha recibido en la última década incorporan estímulos a la creación y a la democratización del acceso a la misma. Buena parte de esta reforma se consagró en la arena legislativa: ley de patrocinio cultural, ley de cine, ley de seguridad social de los artistas, etc. Esto se suma a una multiplicidad de programas y acciones desplegadas desde el Estado en un contexto de incremento sensible de los recursos presupuestales para la cultura. Un cambio de reglas sustancial refiere al régimen instaurado para los derechos de

seguridad social para los artistas y oficios conexos, ya que los mismos carecían de mecanismos para acceder a la protección del sistema de seguridad social y, especialmente, a las prestaciones de vejez. De hecho, el instrumento utilizado en el caso de las figuras más destacadas había sido la pensión graciable. El nuevo esquema inclusivo dentro de un sistema contributivo garantizaba que ese derecho no quedara librado a la discrecionalidad de los poderes públicos. Una vez más se reafirma el paso de la particularidad y, potencialmente, la arbitrariedad, hacia un esquema de reglas de acceso amplio y transparente.

Asimismo, se otorgaron incentivos fiscales para proyectos de Fomento Artístico Cultural y para instituciones deportivas a través de mecanismos transparentes.

Instituciones. Se transformó la Dirección Nacional de Cultura en unidad ejecutora en el ámbito del Ministerio de Educación y Cultura (MEC), lo cual le otorgó más flexibilidad y capacidades de acción, sumado al incremento presupuestal. Se crearon el Registro de Proyectos de Fomento Artístico Cultural, el Consejo Nacional de Evaluación y Fomento de Proyectos Artístico Culturales y el Registro Nacional de Artistas y Actividades Conexas, el Instituto del Cine y el Audiovisual del Uruguay (ICAU) y la Comisión (asesora) de Proyectos Deportivos (COMPRODE).

8. Las Reformas en Proceso

Existe un conjunto de reformas que se encuentran esencialmente diseñadas y que están en proceso; incluso algunas ya están recibiendo el correspondiente tratamiento en la órbita parlamentaria.

Está planteada una reforma en el Régimen de Zonas Francas, que pasarían a ser Zonas Económicas Especiales, que procura modernizar las reglas y consolidar su institucionalidad a efectos de que se fortalezcan como herramientas para la producción en ciertas áreas, el empleo calificado y las exportaciones en las actividades en las que se han especializado (manufacturas con inversiones de gran porte, servicios globales y logística). Una incorporación central que asegura transparencia y eficiencia al régimen es que en las Zonas Económicas Especiales será de aplicación la fiscalización por parte de la Dirección Nacional de Aduanas, lo que no ocurre actualmente dentro de las zonas francas.

También en tratamiento parlamentario se encuentra una modificación relevante asociada al mercado de seguros, en la que se actualiza la normativa emergente de la ley de desmonopolización de seguros de la década de 1990 (a efectos de otorgar más certezas jurídicas en el contrato de seguros para todas las partes) y se incorpora un marco relacionado a la función de las empresas de seguros en el sistema de seguridad social, procurando resguardar las reservas referidas a las rentas previsionales que constituyen el fondo de pensión para los trabajadores en el futuro.

Se encuentra también diseñada la reforma de la institucionalidad referida a los juegos de azar, estableciéndose la creación de la Administración Nacional de Casinos y Juegos de Apuesta del Estado en calidad de servicio descentralizado comercial y la instauración de la Dirección Nacional de Contralor de Apuestas y Juegos de Azar en la órbita del Ministerio de Economía y Finanzas. Esta reorganización procura la separación nítida de las funciones de regulación y control y las de la actividad directa de explotación de los mismos, superando la actual normativa en la que se confunden ambos roles y se perturba la especificación de objetivos, la gestión y la consiguiente rendición de cuentas.

Una reforma inconclusa pero fundamental es la de la rehabilitación integral del transporte ferroviario, relevante para incrementar la eficiencia y la competitividad de la producción nacional en la medida en que cumple su rol en el transporte intermodal de cargas. Para ello se planteó la rehabilitación de la infraestructura (vías férreas, puentes, sistemas de apoyo) bajo responsabilidad del Estado, la modernización de los procedimientos operativos (que permita la explotación más económica de la actividad sin desmedro de la seguridad) y la separación de la explotación del transporte de cargas de la gestión de la infraestructura, asignando la primera a una empresa de propiedad pública que funcione bajo el régimen de gestión privada.

9. Las Reformas Pendientes

El camino de la reforma estructural es un proceso continuo. Sería inconsistente con el enfoque conceptual adoptado en este análisis no plantear la existencia de reformas pendientes o el perfeccionamiento de transformaciones que ya tienen diversos grados de avance y de concreción.

Un aspecto relevante a encarar en el futuro inmediato refiere al perfeccionamiento del sistema de salud, particularmente en lo referido a la dimensión de la calidad. El avance de la reforma en este sector ha mostrado enormes logros en materia de cobertura de los servicios de salud por parte de la población, a la vez que un esquema más solidario de financiamiento y de un incremento sensible de los recursos públicos destinados a esta actividad. El diseño de este ajuste podría hacerse incorporando algún índice de calidad del servicio en la determinación de las cápitras o a través de algún pago alternativo en función del cumplimiento efectivo de tales indicadores.

Más allá del incremento sustancial de los recursos públicos para la educación, del desarrollo del Plan Ceibal y del fortalecimiento de la educación técnica (a través del Consejo de Educación Técnico Profesional (CETP), de la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) y de la nueva Universidad Tecnológica), es evidente para la sociedad uruguaya toda que la reforma en el sistema educativo es imprescindible. En este terreno, tan relevante para el futuro desarrollo económico y social del país, no se ha consolidado, a pesar de los múltiples diagnósticos (coincidentes) de las problemáticas principales, una visión moderna que guíe las transformaciones necesarias, quedando claro que el aumento presupuestal es necesario pero de ninguna manera suficiente para garantizar que el sistema educativo se adecue a los requerimientos del mundo del siglo XXI. Existen algunas líneas de acción razonables, inspiradas en la experiencia internacional de países que han hecho procesos exitosos en la materia, e incluso hay un amplio consenso en varias de ellas. Sin embargo, el contexto institucional no ha podido ser interpretado o manejado de forma de levantar los obstáculos que perturban esas reformas. El desafío, entonces, más que de carácter técnico, es de naturaleza institucional, procurando mitigar las restricciones del entorno que bloquean el proceso deseado.

El torrente de reformas organizacionales en el aparato estatal ha tenido impactos específicos en las características de los recursos humanos en múltiples dimensiones, incluyendo la magnitud, la calificación, las reestructuras escalafonarias, el foco hacia remunerar resultados, etc. No obstante, más allá de algunos intentos por abordar la problemática del servicio civil en su integralidad, esta es un área que todavía requiere de una revisión del enfoque conceptual y su consiguiente implementación.

A modo de síntesis, en la última década no solamente ha habido una gestión macro y microeconómica que contribuyó a una mejora económica y social considerable, sino que también se ha desplegado un conjunto de reformas estructurales, de especificación consistente de reglas de juego, de avance institucional y de cambios en múltiples dimensiones del funcionamiento del aparato del Estado que, en última instancia, constituyen la plataforma de los resultados obtenidos. El reconocimiento de estos avances no implica desconocer los nuevos desafíos que esta situación impone: es necesario seguir creciendo y para ello hay que derribar nuevos obstáculos vinculados a la infraestructura, al capital humano y a la productividad; la comprensión del vínculo entre el desarrollo económico y social y el contexto institucional es crucial para lograrlo dado que, en muchos casos esas restricciones tienen una naturaleza institucional.

Estas reformas tienen en su base un enfoque político-ideológico acerca del rol del Estado. Mitigar las asimetrías de información y la desigual distribución de poder económico demandan un papel compensatorio desde el aparato estatal. En la medida en que la discrecionalidad da paso a estructuras de estímulos e incentivos predeterminadas, el manejo clientelístico y elitista del poder da paso al acceso más democrático, transparente y abierto a reglas mejor especificadas. Desde este punto de vista, la transparencia, las reglas y el acceso abierto al funcionamiento de las mismas tienen un componente democratizador.

Capítulo 3

POLÍTICAS MACROECONÓMICAS EN CUBA: UN ENFOQUE INSTITUCIONAL

Vilma Hidalgo¹

Introducción

La actualización del modelo económico cubano y la aprobación de los Lineamientos de la Política Económica y Social, han dado un nuevo impulso a las políticas macroeconómicas para alcanzar objetivos de equilibrios internos y externos y promover el crecimiento.

En los últimos años se han implementado acciones trascendentales en materia de diseño de políticas, nuevas regulaciones, así como transformaciones en estructuras organizativas. Pero si bien hay una agenda más integral respecto a períodos anteriores, todavía se enfrentan obstáculos para implementar las políticas debido a vacíos institucionales coherentes con ellas. Las diferentes velocidades de las transformaciones en estos dos planos, atentan contra la capacidad de instrumentación y potencial eficacia de las nuevas políticas.

El propósito de este trabajo es argumentar la importancia de la dimensión institucional en el programa económico de los Lineamientos, así como también familiarizar a la academia cubana con dicho marco conceptual. En la primera sección se describe la institucionalidad de la política fiscal, monetaria y cambiaria, enfatizando en la dualidad monetaria y la cuasifiscalidad, dos características que condicionan el ámbito macroeconómico cubano. En la segunda parte, se analizan los principales factores institucionales que restringen el diseño y desempeño de las políticas. Se examinan aspectos tales como la incompleta formulación

1 Con la colaboración en las dos primeras sesiones de la Dra. Yaima Doimeadiós.

de objetivos, los escasos instrumentos, el predominio de enfoques de equilibrio parcial y el solapamiento de funciones en la estructura organizacional, entre otros. Finalmente en la tercera parte, a la luz de lo discutido, se sugieren recomendaciones orientadas a cerrar las brechas institucionales que hoy vulneran los objetivos macroeconómicos.

1. Configuración del Entorno Macroeconómico

1.1 La dualidad como respuesta institucional a la crisis económica

La dualidad monetaria fue una respuesta institucional a la crisis de los noventa y el requerido ajuste, con el propósito de minimizar costos sociales. En la práctica representó un esquema de redistribución macroeconómica caracterizado por un entramado de transferencias cruzadas que reasignó recursos desde sectores más dinámicos hacia sectores tradicionales con baja competitividad y eficiencia, y al propio tiempo mantener la protección social universal.

Ciertamente había otras opciones de política pero este esquema monetario internalizó las condiciones de partida y el contexto sociopolítico.² Como alternativa a una devaluación generalizada, introdujo un sistema que garantizaba convertibilidad automática en los circuitos en dólares y paralelamente establecía controles cambiarios sobre el resto de la economía.

Aún desde una perspectiva meramente económica, hubiera sido muy difícil revertir la dolarización parcial que había surgido de manera espontánea debido a la pérdida del valor adquisitivo de la moneda doméstica y el subsiguiente deterioro de sus funciones monetarias. La experiencia internacional indica que una vez que el dólar se instala, es muy difícil que los actores lo abandonen como moneda de referencia para tomar decisiones. Además, como parte del programa económico era necesario alinear el sistema de precios y costos domésticos con los precios externos, y el dólar se convirtió en ese vehículo. De otro lado, esta medida ofrecía un ambiente monetario favorable para atraer inversión extranjera

2 Varios estudios anteriores profundizan en esta discusión. Ver Hidalgo (2008).

y otros flujos de financiamiento externo (remesas y turismo), aspecto clave considerando que Cuba, a causa del bloqueo económico de EEUU, ha sido uno de los pocos países obligado a enfrentar una aguda crisis externa marginada de los mercados financieros internacionales.

Aunque el esquema de dualidad (basado en la circulación simultánea de dos monedas) fue modificándose en varias etapas mantuvo seis rasgos que configuran el ámbito macroeconómico hasta nuestros días (Doimeadiós e Hidalgo, 2011a y 2011b). Estos son: (i) base bi-monetaria conformada por dos monedas domésticas pesos (CUP) y pesos convertibles (CUC);³ (ii) dolarización parcial de la economía; (iii) segmentación de mercados de bienes y servicios según monedas con marcos regulatorios diferenciados; (iv) mercado cambiario (CADECA) separado de otros mecanismos de asignación de divisas; (v) tipos de cambios múltiples donde coexisten un tipo de cambio de 24 CUP/CUC para las transacciones de los hogares –denominado CADECA– con 1 CUP/CUC para empresas y gobierno –denominado tipo de cambio oficial;⁴ (vi) controles cambiarios en el circuito empresarial y unidades presupuestadas; (vii) marco institucional diferenciado en el ámbito fiscal y monetario acorde a la segmentación, lo cual se expresa en los diferentes balances de la economía (presupuestos, balance del Banco Central, planes, balances empresariales, etc.)

La presencia de dualidad inmediatamente originó varios circuitos de mercados segmentados con diferentes reglas de acceso a la divisa y convertibilidad de la moneda. En el sector público, el tipo de cambio oficial de 1 CUP/CUC tiene un carácter básicamente contable. Por consiguiente se acompaña de controles cambiarios tanto en pesos como en CUC, pues esta última moneda también enfrentó una crisis de convertibilidad a inicios del milenio.

En el circuito del gobierno y las empresas públicas las tres monedas se intercambian a través de la Cuenta de Financiamiento del Estado. Dicha cuenta se convirtió en la práctica en un instrumento de operaciones

3 En las primeras etapas el CUC no tuvo protagonismo en el esquema ya que las transacciones se hacían directamente en dólares en la economía interna. No es hasta el año 2001 que se introduce de manera generalizada para sustituir a dicha moneda extranjera.

4 Recientemente se han realizado cuasi devaluaciones sectoriales.

fiscales y cambiarias, ya que de un lado las empresas tienen compromisos de aportes en CUC, y de otro a través de ella se canjean montos en CUC por divisas asignadas en el plan de la economía. La administración de la divisa recae sobre las tesorerías de las organizaciones superiores —Ministerios u Organizaciones Superiores Empresariales (OSDE)— a las cuales se les aprueba una disponibilidad o coeficiente de liquidez (CL) para respaldar en dólares parte de los recursos en CUC. Es decir, sólo una proporción de los flujos en CUC son realmente convertibles en dólares.⁵

En el circuito de los hogares existe un mercado cambiario oficial (CADECA) que opera bajo tipo de cambio fijo⁶ desde que a inicios del milenio, el Banco Central de Cuba (BCC) decidió fijar su valor en 24 CUP/CUC. En los últimos años la demanda y oferta de divisas ha estado influida por el dinamismo de los nuevos negocios en el sector productivo no estatal con volúmenes de operación muy superiores y con las nuevas condiciones externas, pero el tipo de cambio ha mantenido su valor. Aunque formalmente no hay restricciones de acceso a la divisa, existen costos asociados al impuesto sobre el dólar en efectivo, al *spread* de cambio de divisas y a otros costos de transacción; lo que ha dado lugar a un mercado paralelo con diferenciales que oscilan entre 10% y 12%.

Ambos circuitos (sector público y hogares) son independientes, es decir, no hay relación de intercambio entre ellos. Pero desde sus orígenes el BCC realiza intervenciones en el mercado cambiario de CADECA emitiendo en una u otra moneda para sostener el objetivo de tipo de cambio, al propio tiempo que esteriliza el impacto monetario colocando los excedentes en el sector empresarial.

Un balance después de más de veinte años arroja un saldo favorable en las primeras etapas en tanto el esquema de dualidad monetaria fue funcional a los cambios requeridos ante el nuevo escenario internacional, evitó un ajuste indiscriminado y facilitó el reacomodo gradual de la economía. Pero a largo plazo ha tenido consecuencias nocivas para el creci-

5 Nuevamente el control cambiario vuelve a sustituir el instrumento de devaluación.

6 Inicialmente funcionó un régimen flexible que logró estabilizar el tipo de cambio entre 19 y 25 CUP por CUC.

miento (Hidalgo, 2008). La dualidad impone una carga a los sectores más dinámicos y especialmente al sector exportador; distorsiona el sistema de precios afectando la eficiencia del proceso de asignación de recursos; y la segmentación resultante restringe el adecuado desempeño de las políticas económicas. Conforme a la opinión de que no es un esquema sostenible, la unificación monetaria es una de las medidas centrales del actual programa económico.

1.2 Fiscalidad y cuasifiscalidad

Son varias las características distintivas del ámbito fiscal en el modelo económico cubano. Sin dudas, la más importante es el peso del Estado en la economía y su protagonismo en la asignación de recursos.

La participación mayoritaria de la propiedad estatal extiende el alcance de las cuentas fiscales, tanto en términos reales como patrimoniales, cobrando mayor importancia el presupuesto del Gobierno General y el presupuesto del Sector Público Consolidado. Los resultados financieros de las empresas públicas inciden en la posición patrimonial del Estado y en consecuencia en la deuda pública, pues en última instancia —especialmente bajo la actual circunstancia de ausencia de una ley de quiebra empresarial— estas son asumidas explícita o implícitamente por el Estado.

Una segunda característica es la presencia de un modelo de gestión centralizado y una estructura organizacional que aún no diferencia adecuadamente los diversos roles del Estado: (i) diseñador e implementador de políticas económicas; (ii) gestor de actividades productivas; y (iii) regulador económico.⁷ Es común encontrar fronteras desdibujadas entre las funciones estatales de Ministerios Globales y Ramales, entre estos últimos y las correspondientes empresas subordinadas;⁸ o entre delegaciones territoriales ministeriales y autoridades locales. Asimismo, se delegan funciones fiscales en el sector empresarial o financiero. Así

7 Ha sido uno de los centros de atención de los cambios institucionales posterior a los Lineamientos.

8 Aunque esto ha comenzado a modificarse a partir de la reestructuración más reciente de los ministerios.

por ejemplo, a la empresa pública se le asignan funciones presupuestarias cuando a través del precio se subsidia el consumo, o cuando ante incumplimiento de contratos se acumulan deudas comerciales (a causa de problemas de solvencia de otras empresas). Similar situación ocurre cuando los bancos asumen pérdidas de empresas públicas o se ven obligados a otorgar créditos blandos no compensados por el Estado. En estas circunstancias de objetivos cruzados y múltiples se dificulta exigir responsabilidades.

La dualidad monetaria y el débil rol del sistema de precios en el sistema económico, explican otras peculiaridades fiscales. Actualmente no existe unicidad fiscal pues en la práctica coexisten tres mecanismos de asignación de recursos fiscales: el Presupuesto del Estado, la Cuenta de Financiamiento y el Plan de Divisas, administradas por entidades diferentes. Esta segmentación en la administración de recursos públicos genera desfases en la disponibilidad financiera en una u otra moneda, inmovilizando recursos y afectando los plazos de ejecución presupuestal. Además introduce opacidad en las cuentas y en la magnitud del crédito interno otorgado al Gobierno. La doble función de la Cuenta de Financiamiento del Estado que opera como un presupuesto alternativo en moneda convertible y al propio tiempo como un mercado cambiario para el segmento empresarial y público, es causa de cuasifiscalidad. Algunos de las figuras recaudatorias como los aportes de las empresas públicas no quedan reflejados en el presupuesto en CUP. De otro lado, rige un mecanismo automático de contravalor para cualquier operación ya sea fiscal o cambiaria, que podría ser fuente potencial de sobre-emisión en CUP.

Las operaciones cuasifiscales poseen magnitud no desestimable. Son varias las fuentes de cuasifiscalidad identificadas (Hidalgo y Barceló, 2012). Los diferenciales cambiarios bajo tipo de cambios múltiples y el subsiguiente sistema de impuestos y subsidios implícitos, no son reconocidos en el presupuesto. Por ejemplo, aquellas empresas con rentabilidades positivas en dólares, enfrentan un impuesto implícito por sobrevaloración del tipo de cambio que se transfiere automáticamente al Estado. En cambio, para aquellas que no perciben ingresos en dólares, el diferencial cambiario representa un subsidio por tipo de cambio. Recientemente se ha generado un mecanismo de compensación desde el presupuesto o cuenta de financiamiento hacia empresas

exportadoras con rentabilidades negativas contables derivadas de tal situación.

Una fuente adicional de cuasifiscalidad, y posiblemente una de las más relevantes, es el incumplimiento de contratos en el sistema de pagos entre empresas. Ello ha originado una considerable deuda interna conocida como “cadena de impagos del sector empresarial” que hoy persiste en la economía cubana. La cadena de impagos se ha convertido en un mecanismo desordenado y poco transparente de crédito empresarial (implícito y a tasa de interés cero), que afecta la rentabilidad del sector empresarial y financiero.⁹

Los subsidios implícitos a través del sector financiero —debido a diferenciales negativos de tipo de interés— es otra manifestación de cuasifiscalidad. Por ejemplo, tomando como referencia las tasas pasivas de más corto plazo (en promedio 4%) respecto al costo del financiamiento de la deuda pública (del 1% al 2,5%), se observa un diferencial negativo que gravita sobre la rentabilidad del sector financiero y el equilibrio macroeconómico. Estas prácticas, anteriormente generalizadas, han sido paulatinamente corregidas en la nueva política crediticia donde explícitamente se establecen tasas activas superiores a las pasivas, y en caso contrario garantías o subsidios por el Presupuesto.

Un rasgo no menos importante es la dominación fiscal. Ciertamente, existen arreglos institucionales para limitar la monetización de los déficits fiscales en ambas monedas. Hasta el año 2012, la principal fuente de financiamiento de los déficits fue la monetización y, más recientemente, se aprobó la financiación mixta de los déficits en una proporción de 30% de monetización y 70% de colocación de deuda. Pero el hecho de que la política monetaria no tenga mayores grados de libertad, introduce riesgo para la estabilidad monetaria. La práctica demuestra que ante determinadas coyunturas políticas y sociales las restricciones monetarias han cedido para financiar los desbalances fiscales exigidos. Por ejemplo, a inicios del milenio se impulsó un necesario programa social, que sin embargo no fue acompañado por un esquema financiero que internalizara las restricciones monetarias. Las sucesivas monetizaciones de la cuenta

9 En última instancia es un crédito interno implícito no reconocido en el balance del Banco Central.

de financiamiento del Estado incidieron sustantivamente en la pérdida de convertibilidad del CUC.

1.3 Entorno monetario y mercados financieros

El entorno monetario se caracteriza por un limitado rol de los mercados en la asignación de recursos financieros. No existen mercados primarios y secundarios de deuda, mientras que el mercado de dinero, el mercado de divisas y los mercados crediticios, son muy incipientes. El sistema bancario opera con un alto nivel de segmentación por monedas y circuitos (empresas, hogares, operaciones domésticas o internacionales), y no juega un rol significativo en la asignación de recursos en la economía.¹⁰ En este contexto, han prevalecido mecanismos no formales o administrativos para suplantar las funciones tradicionales de tales espacios.

Como se explicó anteriormente, la ausencia de un mercado formal de deuda condicionó la monetización de los déficits como principal fuente de financiamiento —aunque paralelamente se creó un mecanismo de financiamiento a la deuda pública desde los bancos comerciales— que conjuntamente con el mercado interbancario comienza a institucionalizarse.

La función del mercado de dinero ha sido sustituida por la fijación administrativa de las tasas de interés que no reflejan adecuadamente el costo de oportunidad del financiamiento. El Banco Central establece las tasas pasivas para los depósitos de personas jurídicas o naturales según plazos, monedas y agentes. Para las empresas estatales, los bancos pueden modificar las tasas activas en un estrecho rango (1-2%) tomando en cuenta el propósito del crédito, el perfil de la empresa y el análisis de riesgo. El actual proceso de implementación del mercado interbancario permitirá que la tasa interbancaria transmita señales para la fijación de la estructura de tasas en la economía (Resolución No. 91/2011 del BCC). Por otro lado, el mercado de créditos al sector no estatal, práctica-

¹⁰ Así por ejemplo hay tres bancos que se especializan en actividades de comercio exterior (BFI, BICSA y BEC), dos bancos especializados según operaciones domésticas con las empresas o la población (BANDEC y BPA), y una banca universal en la capital (METRO).

mente inexistente hasta hace muy poco, surge de manera incipiente en pesos cubanos con la Resolución No. 97/1998, admitiendo la posibilidad de préstamos para el consumo e inversiones a hogares y al sector por cuenta propia de manera restringida (Decreto-Ley No. 289 del Consejo de Estado y la Resolución No. 99 del BCC). No existe crédito en CUC para el sector no estatal, pero en principio no existen regulaciones que impidan canjear el financiamiento en CUP en el mercado de CADECA. En síntesis, existe muy poco desarrollo del sistema financiero, con una estrecha oferta de instrumentos de pago y de ahorro, y una débil participación del crédito.

No existe un mercado propiamente de divisas, sino una multiplicidad de esquemas cambiarios en el marco de la segmentación de la dualidad monetaria. También, como resultado de esta, existe un sistema de agregados bi-monetarios diferenciados por monedas y por circuitos (universo público y hogares). Si bien el circulante se reduce a las dos monedas domésticas (CUC y CUP), en el sector bancario se continúan permitiendo depósitos en divisas. No obstante, el Banco Central ha diseñado una estructura de tipos de interés favorable a las monedas nacionales y dentro de ellas al peso cubano.

1.4 Mercados y formación de precios

En el modelo económico cubano existe un débil protagonismo de los mercados tanto de bienes, laborales como financieros. En consecuencia el sistema de precios transmite información muy limitada para el proceso de asignación de recursos y toma de decisiones.

El mercado final de bienes y servicios está conformado por mercados estatales con ventas en CUP y en CUC, mercados no estatales (agropecuarios y de otros bienes y servicios) y un mercado informal. Dentro de la primera, existe una canasta de productos racionados a precios subsidiados —para satisfacer necesidades muy básicas de alimentos esencialmente— que se extiende a tarifas de ciertos servicios públicos (agua, gas, transporte, telefonía fija, recreación y cultura, tramos inferiores de consumo de energía, entre otros). Paralelamente opera un mercado estatal minorista en ambas monedas a precios no subsidiados, cuyos precios se forman tomando como referente los precios internacionales

(a partir de un *mark-up* sobre los costos en divisas) y el tipo de cambio de CADECA para los precios en CUP, por lo que no hay diferencias sustantivas entre las dos denominaciones monetarias.

Los precios en los mercados no estatales responden en principio a las condiciones de oferta y la demanda. Sin embargo, existe una baja elasticidad de oferta debido a regulaciones sobre actividades y escalas de producción, problemas de acceso a divisa y al comercio exterior, y estructuras incipientes e incompletas de mercados y cadenas de suministros. Aún no se han creado mercados mayoristas para el sector no estatal, lo cual encarece excesivamente los precios de los bienes y servicios que estos ofertan.

El sector estatal opera bajo un modelo empresarial relativamente centralizado que comienza a adaptarse lentamente a los cambios previstos en el modelo de gestión. Predominan estructuras monopólicas u oligopólicas, con excepción de algunos sectores que se encuentra sometidos a competencia como el caso del turismo. Se avanza hacia una estructura organizacional de mayor separación entre funciones estatales (de los ministerios) y empresariales, pero al propio tiempo se observa una mayor concentración de actividades económicas en organizaciones superiores empresariales, reflejando cierta inercia de conductas institucionales arraigadas.

Los precios mayoristas entre empresas estatales a partir de la nueva política se establecen por acuerdos entre las partes, a excepción de una nomenclatura de productos centralizados por el Ministerio de Finanzas y Precios (MFP). Asimismo, se pueden establecer precios por acuerdos en ambas monedas entre el sector estatal y no estatal (para las actividades autorizadas). Sin dudas, la configuración empresarial favorece el poder de mercado en gran parte de las industrias, lo cual influye en la fijación de precios. No existen mecanismos para conformar nuevas empresas en un ambiente de mercado ni regulaciones sustentadas en principios microeconómicos de eficiencia técnica y económica que faciliten estos procesos.

A pesar de la convivencia de múltiples esquemas de precios la evidencia empírica muestra una fuerte correlación entre ellos (León e Hidalgo, 2014 y León, 2015). Los precios regulados influyen significativamente sobre los no regulados. El mercado agropecuario captura los shocks del

mercado de divisas, y existe una fuerte relación entre los precios en CUC y los precios del mercado informal y desregulado. En consecuencia, la política de precios regulados del MFP en ambas monedas determina, en gran medida, el resto de los precios de la economía.

En cuanto al mercado laboral, las tarifas y plazas en el sector estatal están reguladas por el Ministerio del Trabajo. Sin embargo, en los últimos años se observa una mayor descentralización especialmente en el sector empresarial. En cambio las regulaciones hacia el sector no estatal se reducen a tarifas de salario mínimo (muy deprimido) y pagos a la seguridad social, por lo que los salarios se forman en condiciones de oferta y demanda. La contratación del personal cubano en empresas extranjeras y mixtas se realiza por entidades estatales empleadoras con tarifas prefijadas en divisas tomando como referencia una tasa de cambio de 2 CUP/CUC para realizar los pagos de remuneración, exceptuando la Zona Especial del Mariel donde la tasa de referencia a estos fines es más favorable (10 CUP/CUC). Los diferenciales salariales entre el sector público y el sector no estatal ocasionaron un crecimiento significativo del empleo en este último y se espera –según declaraciones oficiales– que al término del 2015 este sector pueda aproximarse al 30% del empleo total.

2. Políticas Macroeconómicas y Brechas Institucionales

En la década de los noventa se produce un punto de inflexión en el modelo económico cubano y su institucionalidad respecto a períodos precedentes. La reactivación relativa de los mercados y el ambiente de mayor descentralización, crearon condiciones para la actuación de las políticas monetaria, cambiaria y fiscal. Sin embargo, los posteriores vuelcos de centralización y descentralización y especialmente la lenta evolución de los marcos institucionales han restringido sus capacidades para administrar los equilibrios macroeconómicos.

En este apartado se argumenta que los factores institucionales analizados previamente: dualidad y segmentación, ablandamiento fiscal y financiero, solapamiento de funciones y vacíos en la estructura organizacional, exceso de regulación administrativa, así como el poco desarrollo de los mercados y el sistema de precios en la economía; han condicionado el diseño, consistencia y eficacia de las políticas macroeconómicas.

2.1 Formulación de objetivos y marcos institucionales

El primer problema, y sin dudas el más relevante dado el contexto institucional descrito, es que los indicadores convencionalmente utilizados para fijar objetivos macroeconómicos tienen un alcance limitado. De un lado, las metas fiscales no cubren la totalidad del universo fiscal. De otro, los desequilibrios monetarios no sólo se expresan en la inflación (reflejada en el índice de precios al consumo, IPC), sino que exhiben otras manifestaciones propias de situaciones de inflación reprimida como son la cadena de impagos, la pérdida de convertibilidad y el desabastecimiento de mercados. En estas condiciones cualquier análisis basado en dichos indicadores para fijar reglas de emisión o criterios de financiación y sostenibilidad del déficit y deuda pública queda distorsionado.

Un segundo problema es la ausencia de metas plurianuales en la formulación de objetivos. Estas, además de incorporar una visión estratégica, son instrumentos para alinear expectativas y actuar sobre la conducta de los agentes económicos a favor de los objetivos trazados, ofreciendo credibilidad a las políticas, ingrediente básico de estabilidad monetaria y fiscal.

Particularmente relevantes son las metas fiscales plurianuales por sus implicaciones sobre la sostenibilidad de la deuda pública. La reciente medida que establece la monetización del 30% de los déficits, parece estar más vinculada a un objetivo de estabilidad monetaria de corto plazo que a criterios de sostenibilidad de la deuda (Hidalgo y Doimeadiós, 2013). De otro lado, la actual política de fijación administrativa de tasas de interés implícitamente establece condiciones financieras más laxas sobre el presupuesto,¹¹ pero a la larga provocarían desintermediación y descapitalización del sistema financiero generando cuasifiscalidad. En definitiva, la nueva política exige un dispositivo institucional de administración de deuda pública focalizado en la sostenibilidad en un horizonte de más largo plazo, evitando supeditar su trayectoria a los resultados fiscales anuales. Internalizar las restricciones presupuestarias inter-temporales, entre otros beneficios, tributaría a la responsabilidad fiscal y a la equidad intergeneracional.

11 Podrían constituir un financiamiento adicional a través de tasas reales negativas, especialmente en un contexto de mayor inflación.

En parte explicado por la dualidad, un tercer problema es la tendencia a centrarse en variables intermedias más que en metas finales para formular objetivos, así como ponderar el análisis de equilibrio parcial más que de equilibrio general, introduciendo incentivos que agudizan los conflictos entre los diferentes objetivos macroeconómicos.

Así, por ejemplo, la actual política de precios en las cadenas de comercialización de recaudación de divisas fue un diseño institucional para cumplir una función redistributiva en los noventa bajo el esquema de dualidad. Posteriormente se eliminó la circulación del dólar y además fue mermando la cobertura de suministros de productos subsidiados a las familias. El hecho de mantener inmutable (al margen de los cambios subsiguientes) esta política que recargó en los precios la función redistributiva, ha provocado que en la actualidad tenga un impacto negativo sobre la distribución de ingresos y afecte la eficiencia económica.

En general, el grado de centralización del modelo ha sobredimensionado el objetivo de recaudación, tanto en el sector empresarial como en las entidades presupuestas, desestimando el impacto en términos de eficiencia y equidad, ya sea porque al descapitalizar a las empresas se reduce la base tributaria o por los mencionados diseños regresivos. En el circuito monetario en CUC se agudiza el problema, dado el incentivo de manejos más flexibles de los presupuestos en dicha moneda y su relativo mayor poder de compra en el mercado interno.

En condiciones de segmentación han proliferado diseños basados en enfoques de equilibrio parcial para dar soluciones a problemas puntuales. Por ejemplo, la administración segmentada del circuito de divisas de los hogares agudiza un conflicto entre objetivo de tipo de cambio y dilema distributivo. A fin de mantener el objetivo de tipo de cambio, las intervenciones del BCC en el mercado cambiario de CADECA se han convertido en fuente endógena de emisión en una u otra moneda. Particularmente, la emisión en CUP –para evitar apreciación– endurece la restricción fiscal y así limita la posibilidad de recuperar el salario en el sector público, mientras que al propio tiempo encarece relativamente los precios en CUC que enfrentan los asalariados en CUP (al tipo de cambio 24 CUP/CUC).

En este contexto ha surgido otro conflicto reciente de política a partir de la corrección de precios a los productores. A fin de estimular la actividad

productiva y mejorar la posición de la balanza de divisas, el Estado incrementó los precios en CUP a los productores (de productos seleccionados). En condiciones de sobrevaluación del tipo de cambio, estas transacciones se computan como subsidios en el presupuesto¹² para sustituir importaciones. Pero la segmentación de las cuentas públicas por monedas y la consecuente desconexión entre los diferentes balances públicos, impide que parte de las divisas liberadas se reflejen como ingresos en el presupuesto en CUP, mientras que los subsidios compiten con otros destinos de gastos en dicha moneda. Es decir, paradójicamente hay una mejora de las finanzas externas pero una tensión de las finanzas internas con efectos redistributivos negativos a través de este canal.

En el mismo sentido, vale mencionar la presencia cada vez más generalizada de sustitutos a la devaluación. Entre ellos, por ejemplo, los denominados **convertidores** para canjear monedas destinadas a financiar transacciones entre el turismo y la agricultura, o el establecido para fijar los salarios para empresas extranjeras o en la Zona Especial de Desarrollo del Mariel. Aunque estos convertidores han sido utilizados como instrumentos de incentivos, en la práctica agravan las distorsiones de las tasas de cambios múltiples sobre las estructuras de costos y precios, lo cual ha sido bien documentado por la literatura especializada.¹³ Ésta recomienda evitar recargar en la tasa de cambio funciones que pueden ejercer de manera más eficiente otros instrumentos.

En síntesis, la percepción de **temporalidad** de la actual situación de segmentación y dualidad en contraposición a la **emergencia** para resolver problemas impostergables, va dando lugar a respuestas puntuales sin un análisis integral que permita sopesar los beneficios y costos de las diversas alternativas.

12 El exportador recibe un ingreso en divisas que al tipo de cambio oficial (de uno a uno) le puede representar pérdidas, en este caso asumidas por el presupuesto. Asimismo, al incrementar el precio al productor doméstico de un producto con destino social (por ejemplo arroz), el diferencial lo asume el presupuesto sin ser compensado por el ahorro en el balance de divisas que asumía antes el propio Estado por la importación.

13 Así por ejemplo, dos empresas exportadoras similares pero con diferente localización mostrarían estructuras de costos y condiciones de competitividad absolutamente diferentes. La empresa estatal fuera del Mariel además de penalizada por la sobrevaluación del tipo de cambio, no cuenta con incentivos laborales para influir en la productividad del trabajo.

2.2 Instrumentos y mercados de actuación

La insuficiente disponibilidad de instrumentos y del desarrollo de los mercados en los que interactúan las políticas macroeconómicas, se erige como otro factor institucional relevante a la hora de evaluar sus desempeños. Ciertamente, se han ido incorporando instrumentos convencionales al entorno macroeconómico pero conviven con una multiplicidad de disposiciones administrativas que entorpecen su actuación.

El poco desarrollo de los mercados de crédito, monetarios y de deuda, limita la actuación de los escasos instrumentos de la política monetaria. En principio el Banco Central cuenta con la tasa de descuento y el encaje legal para influir en la liquidez del sector financiero, pero en la práctica estos no han podido jugar completamente su papel debido al exceso de liquidez en CUP que el sistema bancario mantiene ante la imposibilidad de colocarlos en forma de crédito. Análogamente, el Banco Central fija tasas de referencia —actualmente administradas— pero no siempre logra capturar los cambios en el entorno, considerando el incipiente mercado interbancario y crediticio, a lo que se suma la segmentación por monedas y circuitos en el sistema bancario, así como las limitaciones para intercambiar activos en una u otra denominación. Además, aún no se cuenta con la posibilidad de realizar operaciones de mercado abierto para influir por esta vía en la liquidez. En consecuencia, el control de la liquidez queda reducido a metas anuales de déficit fiscal, lo que de cierta forma reduce las posibilidades de dicha política,¹⁴ y al uso de instrumentos de carácter material-financiero incorporados a la planificación (Pérez-Soto, Hernández e Hidalgo, 2003).

El ámbito fiscal ha sido más dinámico. Sin embargo, el papel de los instrumentos tradicionales de estabilización es limitado, debido al predominio de mecanismos administrativos, a la significativa proporción de ingresos no tributarios en el presupuesto y al menor peso de estabilizadores automáticos. Los ingresos tributarios representan alrededor del 50% de los ingresos fiscales, pero han tenido poca influencia sobre el ingreso disponible del sector hogares y han sido insuficientemente utilizados para incentivar al sector empresarial. Por el lado del gasto

14 Aunque como posteriormente se explica el BCC participa activamente en un marco de coordinación con el MFP para determinar la meta fiscal.

público, sin embargo, el efecto sobre la demanda ha sido mayor. Así por ejemplo, los gastos de salarios y seguridad social, relativamente constantes en el tiempo, introducen un estabilizador automático de facto en la economía.¹⁵

No obstante, la reciente reforma tributaria adicionó varias figuras para fortalecer los principios de eficiencia, equidad y suficiencia. Con la ampliación de formas no estatales, espacios de mercado y descentralización de la actividad empresarial y territorial en la actualización del modelo económico, es de esperar que se activen mecanismos de transmisión para ejercer la función de estabilización de la política fiscal.

Finalmente en cuanto a la política de precios se observan cambios significativos vinculados a la apertura de nuevos espacios de mercado en el sector no estatal, al levantamiento de restricciones para favorecer transacciones entre diferentes formas productivas, y a la nueva política de precios en el sector estatal basada en fijación de precios por acuerdos entre las partes.¹⁶ Pero los cambios institucionales consistentes con estas medidas, nuevamente se han retrasado. De un lado, la desconexión de las formas no estatales con los circuitos de exportación e importación, la persistencia de barreras para completar cadenas entre las diferentes formas productivas, así como la ausencia de mercados mayoristas; introducen ineficiencias en el sistema de precios. De otro lado, los precios por acuerdo entre empresas estatales pueden distorsionarse en condiciones de escaso desarrollo de mercados internos, estructuras monopólicas y débil exposición a la competencia internacional. Si bien las nuevas disposiciones permiten al comprador elegir tomando como referente los precios internacionales, en la práctica hay barreras relacionadas con la disponibilidad de divisas, la organización del comercio exterior y otros factores institucionales. Evitar potenciales impactos inflacionarios y precios no fundamentados requiere de cambios institucionales consistentes con las medidas tomadas así como fortalecer los dispositivos regulatorios cuyas acciones se sustenten en principios

15 Un análisis de regresión simple entre el déficit y el PIB, y la brecha del producto y el gasto público respecto al PIB, arrojó coeficientes significativos de signo negativos iguales a -0,56 y -0,20 respectivamente en el período 1981-2007, corroborándose esta hipótesis (Hidalgo y Doimeadiós, 2013).

16 Excepto una nomenclatura de productos centralizados por el MFP.

microeconómicos de eficiencia técnica y económica, pero sobre todo exige una clara conceptualización del rol del sistema de precios en el funcionamiento del nuevo modelo económico.

2.3 Estructura organizacional y objetivos macroeconómicos

La complejidad del entramado institucional ha resultado en un solapamiento de las funciones macroeconómicas por varias entidades, exigiendo gran cantidad de arreglos organizativos expresados en leyes, disposiciones y normas jurídicas para hacer efectiva la formulación de políticas en un contexto aún en transformación. Aunque la institución encargada de la política fiscal es el Ministerio de Finanzas y Precios (MFP), como ha sido apuntado, parte del universo fiscal queda diluido en varias entidades dentro de la estructura organizativa. De otro lado, debido a la existencia de dos monedas domésticas, los balances macroeconómicos y sectoriales son administrados también por otras instituciones del gobierno central. El Ministerio de Economía y Planificación (MEP) define las prioridades para asignar recursos a través del Plan de la Economía, proceso en el que participan todos los ministerios y organizaciones empresariales. Una vez que concluye este proceso, las decisiones aprobadas se reflejan tanto en el presupuesto que opera en CUP, como en la cuenta de financiamiento del Estado que opera en CUC. El plan de divisas se administra por el MEP y es ejecutado –conjuntamente con la cuenta de financiamiento– por el Banco Central. Es común también que algunos Ministerios Ramales capten recursos en CUC en las Unidades Presupuestadas (entidades subordinadas no empresas) y administren de manera más descentralizada dicho presupuesto. Este mecanismo ha generado incentivos muy positivos para instituciones culturales, educacionales y otras. Sin embargo, el hecho de que estas instituciones no están integradas en la lógica de un único presupuesto, afecta la transparencia fiscal y la administración financiera a nivel macroeconómico. En definitiva, el marco institucional ha conducido a una incompleta concentración de funciones fiscales y monetarias en las entidades que cumplen dicho rol dentro del sector público.

En este contexto y con el propósito de asegurar la disciplina monetaria y fiscal en ambas monedas, tanto el plan de la economía como el déficit

fiscal, son aprobados por la Asamblea Nacional (Ley del Presupuesto). Paralelamente, considerando que el presupuesto abarca sólo las transacciones en CUP y, a partir de tensiones en la convertibilidad del CUC, en el año 2010 se dispuso la Resolución N°. 86 del BCC que prohíbe el financiamiento de la cuenta de financiamiento del Estado. Con esta resolución, en principio se elimina la emisión primaria de CUC más allá del flujo de contravalor explicitado en los presupuestos en CUP.

Un esfuerzo por coordinar acciones orientadas a lograr la estabilidad macroeconómica es la creación del Grupo de Análisis del Saneamiento de las Finanzas Internas (GASFI), que preside el MEP. En este espacio se coordinan las acciones del plan, la política monetaria y fiscal, constituyendo un mecanismo de planificación material-financiero. Es decir, los ejercicios de balances materiales y programación monetaria compatibilizan y monitorean los planes de circulación mercantil de las redes minoristas estatales con las políticas salariales y otras fuentes de liquidez de los hogares. No obstante ser un espacio de funcionamiento muy importante no está constituido como entidad gubernamental para la coordinación de políticas.

Si bien los arreglos antes mencionados favorecen la disciplina monetaria, en la práctica se ven debilitados por vacíos jurídicos e institucionales. La presencia de ablandamiento fiscal y financiero, la ausencia de una ley de liquidación empresarial y, especialmente, un proceso de reconversión industrial, así como las barreras formales e informales de los mecanismos de resolución de disputas, son factores que implícitamente trasladan garantías desde el Estado al sector empresarial y con ello arraiga una conducta de irrespeto a los contratos en dicho sector. En consecuencia se traspasa a la sociedad los costos fiscales de mantener permanentemente empresas ineficientes con rezagos tecnológicos y de eficiencia insuperables.

Vale mencionar ejemplos de diseños institucionales funcionales a la implementación de las nuevas políticas. Así por ejemplo, desde sus orígenes la Ley Tributaria fue acompañada con la creación de la Oficina Nacional de Administración Tributaria (ONAT) y de una intensa labor de cultura económica y diálogo con la sociedad. En los últimos años se han incorporado métodos de recaudación adaptados al nuevo entorno de convivencia de formas no estatales para favorecer los principios

tributarios y minimizar los grados de evasión.¹⁷ De otro lado, el BCC creó tempranamente la Oficina de Supervisión y Regulación Bancaria, regida por normativas nacionales e internacionales, sin embargo, sus funciones se ven restringidas por el insuficiente papel del sistema financiero en el proceso de asignación de recursos. No obstante, en un entorno de mayor desarrollo financiero, habría que repensar las actuales funciones del Banco Central hacia las instituciones bancarias, delimitando aquellas vinculadas con las políticas financieras de aquellas asociadas a la gestión empresarial. De responder a ambos objetivos podrían surgir conflictos de intereses.

Una buena experiencia ha sido la implementación del Sistema Nacional de Control Interno dirigido desde una única entidad gubernamental (Contraloría de la República) directamente subordinada al Consejo de Estado y a la Asamblea Nacional (Ley N°. 107/2009). Este sistema ha permitido perfeccionar las prácticas contables y financieras de las empresas y unidades presupuestadas, ha elevado la cultura económica y ha profesionalizado los mecanismos de auditoría y control gubernamental, contribuyendo a la transparencia y la eficiencia en el uso de recursos públicos. Además ha sido un mecanismo eficaz y creíble contra la corrupción.

3. Algunas Recomendaciones: Reforma Institucional y Objetivos Macroeconómicos

Sin ánimo de abarcar las múltiples dimensiones de una estrategia de crecimiento y estabilidad macroeconómica es pertinente, a la luz de lo discutido, enfatizar en que la implementación de políticas económicas no puede ocurrir al margen de los marcos institucionales y la estructura de incentivos. Ignorar ello puede conducir a constantes revisiones de políticas calificadas *a priori* de fracasadas, soslayando la importancia de evaluarlas en el contexto de las reglas del juego bajo las que operan.

En esta dirección se discuten algunas recomendaciones encaminadas a cerrar brechas institucionales que hoy vulneren los objetivos macroeconómicos tanto de crecimiento como de la propia estabilidad, pero especialmente se insiste en la consistencia de las medidas.

17 No obstante enfrenta muchas deficiencias vinculadas esencialmente a la digitalización en el sector bancario.

3.1 Crecimiento económico y marco institucional

Hay al menos tres condiciones necesarias desde la perspectiva institucional para superar las actuales trayectorias de crecimiento económico. La primera, implica que el sistema de precios desempeñe el rol que le corresponde en el sistema económico. La segunda, consiste en reformular las reglas del juego bajo las cuales deben establecerse las relaciones entre las empresas y el Estado en el nuevo modelo de gestión, materializadas en un sistema de normas y formas organizacionales consistentes. La tercera, es la estabilidad macroeconómica. En todos los frentes mencionados se han observado acciones en los últimos años, dentro de ellos los más importante se resumen en el recuadro 1.

Las dos primeras condiciones exigen una impostergable reforma estructural que movilice incentivos macro y microeconómicos a favor de la productividad y competitividad del sector productivo. En consecuencia, y en sintonía con la nueva conceptualización de la relación entre mercado y planificación, también se requiere revisar las estructuras alternativas de organización para planificar y monitorear el desempeño económico.

El primer paso para corregir los precios relativos es la unificación monetaria, la devaluación del tipo de cambio empresarial y la integración paulatina de los mercados. Varios ejercicios empíricos que simulan devaluaciones del tipo de cambio, ponen en evidencia el sistema de subsidios cruzados que penaliza a las empresas más dinámicas (León e Hidalgo, 2014 y Doimeadiós e Hidalgo, 2011a y 2011b). La unificación monetaria es además clave para poder emprender cualquier programa de modernización productiva de las empresas y de apoyo al crecimiento, especialmente al sector exportador y a las cadenas productivas domésticas.

Pero no basta con la unificación monetaria, el sistema de precios deberá sustentarse en el desarrollo de mercados adecuadamente regulados, fruto de políticas públicas y marcos institucionales coherentes con los objetivos económicos y sociales del modelo socialista. Crear mercados no es sinónimo de liberalizar precios y traspasar formas productivas estatales a formas no estatales. No es de esperar reacciones automáticas e inmediatas para alcanzar los objetivos deseados, en el contexto de un marco institucional aún en construcción y sobre todo considerando un historial de escasa actuación de los mercados y sus instituciones.

Recuadro 1

PRINCIPALES MEDIDAS ADOPTADAS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LOS LINEAMIENTOS DE LA POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL

- Ampliación de formas productivas no estatales (sector privado y cooperativo) y marcos legales para su desarrollo. Se aprobaron más de 181 categorías. Decreto Ley N°. 284. Resoluciones: N°. 516/2011 del MINCIN, N°. 409 del MFP y N°. 46 del MTSS.
- Ampliación de derechos de propiedad de familias (viviendas y autos) mediante autorización para compra y venta. Decreto N°. 292 del Consejo de Ministros y Decreto Ley N°. 288.
- Ampliación del sector cooperativo hacia los sectores de servicios, además del industrial y agropecuario. Decreto Ley N°. 305 y N°. 306 del Consejo de Estado.
- Nueva Ley de Inversión Extranjera. Ley N°. 118, Decreto Ley N°. 325/2014, Resoluciones N°. 128 y N°. 129 del MINCEX, Resoluciones N°. 46 y N°. 47 del BCC, Resolución N°. 16 del MTSS.
- Creación de Zona Especial del Mariel. Decreto Ley N°. 313 del Consejo de Estado.
- Autorización de ventas directas de productos agropecuarios de formas no estatales a los hoteles en CUP tomando como referencia una tasa de cambio más favorable. Resoluciones N°. 581/2013 del MINAGRI, N°. 352 del MFP y N°. 137 del MINTUR.
- Ampliación de marcos legales y regulatorios para transacciones directas entre compañías estatales y formas no estatales.
- Reordenamiento y fusiones de la estructura organizativa de los Ministerios Ramales y empresas estatales. Creación de OSDE tales como: Gecomex, AzCuba, BioCubafarma, Quimefa, entre otras.
- Incentivos salariales en la Zona Especial del Mariel y las empresas extranjeras y mixtas, tomando como referencia tasas de cambio favorables de 10 CUP/CUC y 2 CUP/CUC respectivamente. Resoluciones N°. 14/2014 y N°. 42/2014 del MTSS.
- Reestructuración del comercio mayorista (Resolución N°. 42) y nuevo sistema de comercialización de productos agropecuarios mayorista y

minorista con más apertura para la participación de formas productivas no estatales.

- Flexibilidad de objetos sociales y ampliación de actividades secundarias de las entidades públicas. Resolución N°. 134/2013 del MEP.
- Mayores facultades y autonomía empresarial para tomar decisiones de inversión y distribuir salarios. Resoluciones N°. 203/2014 MFP y N°. 17/2014 del MTSS.
- Incrementos salariales en sectores de salud y deporte. Resoluciones N°. 11/2013 y N°. 22-24/2014 del INDER.
- Anuncio de plan para convertir empresas estatales en más de 10 mil cooperativas entre 2015-17 (incluyendo todos los restaurantes).
- Ampliación de arrendamientos de tierras e inmuebles estatales por personas naturales. Se autoriza arrendamientos de locales administrados por inmobiliarias estatales.
- Nueva Ley Tributaria. Mayor protagonismo de ingresos tributarios, y principios de eficiencia y equidad. Ley N°. 113 del Sistema Tributario.
- Nueva política de precios y descentralización de precios mayoristas. Resolución N°. 38/2013 del MFP.
- Introducción de pagos de seguridad social para trabajadores del sector no estatal.
- Nuevo esquemas de subsidios a personas naturales para construcción de viviendas.
- Creación de fondos especiales para el desarrollo local a partir de tributos.
- Extensión de crédito al sector no estatal para la compra de insumos y bienes de capital, así como para la construcción y reparación de viviendas. Decreto-Ley N°. 289 del Consejo de Estado, Resoluciones N°. 99 y N°. 100/2011 del BCC.
- Creación de mercado interbancario. Resolución N°. 91/2011 del BCC.
- Medidas para fortalecer la disciplina financiera y fiscal con nuevas resoluciones que rigen las relaciones entre el Presupuesto y el Banco Central, así como entre este último y el sistema bancario.
- Anuncio de inicio de unificación monetaria y generalización de pagos en ambas monedas en red minorista al tipo de cambio de CADECA.

Desplegar un programa integral e intencionado dirigido a fomentar mercados para el desarrollo es un proceso complejo que, definitivamente, involucra tiempo y un pensamiento conceptual y estratégico coherente con los propósitos de la actualización del modelo.

Tal programa debe contemplar ingredientes hoy insuficientes en las políticas aplicadas, tales como: leyes para respaldar reglas claras y estables sobre los derechos de propiedad (social o privada¹⁸), incentivos a estructuras de mercado eficientes, mecanismos de coordinación y consolidación de acuerdos institucionales, sistemas de información transparentes y eficientes, instrumentos de mitigación de riesgos y costos de transacción, entre otros. En un plano concreto, especial prioridad debe recibir el programa de modernización productiva basado en incentivos a las exportaciones, a la inversión de calidad y al fortalecimiento de infraestructura; apoyo a cadenas productivas (especialmente de alto valor agregado) con la participación de todas las formas de propiedad; alianzas entre el sector público y privado a favor de objetivos comunes, eliminando cuellos de botella como los asociados al acceso de productores a mercados de insumos y de capital. Las aspiraciones de crecimiento y exportación no pueden ser deseos expresado en indicadores del plan —que al no cumplirse añaden costos en términos de credibilidad—, deben ante todo basarse en programas de incentivos y mecanismos económicos.

Otras medidas para mejorar el funcionamiento de los mercados a impulsar, están asociada a levantar paulatinamente barreras a la entrada (formales o informales) de productores o comercializadores, favorecer las economías de escalas y desarrollar el crédito e instrumentos modernos de pagos hacia el sector productivo, así como promover nuevas formas productivas de gestión (cooperativas de segundo grado, autogestión, pequeña y mediana empresa). Por último, resulta esencial fortalecer la institucionalidad para el desarrollo de nuevos emprendimientos productivos en todas las formas de propiedad. Esto significa fortalecer capacidades para identificar y apoyar actividades innovadoras, facilitarle información, reducir sus costos, beneficiarlas con programas de asistencia técnica y capacitación, e incentivos a la innovación y asimilación de nuevas tecnologías.

18 Parte de la propiedad social se gestiona por formas no estatales.

El modelo de gestión de las empresas públicas y su relación con el Estado, debe continuar siendo centro de atención. La difusa frontera entre los roles de propietario y gestor del Estado, ha conducido a la generalización de garantías implícitas, agudizando problemas de riesgo moral, y ha creado incentivos perversos para el crecimiento. El Estado actúa de manera automática como prestamista de última instancia ante lo cual la responsabilidad de la empresa pierde relativa importancia.

En este sentido urge introducir una nueva ley de empresa pública y marcos regulatorios y jurídicos con cambios en las reglas del juego, que refuerce el respeto a los contratos. Estos deben abarcar temas como la definición de derechos de propiedad y gestión, las relaciones contractuales entre ambos, la definición de grado de descentralización empresarial y la autonomía para funcionar en entornos de mayor desarrollo de los mercados; las reglas de entradas, permanencia y liquidación de empresas; y los mecanismos eficiente de resolución de controversias. Uno de los principales retos consiste en diseñar un sistema de incentivos que al tiempo de favorecer la eficiencia y la estabilidad financiera, proteja al Estado *ex ante* de pérdidas patrimoniales derivadas de posibles bancarrotas de las empresas. En otras palabras, un modelo donde el **contrato económico** obligue a internalizar tanto los beneficios como los costos y los riesgos para el gestor, y sustituya el **contrato implícito** que ha caracterizado las relaciones entre estos actores. De lo contrario, será muy difícil eliminar en la práctica las conductas de ablandamiento financiero y fiscal.

La organización de la industria del turismo desde sus orígenes en la década de los noventa podría ser un buen punto de partida. Si bien susceptible de ser mejorada, incorporó una mezcla de ingredientes exitosos: (i) las empresas se organizan en cadenas cuya administración responde a contratos con el propietario; (ii) se compite por calidad, precio y diferenciación de productos; (iii) es un sector expuesto a la competencia internacional; (iv) opera bajo esquemas de propiedad estatal y mixta, así como contratos de administración con empresas extranjeras líderes en el mercado internacional; (v) recientemente se incorporan a la actividad de manera paulatina nuevos actores no estatales; (iv) son más nítidas las fronteras entre el Ministerio (función reguladora) y las cadenas (gestoras); (vii) los precios se fijan en base a consideraciones de mercado pero al propio tiempo hay políticas regulatorias para favorecer

la coordinación; y (viii) opera bajo esquemas financieros más flexibles (aunque aún insuficientes).

De otro lado, hay que conceptualizar el rol de la planificación y regulación en el modelo económico resolviendo aspectos claves. La planificación debe fortalecer su capacidad de proyección estratégica en un horizonte plurianual y, en el corto plazo, enfatizar en la planificación financiera a través de sólidos presupuestos y eficiente ejecución. Hacia el sector empresarial la planificación debe ser una herramienta para definir metas sobre un sistema de indicadores directivos coherentes con la ley de empresa. La regulación debe definir aspectos tales como: grado de centralización y descentralización de las inversiones, acceso a la divisa, balance entre precios desregulados y regulados, estructuras de mercados eficientes y formas organizacionales funcionales a ellas, entre otros. Hay múltiples evidencias en estudios sobre el ciclo económico de la presencia de una correlación positiva entre períodos de descentralización y crecimiento económico (Doimeadiós, 2007).

La estructura organizacional del Estado deberá ser consistente con la configuración del modelo económico. La preocupación acerca de la excesiva carga fiscal que impone, desencadena en ocasiones procesos de racionalización que reducen los presupuestos y restringen las capacidades para ejercer los mandatos. Desde una visión institucional lo relevante es alinear las entidades con las modificaciones de las reglas del juego, tales como: el mayor grado de descentralización, los nuevos actores, los cambios en el modelo de gestión, el nuevo tipo de planificación, el mayor desarrollo de mercados, entre otras. Posteriormente deberán desaparecer o transformarse algunas instituciones y surgir otras en correspondencia con las necesidades del modelo de gestión. Por ejemplo, difícilmente se justifique hoy una estructura territorial en la agricultura que pudo ser funcional a un modelo centralizado estatal y, en cambio, son obvias las ausencias institucionales para liderar una estrategia de desarrollo integral del sector. De manera general, en correspondencia con la declaración oficial de elevar la participación significativa en los niveles de actividad y empleo de las formas no estatales, deberán observarse cambios significativos en el marco jurídico y los dispositivos organizaciones nacionales y locales. Muy especialmente deben fortalecerse los grados de autonomía de los gobiernos locales, traspasándole parte de las funciones hoy ejercidas por delegaciones ministeriales en los territorios.

Las mayores facultades otorgadas al sector empresarial deberán reflejarse en cambios legislativos y organizacionales para que puedan ser viables. De otro lado, con el objetivo de separar las funciones estatales de las empresariales ha comenzado recientemente un proceso de restructuración y fusión de los Ministerios Ramales (ver recuadro 1) y de algunas empresas en las OSDE. Este modelo si bien justificable en algunas industrias, podría ser contraproducente en términos de eficiencia técnica y económica para otras. Por consiguiente sería recomendable evitar una innecesaria concentración de la producción y especialmente conductas inerciales de centralización, a través de técnicas de regulación.

En otro plano de análisis, potenciar el crecimiento fomentando actividades de mayor valor agregado justificaría la creación de una agencia nacional de innovación que abarque a todos los actores productivos y sociales, cubriendo un vacío institucional para el desarrollo (Cribeiro e Hidalgo, 2010). También, el propósito de fomentar cadenas productivas más eficientes o incentivar segmentos de mayor valor agregado, involucra una revisión del alcance de las actividades y las escalas productivas hoy admitidas en las formas no estatales; así como de los tipos de organizaciones estatales y no estatales. En otras palabras, resulta inconsistente y en todo caso contrario al crecimiento, transferir más del 30% del empleo a un sector no estatal que en su generalidad dada la legalidad vigente, funciona con lógicas de economía familiar marginadas del acceso a mercados de insumos y de capital. La pequeña y mediana empresa en formas no estatales, en un ambiente competitivo y adecuadamente regulado, podría tener beneficios en términos de eficiencia y precios. Asimismo, generaría incentivos a la innovación y así al incremento de productos y servicios de mayor valor agregado.

En definitiva, el énfasis de la restructuración organizacional debe trasladarse a temas más esenciales, como las nuevas instituciones para construir un adecuado sistema de incentivos, la nítida definición de las funciones de las organizaciones, la consolidación de capacidades para conducir las políticas y elaborar las bases jurídicas, la introducción de mecanismos más transparentes y sistemáticos de rendiciones de cuenta, la reducción de márgenes de discrecionalidad construyendo sólidas bases jurídicas, entre otros.

En general, siendo consecuente con la idea de un modelo con mejor balance entre plan y mercado, se visualiza un aparato administrativo

más ligero y eficiente, que se apoye en el uso generalizado de las nuevas tecnologías de la información, y un mayor énfasis en un sistema de incentivos consistente.

3.2 Estabilidad macroeconómica, reforma estructural e institucional

El principal conflicto para lograr la estabilidad macroeconómica ha sido de carácter fiscal. Primero por el persistente desbalance entre la trayectoria del gasto público y el ahorro productivo doméstico para sostenerlo, fuente recurrente de tensión financiera y desequilibrio estructural. Ciertamente, aunque la relación déficits fiscales-PIB se mantiene en rangos aceptables, la presencia de cuasifiscalidad, los consecutivos problemas de convertibilidad, desabastecimiento, tensiones de liquidez para servir compromisos financieros, así como los reducidos niveles de inversión productiva y deterioro generalizado de infraestructura; muestran dificultades para superar las sendas de crecimiento. Segundo, porque los arreglos institucionales para corregir los desequilibrios son en la práctica **blandos**, derivando en una persistente pérdida de poder adquisitivo de la moneda y en un deterioro de sus funciones.

La velocidad y tipo de ajuste fiscal es ante todo un problema de economía política. Es obvio que la complejidad para implementar la unificación monetaria, una nueva ley de empresa o endurecer los arreglos monetarios y fiscales, no es sólo técnica sino fundamentalmente política. De otro lado, exigir nuevas reglas en condiciones de un sistema de precios distorsionado y la coexistencia de rígidas regulaciones administrativas, no sólo es ineficaz sino que puede asfixiar a empresas con oportunidades. Por lo tanto la secuencia del programa de transformaciones (coherencia temporal) no es trivial.

Un primer paso es avanzar más rápidamente en la reforma estructural y en una política intencionada de inserción comercial y financiera externa, de manera de flexibilizar el imprescindible ajuste fiscal en el corto y mediano plazo, así como evitar comprometer fuentes de crecimiento de largo plazo.

La reforma estructural, ya iniciada, debe ser más profunda para favorecer la modernización e innovación, pero también para lograr un mejor

balance entre transformaciones en el sector real y financiero y entre las políticas financieras y las políticas macroeconómicas. En otras palabras, se requiere fortalecer el rol del sistema financiero en la economía. De un lado, no puede aspirarse a una reactivación sin una adecuada institucionalidad financiera que apoye al sector productivo y garantice amplio acceso a servicios de calidad a través de la informatización generalizada. El crédito es esencial para apoyar la reactivación y favorecer tanto la eficiencia como la equidad (posibilidad de acceso a financiamiento), como también los programas de cultura financiera y buenas prácticas. Es posible que se justifique una banca de desarrollo especializada en microcrédito y otros incentivos orientados a fomentar las nuevas formas productivas y emprendimientos.

Además, el crecimiento exige el desarrollo de instrumentos e incentivos para captar ahorro interno y externo de más largo plazo. En este sentido, es crucial por ejemplo captar los fondos externos que hoy están financiando la mayor parte de los emprendimientos al margen del sistema bancario doméstico, especialmente en un escenario de normalización de las relaciones con EEUU. Las asimetrías entre el desarrollo de nuevas formas no estatales y el desarrollo del sistema financiero pueden generar incentivos para el florecimiento de mercados financieros paralelos. Finalmente, será necesario alinear los precios claves para el desarrollo de los mercados de dinero, divisas y crédito, por lo que paulatinamente deberán sustituirse las actuales tasas administradas por tasas reguladas en base a las condiciones de estos mercados.¹⁹ A estos fines también habrá que eliminar la actual segmentación del sistema bancario y fortalecer su orientación empresarial, así como los dispositivos de regulación y supervisión bancaria.

Retomando la discusión sobre el dilema fiscal, si bien la reactivación económica y la suficiencia fiscal son dos ingredientes básicos para evitar ajustes excesivos, sostener la actual trayectoria del gasto público precisa también reducir estructuras burocráticas y subsidios innecesarios al sector productivo, mediante una reestructuración de las organizaciones del Estado y las empresas públicas.

¹⁹ Muy relevante en el contexto de emisión de deuda pública, pues de no estar alineada la estructura de tipos de interés se toma el riesgo de transferir subsidios implícitos a través de tasas de interés reales negativas (Hidalgo y Cribeiro, 2014).

Sin embargo, es difícil completar una reforma fiscal sin eliminar la dualidad monetaria. Corregir el tipo de cambio y alinear el sistema de precios es la única vía para evaluar en forma realista la posición financiera de las empresas y distinguir aquellas con problemas de liquidez de otras con problemas de solvencia y así implementar paulatinamente un programa de reconversión industrial hacia actividades y formas productivas de mayor productividad. Al propio tiempo, la mayor transparencia facilitaría atender oportunamente los potenciales costos sociales de dicho proceso. El programa de reconversión es también una condición necesaria para consolidar un marco legal y regulatorio que garantice de manera efectiva la disciplina financiera y fiscal, eliminando las actuales prácticas de ablandamiento y cuasifiscalidad.

Siendo la unificación monetaria un punto neurálgico del programa económico, ha sido también fuente de múltiples debates técnicos. Cualquiera que sea el camino, la apuesta a una única moneda dependerá de la capacidad para “afianzar la estabilidad de largo plazo, sobre sus dos pivotes más importantes: la disciplina financiera y fiscal” (Doimeadiós e Hidalgo, 2011a y 2011b). Sólo así el dinero doméstico podrá cumplir plenamente sus funciones. El caso cubano muestra que la dualidad monetaria y los controles, han sido recurrentemente sustitutos de la devaluación –primero del peso y luego del CUC– ante la pérdida de convertibilidad y deterioro de las funciones básicas de las dos monedas domésticas. Como deja clara la experiencia, las implicaciones de tal situación fueron más allá del sector monetario, incidiendo negativamente en el sector real de la economía.

Con la unificación monetaria se podrán también unificar presupuestos y así asignar más eficientemente los recursos. Asimismo, el mayor protagonismo de los mercados permitirá transmitir más información para combinar mecanismos de regulación directa e indirecta. En consecuencia, este proceso debe acompañarse de un reordenamiento del aparato estatal encargado de la gestión macroeconómico, a fin de alinear las diferentes funciones del Estado con las adecuadas formas organizacionales. Deben establecerse, también, reglas claras y explícitas para definir la trayectoria del gasto fiscal y, especialmente, diseñarse mecanismos eficientes de ejecución y control. Los recurrentes ajustes al plan y las desviaciones del gasto público ejecutado respecto al aprobado tienen consecuencias nocivas para la eficiencia y el equilibrio monetario de

.....

corto plazo, pero sobretodo afecta la credibilidad de las políticas y la eficacia en términos de costos burocráticos del aparato de regulación central del Estado.

Será necesario perfeccionar los diseños de políticas macroeconómicas una vez superadas las fuentes estructurales de desequilibrios y la dualidad monetaria. Focalizarse más en la evaluación de impactos y eficacia, en términos de objetivos finales, que en la rendición de cuentas centrada en la descripción de las medidas tomadas (estas son instrumentos o medios para alcanzar los objetivos). Sin restar importancia a la consolidación del esquema de emisión de deuda pública, es conveniente fijar metas plurianuales de saldo fiscal compatibles con el equilibrio macroeconómico, basadas en criterios de estabilidad monetaria y sostenibilidad de la deuda. El uso de instrumentos de deuda pública interna o externa para financiar déficits fiscales ofrece mayores grados de libertad para administrar los equilibrios macroeconómicos intertemporalmente y ejercer la función de estabilización de la política fiscal. Pero, también, involucra riesgos, al introducir un componente heredado del gasto y vulnerabilidad a shocks de tipos de interés y tasas de cambio, que habrá que mitigar. Por consiguiente, debe incorporarse un marco prudencial de gestión de deuda pública y de coordinación de políticas (monetaria, cambiaria y fiscal).²⁰ Considerando las actuales restricciones de financiamiento externo, la adecuada administración de la deuda debe evitar que señales de incumplimiento encarezcan el costo del financiamiento y redunden en problemas de solvencia.

Finalmente, cerrar la brecha de ahorro e inversión, requerida para el crecimiento, supone desde el punto de vista institucional construir una estrategia de inserción comercial y financiera para atraer flujos de financiamiento externo. Sin dudas la nueva Ley de Inversión Extranjera constituye un importante paso en esta dirección pero no es suficiente atendiendo el relativo desconocimiento de los actores internacionales del mercado cubano. La estrategia debe prever acciones internas y externas no sólo para atraer los flujos sino también para garantizar su eficiente canalización hacia la inversión y la promoción de exporta-

20 En Hidalgo y Doimeadiós (2013) se presenta una propuesta de indicadores para evaluar la sostenibilidad de la deuda en Cuba, considerando las peculiaridades de dolarización parcial y el descalce de monedas.

ciones, fortaleciendo las redes institucionales. Se han dado pasos para consolidar los dispositivos y políticas de promoción de exportaciones e inversión y acompañar a la inversión extranjera,²¹ pero habrá que seguir avanzando. Paralelamente es esencial desarrollar el sistema bancario doméstico e implementar una adecuada regulación y supervisión financiera consistente con la mayor apertura externa.

La inversión extranjera directa (IED) se ha identificado como una de las principales fuentes para apoyar el crecimiento económico. De hecho se presentó una cartera de oportunidades por más de 8.000 millones de dólares, a partir del anuncio de la necesidad de requerimientos de más de 2.000 millones de dólares anuales de inversión para sostener crecimientos del producto interno bruto (PIB) superiores al 4% anual. La apuesta por la IED debe atender especialmente algunos obstáculos como los actuales mecanismos de aprobación, los altos costos de operación e instalación, los problemas de información y conectividad, las peculiaridades del sistema de contratación de la fuerza de trabajo y, particularmente, los problemas que afectan la estabilidad del sistema de pagos en el circuito de asociaciones con empresas extranjeras o establecidas en Cuba. Estas iniciativas deberán acompañarse de una política estricta de cumplimiento de obligaciones así como de esquemas financieros que garanticen la convertibilidad de los flujos monetarios, como requisitos básicos de credibilidad de la política. Conjuntamente con estos esfuerzos hay que atraer otras fuentes de financiamiento de largo plazo en los mercados financieros internacionales, así como diseñar una política explícita de inserción en los organismos financieros internacionales y, en especial, regionales.

Construir la estrategia de inserción internacional es uno de los principales retos a futuro y no puede verse al margen de la discusión anterior sobre las transformaciones estructurales e institucionales domésticas. Hay señales alentadoras atendiendo a la prioridad política del proceso de perfeccionamiento del modelo económico y al escenario más favorable de las relaciones externas de Cuba. En efecto, el país ha realizado importantes esfuerzos para mejorar las finanzas externas a través de la

21 Recientemente se ha dinamizado la Oficina de Promoción de Exportaciones (PRO-CUBA) con nuevas funciones y atributos, así como la Oficina de la Zona Especial del Mariel para promover la IED.

reducción de préstamos vencidos, renegociaciones de adeudos significativos con importantes socios comerciales y con el Club de París, negociaciones para acceder a importantes flujos de créditos de gobiernos (Rusia, España, entre otros), así como los primeros pasos para la normalización de las relaciones con EEUU (Rodríguez, 2015).

El conjunto de recomendaciones antes expuestas refuerzan la idea de la importancia de la perspectiva institucional dentro del programa económico de los Lineamientos (en el recuadro 2 se detallan por tópicos). Profundizar en ella no sólo podría mejorar la consistencia entre los componentes del programa económico, sino también evitar retrocesos sustentados en evaluaciones erróneas de medidas que, bajo entornos institucionales propicios, podrían ser exitosas para alcanzar los objetivos propuestos.

En síntesis, el mensaje principal de este trabajo apunta a evitar diseñar políticas al margen de los contextos institucionales avanzando iterativamente en ambos planos. Muchas lecciones podemos aprender de las buenas y malas prácticas de la experiencia internacional. Quizás la más importante que no hay **mejores diseños a priori**, sino programas coherentes que lograron consolidar una sólida institucionalidad para elevar la eficacia de las políticas económicas y sociales. En otras palabras “la no incorporación del análisis institucional puede conducir a una interpretación ilusoria de las opciones de políticas que puedan ser efectivamente viables y convenientes” (Bergara, 2015).

Recuadro 2

PROPUESTAS: INCENTIVOS E INSTITUCIONALIDAD

PROPUESTAS	INCENTIVOS E INSTITUCIONALIDAD	BENEFICIOS POTENCIALES NETOS	CONSISTENCIA: CONTRIBUCIONES DEL RESTO DE LAS MEDIDAS
Unificación monetaria	Moneda única, unificación de mercados, devaluación del tipo de cambio empresarial y creación de mercado cambiario empresarial, programa de convergencia hacia un único tipo de cambio, y diseño de esquema cambiario único.	Alinear sistema de precios relativos con impactos favorables sobre la eficiencia. Transparencia financiera y fiscal. Eliminar cuasifiscalidad. Dinero y precios recuperan sus funciones. Fortalece planificación y eficiencia en asignación de recursos. Incentivo al sector exportador y a cadenas productivas domésticas.	Reconversión industrial y programa de modernización: complementos para minimizar <i>shock</i> sobre balances empresariales por descalces de monedas. Estructuras de mercados eficientes y control sobre algunos precios claves, podría mitigar impactos inflacionarios por la vía de los costos.
Reconversión industrial	Redimensionar y reconvertir empresas públicas. Subsidios selectivos a empresas estratégicas y apoyo temporal a empresas con oportunidades. Mayor apertura y escala para formas productivas no estatales. Descentralización de comercio exterior.	Eficiencia económica y competitividad en el sector empresarial. Favorece a sectores dinámicos. Libera carga fiscal de subsidios. Mayor base tributaria.	Sin unificación se dificulta evaluar la situación económica real de las empresas. La modernización productiva complementa el proceso de reconversión y reduce costos recesivos de dicho proceso.

PROPUESTAS	INCENTIVOS E INSTITUCIONALIDAD	BENEFICIOS POTENCIALES NETOS	CONSISTENCIA: CONTRIBUCIONES DEL RESTO DE LAS MEDIDAS
Ley de empresas y cooperativas	Definiciones de derechos de propiedad y gestión, así como obligaciones con el Estado. Arreglos institucionales para separar propiedad y gestión. Descentralización empresarial y mayor autonomía en contexto de mercado. Procedimientos de entrada y liquidación de empresas públicas. Mecanismo eficiente de resolución de controversias.	Elimina ablandamiento fiscal y financiero. Elimina cuasifiscalidad. Eleva eficacia de políticas macroeconómicas.	La unificación monetaria y la reconversión son condiciones necesarias para su viabilidad.
Programa de modernización productiva	Programa de incentivos a la inversión productiva y capacitación en evaluación de proyectos. Programa de incentivos y financiamiento para recuperación de infraestructura, innovación y cadenas de alto valor agregado. Amplio acceso al crédito. Desarrollo de mercados mayoristas y cadenas de suministros (operadores logísticos). Promoción de nuevas formas productivas: autogestión, cooperativas de segundo grado, pequeña y mediana empresa. Dispositivos de interfase para resolver problemas de información. Incentivos para el desarrollo de servicios profesionales hacia sector productivo. Dispositivos públicos para el desarrollo y apoyo a emprendimientos en todas las formas productivas.	Impactos positivos sobre producción y estabilidad de precios. Eficiencia económica y competitividad. Creación de puestos de trabajo de calidad. Impulso al crecimiento en base a sector moderno e innovador.	La unificación monetaria y el desarrollo del sistema financiero, son premisas para su viabilidad. Requiere estrategia de financiamiento externo y en particular flujos de IED.

PROPUESTAS	INCENTIVOS E INSTITUCIONALIDAD	BENEFICIOS POTENCIALES NETOS	CONSISTENCIA: CONTRIBUCIONES DEL RESTO DE LAS MEDIDAS
<p>Desarrollo del sistema financiero</p>	<p>Reestructurar sistema bancario y eliminar segmentación. Enfoque empresarial de bancos sujeto a nueva ley de empresa. Reglas claras ante insolvencia. Sustituir tasas administradas por tasas reguladas en base a condiciones del mercado de dinero y crédito. Amplio acceso a servicios. Informatización acelerada y modernización del sistema de pagos. Desarrollo de instrumentos de captación de ahorro de mediano y largo plazo. Fomento de fondos de inversión y otros instrumentos. Banca de Desarrollo: microcrédito y otros incentivos orientados especialmente a la pequeña y mediana empresa, y cooperativas, en coordinación con agencia gubernamental para el desarrollo. Programa de cultura financiera. Fuerte sistema de regulación y supervisión bancaria. Enfoque micro y macro prudencial para tratar riesgo sistémico.</p>	<p>Disciplina financiera. Estabilidad en el sistema de pagos. Eficiencia en asignación de recursos. Reducción de costos de transacción e información. Apoyo al crecimiento. Bancarización de flujos de remesas para financiar proyectos productivos.</p>	<p>Unificación monetaria y ley de empresas, son condiciones necesarias. La reconversión y modernización productiva son complementos importantes.</p>

PROPUESTAS	INCENTIVOS E INSTITUCIONALIDAD	BENEFICIOS POTENCIALES NETOS	CONSISTENCIA: CONTRIBUCIONES DEL RESTO DE LAS MEDIDAS
Políticas macroeconómicas	<p>Alinear objetivos con instituciones: centrar funciones y responsabilidades. Unificar balances fiscales. Focalizar en objetivos finales: crecimiento, empleo y salario real, estabilidad monetaria y cambiaria y sostenibilidad del déficit y deuda. Minimizar monetización. Desarrollar instrumentos de política monetaria y fiscal, así como mercado monetario, de divisas y de deuda. Énfasis en metas pluri- anuales y equilibrio general. Reducir gasto público no social. Entidad gubernamental de coordinación de planificación fiscal y financiera BCC-MFP-MEP (incluyendo diseño y ejecución). Unidad especializada de administración de deuda pública en MFP en coordinación con el BCC.</p>	<p>Elevar eficacia de las políticas en términos de objetivos macroeconómicos. Mayor consistencia con la planificación. Corregir precios claves: tipo de interés y tasa de cambio. Fortalece disciplina fiscal y monetaria</p>	<p>Reconversión, modernización productiva, y ley de empresas; facilitan ajuste y disciplina fiscal y monetaria. Unificación monetaria es una premisa para elevar eficacia de las políticas macroeconómicas.</p>

PROPUESTAS	INCENTIVOS E INSTITUCIONALIDAD	BENEFICIOS POTENCIALES NETOS	CONSISTENCIA: CONTRIBUCIONES DEL RESTO DE LAS MEDIDAS
Planificación y regulación	<p>Planificación: proyección estratégica de horizonte plurianual. Énfasis en planificación financiera. Planificación material sólo de recursos estratégicos. Sólidos presupuestos anuales y prioridad a su ejecución. Selección de indicadores directivos para empresas públicas coherentes con ley de empresa. Marco contractual para respaldarlo.</p> <p>Regulación: Generalizar precios por acuerdos y seleccionar precios regulados para productos y servicios estratégicos. Direcciones especializada en: regulación de empresas estratégicas, defensa de competencia (segmentos seleccionados). Revisión de formas organizacionales de empresas (OSDES) en base a criterios técnicos productivos y de eficiencia económica.</p>	<p>Adeuar la planificación a entorno de mayor protagonismo de mercado y descentralización. Perfeccionar métodos y mejorar fundamentación de planes. Reducir prácticas burocráticas. Convertir el plan en un instrumento eficaz de política económica. Reducir desviaciones respecto a cifras planificadas. Alinear objetivos macro y microeconómicos. Elevar la eficiencia económica a través de mecanismos directos e indirectos complementarios.</p>	<p>La corrección de precios relativos a través de la unificación y la nueva política de precios, ofrece bases objetivas para argumentar los planes. La unidad fiscal favorece el papel del presupuesto en el proceso de asignación de recursos. La descentralización empresarial y el resto de las medidas vinculadas a las empresas públicas, constituyen premisas para un nuevo enfoque de la planificación empresarial. Eliminar poder de mercado es una premisa para diversificar oferta, elevar calidad y mejorar eficiencia del sistema de precios.</p>

PROPUESTAS	INCENTIVOS E INSTITUCIONALIDAD	BENEFICIOS POTENCIALES NETOS	CONSISTENCIA: CONTRIBUCIONES DEL RESTO DE LAS MEDIDAS
Administración pública	Redimensionar estructuras burocráticas. Delimitar funciones de organismos globales y ministerios ramales y trasladar parte a organismos locales y empresas. Fortalecer agencias de regulación y autonomía de administraciones locales. Generalizar evaluación del desempeño en base a metas. Fortalecer las instancias gubernamentales de coordinación de políticas. Generalizar prácticas de gobierno electrónico.	Libera recursos fiscales para la inversión. Eleva eficacia de las políticas públicas nacionales, ramales y locales. Coherencia entre contexto institucional, planificación, políticas macroeconómicas y regulación. Mejorar transparencia, participación y eficiencia de la administración pública.	
Estrategia de inserción externa	Inserción en organismos financieros internacionales. Esquema financiero para IED (con-vertibilidad). Sistema de ventanilla única para IE y actividades de comercio exterior. Reducir costos operacionales y de transacción: conectividad, empleadoras, rentas, costo medios de transporte, entre otros.	Eleva competitividad y capacidad exportadora. Captar financiamiento externo. Elevar eficacia de inversión productiva. Favorecer transferencia tecnológica y acceso a materiales y productos más eficientes. Favorecer cadenas de valor.	Viabilidad al ajuste fiscal, unificación monetaria, y modernización productiva. Alivia finanzas externas completando brecha entre déficit requerido y capacidad de endeudamiento

PROPUESTAS	INCENTIVOS E INSTITUCIONALIDAD	BENEFICIOS POTENCIALES NETOS	CONSISTENCIA: CONTRIBUCIONES DEL RESTO DE LAS MEDIDAS
<p>Agencia nacional de innovación y estrategia de capital humano</p>	<p>Consolidar sistema nacional de innovación. Incentivos a programas de investigación y cadenas de conocimiento. Eficiente mecanismo de financiación de la ciencia. Canalizar flujos de cooperación internacional para el desarrollo de la ciencia e innovación. Fortalecer redes entre centros de investigación, universidades y empresas. Apoyo a empresas de alta tecnología. Introducir incentivos tributarios y financieros para la innovación. Desarrollar programa de incentivos al capital humano. Estimular alianzas público-privadas para innovación. Potenciar centros tecnológicos (parques científicos y tecnológicos). Acelerar informatización de la sociedad.</p>	<p>Consolidar las bases del crecimiento de largo plazo aprovechando las ventajas de calificación, así como el desarrollo alcanzado en algunas áreas de la ciencia. Recuperar la contribución del capital humano al crecimiento. Elevar la complejidad tecnológica del PIB y las exportaciones, y así los niveles de competitividad.</p>	<p>La corrección del sistema de incentivos del sector productivo y hacia el segmento de calificación, resulta imprescindible.</p>

Bibliografía

- Banco Central de Cuba (BCC): Resoluciones y Decretos. Varias publicaciones 2011-15.
- Bergara, M. (2015): “Las instituciones y los procesos económicos”, en Bergara, M. y V. Hidalgo (comp.): *Transformaciones económicas en Cuba: Una perspectiva institucional*, Universidad de la Habana, Departamento de Economía-FCS-UdelaR, Montevideo.
- Cribeiro, Y. y V. Hidalgo (2010): “Fuerza de trabajo calificada. Determinantes de su contribución al crecimiento en Cuba”, en *Revista Investigación Económica*, N°. 1 y 2, pp. 167-190, La Habana.
- Doimeadiós, Y. (2007): “El crecimiento económico en Cuba: un análisis desde la productividad total de los factores”, Tesis en opción al grado científico de Doctor en Ciencias Económicas, Facultad de Economía, Universidad de La Habana.
- Doimeadiós, Y. y V. Hidalgo (2011a): “Dualidad monetaria de la economía cubana. Retos de política económica”, en Doimeadiós, Y.; V. Hidalgo, G. Licandro y J.A. Licandro (2011): *Políticas macroeconómicas en economías parcialmente dolarizadas. La experiencia internacional y de Cuba*, Universidad de la Habana y Departamento de Economía, FCS, UdelaR, Montevideo.
- Doimeadiós, Y. y V. Hidalgo (2011b): “Hacia la unificación monetaria en Cuba”, en Doimeadiós, Y., V. Hidalgo, G. Licandro y J.A. Licandro(2011): *Políticas macroeconómicas en economías parcialmente dolarizadas. La experiencia internacional y de Cuba*, Universidad de la Habana y Departamento de Economía, FCS, UdelaR, Montevideo.
- Doimeadiós, Y., V. Hidalgo, G. Licandro y J.A. Licandro (2011): *Políticas macroeconómicas en economías parcialmente dolarizadas. La experiencia internacional y de Cuba*, Universidad de la Habana y Departamento de Economía, FCS, UdelaR, Montevideo.
- Gaceta Oficial de la República de Cuba: Varias publicaciones.
- Hidalgo, V. (2008): “De la dolarización a la unificación monetaria en Cuba”, en *Revista Economía y Desarrollo*, N°. 1 Vol. 143, enero-junio 2008.
-

- Hidalgo, V. y A. Barceló (2012): “Cuasifiscalidad: un punto en la agenda sobre fiscalidad en Cuba”, en *COFIN Habana*, N.º. 2, Habana, abril-junio.
- Hidalgo, V. y Y. Cribeiro (2014): “Estrategia de crecimiento y equilibrio macroeconómico en Cuba”, en *Revista Economía y Desarrollo*, Vol. 153, Número especial 2015, pp. 30-48, La Habana.
- Hidalgo, V. e Y. Doimeadiós (2013): “Fiscalidad en Cuba: prioridad en la agenda de transformaciones del modelo económico cubano”, manuscrito, Facultad de Economía, Universidad de La Habana.
- Pérez Soto, C., E. Hernández y V. Hidalgo (2003). “Mecanismos de transmisión de la política monetaria”, en *Revista Economía y Desarrollo*, Facultad de Economía, Universidad de La Habana.
- León, J. (2015): “Marco de consistencia para el análisis y evolución de la estabilidad monetaria en la economía cubana”, Tesis en opción al título de Máster en Economía, Facultad de Economía, Universidad de La Habana.
- León, J. y V. Hidalgo (2014): “Marco de consistencia para el análisis y evaluación del desempeño macroeconómico en Cuba”, en *Revista Economía y Desarrollo*, Número especial 2015, Vol. 153.
- Rodriguez, J.L. (2015): <www.cubadebate.com>

Bibliografía de Referencia

- Banco Mundial (2008): *Informe sobre el crecimiento. Estrategias para el crecimiento sostenido y el desarrollo incluyente*, Banco Mundial, mayo, Ediciones S.A., Bogotá.
- Bergara, M. (2003): *Las reglas de juegos en Uruguay: El entorno institucional y los problemas económicos*, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Ediciones Trilce, Montevideo.
- Iglesias, E. (2006): “El papel del Estado y los paradigmas económicos en América Latina”, en *Revista de la CEPAL*, noviembre.
- Doimeadiós, Y. y A. Sánchez (2011): “La eficiencia como determinante de la productividad: Un análisis para empresas de La Habana”, Documento de Trabajo, Facultad de Economía, Universidad de La Habana.
- Economist Intelligence Unit (2013): *Intelligence Unit Report*, London.
- Fundora, A. y P. Vidal, (2008): “Relación comercio-crecimiento en Cuba: estimación con el filtro de Kalman”, *Revista de la CEPAL*, N°. 94, abril.
- González, R. (2013): “Productividad total de factores y productividad del trabajo en Cuba”, en *Transformaciones para el desarrollo: Lecciones, avances y desafíos para Cuba, América Latina y el Caribe*, CD-ROM, Facultad de Economía, Universidad de La Habana.
- González, R. (2014): “Heterogeneidad productiva en Cuba. El caso de la industria manufacturera”, Tesis en opción al título de Máster en Economía, Facultad de Economía, Universidad de La Habana.
- North, D.C. (1990): *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Oficina Nacional de Estadísticas e Información (ONEI): *Anuario estadístico de Cuba*, varios años.
- Quiñones, N. (2012): “El déficit externo de Cuba en 1990-2009: Un análisis desde la sostenibilidad”, Tesis en opción al grado científico de Doctor en Ciencias Económicas, Facultad de Economía, Universidad de La Habana.

- Williamson, O. (1988): “The Logic of Economic Organization”, en *Journal of Law, Economics and Organization*, N°. 4.
- Williamson, O. (1996): *The Mechanisms of Governance*, Oxford University Press.
- Williamson, O. (1996a): “Transaction Cost Politics: Mark II”, mimeo.
- Williamson, O. (2005): “The Economics of Governance”; <owilliam@haas.Berkeley.edu>

Capítulo 4

MODELO DE DESARROLLO Y ENTORNO INSTITUCIONAL DESAFÍOS EN LOS MARCOS DE LA ACTUALIZACIÓN DEL MODELO ECONÓMICO CUBANO

Silvia Odriozola¹

Introducción

La experiencia histórica de los últimos cuarenta años ha reconocido, cada vez con más fuerza, el rol de los marcos institucionales y regulatorios en el proceso de desarrollo. En no pocos casos, las diferencias entre los países que han avanzado por este camino han estado asociadas a la capacidad de sus instituciones para manejar situaciones de conflicto y reinventarse continuamente; entendiéndose aquí la categoría **instituciones** por todas aquellas restricciones de diferente naturaleza que moldean los incentivos para la conducta humana, entre las que se incluyen las asociadas al sistema político y judicial, las interrelaciones entre los sujetos sociales, las reglas informales, así como las capacidades que determinan el diseño y la implementación de políticas.

Tal y como las define North (1991, p. 97), “las instituciones son las restricciones creadas por los humanos que estructuran la interacción política, económica y social. Incluye tanto las restricciones informales (sanciones, prohibiciones, costumbres, tradiciones y códigos de conducta), como las reglas formales (constituciones, leyes, derechos de propiedad). A lo largo de la historia, los seres humanos han creado las instituciones para establecer el orden y reducir la incertidumbre en el intercambio. Junto a las restricciones estándares de la economía, definen el conjunto de elección y, por tanto, determinan los costos de transacción y de producción, así como la consiguiente rentabilidad y viabilidad de la participación en la actividad económica”. (...) “Las

1 Con participación de la Dra. Vilma Hidalgo y contribuciones del Dr. Juan Triana.

instituciones proporcionan la estructura de incentivos en una economía; la forma en la que esta estructura evolucione, direccionará el cambio económico hacia el crecimiento, el estancamiento o la decadencia”.

En el caso de Cuba, en los Lineamientos de la Política Económica y Social² se ha ratificado un proceso de transformaciones, en aras de actualizar o perfeccionar el modelo económico. Sin renunciar a la esencia socialista, el programa introduce cambios importantes en el ámbito de los mecanismos de regulación y las relaciones de propiedad, configurando una estructura socioeconómica más heterogénea y compleja. En este contexto, resulta imprescindible reestructurar los marcos institucionales que aseguren la funcionalidad del nuevo modelo, así como la igualdad de oportunidades y transparencia en los procesos.

Si bien la planificación continúa siendo el instrumento fundamental de regulación de la economía, la presencia de un mayor protagonismo de las relaciones de mercado y del sector no estatal (actualmente el 28% de los ocupados en la economía está en el sector no estatal, ONEI, 2015), exige nuevos métodos de regulación indirecta,³ así como una institucionalidad que garantice la necesaria complementariedad entre el Estado y el mercado, definiendo adecuadamente sus roles para facilitar, prever y corregir las fallas en una y otra dirección, a favor de una mayor eficiencia. En ese sentido, el nuevo marco institucional debe contribuir de forma decisiva a alinear políticas económicas, incentivos y aspiraciones colectivas e individuales de forma que permitan alcanzar la visión de país.

Durante más de cinco décadas, la Revolución Cubana ha dedicado esfuerzos a la construcción de una sociedad alternativa a la lógica del capitalismo, cuyo carácter socialista ha defendido en un contexto internacional adverso especialmente en los últimos 25 años. El actual programa constituye, sin dudas, una de las transformaciones económicas más profundas que se haya propuesto a partir de las lecciones aprendidas durante toda la experiencia histórica. En este contexto, cobra especial

2 En adelante los Lineamientos.

3 Se refiere a lo que tradicionalmente se conoce en la literatura como regulación aplicada en las economías de mercado. En el caso de Cuba es usual el término para referirse a estos y distinguirla de lo que hasta ahora ha sido la regulación administrativa.

relevancia la consolidación de un consenso en la marcha de la implementación de los Lineamientos, en relación a las funciones del Estado, la realización económica de la propiedad socialista, el alcance de las nuevas formas de propiedad y gestión, la complementariedad entre los diferentes instrumentos de regulación, así como la actuación de las unidades económicas y los gobiernos locales, entre otros.

Desde una perspectiva conceptual, un tema esencial es precisamente el nuevo sistema de regulación económica donde tanto los métodos directos como indirectos, dentro del sistema de planificación, deben fortalecerse en aras de lograr un mejor balance entre formas más jerárquicas y descentralizadas. Aspectos tales como el alcance de la planificación, sus posibilidades para actuar sobre las proporciones fundamentales de la reproducción, el adecuado funcionamiento y regulación del mercado, la coherencia con las políticas de estabilización macroeconómica para lograr objetivos de corto plazo; no pueden estar al margen de las instituciones que garanticen tales funciones de manera coherente con los propósitos del desarrollo al que se aspira.

Pretender lograr lo anterior sin llevar a cabo las necesarias transformaciones en el marco institucional, no solo es un error conceptual sino incluso un freno para avanzar exitosamente. En consecuencia, no es cuestión de diseñar nuevas políticas porque estas no han sido las adecuadas, sino de lograr su viabilidad superando las disímiles restricciones formales y no formales de naturaleza institucional que aun imperan en el modelo económico cubano, pese a la voluntad de cambio. Cuando en múltiples ocasiones el Presidente de los Consejos de Estado y de Ministros, General Raúl Castro, ha hecho alusión a cambios en la mentalidad o a las innumerables normativas jurídicas que hoy obstaculizan la conducción de la economía, entre otras dificultades aún pendientes, no ha hecho más que llamar la atención sobre todos estos elementos que conforman nuestro marco institucional y regulatorio que debe ser transformado.

Así, el presente trabajo tiene como finalidad discutir sobre las transformaciones institucionales para garantizar la funcionalidad necesaria de los fundamentos básicos del modelo de desarrollo cubano: las relaciones de propiedad y el sistema de planificación, como pilares esenciales del socialismo. En la primera parte, se hace un análisis del marco institucional de las relaciones de propiedad, con énfasis en las peculiaridades

.....

de la propiedad estatal socialista; y posteriormente se abordan los retos del sistema de planificación, como la forma fundamental de regulación de la economía. En ambos casos, se enfatiza en el papel del Estado dado el rol preponderante que ha desempeñado en la economía cubana.

1. Las Relaciones de Propiedad

Las relaciones de propiedad constituyen relaciones económicas entre los participantes en la producción social, con motivo de la apropiación de los medios de producción y el producto creado. Constituyen la base del sistema de relaciones de producción, de ahí que determinen el objeto de la producción (crecimiento/acumulación), el carácter del trabajo, la forma de regulación de la economía, el carácter (individual o colectivo) de la producción y la gestión económica, así como la naturaleza de las relaciones de distribución. Es decir, se parte de la premisa de que ningún modelo de desarrollo es neutral y de que la posición respecto a las formas de propiedad define el alcance político y social del modelo.

A partir de la experiencia histórica del socialismo real y la discusión teórica al respecto, hay consenso en cuanto a que en el proceso de construcción socialista, la estructura socioeconómica tiene que ser heterogénea, lo cual condiciona el carácter multiforme de las relaciones de propiedad y su gestión. Este paradigma no siempre fue reconocido e internalizado en dichas experiencias históricas, como tampoco en el modelo económico cubano. De hecho, en el caso de Cuba, se ha atravesado por disimiles momentos, desde el predominio casi absoluto de la propiedad estatal sobre los medios de producción (una vez que se realizara la Ofensiva Revolucionaria de 1968), hasta el reconocimiento actual de todas aquellas formas de propiedad y gestión que contribuyan a la eficiencia de la economía. “El modelo de gestión reconoce y promueve, además de la empresa estatal socialista, que es la forma principal en la economía nacional, las modalidades de inversión extranjera previstas en la ley (empresas mixtas, contratos de asociación económica internacional, entre otras), las cooperativas, los agricultores pequeños, los usufructuarios, los arrendatarios, los trabajadores por cuenta propia y otras formas, todas las que, en conjunto, deben contribuir a elevar la eficiencia” (PCC, 2011, Lineamiento 2).

De este modo, durante los últimos 50 años, el modelo se ha caracterizado por una inestable presencia y tratamiento de las diferentes formas de propiedad (resultado de un frágil consenso al respecto), así como de giros hacia una regulación más y menos descentralizada. Esta característica distintiva ha condicionado los diseños de planificación y de política económica, mostrando una clara deficiencia para alinear incentivos, con costos significativos en productividad y eficiencia. La aprobación del nuevo programa constituye un punto de inflexión que sintetiza la experiencia y el debate anterior y consolida un consenso, respaldado con voluntad política, a favor de la heterogeneidad de las relaciones de propiedad y del papel regulador del Estado.

Partiendo entonces del reconocimiento de la presencia objetiva de estas diversas formas de propiedad y gestión, un primer aspecto a tener en cuenta es que no se puede legitimar un modelo donde convivan tales formas heterogéneas, sin contar con un marco legal que garantice los derechos de propiedad. Siguiendo a Libecap (1989, p. 12), “los derechos de propiedad son la institución social que define o delimita el rango de privilegios concedidos a los individuos por determinados activos específicos, la apropiación privada de los activos puede incluir una variedad de derechos, que abarca el derecho a excluir de su acceso a los no propietarios, el de apropiarse de los resultados del uso y de la inversión del recurso y el derecho a vender o transferir el recurso a otros”. En otras palabras, la propiedad de un activo consiste en tres elementos: (i) el derecho a usar el activo (*usus*); (ii) el derecho a apropiarse los rendimientos del activo (*ususfructus*); y (iii) el derecho a cambiar su forma, sustancia y situación (*abusus*) (Caballero y Garza, 2010, p. 70).

De esto último se deriva que toda relación de propiedad, para ser verdadera, debe realizarse económicamente, o sea, debe proporcionar a los propietarios de los medios de producción un determinado resultado. A su vez, una propiedad que no se realiza no es, en rigor, una relación económica sino más bien una abstracción, una forma jurídica vacía, carente de contenido económico. Por lo tanto, el objetivo económico de una forma de propiedad consiste en que los intereses del sujeto de la propiedad puedan realizarse mediante una eficiente utilización y desarrollo del objeto de propiedad y la creación y apropiación de su resultado. Lo anterior se concreta en la forma en que se gestionan las relaciones de propiedad, ya que la consecución de este objetivo implica, para el

propietario, el cumplimiento de dos funciones: (i) la organización y dirección de la producción; y (ii) la apropiación, distribución y consumo de sus resultados. En la medida en que el propio desarrollo histórico ha dado lugar a la separación entre el dueño (propietario) y el administrador (gestión), la concreción de tales funciones se torna mucho más compleja, alcanzando su mayor nivel de complejidad en el caso de la propiedad socialista, en tanto la sociedad, como sujeto de la propiedad, requiere de la existencia de mecanismos que representen su condición de propietaria.⁴ Es decir, la función de propietaria de la sociedad se debe ejercer de manera indirecta, creándose mecanismos de representación, sobre la base de nuevos tipos de contratos y arreglos institucionales que salvaguarden sus intereses.

Bajo estas circunstancias, asignar adecuadamente los derechos de propiedad adquiere mayor relevancia, en tanto la forma en que estos queden definidos y se hagan cumplir, impactará en el desempeño de la economía. Por un lado, la estructura de los derechos de propiedad es la que incentiva el comportamiento económico de una sociedad, ya que es a través de estos que se asignan la propiedad sobre los activos y se designa sobre quiénes recaen los beneficios y los costos de las decisiones relacionadas con el uso de tales activos. Por otra parte, son los arreglos de derechos de propiedad dominantes los que determinan quiénes son los actores en el sistema económico, una vez que estos arreglos son los que asignan la autoridad para la toma de decisiones (Libecap, 1989).

En la experiencia histórica del socialismo (incluyendo el caso cubano), la forma fundamental que ha adoptado la propiedad socialista ha sido la propiedad estatal. Sin embargo, esta propia experiencia ha demostrado que no se puede identificar de manera directa y absoluta lo social con lo estatal, pues el Estado, como centro socioeconómico único, no es capaz de sustituir a toda la sociedad. En tal sentido, no es posible concebir que automáticamente o espontáneamente, con el poder sobre los medios de producción (socialización formal), se genera un nivel de socialización tal que determina la organización y gestión a nivel y por cuenta de la sociedad directamente (socialización real), como si fuera una gran fábrica. La falta de delimitación de los derechos y funciones de las partes,

4 Formalmente, se refiere al conflicto agente - principal descrito en la teoría y que se extiende al caso de la propiedad estatal.

la ausencia de un sistema de incentivos para cumplir los contratos y, en general, el inadecuado diseño regulatorio, han agudizado situaciones de **riesgo moral, selección adversa y comportamiento oportunista** en la práctica empresarial. Cualquier proposición que contemple el mantenimiento de un sector estatal, independientemente de su tamaño, debe pasar por el diseño de un sistema de gestión operativa y financiera que delimite la autonomía y responsabilidad de la empresa con respecto a las atribuciones del Estado como representante de la sociedad, en un ambiente de descentralización de dicha gestión empresarial, en el que queden bien delimitadas las funciones estatales de las empresariales.

Esta separación supone una mayor especialización de dichas funciones, en tanto que el representante del interés social (el Estado, como principal) cede las tareas de dirección y gestión empresarial a la empresa (el colectivo laboral y su dirección, como agente).⁵ De ahí que sea necesario explorar las múltiples formas en las que puede gestionarse la propiedad sin que esta sea cedida (propiedad social-gestión colectiva, propiedad social-gestión privada, propiedad privada-gestión colectiva, etc.), amparada en sólidos marcos jurídicos en general y en particular para favorecer mecanismos legales de arrendamiento o usufructo, regulación directa e indirecta, nuevos métodos de administración y figuras impositivas, entre otros.

Sin embargo, lo anterior solo guarda correspondencia con la naturaleza de la propiedad socialista si se cumplen dos condiciones insoslayables. Primero, que la remuneración del trabajo se lleve a cabo teniendo en cuenta los resultados de la empresa, colectivos y trabajadores individuales. Con ello, se cumplirían los derechos de propiedad relativos a la apropiación del fruto del trabajo y de los bienes y servicios de los que son copropietarios, permitiendo que disfruten de los beneficios sociales. Esta condición en la práctica actual no es suficiente, pues el sistema de incentivos, los esquemas salariales y sus niveles de diferenciación con independencia del aporte individual, entre otras distorsiones de los actuales esquemas de distribución de ingresos, conllevan a que tales

5 Si bien en el presente capítulo se aborda esta temática desde la perspectiva de las relaciones de propiedad y el rol del sistema de planificación en el modelo de desarrollo, en el capítulo 10 se profundizan tales aspectos, en su análisis sobre el sistema de dirección y gestión de las empresas de propiedad social.

beneficios sean percibidos como algo externo a ellos, provenientes desde arriba, y no como resultado directo e inmediato de su esfuerzo, de su actividad consciente. Lo anterior perpetúa la enajenación de los trabajadores con respecto a los medios de producción, lo cual se expresa en el insuficiente desarrollo de su sentir como propietarios.

Por otra parte, la segunda condición que se debe cumplir para la realización de la propiedad socialista es que la gestión de la empresa se realice por sus colectivos laborales de manera autónoma, aunque esta se efectúe en los marcos de ciertas normas generales definidas por el Estado, en su condición de representante de toda la sociedad. Esto último supone diseñar instituciones adecuadas a este propósito, sobre la base del respeto a los derechos de propiedad que se establezcan. Tal y como se señala en Caballero y Arias (2003, p. 124), “si las instituciones políticas están mal diseñadas de modo que hay incentivos para el comportamiento oportunista, para explotar ventajas informativas, etc., el valor de los compromisos contraídos por los agentes será bajo; las políticas tendrán baja calidad y estarán sesgadas hacia el corto plazo. Todo ello no dejará de tener efectos negativos sobre la evolución económica del país de que se trate y mermará sus posibilidades de crecimiento sostenido”.

En este proceso, uno de los aspectos más relevantes a tener en cuenta es garantizar los mecanismos y vías para la participación efectiva de los trabajadores en la dirección de la producción. Al participar en la toma de decisiones relacionadas con el proceso productivo, estos tienen la posibilidad de influir activamente en los resultados de la producción, no sólo como productores, sino también como copropietarios de los medios de producción. Justamente es por ello que cambian las formas de la producción y de apropiación del excedente económico, la distribución y circulación de la riqueza social creada y el consumo, al conformarse nuevas relaciones de producción y formas organizativas de la producción social. Sin embargo, esto tampoco es algo que se genere de manera espontánea y sin contraposición de intereses, pues “los valores que maximizan la función objetivo de la autoridad política y la del representado muchas veces no coinciden porque los intereses no están bien alineados” Caballero y Arias (2003, p. 131).

En una economía con elevados niveles de centralización, métodos de dirección verticales y limitados balances en el proceso de dirección de la producción social, las decisiones quedan en manos del aparato buro-

crático del Estado, lo cual reduce el rol de la empresa como institución económica y social, convirtiendo a los empresarios en funcionarios estatales e impidiendo la participación de los trabajadores en su gestión. En consecuencia, si los mecanismos de participación están restringidos, se debilita el incentivo que vincula la actividad con los resultados finales, conspirando contra la eficiencia económica.

El predominio de la propiedad estatal sobre los medios de producción no niega la existencia de contradicciones de intereses entre los sujetos (individual, colectivo y social), representados respectivamente en los tres niveles de actuación de los eslabones económicos (el trabajador, la empresa y la sociedad). Las empresas estatales constituyen unidades económicas independientes, cuyos intereses propios no necesariamente se corresponden de manera automática con el interés social. Por lo tanto, como apuntan Domingo y Zipitría (2014), se necesita de relaciones contractuales entre el Estado y la empresa que establezcan los objetivos generales de la tarea que debe realizar la empresa como operador y el rol regulador y planificador del Estado.

De lo anterior queda clara la necesidad de distinguir la actuación del Estado como representante de la sociedad en el cumplimiento de sus disímiles funciones, velando, por un lado, que se cumplan sus intereses de propietaria; y, por otro, que desempeñe el papel de regulador de la prestación de los grandes servicios y actividades de interés económico general, en el que las empresas tienen su campo de actuación. “Las empresas públicas son organizaciones híbridas (Jones, 1982). Por un lado tienen características similares a cualquier empresa privada (venden un producto y realizan las funciones de producción, publicidad y marketing de sus productos) y enfrentan las presiones del mercado. Por otro, como organización pública controlada por el gobierno, enfrenta presiones directas o indirectas de la burocracia, los políticos y el público en general. Sin embargo, esta mezcla de características hace que las empresas públicas sean unidades diferentes a los gobiernos y a las empresas privadas” (Domingo y Zipitría, 2014, pp. 18).

Con respecto a la empresa estatal, el Estado actúa como representante de los intereses del propietario —la sociedad en su conjunto—, por lo que debe supervisar los resultados de los gestores en función de dichos intereses y objetivos. Por lo tanto, le corresponde ejercer las funciones macroeconómicas de regulación de las empresas, para lo cual debe

emplear en lo fundamental métodos económicos de dirección, sin excluir los administrativos en los casos en que ello resulte necesario, especialmente en cuanto a los mecanismos de control económico (auditorías y otros).

Otra misión incluso más compleja, es empoderar a los colectivos laborales para ejercer una administración directa sobre los medios de producción a través de la gestión. Ciertamente, promover formas de autogestión empresarial no significa identificar nuevamente esta forma productiva de manera automática con participación de los trabajadores, ni tampoco asumir que esta es la única forma organizativa para conseguir tal objetivo. En última instancia esta también supone conflictos de intereses entre el propietario (sociedad) y el gestor (consejo de administración de la empresa) y entre este último y los trabajadores (colectivo laboral), aunque podría ser un arreglo institucional que supere algunas de las deficiencias actuales de la empresa estatal tradicional. Estudiar la viabilidad de estos y otros arreglos institucionales resulta imprescindible para minimizar las actuales situaciones de riesgos y distorsiones económicas y sociales.

Uno de los problemas, como se señala en Domingo y Zipitría (2014, p. 25), “que enfrenta la regulación de empresas públicas, es definir el papel legítimo de los diferentes órganos estatales y las dimensiones del control social que se requiere en el funcionamiento de estas empresas”. En términos de administración pública, “el problema es el balance entre la autonomía suficiente para desarrollar las actividades del negocio sin las dificultades que implican las rigideces inherentes a las estructuras burocráticas del gobierno, y la rendición de cuentas al gobierno y al Parlamento organismos que dictan los objetivos de estas empresas”.

En este aspecto, el Estado en su nuevo papel económico se constituye en un medio (y no un fin) para asegurar, en la práctica, el nuevo carácter de los productores. La responsabilidad del propietario (y el riesgo asociado a ello) debe recaer en los diferentes eslabones de la propiedad y sus gestores (desde el nivel superior hasta el colectivo laboral). De este modo, se requiere de un contexto de reglas económicas claramente definidas, que sean capaces de concebir un ambiente de competencia y transparencia entre las entidades estatales; y en el que se generen contratos entre el propietario (sociedad representada por el Estado) y el gestor (sociedad representada por los colectivos laborales, grupos, estructuras

locales), a través de los cuales se compartan no solo los beneficios, sino también los riesgos asociados, en aras de alcanzar los niveles de eficiencia y eficacia necesarios.

Esta separación de roles del Estado, cuando no se realiza de manera adecuada, introduce otra problemática relacionada con la presencia de múltiples principales cuyos intereses pueden llegar incluso a ser antagónicos. En Domingo y Zipitría (2014, p. 18) también se aborda esta cuestión. “Cuando varios principales delegan en un mismo agente la realización de una tarea, cada principal procurará que éste realice la tarea según sus propios intereses u objetivos por sobre los de los demás. Como consecuencia, las empresas deben perseguir múltiples objetivos, algunos de los cuales pueden llegar a ser antagónicos entre sí (Tirole, 1994). Estos abarcan tanto objetivos comerciales como no comerciales: beneficios, redistribución de ingresos, subsidios a regiones o sectores específicos, generación de empleo, obtención de divisas, (...), entre otros”.

En lo que ha sido la práctica del manejo empresarial en Cuba hasta ahora, pueden encontrarse no pocos ejemplos que contribuyen a ilustrar esta situación. Ministerios que persiguen objetivos distintos, incluso divergentes, cuyas orientaciones recaen en la misma empresa, anulándose entre sí los incentivos. También se pueden observar prácticas con un grado de autonomía de las empresas limitado y con predominio de elevados niveles de centralización respecto a las funciones propias de la empresa (producción, ventas, compra de insumos, precios, inversiones, remuneración, estructura y plantilla, designación del director y distribución de utilidades), lo cual ha generado distorsiones importantes en los incentivos empresariales, con efectos que, por el carácter socialista de la propiedad, afectan a toda la sociedad en su conjunto. La pérdida de creatividad, los exiguos niveles de innovación, la desarticulación productiva, la baja productividad laboral, entre otros, han sido algunos de los efectos de estos malos manejos empresariales.

Cuando no están adecuadamente asignados los derechos de propiedad, los individuos no tienen que considerar los costos sociales totales de sus actividades en sus decisiones de producción. Bajo estas condiciones de derechos de propiedad pobremente definidos, se promueve la producción de corto plazo, ignorándose los costos del usuario y las inversiones de largo plazo. El incentivo a invertir es bajo ya que los inversores no pueden anticipar lo que van a recuperar con el rendimiento resultante.

A su vez, el valor de los activos cae, ya que el intercambio y la reasignación del recurso hacia valores más altos, se torna más costoso y menos efectivo (Libecap, 1989).

Muchas de estas prácticas empresariales inadecuadas se están revertiendo con el actual proceso de transformaciones de la economía; de ahí que una parte importante de los Lineamientos estén dirigidos a otorgar mayores facultades a la empresa, descentralizando un conjunto de decisiones a ese nivel. Sin embargo, tanto en términos conceptuales como prácticos, habría que incorporar la noción de **contrato** como un instrumento que internaliza situaciones de riesgos y que, en consecuencia, intenta minimizarlos a través de una adecuada estructura de incentivos y arreglos institucionales. Cuando se hace alusión al tema de los contratos, no solo se refiere a los que se firman de manera explícita, sino también a todos aquellos que están implícitos en las relaciones entre los distintos agentes económicos, políticos y sociales. Por ende, los contratos son provisiones específicas a un acuerdo de intercambio particular que reflejan la estructura de incentivos incorporada en la estructura de derechos de propiedad.⁶ Esta discusión es fundamental para los diseños institucionales que deben regir las relaciones entre el Estado y la empresa estatal socialista, si realmente se pretende que esta sea la forma fundamental como se ha declarado.

Es necesario tomar en cuenta que de la suscripción *ex ante* de un contrato y de su cumplimiento y control *ex post*, se derivan costos de transacción que surgen cuando los individuos intercambian derechos de propiedad sobre sus activos económicos y hacen cumplir sus derechos exclusivos (Eggerston, 1990). Estos costos de transacción se explican, entre otras causas, por problemas de medición, de búsqueda y, sobre todo, de información asimétrica, los cuales inducen comportamientos oportunistas de los agentes, así como por los costos de diseño y ejecución de los contratos (Caballero y Arias, 2003). Consecuentemente, mientras mayores sean los costos de transacción, más se encarece la contratación y, por tanto, más se dificulta la cooperación. La acomodación de derechos sólo se acometerá cuando el aumento en el valor de la producción, fruto de esa transacción, sea mayor que los costes implicados en alcanzarla. Por el contrario, cuando sea menor se interrumpirá una actividad que sí

6 Al respecto, véase el capítulo 1.

se efectuaría si las transacciones de mercado tuviesen costos menores (Coase, 1960). En términos prácticos en el caso de Cuba, muchas veces se observa una tendencia a controlar el cumplimiento de los contratos a través de métodos administrativos sumamente costosos e ineficientes, en tanto al estar distorsionado el sistema de incentivos, a priori resulta en incumplimientos. Ello plantea dos tipos de problemas: (i) cuán justificable es el control frente a los costos de llevarlo a cabo; y (ii) cuán eficaz puede ser el control en un contexto institucional adverso. En otras palabras, los costos de transacción no sólo dependerán de las características específicas de cada transacción sino también de los rasgos del contexto institucional en el que dicha transacción se realiza. Dado el carácter incompleto de los contratos, por su propia naturaleza, son relevantes no solo las reglas del juego en las que estos se contraen sino también la correcta alineación de incentivos.

Otra arista esencial en la teoría de contrato es la capacidad para hacerlos cumplir, es decir, la forma en que se resuelven las brechas contractuales y las disputas eventuales. Por ejemplo, incluso si todas las inversiones *ex ante* pueden ser verificadas y, por lo tanto, son reembolsables, los derechos residuales (aquellos que no aparecen explícitamente en el contrato) pueden importar si la distribución *ex post* de los excedentes es importante por otras razones, por ejemplo, debido a la aversión al riesgo de las partes. También hay que señalar que, si hay algún obstáculo para la renegociación *ex post* causada, por ejemplo, por la presencia de costos de transacción y la información asimétrica, el control de los derechos residuales será importante, afectando el tamaño del excedente *ex post*, así como su distribución (incluso en ausencia de inversiones *ex ante*) (Grossman y Hart, 1986).

Consecuentemente, es de vital importancia dejar claras las atribuciones de cada parte en los contratos y, a su vez, tener un sistema jurídico-legal que sirva de base para asegurar su cumplimiento y, en caso de que así no ocurriera, delimitar responsabilidades y dictar las penalizaciones correspondientes a los incumplidores. Estos conceptos son sumamente relevantes aplicados al caso actual de la empresa estatal cubana. Históricamente, la ausencia de un adecuado contrato entre el Estado como propietario y la empresa como gestora, explica los malos resultados, en términos de inversión productiva, tanto en las experiencias de centralización como de mayor descentralización. En este último caso, el hecho

.....

de no internalizar adecuadamente los costos de los riesgos *ex post* de malos proyectos de inversión, explica situaciones de procesos inversio- nistas ineficientes y costos hundidos. Las reacciones hacia conductas excesivamente centralizadas, en la práctica, han conducido a bajos ni- veles de inversión, es decir, a que no se realice la transacción.

Por otra parte, la convivencia de formas de propiedad heterogéneas plantea un desafío para las políticas públicas, en términos de generar un sistema de incentivos favorables que abarque a todas ellas y las conduz- ca hacia objetivos comunes y compatibles con aquellos esenciales del modelo socialista. En este contexto, le corresponde también al Estado lograr una mayor socialización de la producción, articulando las diversas formas productivas a través de alianzas estratégicas explícitas en las formas organizacionales o implícitas a través de adecuados contratos. Debe pues existir una pluralidad de actores sociales que puedan ser coordinados por el Estado dado su papel articulador, la universalidad de su alcance y el carácter de obligatoriedad de sus decisiones, sin que ello suponga su sustitución, anulación o limitación. Para ello, se debe garantizar la representatividad de los actores sociales en las formas e instrumentos que utiliza el Estado, como sujeto no excluyente de la propiedad social. Este concepto del Estado articulador de las diferentes formas productivas, así como el papel de una nueva cultura económi- ca y la formación de valores adecuados, pueden también contribuir a minimizar los conflictos de intereses entre las diversas formas de pro- piedad y, al propio tiempo, reducir los riesgos de generar relaciones de producción inconsistentes con el modelo socialista. En otras palabras, reconocer formas productivas diversas no puede identificarse con un mal necesario, pero ello dependerá de la capacidad de alinear los intereses de los diferentes actores económicos y sociales a favor de los objetivos consensuados del modelo socialista.

Ciertamente no puede ignorarse la relación entre formas de propiedad y apropiación, lo que ha sido fuente de preocupación en los debates sobre las transformaciones y ha encontrado su reflejo en los diseños de política. En el proceso de actualización del modelo económico cu- bano, como fundamento esencial para mantener el carácter socialista de dicho modelo, se ha declarado que “en las formas de gestión no estatales no se permitirá la concentración de la propiedad en personas jurídicas o naturales” (PCC, 2011, Lineamiento 3), al ser la forma esta-

tal socialista la fundamental. En tal sentido, hay que tomar en cuenta que este objetivo no se puede lograr automáticamente restringiendo la escala de las formas no estatales. Esta será realmente eficaz si se acompaña de un esquema regulatorio sustentado en un adecuado sistema de incentivos y marcos jurídicos coherentes. Muchas veces, las barreras a formas no estatales conducen a resultados contrarios a los previstos. En particular, la ausencia de un entorno de competencia, las restricciones de créditos y otros factores, favorece la presencia de aquellos con mejores condiciones, con implicaciones negativas sobre la distribución de ingresos.

Por otro lado, tampoco puede evadirse la contradicción que supone desplazar fuerza de trabajo hacia un sector no estatal con escalas productivas contraproducentes para las dinámicas de crecimiento. Consecuentemente, la configuración del sector productivo, en cuanto a formas de propiedad, deberá basarse en lograr empresas públicas eficientes, alianzas estratégicas entre las diferentes formas productivas y, especialmente, escalas productivas en las formas no estatales sustentadas en criterios de eficiencia (cooperativas de segundo grado, pequeña y mediana empresa, entre otras), en un entorno de mayor competencia. En otras palabras, no basta con la regulación administrativa de las formas productivas. Si se quiere evitar la concentración de ingresos y favorecer la equidad, hay que incorporar todos estos ingredientes.

Un entorno favorable a la equidad permitirá también mejorar los diseños institucionales de las formas no estatales. Actualmente se reconocen, además de la propiedad estatal socialista, las cooperativas y los trabajadores por cuenta propia, así como todas aquellas formas mixtas que puedan constituirse a partir de la combinación de diversas formas de propiedad y gestión. Pero aún no existe un marco legal coherente para respaldar esta diversidad de formas productivas. Por ejemplo, en el caso de las cooperativas, permanecen vacíos institucionales en cuanto a mecanismos de entrada, procedimientos de aprobación y funcionamiento de estas organizaciones. Recientemente se han constituido las cooperativas no agropecuarias, en aras de hacer extensiva esta forma de propiedad y gestión a otros sectores. La propia distinción entre ambas categorías plantea un dilema conceptual ya que enfatiza en el tipo de actividad (agropecuarias y no agropecuarias) y no en su esencia como forma de propiedad y gestión. Estas últimas se han ido creando al amparo

de una diversidad de normativas jurídicas y niveles de subordinación institucionales, no siempre bajo el criterio de la iniciativa de productores individuales asociados, sino por la conversión de entidades estatales a formas de gestión cooperativa, es decir, cooperativas inducidas.

Por otra parte, la cooperativa, por el hecho de ser un colectivo de trabajadores y propietarios, no se deriva que tengan directamente una naturaleza socialista. Ello dependerá de la capacidad del sector socialista de atraerlo, de manera que se combinen sus acciones con los intereses de toda la sociedad. Puede manifestarse una contraposición de intereses de los socios, en su carácter de propietario colectivo o de grupo, con respecto al interés social. Asimismo, los mencionados vacíos institucionales pueden ocasionar que en su desarrollo sean **falsas cooperativas**. El dueño que aporta el capital inicial y promueve el negocio encubre su forma legal bajo la forma de cooperativa, previo acuerdo con los socios a los que les asegura empleo y un nivel de ingresos. También, sobre la base de una cooperativa inicial, se comienza a contratar fuerza de trabajo al margen de lo establecido, sin integrarlos como socios a la cooperativa. Asimismo, detrás de los contratos de servicios a trabajadores por cuenta propia pueden incentivarse prácticas de tercerización que evaden la normativa de incorporar a los trabajadores recurrentes en la cooperativa. En definitiva, los diseños regulatorios tienen que sustentarse en la capacidad real de hacerlos cumplir, evitando incentivar conductas contrarias al objetivo. Cuando la regulación actúa en contra de los incentivos, no sólo es ineficiente y costosa sino que afecta su credibilidad.

Así, tratar que estas formas logren alinearse con los intereses sociales es uno de los principales retos de la actualización del modelo y en ello juega un rol fundamental el sistema de incentivos que se diseñe, en franco proceso de modificación. Ciertamente, las cooperativas sirven de punto de partida para combinar los diferentes sistemas de propiedad y formas de gestión, en función de los intereses y objetivos de la construcción del socialismo. Es la forma de atraer al pequeño productor y propietario, en su carácter de trabajador. Por tal razón, deben ser objeto de regulación para que no se distorsionen sus objetivos ni se contrapongan sus acciones a los intereses de la sociedad.

Por su parte, el desarrollo de formas privadas de propiedad también impone importantes desafíos en el proceso de actualización del mo-

delo. A diferencia de momentos anteriores, en la actualidad se ha reconocido la posibilidad de contratación de fuerza de trabajo por esta forma de propiedad, lo que distingue a la propiedad privada individual (trabajo por cuenta propia) de la empresarial (asociación de individuos sobre la base de contratos con un titular jurídico privado). No obstante, en la normativa actual, ambas figuras aparecen bajo la forma de trabajo por cuenta propia. Lo mismo ocurre con los trabajadores que se contratan (para emplearse, el trabajador debe poseer una licencia de trabajador por cuenta propia). Sin embargo, las relaciones laborales, los roles económicos y los intereses de los tres sujetos son diferentes, de ahí que diferenciar estas tres figuras del trabajo por cuenta propia se convierta en una tarea impostergable del proceso de transformaciones.

Finalmente, es importante insistir en que la construcción de un modelo socialista no niega la convivencia de diferentes formas de propiedad, pero tampoco supone cualquier tipo de actuación que derive en la reproducción de formas contrarias a la esencia del modelo. Uno de los roles más importante de las políticas públicas en este contexto, consiste en alinear todas las formas productivas a objetivos económicos y sociales funcionales al modelo, a través de mecanismos económicos y una eficiente regulación. Así, asumir la presencia de diversas formas de propiedad y gestión supone, más que una declaración de principios, la creación de las instituciones necesarias para que esas diversas formas jueguen su papel. En un plano concreto, ello supone integrar en las lógicas productivas a todas las formas de propiedad y gestión en base a incentivos económicos y consensos sociales, fortaleciendo la planificación y regulación indirecta para lograr relaciones virtuosas en el sistema de propiedad.

La discusión anterior es relevante no sólo desde la perspectiva económica sino también a favor de consensos sociales que marcan el rumbo de las transformaciones. Romper el mito del mal necesario respecto a las formas no estatales es tan importante como romper el mito que asocia la ineficiencia *per se* a las formas estatales. Lo anterior no sólo es un error técnico sino también un distanciamiento respecto al paradigma de un socialismo viable.

2. El Sistema de Planificación

El paradigma heredado de las experiencias del socialismo real, así como las condiciones favorables de las que se benefició Cuba en el contexto del CAME, condujeron a prácticas de planificación extremadamente centralizada y con énfasis en la asignación de recursos materiales, en un contexto de debilidad de las relaciones monetario-mercantiles en el modelo económico. La planificación se identificó, entonces, con la dirección de la economía nacional y, al mismo tiempo, como mecanismo de organización y control directo de la producción, lo cual explica su común asociación al establecimiento de reglas rígidas, a la asignación material de recursos y tareas, así como a los procesos de centralización-descentralización.

Desde el punto de vista operacional esto se tradujo, tanto a nivel global, como territorial y ramal, en directivas vinculantes por instituciones. Los recursos del plan se asignan a través de los ministerios y estos se concentran en dirigir sus sistemas empresariales, en detrimento de sus funciones estatales, generándose fuertes incentivos a la autarquía institucional. Así, el plan es determinado centralmente de forma administrativa, con una fundamentación débil ante la imposibilidad de basarse en argumentos técnico-económicos. Asimismo, ha prevalecido una visión de corto plazo y se terminan dedicando cuantiosos esfuerzos materiales y humanos a las tareas de control administrativo, sin conseguir resultados eficaces. Todo lo anterior ha conducido a rigideces insalvables ante la coexistencia de actores económicos heterogéneos; subestimación del papel de los incentivos económicos; sobreestimación de la capacidad de optimización de los planificadores centrales; estimulación de la discrecionalidad administrativa por encima de cualquier tipo de racionalidad económica; rigideces preestablecidas centralmente en materia de elección de proveedores y clientes; y restricciones administrativas para adquirir recursos importados, aun teniendo ingresos en divisas (Fernández, 2015).

Esta institucionalidad de la planificación en Cuba fue heredada del paradigma soviético y adaptada a la práctica cubana en condiciones de prevalencia, casi absoluta, de la propiedad estatal y de transferencias netas favorables en el marco del CAME. Esto incentivó una conducta de restricciones financieras y fiscales blandas y con ello incentivos perversos, no funcionales a las mejoras de productividad y eficiencia. Lo

anterior generó una cultura del manejo de la economía e instituciones (políticas, reglas, regulaciones, indicaciones) con costos de transacción difíciles de soportar, lo cual ha provocado cuestionamientos acerca de la validez y objetividad de la planificación como forma fundamental de regulación de la economía socialista.

A la luz de la actualización del modelo, esta experiencia obliga a repensar el concepto mismo de planificación como institución decisiva en el propósito del proyecto socialista cubano. Las nuevas condiciones de la economía cubana y, sobre todo, la nueva construcción institucional que reconoce al mercado, debe entenderse como un proceso que se concreta en la unidad entre la planificación material y financiera, a través de entender la unidad entre planificación y mercado. Esto último genera un reto que debe asumirse y resolverse convenientemente y que implica combinar adecuadamente la centralización y la descentralización en cada eslabón de la economía. Este reto, históricamente no ha podido ser resuelto, hasta el momento, en las experiencias empíricas de socialismo.

La planificación es una de las formas que adopta la regulación consciente en esta etapa de desarrollo, lo cual no significa predeterminedar, con antelación, el comportamiento de todos los agentes en la economía. La visión limitada de la planificación antes descrita, predominante en una parte del sector académico y en la mayor parte de los hacedores de política en estos últimos 50 años, explica que se haya concebido en términos reduccionistas como método de regulación directa y asignación de recursos. Lo anterior implica que cualquier valoración del sistema de planificación pasa por entenderla en sus dos planos de análisis, aquel asociado a la concepción de la planificación como una forma de regulación social de la producción (plano esencial); y aquel que supone formas concretas y de tipo metodológico, relativas a una visión de la planificación como proceso técnico (plano concreto). Así quedó refrendado en los Lineamientos, al expresarse que “El sistema de planificación socialista continuará siendo la vía principal para la dirección de la economía nacional, y debe transformarse en sus aspectos metodológicos, organizativos y de control” (PCC, 2011, Lineamiento 1).

A su vez, el propio Lineamiento se completa declarando que “La planificación tendrá en cuenta el mercado, influyendo sobre el mismo y considerando sus características” (PCC, 2011, Lineamiento 1). En ese sentido

.....

podría entenderse, entonces, que la idea que prevalece en el programa que guía las transformaciones en Cuba es la de **gobernar con el mercado**, radicalmente diferente a aquella otra que prevaleció durante mucho tiempo, asociada a **gobernar contra el mercado** o sin el mercado, y que generó incentivos distorsionados e impactos negativos en la productividad y la eficiencia, pero sobre todo en la cultura de **hacer economía**. Rebasar (o mejor aún, resolver adecuadamente) la vieja polémica de la dicotomía plan-mercado parece más cercana hoy en día, aunque dada la cultura fuertemente arraigada, tomará tiempo y esfuerzo.

Es cierto que el carácter consciente o planificado de la regulación no es exclusivo de los procesos de construcción socialista. El desarrollo de las fuerzas productivas y el consecuente proceso de socialización, supone que en la medida en que la producción se va socializando, es necesario regularla de manera cada vez más consciente. Por lo tanto, lo específico de la regulación planificada en la economía socialista no es su carácter planificado propiamente, sino que esta pretende realizarse por la sociedad en interés de todos sus miembros, bajo condiciones de propiedad socialista. En consecuencia, tiene que ser un proceso inclusivo y articulador de los intereses del individuo, de las unidades productivas y estructuras locales territoriales y de la sociedad en su conjunto, entre sí y entre los diferentes niveles, negando toda práctica burocrática para lograr éxito.

Lo anterior obliga, entonces, a actuar a través de mecanismos económicos directos e indirectos en el proceso de conducción de la economía. Se trata de comprender que el despliegue de la forma mercantil del producto del trabajo es parte inherente al sistema de desarrollo de las fuerzas productivas y, como forma de desarrollo de las relaciones sociales y de la medición de su eficiencia y avance, parte consustancial del sistema de planificación. Por consiguiente, identificar la planificación con métodos centralizados, burocráticos y administrativos de conducir la economía, cercena la esencialidad de este proceso e ignora el rol primordial que esta juega en la conformación de las relaciones de producción socialistas. De ahí que los procesos de planificación tradicionalmente, llevados a cabo bajo este prisma, se caractericen por la ausencia de un sistema de incentivos que alinee el comportamiento de los agentes, agregando costos burocráticos al sustentarse, fundamentalmente, en la eficacia de mecanismos y controles administrativos.

La perspectiva de la economía institucional aporta algunos elementos útiles para el perfeccionamiento de la planificación en la concepción antes descrita. La hipótesis general de la economía de los costos de transacción establece que el objetivo de la organización económica es alinear las transacciones con las formas organizacionales, en aras de minimizar los costos de transacción. En este sentido, se reconoce una diversidad de formas de organización cuyas lógicas y conjunto de atributos difieren entre sí, asumiéndose que cada uno de estos modos de gobernanza se distingue por arreglos contractuales particulares. “Así, mientras que las formas más descentralizadas de organización (por ejemplo, los mercados) se apoyan en estructuras de incentivos más fuertes y muestran mejores propiedades de adaptación para intercambios de tipo autónomo, son poco adecuadas para los de cooperación. Las jerarquías, por el contrario, poseen sistemas de incentivos más débiles y comparativamente una menor capacidad de adaptación autónoma, pero son mejores en procesos de cooperación” (Williamson, 1996, p. 237).

Este debate es particularmente útil para orientar la forma en la que la planificación debe intervenir en los procesos económicos y cuáles serían los instrumentos y métodos que debería utilizar para ello. Tal y como señala Bergara (2015), “la jerarquía no es solamente un acto contractual, sino también un instrumento contractual; una continuación de las relaciones de mercado pero por otros medios. Cada forma de organización (mercados, híbridos y jerarquías) está sustentada por una diferente forma de ley contractual”. Siguiendo esta idea, encontrar el adecuado balance entre centralización-descentralización debe convertirse en un propósito insoslayable del actual proceso de transformación del modelo económico cubano.

Al respecto, en Torres y Triana (2014, p. 14) se plantea: “El Estado y el mercado son probablemente, las dos instituciones más importantes para el desarrollo. El desarrollo no solo requiere de la asignación correcta de recursos y medios, función que el mercado generalmente logra hacer eficientemente, sino que precisa también de la consecución de objetivos para los cuales el mercado no tiene una respuesta suficientemente eficaz (la garantía de oportunidades de acceso a servicios estratégicos para el desarrollo, por ejemplo, educación y salud). En otras ocasiones la contrapartida de una correcta asignación de recursos genera dinámicas

.....

que promueven niveles de desigualdad contraproducentes en el mediano y largo plazo con los propósitos del desarrollo, no porque sean fallas del mercado, sino porque son el resultado natural de ese mismo proceso, razón que abre espacios a la labor correctora del Estado”.

Según Coase (1960, pp. 17-18), “la regulación directa del gobierno no arrojará necesariamente mejores resultados que el hecho de dejar que el problema sea resuelto por el mercado o la empresa. Pero, igualmente, no hay ninguna razón para que, en ocasiones, la regulación administrativa del gobierno no lleve a un mejoramiento de la eficiencia económica”. Por lo tanto, ¿qué debe ser centralmente planificado y qué no debe ser centralmente planificado? ¿Qué tipo de incentivos deben ser utilizados para estimular/limitar la planificación centralizada y cuáles para estimular/limitar la descentralización planificada de la economía? Son preguntas que conducen nuevamente al problema del rol del Estado y del mercado en el desarrollo económico.

En las nuevas circunstancias del modelo económico cubano, este debate y sus soluciones prácticas adquieren una mayor relevancia, en tanto se debe definir cómo los diversos tipos de propiedad y formas de gestión que coexisten, tributarán al objetivo de avanzar en el camino del socialismo. Así ha quedado reflejado en los Lineamientos, al expresarse que “La planificación abarcará el sistema empresarial estatal, la actividad presupuestada, las asociaciones económicas internacionales, y regulará otras formas de gestión no estatales que se apliquen y será más objetiva en todos los niveles. Los nuevos métodos de planificación cambiarán las formas de control sobre la economía. La planificación territorial tendrá en cuenta también estas transformaciones” (PCC, 2011, Lineamiento 5).

De lo anterior se desprende la necesidad de transformar, dentro del proceso de planificación sus formas y métodos. Aunque las formas directas de regulación tengan mayor presencia relativa en las entidades estatales, las formas indirectas deben actuar sobre todo el sistema de propiedad, en aras de favorecer adecuados incentivos. Se trata, en definitiva, de avanzar en cuanto a la búsqueda de aquellos instrumentos que le permitan al Estado intervenir en la actividad de las diversas formas productivas, imponiendo limitaciones a los agentes en la discreción de sus decisiones, a través del uso de instrumentos legales y bajo la amenaza de alguna sanción (Domingo y Zipitría, 2104). En este

contexto, estos dos mecanismos deben conjugarse armónicamente para mejorar la asignación de recursos en la economía a través del mercado y la planificación.

En consecuencia, este concepto debe reflejarse también en formas organizacionales coherentes con el nuevo tipo de planificación en el modelo cubano y el reto que introduce la mayor presencia del mercado. En la experiencia internacional reciente de las economías de mercado, se observa una tendencia a fortalecer la institucionalidad de la regulación en las economías. Tal y como señala Rodrik (2000, p. 12), “en la práctica, cada una de las economías de mercado exitosas está supervisada por una multitud de instituciones regulatorias, en los mercados financieros, de bienes, de servicios, laboral y de activos”. Esta condición adquiere una mayor relevancia en el caso de las economías socialistas. Algunas de esas instituciones comienzan a desarrollarse en Cuba. Pero las transformaciones que se han estado introduciendo en la economía y las pre-visibles en el mediano plazo hacen necesario reestructurar muchas de las instituciones que fueron creadas bajo conceptos diferentes. En otras palabras, las transformaciones económicas y sociales exigen también actualizar las instituciones para respaldarlas.

Un Estado más pequeño, concentrado en sus funciones estratégicas, con instrumentos que permitan una regulación directa e indirecta eficaz de la economía, aparatos burocráticos eficientes con responsabilidades adecuadamente limitadas y mecanismos transparentes de rendiciones de cuenta; sin dudas son elementos indispensables del futuro deseado. En este sentido es importante subrayar el hecho de que las instituciones no solo importan, sino también que toma tiempo construirlas (Rodrik, 2000). Pero sin ellas, todo el esfuerzo en la transformación económica sería cuando más, efímero.

En un plano más concreto, ello tiene implicaciones relevantes para la planificación.⁷ La proyección estratégica con horizontes plurianuales debe fortalecerse y, en el corto plazo, se debe enfatizar en la planificación financiera, dejando actuar a los mecanismos económicos, en tanto la planificación material debe dirigirse a los recursos estratégicos. La planificación en el corto plazo debe encontrar reflejo en sólidos

7 Al respecto ver capítulo 3.

presupuestos anuales con un alto y eficaz nivel de ejecución, a través de métodos más directos. En cambio, en las relaciones empresariales deben prevalecer lógicas de mercado, reguladas de manera indirecta en el sistema de planificación. Por consiguiente, se deberá trabajar sobre la base de un limitado sistema de indicadores directivos para empresas públicas coherentes con la futura ley de empresa. Actualmente comienzan a darse pasos en esta dirección.⁸

La asignación de recursos en este contexto debe transcurrir a través del presupuesto y del sistema financiero, con mayor protagonismo de este último respecto a la situación actual, en correspondencia con la descentralización y a fin de favorecer la eficiencia. Asimismo, habrá que conciliar los objetivos del plan con las políticas macroeconómicas, y garantizar su contribución a estos objetivos con adecuados diseños e instrumentos. Contra tal propósito conspira el entorno monetario y financiero vigente, en particular la dualidad monetaria y el sistema de precios.⁹ En definitiva, la política económica no puede implementarse al margen del sistema de planificación. Es parte consustancial de este, por lo que entre todos los agentes que actúan y que, por ende, son los encargados de ejecutar las políticas, debe haber una estrecha vinculación sistémica. La planificación, como parte del sistema de dirección de la sociedad, es un proceso sistémico y abarcador, y no puede identificarse meramente con mecanismos burocráticos de asignación de recursos. Desde tal perspectiva, la política económica y la planificación deben estar alineadas, en un contexto de amplia participación democrática.

Otra arista que también deberá atenderse en el proceso de transformaciones es aquella derivada de las contradicciones entre la perspectiva nacional y territorial del proceso de planificación. En Triana (2014, p. 37) se señala: “El plan y el presupuesto de la economía nacional y el propio proceso de planificación resultan decisivos en los destinos de los territorios, pues constituye (junto al presupuesto del Estado), el principal instrumento de acceso a recursos reales”. Los Lineamientos, por su parte, señalan que será necesario “otorgar mayores facultades, en los

8 Al respecto, véanse las Indicaciones Metodológicas para la elaboración del Plan de la Economía Nacional de los años 2015 y 2016, MEP (2014 y 2015).

9 Este tema se discute en el capítulo 3.

marcos del plan, a las empresas, e impulsar con efectividad la iniciativa de los territorios para potenciar de manera sostenible su desarrollo económico” (PCC, 2011, p. 8).

Sin embargo, en la práctica, todavía en este frente se ha avanzado poco. Tanto en el proceso presupuestario como de planificación, los territorios siguen teniendo una participación muy débil y una capacidad de decisión significativamente limitada. Además, en términos de recursos, estos continúan favoreciendo al gobierno central. La participación de los gobiernos territoriales en la ejecución del presupuesto del Estado solo alcanza el 26%, mientras en rubros decisivos en sus aspiraciones de desarrollo como Ciencia y Tecnología y Gastos Capital, es de 1% y 0% respectivamente (Ramos, 2014). Hacia el futuro y en consonancia con la descentralización a la que se aspira, deberán extenderse métodos de planificación y presupuestación, basados en el fortalecimiento de capacidades directivas empresariales y territoriales como instrumento de gestión.

En conclusión, entre los desafíos del sistema de planificación más importantes pueden enumerarse: (i) el promover instituciones que garanticen el bienestar de sus ciudadanos de manera más eficaz; (ii) favorecer la participación en base a procesos transparentes de dirección y acceso a información pública de calidad, como derecho ciudadano; (iii) fortalecer la gestión de los gobiernos en las diferentes instancias; (iv) introducir tipos de contratos entre propietario y gestor en el sector estatal, tanto empresarial como presupuestado, para clarificar los derechos y obligaciones de cada parte; y (v) profundizar y extender los procesos de descentralización y desburocratización del Estado y de la dirección de la economía, tanto dentro de los diferentes niveles de gobierno como en las entidades productivas estatales.

3. Reflexiones Finales

A lo largo de este trabajo se ha insistido en que para avanzar en el proceso de actualización del modelo económico cubano, se torna imprescindible internalizar los nuevos elementos que introducen las transformaciones, tanto en los métodos de dirección de la economía, como en su institucionalidad. Establecer las combinaciones apropiadas entre centralización y descentralización frente a la heterogeneidad de la propiedad

.....

y gestión que tipifican esta etapa, impone importantes desafíos a los mecanismos de planificación como instrumento esencial de regulación en el socialismo. Continuar con las actuales prácticas burocráticas que la han caracterizado, no sólo sería inconsistente, sino contraproducente con respecto a los objetivos económicos y sociales declarados. Por otra parte, modernizar y adaptar el marco institucional de la planificación a las nuevas exigencias del desarrollo, si bien necesario, no puede verse aislado del avance de otras transformaciones imprescindibles; y por ello será un proceso gradual y complejo. Supone introducir y perfeccionar los mecanismos económicos y, al propio tiempo, consolidar los consensos alrededor de los nuevos conceptos y cambiar mentalidades, fortaleciendo las capacidades para propiciar los cambios necesarios.

En este trabajo se destacan dos importantes conceptos funcionales a las nuevas definiciones del modelo económico cubano. El primero, comprender la distinción entre el Estado como propietario, gestor de actividades de interés económico y regulador de las relaciones sociales; y, en este contexto, redefinir el rol de las empresas y todas las formas productivas, así como los gobiernos territoriales. El segundo, entender que la existencia de la propiedad socialista como una relación económica real no es el resultado automático de la apropiación de los medios fundamentales de producción por la sociedad, sino fruto de un largo proceso de socialización efectiva de la producción, el cual no es posible alcanzar sin adecuados marcos institucionales (formales y no formales), removiendo las actuales restricciones que aún subsisten y corrigiendo los problemas en el sistema de incentivos.

La heterogeneidad de formas productivas plantea, indiscutiblemente, nuevos desafíos en materia de gestión del modelo y también al propósito de alinear los intereses individuales y sociales. Contrarrestar tendencias dominantes de consumismo o deterioro del medio de ambiente, entre otros, sin subestimar el rol de la formación de valores en la sociedad a través de la educación y la cultura, requiere también de otros ingredientes. Entre ellos se ha enfatizado en construir formas más eficientes de propiedad social y apropiación, consolidar las alianzas entre todas las formas productivas aprovechando las potencialidades locales y, especialmente, garantizar la activa participación de los ciudadanos en los procesos de dirección, sustentados en procedimientos transparentes.

En síntesis, incorporar el análisis institucional para corregir el sistema de incentivos y perfeccionar las políticas públicas, son ingredientes claves para movilizar a la actual diversidad de actores hacia objetivos comunes. A fin de cuentas, no será posible cambiar la mentalidad sin cambiar la realidad y esto último no se alcanzará sin comprender los obstáculos institucionales que actúan en contra de los propósitos declarados en el modelo socialista de la nación cubana.

Bibliografía

- Bergara, M. (2015): “Las instituciones y los procesos económicos”, en Bergara, M. y V. Hidalgo (comp.): *Transformaciones económicas en Cuba: Una perspectiva institucional*, Universidad de la Habana, Departamento de Economía-FCS-UdelaR, Montevideo.
- Caballero, G. y X.C. Arias (2003): “Instituciones, costos de transacción y políticas públicas”, en *Revista de Economía Institucional*, Vol. 5, N°. 8, pp. 117-146.
- Caballero, G. y M. Garza (2010): “La nueva Economía Institucional y la Economía de los Recursos Naturales: Comunes, instituciones, gobernanza y cambio institucional”, en *Economía Agraria y Recursos Naturales*, Vol. 10, N°. 2, pp. 61-91.
- Coase, R.H. (1960): “The Problem of Social Cost”, en *The Journal of Law and Economics*. Vol. III, octubre, pp. 1-44.
- Domingo, R. y L. Zipitría (2014): “La regulación de servicios públicos: el rol de la propiedad”, Documento de Trabajo 13/2014, Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Sociales, Montevideo.
- Feinberg, R. y T. Picone (ed.) (2014): *Cuba’s Economic Change in Comparative Perspective*, Latin America Initiative Foreign Policy at Brookings, CIEI, CEEC, Washington.
- Fernández, O. (2015): “Una nueva planificación para la Cuba cercana”, en *Revista Cubana de Ciencias Económicas-EKOTEMAS*, Vol. 1, N°. 1, enero-marzo, pp. 1-11.
- Eggerston, T. (1990): *Economic Behavior and Institution*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Grossman, S. y O. Hart (1986): “The Costs and Benefits of Ownership: A Theory of Vertical and Lateral Integration”, en *Journal of Political Economy*, 94(4), pp. 691-719. Disponible en <<http://nrs.harvard.edu/urn-3:HUL.InstRepos:3450060>>
- Libecap, G. (1989): *Contracting for Property Rights*, Cambridge University Press, Cambridge.
- MEP (2014): *Indicaciones Metodológicas para la elaboración del Plan de la Economía Nacional. Plan 2015*, Ministerio de Economía y Planificación, La Habana.
-

- MEP (2015): *Indicaciones Metodológicas para la elaboración del Plan de la Economía Nacional. Plan 2016*, Ministerio de Economía y Planificación, La Habana.
- North, D. (1991): “Institutions”, en *The Journal of Economic Perspectives*, Vol. 5, Nº. 1, Winter, pp. 97-112. Disponible en <<http://links.jstor.org/sici?sici=0895-3309%28199124%295%3A1%3C97%3A1%3E2.O.CO%3B2-W>>
- ONEI (2015): *Anuario Estadístico de Cuba 2014*, Oficina Nacional de Estadística de Información, La Habana. Disponible en <<http://www.onei.cu>>
- PCC (2011): *Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución*, Partido Comunista de Cuba, La Habana.
- Ramos, P. (2014): “Miradas a las transformaciones recientes en Cuba desde una perspectiva territorial”, mimeo, Departamento de Planificación, Facultad de Economía, Universidad de la Habana, La Habana.
- Rodrik, D. (2000): “Estrategias de desarrollo para el próximo siglo”, traducción del documento “Development Strategies for the Next Century”, presentado en la Conferencia “Developing Economies in the 21st Century: The Challenges to Globalization”, organizada por el Institute of Developing Economies (IDE), JETRO, en Chiba, Japón, enero 26-27. Disponible en <<http://econ.unne.edu.ar/economia/revista/46/08.pdf>>
- Torres, R. y J. Triana (2014): “Policies for Economic Growth: Cuba’s New Era”, en Feinberg, R. y T. Picone (ed.): *Cuba’s Economic Change in Comparative Perspective*, Latin America Initiative Foreign Policy at Brookings, CIEI, CEEC, Washington.
- Triana, J. (2014): “Entrampados en el fuego amigo”, en Pérez, O. y R. Torres (comp.), en *Miradas a la Economía Cubana. Desde una perspectiva territorial*, Editorial Caminos, La Habana.
- Williamson, O. (1996): *The Mechanisms of Governance*, Oxford University Press, Oxford.

Capítulo 5

SISTEMA TRIBUTARIO Y MARCO INSTITUCIONAL EN CUBA

Yordanka Cribeiro¹

Introducción

El perfeccionamiento de las finanzas públicas y el diseño del sistema tributario involucran múltiples aristas que generan desafíos de compleja resolución. Por un lado, la magnitud y estructura del gasto público y el sistema tributario no son neutrales de cara a la distribución del ingreso, la promoción de inversiones y el crecimiento económico. De otro lado, las necesidades de financiamiento del déficit fiscal generan impactos económicos de diversa naturaleza sobre el nivel de endeudamiento público, las tasas de interés y la inflación.

Lo anterior conlleva a que la discusión acerca de política fiscal y tributación no sea solo técnica, sino política. Como ha sido ampliamente reconocido internacionalmente, en el presupuesto se materializan los conflictos distributivos de una sociedad siendo su estructura de ingresos y gastos un reflejo del sesgo ideológico de un gobierno. Esta cuestión implica que su resultado dependa mucho de las instituciones, vistas en sentido amplio.

Como señala Bergara (2015), las características del sistema político-judicial-económico y las normas vigentes, de las costumbres y la ideología dominantes y de la naturaleza y balance de los intereses sociales, entre otros, conforman el complejo de restricciones formales e informales que pautan las reglas del juego de una sociedad y determinan la

¹ Con la colaboración del Lic. Vladimir Regueiro del Ministerio de Finanzas y Precios, cuyo aporte en la elaboración del trabajo fue muy importante.

capacidad de hacerlas cumplir y la velocidad de su implementación. En tanto dichas reglas estructuran los incentivos en el intercambio y las interrelaciones humanas, obviarlas puede conducir a diseños ineficaces, erróneos o incompletos de políticas económicas.

Específicamente en materia fiscal, el Estado regula el funcionamiento del sistema y determina las obligaciones tributarias a través de leyes, reglamentos u otras normas fiscales, que se materializan en el sistema tributario. Según Caballero (2002), ese conjunto legal constituye una regla explícita que moldea el comportamiento de los agentes económicos, incentivando patrones de conducta determinados. No obstante, si bien las normas determinan la obligación legal del pago de impuestos, su incidencia real y con ello su impacto sobre la distribución de ingresos, eficiencia y capacidad recaudatoria dependerá, entre otros aspectos, de las estructuras de mercado vigentes y la capacidad para trasladar, eludir o evadir impuestos. De hecho, dados los grandes efectos que puede tener en la eficiencia y la equidad, la política tributaria tal vez sea el campo de la política pública donde hay más intereses en juego (BID, 2006).

Según BID (2006), cuatro características de la política tributaria fundamentan lo anterior. En primer lugar, los impuestos generan efectos directos e indirectos de gran alcance en la economía, lo que significa un gran número de agentes involucrados. Adicionalmente, existen incentivos a contribuir con el mínimo posible y extraer mucho, ignorando el efecto que ese comportamiento produce en el resultado final para todos. En tercer lugar, la aplicación efectiva de la política tributaria depende en gran medida de la capacidad de la oficina de administración tributaria y la eficacia de la gestión administrativa de cobro y control; y finalmente los sistemas tributarios dependen mucho de la trayectoria histórica del sistema.

En ese sentido, la cultura tributaria de la sociedad² es relevante. North (1990) identifica tres tipos de limitaciones informales que condicionan los incentivos de una sociedad a pagar impuestos: (i) extensiones, interpretaciones y modificaciones de normas formales; (ii) normas sociales

2 Alm *et al.* (1992), Frey (2003) y Frey y Torgler (2007), también analizan la importancia de los aspectos culturales y de comportamiento para explicar la conducta tributaria de los contribuyentes.

relacionadas con el reconocimiento o rechazo social de determinadas actitudes como el fraude fiscal; y (iii) normas de conducta originadas por cuestiones ideológicas o éticas.

Además de los elementos señalados, Bergara (2003) sintetiza otras condicionantes institucionales relevantes para el análisis de la tributación. En primer lugar, la recaudación requerida y su estructura está en función de la magnitud del gasto público que es necesario financiar en el corto y largo plazo, así como de la gestión macroeconómica. Por ello, una mayor eficacia y eficiencia del gasto público reduce las tensiones fiscales y contribuye a mejorar la disciplina tributaria.

En segundo lugar, las posibilidades reales de administración de impuestos en términos de capacidades de fiscalización deben ser un elemento a ponderar a la hora de diseñar el sistema tributario. Cualquier reforma tributaria requiere de una administración tributaria y de bases y procesamiento de la información que la hagan funcional y garanticen su eficacia.

Dichas capacidades de fiscalización se sustentan en varios pilares. Por un lado, una mayor coordinación entre las agencias fiscalizadoras favorece el manejo y cruce de información entre las diferentes instituciones formales de la administración tributaria. De otro, la mayor calificación y profesionalización de los participantes en el proceso de fiscalización, independencia de los trabajadores y mayores incentivos a los fiscalizadores incrementa la eficacia de los procesos de control y la probabilidad de detección de conductas fraudulentas. Adicionalmente, la identificación de agentes de retención, reduce los costos administrativos asociados a la recaudación y facilita el control al reducir el número de establecimientos. Finalmente, una estructura tributaria con muchos impuestos de bajo rendimiento complejiza el sistema generando opacidad y falta de transparencia, lo que incrementa los costos de transacción y dificulta los controles. En síntesis, la fragilidad de estos mecanismos (reglas negociables, baja probabilidad de identificación, débiles mecanismos de penalización) genera incentivos a la evasión fiscal.

Según Grau *et al.* (2004), la evasión es un fenómeno multicausal que depende tanto del ingreso, de la tasa del impuesto, de la probabilidad de detección y de las sanciones impuestas, como de la simplicidad de la

estructura tributaria, los costos de cumplimiento, el grado de aceptación del sistema tributario, el grado de compromiso de los ciudadanos con las instituciones gubernamentales y la conciencia social.

Sus consecuencias también son múltiples. De un lado, conduce a pérdidas de potencial recaudatorio a la vez que lesiona la equidad horizontal, en la medida que individuos evasores pagan menos impuestos que lo que les corresponde según su capacidad de pago real. Por otro, los estímulos a evadir son mayores mientras más altas sean las tasas impositivas soportadas, a la vez que las personas de mayores recursos pueden acceder con mayor facilidad a asesorías profesionales que promueven estrategias de elusión o reducen los riesgos del incumplimiento, penalizando también la equidad vertical del sistema (Jiménez *et al.*, 2010).

Los elementos antes señalados demuestran la importancia del marco institucional como determinante de la eficacia del diseño tributario. Estos aspectos adquieren una relevancia especial para la economía cubana. Como es conocido, los Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido Comunista de Cuba, aprobados en abril del 2011, definieron los principales ejes de transformación en los marcos de la **actualización del modelo económico cubano**. En materia fiscal, fueron consensuados los principios de generalidad, suficiencia, equidad y eficiencia, a ser considerados posteriormente en el rediseño de la política tributaria, más atemperada al nuevo entorno, así como la importancia de fomentar la cultura tributaria y la responsabilidad social en el cumplimiento de las obligaciones, y de fortalecer los mecanismos de control fiscal.

Sin embargo, estas transformaciones se han enmarcado en un complejo universo fiscal, económico y monetario que limita el alcance de los cambios y su velocidad de transmisión, condicionando la eficacia de la política fiscal y del sistema tributario de múltiples formas. Específicamente, el presente capítulo pretende introducir la discusión acerca del impacto del marco institucional sobre algunas aristas del sistema tributario en Cuba.

1. Transformaciones del Sistema Tributario en Cuba. Avances y Desafíos

Conceptualmente, un modelo tributario ideal debe cumplir un conjunto de características. Según Pérez Novaro (1996), estos principios se resumen en: (i) generalidad, lo que permite una amplia base imponible y tasas relativamente reducidas; (ii) polivalencia de las estructuras tributarias, en la que coexistan los impuestos directos e indirectos; (iii) coherencia y coordinación entre los distintos niveles de ingresos y gastos y la política financiera global; (iv) equilibrio entre los impuestos que afectan las diversas manifestaciones de capacidad contributiva; (v) simplicidad y claridad en la norma tributaria; (vi) percepción de equidad por parte de la población; (vii) personalidad, en términos que se mida la capacidad contributiva real y los aspectos personales; (viii) globalidad en cuanto a que se graven todos los réditos del contribuyente; (ix) progresividad en la imposición directa, de manera de tomar en cuenta los diversos niveles de riqueza; (x) proporcionalidad en la imposición indirecta, para mantener la neutralidad con respecto al aparato productivo y los factores de producción; y (xi) finalismo, de forma de promover incentivos fiscales selectivos, limitados en el tiempo y condicionados al cumplimiento de metas concretas.³

Como es obvio, encontrar la mezcla de impuestos que satisface los criterios anteriores sujeto a las condicionantes institucionales y minimizando los conflictos entre los múltiples objetivos, es una tarea de gran envergadura y sin solución única. En tanto los efectos de los impuestos varían en cuanto a su inmediatez, ubicuidad y complejidad, los diseños tributarios son disímiles en la práctica, traduciéndose en diferentes bases impositivas, estructuras tarifarias y disposiciones especiales.

En el caso de Cuba, el mantener una política social de carácter universal dirigida y financiada desde el Estado —coherente con el modelo de desarrollo adoptado—, ha condicionado niveles de gasto público incluso superiores a la media de países europeos con mayores niveles de ingreso per cápita (Hidalgo y Cribeiro, 2014). Sin descartar que una mayor eficiencia y eficacia del mismo reduce las presiones presupuestarias y legitima la presión tributaria, sostener esos niveles de gasto en términos

3 Tomado de Bergara (2003).

reales exige mayores niveles de ingresos a fin de evitar desequilibrios macroeconómicos.

La contribución a este objetivo, así como el impulso al desarrollo de formas productivas no estatales y nuevos espacios de mercados derivados del proceso de actualización, exigió el rediseño de la política tributaria, más funcional al nuevo entorno. Ello se concretó en la aprobación de la Ley N°.113 del Sistema Tributario Cubano, en julio del 2012.⁴

Para garantizar la amplitud de la base imponible, la nueva ley estableció que todas las personas jurídicas y naturales con capacidad económica quedaban obligadas al pago de los tributos. En función de ello, se ratificaron los impuestos establecidos mediante la derogada Ley N°. 73 del Sistema Tributario, abarcando las tres clásicas manifestaciones de capacidad contributiva: la renta, el consumo y el patrimonio.⁵ Sobre estas bases, el sistema quedó integrado por 25 figuras tributarias, de ellas 19 son impuestos,⁶ tres contribuciones y tres tasas. Adicionalmente se generalizó la aplicación de los impuestos indirectos a las personas naturales con la implementación de los impuestos sobre las Ventas y los Servicios. En el sector de las personas jurídicas, se ampliaron las bases del Impuesto sobre las Ventas, a partir de la sustitución del Impuesto de Circulación, lo que implicó el traspaso de la carga tributaria hacia los niveles minoristas de comercialización, garantizando similares niveles de recaudación. Los avances en este aspecto se reflejan en el incremento en un 5% de la recaudación entre 2013 y 2014, sin embargo, el marco institucional en el que se enmarcan estas transformaciones determina la existen-

4 *Gaceta Oficial* N°. 053 Ordinaria de 21 de noviembre de 2012.

5 La tributación sobre el patrimonio en Cuba se ha caracterizado por gravar determinados elementos patrimoniales que representan una especial capacidad para contribuir: vehículos, embarcaciones, viviendas. En este último caso la implementación del impuesto está suspendida hasta que las condiciones económico-sociales permitan su aplicación; ver Disposición Especial Sexta de la Ley N°. 113.

6 Los nuevos tributos establecidos mediante la Ley N°. 113 fueron: Contribución Territorial para el Desarrollo Local, Impuesto por el Uso o Explotación de las Playas, Impuesto por el Vertimiento aprobado de Residuales en Cuencas Hidrográficas, Impuesto por el Derecho de Uso de Aguas Terrestres, Impuesto por la Propiedad o Posesión de Tierras Agrícolas y el Impuesto por la Ociosidad de la Tierra.

cia de factores que reducen la base tributaria potencial, sobre los que se profundizará en el próximo epígrafe.

De otro lado, la nueva ley estableció el principio de gradualidad en la aplicación de la norma tributaria.⁷ Adicionalmente, con el objetivo de lograr su adecuación a los cambios futuros que operen en la economía e incidir en las transformaciones del modelo económico cubano, se previó la actualización de los tipos impositivos, las bases imponibles y los sujetos obligados al pago de los tributos, mediante las leyes anuales del Presupuesto del Estado y otras disposiciones complementarias. De hecho, además de la Ley N°.113 del Sistema Tributario y la Ley N°.119 del Presupuesto del Estado para el año 2015, están vigentes otras 21 resoluciones que complementan o modifican la Legislación Tributaria (ver anexo).

En efecto, si bien la Ley N°.113 establece los tipos impositivos para el impuesto sobre ingresos personales, es en el Decreto N°. 353/2013 donde se determinan los montos de gastos deducibles autorizados en función del tipo de actividad, así como las actividades que podrían acogerse al régimen simplificado de tributación. De esta forma, la resolución define en realidad la base imponible de este impuesto. Esta flexibilidad de la norma, compatible con un entorno económico cambiante en el corto y mediano plazo, impone riesgos importantes en materia de credibilidad. Ciertamente, modificaciones frecuentes de la norma tributaria quedan a la discrecionalidad de los hacedores de política lo que implica el riesgo de degenerar en ajustes continuos en función de las necesidades de recaudación, con efectos no neutrales sobre la rentabilidad y capacidad de pago de los contribuyentes.⁸

En parte, estos necesarios ajustes han derivado de la particularidad de que el ejercicio del trabajo por cuenta propia se estableció sobre la base de definir actividades autorizadas y no actividades prohibidas. Esta

7 Para la implementación de los impuestos sobre Ventas, sobre los Servicios y Especial a Productos y Servicios, la Ley N°. 113 en su tercera disposición transitoria prevé un término de cinco años, a partir de su entrada en vigor. Asimismo, se establece la reducción gradual del impuesto por la utilización de la fuerza de trabajo para evitar los efectos negativos de su disminución inmediata sobre la suficiencia del sistema.

8 Ver Williamson (1997) para profundizar en el *trade off* entre flexibilidad y credibilidad en el diseño de las políticas.

distinción que parece tautológica tiene efectos importantes sobre el desarrollo del sector y consecuentemente en la recaudación potencial. En ese sentido, frena la iniciativa y capacidad emprendedora en estas formas productivas y genera falta de claridad en cuanto a las actividades autorizadas, lo que conspira contra la validez de los derechos de propiedad, condición básica para fomentar la actividad no estatal, fundamentalmente en aquellas ramas que pudieran derivar en costos hundidos significativos.⁹

En materia de equidad, los cambios fundamentales se establecieron a partir del impuesto sobre ingresos personales. De hecho, la nueva normativa potenció la institución del mínimo exento incrementando su monto a diez mil pesos, equivalentes a dos salarios medios anuales aproximadamente, y reconociendo su posible actualización a través de la Ley Anual del Presupuesto. Asimismo, se estableció una escala tributaria altamente progresiva y se introdujo un tipo impositivo diferenciado del 4% para los ingresos de naturaleza eventual.

Al respecto, es importante realizar varias precisiones. En primer lugar, en la medida que los salarios y jubilaciones se encuentran temporalmente exentas,¹⁰ la recaudación por concepto de este impuesto recae sobre los ingresos derivados del ejercicio del trabajo por cuenta propia, que podría considerarse una renta productiva.

En segundo lugar, se establecen tipos impositivos diferenciados en función de la residencia del contribuyente, del lugar donde se emplea y la naturaleza y origen del ingreso, lo que lacera la equidad horizontal del sistema.

9 En algunos casos la resolución que regula el trabajo por cuenta propia no es clara y ello ha derivado en penalizaciones para este sector. Un ejemplo fue el caso de los cines 3D. Ciertamente, esta actividad no estaba explícitamente autorizada, pero podía enmarcarse dentro del objeto económico de una de las licencias otorgadas, derivando en la proliferación de la misma en el sector no estatal. Por tanto, su posterior prohibición se tradujo en costos hundidos importantes para el sector dada la especificidad de los activos involucrados, con una consecuente pérdida de credibilidad en las transformaciones económicas.

10 La ley establece en su disposición sexta, que la aplicación del impuesto sobre los ingresos personales a los salarios y demás remuneraciones que clasifiquen como tal, se exigirá cuando las condiciones económicas y sociales aconsejen su aplicación, siendo aprobado en la Ley de Presupuesto del año que corresponda.

Como ejemplo, la ley establece un tipo impositivo del 15% sobre la totalidad de los ingresos generados en el país para las personas naturales no residentes permanentes, equivalente a tipo exigido en el primer tramo de ingreso de la escala aplicable a los contribuyentes con residencia permanente. Resultado de este tratamiento tributario, un trabajador con residencia no permanente que devengue un ingreso similar a las gratificaciones declaradas por un trabajador residente en Cuba, tributa considerablemente menos por los ingresos percibidos. Asumiendo un ingreso de 300 pesos convertibles (CUC) mensuales equivalentes a 86.400 pesos cubanos (CUP) anuales al tipo de cambio vigente, el residente permanente enfrenta una deuda tributaria dos veces superior derivada de un tipo medio de gravamen de 32,1%. Este análisis se aplica a los trabajadores contratados en empresas extranjeras pero pudiera extrapolarse a los trabajadores del sistema empresarial que perciban ingresos adicionales al salario básico, derivados de los resultados obtenidos y de la distribución de utilidades, según establece el artículo 69 de la Ley del Presupuesto para el 2015.

Paralelamente, la Resolución N°. 139 del 2014 establece un tipo impositivo del 5% sobre el salario y otras remuneraciones que califiquen como tal, a los trabajadores contratados por las agencias empleadoras encargadas del suministro de fuerza de trabajo a concesionarios y usuarios ubicados en la Zona Especial de Desarrollo de Mariel.

En materia de incentivos, se estableció un régimen especial de tributación para el sector agropecuario y para el trabajo cooperativo, a partir de bonificaciones de los tipos impositivos de los diferentes tributos, en especial de los impuestos sobre utilidades y sobre los ingresos personales. De igual forma, para el ejercicio del trabajo por cuenta propia se aprobó una exención por un período de tres meses para la apertura de nuevas actividades. Adicionalmente, se simplificó el régimen de retenciones de este tributo, al definir una tasa de retención única del 5%, lo cual reduce los costos de la gestión tributaria y los costos de cumplimiento.

Con respecto a la inversión, se estableció un tratamiento diferenciado para las empresas en función de la propiedad y su localización geográfica. Para la inversión extranjera y la Zona de Desarrollo de Mariel, se establecieron regímenes tributarios especiales. Entre los beneficios

.....

pueden mencionarse: (i) se eximen del pago del impuesto sobre ingresos personales a los dividendos de los inversionistas extranjeros; (ii) se aplica un impuesto sobre utilidades del 15% a partir del octavo año de su constitución, quedando exentas las utilidades reinvertidas; (iii) se establecen bonificaciones en los impuestos sobre ventas y servicios y; (iv) se eximen del pago del impuesto por la utilización de la fuerza de trabajo. Si bien el objetivo de esta política es claro, hay que resaltar que los incentivos tributarios se otorgan de forma homogénea, sin discriminar sus magnitudes de acuerdo al logro de objetivos concretos y sin estar sometidos a procesos de evaluación continua de los resultados que se persiguen con la inversión.

Paradójicamente, aun siendo reconocida como la forma productiva principal, la empresa estatal quedó exenta de esquemas tributarios de promoción de inversiones. En la práctica, el marcado carácter centralizado en cuanto a la aprobación y ejecución de las mismas que ha caracterizado el funcionamiento del modelo económico, ha derivado que los limitados incentivos para esta forma productiva, se han establecido a partir de otros instrumentos o en las reglamentaciones financieras más recientes que le otorgan mayor autonomía.¹¹

Por otro lado, se aprobó un régimen simplificado de tributación para las actividades de menor complejidad y rentabilidad del trabajo por cuenta propia. Esta práctica se ha estandarizado a nivel internacional para

11 El Decreto N°. 323 del Consejo de Ministros y las Resoluciones N°.125 del Ministerio de Economía y Planificación (MEP), N°.181 y N°. 203 del Ministerio de Finanzas y Precios (MFP) y N°. 17 del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), establecen transformaciones que suponen, en principio, incentivos para la empresa estatal. Dentro de los cambios principales se permite: (i) la venta de los excedentes del encargo estatal e inventarios ociosos a precios mayoristas formados por la oferta y la demanda; (ii) la retención de una parte de las utilidades netas, en las empresas autorizadas, para la creación de reservas voluntarias para la amortización de créditos, incremento de capital de trabajo, inversiones aprobadas, investigación y desarrollo, capacitación, financiamiento por pérdidas contables de años anteriores, fondo de compensación, pago por la eficiencia económica a los trabajadores y otras reservas para aportar a las Organizaciones Superiores de Dirección Empresarial. Asimismo, el Decreto N°. 327/2014 incrementa el monto de inversión que requiere aprobación por el MEP de tres a quince millones, a la vez que establece un esquema de ventanilla única a través del Instituto de Planificación Física, para gestionar las aprobaciones y/o emisión de requerimientos por parte de todos los organismos implicados en los proyectos de inversión.

facilitar el cumplimiento de las pequeñas empresas y reducir el costo de la vigilancia y la recaudación de impuestos, aunque se reconoce que pueden provocar grandes inequidades horizontales y desplazar la carga de algunos impuestos de formas que los legisladores no preveían (BID, 2006).

Paralelamente, las transformaciones comentadas se acompañaron de algunos cambios en la Administración Tributaria,¹² integrada por el Ministerio de Finanzas y Precios, la Oficina Nacional de Administración Tributaria (ONAT) —con representación en todos los municipios del país—, la Aduana General de la República y otras entidades que fueron legalmente autorizadas a tales efectos.

El fomento del pago voluntario constituyó una de las líneas de desarrollo, con el reconocimiento de incentivos por el pronto pago, la flexibilización de los requisitos para la concertación de aplazamientos de pago, la simplificación de los términos para el cumplimiento y la extensión de los mismos.¹³ Específicamente, se establecieron bonificaciones de un 5% y 20% en el Impuesto sobre los Ingresos Personales y los impuestos que gravan la posesión de bienes, respectivamente, para aquellos contribuyentes que cumplieren la obligación antes del 28 de febrero. Asimismo, se reconoció la posibilidad de firmar acuerdos de aplazamientos de pago y se eliminó el requisito del pago previo para la concertación de estos acuerdos.¹⁴ Otro cambio importante fue la reducción en un 50% de las tasas de los recargos por mora.

De otra parte, se actualizó el régimen de infracciones y sanciones con la extensión de los marcos sancionadores, fortaleciendo la potestad

12 Dichas instituciones gestionan, controlan, recaudan, determinan y fiscalizan los tributos, incluyendo los intereses, la aplicación de los recargos y sanciones que en su caso correspondan, entre otras.

13 “La superioridad del cumplimiento voluntario frente al castigo está bien documentada en las obras sobre cumplimiento de las obligaciones tributarias, pero es difícil crear una cultura de cumplimiento voluntario y es fácil destruirla porque se basa en la confianza en las instituciones públicas, la legitimidad de los que están en el poder y un sentido de justicia, transparencia y reciprocidad en la recaudación y el uso de los ingresos públicos” (BID, 2006).

14 Mediante el Decreto N°. 308: Reglamento de las Normas Generales y de los Procedimientos Tributarios.

de la administración tributaria para adecuar las sanciones a las condiciones específicas de la infracción cometida y del propio infractor. Adicionalmente, se dispuso la exención en la aplicación de sanciones y de la exigencia del recargo por mora a las personas naturales que, por primera vez, incurrieran en alguna de las infracciones previstas; se incorporaron otros criterios de graduación de las sanciones, tales como la rectificación de conductas infractoras por el contribuyente sin que medie el requerimiento de la administración tributaria; así como la aceptación de la determinación administrativa de deudas fiscales.

En la práctica dichos cambios apuestan a la autorregulación por los contribuyentes ante supuestos de incumplimiento tributario y refuerzan el carácter educativo del régimen sancionador, quedándose retrasado el perfeccionamiento del marco regulatorio del delito de evasión, que se revierte en una baja percepción de riesgo y del costo asociado a estas conductas.

En materia de fiscalización, existe un departamento especializado, que actúa como departamento de inteligencia tributaria y que se ocupa de los grandes contribuyentes (grandes paladares por ejemplo) y de la realización de procesos de fiscalización intensiva a infractores identificados como grandes evasores en la fiscalización general. Dicha fiscalización general o extensiva, se realiza a todos los contribuyentes al término del proceso de declaración jurada para identificar potenciales incumplimientos mediante un proceso de revisión, con base a patrones establecidos en función de datos históricos y estudios de capacidad económica.

Estos mecanismos de fiscalización y gestión de la recaudación, a pesar de los avances, son lentos y costosos. La inexistencia de sistemas de facturación y el bajo nivel de bancarización de las transacciones entre los particulares, donde prima el efectivo, constituyen limitaciones importantes para el desarrollo de los programas de fiscalización más eficientes y eficaces. De igual forma, dificultan la introducción de sistemas de pago automático contra cuentas bancarias, incluso cuando todo el sistema de recaudación tributaria está construido sobre dicho sistema.

Paralelamente, el uso generalizado de estos instrumentos ha estado condicionado a los niveles de informatización de la sociedad cuba-

na y los bajos niveles de conectividad en las diferentes áreas. Aunque la Administración Tributaria ha apostado por la informatización de los procesos de trabajo, esta situación penaliza los intercambios institucionales de información de trascendencia tributaria y limita la prestación de servicios digitales, facilidades de pago y presentación digital de declaraciones, incrementando los costos de transacción de la recaudación.

De igual forma, la identificación de agentes de retención es todavía insuficiente, aunque se vislumbran ejemplos tales como las agencias empleadoras, contratistas, entidades acopiadoras en el sector agropecuario e incluso la empresa estatal para la contribución especial a la seguridad social y otros.

A este problema se adiciona que el procedimiento para el ejercicio del trabajo por cuenta propia implica la obtención de una autorización por parte de la Dirección de Trabajo Municipal, quien verifica que la licencia solicitada se encuentra dentro del conjunto de actividades aprobadas en la Resolución N°. 42 del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS). Una vez obtenida la aprobación, el trabajador queda obligado a inscribirse en el registro de contribuyentes de la ONAT. Existen ejemplos que reflejan que la no unificación de estos trámites no solo genera costos de transacción adicionales para los contribuyentes, sino también incentivos perversos y conflictos de intereses entre las instituciones que se traducen en pérdidas recaudatorias para el presupuesto. A estos elementos se añade que hay determinadas actividades que implican registros adicionales. Por ejemplo, el alojamiento a extranjeros implica el registro formal del ocupante en las oficinas de migración con una frecuencia bimensual, incluso cuando exista un contrato de alquiler por un período más prolongado de tiempo.

La tabla 1 muestra el crecimiento mostrado por algunos indicadores seleccionados resultantes del conjunto de transformaciones realizadas. Como puede apreciarse, en solo cuatro años se incrementó exponencialmente el número de contribuyentes y el número de operaciones a realizar, aunque ello no se revirtió en un aumento significativo del volumen de recaudación.

Tabla 1
INDICADORES SELECCIONADOS DE LA ACTIVIDAD TRIBUTARIA EN CUBA

Indicador	2010	2014	Dinámica (%)
Contribuyentes inscritos (personas naturales)	474.000	893.000	46,9
Recaudación total (millones de CUP)	39.766,1	43.012,4	7,5
Volumen de pagos (número de transacciones)	6.000.000	10.200.000	41,2
Quejas y consultas (número)	118.000	582.000	79,7
Incumplimientos (número)	285.000	430.000	33,7

Fuente: ONAT (2014).

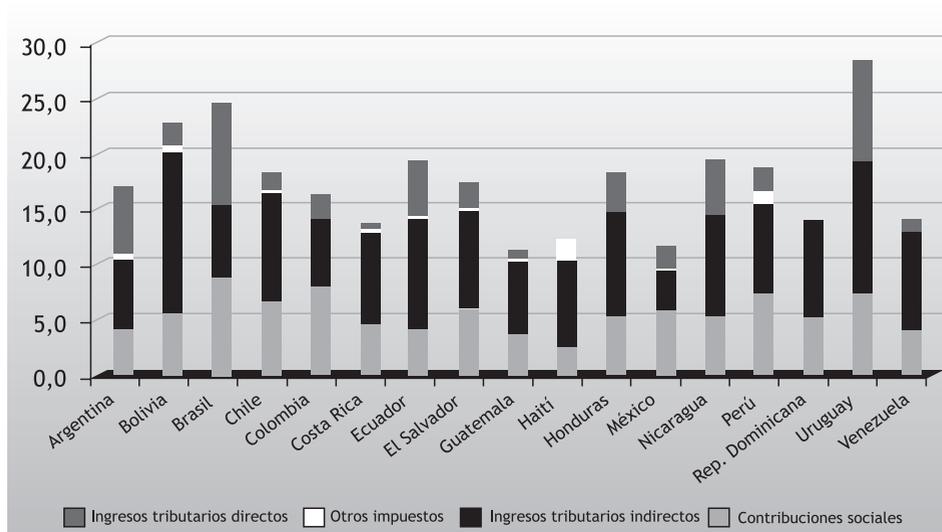
En síntesis, aunque se aprecia un incremento en las acciones de control tributario, la potenciación de las acciones de control extensivo y una mayor inmediatez en la fiscalización a las personas naturales, el perfeccionamiento en la gestión para el cobro de tributos no ha avanzado al mismo ritmo que la implementación de la Ley Tributaria. No se han creado las condiciones y herramientas necesarias en la ONAT que le permitan incrementar el alcance, oportunidad y rigor en las acciones de gestión y control en los aportes, principalmente en las personas naturales, evidenciándose la fragilidad de la estructura organizativa y funcional de la Administración Tributaria.

En la práctica, la debilidad de instrumentos de control eficientes, provoca que persista la cultura de la fiscalización administrativa, con mayores costos y deficiencias. Como resultado, las oficinas de Administración Tributaria, dedican la mayor parte del personal y tiempo en la gestión de los aportes de las formas no estatales, que solo generan aproximadamente el 7% de los ingresos tributarios y el 5% de los ingresos presupuestarios totales (ONAT, 2014).

2. Del Deseo a la Realidad. Impactos del Entorno Económico y Marco Institucional sobre el Sistema Tributario en Cuba

Actualmente, los niveles de presión fiscal en Cuba son los más altos de la región (gráfico 1). Considerando solo la recaudación tributaria, la carga para el 2014 ascendió al 37,3% del PIB para el Gobierno General, mientras que internalizando los ingresos totales, la misma se incrementa a 43,1% y 60,9% del PIB para el gobierno central y general respectivamente, con un incremento ligeramente progresivo de la participación de los ingresos tributarios que debe potenciarse en los próximos años.

Gráfico 1
PRESIÓN TRIBUTARIA Y ESTRUCTURA DE IMPUESTOS EN AMÉRICA LATINA
GOBIERNO CENTRAL, AÑO 2013
 (en porcentaje del PIB)



Fuente: CEPALSTAT (Fecha de consulta: julio 2015)

En términos de estructura, el sistema se basa fundamentalmente en impuestos indirectos (más del 50% de la recaudación), con mayor participación del impuesto a las ventas. Sin embargo, un análisis de la tasa de crecimiento por tipo impositivo en el período 2008-2014 evidencia un

mayor incremento de los impuestos directos. Esta estructura, deriva de la combinación de los cambios que implica la nueva ley tributaria, condicionados por el entorno económico y el marco institucional en el que se ha implementado y la mayor apertura al trabajo por cuenta propia que ha caracterizado el sistema productivo cubano en los últimos años.

Hidalgo (2015) sistematiza las principales características del entorno económico que impactan de manera global al ámbito de las finanzas públicas: (i) rol protagónico del presupuesto en el proceso de asignación de recursos y amplio alcance del universo fiscal dada la dimensión del estado en el sector productivo; (ii) dualidad monetaria y segmentación por monedas de las operaciones fiscales que explica los diversos mecanismos de asignación de recursos fiscales (Presupuesto del Estado, Cuenta de Financiamiento y Plan de Divisas) y genera cuasifiscalidad; (iii) debilidad del mercado formal de deuda pública; y (iv) difusa frontera entre funciones de propietario y gestor del Estado que conduce a la generalización de garantías implícitas en el sector empresarial y que atentan contra la disciplina financiera y fiscal. A estos elementos se adiciona también la existencia de mecanismos de formación de precios generalizados en el sector estatal con un marcado carácter recaudador.

Específicamente, el esquema de dualidad monetaria vigente y la segmentación por monedas de las operaciones fiscales ha generado impactos significativos sobre los ingresos tributarios, generando distorsiones sobre la magnitud de la base imponible. Conforme a la regulación anterior, todas las figuras tributarias cumplían sus obligaciones fiscales en la moneda en la cual incurrieran en el hecho imponible. Específicamente, los trabajadores por cuenta propia tributaban el impuesto sobre ingresos personales en la moneda en la cual desarrollaban su actividad, de acuerdo a escalas tributarias diferenciadas. Para el presupuesto del Estado, ello significaba ingresos en CUC que eran canjeados por la Cuenta de Financiamiento a un tipo de cambio de 1 CUC/CUP con impactos negativos sobre los ingresos y el déficit fiscal (Doimeadiós *et al.*, 2011).

Por el contrario, la nueva ley estableció para las personas naturales residentes permanentes la obligatoriedad del pago de los impuestos en CUP, con independencia del tipo de actividad realizada. Este cambio se tradujo en un incremento en el nivel de recaudación al reconocer el tipo de cambio vigente en el mercado de cambio (CADECA) de 24 CUP/CUC, tributando a una mayor suficiencia del sistema. En la práctica, esta mo-

dificación determinó la apropiación del diferencial cambiario a favor del presupuesto, con posibles impactos sobre el equilibrio monetario al aumentar la demanda de pesos cubanos en el mercado cambiario por parte de la población, para el cumplimiento de sus obligaciones fiscales. Si bien el efecto neto de esta medida tendría que internalizar las menores presiones para el financiamiento del gasto presupuestario, ello en parte explica el incremento en un 71,8% en la recaudación por concepto del impuesto sobre ingresos personales en el período 2011-2014.

Desde el punto de vista de la población, de mantenerse el tipo de cambio actual, dicha medida tiene un efecto nulo sobre los niveles de actividad del sector no estatal y su carga fiscal vigente. Sin embargo, introduce esta variable como determinante del monto de ingreso imponible, influyendo en la determinación de la deuda tributaria e imprimiéndole vulnerabilidad a los ingresos fiscales en un contexto de unificación y apreciación cambiaria.

Este problema, actualmente resuelto para este segmento, persiste para el sistema empresarial y el resto de los sujetos pasivos del impuesto sobre utilidades. Ello implica que la recaudación depende de quién se apropie del diferencial cambiario en las obligaciones fiscales.

Un ejemplo similar con efectos opuestos sobre el presupuesto caracteriza a las agencias empleadoras que sirven de intermediarias en la contratación de fuerza de trabajo por parte de inversionistas extranjeros. Tal y como reconoce el marco regulatorio, los salarios quedan prefijados en CUC por las empresas empleadoras, que pagan en CUP a los trabajadores al tipo de cambio de 2 CUP/CUC, con excepción de las empresas ubicadas en la zona especial de Mariel, donde recientemente se aprobó una tasa de 10 CUP/CUC. Por tanto, aunque el diferencial cambiario es captado por la cuenta de financiamiento del Estado, en el presupuesto se registra un subsidio en CUP respecto al tipo de cambio oficial.

De igual forma, el carácter recaudador de la política de precios es otro factor que reduce la base imponible en la economía cubana.¹⁵ Con un objetivo de recaudación, la formación de los precios en las Tiendas Recaudadoras de Divisas incluye gravámenes implícitos que en la práctica son formas encubiertas de impuestos al consumo en CUC, pero que no son registrados como tal en el presupuesto. De otro lado, el Estado

15 En la economía cubana, la política de precios y tributaria son definidas por el Ministerio de Finanzas y Precios.

capta la recaudación derivada de la utilización de los convertidores para la comercialización de productos en la red de mercados en CUP. En este caso, la empresa capta el diferencial cambiario que se genera a partir de la introducción de un sistema de tipos de cambio múltiples diferenciados por producto. En ambos casos, estos convertidores, garantizan niveles de rentabilidad muy altos para las empresas comercializadoras, que son en parte captados en forma de aportes no tributarios al presupuesto o a la cuenta de financiamiento del Estado.

Esta mezcla entre la política de precios y tributaria, en la que los precios asumen funciones recaudatorias características de los impuestos indirectos, distorsiona los análisis de presión fiscal y de equidad del sistema y genera incentivos a la ineficiencia del comercio. Ello significa que es posible diseñar una política de precios más eficiente para transparentar los tributos y generar incentivos a la eficiencia sin afectar la recaudación.

Este ejemplo valida que la recomposición de los ingresos fiscales entre ingresos tributarios y no tributarios no tenga efectos inocuos en la economía. Sin embargo, los ingresos no tributarios todavía representan alrededor del 40% de los ingresos fiscales. Ello refleja que existen reservas para ganar en generalidad reconociendo figuras tributarias actualmente enmascaradas detrás de otras políticas, lo que además permitiría reflejar adecuadamente el balance real entre impuestos directos e indirectos en el presupuesto.

De otra parte, la sobrevaluación del tipo de cambio para el sector empresarial, subestima los ingresos y costos en CUC, distorsionando la medición de los niveles de rentabilidad empresarial a la vez que genera un esquema de impuestos y subsidios implícitos por tipo de cambio para las empresas exportadoras e importadoras netas, respectivamente, generando incentivos perversos en la economía, ineficiencia en la asignación de recursos, un sistema de transferencias de empresas rentables a irrentables y limitando el crecimiento (Doimeadiós *et al.*, 2011). Adicionalmente, ello se refleja en niveles de utilidades ficticias que falsean la base imponible del impuesto sobre utilidades. En un contexto de mayor flexibilidad de las empresas para definir algunos montos de inversión y capital de trabajo eso podría generar tensiones adicionales en el presupuesto que deberían internalizarse.

Por otro lado, tal y como ya se apuntó, en el proceso de actualización del modelo económico cubano se han reconocido y promovido nuevas formas productivas, de carácter no estatal, con el propósito de contribuir

a la mejora de la eficiencia en la economía. Sin embargo, esta aceptada heterogeneidad no siempre encuentra reflejo en el marco institucional y regulatorio que acompaña el proceso, omitiéndose o subestimándose los diversos roles que cada una juega en el proceso económico, con sus correspondientes efectos desde el punto de vista tributario.

Específicamente en el caso de los trabajadores por cuenta propia no se diferencian las diversas figuras que la ley recoge bajo esta nomenclatura. Ello implica que el trabajador por cuenta propia (titular) que contrata fuerza de trabajo (empleado), aun cuando en la práctica opera como una forma productiva empresarial, tributa de acuerdo al impuesto sobre ingresos personales. Este esquema provoca que el tratamiento fiscal no obedezca a la forma productiva que se adopte ni al tipo de actividad que se desarrolle, sino a la forma de propiedad sobre los medios de producción que lo tipifica, lo que afecta la equidad horizontal del sistema e impone reglas de funcionamiento diferente a actividades productivas similares. En esencia, el no reconocimiento de personalidad jurídica de estas formas productivas dentro del modelo, implica considerar toda la renta derivada de la producción como utilidad distribuida, con efectos nocivos sobre la reproducción ampliada de la actividad. Si bien estos aspectos pudieran ser consistentes desde el punto de vista político, sus efectos deberían internalizarse si se aspira a que estas formas productivas participen de manera creciente en la generación del producto.

Por otra parte, coherentemente con lo formulado en los Lineamientos, en relación al objetivo de evitar la concentración de la propiedad en el sector no estatal y minimizar las potenciales desigualdades de ingreso a derivarse del ejercicio del trabajo por cuenta propia, el sistema tributario se sustentó sobre tres bases: (i) un régimen único de impuesto sobre ingresos personales altamente progresivo en términos de tasas y tramos de ingreso; (ii) incentivo al establecimiento de cooperativas no agropecuarias; y (iii) impuesto progresivo por la utilización de la fuerza de trabajo en las formas productivas no estatales sobre la base de los niveles de contratación, como mecanismo indirecto para regular el crecimiento de la actividad. En consecuencia, Cuba presenta la estructura tributaria del impuesto sobre ingresos personales más progresiva de la región. La tabla 2 muestra un resumen comparado de los tipos impositivos y cantidad de tramos del impuesto sobre la renta de las personas físicas y jurídicas en América Latina. Como puede apreciarse, las alícuotas mínimas y máximas del sistema cubano son superiores a las exhibidas por el resto

de los países mientras que la cantidad y amplitud de los tramos implica una elevada aceleración del tipo medio de gravamen.

Tabla 2
IMPUESTO SOBRE LA RENTA DE LAS PERSONAS FÍSICAS Y JURÍDICAS
(alícuotas generales)

País	A las personas naturales				A las empresas
	U. Medida	Exento	Tasas (rango)	Tramos	
Argentina	Pesos de ganancia neta	No	9% - 35%	7	35%
Brasil	Reales	Sí	7,5% - 27,5%	4	2 tramos (15%-10%)
Chile	UT anuales	Sí	4% - 40%	7	20%
Colombia	UVT	Sí	19% - 33%	3	25%
Costa Rica	Colones	Sí	10% - 15%	2	3 tramos (30%-20%-10%)
Ecuador	USD	Sí	5% - 35%	8	22%
El Salvador	USD	Sí	10% - 30%	3	2 tramos (30%-25%)
Guatemala	Quetzal	No	5% - 7%	2	
Honduras	Lempiras	Sí	15% - 25%	3	
México	Pesos	No	1,92% - 30%	8	30%
Nicaragua	Córdovas	Sí	15% - 30%	4	5 tramos Progresiva 10%-30%
Panamá	USD	Sí	15% - 25%	2	25%
Paraguay	Salarios mínimos	Sí	8% - 10%	2	10%
Perú	UIT	No	15% - 30%	3	30%
Rep. Dominicana	Pesos	Sí	15% - 25%	3	28%
Uruguay	BPC	Sí	10% - 30%	6	25%
Venezuela	UT	No	6% - 34%	8	3 tramos (15%-22%-34%)
Cuba	CUP	Sí	15% - 50%	5	hasta 35% 15% para IE

Fuente: elaboración propia a partir de CIAT, IBFD, PWC y legislación de los países.

Si bien este grado de progresividad es consistente con los objetivos de política definidos previamente (equidad y no concentración), desde el punto de vista de la equidad estaría reflejando la sobrevaloración del poder redistributivo de este impuesto cuando la teoría y evidencia empírica demuestran que la mayor equidad se logra a partir del gasto público. Paralelamente, su exceso podría generar costos importantes en materia de eficiencia, así como efectos potencialmente contrapuestos sobre la recaudación y la propia equidad del sistema.

En primer lugar, la alta carga fiscal pudiera incrementar la tasa de fracaso de los pequeños negocios y con ello reducir el ambiente de competencia, situación que se agudiza por la ausencia de mercados mayoristas para la adquisición de insumos y bienes de inversión. La combinación de esos elementos conduce a una mayor concentración de la producción y favorece la existencia de estructuras de mercado oligopólicas tanto en la producción como comercialización de los bienes y servicios ofertados por dichas formas productivas (Hidalgo, 2015). En virtud de lo anterior, se incrementa el poder de fijación de precios y la capacidad de traspaso de la carga tributaria con costos importantes en materia de equidad y eficiencia (Incidencia económica vs. Incidencia real).

Adicionalmente, las altas tasas penalizan aquellas actividades que por sus características requieren de las economías de escala para su desarrollo o funcionamiento eficiente, fomentando actividades de poca envergadura, complejidad y valor agregado. En ese sentido, el propio diseño podría estar condicionando *ex ante* el tipo de actividad que se desarrolla y limitando la posibilidad de reducir costos de producción y precios.

En el contexto de debilidad de los mecanismos de fiscalización que caracterizan a la economía cubana, este alto grado de progresividad genera incentivos a la evasión, fundamentalmente en aquellos segmentos de mayores ingresos. Lo anterior, genera una ventaja competitiva para los contribuyentes evasores a costa del perjuicio de toda la sociedad y conlleva a pérdidas importantes de recaudación y de equidad.¹⁶

16 Roca (2010) señala que el diseño teórico del impuesto a la renta personal puede perseguir un determinado impacto redistributivo que, en la práctica, no se conseguirá si la evasión reduce significativamente la recaudación del impuesto.

De hecho, los montos de recaudación por este concepto crecieron exponencialmente en el período, como consecuencia de la combinación de tres efectos: (i) la obligatoriedad al pago de este impuesto en CUP al tipo de cambio vigente para la población de 24 CUP/CUC, ya comentado previamente; (ii) el incremento significativo del número de sujetos pasivos, derivados del crecimiento de las actividades por cuenta propia; y (iii) en menor medida por el crecimiento de la base imponible asociada a una expansión de los niveles de actividad individual.

La tabla 3 muestra los resultados en términos de deuda tributaria y tipo medio de gravamen e ingreso neto mensual derivados de la aplicación de la Ley N.º.113, asumiendo diferentes niveles de ingreso imponible. Como puede apreciarse, el ingreso neto mensual obtenido resulta entre 7 y 11 veces superior al salario medio mensual del país para el 2014. Sin embargo, internalizando su poder adquisitivo real y las necesidades potenciales de ampliación de los niveles de actividad, a lo que se adiciona que los gastos deducibles en este impuesto no necesariamente reconocen los costos reales de producción en ambos sentidos,¹⁷ se generan pérdidas de eficiencia, traspasos a precios y fuertes incentivos a la evasión y elusión fiscal, a la vez que podría conducir a la concentración de la producción en algunas actividades, contradiciendo el objetivo explícito de la política.

Asimismo, la tabla 3 refleja una reducción del tipo medio de gravamen asociado al mismo monto de ingreso individual cuando la actividad se realiza en forma cooperativa. Ello responde a que la ley establece que dichas actividades tributan el impuesto con base en la utilidad fiscal per cápita, con una escala progresiva menos intensiva.

Si bien esta medida intenta generar incentivos a la adopción de dicha forma productiva —considerada desde la visión del modelo como una forma de propiedad más social que el trabajo por cuenta propia—, esta diferenciación de la carga tributaria que se incrementa a medida que aumenta el ingreso imponible, podría generar incentivos a la falsa cooperativización como forma de elusión fiscal.

17 No obstante, en la nueva ley se actualizaron los niveles de gastos deducibles, los que se incrementaron en hasta un 40% en relación con la Ley Tributaria anterior. Además, se facultó al Ministro de Finanzas y Precios para normar en esta materia, lo cual favorece la sistemática revisión de estos indicadores.

Tabla 3
INDICADORES DE CONTRIBUCIÓN ESTIMADOS
(en CUP, equivalente en CUC entre paréntesis)

Indicador	Trabajador por Cuenta Propia			Cooperativa no agropecuaria*		
	75 mil (3.000)	100 mil (4.000)	125 mil (5.000)	75 mil (3.000)	100 mil (4.000)	125 mil (5.000)
Ingreso imponible	75 mil (3.000)	100 mil (4.000)	125 mil (5.000)	75 mil (3.000)	100 mil (4.000)	125 mil (5.000)
Deuda tributaria	22.000	34.500	47.000	18.750	31.000	42.250
Tipo medio de gravamen	29,3%	34,5%	37,6%	25,0%	31,0%	33,8%
Ingreso neto mensual	4.416,7 (176,7)	5.458,3 (218,3)	6.500,0 (2.560,0)	4.687,5 (187,5)	5.750,0 (230,0)	6.895,8 (275,8)

* Para las cooperativas no agropecuarias, el ingreso imponible se refiere a la utilidad neta imponible individual.

Fuente: elaboración propia a partir de Ley N°. 113 del Sistema Tributario, noviembre, 2012.

Finalmente, el pago del impuesto por la utilización de la fuerza de trabajo por estas formas productivas, de carácter progresivo en función del nivel de contratación podría penalizar el crecimiento del empleo en este sector, contradiciendo el proceso de restructuración del empleo en el sector estatal. Ciertamente, el grado de contradicción entre estos objetivos depende de la forma en que se desarrolle el sector por cuenta propia. Si como consecuencia de las transformaciones no se logra incrementar la competencia, sustentada en un mayor número de actividades, ambas políticas tienden a ser incompatibles.

Los efectos de este impuesto se extienden al sector estatal. En la medida que las empresas no determinan libremente su plantilla¹⁸ la tributación por este concepto funciona como un costo fijo que penaliza a las empresas ante las fluctuaciones del ciclo económico.

18 A partir de la ralentización del proceso de reordenamiento laboral en el sector estatal, las empresas no tienen total autonomía para definir la plantilla, en correspondencia con sus niveles de actividad.

Como ha podido apreciarse, el complejo entorno económico e institucional que caracteriza a la economía cubana genera retos importantes en el manejo de las finanzas públicas. Conocer los riesgos y los potenciales impactos de los mismos constituye una necesidad indiscutible para incrementar la eficacia de la política tributaria.

3. Reflexiones Finales

El análisis anterior refleja los avances y contradicciones de la política tributaria en Cuba. Múltiples ejemplos demuestran como el marco institucional en el que se han insertado las transformaciones en este campo han condicionado la eficacia de la política, revelando reservas en términos de generalidad, equidad y eficiencia del sistema. En ese sentido, el carácter recaudador de los mecanismos de formación de precios, la recaudación de divisas por parte de la Cuenta de Financiamiento del Estado, los impuestos y subsidios implícitos por tipo de cambio, son ejemplos que ilustran que un volumen importante de recaudación del Estado no se registra en el presupuesto. Como resultado, existen figuras en esencia tributarias enmascaradas en otros instrumentos o políticas, cuyo reconocimiento revelaría reservas para ganar en base imponible, con efectos más transparentes sobre la economía y el presupuesto.

Lo anterior permitiría, además, realizar análisis menos distorsionados de los efectos distributivos de la tributación. Actualmente, todas las figuras tributarias mencionadas, escapan de cualquier evaluación en cuanto a principios de eficiencia y equidad. De hecho, incluso cuando la nueva ley ha enfatizado en el logro de la equidad a través del impuesto sobre ingresos personales, es importante internalizar que sobre las familias recaen además de los impuestos indirectos, los altos convertidores implícitos en la formación de precios. Como resultado, el efecto final del sistema podría ser netamente regresivo.

Por otra parte, debe destacarse la ausencia de incentivos tributarios al ahorro y a la inversión de la empresa estatal. Si bien la posibilidad de crear reservas para estos fines le otorga márgenes de discrecionalidad y flexibilidad a las empresas, los montos disponibles de utilidades que es

posible retener después del pago del aporte por la inversión estatal,¹⁹ pueden no ser suficientes para cubrir las necesidades de capitalización del aparato productivo empresarial.

Con respecto a la inversión extranjera, la homogeneidad en el otorgamiento de los beneficios que se reconocen en la Ley N°. 118, imposibilita la utilización de estos instrumentos para promover o beneficiar inversiones con mayor impacto potencial y real sobre los principales objetivos (exportaciones, empleo, etc.) que se quieran obtener, así como condicionar la permanencia y magnitud de los mismos al logro de indicadores de resultado específicos. No se trata de definir ganadores *ex ante*, sino de instrumentar mecanismos que favorezcan o penalicen el cumplimiento o incumplimiento de las metas explícitas en los proyectos de inversión. Una experiencia a considerar podría ser el mecanismo de promoción de inversiones por puntaje que se ha implementado exitosamente en Uruguay.

De otro lado, hay que reconocer que la visión política que se tenga en cuanto al rol que las nuevas formas productivas deban jugar en la economía, ha condicionado que el tratamiento fiscal responda más a la forma de propiedad que a la forma productiva y tipo de actividad, lo que impone reglas de funcionamiento diferente al sector. Si se aspira a que estas formas participen de manera creciente en la generación del producto, estos temas deberán atenderse en el corto y mediano plazo.

Como ya fue comentado, el exceso de gravamen sobre estas formas productivas puede contradecir en la práctica los efectos deseados, aumentando la concentración de la producción y la capacidad de traspaso de la carga tributaria, penalizando la escala productiva y la eficiencia e incrementando la evasión fiscal, entre otros. Por ello, además de valorar este esquema, es imprescindible avanzar en la conformación de mecanismos de fiscalización más eficaces. Actualmente la realización

19 Según el artículo 11 de la Resolución N°. 203/2014: “Todas las empresas estatales que obtengan utilidades al cierre de cada ejercicio económico, quedan sujetas al pago, como concepto de Ingreso no Tributario, de un Aporte por el Rendimiento de la Inversión Estatal. La magnitud del aporte será como mínimo del cincuenta por ciento (50%). La fuente para el pago de esta obligación es la utilidad después de la determinación del Impuesto sobre Utilidades y deducido el monto para incrementar la Reserva para Pérdidas y Contingencias (...)”.

de auditorías, en presencia de incentivos débiles a los inspectores e información deficiente, además de tener impactos limitados sobre la recaudación, constituye una fuente potencial de corrupción que reduce el riesgo de detección para los infractores y enturbia la imagen de la institución tributaria.

A estos efectos, urge la implementación de mecanismos de facturación y la introducción de instrumentos de pago que estimulen la formalización de las transacciones entre los diferentes agentes, favoreciendo su transparencia. Asimismo, podría utilizarse al sistema bancario como agente de retención, cuya función actualmente se restringe al suministro de información sobre las transacciones bancarias de interés fiscal.

Finalmente, no debe desestimarse la importancia que la cultura tributaria y la percepción de utilización adecuada de los ingresos tributarios, tiene sobre la disciplina fiscal y la disposición a pagar. Por ello, las transformaciones no pueden circunscribirse exclusivamente los ingresos fiscales. La mayor eficiencia y eficacia del gasto público, que se evidencia en una mayor calidad de los servicios públicos, además de tener un impacto social positivo, legitima la presión tributaria.

Bibliografía

- ANPP (2012): “Ley N°. 73 Del Sistema Tributario”, en *Gaceta Oficial*, N°. 053 Ordinaria de 21 de noviembre de 2012, La Habana.
- ANPP (2012): “Ley N°. 113 Del Sistema Tributario”, en *Gaceta Oficial*, N°. 053 Ordinaria de 21 de noviembre de 2012, La Habana.
- ANPP (2014): “Ley N°. 118 Ley de la Inversión Extranjera”, en *Gaceta Oficial*, N°. 20 Extraordinaria de 16 de abril de 2014, La Habana.
- ANPP (2015): “Ley N°. 119 Presupuesto del Estado para el año 2015”, en *Gaceta Oficial*, N°. 001 Extraordinaria de 9 de enero de 2015, La Habana.
- Alm, J., G.H. McClelland y W.D Schulze (1992): “Why do people pay taxes?”, en *Journal of Public Economics*. Vol. 48, N°. 1, pp. 21-48.
- Bergara, M. (2003): *Las reglas del juego en Uruguay. El entorno institucional y los problemas económicos*, Ediciones Trilce, Montevideo.
- BID (2006): *La política de las políticas públicas. Progreso económico en América Latina, Informe 2006*, Editorial Planeta Mexicana, Primera edición, México.
- Caballero, G. (2002): “Sistemas fiscales: Un análisis institucional”, en *Revista Comercio Exterior*, Vol. 52, N°. 3, marzo.
- Consejo de Ministros (2012): “Decreto N°. 308 Reglamento de las Normas Generales y de los Procedimientos Tributarios”, en *Gaceta Oficial*, N°. 053 Ordinaria de 21 de noviembre de 2012, La Habana.
- Consejo de Ministros (2014): “Decreto N°. 327 Reglamento del Proceso Inversio-nista”, en *Gaceta Oficial*, N°. 5 Extraordinaria de 23 de enero de 2015, La Habana.
- Consejo de Ministros (2014): “Decreto N°. 323 De la modificación del Decreto N°. 281, Reglamento para la implantación y consolidación del sistema de dirección y gestión empresarial estatal”, en *Gaceta Oficial*, N°. 21 Extraor-dinaria de 28 de abril de 2014, La Habana.
- Frey, B. (2003): “Deterrence and Tax Morale in the European Union”, en *European Review*, Vol. 11, N°. 3, pp. 385-406.
- Frey, B. y Torgler, B. (2007): “Tax morale and conditional cooperation”, en *Journal of Comparative Economics*, N°. 35, pp. 136-159.
-

- Grau, C.E., F. Lorenzo y G. Odone (2004): “Ideas y lineamientos para la Reforma Tributaria”, Documento de trabajo, Centro de Investigaciones Económicas, Montevideo, julio. Disponible en <www.cpa.com.uy/downloads/eventos/2004.8.21.pdf>
- Hidalgo, V. (2015): “Políticas macroeconómicas en Cuba: un enfoque institucional”, en Bergara, M. y V. Hidalgo (comp.): *Transformaciones económicas en Cuba: Una perspectiva institucional*, Universidad de la Habana, Departamento de Economía-FCS-UdelaR, Montevideo.
- Hidalgo, V. y Y. Cribeiro (2014): “Estrategia de crecimiento y equilibrio macroeconómico en Cuba”, en *Revista Economía y Desarrollo*, Vol. 153, Número especial 2015, pp. 30-48, La Habana.
- Doimeadiós, Y., V. Hidalgo, G. Licandro y J.A. Licandro (2011): *Políticas macroeconómicas en economías parcialmente dolarizadas. La experiencia internacional y de Cuba*, Universidad de la Habana, Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Montevideo.
- Jiménez, J.P., J.C. Gómez Sabaini y A. Podestá (comp.)(2010): “Evasión y equidad en América Latina”, Serie Documentos de proyectos N°. 309, CEPAL, Santiago de Chile. Disponible en <<http://hdl.handle.net/11362/3762>>
- MFP (2013): “Resolución N°. 353”, en *Gaceta Oficial*, N°. 027 Extraordinaria de 26 de septiembre de 2013, La Habana.
- MFP (2014): “Resolución N°. 139”, mimeo, La Habana.
- MFP (2014): “Resolución N°. 181”, en *Gaceta Oficial*, N°. 21 Extraordinaria de 28 de abril de 2014, La Habana.
- MFP (2014): “Resolución N°. 203”, en *Gaceta Oficial*, N°. 21 Extraordinaria de 28 de abril de 2014, La Habana.
- MTSS (2013): “Resolución 42”, en *Gaceta Oficial*, N°. 027 Extraordinaria de 26 de septiembre de 2013, La Habana.
- MTSS (2014): “Resolución 17”, en *Gaceta Oficial*, N°. 21 Extraordinaria de 28 de abril de 2014, La Habana.
- North, D.C. (1990): *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, Cambridge.
- ONAT (2014): “Informe sobre Gestión Tributaria”, Documento de la Oficina Nacional de Administración Tributaria, La Habana.
- Pérez Novaro, C. (1996): “Un sistema tributario alternativo”, en Instituto Fernando Otorgués: *Debates y Propuestas* N°. 5, Ediciones Trilce, Montevideo.
-

Roca, J. (2010): “Ecuador: Tributación directa, evasión y desafíos”, en Jiménez, J.P., J.C. Gómez Sabaini y A. Podestá (comp.): “Evasión y equidad en América Latina”, Serie Documentos de Proyectos N°. 309, CEPAL, Santiago de Chile. Disponible en <<http://hdl.handle.net/11362/3762>>

Williamson, O. (1997): “Public and Private Bureaus”, mimeo, Berkley.

Anexo 1

NORMAS Y RESOLUCIONES VIGENTES QUE COMPLEMENTAN LA LEGISLACIÓN TRIBUTARIA

Organismo	Tipo	Fecha	N°.	Actividad
ANPP	Ley	21/11/2012	113	Ley del Sistema Tributario Cubano
MFP	Resolución	26/3/2014	132	Pago de Impuesto por el Vertimiento Aprobado de Residuales en Cuencas Hidrográficas
MFP	Resolución	26/03/2014	133	Pago de Impuesto sobre los Servicios de transportación naval de pasajeros a la Empresa Prácticos de Cuba
MFP	Resolución	26/03/2014	134	Pago de la Contribución Especial a la Seguridad Social de trabajadores con incrementos salariales en mayo del año 2008 y en adelante
MFP	Resolución	26/03/2014	138	Excluye los importes de las transferencias por subsidios a personas naturales para realizar acciones constructivas en su vivienda y los aportes por Contribución Territorial para el Desarrollo Local, que reciben los presupuestos locales, del superávit presupuestario que deben transferir a la Cuenta del Presupuesto

Descripción

Tributos, principios, normas y procedimientos generales sobre los cuales se sustenta el Sistema Tributario de la República de Cuba.

El Impuesto por el Vertimiento Aprobado de Residuales en Cuencas Hidrográficas se aplica en el año 2014, a entidades titulares de autorizaciones emitidas por instancias facultadas del Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente y del Instituto Nacional de Recursos Hidráulicos, para realizar vertimientos en las cuencas hidrográficas Tadeo, Martín Pérez, Luyanó y la bahía de La Habana. Dispone que empresas de Aprovechamiento Hidráulico de las provincias Artemisa, Mayabeque y Ciego de Ávila, del setenta por ciento (70%) de las recaudaciones del Impuesto por el derecho de Uso de las Aguas Terrestres que realicen. El ingreso al Presupuesto del Estado del pago del Impuesto por el Derecho de Uso de aguas terrestres, explotación de playas y vertimiento de residuales.

La Empresa Prácticos de Cuba, subordinada al Ministerio del Transporte, aplica un tipo impositivo del cincuenta por ciento (50%), sobre los ingresos totales, para el cálculo del Impuesto sobre los Servicios, al que está obligada por la prestación de servicios de transportación naval de pasajeros a la población, desde y hacia la Isla de la Juventud, de conformidad con lo establecido en la Ley N°. 113 “Del Sistema Tributario”, de fecha 23 de julio de 2012. Aporte mensual al Presupuesto del Estado.

Están sujetos al pago de la Contribución Especial a la Seguridad Social, conforme a lo dispuesto en la Ley N°. 113 “Del Sistema Tributario”, de fecha 23 de julio de 2012 y al procedimiento que por la presente Resolución se establece, los trabajadores de las empresas, unidades presupuestadas, organizaciones, asociaciones y demás entidades, a los que se les aplicaron incrementos salariales en sus escalas desde el mes de mayo del año 2008 y en lo adelante. Establece según escala salarial el tipo impositivo aplicable para el cálculo de la Contribución.

Dispone que a partir del ejercicio fiscal 2014 y en los sucesivos, los ingresos que reciben los presupuestos locales por concepto de subsidios a personas naturales para realizar acciones constructivas en su vivienda, por la Contribución Territorial para el Desarrollo Local y otros a que tienen derecho estos, no se consideren en el cálculo para las transferencias del superávit presupuestario que deben realizar, según se establece en la legislación vigente a esos efectos. Establece que los presupuestos municipales, para determinar el superávit a transferir mensualmente a las cuentas de los presupuestos correspondientes, descuenten, al cierre de cada mes, los importes no utilizados por concepto de subsidios y Contribuciones Territoriales. Los presupuestos provinciales, para determinar el superávit a transferir trimestralmente a la Cuenta del Presupuesto Central, tengan en cuenta la información recibida de sus municipios, referida a los importes no utilizados al cierre de cada trimestre por los conceptos citados anteriormente.

Organismo	Tipo	Fecha	N°.	Actividad
MFP	Resolución	07/05/2014	139	Impuesto sobre los Ingresos Personales por el salario en la Zona Especial de Desarrollo de Mariel
MFP	Resolución	26/03/2014	140	Exonera a entidades del pago de impuestos sobre las Ventas minoristas y Servicios a la población en pesos convertibles (CUC), durante 2014
Presidente del Consejo de Estado	Decreto-Ley	15/05/1997	171	Arrendamiento de viviendas, habitaciones o espacios
MFP	Resolución	17/05/2013	197	Exención del pago del Impuesto sobre las Ventas a las empresas minoristas de Comercio y Gastronomía
MFP	Resolución	06/05/2013	235	Bonificación del Impuesto sobre las Ventas
Consejo de Estado	Decreto-Ley	30/09/2010	275	Modificaciones del Régimen de Arrendamiento de viviendas, habitaciones o espacios
MFP	Resolución	06/09/2011	299	Devoluciones de ingresos por concepto de Contribución a la Seguridad Social a trabajadores por cuenta propia que se desvinculen
MFP	Resolución	06/09/2011	300	Tarifas para los servicios que prestan las direcciones provinciales y municipales de Planificación Física

Descripción

El Impuesto sobre los Ingresos Personales por el salario y otras remuneraciones que califiquen como tal, a los trabajadores contratados por las entidades designadas a prestar los servicios de suministro de fuerza de trabajo a concesionarios y usuarios ubicados en la Zona Especial de Desarrollo Mariel, se aplica con un tipo impositivo del cinco por ciento (5%). Las entidades mencionadas en el párrafo anterior, retienen el Impuesto en ocasión de cada pago a los trabajadores, y lo aportan al Presupuesto del Estado, dentro de los veinte (20) primeros días naturales siguientes al mes en que efectúen las retenciones, a través de párrafo 052032 "Otros" del Clasificador del Recursos Financieros.

Exonerar del pago de los impuestos sobre las Ventas minoristas y Servicios a la población en pesos convertibles (CUC), durante el año 2014, a las entidades pertenecientes a los grupos Palmares y Caracol, subordinados al Ministerio de Turismo, que se relacionan en Anexo Único. No están gravadas con el Impuesto al que se contrae la presente la venta de libros, periódicos, revistas y materiales educacionales y científicos, así como la venta de cualesquiera otros materiales relacionados con el desarrollo educacional y cultural de la población.

Ampliación del derecho de arrendamiento de más de dos habitaciones. Establece la inscripción de arrendadores de inmuebles. Dispone las contravenciones y procedimientos para aplicación de multas. Resuelve el pago de impuesto por arrendamiento.

Exonera, durante el año 2013, a las empresas minoristas de Comercio y Gastronomía del pago del Impuesto sobre las Ventas, por los materiales de la construcción, que la industria de estos materiales genera como residuos de sus procesos productivos.

Bonificación del tipo impositivo del Impuesto sobre las Ventas, para los materiales de la construcción producidos por las industrias locales y los adquiridos por trabajadores por cuenta propia y otras formas de gestión no estatal.

Disposiciones sobre el arrendamiento de viviendas, habitaciones o espacios como hospedaje o realización de actividades por cuenta propia. Pago de impuestos y aplicación de contravenciones por incumplimientos.

Procedimiento y términos para las devoluciones de ingresos, a las mujeres de sesenta (60) años o más y hombres de sesenta y cinco (65) años o más, que ejerciendo como trabajadores por cuenta propia, soliciten desvincularse del Régimen Especial de la Seguridad Social establecido para este sector.

Establece las tarifas para los servicios técnicos en pesos cubanos que prestan las direcciones provinciales y municipales de Planificación Física a Personas Naturales, de licencia de construcción de obras no destinadas a viviendas, y autorizaciones para uso temporal de suelo como guaraperas, colocación de carteles, anuncios y similar.

Organismo	Tipo	Fecha	N°.	Actividad
MFP	Resolución	31/07/2013	304	Tarifa para las cooperativas no agropecuarias de Transporte Escolar y Público
Consejo de Ministros	Decreto	21/11/2012	308	Reglamento de las Normas Generales y de los Procedimientos Tributarios
MFP	Resolución	07/08/2013	311	Inscripción en Registro de Contribuyentes de la ONAT de los Usufructuarios de la Tierra
MFP	Resolución	02/09/2013	353	Adecuaciones al Pago del Impuesto por Ingresos Personales
MFP	Resolución	18/09/2013	374	Procedimiento para la formación de los precios Minoristas a las obras de Artes Plásticas
MFP	Resolución	19/09/2013	382	Pago del Impuesto sobre los Ingresos Personales y la Contribución Especial a la Seguridad Social del sector de la cultura
MFP	Resolución	27/12/2012	471	Tasas máximas de depreciación y amortización de activos fijos tangibles e intangibles
MFP	Resolución	17/12/2012	474	Tarifas máximas para los servicios de transportación de carga por ferrocarril
MFP	Resolución	12/12/2013	532	Pago de los tributos sobre ingresos personales generados por los comunicadores sociales y diseñadores

Fuente: MFP. Disponible en <www.mfp.cu>, fecha de consulta: 31 octubre, 2015.

Descripción

Aprueba, para las cooperativas no agropecuarias autorizadas al servicio de Transporte Escolar y Público, mediante el uso de medios de transporte del Grupo Empresarial de Transporte Escolar, la tarifa de cinco pesos cubanos (5,00 CUP) por kilómetro recorrido por el servicio de transportación que presten a las unidades presupuestadas.

El presente Decreto establece las normas generales y los procedimientos tributarios del Sistema Tributario y de otros aportes al Presupuesto del Estado.

Establece las obligaciones de Inscripción en el Registro de Contribuyentes para los Usufructuarios de Tierra beneficiados del Régimen Especial de Seguridad Social. Cancela, en el Clasificador de Recursos Financieros del Presupuesto del Estado, el párrafo 081043 "Contribución a la Seguridad Social de los Productores de Tabaco, Café y Cacao".

Establece las Normas para la tributación de los trabajadores por cuenta propia. Actividades del régimen general de tributación, límites de gastos autorizados a deducir para la determinación del impuesto sobre los ingresos personales y cuotas mínimas mensuales a cuenta de ese impuesto.

Establece el Procedimiento para la formación de los precios minoristas, en pesos convertibles (CUC) o pesos cubanos (CUP), de los productos que se adquieren por los creadores artísticos para realizar sus obras. Asimismo, para la formación de los precios mayoristas máximos y sus componentes en pesos convertibles (CUC), de las obras de las artes plásticas y aplicadas, en la modalidad de obras por encargo.

Describe el procedimiento para el pago del Impuesto sobre los Ingresos Personales, así como de la Contribución Especial a la Seguridad Social en el sector de la cultura.

Aprueba las tasas máximas anuales de depreciación y de amortización de los activos fijos tangibles e intangibles, a los efectos del cálculo del Impuesto sobre Utilidades.

Aprueba las tarifas máximas en pesos cubanos (CUP) y su componente en pesos convertibles (CUC), para los servicios de transportación de carga por ferrocarril, disposiciones generales para la aplicación de las mencionadas tarifas y el clasificador de tipos de carga.

Pago del Impuesto sobre los Ingresos Personales de los comunicadores sociales y los diseñadores, presentaran en el término establecido, la Declaración Jurada en la que consignarán la totalidad de los ingresos obtenidos durante el año fiscal, salvo las excepciones que se disponen en la Ley N°. 113 "Del Sistema Tributario", que determina la base imponible. Se realiza la conversión a pesos cubanos (CUP) de los ingresos obtenidos, los gastos incurridos y las retenciones efectuadas en pesos convertibles (CUC), de conformidad con la tasa de cambio de compra vigente para la población.

Capítulo 6

LA SUPERVISIÓN BANCARIA CUBANA: LIMITACIONES INSTITUCIONALES PARA LA ELEVACIÓN DE SU EFICACIA

Francisco Borrás

Introducción

La relación entre el entorno institucional y la estabilidad del sistema financiero ha sido confirmada ampliamente por la teoría y la práctica internacional. Se ha demostrado la alta correlación entre los indicadores de desarrollo institucional, la profundización financiera y la estabilidad de las entidades bancarias (Rojas-Suárez, 2006). De ahí la importancia de analizar la influencia del entorno institucional sobre el adecuado desenvolvimiento de los bancos nacionales. “Las instituciones juegan un papel importante en el desarrollo de las actividades económicas y financieras, y son un elemento indispensable para el desarrollo profundo y sostenido de América Latina” (Prior y Santomá, 2008, p. 4). Tienen una influencia directa en la conformación de los incentivos, las penalizaciones, así como en el sistema de valores, normas de actuación y creencias que sustentan la interacción social (Alonso y Vidal, 2013 y Romero, 2014), lo que cobra especial significación en el caso del sector bancario por la repercusión que este tiene en el desarrollo sostenible del país.

En Cuba se han dado pasos significativos en el perfeccionamiento de las políticas y las instituciones financieras, en correspondencia con las tendencias internacionales y los acuerdos de Basilea. Sin embargo, la Supervisión bancaria, aunque ha tenido logros muy importantes, aún presenta limitaciones para su desarrollo eficaz, determinadas por las debilidades del entorno institucional. El objetivo de este trabajo es mostrar los avances y las restricciones institucionales que, en la actualidad, presenta la supervisión bancaria en Cuba. Con este fin, el trabajo aborda, en primer lugar, el papel de las redes de seguridad financiera en la

estabilidad del sistema bancario del país, siendo la supervisión bancaria uno de sus componentes. En segundo término, caracteriza la supervisión bancaria cubana actual, sus logros y tendencias de desarrollo. Finalmente, se presentan las principales restricciones institucionales para el mejoramiento de la supervisión bancaria en Cuba.

1. Las Redes de Seguridad Financiera

Las funciones de los bancos y su papel en la economía nacional determinan la necesidad de la intervención del Estado en el sistema financiero, con el fin de garantizar su solvencia y estabilidad. El enfoque tradicional de la empresa bancaria define dos funciones esenciales de los bancos: (i) provisión de medios de pago; y (ii) transformación de activos (Dewatripont y Tirole, 1994 y Freixas y Rochet, 1997). Las instituciones bancarias actúan como intermediarios que participan en el sistema de pagos y financian a los sujetos económicos, con déficit de recursos, a través de los excedentes temporalmente libres de otros sujetos. La teoría bancaria contemporánea contempla dos funciones adicionales: (i) especialización en la gestión de riesgos específicos; y (ii) procesamiento de información.

La existencia de los bancos se justifica porque estas entidades, a través de las funciones que realizan, permiten una mejor colocación de los recursos financieros, beneficiando a demandantes y oferentes de fondos, favoreciendo inversiones y emitiendo pasivos específicos de forma más eficiente a como lo harían ahorradores e inversores directamente (Barrios, 2004). La característica principal de los bancos, como intermediarios, es que gran parte de sus pasivos son depósitos, lo que otorga un valor especial al endeudamiento de estas entidades por los riesgos que ello implica.

El riesgo es parte inherente de los procesos de toma de decisiones en general y de las decisiones de inversión en particular. En el caso de la oferta de servicios financieros, el riesgo está inevitablemente vinculado con todas las operaciones bancarias que se realizan con personas físicas, empresas y otros actores económicos que reciben estos servicios. Es imposible concebir la prestación de servicios financieros sin la existencia de riesgos asociados a estas operaciones, por lo que la gestión adecuada de riesgos representa uno de los pilares de éxito de las entidades

bancarias. Los principales riesgos de las instituciones bancarias son los siguientes: (i) riesgo de crédito; (ii) riesgo país; (iii) riesgo de transferencia; (iv) riesgo de mercado (que incluye el tipo de cambio y tipo de interés); (v) riesgo de liquidez; (vi) riesgo operacional; (vii) riesgo de cumplimiento; (viii) riesgo reputacional; y (ix) riesgo estratégico (Comité de Supervisión Bancaria de Basilea, 2012).

A pesar de las evidentes tendencias internacionales de fortalecimiento del papel de la gestión de riesgos en las entidades financieras, estudios realizados por instituciones internacionales especializadas en estos temas muestran que la atención y monitoreo de los riesgos aún es insuficiente (López y Bermúdez, 2011a y 2011b), debido a que:

- i. Los riesgos cuantificados ocupan la mayor parte de la atención entre las entidades financieras, pero muchas de ellas no consiguen pensar proactivamente sobre los riesgos no identificados y los emergentes.
- ii. Las entidades financieras continúan centrándose en cumplir los requerimientos regulatorios y se protegen de los riesgos de forma secundaria.
- iii. Los grupos responsables de la gestión de riesgo no participan, en la medida requerida, en la toma de decisiones estratégicas.

Sin embargo, está ampliamente probada, por la práctica internacional, la estrecha relación entre las debilidades en la gestión de los riesgos, la inestabilidad financiera y las crisis bancarias. La fragilidad del sector bancario, resultado de su propia vocación de intermediación financiera y asunción de riesgos, así como la influencia que ejerce sobre la estabilidad del resto de la economía nacional, han determinado la necesidad de la intervención estatal sobre su funcionamiento, a través del desarrollo de redes de seguridad financiera, como una forma de enfrentar la volatilidad financiera y las crisis bancarias.

Se denomina **red de seguridad financiera** al conjunto de instrumentos e instituciones destinados a preservar la estabilidad financiera y mitigar los efectos de la caída de instituciones financieras en forma individual (Bolzico *et al.*, 2014). El objetivo de la red es proteger la intermediación financiera, los depósitos y el sistema de pagos del país. Al definir los componentes de las redes de seguridad financiera, los distintos autores los agrupan de diferentes formas. Por ejemplo, Bergara (2003) incluye

el seguro de depósitos dentro de los mecanismos de resolución de los bancos; Bolzico *et al.* (2014) consideran las regulaciones prudenciales dentro de la supervisión bancaria. Sin embargo, independientemente de la agrupación que realicen los diferentes autores, siempre se reconoce la existencia de los siguientes cinco componentes:

- a. **Regulaciones prudenciales:** representan el conjunto de normas asociadas a la estabilidad y disciplina de las instituciones financieras, así como la prevención de efectos adversos que incidan negativamente en el desarrollo sostenible de estas entidades y su repercusión en la economía nacional. Este marco jurídico persigue el objetivo de favorecer una mejor gestión de los riesgos, obtener estimaciones más exactas de los eventos que pueden perjudicar la marcha exitosa del negocio bancario y promover que los compromisos asumidos por las instituciones financieras estén debidamente respaldados. La conveniencia de regular la actividad bancaria se fundamenta en dos argumentos principales: (i) la necesidad de proteger a los depositantes, intentando que haya correspondencia entre la asunción de riesgos por parte de los bancos con los intereses de los ahorristas; y (ii) minimizar los fallos en el sistema de pagos. Si los ahorristas, por pérdida de confianza en la solidez de las instituciones bancarias, realizan una retirada masiva de depósitos, pueden provocar una reacción en cadena que fácilmente se contagia a todo el sistema financiero. De esta forma, la intervención mediante la regulación prudencial se justifica como una vía para minimizar los riesgos del sector bancario y las repercusiones dañinas de las crisis en el resto de la economía. Las recientes crisis bancarias han conducido, como tendencia internacional, a un proceso de re-regulación coordinado a nivel internacional, con el fin de robustecer el marco prudencial (Roldán, 2011).
- b. **Supervisión bancaria:** está asociada a las autorizaciones, a la vigilancia interna y externa de las instituciones financieras, los incumplimientos y sus sanciones (Herrera, 2004). El principal objetivo de la supervisión es promover la seguridad y la solvencia del sistema bancario, de cada una de sus instituciones y del sistema como un todo. La supervisión bancaria tradicional se centraba en la verificación del cumplimiento de las normas prudenciales y otras disposiciones legales o reglamentarias. Hoy en día, esta fiscalización de cumplimiento

sigue siendo importante, pero por si misma no prevé la ocurrencia de eventos adversos, más bien los verifica con posterioridad, por lo que este tipo de supervisión no es eficaz. El enfoque actual de la supervisión es enfatizar la atención en la gestión integral de las instituciones, considerando que la estabilidad de los bancos depende, en gran medida, de su capacidad para administrar los riesgos.

- c. **Prestamista de última instancia:** refiere a la existencia de facilidades de liquidez explícitas para instituciones bancarias con problemas financieros transitorios. En la mayoría de los países es el banco central quien asume esta función. Es habitual que se establezca un monto máximo legal de asistencia. En general, el monto máximo de asistencia se fija entre 1 y 1,5 veces el patrimonio de la institución solicitante y los plazos de financiamiento varían entre 30 y 360 días. Alternativamente, algunos países toman como medida el patrimonio neto, los activos realizables, los depósitos, entre otros criterios de medición (Bolzico *et al.*, 2014).
- d. **Mecanismos de resolución bancaria:** son las reglas del juego cuando los bancos entran en situación de insolvencia. Se trata de los procedimientos y acciones que se establecen como normativas cuando el desarrollo normal de una institución financiera se torna inviable. Entre las alternativas de resolución bancaria pueden estar las siguientes: (i) cierre del banco, revocación de la autorización de la institución y pago del seguro de depósitos si corresponde; (ii) asistencia a la entidad bancaria en problemas mediante inyecciones de liquidez por la vía de aportes de capital o préstamos; (iii) intervención del banco por las autoridades estatales, quienes asumen el control de la institución por un período determinado o tiempo indefinido; (iv) fusión con otras instituciones bancarias o adquisición del banco en problemas por otro con capacidad de absorción; (v) creación o designación de una institución que actúe temporalmente como puente, asumiendo las operaciones del banco en problemas y la asistencia a cliente, hasta su liquidación; y (vi) transferencia de activos y pasivos, de forma total o parcial, a otras instituciones.
- e. **Seguro de depósitos:** tiene como función estabilizar el sistema financiero en el caso de quiebra bancaria, garantizando que los depositantes sigan teniendo acceso a sus fondos asegurados. La garantía de depósitos es una protección complementaria a las normas pru-

denciales y la supervisión bancaria, y se utiliza como último recurso en caso de siniestro de un banco. La garantía de depósitos, en aquellos países que está implementada, es un beneficio establecido en la legislación y al que tiene derecho cualquier depositante de una institución asegurada y opera en el caso que se revocara a la entidad la autorización para funcionar. La prima es pagada por la institución bancaria asegurada y se le informa al depositante sobre las condiciones de la garantía.

“Así como las normas prudenciales y la supervisión constituyen la medicina preventiva del sistema bancario, la función de prestamista de última instancia y los mecanismos de resolución de bancos pueden interpretarse como la medicina correctiva a aplicarse una vez que se detectan anomalías” (Bergara, 2003, p. 84).

2. La Supervisión Bancaria en Cuba

El Decreto-Ley N°. 172 “Sobre la creación del Banco Central de Cuba (BCC)” y el N°. 173 “Sobre los bancos e instituciones financieras”, ambos de 28 de mayo de 1997, constituyen la base del marco jurídico del Sistema Financiero y de la Supervisión Bancaria cubana. Entre los objetivos del BCC, fijados por estas normativas, se establecen las funciones relativas a la disciplina y supervisión de las instituciones financieras en el país. Para cumplir este objetivo se designa a la Oficina de Supervisión Bancaria, encargada de la más alta fiscalización de las instituciones financieras, y de la elaboración de las regulaciones prudenciales.

La Supervisión Bancaria cubana tiene entre sus principales atribuciones las siguientes:

- Establecer las normas para cumplir con los principios básicos para una supervisión bancaria efectiva en correspondencia con los Acuerdos de Basilea.
- Calificar a las instituciones financieras.
- Disponer el incremento del capital y reservas de las instituciones financieras para garantizar su solvencia.
- Regular y aprobar el régimen informativo y contable para las instituciones financieras.

- Evaluar la documentación e información de las instituciones financieras.
- Velar por el cumplimiento de la legislación vigente y el saneamiento de las instituciones financieras.
- Evaluar e incentivar la gestión integral de los riesgos en las instituciones financieras.
- Aplicar las sanciones que establecen los referidos Decretos-Leyes y otras regulaciones vigentes, por infracciones cometidas por las personas o entidades.

Con el propósito de auxiliar al Superintendente en el cumplimiento de sus atribuciones y funciones, se crea la Oficina de Supervisión Bancaria en el Banco Central de Cuba, mediante la Resolución N°. 17 de 2004. La misión de esta Oficina es garantizar la estabilidad, solvencia, solidez de las instituciones financieras, la transparencia de las operaciones y el eficiente funcionamiento del Sistema Bancario Nacional, mediante el ejercicio de las actividades de supervisión y fiscalización en todas las instituciones que conforman el sistema, con estricto apego a las disposiciones legales, reglamentos y normativas, con el fin de salvaguardar los intereses de los depositantes y de los usuarios de los servicios financieros y del Estado.

Desde su creación, la Oficina de Supervisión Bancaria ha ido actualizando paulatinamente las regulaciones y los procedimientos metodológicos para el desempeño eficaz de sus funciones. Entre las normativas fundamentales de la supervisión bancaria cubana, se encuentran: (i) las regulaciones vinculadas al establecimiento del capital mínimo de las instituciones financieras; (ii) las relaciones de la supervisión bancaria con los auditores externos e internos de los bancos e instituciones financieras no bancarias; (iii) la adecuación del capital a los niveles de riesgo; (iv) la detección y prevención del movimiento de capitales ilícitos y el financiamiento a acciones terroristas; (v) la gestión del riesgo de liquidez; (vi) la concentración de riesgos, la política de provisiones y la ponderación de los riesgos crediticios; y (vii) el Sistema de Control Interno del Sistema Bancario y Financiero.

Como un instrumento para el control y seguimiento de la disciplina financiera, se ha fortalecido la Central de Información de Riesgos, que forma parte de la Superintendencia y está encargada de informar a los

bancos, a los Organismos de la Administración Central del Estado y a otros órganos competentes, sobre las entidades que incurren en préstamos vencidos, indisciplinas en la emisión de cheques y letras de cambio no pagadas, presuntas actividades sospechosas de lavado de dinero, entre otros hechos no deseados.

Uno de los avances más significativos de la supervisión bancaria cubana en los últimos años ha sido el reconocimiento de la necesidad de transitar hacia un enfoque de riesgos. La supervisión basada en riesgos en Cuba se ha asentado, entre otros, sobre los siguientes criterios metodológicos (López, 2013): (i) la evaluación sistemática de los riesgos, financieros y no financieros, inherentes a la actividad bancaria; (ii) la detección temprana de problemas potenciales en las instituciones financieras mediante las supervisiones a distancia; y (iii) la fijación de requerimientos mínimos de capital y liquidez ajustados al perfil de riesgos. Dentro de los mecanismos que se han incorporado a la supervisión basada en riesgo, en el ámbito cubano, están los siguientes: (i) la utilización de la Matriz de Riesgos como una herramienta fundamental que interrelaciona los factores y elementos vinculados a los riesgos bancarios; (ii) el perfeccionamiento de los sistemas de indicadores de medición y evaluación de la estabilidad bancaria; (iii) la autoevaluación en las instituciones financieras del nivel de los perfiles de riesgos inherentes y los resultados en la gestión de los mismos; y (iv) la evaluación de los resultados de las supervisiones enfocadas al riesgo respecto a la gestión de los bancos y las vulnerabilidades que existan en su funcionamiento.

Las actividades y operaciones que realizan las instituciones financieras tienen características diferentes, las cuales se vinculan a distintos tipos de riesgos. La prestación de servicios financieros implica la existencia de riesgos asociados a dichas operaciones. Por ello, la supervisión bancaria cubana vela por que las administraciones de las instituciones financieras del país cumplan las exigencias relacionadas con el proceso de gestión de los riesgos, entendido como el proceso de identificar, medir, monitorear, controlar, mitigar y divulgar todos los riesgos a los cuales la organización se encuentra expuesta, en el marco del conjunto de objetivos, políticas, procedimientos y acciones, establecidas para este propósito.

El objetivo fundamental de la gestión de riesgos en las instituciones bancarias es crear una cultura organizacional que posibilite que directivos y personal incorporen en sus decisiones cotidianas el manejo de los

riesgos. Cuando una institución bancaria incorpora la gestión de riesgos a su accionar diario, puede anticipar y reaccionar a los cambios del entorno; enfrentar riesgos con mayor conocimiento de sus posibles efectos; protegerse de los impactos adversos, con lo cual crea una ventaja competitiva frente a las demás instituciones financieras; minimizar los efectos riesgos más conscientemente; anticiparse a los cambios adversos; y proteger o cubrir sus posiciones de eventos.

La supervisión bancaria cubana trabaja teniendo en consideración que su contribución a la efectividad y estabilidad del sistema bancario exige tener las características siguientes (López, 2013): (i) valoración del monitoreo por parte del consejo de administración y de la alta dirección; (ii) evaluación sistemática y rigurosa del capital; (iii) evaluación integral de los riesgos; (iv) seguimiento e información; y (v) evaluación de los controles internos.

Es muy importante subrayar que el proceso de examen supervisor establecido en Cuba no tiene como único objetivo garantizar que los bancos cumplan las regulaciones establecidas y posean la liquidez y la solvencia necesarias para cubrir los riesgos de sus actividades, sino que, sobre todo, insta a las instituciones financieras cubanas a que desarrollen y utilicen mejores técnicas de gestión de riesgos en el seguimiento y control de los mismos.

3. Limitaciones Institucionales para el Desarrollo Eficaz de la Supervisión Bancaria en Cuba

Las principales limitaciones institucionales para el desarrollo eficaz de la supervisión bancaria cubana son las siguientes:

- a. **Dualidad monetaria y cambiaria y distorsiones en los precios:** esta es una de las principales barreras que impone el marco institucional al desarrollo eficaz de la supervisión bancaria en Cuba. La información contable que ofrecen los clientes a los bancos está sesgada por la existencia de la dualidad monetaria (pesos cubanos convertibles y no convertibles), así como por un tipo de cambio oficial para las personas jurídicas de 1 CUP/CUC, que no se ajusta a la realidad. Esta situación hace que los análisis de riesgo cuantitativo que realizan las instituciones bancarias, para evaluar el riesgo crediticio de

los clientes y la factibilidad de las operaciones, basados en razones financieras, se fundamenten en balances contables que presentan distorsiones financieras. En la medida en que existan distorsiones relevantes en los mecanismos de formación de precios que impidan una medición objetiva de la situación financiera de los agentes económicos, el establecimiento de índices para medir la manera en la que las instituciones gestionan sus riesgos, puede ser ineficiente y conducir a evaluaciones y decisiones erróneas.

- b. **Segmentación institucional de la actividad bancaria:** limita el desempeño de la supervisión. La actividad bancaria está muy segmentada administrativamente por sectores y clientes, por lo que en cierta medida los resultados de las instituciones del sistema no dependen de su propia gestión, sino de la composición del balance que resulta de la operatoria con los clientes que han atendido históricamente o que les han sido asignados. Aunque esta situación se va modificando, en los marcos de la nueva política bancaria y la implementación de los Lineamientos de política económica y social del país, las carteras de los bancos no se modifican fácilmente en el corto plazo. En estas condiciones, los resultados de la gestión de riesgos no siempre responden a medidas tomadas por los bancos para mitigarlos sino a los efectos de políticas institucionales. Esta situación no solo limita el desarrollo de las entidades financieras sino también el efecto de las acciones del ente supervisor sobre la estabilidad del sistema financiero y su impacto sobre la economía nacional. Debe reiterarse el hecho de que la supervisión bancaria debe promover la salud financiera de cada una de las instituciones bancarias para que redunde en la estabilidad del sistema en su conjunto.

El contexto institucional cubano actual determina que, en determinadas ocasiones, las políticas de los bancos cubanos sean resultados de criterios administrativos y no económico-financieros. Por ejemplo, aunque la mayoría de las instituciones bancarias cubanas tienen licencia universal, lo que les permite por regulación legal desarrollar operaciones con diferentes segmentos de mercado y en diferentes territorios del país, en la práctica su actividad está muy segmentada, bajo criterios institucionales, por territorios, formas jurídicas, sectores y monedas, lo que determina restricciones de mercado que representan barreras para el desarrollo de estas entidades.

Mientras el Banco de Crédito y Comercio (BANDEC) asume la mayor parte de las operaciones en moneda nacional no convertible (CUP) con el sector empresarial y agropecuario en todo el país excepto en La Habana; el Banco Popular de Ahorro (BPA) concentra el mayor volumen de las relaciones con la población fuera de la Capital; y el Banco Metropolitano (BANMETRO) se ocupa de las operaciones con las empresas y la población en La Habana. Esta distribución del mercado, subrayando su origen institucional, genera diversas actitudes monopólicas y burocráticas en las decisiones, lo que atenta contra el buen desenvolvimiento de la gestión efectiva de las instituciones bancarias cubanas y el desarrollo eficaz de la supervisión bancaria. En ocasiones los clientes y las operaciones con ellos son asumidos por las entidades bancarias por **designación** y políticas institucionales externas y no como efecto de un análisis costo-beneficio, basado en la autonomía de la gestión empresarial de los bancos. En este entorno, la gestión de los riesgos no alcanza la prioridad y desarrollo que debería tener en la actualidad. Muchas estrategias de direccionamiento de un banco hacia determinado sector, territorio o producto financiero no son dictadas por estrategias y políticas internas basadas en criterios económico-financieros sino por las restricciones institucionales del entorno.

- c. **Ablandamiento de restricciones presupuestarias:** factor institucional clave que frena la eficacia de la supervisión. El ablandamiento de la restricción presupuestal aparece cuando las acciones e incentivos de los actores económicos no están alineados con el principio de la estricta relación entre ingresos y gastos. Esto ocurre cuando los excesos de gastos sobre los ingresos son cubiertos por el Estado. En esta situación, las organizaciones no están preocupadas por incumplir sus compromisos contractuales pues están seguras que, en caso de situaciones financieras adversas, el Estado asumirá el financiamiento a través de subsidios, facilidades impositivas, créditos blandos, precios con condiciones favorables u otras vías. Lo importante en este ablandamiento de las restricciones presupuestarias está en el comportamiento proclive a la indisciplina financiera y a la gestión ineficiente que se puede adueñar de los bancos y de las empresas estatales. En Cuba, el papel paternalista del Estado, amparado muchas veces, e indebidamente, en el carácter socialista de la Revolución, ha sido uno de

los frenos al desarrollo efectivo de la economía. “El relajamiento de la disciplina financiera constituye un debilitamiento de la sensación de que el gasto depende de la capacidad de obtener ganancias y no de la ayuda externa” (Bergara, 2003, p. 102).

Las limitaciones en la eficacia de la supervisión bancaria están influenciadas por la existencia de ese seguro implícito ante situaciones financieras desfavorables en las instituciones bancarias. En algunas circunstancias los bancos pueden asumir los riesgos convencidos que en caso de iliquidez o insolvencia, o de pérdidas patrimoniales provocadas por riesgos crediticios, operacionales o de mercado, tendrán el respaldo y salvamento del Estado. Esta situación genera desmotivación hacia la identificación y gestión de los riesgos. Sean cuales sean esos riesgos y su impacto, las instituciones financieras pueden confiar en que la autoridad monetaria y el Estado actuarán como aseguradores implícitos de los resultados de sus acciones. Esta situación no debe verse solamente como una causa de las insuficiencias en la gestión de riesgos, sino también como un hecho que establece límites a los propósitos del ente supervisor.

- d. **Debilidades en el gobierno corporativo de las instituciones financieras cubanas:** es una de las razones fundamentales asociada a las limitaciones de la supervisión. La literatura resalta la importancia del gobierno corporativo para resolver los problemas de agencia, o sea, los conflictos entre la gestión diaria del banco y sus intereses de largo plazo como organización (Romero, 2003 y Arnone *et al.*, 2007). En otras palabras, el gobierno corporativo ayuda a mitigar los incentivos que hacen a los directores priorizar intereses de corto plazo en detrimento de los objetivos de largo plazo por los que abogarían los dueños. Esta situación es más acentuada en empresas con muchos dueños, muy similar a lo que ocurre a las empresas estatales cubanas cuyo dueño (el Estado) representa a toda la sociedad. La definición de estrategias corporativas de las instituciones bancarias cubanas que conjuguen la visión a mediano y largo plazo con las decisiones operativas, aún es un problema que no está totalmente resuelto. La gestión de riesgos está asociada a los intereses de largo plazo de las instituciones bancarias. Es por ello que en las tendencias modernas de supervisión se exige como requisito mínimo el funcionamiento eficiente del gobierno corporativo.

e. **Insuficiencias en el marco legal:** constituyen frenos al desarrollo de la supervisión eficaz. Por ejemplo, las principales garantías que se utilizan por las instituciones financieras son en su mayoría personales (efectos comerciales, avales, garantías bancarias y sesiones de contrato) pues la normativa existente no respalda un desarrollo amplio de las garantías reales (pignoraciones e hipotecas), lo que no ofrece un marco institucional propicio para las garantías que respaldan los riesgos crediticios. Incluso la formalidad de las relaciones financieras, en el sector de personas jurídicas del sector estatal, trae como resultado un fenómeno indeseado: la cadena de impagos entre los sujetos económicos, el cual no se ha podido eliminar totalmente a pesar de los constantes esfuerzos y medidas administrativas y económicas que se han tomado en todas las instancias de la administración pública y empresarial. Esta situación hace que las garantías que se apoyan en efectos comerciales, sesiones de contrato y notas de débito no sean, en la práctica, suficientemente efectivas pues en muchas ocasiones el deudor no tiene posibilidades de pagar las obligaciones con el banco.

Una de las formas en que se expresan los vacíos en la legislación es en la falta de normas que incentiven el cumplimiento de las obligaciones que contraen las empresas estatales, sector donde las finanzas son, en la práctica, formales. En el caso del sector no estatal el incumplimiento de las obligaciones con las instituciones bancarias es resuelto, en una primera instancia, por la vía del derecho económico y puede llegar al derecho penal. No es así cuando los deudores son organizaciones estatales, donde la legislación generalmente no permite el embargo de bienes ni acciones contundentes que obliguen a honrar las deudas.

f. **Inexistencia de un fondo de seguro de depósitos:** hace que en caso de insolvencia de los bancos sea el Estado quien deba asumir el salvamento de la entidad en problemas, trasladando al resto de la economía la responsabilidad y la carga financiera por las situaciones que provocan las instituciones financieras. Los riesgos que asumen los bancos en su gestión deben tener coberturas financieras asumidas por las propias instituciones bancarias. En la actualidad, si bien existe la Oficina de Supervisión Bancaria regulada por el Banco Central, el prestamista de última instancia, no existen mecanismos de resolución

de quiebras bancarias, ni un fondo de seguros de depósitos, lo que le puede restar seguridad al sistema financiero. Las situaciones de iliquidez están respaldadas por el Banco Central como prestamista de última instancia, no así las de insolvencia.

El Banco Central de Cuba puede conceder redescuentos y anticipos de iliquidez transitoria a solicitud de los bancos del Sistema Bancario Nacional. Se considera iliquidez transitoria cuando un banco, siendo solvente en el largo plazo, puede tener problemas coyunturales de liquidez para cubrir sus obligaciones, las cuales no puede resolver mediante otras fuentes de financiamiento. Los apoyos transitorios se conceden por un plazo no mayor de 60 días, son respaldados por garantías colaterales y no pueden superar el monto del capital pagado, la reserva legal y otras reservas del banco prestatario.

El hecho de que supervisor, prestamistas y la mayoría de los prestatarios sean estatales, implica la necesidad de una cuidadosa diferenciación de roles y responsabilidades, no solo desde el punto de vista de las actividades bancarias, sino también desde el establecimiento de la red de seguridad financiera. Todos los gobiernos intervienen cuando hay una crisis bancaria; la importancia de la existencia de esta red es que tiene un carácter proactivo, mitiga el riesgo moral y la intervención en momentos de crisis se hace de forma transparente, evitando subsidios implícitos (generalmente cuasifiscales) entre agentes que no tuvieron responsabilidad en su ocurrencia.

En la práctica, el desarrollo de la Oficina de Supervisión Bancaria, sin dejar de lado su acción sobre las instituciones financieras nacionales, ha trabajado con marcado énfasis en la inserción de Cuba en el Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) y en el Grupo de Acción Financiera de Sudamérica (GAFISUD) y en ajustarse a las tendencias y exigencias internacionales. Sin embargo, la propia evolución del sistema financiero cubano exige seguir perfeccionando la supervisión bancaria en correspondencia con las particularidades de la economía cubana y los cambios en el entorno internacional. En este sentido, es necesario trabajar, desde la Supervisión Bancaria, en el mejoramiento de los mecanismos que aseguran la estabilidad del Sistema Financiero cubano y, dentro de ellos, el seguro de depósitos.

La supervisión bancaria cubana ha definido como una de sus líneas prioritarias la gestión de riesgos (López, 2013). La eficacia de la acción del ente supervisor depende no solo de los enfoques, mecanismos y herramientas de la propia supervisión, sino de la cultura de la gestión de riesgos que se logre en cada una de las instituciones financieras del país. Es por ello, que dentro de las estrategias de desarrollo de la supervisión bancaria del país están: “establecer un sistema de control sistemático que haga posible el incremento de la calidad en las áreas identificadas como problemáticas en la gestión de riesgos e instar a los Gobiernos Corporativos a reconocer su responsabilidad en los procesos internos de evaluación del capital, en correspondencia con el perfil de riesgo y el entorno de control de cada institución financiera” (López, 2013, p.39).

Una de las principales restricciones para la mejora de la eficacia de la supervisión en Cuba estriba en la **insuficiente gestión de riesgos en los bancos**, en gran medida por el efecto de un entorno institucional que no logra un nivel adecuado de correspondencia entre la calidad de la gestión de los riesgos y los resultados económico-financieros de las instituciones bancarias. En el caso del riesgo de crédito, no obstante ser el más trabajado en los bancos cubanos, presenta aún serios problemas en su gestión, demostrados en diversos estudios empíricos de investigadores cubanos (Tellez, 2002; Yera *et al.*, 2004; Douglas, 2008; Ledesma, 2008; Franco y Rodríguez, 2011; Quesada, 2011, Valcarce, 2011; Betancourt, 2015). Las dificultades para la gestión de los riesgos pueden profundizarse en las actuales circunstancias de la economía cubana, cuando se desarrollan actores económicos con nuevas formas de gestión no estatal, los cuales incorporan factores adicionales que pueden elevar la influencia de los riesgos crediticios. Una de las dificultades de la administración del riesgo crediticio en las instituciones bancarias cubanas está en el sobredimensionamiento del papel de las garantías y del análisis de la información contable para la concesión de los financiamientos, en detrimento del análisis cualitativo y de la evaluación de los flujos futuros de efectivo, lo que resta fiabilidad a la identificación y valoración de los riesgos (Ramos *et al.*, 2014).

Asimismo, la medición de los riesgos operacionales y de mercado es muy incipiente. Las instituciones financieras cubanas no avanzan en la medida requerida en la aplicación de las premisas básicas para el manejo vinculado con la gestión de los riesgos inherentes a la actividad

bancaria. Estudios realizados por académicos y profesionales bancarios cubanos han demostrado serias insuficiencias en la gestión de los riesgos operacionales en las instituciones financieras del país (Méndez, 2008; Rice, 2011; Rodríguez, 2011; Delgado, 2011; Villalonga, 2011; Borrás y Robaina, 2015). Entre estas insuficiencias pueden mencionarse:

- Las herramientas de gestión de riesgo operacional, reconocidas en la práctica internacional, son poco utilizadas. Casi no se usan los indicadores de riesgos, las autoevaluaciones de riesgos y los mapas de riesgos.
- La gestión del riesgo operacional se limita al control de eventos vinculados a errores humanos en la ejecución de transacciones, el incumplimiento de procedimientos, los errores en el registro contable de operaciones y los fraudes y delitos.
- Muchos de los eventos de riesgo operacional están ocultos dentro de la contabilidad por insuficiencias de los registros contables y la ausencia de sistemas de contabilidad gerencial.

Respecto a la liquidez y la solvencia en las instituciones financieras, estos estudios aprecian las siguientes limitaciones:

- Los riesgos de liquidez y de solvencia presentan insuficiencias en su gestión, teniendo en consideración que por la especialización institucional de los bancos sus niveles de rentabilidad, solvencia y liquidez dependen en alguna medida de los ingresos y costos asociados a los clientes y las operaciones que asumen por designación estatal, más allá de su propia gestión como organización empresarial.
- Las estadísticas existentes resultan todavía insuficientes para el establecimiento, por normativa, de niveles o límites de exposición de carácter general y para la aplicación de otros indicadores o criterios para la evaluación del riesgo.
- El coeficiente de solvencia está definido por un método estándar que solo tiene en cuenta el riesgo de crédito. Además, la ponderación de los activos solamente tiene en cuenta el tipo de entidad con la cual se presentan los derechos del banco, con énfasis en el tipo de propiedad. Sin embargo, no tiene en consideración el nivel de riesgo asociado a ese activo por su calidad. Por ejemplo, todos los créditos a entidades estatales se ponderan al 50%, sin considerar que dentro de esas orga-

nizaciones pueden existir clientes y operaciones con mayor o menor riesgo crediticio. Además, en esa ponderación no se incluye el riesgo operacional.

Otro de los desafíos institucionales es la medición y gestión del riesgo soberano en las condiciones de la economía cubana. Las particularidades del sistema financiero nacional exigen el estudio de la exposición de los bancos a los financiamientos estatales. En Cuba, el sector estatal asume la casi totalidad de la demanda de fondos prestables del sistema. Dentro de ello, el sector presupuestado y el Presupuesto central en especial (dado su rol protagónico en la asignación de recursos) tienen dimensiones de peso como demandantes de fondos. En estas condiciones, significa un reto medular para la academia y la Oficina de Supervisión Bancaria la definición de qué es y cómo se califica el riesgo soberano en Cuba.

Existen además, otras restricciones, vinculadas a la cultura institucional de las propias entidades bancarias. Entre ellas se destacan: (i) la información sobre la situación de los riesgos en los bancos aún no está atemperada a los nuevos escenarios de la economía y a la supervisión basada en riesgos; (ii) la administración económico-financiera en algunas instituciones bancarias es insuficiente, verificándose en ocasiones falta de exigencia y rigor en el cumplimiento de las funciones generales de dirección, y en eventuales situaciones de gobernabilidad; y (iii) las áreas que deben atender los procedimientos y sistemas en los bancos aún no han alcanzado la calidad requerida, lo que conlleva a problemas en la identificación de los procesos en actividades fundamentales, así como limitaciones en la organización interna en las instituciones.

Por otra parte, la alta fluctuación de personal capacitado en actividades bancarias ocasiona pérdidas de profesionales con experiencia y conocimientos y de directivos satisfactoriamente preparados. Además, disminuye la efectividad del sistema de capacitación bancaria e influye directamente sobre la eficacia de la supervisión. Asimismo, dados los cambios que se operan en la economía nacional, las herramientas tecnológicas no satisfacen en la medida requerida las actividades actuales y las proyectadas a corto y mediano plazo. Adicionalmente, existen dificultades en la conectividad permanente, debido a las condiciones actuales de las comunicaciones, factor muy importante en la actividad bancaria. Se verifican limitaciones para acceder a las nuevas tecnologías, en particular

informáticas, lo que unido a la insuficiente asignación de recursos fundamentales para la actividad bancaria, afecta su desarrollo y la calidad del servicio que se presta.

4. Conclusiones

Tanto el marco regulatorio prudencial y la supervisión bancaria cubana han dado pasos significativos en su modernización y desarrollo. A la vez que han seguido las principales pautas establecidas por los Acuerdos de Basilea, se han armonizado las tendencias internacionales a las particularidades de la economía cubana y de su sistema financiero. Sin embargo, aún existen restricciones institucionales que afectan el eficaz desempeño de la supervisión bancaria. Es necesario reconocer la influencia que el entorno institucional ejerce sobre el cumplimiento cabal de las funciones de la supervisión bancaria, a pesar de la calidad del marco normativo prudencial. La incorporación de los factores institucionales al análisis de las insuficiencias de la supervisión bancaria cubana ayudará a la búsqueda de soluciones viables y certeras a las barreras que hoy existen.

Bibliografía

- Alonso, J.A. y P. Vidal (2013): “Reglas, incentivos e instituciones”, en Alonso, J.A. y P. Vidal (coord.): *¿Quo vadis, Cuba? La incierta senda de las reformas*, Editorial Catarata, Madrid.
- Alonso, J.A. y P. Vidal (coord.) (2013): *¿Quo vadis, Cuba? La incierta senda de las reformas*, Editorial Catarata, Madrid.
- Arnone, M., S. Darbar, y A. Gambini (2007): “Banking Supervision: Quality and Governance”, International Monetary Fund, Working Paper, N°. 07/82.
- Betancourt, R. (2015): “Propuesta de diseño estratégico en Rafin S.A.”, Tesis de Especialidad en Gestión y Dirección Empresarial, Escuela Superior de Cuadros del Estado y el Gobierno, La Habana.
- Barrios, V. (2004): “¿Por qué existen los bancos?”, en *Información Comercial Española*, N°. 2799, pp. 33-42.
- Bergara, M. (2003): *Las reglas del juego en Uruguay. El entorno institucional y los problemas económicos*, Ediciones Trilce, Montevideo.
- Bolzico, J., E. Gozzi y F. Abraham (2014): *Redes de seguridad financiera. Comparación países de América y África*, Editorial Fit and Proper, <www.fitporoper.com>, consultado: 5 septiembre 2015.
- Borrás, F. y A. Robaina (2015): “El riesgo operacional y su administración en los bancos cubanos”, en Ricardez, J. y F. Borrás (coord.): *Investigaciones doctorales en las ciencias administrativas y contables*, Editorial Códice, Xalapa, México, pp. 23-36.
- Comité de Supervisión Bancaria de Basilea (2012) “Principios básicos para una supervisión bancaria eficaz”, Basilea.
- Delgado, N. (2011): “La gestión del riesgo operacional en el área de negocios de banca comercial del Banco Exterior de Cuba”, Trabajo de Especialidad en Finanzas, Universidad de La Habana, La Habana.
- Dewatripont, M. y J. Tirole (1994): *The Prudential Regulation of Banks*, MIT Press, Cambridge, Massachusetts.
- Douglas, B. (2008) “Propuesta para el perfeccionamiento del proceso de concesión de financiamiento en el Banco Metropolitano S.A”, Tesis de Maestría en
-

Finanzas, Facultad de Contabilidad y Finanzas, Universidad de La Habana, La Habana.

- Franco, M. y S. Rodríguez (2011): “Procedimiento alternativo para el análisis de riesgo de crédito en el Banco de Crédito y Comercio”, en *Revista Cubana de Contabilidad y Finanzas*, COFIN, Vol. 5, Nº. 3, pp. 1-11.
- Freixas, X. y J. Rochet (1997): *Microeconomics of Banking*, MIT Press, Cambridge, Massachusetts.
- González, L. (2015): “Innovaciones en el financiamiento al sector cuentapropista”, Tesis de Especialidad en Gestión y Dirección Empresarial, Escuela Superior de Cuadros del Estado y el Gobierno, La Habana.
- Herrera, B. (2004): “La supervisión de los bancos y el rol del Comité de Basilea para la supervisión bancaria”, en *Revista Contaduría y Administración*, Nº. 212, pp. 41-47
- Ledesma, Z. (2008): “Procedimiento para el perfeccionamiento del análisis de las políticas crediticias en empresas y sucursales bancarias cubanas”, Tesis de Doctorado en Ciencias Contables y Financieras, Universidad Central “Marta Abreu” de las Villas, Santa Clara.
- López, M. (2013): “Modelo de la Supervisión Basada en Riesgos en instituciones financieras cubanas”, Tesis de Maestría en Finanzas, Universidad de La Habana, La Habana.
- López, M. y A. Bermúdez (2011a): “Enfoque hacia la estabilidad: supervisión basada en riesgos”, en *Revista del Banco Central de Cuba*, Vol. 14, Nº. 3.
- López, M. y A. Bermúdez (2011b): “Evolución de los modelos reguladores hacia la supervisión basada en riesgos”, en *Revista del Banco Central de Cuba*, Vol. 14, Nº. 2.
- Méndez, X. (2008): “Identificación y valoración del riesgo operacional en el Banco de Crédito y Comercio”, Tesis de Maestría en Finanzas, Universidad de La Habana, La Habana.
- Prior, F. y J. Santomá (2008): *Mejores prácticas en políticas públicas de bancarización en Latinoamérica*, Ediciones IESE, Business School, Navarra.
- Quesada, J. (2011): “El riesgo que implica para una sucursal bancaria los financiamientos a personas naturales”, Tesis de Diploma de la Licenciatura en Contabilidad y Finanzas, Facultad de Contabilidad y Finanzas, Universidad de La Habana, La Habana.
- Ramos, E., D. Camps y F. Borrás (2014) “La gestión del riesgo crediticio: experiencia cubana”, en *Revista Cubana de Contabilidad y Finanzas*, COFIN, Vol. 8, Nº. 4, pp. 1-16.

- Ricardez, J. y F. Borrás (coord.) (2015): *Investigaciones doctorales en las ciencias administrativas y contables*, Editorial Códice, Xalapa, México.
- Rice, R. (2011): “Propuestas para el perfeccionamiento de la gestión del riesgo operacional en el Banco Nacional de Cuba”, Trabajo de Especialidad en Finanzas, Universidad de La Habana, La Habana.
- Rodriguez, R. (2011): “La gestión del riesgo operacional en el área de liquidación y pagos del Banco Exterior de Cuba”, Tesis de Licenciatura en Contabilidad y Finanzas, Universidad de La Habana, La Habana.
- Rojas-Suárez, L. (2006): “La extensión del crédito y de los servicios financieros”, Secretaría General Iberoamericana, Madrid.
- Roldán, J. (2011): “La respuesta regulatoria a la crisis financiera global”, en *Euro y Crisis Económica*, Noviembre-Diciembre, N°. 863, pp. 67-72.
- Romero, A. (2003): “La necesidad de la gobernabilidad corporativa para la prevención de crisis bancarias”, ponencia presentada al Seminario Bancario de KPMG, Santo Domingo, República Dominicana, 2 de octubre.
- Romero, A. (2014): “Transformaciones económicas y cambios institucionales en Cuba”, Brookings, Washington, D.C.
- Téllez, R. (2002): “El cálculo del riesgo como un elemento de la tasa de interés activa y su influencia en la toma de decisiones”, ponencia presentada en el I Evento Nacional de Gestión de Riesgo Bancario, Banco Central de Cuba, La Habana, diciembre.
- Valcarce, A.M. (2011): “Perfeccionamiento del análisis de los riesgos crediticios de los bancos cubanos en Société Générale”, Tesis de Maestría en Finanzas, Facultad de Contabilidad y Finanzas, Universidad de La Habana, La Habana.
- Villalonga, I. (2011): “El riesgo operacional en la Dirección Provincial del Banco Popular de Ahorro en Matanzas: propuestas para el área de negocios Financiamiento”, Trabajo de Especialidad en Finanzas, Universidad de La Habana, La Habana.
- Yera, M, P.P. Castro, M. González y G. Domínguez (2004): “Factores que influyen en la determinación del riesgo de crédito bancario”, en *Revista del Banco Central de Cuba*, Año 7, N°. 2, abril-junio, pp. 20-26.

Capítulo 7

CUBA: INCENTIVOS E INSTITUCIONES PARA LA INSERCIÓN EXTERNA DESDE 1990

Nancy Quiñones

Michel Trujillo¹

Introducción

A principios de los años 1990, la concurrencia de varios factores externos adversos desencadenó una de las peores crisis de la historia económica de Cuba.² Se destacan los siguientes factores: la desarticulación del mercado de los países del Consejo de Ayuda Mutua Económica (CAME); dificultades financieras y comerciales en el intercambio con el resto de los países;³ y la profundización de las medidas del bloqueo norteamericano.⁴

1 Los autores agradecen los comentarios y recomendaciones recibidos de parte de Antonio Romero y Marcel Vaillant.

2 La situación que se enfrentaba a finales de 1993 incluía: caída general de la actividad económica, acumulación de desequilibrios financieros internos (déficit fiscal/PIB = 33,5% y masa monetaria/PIB = 73,2%) que habían provocado la pérdida creciente del valor del peso cubano, deteriorado el ingreso real de los trabajadores, junto a la disciplina laboral y social (CEPAL, 2000).

3 Desde 1960, Estados Unidos había prohibido el comercio de Cuba con ese mercado (el mayor de la región). Cuba no pertenecía a ningún organismo financiero internacional ni regional, ni estaba insertada en los esquemas de acceso preferencial que los países desarrollados otorgaban a países latinoamericanos (Lomé, Iniciativa de la Cuenca del Caribe, Sistema de Cuotas de Azúcar).

4 La Ley para la Democracia Cubana (1992) prohibió el acceso por 180 días a puertos norteamericanos de buques que toquen las costas cubanas y suspendió abruptamente el comercio con Cuba de las subsidiarias de firmas estadounidenses en terceros países (MINREX 2003). La ley Helms-Burton (1996), confirió jerarquía de ley a todas las prohibiciones del bloqueo e intentó frenar el incipiente proceso de inversión extranjera directa en Cuba.

Las autoridades cubanas se vieron obligadas a replantearse el modelo de inserción en la economía internacional por segunda vez en un plazo menor a los 30 años.⁵ Esta fue una de las primeras medidas en el proceso de reforma económica cubana iniciado en el año 1993, que se ha distinguido por la gradualidad, el papel líder del Estado y su subordinación a la preservación de las principales conquistas sociales alcanzadas durante el período revolucionario. Las reformas apuntaron hacia cambios en la estructura de los mercados, la especialización comercial, las fuentes de financiamiento y las instituciones vinculadas a la actividad externa.

Este artículo realiza una aproximación a las transformaciones de la inserción internacional de Cuba en estos años, prestando particular atención al período 2011-2014, identificando los cambios en la estructura de incentivos y en su modelo organizacional, así como las restricciones institucionales que han limitado el logro de los objetivos propuestos.⁶ Se estructura en cuatro acápites, el primero aborda aspectos seleccionados de la teoría sobre la relación de las instituciones y la inserción externa; el segundo resume los cambios operados en la estrategia de inserción externa desde 1959 hasta 1990 como un antecedente necesario para entender la *path dependence* de los períodos posteriores; el tercero sintetiza las principales modificaciones del período 1990-2010 y el cuarto se centra en el último período y las transformaciones realizadas en el marco de implementación de los Lineamientos de la Política Económica Social aprobados en el VI Congreso del Partido Comunista de Cuba.

1. Instituciones e Inserción Externa: Visiones desde la Teoría

La internacionalización de la actividad productiva que caracteriza al patrón de reproducción de la economía mundial determina que la inserción externa sea un aspecto central en las agendas de desarrollo nacionales, y que el foco de atención de los diseñadores e implementadores de política sea cómo lograr el mayor aprovechamiento de los efectos estáticos

5 A inicios de los años 1960 enfrentó similar situación ante la ruptura de relaciones por parte de Estados Unidos.

6 Se utilizan de manera laxa algunos conceptos, la estructura de incentivos se vincula a los objetivos de los cambios introducidos en la inserción internacional y las restricciones institucionales a las contradicciones de los instrumentos aplicados con esos objetivos.

y dinámicos del comercio, minimizando sus efectos adversos.⁷ Al respecto, los análisis teóricos y empíricos han arrojado recomendaciones sobre aspectos estructurales, normativos e institucionales.

A partir de las experiencias de inserción externa del Sudeste Asiático y de América Latina durante los años 1960-1980, algunos autores⁸ recomendaron la armonización de la promoción de las exportaciones y la sustitución de las importaciones a fin de maximizar el efecto multiplicador de las exportaciones y reducir las presiones sobre la balanza de pagos. Desde la década de 1990, sin embargo, se hicieron evidentes, con mayor nitidez, nuevas tendencias en las relaciones económicas internacionales que hicieron obsoletos algunos de los instrumentos tradicionales de las políticas comerciales que habían sido efectivos en el modelo de inserción seguido por los países del Sudeste Asiático.

Uno de estos rasgos distintivos fue la consolidación de las cadenas globales de valor, que ha supuesto la fragmentación y la deslocalización de los procesos de producción gracias a diversos factores que han hecho rentable la combinación de recursos de diferentes países, sobre todo de una misma región, a fin de producir un bien, entre los que se destacan: los rápidos avances de las tecnologías de la información y las comunicaciones, los menores costos de transporte, la liberalización del comercio y el auge de la inversión extranjera directa (Bianchi y Szpak, 2013).

Algunas economías emergentes consideran la inserción en las cadenas globales de producción como un elemento importante de su estrategia de desarrollo, particularmente en relación al proceso de industrialización que podría llevar aparejado. La posibilidad de incorporarse a una de estas cadenas regionales depende de factores exógenos y endógenos que facilitan la coordinación de actividades y disminuyen los costos de transacción. Entre los mismos se destacan: la cercanía geográfica a una

7 Entre los efectos favorables se suelen apuntar: generación de empleo y divisas, mayor bienestar, mayor acumulación de recursos productivos, mayor crecimiento de la demanda y la producción, descubrimiento de nuevas actividades, diversificación del aparato productivo, economía basada en la innovación. Entre los adversos: oscilaciones de la demanda en el mercado mundial, el deterioro de los términos de intercambio, las presiones del déficit externo, cambios distributivos en el ingreso, entre otros (OMC, 2008).

8 Se destacan los representantes del enfoque de crecimiento restringido por la balanza de pagos: J.S.L McCombie y A.P. Thirwall.

potencia manufacturera, el atractivo del régimen fiscal, la calidad de las infraestructuras de transporte y comunicación, las habilidades, los costos y la productividad de la fuerza laboral de cada país, la dotación de recursos naturales, el clima de negocios y el desempeño de las empresas nacionales, y el tipo de integración formal existente entre las economías que forman parte de una cadena de valor (CEPAL, 2013).

Así, las reglas del juego de la apertura externa ha cambiado desde **mi mercado por el tuyo**, hacia **mis fábricas por tu reforma**, pues la actividad de estas cadenas ha creado la necesidad de dos tipos de disciplinas acordes a sus dos elementos constitutivos: producir en el extranjero y coordinar las diferentes instalaciones dispersas geográficamente. La primera requiere aumentar la garantía sobre los derechos de propiedad tangible e intangible y la segunda requiere seguridades acerca del libre flujo de bienes, servicios, personas y capital (UNCTAD, 2013). Esto explica la proliferación de acuerdos comerciales bilaterales, regionales e interregionales que incluyen compromisos sobre políticas que, hasta mediados del siglo pasado eran consideradas puramente nacionales como: inversiones, propiedad intelectual, de competencia, y sectores que se consideraban no transables como los servicios.

En consonancia con este entorno, la política comercial ha ido ganando en complejidad, pues los responsables de la formulación de políticas deben tomar decisiones en materia de comercio que no se limitan a las clásicas medidas en frontera, sino que también tienen que ver con múltiples aspectos del régimen en los marcos territoriales del país para garantizar el paquete de seguridades requeridos por la actividad de estas cadenas (UNCTAD, 2013). Asimismo, debe tenerse en cuenta que el impacto sobre las economías nacionales no es automático, pues los países que en los veinte últimos años han logrado aumentar no solo su participación en las cadenas de valor mundiales, sino también el valor añadido interno generado por las exportaciones, han registrado un aumento del PIB per cápita del 3,4% por término medio, mientras que en los países con una mayor participación pero sin mejora del valor añadido interno el aumento ha sido del 2,2% (UNCTAD, 2013).

En este contexto, el papel de las instituciones ha ganado particular importancia, y diversos trabajos empíricos han verificado que la calidad de las instituciones es una fuente de ventaja comparativa en el comercio internacional actual. Nunn y Trefler (2014) realizan una revisión exhaus-

tiva de la literatura desarrollada desde mediados de la década pasada que ha constatado dos aspectos esenciales: las instituciones domésticas tienen un impacto considerable en varios aspectos de la economía, por ejemplo la acumulación de factores de producción y la puesta en práctica de políticas, y que las mismas son importantes para las ventajas comparativas.⁹ Destacan que las instituciones domésticas no solo afectan los bienes que un país produce, sino que también impactan la forma en que se realiza el comercio y las inversiones.

En la aplicación de la perspectiva institucional a las políticas comerciales para la inserción internacional, se reconoce a Dani Rodrik como uno de los autores más prolíficos y consistentes quien resume su posición al respecto cuando afirma: “Los países que han prosperado en la época de la posguerra son aquellos que han sido capaces de formular una estrategia interna de inversión para impulsar el crecimiento y los que han contado con las instituciones apropiadas para reaccionar a choques externos, no aquellos que se han basado en barreras reducidas a los flujos de comercio y de capital. Por lo tanto, los dirigentes deben concentrarse en los factores fundamentales del crecimiento económico –inversión, estabilidad macroeconómica, recursos humanos y buena gobernabilidad– y no dejar que la integración económica internacional domine su pensamiento acerca del desarrollo”.¹⁰

Otros autores destacan el papel de las instituciones para contrarrestar los costos de ajuste asociados a las estrategias de inserción externa para los países en desarrollo, y entre las recomendaciones se destacan: otorgar a los procesos de liberalización una cierta gradualidad temporal, acompañar la apertura comercial con una política activa destinada a potenciar capacidades productivas en las actividades exportables y una política activa de atracción de capital extranjero para fortalecer la creación de capacidades competitivas en el país (Alonso y Garcimartín, 2005).

Estas recomendaciones no están exentas de objeciones, pues tanto una secuencia temporal prolongada como la conformación de un marco

9 Entre los estudios se encuentran: Yeaple y Golub (2007) sobre el papel de la infraestructura, Romalis (2004) sobre capital físico y humano, Ohnsorge y Trefler (2007) sobre la desigualdad de ingresos, Essaji (2008) sobre el subdesarrollo, Nunn y Trefler (2008) sobre las relaciones contractuales.

10 Citado por Torres *et al.* (2008), p.75.

estable para la protección del mercado doméstico pueden fomentar la formación de grupos de interés que presionen para paralizar (o revertir) las reformas; mientras que la presencia del capital extranjero puede llevar a la conformación de una economía dual con un sector internacionalizado y altamente competitivo, frente a otro más rezagado volcado hacia el mercado doméstico. A partir de lo anterior, Alonso y Garcimartín (2005) destacan la conveniencia de entender la apertura como un proceso gobernado, que requiere, por tanto, de instituciones de calidad para gestionar el cambio y negociar socialmente sus costes. Alertan que debe considerarse una política más en una estrategia de desarrollo de mayor alcance, y que, en algún caso, puede incorporar algún tipo de intervención gubernamental, por ejemplo, un subsidio selectivo a la producción o el control sobre los movimientos de capital a corto plazo.

Según North (1990, pp. 3-4): “las instituciones son las reglas de juego en una sociedad, o más formalmente, son las restricciones que moldean la interacción humana. En consecuencia ellas estructuran los incentivos que median en cualquier tipo de interacción humana, ya sea en el ámbito político, social o económico. Pueden ser formales —como las leyes— o informales —como las convenciones y códigos de comportamiento—. En tanto, las restricciones institucionales incluyen tanto lo que los individuos tienen prohibido hacer como bajo qué condiciones los individuos tienen permitido realizar ciertas actividades”.

Alonso y Garcimartín (2005) subrayan que las instituciones ayudan a limitar los grados de incertidumbre con que operan los agentes, reduciendo los costes de transacción que rigen en la sociedad y que la apertura a la economía internacional se facilita con la existencia de siete tipos de instituciones: (i) las de aseguramiento social que garantizan la acción compensadora; (ii) las del mercado laboral que facilitan la reasignación; (iii) un marco fiscal adecuado que permite al Estado la provisión de bienes públicos y gestionar las acciones compensatorias; (iv) las instituciones bancarias y de supervisión financiera, (v) las instituciones para la adecuada gestión macroeconómica que garantizan la estabilidad y disminuyen la exposición al riesgo; (vi) una política de competencia que garantiza la promoción de la competitividad; y (vii) instituciones eficientes para la gestión del conflicto que aminoran los efectos de los shocks externos.

La creación de estas instituciones tiende a ser un proceso evolutivo, con una secuencia gradual en el tiempo, muy dependiente de la infraestructura institucional previa (*path dependence*¹¹), condicionado por los cambios en el entorno y por las circunstancias de la dinámica político-social existente. Varios autores coinciden en que no existen formas institucionales óptimas de carácter universal, ya que el proceso de cambio es específico a las condiciones locales de cada país,¹² y requiere de tiempo para que el proceso de adaptación surta efecto.

Así, el trabajo de Bouzas (2006) sobre las determinantes de las estrategias comerciales en seis países latinoamericanos¹³ concluye que cada uno ha diseñado una estrategia completamente diferente debido a factores estructurales (tamaño económico, grado de apertura, estructura de las ventajas comparativas, composición regional del comercio), factores institucionales que afectan la consistencia y estabilidad de las políticas comerciales, capacidades de las instituciones públicas y el tipo de vínculo establecido con el sector privado.

En consonancia, los modelos organizacionales para gestionar estas estrategias también son diversos, Jordana y Ramió (2002) tipifican cuatro tipos básicos, con sus ventajas y desventajas y destacan que en la práctica aparecen híbridos que combinan características de los básicos. El primero concentra en un departamento ministerial, las relaciones exteriores y el comercio exterior, para aprovechar la experiencia y las relaciones internacionales establecidas por los diplomáticos en la actividad comercial. El segundo fusiona las políticas de sectores claves (agricultura, industria, por ejemplo) con el comercio exterior, para vincular los requerimientos de los productores de bienes y servicios exportables, con las formas e instrumentos de su comercialización externa. En el tercero se agrupan las políticas de comercio exterior y el resto de las políticas económicas internas y externas, lo que favorece la coordinación de las políticas públicas para lograr el equilibrio macroeconómico del país. Por último, el cuarto modelo aprovecha las ventajas del manejo independiente de la política de comercio exterior con respecto al resto de las

11 Se refiere a aquellos elementos institucionales conformados históricamente y que están profundamente enraizados en las tradiciones políticas de cada país.

12 Rodrik (2007), Alonso y Garcimartin (2005).

13 Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay, México y Chile.

prioridades del gobierno, concentrándola en un solo departamento o ministerio aislado.

Estos autores destacan que, en muchos casos, los gobiernos prefieren realizar ajustes en el modelo organizativo existente para adecuarlo a las nuevas necesidades de la estrategia comercial, en lugar de cambiar radicalmente la opción organizativa, puesto que esto último le puede provocar importantes costos hundidos asociados al peso de la *path dependency*. Algunos de los problemas más frecuentes que hoy enfrentan los gobiernos al introducir cambios en el diseño institucional de la política de comercio exterior son los siguientes:

- Se logran transformar las estructuras institucionales y organizativas formales, pero en el ámbito informal subsisten las lógicas de relación institucional tradicionales que pautan en última instancia la interacción entre los actores relevantes en la gestión de la política comercial externa.
- Errores en la elección del diseño institucional asociados a problemas de isomorfismo mimético¹⁴ o de isomorfismo coercitivo.¹⁵
- Interrupción de la implementación del nuevo modelo organizativo debido a cambios políticos. Esto genera el surgimiento de un modelo híbrido que conserva características del viejo e incorpora rasgos del nuevo orden institucional.

La estrategia de inserción internacional de la economía cubana ha experimentado modificaciones estructurales desde inicios de los años 1990 y, en consonancia, el diseño institucional ha sido adaptado también, siguiendo un proceso que se ha caracterizado por enfrentar un entorno particularmente adverso debido a las medidas de intensificación del bloqueo norteamericano, la gradualidad en su implementación en la búsqueda de la preservación de la soberanía nacional y la mitigación de los costos sociales asociados.

14 Este fenómeno ocurre cuando determinado país copia el diseño institucional de una nación desarrollada que presenta un contexto totalmente diferente.

15 Sucede cuando las instituciones internacionales como el FMI o el Banco Mundial recetan la implantación de determinados modelos institucionales obviando las condiciones concretas de cada país.

2. Inserción en el Esquema de Europa del Este

A inicios de la década de 1960 Cuba debió modificar radicalmente su patrón de inserción internacional debido al cambio drástico del entorno externo que incluyó: el rompimiento de relaciones bilaterales por parte de Estados Unidos (principal socio comercial), la política de aislamiento que impulsó dicha nación en la región latinoamericana, el acercamiento de los países del bloque socialista que apoyaron a la revolución cubana ante las medidas de agresión económica norteamericanas.¹⁶

En ese marco, el objetivo de la inserción externa se dirigió a la supervivencia del naciente proceso revolucionario en un mundo caracterizado por la bipolaridad, mediante la incorporación a la división internacional socialista del trabajo, lo cual fue favorecido por la visión marxista-leninista de la dirección revolucionaria.¹⁷

Los cambios institucionales se iniciaron con la implantación del monopolio estatal sobre el comercio exterior ante la necesidad de evitar la fuga de las reservas internacionales.¹⁸ A través de la Ley N°. 934 del 23 de febrero de 1961 se funda el Ministerio del Comercio Exterior, “organismo encargado de dirigir, ejecutar y controlar la política del estado y del gobierno en cuanto a la actividad comercial exterior, como función exclusiva del estado” y además asumió las actividades aduanales (MINCEX, 2010). Esto fue congruente con el establecimiento de la planificación centralizada en 1962,¹⁹ que respondió al esquema de los balances materiales que prevalecía en los países de Europa Oriental y la Unión Soviética (González, 1997).

16 Por ejemplo, la suspensión de la cuota azucarera en el mercado norteamericano y la negativa de las compañías residentes en Cuba a refinar petróleo de origen soviético.

17 Esta teoría fundamentó la importancia del monopolio estatal sobre el comercio exterior para proteger a las economías contra la intrusión del capital extranjero y para favorecer el desarrollo de la industria nacional.

18 En enero de 1959 se dispuso la entrega al Banco Nacional de Cuba de todas las divisas ingresadas por concepto de las exportaciones del azúcar y el tabaco y el Fondo de Estabilización de la Moneda centralizó el control sobre las exportaciones e importaciones para evitar las compras innecesarias y la fuga de divisas.

19 Se caracterizaba por: concentración de las decisiones económicas a nivel central, con indicadores directivos a las empresas en cuanto a niveles de producción y recursos requeridos; utilización del método de balances materiales para compatibilizar la economía y asignar recursos; empleo de categorías monetario-mercantiles (precio, salario, rentabilidad), aunque con cierto carácter pasivo (González, 1997).

En julio de 1972 Cuba ingresó en el Consejo de Ayuda Mutua Económica (CAME),²⁰ lo cual determinó que la conducción del comercio exterior pasara a realizarse a través de la coordinación de los planes con los países miembros de dicha agrupación, mecanismo que pasó a tener un papel decisivo ya que del mismo dependía el por ciento mayor de suministros externos, entre ellos los recursos de inversión, que se recibirían durante el período objeto de negociación.

La Junta Central de Planificación (JUCEPLAN)²¹ era la encargada de organizar, dirigir, ejecutar y controlar este proceso, que comenzaba regularmente dos años y medio antes del período objeto de coordinación de planes, para lo cual se constituían Grupos de Trabajo por ramas de la economía, y participaban los órganos especializados que fueran necesarios. Esto demandaba una negociación muy intensa, caracterizadas por el alto grado de centralización, el elevado nivel de detalle en la nominalización de productos a intercambiar y de inversiones a acometer²² (Álvarez, 2000). La coordinación de los planes culminaba con la firma de Protocolos bilaterales por parte de JUCEPLAN con los Órganos Centrales de Planificación del resto de los países y, se concretaba a través de convenios de carácter intergubernamental que suscribían los organismos especializados, por ejemplo: los comerciales por el MINCEX, los de precios por el Comité Estatal de Precios (CEP), y los de crédito por el Banco Nacional de Cuba.²³

Así, desde el punto de vista organizacional, en esos años se conformó un modelo híbrido para la inserción externa, en el cual JUCEPLAN tenía el papel central, pues desde la coordinación de planes surgían los programas de desarrollo ramal, los compromisos de exportaciones y los aseguramientos de las importaciones, tanto por productos como por

20 Esquema de integración de la comunidad socialista. Cuba fue miembro observador desde 1964.

21 Su papel de organismo rector de la economía fue ratificada por la Ley N°. 1324 de 1976.

22 Según Álvarez (2000), en el caso de Cuba, esta nominalización fue creciendo en las importaciones corrientes desde 400 renglones en 1976-80, hasta 1.100 renglones en 1986-90.

23 Era la única entidad financiera que existía en el país y que realizaba las operaciones vinculadas al comercio exterior.

mercados,²⁴ y MINCEX²⁵ para el cumplimiento de algunas funciones como la creación de empresas de comercio exterior requería la autorización previa de dicho organismo. Otras entidades que participaban eran el Ministerio de Relaciones Exteriores (MINREX) que se encargaba de las relaciones políticas y el Comité Estatal de Colaboración Económica (CECE) de las relaciones de colaboración internacional, pero no tenían incidencia directa sobre el diseño de las relaciones económicas externas.

Desde mediados de los años 1980, el esquema de integración que prevaleció en el CAME fue cuestionado. Por un lado, contenía aspectos favorables para economías de menor desarrollo relativo como: (i) el intercambio estaba respaldado por decisiones de carácter estatal que garantizaban mercados amplios y estables; (ii) se basaba en principios de ayuda y solidaridad que buscaban la eliminación de los elementos de inequidad imperantes en la economía internacional;²⁶ y (iii) el proceso de coordinación de planes ofrecía posibilidades para realizar cambios en la asignación de recursos que permitían el desarrollo de sectores estratégicos.²⁷ Por otro, se realizaba en condiciones muy alejadas de las prevalecientes en el mercado internacional como: contingentes físicos, la moneda de referencia para las transacciones comerciales era una moneda de cuentas y no era convertible en los mercados internacionales, créditos blandos para respaldar los desbalances comerciales, los precios de los principales productos de exportación eran muy superiores a los de los mercados de referencia. Esto generó una estructura de incentivos

24 Álvarez (2000) estimó que los acuerdos de Coordinación de Planes aseguraban alrededor del 85% de las importaciones corrientes y más del 80% de las inversiones, además ofrecían garantías de mercado y precios para alrededor del 80% de las exportaciones; mientras que los recursos en moneda libremente convertible tenían un carácter complementario para cerrar determinados procesos productivos.

25 Aunque según el Decreto-Ley N°. 67 del 19 de abril de 1983 se mantuvo encargado de dirigir, ejecutar, controlar la política del estado y del gobierno en cuanto a la actividad comercial externa (MINJUS, 1987).

26 A través de Programas de Colaboración a Largo Plazo para el desarrollo de sectores, precios de intercambio fijados de forma que se garantizara una relación de precios de intercambio justa, créditos blandos para financiar los desbalances comerciales, entre otros.

27 En esos años se desarrollaron a gran escala industrias como: sidero-mecánica, electrónica, pesca en gran escala, química, derivados del azúcar, así como los sectores asociados a la infraestructura, por ejemplo, la marina mercante.

con efectos adversos para la economía cubana, entre ellos: una concentración del comercio exterior en ese grupo de países (80-85% del intercambio externo), una especialización exportadora basada en productos primarios y altamente concentrada en pocos renglones (azúcar, níquel y cítricos), profundización de la dependencia de las importaciones de alimentos, aislamiento de las fuentes de financiamiento internacionales, mecanismos de funcionamiento y gestión empresarial distantes de los estándares de la competitividad en los mercados internacionales,²⁸ patrón tecnológico de la industria que respondía al prevaleciente en los países socialistas caracterizado por la elevada densidad energética y de materias primas por unidad de producto final. Cuando se da la desarticulación del CAME el país queda en condiciones extremadamente vulnerables para insertarse en la economía mundial.

3. Reinserción en la Economía Internacional: Período 1991-2010

A inicios de los años 1990, la desarticulación de los mercados tradicionales, la involución política en Europa del Este, la agudización del bloqueo de los Estados Unidos,²⁹ y el nuevo marco regulatorio multilateral en proceso de creación en el marco de la Ronda Uruguay del GATT, exigieron un cambio en el patrón de inserción de Cuba en la economía internacional ante “(...) la urgencia de nuevos vínculos económicos dado el enorme vacío creado por la desaparición del campo socialista” (PCC, 1997, pp. 2), y se puso especial atención en el saneamiento financiero externo sustentado sobre el crecimiento de las exportaciones y la sustitución de las importaciones. El proceso se concretó en tres aspectos centrales: la incorporación del país a los flujos de financiamiento internacionales privados –Inversión Extranjera Directa(IED) y remesas– la participación activa en los procesos de negociaciones multilaterales y de organismos regionales,³⁰ los

28 El proceso de coordinación de planes les imprimió rigidez, lentitud, y burocratismo (Álvarez 2000).

29 Aprobación de las leyes Torricelli en 1992 y Helms-Burton en 1996.

30 Cuba se convirtió en miembro pleno de la Organización Mundial del Comercio (OMC) desde abril de 1995 y, en el marco regional, se adhirió a la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) desde agosto de 1999. Ha firmado acuerdos comerciales de reducciones arancelarias con países de CARICOM, de MERCOSUR y del ALBA.

cambios sustanciales en la estructura del comercio³¹ y de las instituciones asociadas al sector externo.

Lo anterior requirió de la construcción de un andamiaje legislativo que se inició con la aprobación, en julio de 1992, de cambios en la Constitución de la República mediante los cuales se reconocieron nuevas formas de propiedad,³² la posibilidad de transferir bienes estatales a las empresas mixtas, cambios en el régimen de planificación y la eliminación del monopolio estatal sobre el ejercicio del comercio exterior. Asimismo, para enfrentar la brecha externa, se estableció una circulación dual de la moneda,³³ y la planificación transitó a un modelo sobre bases financieras basado en la gestión de la divisa mediante la conformación de esquemas de autofinanciamiento³⁴ en aquellas organizaciones empresariales que las generaban o que requerían pequeños montos para garantizar su actividad,³⁵ estas retenían el monto necesario para cubrir sus gastos y luego ingresaban las utilidades en las cuentas de la Caja Central³⁶ que era administrada de forma centralizada³⁷ por JUCEPLAN para enfrentar las necesidades de las actividades que no ingresaban divisas.

31 Orientados hacia la búsqueda de nuevas fuentes de ingresos externos.

32 Empresas mixtas, sociedades y asociaciones económicas.

33 A fin de aminorar los efectos que hubiese provocado una devaluación sobre todas las relaciones productivas y la población (González, 1995).

34 En la aprobación de los esquemas intervenían: JUCEPLAN, MINCEX, Comité Estatal de Finanzas (CEF) y los organismos ramales y la decisión final correspondía al Comité Ejecutivo del Consejo de Ministros (Pico, 1995). Estos esquemas luego evolucionaron hacia los presupuestos de Ingreso y Gastos en Divisas.

35 Las empresas exportadoras de níquel, producción de acero, pesca; el transporte internacional; los suministros nacionales al turismo; la producción de tabaco, café, entre otras y las organizaciones empresariales de segundo tipo vinculadas al deporte, a la cultura y a la educación (González, 1995).

36 El término refiere las cuentas en divisa líquida que manejaba el Estado para depositar los ingresos y efectuar los pagos más importantes del país en esos años.

37 Las decisiones para efectuar los pagos centralizados fundamentales se realizaban con una frecuencia semanal por la Comisión Central de Divisas, la cual estaba presidida por el Secretario del Comité Ejecutivo del Consejo de Ministros y la integraban el Ministro de Economía y Planificación, el Ministro de Finanzas y Precios, el Presidente del Banco Nacional, el Ministro del Comercio Exterior y otros ministros y directores del primer nivel de dirección del país (Rodríguez, 2009).

A partir de 1993, la economía pasó a funcionar bajo la forma de un modelo dual con un sector emergente³⁸ que operaba bajo el principio de cubrir sus gastos con sus ingresos con relativa autonomía de gestión respecto a la planificación centralizada, y un sector estatal tradicional con limitadas posibilidades de gestión, y que permaneció sujeto a las crisis y contingencias de los recursos disponibles centralmente (González, 1995). A tono con estas transformaciones, la actividad de comercio exterior fue descentralizada hacia los organismos ramales, buscando aumentar los vínculos de los productores con los mercados externos, lo cual provocó un incremento considerable del número y formas jurídicas de las entidades participantes,³⁹ aunque continuaron centralizadas en empresas subordinadas al MINCEX⁴⁰ las operaciones relacionadas con azúcar, petróleo, alimentos básicos y otros renglones de carácter estratégico y uso difundido (Álvarez, 1995).

Esto se acompañó de la introducción de instrumentos de carácter indirecto para regular los flujos de comercio, por ejemplo: aranceles,⁴¹ normas de origen, controles fitosanitarios y sanitarios, normas de calidad, los registros y aprobación de nomenclaturas para operar, regímenes aduaneros especiales, entre otros. El principal instrumento, no obstante, fueron los programas sectoriales priorizados⁴² que se coordinaron desde la planificación y concentraron los recursos de inversión en actividades con rápido retorno de las divisas disponibles: el turismo, la industria médico-farmacéutica, la biotecnología, la industria agroalimentaria y el petróleo crudo nacional (las medidas abarcaron distintos ámbitos: tecnológico, administrativo, crediticio, laboral y salarial).

38 Estaba constituido por las empresas mixtas, las empresas mercantiles privadas de intereses cubanos, los esquemas de autofinanciamiento, las representaciones de firmas extranjeras en Cuba y las entidades financieras creadas para atender este tipo de actividades (González, 1995).

39 El número de empresas comerciales se incrementó de 54 en 1990 a 302 en 1998 (Quiñones, 1999).

40 Las empresas subordinadas al MINCEX se redujeron a 12 en 1998.

41 Esta práctica se había derogado desde el año 1961 y se retomó en 1997, lo cual requirió la actualización de las normativas jurídicas y de las funciones de la Aduana General de la República.

42 Su puesta en práctica fue aprobada por la Comisión Central de Divisas y la normativa que los reguló fue emitida por el MEP en abril del 2000.

Una experiencia particularmente positiva, en cuanto al aprovechamiento del efecto multiplicador, fue el desarrollo del turismo que contribuyó a la realización de reconversiones tecnológicas, la obtención de producciones con mayores niveles de competitividad y el empleo más intensivo por los sectores productivos de tecnologías blandas, es decir, las relativas a diseño, presentación, embalaje y marcas. Todo esto sobre la base de exigencias de calidad de los suministros nacionales y la concesión de recursos financieros por una entidad (FINATUR) que garantizaba financiamientos directos a la industria nacional para asegurar el capital de trabajo. En 1990, la producción nacional solo satisfacía el 18% de los insumos del turismo, mientras que al culminar el año 2000 estos se ubicaron en el 61% (Marquetti y García, 2002).

Como parte de la reestructuración organizativa y funcional del Estado, se ampliaron las entidades vinculadas a la actividad económica externa.⁴³ Para la regulación de la IED se creó el Ministerio para la Inversión Extranjera y la Colaboración Económica (MINVEC),⁴⁴ la aplicación de la política arancelaria⁴⁵ y aduanera pasó a la Aduana General de la República (AGR), en tanto el Banco Nacional de Cuba (BNC) pasó a ocuparse del registro de la deuda externa del Estado y de su servicio, así como del montaje de operaciones crediticias de alta complejidad,⁴⁶ fue creado el Banco Central de Cuba (BCC) como rector del sistema bancario nacional, y aparecieron varias instituciones financieras y bancarias para apoyar la actividad.⁴⁷

El Ministerio de Economía y Planificación (MEP) pasó a cumplir las funciones de la extinta JUCEPLAN dirigiendo la política económica del

43 El Decreto Ley N°. 147 de 1994 reorganizó las entidades vinculadas a la administración central del Estado.

44 Amplió el rango de acción del extinto CECE.

45 Para esta actividad se creó la Comisión Nacional Arancelaria, un grupo de trabajo sin personalidad jurídica, presidido por el MFP e integrada por MINCEX, MEP y AGR dedicada la elaboración y perfeccionamiento de los instrumentos legislativos correspondientes y la atención a empresas demandantes de exoneraciones.

46 Entre instituciones oficiales extranjeras y empresas estatales cubanas.

47 Banco Financiero Internacional (BFI), Banco de Crédito y Comercio (BANDEC), Banco Internacional de Comercio SA (BICSA), Financiera Nacional (FINSA), Banco de Inversiones SA (BI), Rafin SA, Finalse SA, Fimel SA, Sociedad Panamericana de Finanzas SA (PANAFIN SA).

Estado y el Gobierno,⁴⁸ mientras que el Ministerio de Finanzas y Precios (MFP) absorbió y amplió las funciones del CEP y del Comité Estatal de Finanzas, pasando a regir y controlar la política financiera del Estado y el Gobierno.

El MINCEX, para cumplir sus funciones de orientar, controlar y supervisar las actividades de comercio exterior del país y la de las entidades cubanas autorizadas a realizarlas, emitió la Resolución N°. 90/2001 que estableció los principios y normas básicas que debían cumplirse para realizar actividades de exportación e importación. Entre los mismos se destacan: (i) las facultades de operación son otorgadas para una nomenclatura específica; (ii) en la importación debe aprovecharse las ventajas de la concentración de compras; (iii) debe otorgarse preferencia al producto nacional siempre que sea competitivo en calidad, precio y plazos de entrega; (iv) la elaboración de estrategias de comercialización para las exportaciones; (v) la necesidad de mantener informados a los productores nacionales sobre las condiciones de los mercados externos; (vi) el establecimiento de los comités de contratación⁴⁹ encargados de evaluar y aprobar las operaciones cuyo valor supere el equivalente a doscientos cincuenta mil pesos moneda nacional; y (vii) los indicadores a tener en cuenta para medir la eficiencia de la actividad (MINCEX, 2001).

En el año 2003, se realizó un análisis de los problemas que enfrentaba el proceso de descentralización de la actividad económica. Entre los problemas detectados se destaca, en primer lugar, el hecho de que la disponibilidad de divisas se concentró excesivamente en las actividades exportadoras, mientras que aquellas actividades cuyo mercado fundamental era el interno no contaban con los recursos para su reproducción simple, lo cual presionó la demanda de importaciones. Otros problemas detectados fueron que en la operación del comercio exterior se mani-

48 Se le subordinaron además la Oficina Nacional de Estadísticas, la Oficina Nacional de Normalización, la Oficina Nacional de Diseño Industrial, algunas funciones del desaparecido Comité Estatal de Abastecimiento Técnico Material y de la desaparecida Comisión Nacional de Energía.

49 Fueron creados en los Organismos de la Administración Central del Estado, Gobiernos Provinciales y Entidades Nacionales que tenían empresas autorizadas a realizar operaciones de comercio exterior.

festaba una reducción de la capacidad negociadora; un incremento de los costos de administración; una excesiva cantidad de funcionarios que no contaban con la debida capacitación; una inserción de intermediarios no representativos;⁵⁰ una baja eficiencia en la gestión comercial; y un incumplimiento de las relaciones contractuales, entre otras (Álvarez *et al.*, 2006).

En el año 2004, hubo un giro favorable en las relaciones económicas externas a partir de los acuerdos firmados con Venezuela en el marco del ALBA, convenios con la República Popular China y de reestructuración de deudas de corto plazo con algunos gobiernos. Ello se tradujo en una ampliación considerable de la capacidad crediticia del país, entre los años 2004-2007 la deuda activa se incrementó en 3.102 millones de pesos⁵¹ (ONE 2007 y 2009), y en posibilidades de cambio de la estructura de exportaciones. La confluencia de estas dos situaciones detuvo e incluso, en cierta medida, revirtió el proceso de descentralización de la economía, con los objetivos de garantizar el cumplimiento de los compromisos internacionales contraídos y dirigir los recursos hacia las prioridades del desarrollo económico social del país. En el sector externo las acciones apuntaron hacia la revisión de los negocios con capital extranjero,⁵² así como a la eliminación de los intermediarios que provocaban encarecimiento de las compras externas (Jorge, 2011).

A partir de febrero de 2005 las divisas se concentraron en una Cuenta Única de Ingresos en el BCC, a la cual tributan las empresas⁵³ y de cuyos fondos se pagan, centralizadamente, los compromisos asumidos de acuerdo a las prioridades establecidas a nivel de país, previa aprobación

50 Entidades que no ocupan un lugar relevante en la cadena productora-comercializadora y, por tanto, endosan altos márgenes comerciales. Algunas incluso se habían creado para operar sólo en el mercado cubano.

51 Refleja las transacciones financieras activas y su saldo está en función de los nuevos financiamientos obtenidos y los pagos realizados.

52 Se priorizó la atracción de flujos de mayor calidad que pudieran representar un impacto más importante en el desarrollo económico del país, para lo cual se produjo una suspensión de casi toda la iniciativa empresarial e institucional dirigida a la utilización del capital extranjero y se introdujeron mecanismos para garantizar la alta selectividad (Jorge, 2011).

53 Las empresas aportaban el total de ingresos en divisas y luego debían solicitar los fondos necesarios para su operación.

del Comité de Aprobación de Divisas, presidido por el Banco Central. Los mecanismos de planificación pasaron a definir la estructura y volúmenes del comercio exterior, e incluso en buena medida su orientación geográfica pues a partir del año 2006 se comenzó a elaborar el Plan de Importaciones por parte del MEP, y desde 2009 fueron incluidos en el mismo la actividad de los negocios conjuntos y las donaciones. En ese año, la responsabilidad de la asignación de la divisa pasó nuevamente al Ministerio de Economía y Planificación,⁵⁴ que inició un proceso regulado de descentralización mediante Esquemas Cerrados de Financiamiento en Divisas para las empresas exportadoras o que sustituían importaciones netas (Rodríguez, 2009).

Como parte del redimensionamiento de los organismos de la administración central del Estado fueron fusionados el MINCEX y el MINVEX,⁵⁵ y se creó el Ministerio del Comercio Exterior y de la Inversión Extranjera (MINCEX-IE), lo cual es un reconocimiento a la necesidad de una coherencia en la regulación de la actividad comercial externa y de esta forma de financiamiento debido al carácter complementario de los mismos.

La crisis de impagos que se desató en el año 2009 expuso, con particular crudeza, que los cambios estructurales de los flujos comerciales⁵⁶ y la inserción en los flujos de capitales privados no había sido suficiente para alcanzar el objetivo de saneamiento financiero externo y, por el contrario, la economía estaba inmersa en un círculo vicioso, ya que para generar mayores ingresos externos, destinados a cumplir las deudas contraídas, estaba obligada a incrementar las exportaciones, caracterizadas a su vez por un elevado componente importado,⁵⁷ lo cual generaba la necesidad de contraer nuevas deudas.

54 Fueron eliminados los Comités de Aprobación de Divisas (CAD).

55 Mediante el Decreto-Ley N°. 264 de 2009, contenido en Gaceta Oficial N°. 37/2009, pp. 231-232.

56 Las exportaciones de bienes disminuyeron su participación desde 91% en 1990 a 34% en 2014. En este último año las exportaciones de turismo representaron 16% y las de otros servicios 50% del total (ONE, 2007 y ONEI, 2014).

57 Este comportamiento estructural ha sido validado por Quiñones (2013), Vidal y Fundora (2008), Cribeiro y Triana (2005), Sánchez (2004), Mendoza y Robert (2000).

Los numerosos análisis realizados sobre las causas de la crisis⁵⁸ coincidieron en las restricciones de incentivos que se generaron en el modelo de gestión de la economía, sobre todo aquellos que limitaron la coordinación para identificar las oportunidades de aumento del valor agregado nacional y para aprovechar las capacidades existentes. Entre estas limitantes se destacan: la planificación basada en la estructura ministerial, la preeminencia de relaciones verticales jerarquizadas por los organismos ramales y la densa estructura institucional con varios niveles de subordinación,⁵⁹ que representaron serias trabas para el proceso de concertación y toma de decisiones con la agilidad exigida por los mercados internacionales.

Asimismo, la permanencia prolongada de medidas que habían sido efectivas en el manejo de la crisis de inicios de la década de 1990, como la segmentación de los mercados y la dualidad monetaria y cambiaria, fraccionaron la cadena de financiamiento.⁶⁰ El tipo de cambio sobrevaluado también incidió de forma negativa pues implicó un abaratamiento de las importaciones y un incentivo para orientar la producción al mercado doméstico, lo cual se reflejó en los negocios con IED, ya que sólo el 30% se constituyó con ese fin (Jorge, 2011). Esto último se complejizó con la emisión de los Certificados de Liquidez (CL), instrumentos monetarios introducidos a raíz de la crisis de impagos del año 2009, que indican el respaldo efectivo en divisas de los pesos convertibles de cada empresa, lo cual en definitiva introdujo un sistema de cambios múltiples.

La metodología que se aplicaba para la formación de los precios no estimulaba la reducción de los costos, ya que tenían en cuenta el costo de producción más un margen de ganancia, lo cual trasladaba la ineficiencia a todos los integrantes de la cadena y restaba competitividad al sector exportador. Además esto alejaba a los exportadores de las

58 Un análisis amplio de estas debilidades puede consultarse en (INIE-CEEC-ANEC, 2009a) e (INIE-CEEC-ANEC, 2009b), con criterios emitidos por empresarios vinculados directamente con la exportación y la sustitución de importaciones.

59 Las empresas productoras están subordinadas a los grupos empresariales y éstos a los ministerios ramales.

60 Lo cual fue crítico en el sector agropecuario, ya que la mayor proporción de sus ingresos provenían de sus ventas en el mercado interno en CUP y una parte significativa de sus insumos eran importados.

condiciones de competencia pues sus ingresos no estaban vinculados a los precios de venta en el mercado internacional.⁶¹ Por su parte, los esquemas de financiamiento cerrados garantizaban el capital de trabajo a los productores directos, pero no contemplaban a los suministradores nacionales indirectos lo cual, en definitiva, aumentaba las necesidades de importación y desarticulaba los resultados esperados. Asimismo, estos esquemas de financiamiento pusieron en peligro la existencia de las empresas que habían logrado vincularse a las exportaciones, ya que sus producciones competían con otras prioridades en las asignaciones de liquidez. Lo anterior se vio reforzado por la débil normativa existente para el establecimiento y cumplimiento de las relaciones contractuales entre los agentes domésticos,⁶² por lo que era preferible contar con la seguridad de un contrato con una empresa foránea.

El otorgamiento de estímulos a empresas y trabajadores en los sectores generadores de divisas no estuvo vinculado, por lo general, a la eficiencia en su gestión,⁶³ por lo que el crecimiento de las exportaciones y la sustitución de las importaciones se apreciaban como obligaciones del plan y no como una vía de mejoras para los involucrados en el logro de las mismas.

En el caso de la IED, algunos de los principios que se establecieron para la aprobación de los negocios conspiraron contra una mayor captación. Por ejemplo, considerar a estos flujos como complementarios del capital nacional en una economía con severas restricciones de ahorro o favorecer el aporte de mercados externos cuando existían considerables cuellos de botella en sectores y actividades claves para su captación (construcción y transporte). En la aplicación de la política, la aprobación caso a caso no estableció reglas claras de requisitos y plazos de aprobación de los negocios en las diferentes instancias, lo cual no sólo

61 La vinculación con los precios de venta externos sólo se aplicó en casos excepcionales como el tabaco, lo cual fue efectivo en el incremento de la producción y el cambio de estructura de las ventas externas hacia surtidos de mayor valor agregado (vitolas hechas a mano).

62 Una expresión de esto ha sido “(...) la crítica situación que mantienen por décadas las cuentas por cobrar y por pagar vencidas” (Infante, 2014).

63 Predominó la práctica de vincularla al cumplimiento de la disciplina laboral.

dilató excesivamente los procesos, sino que le imprimió falta de transparencia y propició actos de corrupción.⁶⁴

Estas trabas fueron objeto de amplio debate popular durante el proceso de elaboración y consulta de los Lineamientos de la Política Económica y Social que fueron aprobados en el VI Congreso del Partido Comunista de Cuba en 2011, y que contiene las líneas fundamentales para la modificación del modelo de gestión de la economía cubana.

4. Inserción Externa en el Período 2011-2014

Los Lineamientos aprobados en 2011 trazaron como objetivo general hasta el año 2015,⁶⁵ la creación de condiciones infraestructurales y productivas que permitan el tránsito a una etapa superior del desarrollo y, en la inserción externa los objetivos estratégicos incluyen (PCC, 2011):

- lograr el equilibrio financiero externo mediante la promoción y diversificación (por rubros y destinos) de las exportaciones, aumentando en su estructura aquellas de mayor valor agregado y contenido tecnológico, así como la elevación de la eficiencia del proceso importador y de sustitución de importaciones,
- dinamizar el proceso de reordenamiento de la deuda externa con vencimientos a corto, mediano y largo plazo, que afecta el funcionamiento de la economía nacional, y garantizar que los compromisos que se adquieran en el reordenamiento se cumplan estrictamente,
- continuar propiciando la participación del capital extranjero, como complemento del esfuerzo inversionista nacional, garantizando que se satisfagan objetivos, tales como: acceso a tecnologías de avanzada, métodos gerenciales, diversificación y ampliación de los mercados de exportación, sustitución de importaciones, así como el desarrollo de nuevas fuentes de empleo.

El MINCEX coordinó la elaboración de una estrategia y una política para la promoción de exportaciones y la sustitución de importaciones, la que

64 Peña (2010) expone el caso de la empresa Rio Zaza que se dedicó a la producción de jugos de frutas.

65 Válidos hasta el VII Congreso del PCC a celebrarse en el año 2016.

a mediados de 2015 fue presentada al Consejo de Ministros para su aprobación. En el orden legislativo se destacó la emisión de la Resolución 50/2014 que eliminó la dispersión normativa que caracterizaba la regulación de la actividad comercial.⁶⁶

El proceso de concentración de compras ha sido objeto de particular atención a partir de las indicaciones metodológicas dictadas por el Ministerio de Economía y Planificación (MEP) para la confección del Plan del año 2011, con el objetivo de aumentar la eficiencia del proceso de importación, centralizando en determinadas entidades el proceso de negociación, contratación e importación de un grupo de productos, y de esta forma elevar el poder de compra⁶⁷ del país mediante el logro de las mejores condiciones posibles en precios, de suministros y de financiamiento. Se ha aplicado a productos de uso difundido y con bajo grado de diferenciación, como: neumáticos, fertilizantes, productos químicos, pesticidas, metales, pinturas, papel, maderas, resinas, baterías y motores, correas industriales, electrodos, equipos de clima y medios de protección (Prado y López, 2014). Asimismo, con el fin de separar las funciones estatales de las empresariales, fue creado el Grupo Empresarial del Comercio Exterior (GECOMEX)⁶⁸ que asumió el sistema empresarial que antes atendía directamente MINCEX-IE (21 empresas) y realizó, en el año 2013, más del 36% de las importaciones y más del 16% de las exportaciones de bienes del país.⁶⁹

Respecto a la deuda externa, se han dado pasos positivos en los últimos años que incrementan la confianza de los medios financieros internacionales en la capacidad de la economía cubana para hacer frente a sus compromisos, a pesar de la presencia del bloqueo de Estados Unidos y no obstante la calificación de riesgo de la deuda, que fue incrementada

66 Incluyó y revisó las disposiciones contenidas en la Resolución N°. 190/2001 y las complementarias que se habían emitido: N°. 40/2000, N°. 472/2005, N°. 45/2006 y la Instrucción N°. 1/2007, dictadas todas por el Ministro del Comercio Exterior.

67 La lógica fue aprovechar las ventajas que ofrece la negociación de elevados volúmenes comerciales, que no se lograba por la alta dispersión de empresas importando el mismo producto. Por ejemplo, en 2010 las compras de neumáticos fueron realizadas por 27 entidades a 95 proveedores extranjeros (Prado y López, 2014).

68 A partir de la Resolución N°. 195/2013 del MINCEX-IE.

69 Revista *Cuba Foreign Trade* 3/2014, p. 46.

en mayo de 2014 a Caa2 por Moody's, aduciendo la situación de Venezuela y la supuesta indefinición de políticas del país (Rodríguez, 2015). En los últimos tres años, el país reestructuró sus deudas comerciales con China, Japón, México y Rusia.⁷⁰ Tan importante como este elemento, es el impacto muy favorable que tendría este acuerdo en la posible negociación de Cuba con el Club de París —del cual es miembro Rusia— por cuanto, de facto, el acuerdo ya implicó la reducción de la parte mayoritaria de los adeudos que Cuba mantenía con acreedores oficiales.⁷¹ Al mismo tiempo, se ha venido cumpliendo con el pago de las obligaciones de deudas reestructuradas y se ha normalizado la situación con las obligaciones en divisas que el Estado mantenía con suministradores extranjeros; lo que, sin lugar a dudas, comporta una mejoría en la credibilidad externa del país (Romero, 2015).

Entre las modificaciones institucionales más importantes se encuentran las aplicadas en la regulación de la IED, pues en un contexto de marginación de los flujos crediticios internacionales, se ha constatado que los ingresos provenientes de las exportaciones, en una economía de marcada vocación importadora como la cubana, son insuficientes para garantizar los niveles de inversión requeridos para revertir el proceso de descapitalización de la industria cubana y promover la modernización de la misma. Esta necesidad unida a los errores que se cometieron en la aplicación de la política de atracción de IED,⁷² determinó la aprobación de una nueva ley de IED, el 29 de marzo de 2014, siendo una de las acciones de mayor relevancia en el proceso de implementación de los Lineamientos. Al margen de las críticas que se le hacen al nuevo marco legal para la inversión extranjera en Cuba, puede señalarse que la política y la ley de inversión extranjera recientemente aprobada por el Parlamento cubano, incorpora elementos —sobre todo en cuanto

70 El acuerdo de renegociación de la deuda alcanzado con Rusia en el 2013 incluyó la condonación de un 90% de la deuda acumulada por Cuba e incluyó la posibilidad de que se aportara como contraparte de capital cubano en futuras inversiones que realicen intereses económicos rusos en el país.

71 En marzo de 2015 el presidente del Club de París, Bruno Bézard, anunció que en semanas o meses se iniciaría la renegociación de la deuda con esa entidad, que se estima entre 15.000 y 16.000 millones de dólares y que permanece sin solución desde 1986 (Rodríguez, 2015).

72 Ver Pérez (2013).

a garantías, beneficios fiscales y procedimientos— que intentan compensar los diversos obstáculos que frenan la participación del capital extranjero en la economía cubana,⁷³ entre las que se destacan:

- El procedimiento para la evaluación y aprobación de los negocios se hizo más ágil, estableciendo plazos para dar respuesta a las propuestas, y diferenciando las instancias de aprobación de acuerdo a las características de los negocios.⁷⁴
- En el régimen de solución de conflictos se realizan precisiones referidas, en particular, a la intervención de los tribunales nacionales.
- El régimen especial tributario ofrece mayores atractivos.⁷⁵
- Se garantiza la plena protección y seguridad a la inversión extranjera.⁷⁶
- La creación de Zonas Especiales de Desarrollo comenzando por la de El Mariel.

73 Las autoridades gubernamentales reconocen como obstáculos fundamentales para un mayor acceso de Cuba a los flujos de inversión internacional, entre otros, el bloqueo económico, comercial y financiero de los Estados Unidos contra Cuba; el nivel de endeudamiento externo de la economía cubana; las restricciones provocadas por la escasez de divisas; y los errores cometidos en el pasado. Véase el discurso del ministro Rodrigo Malmierca en la presentación del Proyecto de Ley de Inversión Extranjera ante sesión extraordinaria de la Asamblea Nacional, el 29 de marzo de 2014.

74 Consejo de Estado, Consejo de Ministros, Jefes de los organismos de la Administración Central del Estado.

75 Se destacan: (i) la exoneración del impuesto sobre utilidades durante los primeros ocho años; (ii) la exención del pago del impuesto por la utilización de la fuerza de trabajo; (iii) la exoneración del pago de la contribución territorial para el desarrollo local durante el período de recuperación de la inversión; (iv) la exoneración del pago del impuesto sobre ingresos personales a los socios extranjeros en empresas mixtas o partes extranjeras en contratos de asociación económica internacional; (v) la exoneración del impuesto sobre las ventas o servicios durante el primer año de operaciones estableciéndose posteriormente una bonificación del 50% a las ventas mayoristas y los servicios; (vi) la exención del pago de los impuestos aduaneros durante el proceso inversionista; y (vii) la bonificación en un 50% del pago de los impuestos por la utilización o explotación de recursos naturales y la preservación del medio ambiente (Romero, 2015).

76 No podrá ser objeto de expropiación, salvo por motivos de utilidad pública o interés social, en concordancia con la Constitución, los tratados internacionales suscritos por Cuba y la legislación vigente, con la debida indemnización por su valor comercial establecido de mutuo acuerdo. Pueden vender o transmitir sus derechos a las partes en la asociación o a un tercero, previa autorización gubernamental; entre otras.

Debe destacarse que se han adoptado otras medidas dirigidas a romper la segmentación de los mercados y promover las relaciones horizontales, entre ellas: las ventas directas de las cooperativas agrícolas a los hoteles (desde 2011);⁷⁷ la puesta en marcha del cronograma para la unificación monetaria; la posibilidad de que las empresas estatales dispongan de hasta un 50% de las utilidades (después de impuestos) para reinvertir, incrementar los ingresos de los trabajadores, realizar actividades de capacitación, entre otros destinos; y la aplicación de un nuevo sistema de pagos vinculado a los resultados (desde 2014).

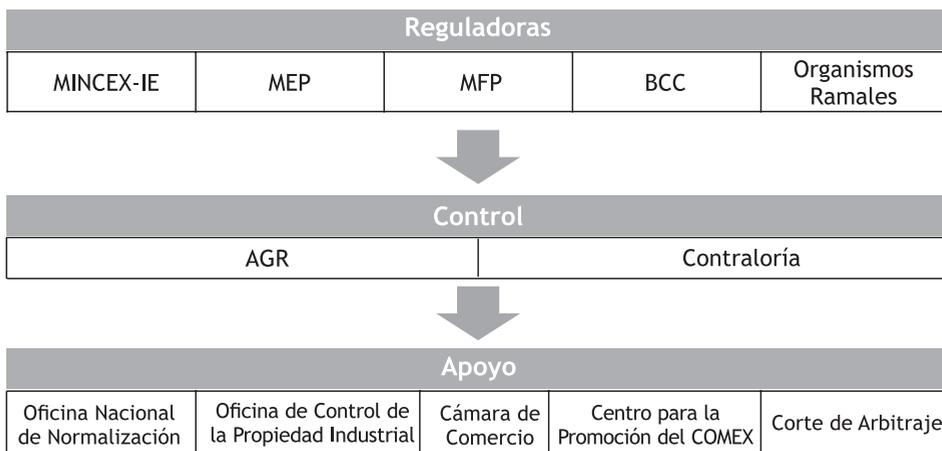
El entramado de políticas de diversa índole que sustentan la inserción externa, hace que se dificulte la identificación de los actores relevantes, sobre todo de aquellos cuya participación en la misma no está establecida formalmente. En el Poder Ejecutivo recae la autoridad principal en lo que se refiere a la actividad comercial externa. El Consejo de Ministros, que tiene carácter colegiado, tiene entre sus atribuciones dirigir la política exterior y las relaciones con otros gobiernos, aprobar tratados internacionales y someterlos a la ratificación del Consejo de Estado, dirigir y controlar el comercio exterior. En el diseño y la práctica de la política comercial participan además una diversidad de instituciones que pudieran agruparse en tres tipos básicos: de regulación, de control y de apoyo (esquema 1). Dentro del mismo, los Organismos de la Administración Central del Estado que mayor incidencia tienen en el diseño e implementación de la política comercial son el Ministerio de Comercio Exterior y la Inversión Extranjera (MINCEX-IE) y el Ministerio de Economía y Planificación (MEP).

El MINCEX-IE es el que tiene la responsabilidad formal de la política comercial, luego de un proceso de perfeccionamiento de su actividad durante los años 2012-2013, dirigido a separar las funciones estatales y empresariales.⁷⁸ Su misión quedó definida en el Decreto Ley N°. 321 de

77 En septiembre de 2013 fueron publicadas las Resoluciones de los Ministerios de la Agricultura, Turismo y Finanzas y Precios, que perfeccionaron y ampliaron este sistema de ventas. En el Polo de Varadero las ventas de la agricultura se incrementaron entre 2011 y 2015 de 400 a 3.000 toneladas (*Granma*, 04.09.2015, p. 2).

78 La ejecución de la actividad comercial que realizaban las empresas subordinadas pasó al Grupo Empresarial GECOMEX, creado por la Resolución N°. 163 de junio de 2013 del MEP, conformado por 21 empresas (con personalidad jurídica propia y patrimonio independiente) que realizó 36% de las importaciones y 16% de las exportaciones de bienes en ese año (*Revista Cuba Foreign Trade* 3/2014, p. 47).

Esquema 1
INSTITUCIONES DE LA POLÍTICA COMERCIAL



2014 como: “**proponer** y, una vez aprobadas, **dirigir y controlar** la aplicación de las políticas del Estado y del Gobierno en materia de **comercio exterior, inversión extranjera y colaboración económica**, sobre la base de las estrategias de desarrollo establecidas, para contribuir al progreso económico y social del país”. Este organismo es el responsable de emitir los procedimientos por los que se rigen los trámites de concesión y cancelación de facultades para ejercer actividades de comercio exterior, así como la modificación de la nomenclatura de productos de importación y exportación. En este sentido, el MINCEX-IE autoriza las operaciones de exportación e importación de las entidades facultadas para realizar la actividad comercial (Resolución N°. 50 de 2014).

El MEP, como el órgano encargado de dirigir la aplicación de la política del Estado y el Gobierno en materia de Economía y Planificación, tiene un papel esencial en el diseño e implementación de la política comercial. Entre sus funciones específicas existen varias que están asociadas directamente a la actividad comercial:

- Participar en la elaboración y propuestas de acciones para la administración y distribución sistemática de las divisas del país, incluidas las facilidades crediticias.

- Participar en la elaboración de la política económica externa, que comprenda la política comercial, arancelaria, cambiaria, de colaboración y financiero crediticio, y la renegociación de deudas.
- Participar en la formulación de la política nacional para el desarrollo y promoción de exportaciones y la sustitución de importaciones.
- Participar en la promulgación de políticas para el desarrollo de inversiones y negocios con extranjeros en Cuba, así como en la evaluación de las empresas mixtas, asociaciones económicas internacionales y empresas de capital totalmente extranjero que se propongan y el análisis de los resultados de la gestión de las mismas, una vez creadas.

Como puede apreciarse, si bien el MINCEX-IE es el organismo rector formal de la actividad comercial externa, el carácter planificado de la economía le otorga un papel informal pero cardinal al MEP dentro de la gestión de la política de comercio exterior, lo que se evidencia explícitamente en el rol desempeñado por DICOMEX en la dirección del proceso de elaboración y control del plan de comercio exterior y de divisas. Esto contribuye a la coordinación —al menos en el plano formal— de dicha política con el resto de las políticas públicas en la consecución de los objetivos estratégicos de desarrollo socioeconómicos. Lo anterior constituye un arma de doble filo, pues se corre el riesgo de que la supuesta coordinación se traduzca realmente en una nociva supeditación de la actividad comercial al desempeño del plan, cuyas fallas como mecanismo de asignación de recursos en la economía hace que, en la distribución centralizada de las divisas generadas por el comercio exterior, se prioricen objetivos de corto plazo en detrimento de la reproducción ampliada de las empresas vinculadas al sector externo. Esto conspira contra los objetivos estratégicos atribuidos a la política de comercio exterior en los Lineamientos.⁷⁹

La fragmentación organizativa que supone esta dualidad en la conducción de la política comercial, genera cierto grado de solapamiento de las funciones entre algunas de sus direcciones, como por ejemplo, entre la

79 Los Esquemas Cerrados de Financiamiento en Divisas para las empresas exportadoras o que sustituyen importaciones netas contribuyen a aliviar este problema pero no lo solucionan.

Dirección General de Economía que pertenece al MINCEX-IE y el Departamento de Comercio Exterior de DICOEX, pues ambas juegan un papel protagónico en la elaboración y control del plan de comercio exterior. Esta fragmentación, dispersa los esfuerzos en la toma de decisiones en materia de política comercial y obliga a una constante coordinación entre el MEP y el MINCEX-IE, problema que se complejiza por la ausencia de una comisión formalmente instituida que promueva la coordinación interinstitucional. Lo anterior se agrava por la ausencia de una estrategia de desarrollo a largo plazo que incluya los objetivos de la inserción externa y articule las políticas públicas en función de los mismos. Esto se ha planteado como meta para el próximo Congreso del PCC a celebrarse en el 2016, donde se aprobará el programa de desarrollo económico y social hasta el año 2030.⁸⁰ Esta estrategia incidirá, también, en la conformación del marco regulatorio que resulta vital para hacer atractiva la economía para los inversionistas extranjeros, en lo que inciden un sin número de factores —económicos y sociales, de naturaleza interna y externa, de corto y de largo plazo, coyunturales y estructurales, de dimensión macroeconómica pero también microeconómicos, entre otros— que determinan en última instancia el entorno general para la atracción de esos flujos de capital extranjero. En este sentido, y más allá del progreso normativo real representado por la nueva política y ley cubana de inversión extranjera, sólo avanzando en el proceso de transformaciones institucionales y en los mecanismos de gestión y dirección de la economía delineadas en los Lineamientos, se podrá impulsar efectivamente un mayor flujo de recursos externos hacia Cuba bajo la forma de inversiones extranjeras (Romero, 2015).

Asimismo, es necesario continuar avanzando en la eliminación de las restricciones de incentivos que aún existen, como el sistema de planificación basado, fundamentalmente, en relaciones verticales e indicadores materiales; los múltiples tipos de cambios; el débil sistema de relaciones contractuales; y los mecanismos de formación de precios. Por otra parte, es necesario definir las adecuaciones necesarias para la participación de las nuevas formas de propiedad en la inserción externa pues, hasta el momento, se han visualizado sólo como suministradoras

80 Intervención del Presidente de los Consejos de Estado y de Ministros Raúl Castro Ruz en la Asamblea Nacional del Poder Popular, el 5 de julio de 2014.

del mercado doméstico y que por no contar con un mercado mayorista de insumos, en sus relaciones con las empresas estatales, incorporan los precios minoristas que en definitiva encarece los costos y resta competitividad a los exportadores. Además, debe buscarse que las nuevas medidas que se tomen no representen cargas administrativas adicionales que dilaten y, en definitiva, encarezcan los procesos de comercialización, por ejemplo, la concentración de compra ha adicionado seis etapas al proceso normal de importaciones, tres de las cuáles están referidas a aprobaciones del MINCEX y del MEP.⁸¹

5. Reflexiones Finales

A partir de los 90 la economía cubana cambió radicalmente su patrón de inserción en la economía internacional desde una especialización basada en la exportación de bienes primarios a los mercados de Europa del Este, hacia una especialización asentada en la exportación de servicios dirigida, fundamentalmente, a los mercados de su región de influencia. En este cambio primaron los incentivos externos de un entorno que hasta 2004 fue extremadamente adverso por las medidas de intensificación del bloqueo norteamericano y, a partir de ese año, presentó elementos favorables, sobre todo, para las relaciones con la región latinoamericana.

En ese proceso, las normativas han debido modificarse para lograr la inserción en los nuevos mercados y en los flujos privados de financiamiento, proceso que ha sido gradual y en el que ha primado la *path dependence* del sistema de gestión de la economía que primó en los años 1960-1990, durante el cual se conformó una cultura de diseñar y regular la actividad externa, de tipo jerárquica sobre la base de una planificación centralizada y detallada de los flujos comerciales, con un monopolio estatal sobre la dirección y ejercicio del comercio exterior, y la prevalencia de mecanismos administrativos que aislaron a los productores de las condiciones de competencia en el mercado internacional. Por

81 La empresa importadora debe seguir los siguientes pasos antes de solicitar ofertas de los proveedores: conciliar la demanda de los clientes nacionales, elaborar el plan de importaciones, obtener la aprobación del plan por parte del MINCEX y luego del MEP, elaborar la estrategia de compras, someter la estrategia a la aprobación del MINCEX (De Armas y Trujillo, 2015).

lo anterior, en estos años, se introdujeron variaciones a la forma pero no a la esencia del monopolio estatal sobre el comercio exterior.

Hasta el año 2003 prevaleció un proceso descentralizador de la actividad externa con la apertura a la IED y el traslado de la comercialización hacia los organismos ramales, lo cual se acompañó de la introducción de instrumentos de carácter indirecto para regular los flujos de comercio. Sin embargo, los programas sectoriales priorizados, que se coordinaron desde la planificación y que concentraron los recursos de inversión en actividades con rápido retorno de las divisas disponibles, fueron los que tuvieron el papel fundamental en el desarrollo y recuperación de los principales renglones de exportación y de sustitución de las importaciones.

A partir del año 2004, el proceso de revisión de los efectos adversos que manifestaba el proceso de descentralización y la coyuntura favorable de las relaciones externas revirtieron el proceso de descentralización, que en el sector externo se manifestó en la revisión de los negocios con capital extranjero, la eliminación de los intermediarios que provocaban encarecimiento de las compras externas y la ampliación de los mecanismos de planificación a las importaciones, a la actividad de los negocios con participación de IED y a las donaciones. Ello llevó a la conformación de un modelo organizacional híbrido donde el MINCEX-IE es el organismo rector formal de la actividad comercial externa, y donde el MEP desempeña un papel cardinal dentro de la gestión de la política económica externa, a partir del rol que tiene en la dirección del proceso de elaboración y control del plan de comercio exterior y de divisas.

La crisis de impagos que se desató en el año 2009 puso de manifiesto, con particular crudeza, los efectos de las restricciones de incentivos que se generaron en el modelo de gestión de la economía, sobre todo los referidos a los que limitaron la coordinación para identificar las oportunidades de aumento del valor agregado nacional y aprovechar las capacidades existentes, lo cual en definitiva aumentó la dependencia del financiamiento externo para satisfacer las necesidades elementales de la economía.

Las modificaciones realizadas en el período 2011-14 se enmarcaron en el proceso de actualización del modelo económico y lograron avances en los objetivos fundamentales trazados en el sector externo: el equilibrio

financiero externo, el reordenamiento de la deuda externa y propiciar la participación del capital extranjero.

No obstante, es necesario continuar avanzando en la eliminación de las restricciones de incentivos que aún existen, entre los que se destacan: el sistema de planificación basado, fundamentalmente, en relaciones verticales e indicadores materiales, los múltiples tipos de cambios, el débil sistema de relaciones contractuales y los mecanismos de formación de precios. Por otra parte, es necesario definir las adecuaciones necesarias para la participación de las nuevas formas de propiedad en la inserción externa, pues hasta el momento se han visualizado sólo como suministradoras del mercado doméstico y además no cuentan con un mercado mayorista de insumos por lo que, en sus relaciones con las empresas estatales incorporan los precios minoristas, que en definitiva encarece los costos y resta competitividad a los exportadores.

El saneamiento de las finanzas externas lograda en el período 2013-15 y las perspectivas favorables que se deben materializar a partir del proceso de normalización de las relaciones bilaterales con Estados Unidos, luego de los acuerdos de diciembre de 2014, ofrecen nuevos incentivos para el replanteo de la inserción externa de la economía cubana. El contexto debe aprovecharse para diseñar una estrategia de desarrollo a largo plazo que incluya la configuración de un patrón de inserción externa que permita acceder a las ventajas dinámicas del comercio internacional, manteniendo un déficit externo sostenible.

En esto será importante revisar la visión sobre la participación en las cadenas globales de valor, a partir del análisis de las posibilidades inmediatas y de mediano-largo plazo, de modo que se aproveche la experiencia actual de suministradores de bienes y servicios de bajo valor agregado⁸² para lograr entrar en fases superiores en las cadenas asociadas a productos de la biotecnología y servicios profesionales, donde se cuenta con ventajas competitivas.

Al propio tiempo será necesario avanzar en la conformación de un clima de negocios acorde a las normativas prevalecientes en la economía internacional que requieren, además de la estabilidad macroeconómica

82 Cuba participa en cadenas de ron y tabaco, en la etapa de manufactura, en cadenas de níquel, como suministrador de materia prima, y en las cadenas de turismo, como proveedor de sol y playa.

y social asegurados por una adecuada gestión macroeconómica, un marco fiscal adecuado, instituciones bancarias y de supervisión financiera e instituciones de aseguramiento social, instituciones vinculadas con el mercado laboral, la competencia y la gestión de conflictos.

Bibliografía

- Alonso, J.A. y C. Garcimartín (2005): “Apertura comercial y estrategia de desarrollo”, Documento de Trabajo, ICEI, España.
- Álvarez, E. (2000): “La planificación a mediano y largo plazo: notas para un debate”, en *Cuba: Investigación Económica*, Año 6, N°. 3, pp. 17-52.
- Álvarez, E. (1995): “La apertura externa cubana”, en *Cuba: Investigación Económica*, Año 1, N°. 1, pp. 109-139.
- Álvarez, E., I. Mañalich y N. Quiñones (2006): “Impactos potenciales de la constitución de un espacio de libre comercio en los marcos de la ALADI”, Documento de Trabajo, INIE, La Habana.
- Bianchi, E. y C. Szpak (2013): “Cadenas globales de producción: implicancias para el comercio internacional y su gobernanza”, Serie *Cátedra OMC*, Brief N°. 87, Organización Mundial de Comercio, Ginebra.
- Bouzas, R. (2006): *The Domestic Determinants of Foreign Trade Strategies in Latin America: A Comparative View*, BID/INTAL, Buenos Aires.
- CEPAL (2013): *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe. Lenta poscrisis, meganegociaciones comerciales y cadenas de valor: el espacio de acción regional*, División de Comercio Internacional e Integración, CEPAL, Santiago de Chile.
- CEPAL (2000): *La economía cubana. Reformas estructurales y desempeño en los noventa*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Cribeiro, Y. y L. Triana (2005): “Las elasticidades en el comercio exterior cubano. Dinámica de corto y largo plazo”, Tesis de Diploma, Facultad de Economía, Universidad de La Habana.
- De Armas, J. y M. Trujillo (2015): “Concentración de importaciones. Experiencias desde la empresa Maprinter”, Tesis de Diploma, Facultad de Economía, Universidad de La Habana.
- Essaji, A. (2008): “Technical Regulations and Specialization in International Trade”, en *Journal of International Economics*, 76(2), pp. 166-176.
- González, A. (1995): “La economía cubana en 1994 y escenarios para 1995”, en *Cuba: Investigación Económica*, Año 1, N°. 1, pp. 139-165.
-

- González, A. (1997): “Economía y sociedad: los retos del modelo económico”, en *Cuba: Investigación Económica*, Año 3, N^{os}. 3-4, pp. 57-110
- Gopinath, G., E. Helpman y K. Rogoff (eds.) (2014): *Handbook of International Economics*, Volume 4, North-Holland, Oxford.
- Helpman, E., D. Marin y T. Verdier (2008): *The Organization of Firms in a Global Economy*, Harvard University Press, Cambridge.
- Infante, J. (2014): “La dualidad monetaria y cambiaria. Impacto en la economía cubana y el comercio exterior”, en *Mercado*, Año 30, N^o. 70, pp. 17-24.
- INIE-CEEC-ANEC (2009a): “Promoción de exportaciones. Una visión desde la academia”, mimeo, Instituto Nacional de Investigaciones Económicas, La Habana.
- INIE-CEEC-ANEC (2009b): “Sustitución de importaciones. Una visión desde la academia”, mimeo, Instituto Nacional de Investigaciones Económicas, La Habana.
- Jordana, J. y C. Ramio (2002): “Diseños institucionales y gestión de la política comercial exterior en América Latina”, Documento de divulgación N^o. 15, Departamento de Integración y Programas Regionales, Banco Interamericano de Desarrollo. Disponible en <<http://www.iadb.org/intal>>
- Jorge, C.L. (2011): “La inversión extranjera en Cuba: un análisis crítico. El caso del turismo”, Tesis de Diploma, Facultad de Economía, Universidad de la Habana.
- Marquetti, H. y A. García (2002): *Cuba: El nuevo patrón de crecimiento industrial. Resultados, problemas y perspectivas*, Centro de Estudios de Economía Cubana (CEEC), Universidad de La Habana, La Habana.
- Mendoza, Y. y L. Robert (2000): “El crecimiento económico y las restricciones en el sector externo: una aplicación al caso cubano”, en *Cuba. Investigación Económica*, Año 6, N^o. 3, pp. 53-88.
- MINCEX (2010): “Síntesis de la historia del comercio exterior de Cuba”, mimeo, Ministerio de Comercio Exterior, La Habana.
- MINCEX (2001): Resolución N^o. 190, Ministerio de Comercio Exterior, La Habana.
- MINJUS (1987): “Organización de la Administración Central del Estado”, Folleto, Ministerio de Justicia, La Habana.
- MINREX (2003): “Cuba’s Report to the UN Secretary General on General Assembly Resolution 57/11”, Ministerio de Relaciones Exteriores, julio, La Habana.

- North, D.C. (1990): *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, New York.
- Nunn, N. y D. Trefler (2014): “Domestic Institutions as a Source of Comparative Advantage”, en Gopinath, G., E. Helpman y K. Rogoff (eds.): *Handbook of International Economics*, Volume 4, North-Holland, Oxford.
- Nunn, N. y D. Trefler (2008): “The Boundaries of the Multinational Firm: An Empirical Analysis”, en Helpman, E., D. Marin y T. Verdier: *The Organization of Firms in a Global Economy*, Harvard University Press, Cambridge, pp. 55-83.
- Ohnsorge, F. y D. Trefler (2007): “Sorting It Out: International Trade with Heterogeneous Workers”, en *Journal of Political Economy*, 115(5).
- OMC (2008): *Informe sobre el comercio mundial 2008. El comercio en un mundo en proceso de globalización*, Organización Mundial del Comercio, Ginebra.
- ONE (2007): *Anuario Estadístico de Cuba*, Oficina Nacional de Estadística, La Habana.
- ONEI (2014): *Anuario Estadístico de Cuba*, Oficina Nacional de Estadísticas e Información, La Habana.
- Partido Comunista de Cuba (2011): *Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución*, Partido Comunista de Cuba, La Habana.
- Partido Comunista de Cuba (1997): “Resolución económica del V Congreso del PCC”, mimeo, Partido Comunista de Cuba, La Habana.
- Peña, C. (2010): “La fortuna y el poder que Max Marambio construyó a expensas de Cuba”, Centro de Investigación Periodística de Chile. Disponible en <www.ciperchile.cl>, fecha de consulta: 18.11.2010.
- Pérez, O. (2013): “La inversión extranjera directa: una necesidad para la actualización del modelo económico cubano”, ponencia presentada en IX Encuentro Internacional sobre Comercio Exterior e Inversión Extranjera, La Habana, 24 de octubre de 2013.
- Pico, N. (1995): “El sistema empresarial del comercio exterior en Cuba: una caracterización general”, en *Cuba: Investigación Económica*, Año 1, N°. 4, pp. 71-108.
- Prado, J.D. y L. López (2014): “Diseño de un procedimiento para la captación de la demanda en las empresas que realizan la concentración de compras de GECOMEX”, mimeo, Centro de Superación del Comercio Exterior y la Inversión Extranjera, La Habana.

- Quiñones, N. (2013): “El déficit externo de Cuba en 1990-2009: un análisis desde la sostenibilidad”, en *Economía y Desarrollo*, Año XLIV, Vol. 150, pp. 97-114.
- Quiñones, N. (1999): “Cuba, patrón de comercio con los países de ALADI”, en *Cuba: Investigación Económica*, Año 5, N°. 3, pp. 1-90.
- Rodríguez, J.L. (2015): “Factores claves de la estrategia económica cubana”, mimeo, La Habana.
- Rodríguez, J.L. (2009): “La planificación en Cuba: algunas experiencias”, en *Cuba: Investigación Económica*, Año 15, N°. 2, pp. 1-27.
- Rodrik, D. (2007): *One Economics, Many Recipes: Globalization, Institutions and Economic Growth*, Princeton University Press, Princeton, N.J.
- Romalis, J. (2004): “Factor Proportions and the Structure of Commodity Trade”, en *American Economic Review*, 94(1), pp. 67-97.
- Romero, A. (2015): “Transformaciones económicas y cambios institucionales en Cuba”, mimeo, La Habana.
- Sánchez, J. (2004): “Potencial de comercio Cuba-Estados Unidos”, Tesis en opción al grado de Doctor en Ciencias Económicas, Facultad de Economía, Universidad de La Habana.
- Torres, D. et al. (2008): *Evaluación de la política comercial colombiana en el contexto del programa de apertura (1986-2006). Política comercial en un contexto histórico*, Fundación Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano, Bogotá.
- UNCTAD (2013): “Evolución del sistema internacional de comercio y sus tendencias desde una perspectiva de desarrollo”, Nota de la secretaría de la UNCTAD, Junta de Comercio y Desarrollo 60° período de sesiones, Ginebra.
- Vidal, P. y A. Fundora (2008): “Relación comercio-crecimiento en Cuba: estimaciones con el filtro de Kalman”, en *Revista de la CEPAL* N°. 94, abril, pp. 101-120. Disponible en <<http://www.eclac.cl/cgi-bin/>>, fecha de consulta: 20 de diciembre 2010.
- Yeaple, S.R. y S.S. Golub (2007): “International Productivity Differences, Infrastructure, and Comparative Advantages”, en *Review of International Economics*, 15(2), pp. 223-242.

Capítulo 8

POLÍTICAS LABORALES: UNA MIRADA DESDE SU INSTITUCIONALIDAD

Indira Galtés

Vilma Hidalgo

Introducción

La política salarial y de empleo constituye uno de los ejes estratégicos y más complejo del proceso de actualización del modelo económico cubano. El modelo centralizado que caracterizó la década de los noventa en un entorno económico más favorable, contribuyó a alcanzar metas sociales ambiciosas, entre ellas el acceso y seguridad del empleo y la satisfacción de las necesidades de las familias a través de amplios programas sociales. El cambio radical en las relaciones externas del país, así como el examen crítico de la experiencia propia después de más de 50 años, ha marcado la necesidad de actualizar el modelo económico cubano, en el marco de una visión país que enfatiza la sostenibilidad del sistema socialista y la prosperidad de sus ciudadanos. Estas nuevas definiciones invitan a introducir nuevos diseños en las estrategias vinculadas al ámbito laboral, a los fines de mantener los principios de equidad y justicia social que hasta ahora han prevalecido, pero rescatando aceleradamente criterios de eficiencia económica que favorezcan la productividad y el crecimiento para el beneficio de todos los ciudadanos.

En este empeño, una variable clave de éxito en la implementación de la nueva estrategia es completar y fortalecer los marcos institucionales en consonancia con las nuevas políticas. La calidad de las instituciones para generar incentivos a la productividad, creatividad y eficiencia está ampliamente reconocida en la literatura. En particular, en el ámbito laboral es imprescindible el análisis institucional frente a las limitaciones de otros enfoques, como ha quedado demostrado en las reformas laborales de la región latinoamericana. Recientemente, bajo la influencia de las

nuevas política impulsadas por los gobiernos de izquierdas, se observan avances en materia de inclusión laboral, social y distribución de ingresos en condiciones de crecimiento económico; en gran parte a partir de transformación en los marcos institucionales.

El presente trabajo pretende analizar la situación actual de la política salarial y de empleo en Cuba y, especialmente, su impacto en términos de productividad, destacando la importancia de la dimensión institucional para perfeccionarlas. En la primera parte se realiza una caracterización de estas políticas y su marco institucional. Se muestra cómo dicha institucionalidad ha quedado rezagada con respecto a los cambios del entorno, condicionando el diseño y actuación de las nuevas medidas. Asimismo se describen y valora el impacto de las nuevas medidas aplicadas, enfatizando en que aún son insuficientes para responder a los principios definidos en los Lineamientos. En la segunda parte, se profundiza en las nuevas políticas, particularmente en el diseño, implementación e impactos de la Resolución N.º. 17 del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), por ser uno de los pasos hacia la descentralización empresarial en busca de mayor eficiencia económica. El análisis se limita al sector estatal que captura la mayor parte del empleo. No pudo incluirse ningún trabajo empírico del sector no estatal por problemas de información, asociados al desarrollo incipiente del mismo. Finalmente, en la tercera parte, partiendo de la discusión anterior, se retorna al análisis general para sugerir algunas propuestas a considerar en una estrategia más integral del ámbito laboral. Como parte de estas reflexiones finales se destaca la importancia de la participación de los diversos sectores de la sociedad en el diseño de la estrategia, así como de los mecanismos de rendición de cuenta y evaluación de impacto de las nuevas políticas.

1. Marco Institucional del Mercado Laboral y su Impacto sobre la Productividad y Eficiencia Económica

El ámbito laboral cubano en la etapa revolucionaria ha funcionado en un entorno institucional formalizado en términos legislativos, políticos y administrativos. El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), es la entidad encargada de dictaminar, implementar, regular y controlar las políticas laborales, salariales y de seguridad y asistencia social, secun-

dada por los órganos superiores de la administración del Estado para la aprobación de decisiones.

El empleo se regula a través de la aprobación de plantillas en las diferentes estructuras organizacionales acorde con un esquema de calificadores de ocupaciones y cargos centralizado. Asimismo, la legislación establece los niveles de salarios conforme a un Reglamento General de Organización de los Salarios. En general, la política de empleo y salario se ha sustentado en los principios de equidad y justicia social —muy arraigados en la sociedad cubana— por encima de criterios de eficiencia. En este sentido las metas de empleo siempre fueron priorizadas respecto al salario, pero ambos indicadores se mantuvieron relativamente estables.

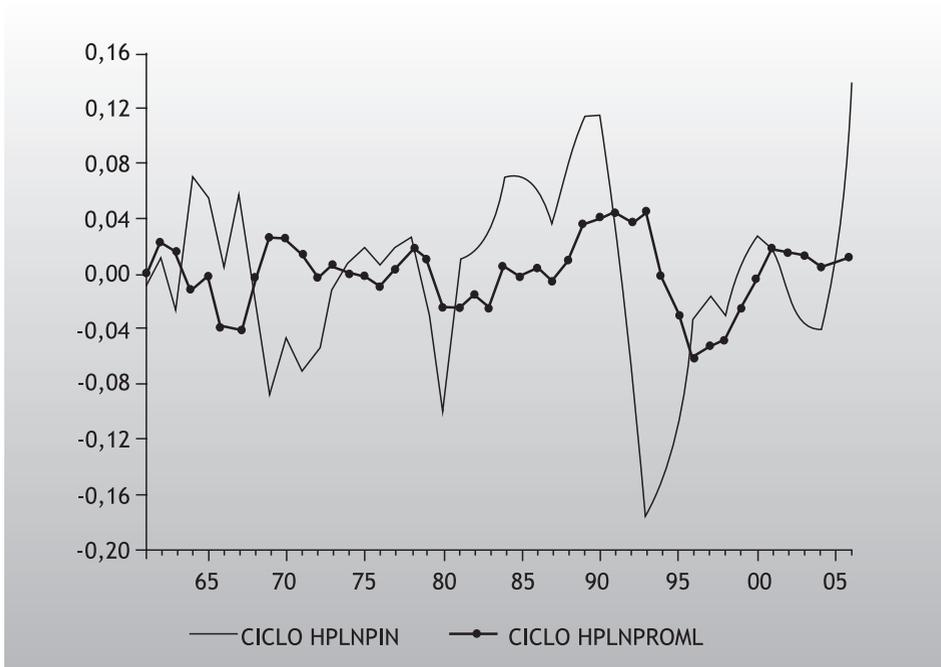
Esta visión fue funcional al modelo centralizado que caracterizó la década de los noventa en un entorno económico más favorable. Las necesidades de las familias se lograban satisfacer a través de los fondos sociales de consumo más que por fondos privados. En este contexto, no siempre se ponderó adecuadamente la importancia de una escala salarial diferenciada y vinculada a los resultados del trabajo, primando incentivos sociales más que económicos.

La política explícita de empleo, unido a la rigidez de la política laboral, explica el comportamiento asimétrico del ciclo del producto y el empleo en las series históricas (Hidalgo y Cribeiro, 2015). Como se observa en el gráfico 1, el empleo sigue al ciclo del producto, siendo ambas series procíclicas, pero el Producto Interno Bruto (PIB) es más volátil y muestra mayor persistencia ante los *shocks*. El empleo muestra una posición rezagada respecto al producto (tres años) y en consecuencia el ajuste ha recaído sobre el salario real tal y como muestran varios estudios empíricos.

Es claro que el sistema salarial se concibió como herramienta institucional y regulatoria para estimular la calificación, la estabilidad de la fuerza de trabajo y la equidad, más que la productividad. Con posterioridad, en la medida en que cambiaron las condiciones económicas, los sistemas de distribución fueron mutando paulatinamente a favor de los fondos privados de consumo, sin embargo ello no fue acompañado por cambios sustantivos en la política de empleo y salario del sector público, ni de su entorno institucional.

En la actualidad, un conjunto de problemas asociados a la política salarial repercute negativamente sobre la estructura de incentivos y la eficiencia

Gráfico 1
ANÁLISIS DE LOS CICLOS DEL EMPLEO Y EL PRODUCTO EN CUBA

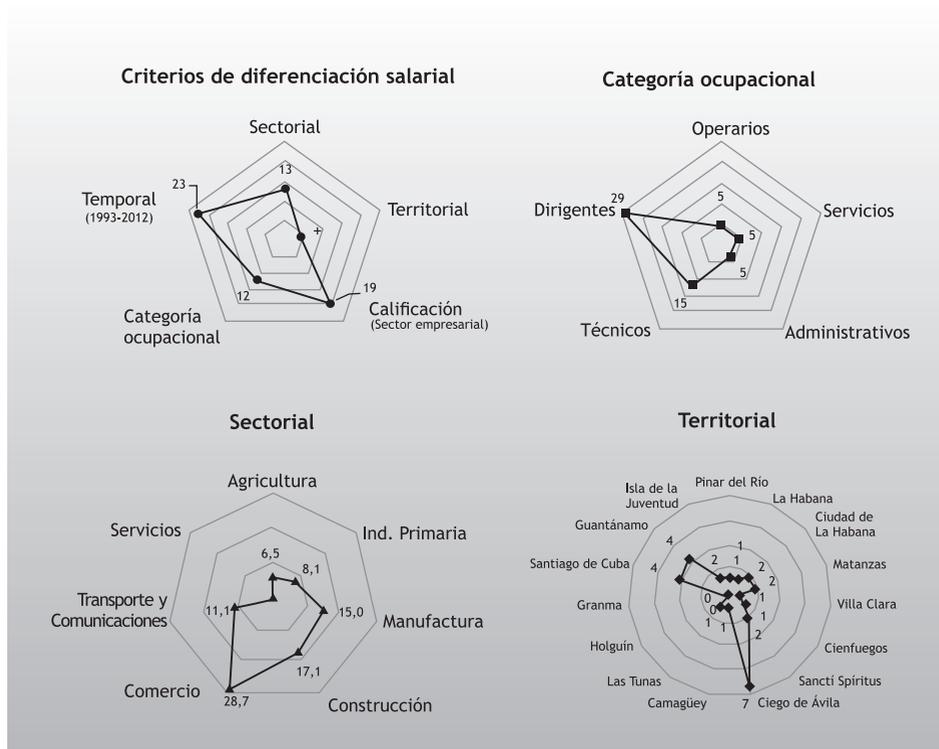


Fuente: tomado de Hidalgo y Cribeiro (2015).

económica. Entre ellas se encuentran: (i) rezagos significativos del salario real y escasa diferenciación salarial; (ii) pérdida de participación del salario en los ingresos familiares; (iii) reducida flexibilidad de la administración de los presupuestos para modificar partidas salariales y puestos de trabajo; (iv) desconexión entre los sistemas de pagos y los resultados productivos; (v) alto nivel de centralización así como dispersión y complejidad de las múltiples reglas para implementar y monitorear tarifas; (vi) falta de integralidad para favorecer patrón de especialización productiva, tanto a nivel sectorial como local; (vii) ausencia de incentivos para directivos y segmentos de mayor calificación; y (viii) mala calidad y dispersión de los diseños con arreglo al trabajo. Adicionalmente, en ocasiones se observa una asimetría entre la intención de las medidas y la implementación práctica, entre otras causas debido a la ausencia de ejercicios de evaluación de impactos y rendiciones de cuenta.

En el gráfico 2 se presentan varios indicadores que resumen la situación en cuanto a diferenciación salarial. El ámbito territorial refleja una de las estructuras salariales menos diferenciadas a pesar de las desiguales condiciones locales, en términos de participación en la producción y el crecimiento así como niveles de consumo y precios. De otro lado,

Gráfico 2
DIFERENCIACIÓN SALARIAL EN CUBA, 2013

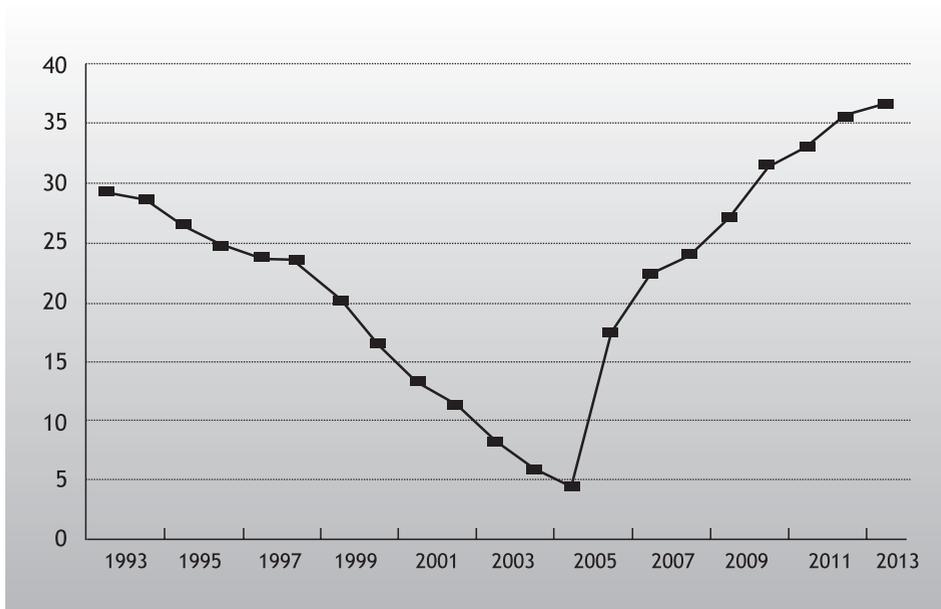


Fuente: elaboración propia a partir de Anuario Estadístico de Cuba 2013, Modelo 5903 de la ONEI y Res. 30/2005 sobre Escala Salarial Única.

Nota: Se considera como indicador de diferenciación salarial al coeficiente de variación de cada grupo (según el criterio) respecto al promedio nacional. En cuanto a calificación se tomó una muestra de 2.270 empresas en el 2013, que se clasificaron en calificadas o no calificadas, bajo el criterio de que sus trabajadores recibiesen, como promedio, un salario escala superior o no, al salario escala medio del sector empresarial. En el caso de las categorías ocupacionales, los grupos se crean a partir de los salarios escala concebidos en la Resolución 30/2005 sobre Escala Salarial Única para cada categoría ocupacional.

aunque la estructura salarial beneficia al empleo más calificado y a nomenclaturas superiores, igualmente se observa una baja dispersión salarial. Obsérvese en el gráfico 3 que hay mayor diferenciación temporal, lo que se corresponde con lo antes planteado respecto a los incrementos salariales desvinculados de categorías económicas.

Gráfico 3
DIFERENCIACIÓN SALARIAL TEMPORAL, 1993-2003
(coeficiente de variación del salario medio)



Fuente: elaboración propia a partir de datos ONEI.

La situación descrita en circunstancias de altos niveles de empleo y baja productividad, ha generado un círculo vicioso nocivo para el crecimiento y tensiones en los equilibrios macroeconómicos difíciles de administrar. A lo largo de los años se han observado reacciones en materia de política salarial, especialmente en el sector empresarial –sujetas a los vuelcos de centralización y descentralización del modelo económico cubano– a fin de favorecer la productividad. Así proliferaron esquemas salariales

y cuasi-salariales, especialmente a partir de la década de los noventa, para contrarrestar el deterioro sufrido por el salario real (recuadro 1) e incentivar la producción. Más recientemente a raíz de la profunda reflexión manifiesta en los Lineamientos de la Política Económica y Social donde se reconocen muchos de los problemas antes comentados, se han dado pasos para corregir la política salarial y de empleo (recuadro 2). Además de los beneficios salariales en sectores estratégicos, se introdujo un esquema general más descentralizado para los pagos salariales en las empresas públicas (Resolución N°. 17/2014).

Recuadro 1		
SISTEMA SALARIAL CUBANO: DEFINICIÓN Y COMPONENTES		
Elemento	Definición	Observaciones
Sistema salarial	Sistema nacional único para la organización del salario.	Concentra las diferentes formas de pago y retribuciones cuasi-salariales derivadas del trabajo.
Escala de complejidad y calificadores de cargos y puestos	Basada en los calificadores de cargos y puestos, por los que se clasifican los grupos de complejidad (22) de los trabajos a nivel de toda la economía. Es el fundamento para el cálculo del salario básico.	No se asocia directamente con la calificación del trabajador, sino con la categoría ocupacional en la que se desempeña.
Pagos adicionales	Tiene el objetivo de valorar la calidad del trabajo desde aquellos factores que dificultan su desempeño, implicando al trabajador un mayor gasto de energías físicas y/o mentales.	Se asocian a condiciones anormales de trabajo e intereses socioeconómicos, no a horas extras. Introducen diferenciación salarial por definición, aunque a baja escala.
Formas y sistemas de pago	Incluyen dos formas de pago: a tiempo y por rendimiento, de las que derivan tres sistemas: a tiempo, por resultados y destajo. Constituyen la principal herramienta de completamiento del salario medio.	Introducen la mayor diferenciación salarial, aunque aún insuficiente, y se caracterizan por esquemas dispersos y variables según sectores y ramas de actividad.

Elemento	Definición	Observaciones
Pagos por resultados	Se aplica prioritariamente en el sistema empresarial, utilizando 4 sistemas de pago: ¹ a) Destajo; ² b) Por indicadores directos a la producción y los servicios; ³ c) Por indicadores específicos de la producción o los servicios; ⁴ y d) Por indicadores generales y de eficiencia. ⁵	Penaliza el salario cuando existe incumplimiento del indicador formador. ⁶ Hasta la entrada en vigor de la Res. N°. 17/2014 tenían un límite de hasta el 30% del salario base de cálculo. Actualmente no tienen límite.
Pagos por perfeccionamiento empresarial	Introducen una escala de complejidad propia para las empresas que pertenecen al sistema de Perfeccionamiento Empresarial. No se aplica automáticamente sino sujeto al cumplimiento de indicadores.	Aunque su escala mantiene la estructura de la Escala de Complejidad, exhibe tarifas superiores y pagos adicionales en las categorías de técnicos y dirigentes.
Gastos en divisas para la estimulación	Política de estimulación mediante pagos en CUC y/o la adquisición de productos en cup. Vinculados al sobrecumplimiento de planes de ingresos en CUC, disminución de gastos en divisas, producción de fondos exportables, sustitución de importaciones, y otros indicadores de eficiencia y resultados. Constituyen cuasi-salarios no reconocidos formalmente en la escala salarial.	El pago se cancela por el incumplimiento de reglas de disciplina laboral. Se le establece un techo medio mensual de 15CUC. Está vigente en segmentos empresariales establecidos centralmente, fundamentalmente en el sector emergente generador de divisas.

- 1 Con la entrada en vigor de la Resolución N°. 17/2014 deja de ser forma de pago y se concibe como sistema de pago, desligándose de los pagos a destajo
- 2 Relaciona el salario con normas que expresan los gastos de trabajo para su realización.
- 3 Se asocia a sobrecumplimientos de los planes. Se aplica cuando no existen condiciones para la aplicación del destajo. No tienen límites en el salario a recibir, siempre que no se deterioren otros indicadores de eficiencia
- 4 Vinculados al cumplimiento del coeficiente de disponibilidad técnica, el ciclo de la operación comercial las importaciones, el índice de satisfacción de los clientes, y otros indicadores.
- 5 Aplicados al personal de las áreas de regulación y control de las empresas y expresan cuantitativamente los resultados globales que deben alcanzarse a esos niveles.
- 6 Aquellos que permiten medir los resultados del trabajo, generalmente asociados al volumen y valor de la producción y a los niveles de eficiencia de las empresas.

Fuente: elaboración propia a partir de Resoluciones del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Recuadro 2
PRINCIPALES MEDIDAS ADOPTADAS EN EL MARCO
DE LA ACTUALIZACIÓN DEL MODELO ECONÓMICO CUBANO

Grupo	Objetivos	Medidas
Aumento de la autonomía del sector empresarial	<ul style="list-style-type: none"> ● Incrementar la horizontalidad de los procesos. ● Facilitar cadenas productivas entre segmentos de mercado. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Reorganización de la dirección del sistema empresarial. ● Autorización a la compra y contratación de servicios, directa, al sector no estatal. ● Conversión de empresas estatales en cooperativas administradas democráticamente.
Reforma de la Política de Empleo	<ul style="list-style-type: none"> ● Descargar al Estado de la responsabilidad exclusiva de creador de puestos de trabajo. ● Ampliar el sector no estatal en volumen de trabajadores y actividades autorizadas. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Proceso de identificación de la idoneidad y de trabajadores disponibles. ● Ampliación del sector no estatal (por cuenta propia y cooperativas no agrícolas). ● Redimensionamiento y reestructuración del aparato administrativo gubernamental. ● Cambios en la política de seguridad social para el sector no estatal.
Reforma Salarial	<ul style="list-style-type: none"> ● Vincular los salarios a la productividad en busca de eficiencia. ● Elevar paulatinamente los salarios del sector presupuestado. ● Estimular el empleo y la productividad en sectores estratégicos. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Distribución de utilidades entre los trabajadores. ● Nuevo sistema de pagos por rendimientos en el sector empresarial. Resolución N°. 17/2014 del MTSS. ● Nuevo esquema salarial para el sector de la salud y el deporte. ● Esquema de retribución a trabajadores asociados a empresas extranjeras en la Zona Especial del Mariel.

Fuente: elaboración propia.

Pero a pesar de estos esfuerzos no ha sido suficiente el impacto sobre la productividad. Varios estudios empíricos ponen de manifiesto la debilidad de esta relación.¹ En Galtés (2015a) se demuestra que la contribución de los diferentes esquemas salariales o cuasi-salariales a la productividad es escasa. En este estudio, realizado con un panel de 3.119 empresas en el período 2003-2009 utilizando la metodología de Datos Panel, se estiman tres modelos a partir de una función de productividad del trabajo. En el primer modelo se estima la productividad del trabajo en función de los ingresos que percibe cada trabajador. En tal sentido se definen como variables del modelo: y (productividad del trabajo) y S_{esc} (salario escala por trabajador) siendo esta última un *proxy* de la calificación de la fuerza de trabajo.² Adicionalmente se incorporan los pagos por concepto de diferentes tipos de remuneraciones que constituyen incentivos al trabajo: (i) asociadas a los pagos por perfeccionamiento empresarial (sPE); (ii) otros pagos adicionales (sPA), (iii) pagos por resultados (sPR); y (iv) pagos de estimulación en divisas (sED). Todas las variables se expresan en términos medio por trabajador y el modelo tiene la siguiente especificación:

$$\ln (y)_{it} = a_t + B_{sesc} \ln (Sesc)_{it} + B_{spe} \ln (sPE)_{it} + B_{spa} \ln (sPA)_{it} + B_{spr} \ln (sPR)_{it} + B_{sed} \ln (sED)_{it} + E_{it}$$

El segundo modelo añade una función de productividad que se amplía con las variables: (i) dotación de capital (K), usando como *proxy* de esta variable los activos fijos tangibles, y (ii) dotación de insumos (DI), usando como *proxy* el gasto material. El modelo tiene la siguiente especificación:

$$\ln (y)_{it} = a_t + B_k \ln (k)_{it} + B_{di} \ln (DI)_{it} + B_{sesc} \ln (Sesc)_{it} + B_{spe} \ln (sPE)_{it} + B_{spa} \ln (sPA)_{it} + B_{spr} \ln (sPR)_{it} + B_{sed} \ln (sED)_{it} + E_{it}$$

1 Estos trabajos son reseñados en Galtés (2015a).

2 Se toma recomendación de Cribeiro (2011).

Finalmente, el tercer modelo contempla al resto de los *plus* salariales en la variable otros ingresos del trabajo (*OI*), es decir, el efecto agregado de los otros ingresos del trabajo más allá del salario escala. En este caso la muestra se reduce a las empresas que aplican todos los tipos de incentivos asociados al trabajo y la especificación del modelo es la siguiente:³

$$\ln (y)_{it} = a_i + B_k \ln (k)_{it} + B_{di} \ln (DI)_{it} + B_{sesc} \ln (Sesc)_{it} + B_{oi} \ln (OI)_{it} + E_{it}$$

Los resultados del modelo (cuadro 1) si bien reflejan un débil impacto en términos de productividad, sugieren potenciales efectos positivos de la diferenciación salarial sobre esta variable. Así por ejemplo, en el primer modelo todas las variables resultaron significativas con signo positivo, excepto los pagos adicionales, lo que resulta coherente con la baja diferenciación que introduce dicha forma de pago. El mayor efecto sobre la productividad se concentra en los pagos por resultados seguido del salario escala. El resto de las formas de pago reflejan elasticidades muy bajas. De forma general se aprecia un insuficiente impacto productivo de todos los tipos de pagos, lo que se atribuye principalmente a sus bajos valores, es decir a un efecto nivel.

Cuadro 1
ESTIMACIÓN DE LA PRODUCTIVIDAD
EN FUNCIÓN DE LOS INGRESOS DEL TRABAJO
(resultados de los modelos)

Variable	<i>K</i>	<i>DI</i>	<i>Sesc</i>	<i>sPE</i>	<i>sPA</i>	<i>sPR</i>	<i>sPD</i>
Modelo 1	--	--	0,13**	0,04***	0,03	0,156*	0,09*
Modelo 2	0,33	0,11*	0,18*	0,05**	0,02	0,150*	0,08*
Modelo 3	0,11	0,12*	0,17*	0,24*			

* Significativa al 1% ** Significativa al 5% *** Significativa al 10%

Fuente: tomado de Galtés (2015a).

3 En este caso la selección la introduce la propia construcción de la variable y el método de efectos fijos utilizado para estimar.

El modelo que contiene los *plus* salariales revela la potencial eficacia de la diferenciación salarial como instrumento para influir en la productividad, ya que el impacto de dichos pagos supera en un 41% al del salario escala. Por otro lado, se demuestra que cuando las empresas incorporan todas las formas de pago extra salariales, la productividad del trabajo reacciona con menor elasticidad a dicha medida, respecto a aquellas donde sólo se introducen parcialmente, dando señales de agotamiento de los incentivos laborales.

Una posible explicación a los resultados antes descritos se encuentra en los problemas de diseños salariales introducidos y, en particular, al hecho de indexar los pagos a indicadores generales vinculados a la situación de la empresa o a intereses estratégicos sectoriales, más que a un sistema de premios a la productividad individual de los trabajadores y colectivos laborales. Así por ejemplo, se concibieron tarifas para las empresas incluidas en el **sistema de perfeccionamiento empresarial**⁴ diferentes al resto de la economía. De otro lado, aunque los pagos en divisas per cápita tienen un margen de discrecionalidad a nivel del sector, en general, no obedecen a criterios económicos sino a criterios de disciplina laboral y resultados generales. En cuanto a los **pago por resultados** están vinculados a la productividad de manera indirecta y no reflejan adecuadamente el esfuerzo individual sino de la empresa en su totalidad. Sólo los pagos a destajo, en caso de estar bien determinados, se aproximan a esquemas vinculados directamente con la productividad.

Los problemas en la estructura de incentivos se manifiestan, también, en la política de empleo. Como antes se comentó las plantillas de puestos de trabajo son relativamente rígidas, así como las reglas sobre las jornadas laborales. En estas circunstancias, y considerando las tarifas salariales fijas, tampoco se ofrecen márgenes para premiar los impactos positivos del trabajo sobre la productividad. Un esfuerzo para flexibili-

4 El perfeccionamiento empresarial se establece desde 1998, mediante el Decreto Nº. 187, como sistema de dirección y gestión empresarial. Se consideró una etapa superior de organización a alcanzar, a través de un proceso sin fin de mejoras de la gestión de la empresa, con el objetivo de facilitar un eficiente desempeño para producir o prestar un servicio con oportunidad, competitividad y calidad. Consiste en el proceso de adopción de medidas organizativas y funcionales pertinentes para la eficiencia y competitividad, como garantía de la reproducción ampliada, y el crecimiento y desarrollo económico y social.

zar la política es la reciente aprobación del pluriempleo. Sin embargo, esta medida ha presentado problemas en su implementación debido a la inflexibilidad en las jornadas laborales, principalmente en el sistema presupuestado.

Otro problema se asocia a la debilidad del entorno institucional para hacer cumplir reglas establecidas en la estructura de incentivos. Aunque el Código del Trabajo contempla un mecanismo de penalidades ante prácticas laborales deficientes, estas han tenido un carácter formal. El paternalismo del Estado hacia el sector público generalizó garantías de empleo y salarios, independientemente de los resultados del trabajo, incentivando comportamientos estratégicos amparados en una incorrecta interpretación del principio de protección social y debilitando la eficacia de dicho mecanismo. En consecuencia, se arraigó una cultura laboral que concibe a la productividad como el mero cumplimiento de la jornada de trabajo y al sobreempleo y subempleo en el sector público como algo natural del sistema económico.

Desde una perspectiva microeconómica el subempleo o sobreempleo manifiesto en las plantillas infladas del sector estatal también encuentra explicación en problemas de organización y normación del trabajo. No existe un enfoque empresarial descentralizado que permita actualizar, con racionalidad, las funciones y contenidos de trabajo en base a criterios de eficiencia y condiciones técnico organizativas. Las funciones y competencia se definen de manera centralizada, traduciéndose en exigencia de requisitos de calificación divorciados de la complejidad del trabajo. Una de las consecuencias de estos problemas ha sido la ineficacia del sistema de pago a destajo, sustentado en normas envejecidas, conduciendo a sobreestimaciones de productividad.

Una de las dificultades más debatidas en relación con las competencias laborales es la actual distorsión del sistema de incentivos hacia la fuerza de trabajo calificada. Estudios empíricos recientes destacan que la contribución de la fuerza de trabajo calificada al crecimiento económico (Hidalgo y Cribeiro, 2010) ha sido positivo y significativa en los últimos cuarenta años, pero ha mostrado una tendencia decreciente en los últimos años. En base a ello se sugiere revertir tal tendencia reformando la escala salarial en el segmento de mayor calificación, así como revisar los requerimientos de calificación por puesto de trabajo. Además se recomienda introducir una serie de medidas para desestimular la

sobrecalificación en ramas de baja complejidad tecnológica tanto para el trabajador como para la empresa.

Por otra parte, las formas organizacionales del sector productivo no han favorecido la participación de los trabajadores en la dirección y distribución de ingresos. La ausencia de mecanismos reales de rendición de cuenta y los traslapes de funciones entre la gerencia y los sindicatos, han entorpecido este proceso. En consecuencia, las negociaciones de los contratos laborales colectivos tienen un carácter relativamente formal.

En definitiva, la organización jerárquica se extiende tanto al salario como al empleo y ha tenido costos en términos de eficiencia económica debido a la debilidad de incentivos hacia el sector productivo. En la práctica ha significado establecer disímiles controles administrativos y herramientas de supervisión —altamente costosos— con escasa diferenciación y limitados márgenes de discrecionalidad por parte de las instituciones que la aplican, imprimiendo inflexibilidad a la toma de decisiones a nivel microeconómico para ajustarse a la coyuntura. En otras palabras, el modelo centralizado se ha mantenido relativamente inmutable ante los cambios del entorno y, en consecuencia, ha ido perdiendo eficacia demandando altos costos burocráticos; por lo que habrá que avanzar en su transformación tal y como está previsto en los Lineamientos de la Política Económica y Social.

No obstante, conviene resaltar algunos matices del modelo hacia los diferentes sectores institucionales así como el contraste con el ambiente descentralizado de las actuales relaciones laborales en el sector no estatal. En el sector público se distinguen las unidades presupuestadas que operan bajo reglas extremadamente rígidas, de un modelo relativamente más híbrido para las empresas públicas. A su vez, dentro del sector empresarial se distingue la multiplicidad de reglas laborales bajo las cuales operan las empresas tradicionales, de un sector emergente donde las normas son más abiertas y responden mejor al sistema de incentivos económicos. De otro lado, el sector no estatal funciona bajo reglas de mercado aunque en un contexto institucional restringido por tipo de actividad y escala de producción.

El sector presupuestado ha estado afectado en las últimas décadas por una demanda laboral insatisfecha, debido a la persistencia de salarios muy deprimidos, la estrecha escala de diferenciación, y la carencia de

formas de retribución complementarias. En estas circunstancias se ha elevado el costo de oportunidad de los empleados –generalmente calificados– y, por consiguiente, se ha incentivado una significativa fluctuación laboral y pérdida de capital humano en dicho sector.

En el sector empresarial los incentivos económicos juegan un rol relativamente más importante. Durante la década de los noventa, se implementó el Sistema de Perfeccionamiento Empresarial que sin dudas fue un paso de avance respecto al modelo de períodos anteriores. Sin embargo, muchas de las facultades y atribuciones otorgadas no pudieron, en la práctica, ejecutarse debido a las restricciones del entorno institucional.⁵

En materia salarial el sistema de perfeccionamiento empresarial introdujo una escala especial y tarifas de pagos por el sobrecumplimiento de las normas de trabajo. La escala contaba con una variación salarial de 5,38,⁶ con lo cual el salario máximo y medio se ubicó por encima de la media del resto de las empresas de la economía. En caso de incumplimientos de los planes, los pagos podían afectarse hasta un 20% para trabajadores y 30% para dirigentes, mientras que el sobrecumplimiento podía implicar un incremento de hasta el 30% del salario sufragado por sus resultados.

En general, la medida favoreció la eficiencia ya que dichas empresas mostraron productividades hasta de un 50% superior al resto. Pero algunos estudios sugieren la presencia de cierta endogeneidad en este resultado en tanto la mayor parte de estas empresas históricamente habían reflejado los mejores resultados productivos. Entre ellas están, por ejemplo, las empresas de la industria del petróleo, de la electricidad, del níquel y del turismo; las cuales además se vieron favorecidas por asociaciones con empresas extranjeras y otros factores. Otras empresas con potencialidades no pudieron participar de los beneficios del esquema, en parte por factores exógenos que afectaban su rentabilidad, como objetos sociales restringidos, precios fijados administrativamente, entre otras.

5 Para ampliar al respecto, consultar: del Castillo (2011 y 2012).

6 El salario máximo es 30 pesos superior al salario mínimo y alcanza los 700 pesos como máximo.

Otro tema relevante que ha influido en la política salarial y la distribución de ingreso ha sido la dualidad monetaria.⁷ La tasa de cambio de 25 CUP/CUC unido a la contracción experimentada en el mercado de productos básicos subsidiados, automáticamente deterioró en términos reales los salarios nominales. Los ingresos provenientes del exterior o del sector no estatal, vinculados al circuito del turismo (en divisas) se valorizaron extraordinariamente; mientras que el tipo de cambio oficial en el sector exportador estatal impidió beneficiar a los trabajadores. En consecuencia, la dualidad contribuyó a la pérdida de participación del salario en los presupuestos de ingresos de las familias y a la mayor desigualdad en la distribución de ingresos.

Asimismo, con la dualidad monetaria surgieron una multiplicidad de reglas para conformar salarios o compensar las remuneraciones con instrumentos cuasi-salariales. En el sector emergente, proliferaron los pagos en divisas y en especies⁸ que vinieron a sumarse implícitamente a la remuneración. Más recientemente se han establecido tasas de cambios diferenciadas para pago de salarios por parte de empresas extranjeras y mixtas (2 CUP/CUC) y la Zona Especial del Mariel (10 CUP/CUC).

El mercado laboral del sector no estatal prácticamente se desreguló en cuanto a las reglas de contratación y determinación de salarios. Debido a las regulaciones vigentes que limitan las actividades a dichas formas productivas, estas se caracterizan por baja complejidad tecnológica y demanda de calificación. Pero los niveles salariales y de ingresos son significativamente superiores respecto al sector público. Actualmente en este sector (cooperativo y cuenta propia) se concentra más del 30% del empleo y 9% de la población económicamente activa, con tasas de crecimiento del 9% anual como promedio desde el año 2008.

La configuración institucional, descrita con anterioridad, explica la presencia de nuevos factores y sus consecuentes impactos sobre el comportamiento del mercado laboral. En el recuadro 3 se caracterizan los mismos.

7 Hidalgo (2008) sostiene que el efecto contraproducente de la dualidad monetaria sobre las familias que reciben salarios en pesos y enfrentan parte de los gastos en dólares, pudieron ser atenuados perfeccionando los mecanismos de distribución, pero sobre todo creando sinergias positivas a favor de la productividad del trabajo.

8 Productos de la canasta básica equivalente a un monto financiero.

Recuadro 3
CARACTERÍSTICAS DEL MERCADO LABORAL, SEGÚN SECTOR

	Sector estatal	Sector no estatal
Contribución al PIB y al empleo	Alta pero estancada	Media y creciente
Demanda de calificación y complejidad tecnológica	Alta pero insatisfecha	Baja pero captura fuerza de trabajo calificada debido a brechas de remuneración
Sistema de incentivos	Débiles	Fuertes
Niveles salariales y otros ingresos	Bajos y poco diferenciados	Relativamente altos y diferenciados
Movilidad laboral	Alta fluctuación y desplazamiento hacia sector no estatal y sector externo	Mayor estabilidad
Potencial fuente de crecimiento	Baja	Limitada por restricciones institucionales
Seguridad del empleo y salarios	Alta pero creciente vulnerabilidad en salario del sector empresarial con las últimas medidas	Mayor incertidumbre y ausencia de garantías laborales y salariales

Fuente: elaboración propia.

Uno de los nuevos factores que marcan las tendencias sintetizadas en el recuadro 3 se asocian a los costos de oportunidad y riesgos que enfrentan los empleados y empleadores en el mercado laboral en los últimos años. Las brechas de ingresos entre el sector estatal y no estatal elevó el costo de oportunidad para el empleado público, especialmente del sector tradicional, explicando el significativo desplazamiento observado hacia las formas productivas no estatales. Sin embargo, la calificación así como el mayor riesgo laboral introducen un descuento al mencionado costo de oportunidad que de cierta forma contrarresta el efecto desplazamiento o incentiva otras estrategias laborales consistentes en el pluriempleo formal o informal. Por otra parte, el empleador del sector público enfrenta las restricciones de su segmento de mercado e implícitamente acepta

(irremediablemente) ofrecer bajos ingresos a cambio de baja productividad. En cambio, el empleador del sector emergente explota sus ventajas competitivas en cuanto a mayor intensidad de incentivos, siendo más selectivo y favoreciendo calificación y productividad. Por último, el sector por cuenta propia, no enfrenta las restricciones administrativas del resto pero internaliza un contexto de mayor incertidumbre que introduce inseguridad en el empleo y en los ingresos. En consecuencia, tiende a captar a personas más propensas al riesgo y con mayores costos de oportunidad en cuanto a ingresos. Este escenario plantea nuevos retos para el diseño de la política laboral, sobre los cuales se discute a continuación.

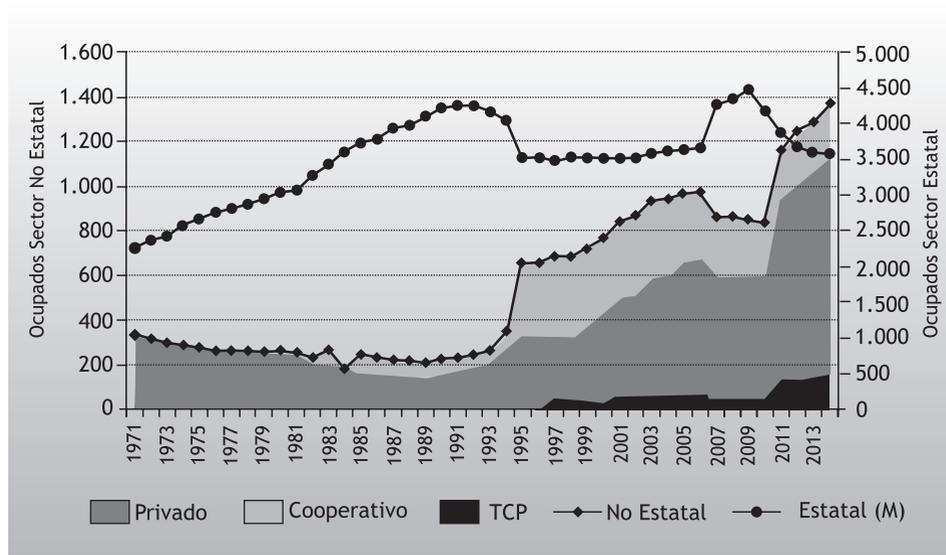
2. Una Revisión de las Nuevas Políticas Laborales

A propósito de los problemas discutidos con anterioridad y basado en el espíritu de los Lineamientos, ha comenzado un proceso de transformaciones en las políticas laborales. Estas persiguen el objetivo de internalizar las nuevas condiciones económicas y crear un marco institucional más funcional a los cambios en el modelo económico, en correspondencia con nuevas definiciones tales como: (i) incrementar la productividad del trabajo y el nivel de motivación de los salarios y los estímulos; (ii) eliminar el igualitarismo en los mecanismos de distribución y redistribución del ingreso; y (iii) desarrollar un proceso de reestructuración del empleo y los salarios convirtiendo al trabajo en la forma principal de ingresos de la población.

En consecuencia, se observa una tendencia a ponderar mejor los principios de eficiencia económica respecto a períodos anteriores. El recuadro 2, antes presentado, muestra una clasificación de las medidas en tres grandes grupos: el primero orientado a otorgar mayores facultades y grados de autonomía a las empresas públicas con el objetivo de fortalecer incentivos a favor de la productividad, el segundo dirigido a favorecer el empleo en el sector no estatal de manera de reducir gastos innecesarios asociados a sobreempleo en el sector público, y el tercero resume los cambios en la política salarial a favor de sectores estratégicos y los resultados productivos en las empresas públicas.

En Hidalgo (2015) se presenta un balance de las medidas tomadas en términos de eficiencia y crecimiento de las medidas implementadas a partir de los Lineamientos. De un lado, hay un dinámico crecimiento en el número de emprendimientos (cooperativas y privados) y del empleo en el sector no estatal, como puede observarse en el gráfico 4, con claras mejoras de productividad en algunos segmentos. Sin embargo, un análisis general a nivel de la economía, como muestra el gráfico 5, continúa exhibiendo un cambio estructural que no favorece el crecimiento ya que la mayor parte del empleo se concentra en los sectores de menor productividad.⁹ Así por ejemplo, a pesar de las transformaciones no se observa un significativo crecimiento en la agricultura. Esta captura el 18% del empleo y aporta menos del 4% al PIB.

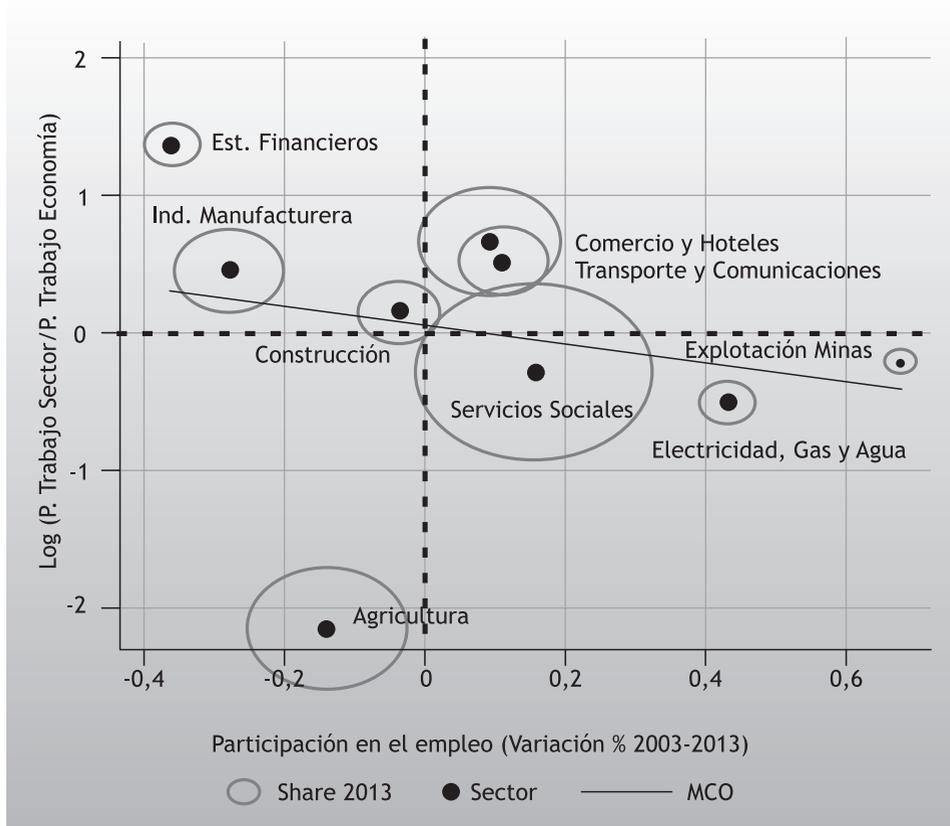
Gráfico 4
EVOLUCIÓN DEL EMPLEO POR SEGMENTO DE MERCADO
 (miles de ocupados)



Fuente: elaboración propia a partir de datos ONEI.

9 El gráfico muestra una relación inversa entre la variación de la productividad respecto al valor medio de la economía y su participación en el empleo.

Gráfico 5
EMPLEO Y PRODUCTIVIDAD SECTORIAL, 2003-2013



Fuente: tomado de Hidalgo (2015).

En términos de equilibrios macroeconómicos, la apertura de estos espacios ha mejorado las finanzas públicas no sólo porque permitió reducir gastos asociados a excesos de plantilla sino, también, porque se amplió la base recaudatoria y así las contribuciones provenientes de ese sector. Además, se crearon nuevos empleos de mayor calidad en cuanto a remuneraciones. De otro lado, los cambios regulatorios favorecieron las contrataciones del sector no estatal por parte del Estado (empresas y unidades presupuestadas) con lo cual pudieron

externalizarse muchas actividades que antes asumía la propia entidad estatal, ganando en eficiencia. Con ello también se dan pasos incipientes para la conformación de cadenas productivas. No obstante, vale mencionar que no ha sido un proceso exento de contradicciones en tanto coexiste con un retraso de la reforma salarial en el sector público, no favorece un cambio estructural del empleo hacia sectores modernos con potencial crecimiento,¹⁰ ni la contribución de la calificación al crecimiento. Este último aspecto puede resultar particularmente nocivo para el crecimiento, considerando las tendencias demográficas del país.

Sin dudas, la medida más importante y controvertida ha sido la reforma salarial en el sector de las empresas públicas, regida por la Resolución N°. 17/2014. La norma, en esencia, modifica las facultades para la aplicación de la forma de pago por rendimiento en el sistema empresarial, bajo los sistemas de pago a destajo y por resultados. La Resolución introduce cambios en las reglas del juego sin precedentes, como se muestra en el recuadro 4. En primer lugar, elimina las restricciones administrativas sobre el salario como principal instrumento para estimular la productividad. Además permite simultanear sistemas de pago (a destajo y por resultados) y remunerar según un indicador de gasto de salario por peso de valor agregado bruto definido centralmente. Es decir, en tanto no se deteriore el indicador las empresas tienen autonomía para distribuir salarios. En este proceso interviene el Organismo Superior, sea Ministerio u Organización Empresarial Superior (OSDE).

La medida ha tenido un impacto favorable en su dimensión global considerando que logró recuperar el salario medio en el sector empresarial y, de forma general, contribuir a recuperar la productividad media, como puede observarse en el cuadro 2.

Sin embargo, estudios empíricos microeconómicos más recientes apuntan a efectos poco significativos sobre la productividad. En Galtés (2015b) se realiza un estudio preliminar utilizando la metodología de los Modelos de Diferencias en Diferencia para evaluar el impacto de la nueva resolución salarial sobre la productividad del trabajo en

10 Mientras estén tan restringidas las escalas y actividades en el sector no estatal.

Recuadro 4
LA POLÍTICA SALARIAL EN EL SECTOR PÚBLICO
ANTES Y DESPUÉS DE LA RESOLUCIÓN N°. 17/2014

	Antes	Después
Centralización de la determinación de salarios	Alta	Baja. Opacidad y descentralización en la fijación de salarios que ahora financian las empresas.
Participación de trabajadores en toma de decisiones salariales	Baja. Solapamiento de funciones sindicales y administrativas.	Baja. Débil rol de los sindicatos en la implementación de la nueva legislación.
Rango salarial	Preestablecido y centralizado	Sin límites superiores a nivel empresarial. Penalización a salario mínimo.
Estabilidad y garantía del empleo y salarial	Alta	Alta volatilidad salarial y débiles garantías. Se mantiene garantía de empleo pero incentiva la fluctuación.
Intensidad de incentivos	Baja	Alta pero distorsionada por el diseño.

Fuente: elaboración propia.

Cuadro 2
SALARIOS Y PRODUCTIVIDAD EN EL SECTOR EMPRESARIAL, 2013-2014

Indicador	2013	2014	Crecimiento (%)
Salario medio mensual (pesos)			
• Medio	466,00	562,00	20,7
• Mínimo	72,00	98,00	36,1
• Máximo	1.953,00	2.760,00	41,3
Productividad media (pesos)			
• Medio	24.039,24	27.916,97	16,1
• Mínimo	-72.768,00	-19.422,00	-73,3
• Máximo	1.121.250,00	960.180,00	-14,4

Fuente: elaboración propia a partir de ONEI, Modelo 5903 de 2013 y 2014.

Nota: se hace referencia a 3.964 empresas que operaron y entregaron información en ambos años, omitiendo 519 que solo lo hicieron en uno de ellos. Los valores máximos y mínimos corresponden a observaciones de la muestra (datos de una empresa).

un panel de 3.285 empresas en el período 2010-2014.¹¹ Los modelos estimados fueron los siguientes:

Modelo 1:

$$y_{it} = \alpha_i + \beta *(Dspr17)_{it} + \gamma *(DIT)_i + \delta *(EP)_{it} + \lambda *(EP *gm)_{it} + \mu *(spr)_{it} + v *(spa)_{it} + E_{it}$$

Modelo 2:

$$y_{it} = \alpha_i + \beta *(DIT)_i + \gamma *(DIT) + \delta *(EP)_{it} + \lambda *(EP *gm)_{it} + \mu *(EP *spr)_{it} + v *(spa)_{it} + E_{it}$$

Donde:

y = productividad del trabajo

DIT = *dummy* de tiempo

$Dspr17$ = *dummy* de participación en la política

EP = *dummy* de evaluación de política ($DIT * Dspr17$)

$EP * gm$ = variable de evaluación de política (recoge el impacto de participar en la política con determinada disponibilidad de recursos)

$EP * spr$ = variable de evaluación de política (recoge el impacto de participar en la política cualitativa y cuantitativamente)

spa = pagos adicionales

spr = pagos por resultados

Las variables cuantitativas están expresadas en términos medios por trabajador.

Los resultados preliminares (cualitativos) se muestran en el cuadro 3.

11 Trabajo en curso con la contribución del Dr. Fernando Borraz (Departamento de Economía, FCS, Universidad de la República, Uruguay)

Cuadro 3

EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE PAGOS POR RENDIMIENTOS (Res. N°. 17/2014) SOBRE LA PRODUCTIVIDAD DEL TRABAJO

(resultados preliminares de los modelos)

Variable	<i>Dspr17</i>	<i>DIT</i>	<i>EP</i>	<i>EP*gm</i>	<i>spr</i>	<i>EP*spr</i>	<i>spa</i>
Modelo 1	1,92**	-1,28	-0,12	6,55*	8,08*	--	-1,37
Modelo 2	--	1,04	0,10	6,58*	--	6,05*	-1,78**

Los valores se corresponden con el estadístico *t*

* Significativa al 1% ** Significativa al 5% *** Significativa al 10%

Fuente: tomado de Galtés (2015b).

De modo general, la metodología empleada contempla la evaluación de la política teniendo en cuenta tres criterios: (i) participación en la política; (ii) participación considerando dotación de insumos; y (iii) participación considerando nivel salarial resultado de la medida. Los resultados arrojan que las empresas participantes no muestran impactos significativos sobre la productividad, excepto cuando tienen mejores dotaciones de insumos y/o cuando alcanzan niveles salariales superiores. Este resultado deja claro que los impactos esperados no pueden verse aislados de las condiciones productivas de las empresas. No basta con relajar las regulaciones administrativas empresariales respecto a incentivos salariales, si no están asegurados el resto de los factores productivos perderán efectividad en su implementación.

Un conjunto de problemas asociados al diseño e implementación de la política podrían explicar su baja eficacia. En primer lugar, el indicador seleccionado (gasto de salario por peso de valor agregado)¹² como referente para aplicar la política, responde más a consideraciones macroeconómicas que a criterios de eficiencia microeconómica. Además, en condiciones de dualidad monetaria el cálculo del valor agregado está distorsionado. De hecho, algunas empresas no rentables en términos contables presentan balances positivos en dólares, lo cual se explica por

12 En la práctica este indicador es definido centralmente y no debe deteriorarse respecto al valor del período anterior. Se aprueba en el MTSS para cada Organización Superior de Dirección Empresarial (OSDE) y estas lo desagregan con total autonomía a sus empresas y dependencias.

la subvaloración de los ingresos a la tasa de cambio oficial y a descalces de monedas en sus cuentas (Hidalgo, 2010). Por otra parte, definir salarios sobre la base de metas vinculadas al plan exige contar con un sistema contable y de planificación empresarial de alta calidad, aspectos aún por resolver en la mayoría de las empresas cubanas. Hay que tomar en cuenta, también, el impacto negativo sobre los ciclos productivos de los desfases generados por los mecanismos administrativos, que rigen en la planificación, y los actuales controles cambiarios en las empresas públicas. Al indexar el indicador al cumplimiento del plan, automáticamente se trasladan estos problemas al salario del trabajador. No es de esperar un comportamiento tan volátil del salario en el corto plazo si realmente está asociado a la productividad, a menos que exprese el impacto de externalidades en condiciones de inestabilidad económica. El incentivo salarial debe estar relacionado con resultados que pueda controlar el trabajador, y excluir aquellos factores exógenos a su esfuerzo, de lo contrario no tendrá efecto sobre la productividad.

Desde una perspectiva microeconómica, las malas prácticas asociadas a la modificación de la política de pagos por rendimiento, sin la correcta actualización y fundamentación técnica de las normas u otros indicadores, introduce el riesgo de sobreestimación los niveles de productividad, generando incentivos que explican las actuales desviaciones entre ambas variables.¹³

Más específicamente la Resolución N°. 17/2014 omite algunos componentes de la anterior legislación en la que se distinguía, explícitamente, la intencionalidad de premiar la productividad del trabajador. Esta resolución no expresa el propósito de premiar a trabajadores directos o indirectos, calificados o no calificados, solo recompensar el rendimiento del trabajo expresado en indicadores de rentabilidad de la entidad. Aunque la aplicación queda a discrecionalidad de la empresa, sin una previa preparación se toma el riesgo que predominen de manera inercial las conductas anteriores. De esta manera, deja de convertirse en un incentivo al esfuerzo individual y la contribución del trabajador a los objetivos económicos.

13 La lógica de los límites en el sobrecumplimiento perdería validez si los indicadores económicos estuviesen bien fundamentados. El sobrecumplimiento oscilaría entre un 15 y un 20% como regla general pero no se duplicaría o triplicaría el salario, como afirman algunos testimonios.

Otro problema de diseño está vinculado a los premios positivos y negativos. La medida, si bien incorpora premios al trabajo, introduce un mecanismo de penalización consistente en reducir la tarifa salarial a niveles de salario mínimo (en ocasiones por debajo) en casos de incumplimiento del indicador. Los niveles de salarios mínimo, actualmente, se encuentran muy deprimidos y, en cualquier caso, para penalizar situaciones de incumplimiento asociados directamente al trabajador existen otros diseños más eficientes. Además, en condiciones productivas tan vulnerables e inestables debido a factores externos e internos, como antes se mencionó, ello implica traspasar el impacto de eventos vinculados a desabastecimiento, problemas del proceso inversionista, *shocks* externos,¹⁴ entre otros al salario mensual. Consecuentemente, no sólo se introduce una alta volatilidad al salario mensual sino también se genera un sentimiento contrario a la eficiencia en el sector productivo. El trabajador de las empresas públicas tiende a ponderar más la estabilidad laboral y salarial (adverso al riesgo). Situaciones como las descritas incentivan la fluctuación laboral o afectan la productividad (elevan el costo de oportunidad del empleo) y con ello la eficacia de la política.

Por último, la política no contempló un mecanismo explícito de negociación y de resolución de disputas con participación activa de los sindicatos en su implementación. Por consiguiente, tiende a agudizar los conflictos de intereses intrínsecos a las relaciones laborales entre directivos y trabajadores, pero en condiciones más desventajosas para estos últimos. En otras palabras, la mayor descentralización salarial debió acompañarse de protecciones y principios de imparcialidad y transparencia, dotando a la política de mayor eficacia y credibilidad.

En términos de implementación tampoco hubo un proceso de preparación y gradualidad para asimilar un esquema, en esencia, diametralmente opuesto a las prácticas anteriores, desestimando la importancia de las restricciones informales (códigos no escritos, conductas inerciales, insuficiente competencia, entre otras) debido a la incapacidad de los individuos y las instituciones para adaptarse

14 Por ejemplo, la reciente devaluación del Euro afectó la facturación en CUC y penalizó a los trabajadores del turismo aun cuando el país elevó los ingresos por este concepto.

de manera automática e instantánea al nuevo estado. En un proceso de descentralización resulta imprescindible generar un ambiente de transparencia y mecanismos de salvaguardas, así como fortalecer capacidades y asesorías vinculadas a prácticas gerenciales y de administración de recursos humanos y negociaciones colectivas. Posiblemente una mejor opción hubiera sido seleccionar aquellas empresas con las condiciones creadas y evaluar los impactos para su posterior generalización.

En síntesis, aunque la Resolución N.º. 17 es un paso de avance en el sentido de la requerida descentralización e incentivos a la eficiencia, su diseño e implementación práctica ha generado un gran debate en la opinión pública y académica a partir de las inconsistencias expuestas. La experiencia apunta a la necesidad de fortalecer los procesos de consulta, negociación y concertación, antes y durante la aplicación de las medidas, así como revisarla frente a las restricciones de los actuales marcos institucionales.

3. Hacia una Propuesta Integral: Algunas Reflexiones

La importancia del tema en el modelo económico y su grado de sensibilidad social, justifica en los años inmediatos avanzar aceleradamente para completar una estrategia eficiente en el ámbito laboral. Dicha estrategia debe abarcar el sistema de relaciones laborales (salarios, empleo, jornada laboral y contratación, procesos de negociación, seguridad y protección social) así como implicar a todos sus actores (gobierno, las empresas y unidades presupuestadas, los sindicatos y las organizaciones políticas y de masas, y los profesionales) y, con visión de futuro —tomando como referente la actualización del modelo económico cubano— adaptar y consolidar los marcos legislativos para respaldar las transformaciones necesarias. En este camino es clave definir metas y plazos y, en correspondencia con la visión país (sostenibilidad y prosperidad),¹⁵ recuperar el valor del trabajo y el salario como incentivos a la productividad y, al propio tiempo, instrumento para elevar los ingresos y niveles de vida de las familias.

15 Odriozola y Triana (2015).

Hasta ahora la situación económica del país ha sido una restricción para contrarrestar el impacto de la crisis de los noventa sobre el salario real y la consecuente pérdida de participación en los presupuestos familiares. A ello se suma una visión que ha condicionado, en gran medida, los incrementos salariales a objetivos de equilibrio macroeconómicos. ¿Hasta qué punto este enfoque es consistente con la teoría económica y funciona como regla adecuada para la realidad cubana?

Lograr incrementos salariales al margen de las dinámicas de crecimiento económico, en un contexto donde la protección del empleo ha sido una prioridad, plantea un desafío en el plano económico y social. El vínculo entre crecimiento y salarios, desde una lógica económica, es irrefutable pero tiene un sentido bidireccional. Ciertamente no puede repartirse un ingreso que no se genera y el exceso de liquidez puede desencadenar un proceso inflacionario contrario al propio objetivo de mejorar los ingresos reales de las familias. Pero también es indiscutible la importancia del salario en la estructura de incentivos productivos de una sociedad. Más allá de los fundamentos microeconómicos que sostiene el vínculo entre salario y productividad del trabajo, desde una perspectiva de economía política es de esperar un proceso iterativo en la dinámica entre ambas variables. Dicho de otra forma, no se trata de generar un producto para luego repartirlo, tanto desde el punto de vista económico como social es fundamental que los beneficios del crecimiento se expresen en los salarios de los trabajadores. En síntesis, la visión macroeconómica, si bien establece un marco general de referencia obligada para orientar la política salarial, no debe ser ni la única regla ni la más adecuada para traducirla a prácticas productivas concretas.

Hay que tomar en cuenta también que la reforma salarial no puede ocurrir al margen de otras medidas del ámbito laboral, productivo y fiscal. El redimensionamiento del aparato del Estado y la reanimación del sector empresarial estatal y de las actividades del sector no estatal, relajan el panorama macroeconómico y amplían la capacidad de maniobra para el proceso. Por otra parte, los incentivos salariales son insuficientes para potenciar el impacto del trabajo sobre la productividad si no se acompañan de otros esfuerzos en materia de calificación y adiestramiento, dotación de insumos, capital y tecnología y un entorno productivo moderno e innovador para sostener el crecimiento.

En la perspectiva antes discutida y examinando la experiencia internacional se sugiere valorar algunos componentes a tomar en cuenta en los diseños futuros:

- i. **Balance entre centralización y descentralización de la política salarial.** Considerando la necesidad de diferenciar las funciones del Estado, habrá que priorizar los incentivos laborales, especialmente en el sector de las empresas públicas, a fin de elevar el impacto sobre la productividad. En general, debe reducirse el sistema de indicadores centralizados a monitorear por el MTSS, diferenciando estos según sean empresas o unidades presupuestadas. Particularmente en el sector empresarial hay que descentralizar la política laboral (salarial y de empleo) en base a reglas claras y un sistema de incentivo que logre vincular el salario a los resultados productivos pero que supere las deficiencias antes mencionadas. El proceso de descentralización debe acompañarse de un programa de capacitación en las entidades y acceso a asesorías. Asimismo, para que la descentralización sea viable, estas medidas no puede ocurrir al margen de las transformaciones requeridas en el ámbito macro y microeconómico e institucional.

En las unidades presupuestadas el modelo posiblemente deba ser más directivo, pero también hay que flexibilizar la política salarial y la gestión de plantillas, especialmente, en sectores de servicio público. Actualmente las unidades presupuestadas enfrentan un sistema muy rígido, con escasos grados de libertad para realizar pagos salariales aun cuando sus presupuestos –aprobados y conciliados con metas macroeconómicas– se lo permitan.

- ii. **Recuperación paulatina del salario mínimo en el sector público.**¹⁶ En la medida en que se recupere el sector productivo y se reestructuren las entidades del Estado,¹⁷ establecer un salario mínimo en base al costo de la canasta básica, comenzando con los sectores y segmentos estratégicos hasta generalizarlo, en plazos prestablecidos, al resto de la economía. Los ajustes de salarios mínimos nominales

16 De cierta forma ya iniciado con los incrementos salariales en sectores estratégicos pero paralizados en el resto de la economía.

17 Es necesario eliminar las plantillas infladas, reasignando el trabajo hacia formas productivas.

deben complementarse con cláusulas de indexación a la inflación para mantener su valor en términos reales. Normalmente, con el objetivo de minimizar el riesgo de espirales inflacionarias vía costos, se toma como referente la inflación anunciada por el Banco Central o al menos una combinación de inflación pasada y futura.

- iii. **Salario real móvil.** Indexar, mediante un porcentaje, el salario mínimo al crecimiento económico, tanto global como sectorial, garantizando el derrame de parte de los beneficios del crecimiento directamente al salario de los trabajadores y paralelamente incentivando de manera diferenciada los mejores desempeños.
- iv. **Incentivos al segmento de mayor calificación y complejidad técnica.** Otorgar incentivos orientados a proteger la fuerza de trabajo más calificada (seleccionar segmentos de especialidades y competencias altamente costosas en términos de remplazo) de la sociedad, y extenderlos a todos los sectores económicos o institucionales, para minimizar la migración externa o hacia sectores de menor complejidad. Generar fondos especiales para apoyar, desde el gobierno en alianza con las instituciones beneficiarias, programas especiales atados a objetivos conciliados y sujetos a evaluación. Así, por ejemplo, a nivel internacional se ha generalizado los sistemas nacionales de investigadores,¹⁸ u otros esquemas similares para captar técnicos de alta calificación destinados a actividades claves en el sector público, con demostrada eficacia para mejorar resultados. Este componente también podría incorporar mecanismos de financiación a la ciencia (a través de concursos de proyectos remunerados), becas-créditos¹⁹ para fomentar capacitación, e incluso políticas de promoción de empleo en actividades con alta demanda de calificación, entre otros instrumentos.
- v. **Fortalecer mecanismos de protección social.** Considerando la tendencia de los últimos años, convendría revisar las medidas de protección social y adaptarlas a las nuevas circunstancias. Así, por ejemplo, lograr una mayor diferenciación en la escala salarial atendiendo a la

18 Estos han sido muy importante para las Universidades y Centros de Investigación.

19 Se refiere a financiamiento destinado a alta calificación atada a compromisos laborales futuros por un tiempo determinado.

calificación, responsabilidades directivas y otros criterios, así como ampliar el sistema de incentivos en el sector público, son medidas que podrían contribuir a la estabilidad laboral. De otro lado, el peso del empleo en el sector no estatal justifica fortalecer la institucionalidad y protección social ante despidos y tendencia a la tercerización o actividad informal.

En conclusión, el Estado debe conservar su papel rector en la política laboral a nivel macroeconómico —a través de un proceso de consolidación de capacidades técnicas e institucionales— y facilitar las decisiones operativas y los incentivos económicos para elevar la productividad del trabajo en todas las formas productivas.

Una premisa para enriquecer las propuestas, consolidar un consenso y encontrar las mejores soluciones, es propiciar un debate desde la perspectiva de los diferentes actores de la sociedad. Asimismo durante la implementación sería conveniente introducir mecanismos de evaluación sometidos al escrutinio público, superando las prácticas que tiende a identificar las soluciones con las medidas en vez de valorar sus resultados. En definitiva, la participación y los procesos de rendiciones de cuenta constituyen variables de éxito en el camino de las transformaciones.

Bibliografía

- Cribeiro, Y. (2011): “Determinantes de la contribución de la fuerza de trabajo calificada en Cuba”, Facultad de Economía, Universidad de La Habana.
- del Castillo, L. (2012): “Las formas alternativas de gestión de la empresa estatal y su combinación con otras formas de propiedad”, en *Revista Economía y Desarrollo*, Vol. 148, N°. 2, pp. 78-93.
- del Castillo, L. (2011): “Los emprendimientos económicos locales y las formas alternativas de gestión de la propiedad estatal socialista”, en *Revista Economía y Desarrollo*, Vol. 146, N°.1-2, pp. 42-61.
- Galtés, I. (2015a): “Diferenciación salarial y productividad en Cuba”, en *Revista Economía y Desarrollo*, Número especial, Año XV, Vol. 153, pp. 108-125.
- Galtés, I. (2015b): “Evaluación del impacto de la política salarial sobre la productividad en Cuba”, mimeo, Facultad de Economía, Universidad de La Habana.
- Hidalgo, V. (2015): “La economía cubana en los marcos de la actualización del modelo económico y oportunidades ante la flexibilización del bloqueo económico de EEUU”, Ponencia presentada en el Seminario “Oportunidades y desafíos para el desarrollo económico de América Latina y Cuba”, organizado por la Corporación Andina de Fomento (CAF), abril, La Habana.
- Hidalgo, V. (2010): “Una agenda de secuencia para un programa de unificación monetaria en Cuba”, en *Revista Economía y Desarrollo*, Vol. 145, N°. 1-2, pp. 166-196.
- Hidalgo, V. (2008): “De la dolarización a la unificación monetaria en Cuba”, en *Revista Economía y Desarrollo*, Vol. 143, pp. 133-164.
- Hidalgo, V. y Y. Cribeiro (2010): “Fuerza de trabajo calificada. Determinantes de su contribución al crecimiento en Cuba”, en *Cuba: Investigación Económica*, N°. 1-2, pp. 167-190.
- Odriozola, S. y J. Triana (2015): “Estrategia de desarrollo y crecimiento económico en Cuba: dos caras de una misma moneda”, en *Revista Economía y Desarrollo*, Número especial, Año XV, Vol. 153, pp. 14-29.
- ONEI (varios números): *Anuario Estadístico de Cuba*, Oficina Nacional de Estadística e Información, La Habana.
-

Otra Bibliografía de Referencia

- Ferriol, A. (2001): “El modelo social cubano una aproximación a tres temáticas en debate”, en *Cuba: Investigación Económica*, Año 7, N°. 1, pp.25-50.
- Ferriol, A. (1999): “Política social en el ajuste y su adecuación a las nuevas condiciones”, en *Cuba: Investigación Económica*, Año 5, N°. 1, pp. 1-67.
- Galtés, I. (2014): “Diagnóstico de la diferenciación salarial en Cuba”, Ponencia presentada en la Jornada Juvenil del INIE, La Habana.
- Galtés, I. (2009): “Contribución de la fuerza de trabajo cualificada al crecimiento en Cuba (1961-2006)”, Tesis de Maestría, Facultad de Economía, Universidad de La Habana.
- Gómez, F y C. Usabiaga (2001): “Las estimaciones del desempleo de equilibrio. Una panorámica”, en *Revista de Economía Aplicada*, Vol. 9, N°. 27, pp. 103-129.
- González, C.E. (2007): “Los salarios de eficiencia, una vía para accionar positivamente sobre la productividad del trabajo en Cuba”, documento, Facultad de Economía, Universidad de La Habana.
- Hidalgo, V. y Y. Cribeiro (2015): “Estrategia de crecimiento y equilibrio macroeconómico en Cuba”, en *Revista Economía y Desarrollo*, Número especial, Año XV, Vol. 153, pp. 30-48.
- Hidalgo, V. y Y. Doimeadiós (2012): “Fiscalidad, equilibrio externo e interno en la economía cubana: avances y desafíos”, en *Revista Economía y Desarrollo*, Vol. 148, N°. 2, pp. 48-77.
- Hidalgo, V., Y. Cribeiro e I. Galtés (2010): “Modelos de impacto de la fuerza de trabajo calificada al crecimiento en Cuba”, ponencia presentada en el Seminario “Estrategias de Desarrollo”, organizado por el Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Montevideo, marzo.
- López, L. (2012): “Estimulación en CUC y productividad en Cuba. Una aproximación desde la evaluación de políticas”, documento, Facultad de Economía, Universidad de La Habana.
- Martínez, J.A. (2015): “El doble reto de la incorporación social y laboral en América Latina: avances y retos durante los ´2000”, mimeo, Facultad de Economía, Universidad de La Habana.
-

- Olson, M. (1999): “El mercado de valores”, en *Nacional Financiera*, N°. 52.
- Pérez, J.J. (1997): *El sistema salarial cubano. Bases para su reordenamiento*, Asociación Nacional de Economistas Cubanos (ANEC), La Habana.
- Sánchez, J.M. (2008): “Un panorama actual de la economía cubana, las transformaciones en curso y sus retos prospectivos”, Documento de Trabajo, N°. 31, Real Instituto Elcano, Madrid.

Capítulo 9

EL MARCO INSTITUCIONAL EN LA TRANSICIÓN SOCIALISTA Y EL SISTEMA DE DIRECCIÓN Y GESTIÓN DE LAS EMPRESAS DE PROPIEDAD SOCIAL

Luis del Castillo

Introducción

Cuba se encuentra inmersa en un proceso de transformaciones de su modelo económico, con el objetivo de garantizar la continuidad e irreversibilidad del Socialismo, el desarrollo económico del país y la elevación del nivel de vida de la población, como se ha reconocido en los Lineamientos de la de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución¹ (PCC, 2011). En esta dirección es necesario integrar el proceso de perfeccionamiento de la empresa estatal (Chaviano y Tristá, 1998), que se venía desarrollando desde finales de la década de los noventa, a las políticas del modelo económico con el fin de garantizar el desarrollo de un sistema empresarial organizado, disciplinado, ético, participativo, eficaz y eficiente, que genere mayores aportes a la sociedad socialista donde las empresas se conviertan en organizaciones de alto reconocimiento social (Consejo de Ministros, 1998, 2007).

Sin embargo los problemas acumulados en la construcción del socialismo y la ulterior crisis del socialismo real, ha llevado a reevaluar el proceso de transición o construcción de un nuevo sistema social, como alternativa a las contradicciones del sistema capitalista; el cual no puede entenderse como el simple reconocimiento formal desde el orden político, sino como un resultado gradual de las transformaciones que en tal dirección se realicen. En consecuencia, no es posible dejar los criterios esenciales sobre la naturaleza socialista de los procesos socioeconómicos y, en especial los empresariales, a su determinación solo por las coyunturas

1 A partir de aquí se va a identificar en el texto como los Lineamientos.

sociopolíticas en uno u otro momento o por la simple declaración política. Hay que distinguir entre los objetivos y voluntad política para la construcción del socialismo, con la identificación automática de las transformaciones y organizaciones económicas que se generan en cada momento bajo esta misma perspectiva.

La complejidad de la transición socialista se caracteriza por la multiplicidad de relaciones sociales de propiedad y gestión, en tanto coexisten relaciones que se quieren desarrollar, con aquellas que se deben mantener, así como la combinación de ambas. También, depende del grado de desarrollo del cual se parte; del sistema contradictorio de intereses a nivel del individuo, los colectivos y la sociedad; del grado de inserción en la economía internacional; del nivel de desarrollo político e institucional del país; así como del grado de participación democrática de la sociedad en la dirección política y económica tanto a nivel nacional como local. La propia naturaleza contradictoria de la transición incluye la posibilidad de que el proceso sea reversible, en tanto predominan tendencias contrapuestas entre los efectos reales de las transformaciones realizadas y los resultados que se esperan obtener en función de la visión y los objetivos estratégicos.

Uno de los problemas centrales que no fue resuelto de manera efectiva en las transiciones anteriores, ha sido lo referente a la dirección y gestión de la economía en sus diferentes niveles de actuación. Bajo los supuestos simplificadores de que una dirección central coordinadora de los agentes económicos a nivel de toda la sociedad, representada por el Estado, es garantía de la asignación eficiente de los recursos; la dirección y gestión de la economía se fue transformando en el poder burocrático del Estado y sus instituciones centrales sobre los procesos socioeconómicos, con predominio del voluntarismo y con limitaciones para la toma de decisiones por parte del sistema empresarial, eslabón básico en la creación de riqueza para la sociedad. En consecuencia, las tareas económicas en la construcción del socialismo deben distinguirse por un nivel de complejidad, realismo, flexibilidad, riesgo y sistematicidad superior al resto de las acciones que en el orden político, militar y administrativo deben realizarse. Pues se requieren nuevas capacidades, habilidades y métodos de dirección y gestión que no se generan de forma espontánea por el hecho de que el Estado pueda disponer de los principales medios de producción, como representante de la propiedad social.

Las concepciones y prácticas erradas sobre la realización de la propiedad social, bajo la forma estatal y la planificación central, conducen a ignorar o subestimar el rol que debe tener la gestión empresarial en cuanto al emprendimiento y la innovación, el aprovechamiento de las oportunidades del mercado, la captación y generación de recursos financieros, la necesidad de tomar decisiones bajo condiciones de autonomía, y la asunción de riesgos para el aprendizaje de una gestión responsable.

En este capítulo se pretende fundamentar a partir de los aportes de la Economía Institucional, las formas de solución a las contradicciones específicas de las relaciones de agencia entre la empresa estatal (agente) y el Estado, como representación de la propiedad social, a través de la Junta de Gobierno (principal). Se realiza una propuesta de simplificación y mayor transparencia del entorno institucional para el sistema empresarial estatal, y se identifican las bases objetivas para la implementación de los procesos de reestructuración o liquidación de empresas, procesos reconocidos formalmente en los Lineamientos, pues experiencias anteriores, en tal sentido, han fracasado puesto que no basta solo la voluntad política para su realización práctica.

1. Relación entre Propiedad Social y la Gestión Empresarial

Ha sido un tema recurrente en el desarrollo del sistema de gestión empresarial en la transición socialista, en particular para nuestro país, la necesidad de delimitar las funciones estatales y reguladoras, como representación de la propiedad social y las funciones propias del sistema empresarial de forma tal que no se mezclen las responsabilidades de la gestión empresarial con el papel del Estado y los organismos de la administración central. En el artículo 17 de la Constitución de la República de Cuba se expresa que el Estado podrá crear empresas encargadas de la administración de los bienes de propiedad social, las cuales no responden de las obligaciones del Estado, de la misma forma que este último no responde por las obligaciones del sistema empresarial. Se está reconociendo la delimitación de la responsabilidad ante las obligaciones financieras contraídas por ambas partes en su gestión; como, por ejemplo, la distinción entre la administración pública (financiamiento presupuestario) y la gestión empresarial (principio de rentabilidad y autonomía financiera).

Las contradicciones derivadas al no tener en cuenta dicha delimitación, han sido también manifestación de los sistemas de dirección económica del país,² en los que no se garantizó una adecuada y oportuna relación entre centralización y descentralización para la toma de decisiones empresariales, hubo un insuficiente o ausente reconocimiento de los incentivos del mercado, así como del papel del entorno político institucional regulatorio, con sus limitaciones para lograr una institucionalidad creíble y consecuente con los objetivos y realidades del desarrollo de los procesos económicos.

De manera general la relación entre el marco jurídico-político-institucional y los procesos económicos ha sido objeto de una creciente atención en los últimos años (Bergara, 2003). Desde el punto de vista de la economía institucional, la clara separación de los roles del Estado es esencial en el diseño de la misma, pues debe quedar nítidamente definidos los responsables de la elaboración de políticas, del control regulatorio y de la operación concreta en la prestación de los servicios. Consecuentemente, el resultado de la actividad regulatoria está vinculado a la calidad de las instituciones, tales como las legislativas, ejecutivas y judiciales, los intereses de los grupos sociales, las normas y costumbres generalmente aceptadas, y la capacidad administrativa, entre otros aspectos.

Si la naturaleza esencial de la institucionalidad se concibe como el sistema de restricciones que permita coordinar la conducta humana, resulta pertinente incorporar los aportes de la misma a la concepción de la transición socialista en su renovación actual. Todo ello en función de asegurar al sujeto humano en comunidad, una institucionalidad que le garantice la posibilidad de su desarrollo y de realizar su proyecto de vida, sobre la base de anteponer la lógica del trabajo sobre la del capital, logrando una combinación de intereses a nivel del individuo, lo colectivo y la sociedad que se oriente hacia una economía para la vida (Hinkelammert y Mora,

2 Se refiere al conjunto de objetivos, políticas, lineamientos e instrumentos económicos y administrativos que integran la dirección planificada a nivel macroeconómico, sectorial, territorial y empresarial, como vía principal para la coordinación general del desarrollo socioeconómico. En Cuba ha tenido su expresión en diferentes sistemas de dirección de la economía de acuerdo a distintas etapas históricas, con diferentes grados de conceptualización, sistematización e implementación. Algunos de ellos, no han estado exento de voluntarismo, improvisación e injerencia burocrática, así como la negación de los proceso económicos objetivos.

2014), sin exclusión social, con todos y para el bien de todos, en armonía con los procesos de la naturaleza.

Teniendo en cuenta que el avance en la transición socialista debe ser resultado de la acción consciente y de la participación democrática de toda la sociedad, con mayor razón adquiere gran importancia el diseño e implementación de un sistema institucional coherente, integral, creíble, donde se establezcan reglas de juego claras entre los intereses de la propiedad social y la gestión empresarial. Para alcanzar los objetivos en dicho proceso, resulta decisivo la transformación del Estado y sus instituciones en una organización de nuevo tipo, ya que al constituirse en representante del interés social, no debe implicar que monopolice la representación de toda la sociedad en la toma de decisiones y suplante o anule la pluralidad de actores sociales. Por consiguiente, resulta esencial asegurar el contrapeso democrático ante las posibles deformaciones burocráticas del poder estatal. En esta dirección resulta útil la siguiente afirmación de Stiglitz (2006, p. 80) “lo que importa no es el peso del Estado (en el sistema de relaciones económicas) sino lo que hace”, a lo que debemos añadir el cómo lo hace y garantiza los fines perseguidos en el proceso de transformaciones socioeconómicas.

En el análisis de la transición socialista, en lo referente a la necesidad de generar y desarrollar un sistema empresarial eficiente y eficaz, se debe rebasar el marco estrecho del enfoque tradicional del sector público (empresas públicas) o de la administración pública que se realiza en la literatura. Pues, aunque puedan existir puntos comunes, el análisis tradicional se refiere en esencia a los servicios públicos asociados a las industrias en donde al menos un componente de la misma constituye un monopolio natural. Sin embargo, el sistema empresarial de propiedad social, derivado históricamente del proceso de nacionalización socialista, nace insertado en el sector estatal de la economía y ello ha conducido al error de identificar en un mismo sentido las funciones y el rol del Estado con la dirección y gestión de los procesos empresariales, como si todo fuera una misma cosa, o se restringe su enfoque al de administración pública. Se confunde el punto de partida de las transformaciones (nacionalización socialista) con la esencia del proceso de socialización de las relaciones de propiedad y gestión empresarial.

La distinción básica de las empresas de propiedad social, con respecto a la empresa pública, viene determinada por la naturaleza esencial de

este tipo de propiedad, entendida como el proceso gradual de transformación del trabajador asalariado en productor asociado que debe realizar las funciones de la reproducción social. Ello debe lograrse a través de la integración participativa del colectivo laboral en los diferentes niveles de dirección y gestión empresarial, de forma similar a lo que ocurre en las formas cooperativas. Los principales elementos a tener en cuenta son: (i) el sistema de responsabilidad colectiva e individual ante los resultados; (ii) el desarrollo de la cogestión; (iii) la transparencia y participación en la toma de decisiones empresariales; y (iv) la motivación y formación de valores de cooperación y solidaridad. Dichos rasgos coinciden con las propuestas modernas de la dirección de empresas en cuanto al diseño de una estructura colaborativa.

Al adoptar la propiedad social, la forma estatal debe ser expresión de lo señalado anteriormente sobre el Estado como organización de nuevo tipo, pues se constituye en un medio y no un fin, para garantizar el nuevo carácter de los productores. En consecuencia, la responsabilidad del propietario, de la gestión y el riesgo asociado a cada uno de ellos, no deben recaer sólo en los representantes de la sociedad sino debe ser compartida entre los diferentes eslabones de la propiedad y la gestión. Se trata de combinar las ventajas de la coordinación de acciones a nivel de toda la sociedad con la posibilidad de que cada productor como trabajador asociado, realice las funciones del proceso de reproducción; derivándose la necesidad de formas flexibles de apropiación y gestión por parte de la empresa estatal. La naturaleza de tales formas se acercan al concepto de organizaciones públicas no estatales, que en el caso de las entidades empresariales se trata de combinar los intereses empresariales con el encargo estatal,³ dejando claro que lo esencial es satisfacer el interés social y que la forma estatal debe subordinarse a ello.

Para que el proceso de transición socialista no se convierta en una utopía, se debe partir del reconocimiento objetivo de las contradicciones de intereses entre el individuo, el colectivo y la sociedad. Estas se manifiestan en comportamientos oportunistas en la búsqueda del interés

3 Es el compromiso de producción o servicios con el Estado, sobre una base contractual. Debe mantener un carácter estable durante el cumplimiento del plan y de forma general no debe abarcar el 100% del nivel de actividad del grupo empresarial o empresa en particular. Se pueden emplear incentivos económicos para asegurar su cumplimiento.

propio, ya sea individual, colectivo, sectorial o local de acuerdo a su conveniencia, que no siempre conducen a satisfacer los objetivos sociales con eficiencia y eficacia. Se debe considerar la manifestación de una racionalidad acotada (Simon, 1947, citado por Ottavianelli, 2012), que implica que cada agente económico enfrenta restricciones de tiempo, esfuerzos y costos para acceder, procesar y utilizar información, así como concebir escenarios futuros y poder tomar decisiones al respecto. Ello contrasta con el supuesto ideal de una racionalidad global, que implica la capacidad humana para procesar información y poder eliminar las relaciones mercantiles, a través de la asignación central y a priori de recursos hacia todos los eslabones de la economía. De esta manera, se reemplaza el automatismo del mercado por el del plan único centralizado que, ante el avance de la burocracia estatal en las experiencias fracasadas del socialismo real, terminó haciendo de la planificación central una herramienta de inmovilización fatal para la sociedad, o se convierte en una utopía burocrática, al decir de Lenin.

Ello ha conducido, también, a generar desigualdades notables en el tratamiento regulatorio a unas entidades con respecto a otras, que no siempre se han correspondido con los niveles de desempeño productivo y eficiencia, sino con la habilidad, las influencias personales y el arte de negociación de uno u otro agente económico frente a los niveles superiores de dirección en cuanto a cuotas de insumos, metas de producción y precios. Se generan sistemas vulnerables desde el punto de vista institucional al depender la toma de decisiones de la voluntad de un funcionario o de diferentes y escabrosos niveles de aprobación, y no de la necesaria flexibilidad o descentralización institucional que debe facilitar la gestión empresarial. Además, tal situación no permite replicar las experiencias exitosas en otras áreas necesarias para el desarrollo del país.

2. Las Limitaciones para la Gestión en la Empresa Estatal

Dado el nivel de complejidad de las relaciones de propiedad social, la dilución de los propietarios (toda la sociedad) y la posibilidad de que se transforme en una **propiedad de nadie**, se reproduce en la empresa estatal la separación de la propiedad y la gestión. De esta separación se derivan un conjunto de contradicciones que no responden sólo al

.....

carácter estatal de la propiedad sino, también, a la complejidad como organizaciones empresariales en cuanto a la dirección y la gestión, pues se requieren conocimientos especializados, utilización de nuevas tecnologías, se exigen nuevas habilidades y elevada competitividad. Según Fama (1980) el alejamiento de la propiedad y el control no implica la pérdida de este último sino que supone una especialización de funciones, en tanto que el propietario cede las tareas directivas como es la gestión operativa, y la introducción de una dirección profesional ocasiona una mayor especialización de funciones empresariales.

Las relaciones que se originan en el sistema de relaciones de propiedad social, desde una perspectiva gerencial bajo la forma estatal, debe tener en cuenta la separación entre los órganos del Estado y la dirección empresarial (Consejo de Dirección), que debe ser expresión de la dirección colectiva de los productores asociados. De forma similar a lo que ocurre a nivel de las grandes corporaciones, se produce la discusión sobre quién tiene el poder real en las mismas: unos gestores calificados y en posesión de la información relevante o por el contrario accionistas dispersos y poco informados. Ello es reflejo del conflicto de intereses entre propietarios y directivos con los subsiguientes efectos nocivos sobre la eficiencia. En la literatura se analiza esta situación a través de la Teoría de la Agencia sobre la base de que el agente (empresario) no siempre tiene porque actuar de acuerdo con los intereses del principal (propietarios o sus representantes).

El precursor del análisis de la separación de la propiedad y la gestión fue Carlos Marx cuando analiza como en las sociedades anónimas, dado el grado de socialización de la producción alcanzado, se produce una transformación del capitalista activo (capitalista en funciones de dirección y gestión de la producción) en un simple gerente (administrador del capital ajeno) y de los propietarios del capital en simples capitalistas de dinero. Considera que este proceso constituye una fase necesaria de transición hacia la reversión del capital a propiedad de los productores, **no como productores aislados sino asociados**, y, en consecuencia, conduce a la transformación de todas las funciones del proceso de reproducción en simples funciones de los productores asociados, en funciones sociales (Marx, 1973).

Una aproximación a la conceptualización de la empresa de propiedad social bajo la forma estatal, parte de reconocer que es la forma prin-

principal en la economía nacional y constituye su eslabón básico, pues es en donde se integra el factor humano, con los recursos materiales, técnicos y financieros, localizados espacialmente y ordenados según una determinada estructura organizativa, para satisfacer las necesidades del individuo, del colectivo y de la sociedad. A través de una dirección y gestión de los factores socioprodutivos de forma eficiente, eficaz y competitiva, se va realizando la transformación del trabajador asalariado en productor asociado, que actúa a través del colectivo a nivel y por cuenta de toda la sociedad, de acuerdo a un plan. Para ello, la empresa realiza funciones productivas, financieras, comerciales, de innovación y desarrollo, así como de formación de sus recursos humanos, interactuando en el mercado nacional e internacional.

Dicho sistema empresarial debe estar necesariamente acompañado por la construcción permanente de una institucionalidad política en que las diversas palancas del poder, los centros de decisión, de gestión y control, y los mecanismos productivos sociales se encuentren en las manos de los colectivos laborales, el ciudadano y las comunidades; sobre la base de que toda organización debe ser estructurada desde la base hasta la cúpula y de la periferia hacia el centro, según los principios de la democracia directa, la libre elección y la revocación, en cualquier momento, de las decisiones, de los cargos y de los acuerdos (Nascimento, 2004, citado por Novaes, 2011).

La relación de agencia se presenta “(...) cuando la autoridad en la toma de decisiones se delega de un agente a otro, se utilizan a menudo acuerdos contractuales para distribuir los recursos y los resultados. Tales situaciones puede analizarse usando la Teoría Principal-Agente. Esta teoría localiza los contratos óptimos y explica los acuerdos observados por ejemplo en las relaciones propietario-directivo (...)” (Gago, 1996, p. 14). La articulación de la relación de agencia se realiza a través de un vínculo contractual en el cual el agente se compromete a la realización de una tarea en beneficio del principal recibiendo una recompensa como contraprestación de los servicios prestados. En la relación de agencia se distinguen los siguientes elementos:

- i. Los **actores** que son: el **principal** que desea que se lleve a cabo una actividad en su beneficio y el **agente** encargado de desarrollar una tarea por la cual recibirá una cierta contraprestación.

- ii. El entorno en el que se sitúan.
- iii. Las relaciones estipuladas a través del **contrato**. El mismo no significa solamente una categoría jurídica, sino que es un reflejo de las relaciones sociales existentes. El uso del término contrato hace referencia a un acuerdo entre tomadores de decisiones con creencias homogéneas con respecto al contenido y al cumplimiento del acuerdo. En otras palabras, se establecen las reglas de las atribuciones y compromisos entre los agentes y el principal de forma tal que permita la conjugación de intereses de manera favorable. Los contratos pueden ser explícitos, porque articulan formalmente los derechos y obligaciones de las partes contractuales, o implícitos, ya que hacen referencia a un consenso establecido de forma tácita entre las partes pero que no se materializan abiertamente.

Las fuentes del problema de la agencia⁴ están referidas a los problemas de incentivos, la aceptación de riesgos y la existencia de asimetría de información. Los problemas de incentivos se derivan de la incongruencia de objetivos que persigue el principal y el agente, ocasionando la necesidad de que el primero motive al segundo para que se comporte de acuerdo con sus intereses. La asimetría de información supone la falta de información sobre la actuación del agente y las circunstancias del entorno con lo cual el principal se declara incapaz de valorar si el comportamiento del agente ha sido el adecuado. Todo lo anterior puede derivar en que el agente, ante la disparidad de objetivos del principal o un reparto del riesgo insatisfactorio, opte por actuar en su propio beneficio y no a favor de los intereses del principal.

Las contradicciones que se analizan tienen puntos comunes con la forma en que se expresan las contradicciones de la propiedad social bajo la forma estatal. Desde conductas que dilapidan o desfalcan los recursos de la sociedad, como reflejo de una concepción de propiedad sin dueño, la imposición del poder monopólico de una organización empresarial en el mercado que afecta la eficiencia, la evasión de las responsabilidades empresariales ante la confusión y mezcla de funciones estatales y empresariales, todo ello conduce a la necesidad de buscar las vías que permitan conjugar los intereses del principal y los agentes, de modo tal

4 Para un desarrollo del tema ver: Gago (1996), Garrido (1997), Menéndez (1995) y Ocaña y Salas (1983).

que la empresa resulte viable y se alcancen los objetivos del desarrollo socioeconómico del país.

Si bien en la empresa estatal de propiedad social, existe un problema similar al de la agencia de la sociedad anónima, ello se agrava en la medida que el principal tiene la particularidad de ser el Estado. De ahí que se consideren una serie de limitaciones en las relaciones de agencia, debido a las dificultades para ejercer los derechos de propiedad y la posibilidad de las deformaciones burocráticas del aparato estatal, ya que pueden solaparse los intereses generales que debe representar el Estado, con los intereses particulares de funcionarios y directivos encargados de la dirección económica en los diferentes niveles de decisión que persiguen su propia función de utilidad.

El derecho de propiedad que ejerce el propietario se concreta en la definición de los estatutos y los principales objetivos de las empresas en sentido amplio, en el nombramiento de los miembros del Consejo de Dirección, en el establecimiento de objetivos en la política de aportes, en la comprobación del desarrollo de los planes financieros y estratégicos por el Consejo de Dirección, en el control de resultados y en la aprobación de las cuentas y distribución del beneficio. En el análisis del funcionamiento de las empresas públicas, en el caso europeo, se observa que durante mucho tiempo estas habían estado bajo un doble control, operativo por parte de los Ministerios sectoriales y financiero por parte del Ministerio de Hacienda. Posteriormente, este doble control comienza a ser sustituido por un control único que racionaliza el cúmulo de participaciones industriales del Estado, se establecen grandes compañías *holdings* que agrupan las propiedades industriales del Estado, y se pone en contacto directo a las empresas con las entidades que las controlan en el gobierno (Ricart *et al.*, 1991).

Entre las principales barreras o limitaciones que se presentan para la gestión de la empresa estatal, en particular en Cuba, se encuentran las siguientes:⁵

5 Con base en Soldevilla (1978), Cuervo (1997), Argimón (1997), Fernández (1997) y Yera (1996), quienes analizan los debates del proceso de privatización de la empresa pública y recogen la síntesis de sus contradicciones, se han tomado y desarrollado los aspectos comunes y particulares para la empresa estatal de propiedad social en el caso cubano.

- i. **Influencia de los grupos de intereses.** El entorno sociopolítico, económico y la heterogeneidad de intereses en la toma de decisiones influye en la eficiencia de los resultados, pues el control de la empresa lo ejercen las fuerzas sociopolíticas: administración central y órganos sectoriales, partido, sindicatos, gobiernos locales, etc. Todo ello se expresa en la existencia de una multiplicidad de principales ante los gestores empresariales, poniéndose de manifiesto las contradicciones de intereses acerca del logro de los objetivos últimos de la empresa. En consecuencia, se puede perder o desviar la orientación estratégica fundamental en el desarrollo de la organización empresarial. Además, los cambios en la política gubernamental tienden a alterar las posiciones defendidas por los organismos centrales y sectoriales de dirección de la economía, en materias como la centralización y descentralización de las decisiones, el funcionamiento de la planificación, la política de precios y de inversiones, el financiamiento y las relaciones industriales; generando como consecuencias un nivel de incertidumbre que frena el emprendimiento y la iniciativa empresarial. Se propicia entonces el estancamiento, la inercia y una cultura de la espera en función de las señales que provenga de niveles superiores de dirección.
- ii. **Objetivos múltiples, heterogéneos, imprecisos y cambiantes.** Se pone de manifiesto la coexistencia de objetivos en el principal de toda empresa estatal, como empresa y como pública (interés social),⁶ que genera contradicciones y problemas en niveles jerárquicos y presentan una enorme dificultad para transmitirlos de forma precisa y con una prelación adecuada a los gestores. Las características de los objetivos están determinadas por la presión de los diferentes grupos de intereses y la carencia de un sistema coherente de preferencias, dadas las variadas razones de la existencia de la empresa, con las consiguientes dificultades para que la dirección ejerza la evaluación y el control de la gestión; aunque en última instancia están relacionados con la voluntad de la autoridad económica del país. Los diversos cargos e instancias gubernamentales entienden que tienen

6 Se ha identificado como objetivo esencial para la empresa estatal cubana el incrementar los aportes a la sociedad, entendiéndose por ello el aporte por el rendimiento de la inversión estatal (similar al rendimiento sobre el capital) y las producciones y servicios necesarios como encargo estatal.

autoridad para dirigir, mandar, fijar objetivos y pedir cuentas a las empresas estatales. De esta manera abundan los estudios y comisiones para aprobar una u otra decisión, o se va trasladando dicha aprobación hacia otro nivel. En consecuencia, se pierden oportunidades para el crecimiento y desarrollo de la organización y del país.

A las empresas se le asignan objetivos variados y cambiantes como: (i) mejorar la asignación de los recursos a través de una dirección central planificada, pero donde se establecen criterios de asignación de forma administrativa, que no siempre consideran los principios de eficiencia y responsabilidad económica; (ii) servir a los efectos de la redistribución de las rentas y el manejo administrativo de la política de precios; (iii) producir al costo; (iv) garantizar el pleno empleo; y (v) fomentar el desarrollo económico en zonas de interés nacional, así como el desarrollo tecnológico y la reestructuración industrial.

Sin negar la validez de tales objetivos, el problema radica en la asignación de tareas de políticas económicas redistributivas o estabilizadoras a las empresas, cuando existen otros instrumentos de políticas más eficaces en otros ámbitos, por lo que se eleva innecesariamente los costos sociales de la intervención. El efecto más peligroso radica en hipotecar la eficiencia futura de la empresa como su desarrollo estratégico, ante las urgencias del momento y cuando se puede imponer el voluntarismo y la improvisación en la conducción de la economía.

- iii. **Limitaciones de la estructura organizativa.** Derivados de los factores señalados anteriormente se generan estructuras inadecuadas, siendo una de las razones para explicar la ineficiencia de la empresa. Las estructuras rígidas, burocratizadas, de gran tamaño como garantía para el control, resultan poco propensas a estimular la innovación y el cambio. Al perderse las dimensiones esenciales de lo que debe ser una empresa, esta se sustituye por entidades administrativas de subordinación a los órganos de dirección estatal, mezclándose funciones estatales y empresariales. De ahí que no sea la estrategia empresarial la que determina su estructura organizativa, sino el modelo que mejor se adapte a las decisiones administrativas, en función de los objetivos de los órganos estatales de dirección. Son los procesos de descentralización o centralización que operan desde la política

económica central los que explican en buena medida los cambios en las estructuras organizacionales empresariales.

- iv. **Inflexibilidad en los métodos, mecanismos y procedimientos en la dirección económica.** Con relación a otras tareas sociopolíticas en la transición socialista, no cabe duda que en el terreno económico se requiere ser flexibles y oportuno en las concepciones y modos de hacer, según los cambios que operen en el entorno nacional e internacional, las particularidades del sector de actividad, la combinación del sector público y el privado, la vinculación de lo local con lo nacional, la inserción en cadenas de valor, etc. Sin embargo, las manifestaciones del poder discrecional de los organismos centrales, sectoriales y de las organizaciones superiores empresariales, a través de órdenes y decisiones, pueden ser contradictorias entre sí o ser sustituidas unas por otras en el tiempo. Todo ello afecta las bases para la toma de decisiones en la gestión empresarial y limita su autonomía. Confundir las tareas administrativas desde un plan central con la concepción científica en la dirección de la economía, puede convertir el proceso de planificación en una carga administrativa para el sistema empresarial.
- v. **Motivación e incentivos.** Uno de los factores primordiales en el éxito y fracaso de una organización es la motivación de las personas que la conforman. Si las personas no están motivadas e identificadas a conseguir los objetivos que la organización se propone, no se logra la eficiencia y eficacia en el cumplimiento de los mismos. Dada la propia naturaleza de la empresa estatal es de esperar que haya un compromiso entre sus beneficios, incluso a largo plazo, y los objetivos sociales y políticos que están en su razón de ser. En este proceso pueden producirse interferencias por parte de la organización superior en el sentido de limitar la libertad de gestión de la dirección profesional de la misma. Sin embargo, es importante, para la motivación intrínseca, el aumento de la autonomía de decisión a distintos niveles de la organización tratando de huir de las normas rígidas, aunque esta libertad debe conjugarse con un sistema de regulación más elaborado que trate de asegurar que se lleve a cabo la estrategia de la organización y no la de un grupo particular de personas. Por otra parte, la tendencia al igualitarismo y la ausencia de una relación directa entre productividad y remuneración se constituye en una limitación para la utilización de los incentivos.

Un aspecto que ha tomado relevancia en los últimos tiempos en el país, es retrasar los incrementos salariales ante las limitaciones en el crecimiento de la productividad del trabajo, dejando en función de esta última variable la determinación de la primera. Sería útil reflexionar para nuestras condiciones la indicación realizada por Porter (1991) cuando al analizar las ventajas competitivas de las naciones, puntualizaba que las medidas políticas para retrasar el aumento de los salarios casi siempre son erróneas. Se debe permitir que aumenten al mismo ritmo que la productividad, o ligeramente por delante, pues ello genera unas presiones beneficiosas para buscar fuentes más avanzadas de ventaja competitiva en segmentos y sectores.

Con respecto a las dificultades en el orden económico Raúl Castro en el discurso en la Asamblea Nacional, el 18 de diciembre de 2010, señalaba que la edificación de la nueva sociedad en el orden económico es también un trayecto hacia lo ignoto, por lo cual cada paso debe medirse profundamente y ser planificado antes del próximo, donde los errores se corrijan oportuna y rápidamente para no dejarle la solución al tiempo, que los acrecentará y al final nos pasará la factura aún más costosa. Se evidencian limitaciones en el marco institucional para impugnar, desde la dirección empresarial u organizaciones obreras, las decisiones que pueden afectar el buen funcionamiento de la gestión empresarial y del sistema económico en general. Se trata, en efecto, de reconocer que la organización del funcionamiento de la sociedad bajo los principios de transparencia en la toma de decisiones y participación democrática de los miembros de la sociedad, es una condición necesaria y urgente para que pueda conducirse la economía por la vía de combinar la eficiencia empresarial con el cumplimiento de los objetivos de desarrollo socioeconómico del país, a través de la participación protagónica de los colectivos laborales, el ciudadano y las comunidades.

3. La Junta de Gobierno: Objetivos y Funciones

Si examinamos como se garantiza el papel de principal en la representación de la propiedad social en el sistema de dirección y gestión de la empresa estatal que se propone en el marco de los Lineamientos, se conciben dos niveles de dirección que tienen como base la separación entre el Estado como propietario y la empresa como unidad económica

.....

de gestión. La Junta de Gobierno y el Consejo de Dirección son los representantes respectivamente de ambos niveles. El Estado con respecto a la empresa estatal no actúa como empresario, ni suplanta al productor asociado. La dirección y gestión empresarial (personalizada en el Consejo de Dirección) tiene un nivel de complejidad y abarca todo un conjunto de subsistemas (dirección, producción, capital humano, comercial, financiero, investigación y desarrollo, etc.), que difícilmente el Estado, como centro socioeconómico único, con todas las funciones intrínsecas que tiene pueda desempeñarla con efectividad. Los intentos prácticos para que desde el Estado y las entidades ministeriales se realicen funciones empresariales de manera general han fracasado y generado ineficiencia, estancamiento, falta de responsabilidad e interés ante los resultados, alejamiento de las decisiones con respecto a la realidad, voluntarismo burocrático e inercia en la toma de decisiones.

El Estado, como representante de la propiedad social, debe coordinar los intereses de la sociedad en su conjunto, por lo que debe controlar y supervisar los resultados de los gestores, en función de dichos intereses y objetivos. Ante el sistema empresarial, el Estado está representado por la Junta de Gobierno que cumple funciones vinculadas al análisis de los planes y presupuestos, la evaluación de los planes económicos, así como proponen el destino de las utilidades netas sobre la base del cumplimiento por la empresa del rendimiento de la inversión estatal, y aprueban las principales líneas de desarrollo de la empresa. Como bien indican Domingo y Zipitría (2014), se debe transitar a un esquema donde los principales establecen los objetivos o resultados esperados por la empresa de la forma más objetiva y cuantificable posible. La empresa es la que debe llevar esos objetivos a la práctica, decidiendo el proceso productivo más eficiente en el marco de la autonomía técnica que posee.

Queda expresamente planteado en los decretos aprobados por el Consejo de Ministros,⁷ que le está absolutamente prohibido a los presidentes y directores de la Junta de Gobierno interferir en la gestión de las organizaciones económicas, por lo que debe considerarse la necesidad de acompañar esta indicación con la precisión de las normas, canales de comunicación e instrumentos de concertación entre la representa-

7 Decreto N°. 281, Decreto-Ley N°. 295 y Decreto N°. 302.

ción de la propiedad y la gestión empresarial, tomando en cuenta los diferentes entornos empresariales. Para el análisis del funcionamiento de la Junta de Gobierno debe aprovecharse la experiencia actual de las Juntas Directivas en las grandes sociedades anónimas, en tanto se discute sobre la forma más adecuada de ejercer el gobierno en dichas sociedades. Por ejemplo, entre las guías para un mejor gobierno corporativo, publicadas por el Comité de Gobierno Corporativo de la Bolsa de Toronto en 1998,⁸ se expresa que la Junta de Directores de cada corporación debe asumir la responsabilidad de la supervisión de (i) la adopción de procesos estratégicos de planificación; (ii) la identificación de los riesgos principales de la actividad de la empresa y el aseguramiento de los sistemas apropiados para dirigir estos riesgos, (iii) el plan de sucesión, incluyendo el nombramiento, entrenamiento y control de los niveles ejecutivos superiores; (iv) asegurar que la empresa tiene una política de comunicaciones con relación a los accionistas; y (v) la integridad del control interno de la empresa y los sistemas de información a la dirección.

Se enfatiza que estas Juntas deben tener una mayoría de directores que no tengan relación alguna con la empresa en cuestión, es decir, que no deben tener ningún interés ni negocio u otras relaciones, que pudieran ser percibidas como una identificación con la habilidad del director para actuar tomando en cuenta los mejores intereses de la empresa, en detrimento de aquellos que surjan de los propietarios. Todas las Juntas Directivas deben tener una estructura encabezada por un presidente independiente u otro director jefe independiente que permita a los miembros de la Junta actuar independientemente de la dirección de la compañía. Además, la Junta deberá implementar un proceso para valorar la efectividad de la dirección y gestión empresarial y de la propia Junta en su conjunto, así como evaluar la contribución de cada miembro individualmente.

En el caso de la estructura de la Junta de Gobierno diseñada para el sistema empresarial en Cuba, se parte de que tengan una composición máxima de siete miembros, con un presidente y el resto como directores, de manera que estén representados el Ministerio de Economía y

8 Citado por Comisión Especial para el Estudio de un Código Ético de los Consejos de Administración de las Sociedades (1998).

Planificación (MEP), el Ministerio de Finanzas y Precios (MFP), el Banco Central de Cuba (BCC), el Organismo Ramal (ministerio sectorial) o el Órgano de la Administración Provincial (órgano de gobierno territorial). Además, podrán integrarla expertos de reconocido prestigio así como el director general de la organización superior de dirección empresarial. Sin embargo, en su diseño actual, se requiere una mayor democratización en la composición de las Juntas de Gobierno, a los efectos de facilitar la contrapartida necesaria a las acciones que supongan una manifestación unilateral de los intereses de un organismo en contraposición con la búsqueda de la mejor combinación de los diversos intereses, de manera que no se afecte la gestión empresarial y se alcancen, al mismo tiempo, los objetivos planteados por los representantes de la propiedad. Para ello hay que tener en cuenta, con la adecuada selección y preparación, la incorporación de miembros de la Asamblea Nacional, de su comisión económica, de las organizaciones obreras, de las asociaciones de profesionales, de los centros académicos y de investigación, así como de la sociedad civil en general, para que ejerzan en nombre de los propietarios (los ciudadanos) la supervisión prudente y periódica de las empresas. Se debería otorgar un alto grado de poder a las Juntas de Gobierno, subordinado al Consejo de Estado, que atienden organizaciones empresariales que tienen un carácter estratégico determinante para el desarrollo del país.

Entre los principios de funcionamiento de la Junta de Gobierno, se consideran: (i) la responsabilidad y el código ético en su comportamiento; (ii) la independencia —no deben subordinarse a los intereses particulares de una empresa u organismo, sino al interés social que representan—; (iii) la transparencia de la información y decisiones, debe evitarse la existencia de información privilegiada por algunos miembros que afecte el desempeño de la Junta, todos sus miembros tienen igual derecho a recibir oportunamente la información y participar democráticamente en las decisiones que se tomen; y (iv) los miembros de la Junta deben tener dominio de la realidad del sistema empresarial que le corresponde, del sector de actividad, de las tendencias del mercado nacional e internacional, y debe funcionar la rotación de cargos y la rendición de cuentas ante la Junta.

El grupo de trabajo para la conformación de las Juntas de Gobierno, una vez que decide quien la preside, desarrollará el proceso de captación y

.....

selección de los consejeros. El plan de formación de los consejeros que se propone, toma en cuenta las siguientes tematicas, entre otras:

- Conocimiento general del sector a nivel nacional e internacional.
- Principales regulaciones del país y políticas del sector.
- Fundamentos de administración de empresas.
- Estrategia empresarial.
- Análisis de la situación económico financiera de la empresa.
- Técnicas de solución de problemas.
- Las bases del plan de la economía nacional y la planificación empresarial.

Se debe concebir la aplicación de incentivos a través de la remuneración a los miembros de la Junta de Gobierno. Tendrá en cuenta los siguientes criterios para la evaluación del desempeño de cada miembro: (i) dominio de la información requerida, (ii) participación en la Junta (puntualidad, asistencia y conocimiento de la agenda de trabajo), (iii) grado de seguimiento de la gestión del sistema empresarial, (iv) nivel de elaboración y creatividad de las propuestas realizadas, y (v) actitud y colaboración ante el trabajo.

En cuanto a las posibles variantes del proceso de remuneración, se consideran las siguientes:

- i. Incentivos a corto plazo.** Consiste en una retribución variable trimestral, en correspondencia con el salario básico acumulado en el trimestre que devenga cada miembro. De acuerdo a la evaluación de su desempeño en la Junta de Gobierno se fijan las siguientes proporciones: (i) si tiene un desempeño de excelente, se toma como base de cálculo, como mínimo, el 50% del importe del salario básico acumulado trimestral; (ii) si tiene una evaluación de bien, se considera como base del cálculo, un 30% de la remuneración trimestral; y (iii) si tiene un nivel de evaluación regular, corresponde considerar un 10% de la remuneración trimestral.
- ii. Incentivos a largo plazo.** Los miembros de la Junta de Gobierno podrán participar en los programas de incentivos a largo plazo de devengo y vencimiento plurianual (de acuerdo al período de la estrategia

diseñada), que estén asociados al cumplimiento de los objetivos estratégicos que se definan de conformidad con el Plan Estratégico del Grupo Empresarial que atienden.

En todos los casos, las remuneraciones tendrán como fondo formador el monto real del rendimiento generado sobre la inversión estatal aportada, a partir de las utilidades después de impuesto, y se podrán establecer los límites, según corresponda, del porcentaje máximo que debe representar las remuneraciones con respecto al monto total del aporte por el rendimiento. Sin embargo, de no crearse condiciones y oportunidades en el entorno económico nacional, desde el papel activo del Estado y sus instituciones, para que se promueva, estimule y motive el emprendimiento empresarial, el desarrollo e innovación, la satisfacción del cliente con la calidad, la competitividad en el mercado nacional e internacional, la creación de redes empresariales, los vínculos del sector estatal con el privado, la configuración de estructuras organizativas flexibles y adaptadas a los cambios; solo quedarán como excepciones los esfuerzos aislados desde uno u otro líder empresarial o emprendedor por lograrlo, sin generarse mayores impactos en la economía nacional en su conjunto.

4. Propuesta de Estructura Institucional para el Sistema Empresarial Estatal

La idea de conformarse con o adaptarse a un entorno regulatorio nacional, burocrático e inconsistente para la salud de la empresa, ha sido para el sistema de dirección y gestión empresarial lo que ha implicado el estancamiento y la inercia de la empresa estatal en la toma de decisiones. La necesidad de cambiar tal situación se hace más urgente ante el espacio que se va abriendo al sector privado y mixto, con una mayor flexibilidad que el que tiene actualmente la empresa estatal. Uno de los aspectos que distingue esencialmente el proceso de actualización del modelo económico cubano ha sido situar en primer lugar el sistema de normas jurídicas que acompaña la implementación, pues se parte de que el derecho lo debe dar la ley y no debe estar determinado por la intervención de uno u otro funcionario. En consecuencia, el entorno institucional, jurídicamente conformado, puede ser utilizado con el objetivo de contribuir a dar credibilidad regulatoria a los cambios en el sistema de dirección

.....

y gestión empresarial, restringiendo la discrecionalidad de los dirigentes y funcionarios de los organismos de la administración central y sectorial.

La importancia de establecer las reglas de juego, con un horizonte de estabilidad razonable y su cumplimiento, constituyen una tarea a desarrollar y verificar sistemáticamente. Las reglas formales incluyen las normas jurídico-políticas, las reglas económicas y los contratos, como expresión de la diversidad de actores e intereses que debe coordinarse en función de garantizar con calidad los objetivos de la sociedad en su conjunto (Bergara, 2003). Los componentes del entorno institucional conforman el complejo de restricciones dentro del cual pueden desenvolverse los actores económicos en interacción con los factores políticos y sociales. A la vez que norman las reglas de juego de la sociedad, en sentido amplio y en particular del sistema empresarial, determinan también la capacidad de hacer cumplir esas reglas.

Una propuesta del entorno económico institucional del sistema empresarial estatal debe garantizar la delimitación de las instituciones que cumplen las funciones de propiedad, fiscales, financiamiento, planificadora, reguladora y de política económica, distinguiendo el carácter regulador de estas instituciones, de la gestión que corresponde al sistema empresarial. Se trata de reducir y simplificar el nivel de regulación y control de las instituciones estatales sobre la gestión de la empresa estatal, para que esta pueda estar en condiciones de competir en los mercados nacionales e internacionales, de acuerdo al sector de negocios en que se desempeñe.

En el caso del proceso de dirección y regulación de la economía nacional (funciones estatales), se refiere a la interacción del Ministerio de Economía y Planificación (MEP), los organismos centrales y sectoriales en la dirección planificada ante el sistema empresarial. Se expresa en la aprobación de un reducido número de indicadores directivos del plan empresarial; el fomento y regulación de las políticas de desarrollo sectorial; las inversiones con capital extranjero; las políticas de ciencia, técnica e innovación tecnológica; las políticas medio ambientales, entre otras. Para evitar la falta de integralidad y coordinación de las decisiones, así como las contradicciones que en el sistema de regulación se han manifestado entre uno u otro organismo, debe preverse un sistema de ventanilla única ante los grupos empresariales, representado por el MEP, de manera que desde los niveles superiores de dirección se logre

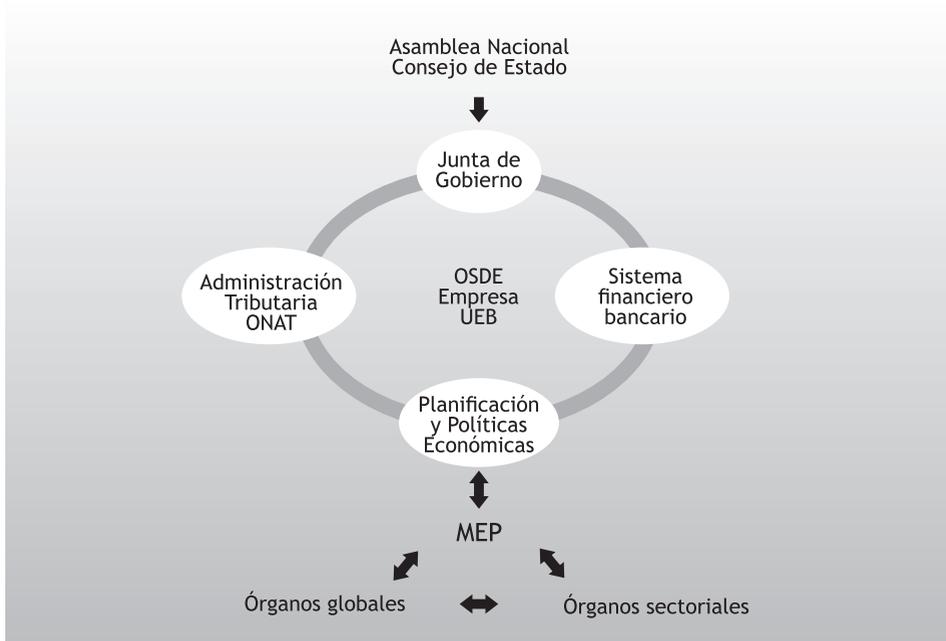
la integralidad y coherencia del mecanismo de planificación y regulación económica ante el sistema empresarial estatal.

Una idea central al respecto es que el proceso de planificación empresarial pudiera estar enmarcado en los llamados contratos-programas que se establecen entre el Estado, sus instituciones y el Consejo de Dirección de la organización empresarial. El Estado como principal utiliza el contrato para articular la relación de agencia de tal manera que en este se materializan los acuerdos alcanzados con el agente, se especifican los derechos y obligaciones de ambas partes, que van a estar vigentes durante el período de tiempo que se contemple en el mismo. A través de los contratos se precisan las reglas de juego entre el principal y agente, en tanto se define: (i) el papel que juega la representación de la propiedad sobre los gestores; (ii) las áreas de intervención del propietario; (iii) los incentivos a la gerencia; (iv) la fijación de los indicadores de eficiencia de la gestión; (v) los procedimientos del control económico; (vi) el establecimiento de las bases que regirán los diferentes fondos o reservas; (vii) la definición de las medidas por incumplimiento de los objetivos trazados por el propietario; y (viii) la determinación, por un agente externo, de las pruebas sobre factores desfavorables al evaluarse las condiciones del mercado y del sector en su conjunto y el ajuste de los niveles de eficiencia operativa en el período analizado.

El objetivo último de estos mecanismos no sólo sería la reducción de la incertidumbre en la relación de agencia tanto para el principal como para el agente, sino que también sería la forma en que este último pudiera impugnar la intromisión en su gestión por parte del principal o de cualquier otra institución. De hecho, los contratos se constituyen en una garantía jurídica para la autonomía empresarial que no quedaría a expensas de la simple voluntad de los órganos superiores de dirección y planificación de respetar o no las atribuciones empresariales aprobadas. Para el caso de Cuba puede ser objeto de análisis la forma en que se han establecido los contratos de administración con la gerencia extranjera, por ejemplo en el sector turístico, por supuesto, con las claras diferencias entre los objetivos que se trazan para tener acceso al financiamiento, mercados y tecnología, a través de la administración extranjera, y la necesidad de esclarecer las diferentes atribuciones del propietario y el gestor, lo cual debiera extenderse también para la gerencia cubana.

Una aproximación a la propuesta de entorno económico institucional para el sistema empresarial estatal se presenta en la figura 1.

Figura 1
PROPUESTA DE LA ESTRUCTURA INSTITUCIONAL
PARA EL SISTEMA EMPRESARIAL ESTATAL



En el centro de la figura aparece reflejada la estructura organizativa del sistema empresarial estatal aprobado en los decretos correspondientes (Consejo de Ministro, 2007, 2012). La Organización Superior de Dirección Empresarial (OSDE), representa un grupo empresarial o unión de empresas, que pueden o no tener necesariamente una interrelación directa entre si y pueden caracterizarse por diferentes niveles tecnológicos y de actividad. La OSDE debe aportar, con su gestión, los beneficios prácticos de las sinergias generadas por la cooperación entre las empresas que la integran. Sus funciones principales se enfocan a la dirección y organización integral del sistema empresarial, el proceso estratégico integral, la aprobación de las políticas empresariales. Asimismo, evalúa la creación, extinción o fusión de empresas, así como distribuye, en interés de cumplir el pedido estatal,

las producciones y servicios seleccionados entre las empresas que agrupa y controla su cumplimiento.

La empresa estatal es la entidad con personalidad jurídica propia, creada para la producción de bienes y servicios, a los efectos de cumplir de manera eficiente su gestión empresarial conforme al plan anual aprobado para la misma. Funciona bajo los principios de rentabilidad y autonomía económica financiera. El Consejo de Dirección de la Empresa es el órgano principal de la dirección colectiva de la misma.

Las Unidades Empresariales de Base (UEB) son divisiones internas, que se crean por la empresa y la organización superior de dirección para organizar los procesos de producción de bienes y servicios, actúan con independencia relativa, se subordinan al director general de la empresa u organización superior de dirección y no cuentan con personalidad jurídica propia. Adoptan, por decisión de quien autoriza su creación, la denominación de fábricas, establecimientos, agencias, divisiones, sucursales, granjas agropecuarias, direcciones integrales de proyecto, brigadas independientes u otras que se estimen convenientes.

La relación de la Junta de Gobierno se establece directamente con la OSDE y la representación del sistema empresarial estatal perteneciente a la misma, y solo se consideran los sectores estratégicos para el desarrollo del país. La vinculación de este sector con el resto del sistema empresarial se realizará a través de las relaciones mercantiles, independientemente del tipo de propiedad.

Por otra parte, debe tenerse en cuenta que surgen nuevas formas de estructuras empresariales, en cuanto las estructuras grandes y complejas van limitando la toma de decisiones, prevaleciendo el interés por el cumplimiento de procedimientos formales antes que la solución de los problemas de la gestión empresarial. En cuanto existe incertidumbre creciente, mayor utilización de la innovación tecnológica, avance de los sistemas de información, mayor énfasis en la estrategia competitiva en los mercados, entre otros aspectos, van generando la necesidad de redes empresariales, relaciones colaborativas, equipos de trabajo autónomos, subcontratación y organizaciones virtuales.

Asimismo, hay que diferenciar el esquema nacional del entorno institucional local para las empresas locales o de propiedad municipal, donde se debe producir la separación entre los órganos de gobierno local y el

Consejo de Dirección Municipal. En este caso, son las atribuciones del poder local las que definen las particularidades del proceso de fomento, regulación y control de las entidades empresariales con diferentes tipos de propiedad y gestión, en particular las micro, pequeñas y medianas empresas, en función de la implementación de la estrategia del desarrollo local y el ordenamiento territorial.

Se hace necesario el estudio sistemático de la implementación de las transformaciones realizadas en las organizaciones empresariales estatales, así como sus relaciones con los Organismos de la Administración Central del Estado. Debe verse el cambio institucional como un proceso continuo de perfeccionamiento, para la solución de los problemas socioeconómicos y como estrategia desarrollada por parte de los agentes económicos, políticos y sociales. Un aspecto central es el diseño y credibilidad de los procesos que permitan fortalecer el entorno institucional, a efectos de generar una mayor estabilidad y efectividad de las políticas definidas en los Lineamientos.

5. Las Relaciones Financieras y Posibilidades de Quiebra de la Empresa Estatal

Una de las críticas más reiteradas al funcionamiento de la empresa estatal se refiere al predominio de la restricción presupuestaria blanda, que se asocia generalmente con el papel paternalista que adopta el Estado ante las organizaciones económicas. Aparece el Estado como benefactor y la empresa como protegida. Se profundiza el conflicto entre los objetivos de eficiencia y la seguridad solidaria. Al respecto Domingo y Zipitría (2014, p. 21) señalan que este efecto, identificado inicialmente por Kornai (1980), se debe a que “los gobiernos no pueden comprometerse en forma creíble a no refinanciar a sus empresas cuando presentan pérdidas (...) El gobierno quiere comprometerse a no relajar la restricción de la empresa, pero como tiene activos comprometidos en ellas, a la hora de ejecutar su amenaza la misma no es creíble. Sabiendo eso, la empresa tiene menores incentivos a esforzarse desde el inicio dado que, cualquiera sea el resultado, será refinanciada”.

El relajamiento de la disciplina financiera constituye un debilitamiento en la gestión del sistema empresarial, en el que se va anulando la percepción y el incentivo de que la recuperación de los gastos depende de la

.....

capacidad de ser eficiente y generar beneficios y no por la ayuda externa o la imposición de precios sin eficiencia. Este aspecto tiene que ver, entonces, con el modo en que los agentes empresariales perciban los recursos que tendrán disponibles y los mecanismos que permitan forzar el cumplimiento de las restricciones presupuestales. Estos procesos tienen un carácter dinámico, pues la experiencia repetida de los agentes es lo que los induce a prever la posibilidad de ayuda externa. Además, de no crearse restricciones financieras fuertes en la obtención de los recursos financieros internos, no existirá presión económica para fomentar las exportaciones y los vínculos con la economía internacional.

En la superación de las anteriores limitaciones para la gestión empresarial, es pertinente profundizar en las vías, procedimientos y las garantías para la implementación del Lineamiento 17, el cual señala que “las empresas estatales o cooperativas que muestren sostenidamente en sus balances financieros pérdidas, capital de trabajo insuficiente, que no puedan honrar con sus activos las obligaciones contraídas o que obtengan resultados negativos en auditorías financieras, serán sometidas a un proceso de liquidación o se podrán transformar en otras formas de gestión no estatal, cumpliendo con lo que se establezca al respecto” (PCC, 2011). La posibilidad de implementar el proceso de reestructuración o liquidación de empresas requiere de una legislación concursal adecuada que debería garantizar los derechos de cada tipo de acreedores, y se pueda penalizar de manera sustantiva al Consejo de Dirección de la empresa.

Una de las alternativas trata de la reestructuración financiera automática que convierte las deudas en patrimonio donde la decisión de liquidar o reorganizar la tomarían los gerentes (dicha alternativa se adaptaría muy bien a nuestras condiciones) con aprobación de la Junta de Gobierno. El resultado del procedimiento concursal influenciará de forma decisiva en las decisiones que tomarán tanto acreedores como deudores antes de que la empresa se declare insolvente. Para ello, se definirá al procedimiento concursal como **duro** o **benévolo** según el castigo que el procedimiento prevea para el gerente, si éste fracasa en su emprendimiento empresarial y no puede cumplir con todas sus obligaciones. Un procedimiento **duro** implica que se castigará fuertemente al gerente o empresario, en general, quitándole la administración de la empresa. Ello constituye uno de los aspectos que explícitamente

debe reconocerse en las disposiciones sobre el sistema empresarial estatal, la posibilidad de quiebra del Consejo de Dirección, aún antes de que se agudicen los problemas económicos financieros de las entidades que dirigen. Por otra parte, un procedimiento **benévolo** implica que se recompense al gerente por revelar su situación patrimonial comprometida, recompensa que puede ser permanecer en su cargo durante y después del procedimiento y conservar los activos específicos para el funcionamiento de la empresa.

En la práctica, son el Estado, sus organizaciones y el sistema de regulación del sistema de dirección y gestión empresarial quien define y hacen cumplir los derechos de la propiedad social sobre los medios de producción, así como los de la gestión. La experiencia práctica nos revela que no sólo importan las leyes y sus reglamentos, sino que es tan o más importante la forma en la cual se hacen cumplir o se implementan en la práctica (Bergara, 2003). El mismo señala que “aun cuando se diseñe un mejor mecanismo de resolución de empresas en situación de quiebra, el mismo no va a ofrecer resultados sustancialmente mejores si no se mitigan los procesos que hacen que las empresas operen con un criterio de restricción presupuestal o financiera blanda. A tales efectos, no alcanzan las reformas legales, sino que deben incluirse aspectos más amplios del marco jurídico-político institucional” (Bergara, 2003, p. 141).

“Las restricciones presupuestarias duras o blandas se relacionan con el modo en que los agentes perciben el monto de recursos que tendrán disponibles y la vigilancia y los mecanismos que permitan forzar el cumplimiento de las restricciones presupuestales” (Vaz, 1993 citado por Bergara, 2003, p.141). En cuanto a las restricciones blandas al nivel de las empresas, se consideran así cuando los bancos están dispuestos a proveer toda la liquidez que las entidades requieran, independientemente de las perspectivas de cobro y retorno (Bergara, 2003). Las propias organizaciones estatales en representación de la propiedad social, brindan las posibilidades para el financiamiento por la vía de los recursos presupuestados directamente o a través del sistema bancario. Bajo las condiciones en que predominan las debilidades del marco institucional y el ablandamiento de las restricciones presupuestales pueden generar en los agentes incentivos para recurrir al desfalco de los recursos y bienes de la empresa. Estas acciones se agudizan en la medida que la gestión

y el control no es eficaz, existen debilidades en la regulación, las penalidades son bajas, la capacidad de hacer cumplir los contratos es débil, existe impunidad ante lo mal hecho, y las empresas operan bajo restricciones blandas (Bergara, 2003). La malversación de los bienes estatales genera pérdidas materiales y de valores sociales que niegan la esencia de la propiedad social y la transformación del trabajador asalariado en productor asociado.

Resulta inoperante un mecanismo institucional de quiebra, cuando los procedimientos establecidos solo se quedan al nivel de la formulación, o se implementan de forma tardía, cuando el deterioro de los recursos patrimoniales provoca la descapitalización empresarial. En la práctica histórica de la transición socialista, incluido el caso cubano, se ha puesto de manifiesto la anulación de las regulaciones diseñadas como un castigo fuerte hacia el Consejo de Dirección de la organización empresarial, convirtiéndose en un mecanismo inútil en cuanto al logro de sus propósitos. Al no brindarse solución efectiva en el tiempo, va conduciendo en los procesos de reformas radicales y de transición al capitalismo del socialismo real, a la necesidad de un proceso de privatización de las empresas estatales. Bajo diferentes nombres y eufemismos, convierten en causas de dichos procesos, las ineficiencias que provocó el propio sistema económico fomentado por el Estado. Se presentan situaciones en que los anteriores reguladores (funcionarios) y regulados (empresarios), se transforman en los nuevos propietarios privados de la riqueza usurpada a la sociedad (León, 2011).

En resumen, ante las entidades con pérdidas se propone establecer y controlar un programa para su eliminación en un término aceptable en el tiempo. Una vez concluido dicho período, no se continuará financiando las pérdidas y se procede a:

- Concebir un programa de reestructuración de la deuda con la participación de acreedores, organismos sectoriales que atienden la actividad empresarial y la Junta de Gobierno.
- Sustituir el Consejo de Dirección.
- Desarrollar un proceso de reestructuración empresarial y liquidar la entidad cuando sea socialmente recomendable.

6. Conclusiones

Para delimitar las funciones estatales de las empresariales, se requiere reconocer la separación, en los marcos de la propiedad social bajo la forma estatal, entre la propiedad y la gestión, entendido como una especialización de funciones en que se asumen roles diferentes entre principal y agente (Teoría de la Agencia). La experiencia de los contratos de administración con el capital extranjero que ha sido desarrollada en el país, pudiera ser un referente para el sistema empresarial estatal, como forma de implementación práctica de las consideraciones teóricas expuestas.

La consideración de las Juntas de Gobierno como representante de la propiedad social (principal) ante las organizaciones empresariales, implica un nivel de democratización en su selección y composición, que permita facilitar la contrapartida necesaria a las acciones que supongan una manifestación unilateral de los intereses de un organismo o institución sobre el sistema empresarial, que niegue las atribuciones que se le han reconocido institucionalmente a las empresas, afectándose su gestión.

Se propone una simplificación del entorno institucional que facilite relaciones transparentes, ágiles y flexibles con el sistema empresarial y que, a través de un sistema de ventanilla única, se simplifique y desburocratice las relaciones de comunicación y toma de decisiones centralizadas con el sistema empresarial.

La actualización del modelo económico garantizará el funcionamiento del sistema empresarial estatal en la medida que se respete la institucionalidad diseñada donde el Estado pase a ejercer eficazmente sus derechos de propiedad por medio de una adecuada representación en las Juntas de Gobierno; que las empresas se sometan a una construcción presupuestaria firme; y que las condiciones bajo las cuales deban funcionar impliquen la reestructuración, el cambio e innovación empresarial de forma permanente en función del desarrollo de la empresa y del país.

Bibliografía

- Argimón, I. (1997): “Empresa pública y empresa privada: Titularidad y eficiencia relativa”, Documento de trabajo 97/23, Servicios de estudios del Banco de España, Madrid.
- Bergara, M. (2003): *Las reglas de juego en Uruguay. El entorno institucional y los problemas económicos*, Editorial Trilce, Montevideo.
- Castro, R. (2010): “Discurso ante la Asamblea Nacional del Poder Popular”, 18 de diciembre, La Habana.
- Comisión Especial para el Estudio de un Código Ético de los Consejos de Administración de las Sociedades (1998): “El gobierno de las sociedades”, en *Información Comercial Española*, N°. 769, ICE: Revista de economía, pp. 113-142.
- Consejo de Ministros (2012): “Decreto N°. 302: De la creación, estructura, organización y funcionamiento de las Juntas de Gobierno”, en *Gaceta Oficial* N°. 51 Ordinaria de 7 de noviembre, La Habana.
- Consejo de Ministros (2012): “Decreto-Ley N°. 295: Sobre la continuidad y el fortalecimiento del Sistema de Dirección y Gestión Empresarial Cubano”, 15 de julio de 2012, La Habana.
- Consejo de Ministros (2007): “Decreto N°. 281: Reglamento para la implantación y consolidación del Sistema de Dirección y Gestión Empresarial Estatal”, 16 de agosto de 2007, La Habana.
- Consejo de Ministros (1998): “Bases generales del perfeccionamiento empresarial”, Comité Ejecutivo del Consejo de Ministros de la República de Cuba, La Habana.
- Chaviano, S.N. y A.G. Tristá (1998): “El perfeccionamiento empresarial, sus principios”, en *Revista Cuba socialista* N°. 11.
- Cuervo, A. (1997): *La Privatización de la empresa pública*, Encuentro Editorial, Madrid.
- Domingo, R. y L. Zipitría (2014): “La regulación de servicios públicos: el rol de la propiedad”, Documento de Trabajo 13/2014, Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Sociales, Montevideo.
-

- Fama, E. (1980): “Agency Problems and the Theory of the Firm”, en *Journal of Political Economy*, Vol. 88, Nº. 2, Abril, pp. 288-307.
- Fernández, Z. (1997): “El proceso de privatización en Europa. Dos pasos adelantados, un paso atrás”, en *Cuadernos de Información Económica*, Nº. 119, Madrid.
- Gago, S. (1996): *La relación de agencia en la empresa. Análisis y control de los costes de la agencia*, Ministerio de Economía y Competitividad, Madrid.
- Garrido, M. J. (1997): “Relación de agencia: ¿Es diferente en la empresa pública?”, en *Revista Alta Dirección*, Nº. 192.
- Hinkelammert, F. y H. Mora (2014): *Hacia una economía para la vida*, Editorial Caminos, 5ª. edición, La Habana.
- Kornai, J. (1980): *Economics of Shortage*, North-Holland, Amsterdam.
- León, E.I. (coord.) (2011): *Europa oriental: del derrumbe al neoliberalismo*, Editorial Ciencias Sociales, La Habana.
- Marx, C. (1973): *El Capital*, Tomo 3, Editorial Ciencias Sociales, La Habana.
- Menéndez, S. (1995): “La decisión de endeudamiento ante la información asimétrica”, en *Revista de Financiación y Contabilidad*, Nº. 82, pp. 83-100.
- Novaes, H.T. (2011): “Las bases del socialismo autogestionario: la contribución de István Mészáros”, en Piñero, C. (comp.): *Cooperativas y socialismo. Una mirada desde Cuba*, Editorial Caminos, La Habana.
- Ocaña, C. y V. Salas (1983): “La teoría de la agencia. Aplicación a las empresas públicas españolas”, en *Cuadernos Económicos* del ICE, Vol. 22-23, pp. 157-182.
- Ottavianelli, J. (2012): “El gobierno corporativo en los bancos: la crisis, sus propietarios y la regulación”, Tesis doctoral, Universidad del CEMA, Buenos Aires.
- PCC (2011): *Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución*. VI Congreso del Partido Comunista de Cuba, La Habana, 18/4/2011.
- Piñero, C. (comp.) (2011): *Cooperativas y socialismo. Una mirada desde Cuba*, Editorial Caminos, La Habana.
- Porter, M. (1991): *La ventaja competitiva de las naciones*. Editorial Vergara, Buenos Aires.
- Ricart, J.E., J. Gual, J.M. Rosanas, J. Valor y G. López (1991): *Incentivos y control en la empresa pública*, Ariel, Barcelona.
-

- Soldevilla, E. (1978): *La gestión de la empresa pública*, Editorial Pirámide, Madrid.
- Stiglitz, J. (2006): *Cómo hacer que funcione la globalización*. Santillana Ediciones Generales, Madrid.
- Yera, M.L. (1996): “El Estado Socialista y sus empresas: una reflexión necesaria”, en *Cuba: Investigación Económica*, N°. 4, pp. 39-68.

Capítulo 10

EL SECTOR NO ESTATAL DESDE LA PERSPECTIVA INSTITUCIONAL

Anamary Maqueira

Juan Triana

Introducción

El presente capítulo intenta examinar las características y posibilidades del sector no estatal de la economía cubana desde la perspectiva de las instituciones. Para ello, se propone la siguiente estructura. Un primer acápite que analiza brevemente el marco conceptual de partida, con una visión que relaciona estrechamente las instituciones con los incentivos. Luego, se transitará por un recuento histórico, a los efectos de poner en contexto las principales características del sector no estatal en Cuba. Posteriormente se sintetizarán las principales transformaciones del marco institucional actual del sector no estatal, para culminar analizando los principales problemas, tanto del marco institucional como de su implementación, que enfrenta hoy el sector para su desarrollo, en pos de delimitar los principales obstáculos y retos a los que el mismo se enfrenta.

A los propósitos de este trabajo resulta imprescindible adoptar algún tipo de definición sobre lo que se entiende por sector no estatal de la economía cubana. Al respecto se entiende que el sector no estatal en la economía cubana contemporánea está conformado por:

- i. Las cooperativas agropecuarias y las cooperativas industriales y de servicios.¹
- ii. Los llamados trabajadores por cuenta propia.

¹ Los autores prefieren denominar de forma positiva (cooperativas industriales y de servicios) a las llamadas cooperativas no agropecuarias.

iii. Las empresas mixtas.²

iv. Las sucursales de empresas extranjeras en Cuba dedicadas al comercio.³

Este trabajo se circunscribirá a una parte de ese sector no estatal, exactamente a aquella compuesta por el trabajo por cuenta propia y las cooperativas industriales y de servicios (denominadas no agropecuarias).

1. Instituciones e Incentivos: Marco Conceptual

Las instituciones y los incentivos constituyen la red que regula el desempeño de las distintas formas de organización de la producción en la economía. Independientemente de la manera en que ambos conceptos se definen, existe una relación estrecha e interdependiente que genera una determinada forma de comportamiento entre los agentes económicos (Alonso y Garciamarín, 2008). Ambas son determinantes para entender la evolución de las economías y las particularidades de sus interacciones económicas y sociales.

Para Bergara (2003) las instituciones constituyen “las reglas de juego de una sociedad” y se definen como “las restricciones creadas por los hombres [las personas] que dan forma a la interacción entre los agentes”. A su vez, sostiene que el marco institucional está compuesto tanto por restricciones formales como informales. Las primeras, están referidas a todo el conjunto de normativas de diversa índole, jurídico política, económica y contractual; mientras las segundas “están estrechamente ligadas a la matriz cultural”, convencionalismos y normas propias de cada cultura, que no reaccionan automáticamente al cambio de las instituciones formales, por lo que considera que es esencial tenerlas en cuenta. Las instituciones, independientemente del objetivo con el cual se crean, determinan la estructura de incentivos de una sociedad. A su

2 Sin embargo, se reconoce que incluir las empresas mixtas (empresas con capital extranjero) puede traer confusiones, pues una parte de ellas, es también propiedad del Estado Cubano.

3 Estas sucursales están supeditadas a disposiciones legales cubanas y solo pueden contratar personal a través de una empresa cubana. De hecho, el personal cubano formalmente no es personal contratado por la sucursal.

vez, los contratos reflejan dicha estructura, la cual está incorporada en la forma que adquieren los derechos de propiedad (Bergara, 2003).

Los incentivos, desde la economía ortodoxa, han sido reducidos al conflicto principal-agente. Según Laffont y Martimort (2002), la delegación de tareas del principal al agente, teniendo en cuenta que ambos tienen objetivos diferentes, y que la información es imperfecta, constituye la esencia del problema de los incentivos. Si la información no fuese imperfecta, todo se podría regular mediante un contrato, y entonces, según esta visión, el asunto de los incentivos desaparecería.

Sin embargo, si tenemos en cuenta esta definición, estamos minimizando los vínculos entre las instituciones y los incentivos, así como el papel real de estos en la toma de decisiones de los distintos agentes y organizaciones económicas. Una visión holística de incentivos, que reconozca su papel motivador en todos los ámbitos de la vida de los actores y las organizaciones, reconcilie su estrecha dependencia institucional y permita pensar en un conjunto de estos como sistema sería: “conjunto de factores de diversa índole que permiten o motivan el curso de determinadas acciones y que las hacen preferidas respecto a otros cursos de acciones posibles”. Este concepto, que se adopta modificando el concepto de Montuschi (2011), reconoce tanto el papel permisivo como motivador de los incentivos, en consonancia con las formas que adoptan las instituciones. Considera que los incentivos son un reflejo de las instituciones, más allá de los objetivos para los cuales han sido creadas o mediante los cuales han evolucionado. Una institución puede desencadenar un conjunto de acciones que impidan que un curso de acción sea elegible respecto a otros cursos posibles. En este caso la estructura de incentivos que el diseño institucional impone no permite adoptar las estrategias preferidas, ocasionando contradicciones que solo pueden enfrentarse con una evolución o transformación de dichas instituciones. De ahí que este enfoque permite establecer una relación causal bidireccional entre ambos conceptos, similar a lo que Bowles (2004) llamaría la “coevolución”.⁴

4 El autor dedica todo un libro a demostrar que existe una coevolución entre las instituciones y las preferencias, entendidas estas en un marco más amplio de lo que le otorga el enfoque Walrasiano. Sin embargo, es posible asumir este enfoque teniendo en cuenta una visión más amplia de incentivos y la multicausalidad de los fenómenos sociales. Las instituciones evolucionan, aun cuando estén diseñadas por quienes ostentan el poder. Llega un momento de quiebre, de cambio, que no tiene duración fija, y que acaba

Para Bowles (2004) las instituciones son “las leyes, normas informales y convenciones que dan una estructura duradera a las interacciones sociales entre los miembros de una población”, y las mismas “influyen sobre quién conoce a quién, para hacer qué tareas, con qué posibles cursos de acción”, y con qué consecuencias de las acciones realizadas. Por tanto, las instituciones influyen en quiénes llevan a cabo las interacciones, con qué objetivos o propósitos, generando los incentivos que permiten o motivan dichos cursos de acción posibles, y con las respectivas consecuencias de elegir esos determinados cursos de acción.

Necesariamente hay que tener en cuenta, que los incentivos son instrumentos para motivar determinados comportamientos, inducirlos, por lo que no siempre se logran los resultados esperados debido a su carácter multifactorial. Tanto a nivel de individuo, como de forma de organización de la producción, el rol de los incentivos dependerá de factores internos y externos. Dados nuestros objetivos, los incentivos en las formas de organización de la producción no estatal, se pueden clasificar de dos formas. En primer término, según el tipo de incentivo: material o no material, entendemos como material los esquemas de compensación monetarios utilizados⁵ o el pago en especie y como no material los incentivos coercitivos y morales. En segundo término, según el origen del incentivo: internos o externos en relación a la forma de organización de la producción. Significa que hay incentivos que la organización tiene a su interior, definidos por ella, y otros que le vienen dados desde fuera, impuestos principalmente por el marco institucional en su versión más formal. Para un análisis ordenado del tema se considera dicha división, sin embargo, existe una estrecha relación entre ambos tipos de incentivos según el origen, pues en muchas ocasiones los incentivos externos, estructurados a partir del marco institucional mayormente formal, determinan o ejercen una

con determinadas prácticas que se pensaron serían eternas. Es sin dudas un proceso complejo, de largo plazo, que a la vez origina evolución en las formas de pensar y elegir de las organizaciones e individuos. Esta posición solo es posible sostenerla, si se asume y reconoce que la evolución de las instituciones, las preferencias, los incentivos, los individuos, etc., está dado por un proceso complejo, transdisciplinario, que trasgrede la racionalidad individual impuesta por el *homo economicus* y las interacciones sociales mediadas por contratos completos.

5 Referido a la forma de pago establecida, salario fijo, a destajo, por resultados, participación en los beneficios, etc.

gran influencia en los incentivos que la organización (dígase el negocio privado, o la cooperativa industrial y de servicio, por ejemplo) adopta a su interior.

En principio, conocer si los esquemas de incentivos están arrojando los resultados esperados es vital para un análisis más profundo sobre las instituciones, su papel y la necesidad de transformación. Para ello, es necesario tener clara la manera en que dichos resultados se evalúan, la temporalidad que se está dispuesto a asumir en esa evaluación, y el balance entre costos y beneficios, en sentido amplio, que se impone realizar, en vistas de determinar si esos efectos no deseados tienen o no un carácter permanente. En la práctica, definir todos esos elementos es complejo. Sin embargo, crear alertas que arrojen luces sobre los efectos no deseados de esos incentivos que el marco institucional genera en los distintos procesos que involucran al sector no estatal, emerge como un ejercicio imprescindible para sortear obstáculos en el difícil camino que ha emprendido Cuba especialmente en las últimas décadas.

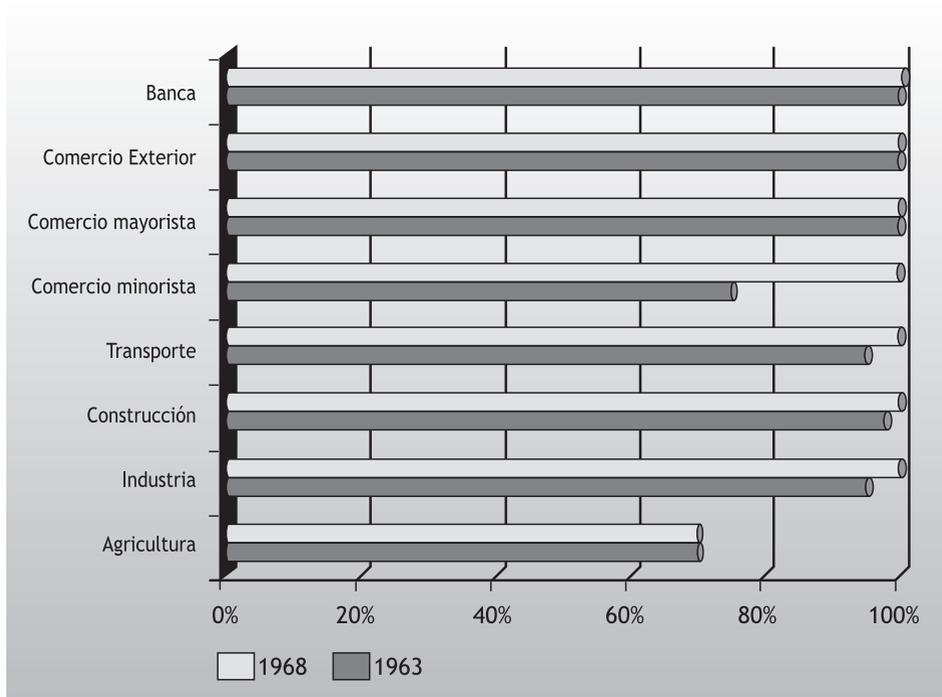
2. Un Poco de Historia: de la Ofensiva Revolucionaria al Renacimiento del Trabajo por Cuenta Propia en 1993

La denominación en **negativo** (no estatal) que se le da al sector por cuenta propia, apunta ya una de las principales características de la economía nacional y de este sector. En la economía cubana, al menos desde mediados de los años sesenta, lo estatal o el sector estatal devino en lo fundamental y decisivo a los propósitos de la construcción de un nuevo Estado y de una nueva economía, donde lo estatal o la economía estatal se convirtió en determinante, no sólo desde el aspecto económico sino también en lo ideológico, político y moralmente aceptable. La estatización de la economía cubana alcanza su punto culminante en 1968, con la Ofensiva Revolucionaria cuando se estatizaron alrededor de 58.000 negocios privados, la mayoría pequeños negocios familiares, concentrados buena parte de ellos en el sector del comercio y la gastronomía. Otras empresas estatizadas realizaban algún tipo de labor artesanal o industrial, pero en general con bajo componente tecnológico (gráfico 1). Algunas estimaciones indican que esos negocios empleaban entre tres y siete trabajadores. Si consideramos una media de cinco trabajadores por negocio, entonces el sector estatizado generaba empleo

.....

para alrededor de 300.000 personas de una población total del país que no rebasaba los seis millones.⁶

Gráfico 1
EVOLUCIÓN DE LA ESTATIZACIÓN DE LA ECONOMÍA
(% de propiedad estatal)



Fuente: Rodríguez (1990) p. 130.

Luego de este proceso, lo no estatal resultó marginal, no decisivo y por lo general, ética, moral y políticamente cuestionado.⁷ De esta forma, lo

6 Pérez (2015, p. 31) afirma que antes de 1959 “(...) las microempresas eran el 45% del tejido empresarial cubano, y se estima que las pequeñas eran el 35%”.

7 Con la Ofensiva Revolucionaria en 1968, prácticamente desaparece el sector privado en Cuba: “De todas maneras hay que decir con toda claridad —y está de más que la Revolución no anda deseosa de andarse buscando enemigos gratuitos, pero tampoco

no estatal, en términos de tamaño del sector y de su rol en la economía, se constriñó a algunos servicios de transportación y a una parte de la explotación agrícola, aunque en este último caso. Sin embargo, el sector no estatal en la agricultura cubana más bien resultó un apéndice del sector estatal, no obstante tener un rol casi decisivo en la producción de alimentos para el mercado interno.

En el sistema regulatorio cubano lo no estatal siempre jugó un rol marginal y dependiente. Desde la perspectiva institucional es vital entender esto, pues parte decisiva de la cultura económica, del modo de hacer economía y de los sistemas para manejar la economía se construyeron, casi exclusivamente, para las instituciones estatales.⁸ Sin embargo la asimilación estatal de aquellas formas no estatales, si bien en términos administrativos resultó algo relativamente rápido, en términos normativos y, en general, institucionales resultó algo mucho más complejo, tal cual se señala en Torres (2015). A esta parte formal del sector no estatal habría entonces que incorporar esa otra parte informal de la economía que acompañó siempre a la economía estatal, muy difícil de cuantificar, pero que, puede afirmarse, fue siempre muy elástica y positiva a las restricciones de la oferta estatal y que, durante mucho tiempo, estuvo en lo fundamental concentrada en un tipo de comercio que muchas veces adoptaba la forma de trueque.⁹

Las diferentes alternativas generadas desde el Estado, entre 1968 y 1978, no alcanzaron a satisfacer la demanda de diferentes servicios y productos de la población. El Decreto-Ley N°. 14 del 3 de julio de 1978, creó el trabajo por cuenta propia, legislando sobre las actividades laborales por cuenta propia a ser ejercidas por los trabajadores. Estas actividades,

puede andar con temor a buscarse los enemigos que sean necesarios—, hay que decir que no tendrán porvenir en este país ni el comercio ni el trabajo por cuenta propia ni la industria privada ni nada” (Castro, 1968).

8 Los nombres que indistintamente se han utilizado popularmente para identificar a una parte del sector no estatal son también una muestra de su posición en la sociedad, entre ellos están: economía sumergida, merolicos, trabajadores informales, cuentapropistas, autoempleados, mal necesario.

9 La implantación de un sistema de distribución de mercancías mediante la cartilla de racionamiento desde mediados de los sesenta, por el cual todos los individuos recibían los mismos productos, independientemente de su ingreso y de sus preferencias, motivó este tipo de comercio de un producto por otro producto de otro tipo, muchas veces sin que mediara arreglo monetario alguno.

luego de un breve período de expansión, languidecieron ante la falta de políticas de estímulo y el rechazo tácito a las mismas por consideraciones de índole ideo-políticas. Su renacimiento en 1993¹⁰ (Decreto-Ley N°. 141) fue la respuesta al ajuste de la producción y el empleo que la crisis había generado. Fue aceptado como un mal necesario, pero no como parte integral de una estrategia de desarrollo en la cual ocupara un espacio legítimo para contribuir a los esfuerzos de crecimiento.¹¹ Lejos de políticas para estimular e insertar virtuosamente a este sector en la dinámica de funcionamiento de la economía, las políticas diseñadas contribuyeron a marginarlo, precarizarlo e impedir su transformación cualitativa, lo que provocó el descenso de su participación en el producto (entre 1996 y 2001 la misma cayó un 40%), la concentración geográfica (sobre todo en La Habana) y la concentración en las actividades más lucrativas (gastronomía, transportistas y arrendatarios).

Esa misma política que limitó el acceso de nuevos trabajadores al sector tuvo, como contrapartida, la generación y apropiación de rentas monopólicas. En algunos segmentos de mercado el cuasi monopolio de aquellos que habían entrado primero al sector, se vio protegido por el propio Estado, algo realmente paradójico. Las barreras a la entrada que se fueron creando desde las instituciones que regulaban el sector y una política restrictiva hacia los ya establecidos, dificultó la competencia dentro del sector cuentapropista, permitiendo la acumulación de rentas no procedentes de los niveles de productividad y eficiencia. Por otra parte, la regulación excesivamente restrictiva favoreció la expansión de canales informales de suministros, parte de ellos (difícil de cuantificar) provenientes, en muchos casos, de entidades estatales lo que creó desincentivos a la mejora y la innovación.

10 En 1993 se establece quiénes pueden ser cuentapropistas: trabajadores de empresas estatales, jubilados, desempleados que reciben subvenciones del Estado y amas de casa; y en qué actividades se puede actuar: sobre todo actividades manuales, limitando el acceso a aquellas actividades que pudieran realizarle competencia al Estado y prohibiendo también que las personas con formación universitaria pudieran ejercer algún tipo de actividad derivada directamente de esa calificación.

11 Se limitan los servicios que se pueden ofrecer, se prohíben en algunas áreas geográficas, no se permite el acceso a créditos bancarios, no se pueden emplear trabajadores/as (sólo se permite el trabajo de familiares), y se aplican altas tasas impositivas a las actividades por cuenta propia, entre otros. Esta regulación determina que los costes de producción de la actividad sean asumidos por los cuentapropistas.

Dos fueron los grandes perdedores. En primer término, la dinámica de la economía nacional, pues se creó un circuito económico separado del resto de la economía, que generaba un trasvase significativo de recursos desde la economía estatal hacia la economía privada y que, unido al tipo de cambio sobrevaluado, facilitaba un arbitraje significativo hacia ese sector privado, permitiéndole la apropiación de rentas no basadas en la productividad y la eficiencia. El segundo perdedor fue la población (los consumidores) que se debatieron entre el monopolio estatal de una parte de los servicios y el monopolio que, prácticamente sin proponérselo, ejercieron una parte de los cuentapropistas sobre las actividades y los servicios más lucrativos que fueron liberados lo que les permitió a éstos ingresos muy por encima del resto de la población, aun cuando estos últimos no tuvieran una relación directa con incrementos de productividad o en productos y servicios innovadores. La reacción desde los decisores de política, ante ese sector que lograba incrementos significativos de riqueza fue la creación de más entidades de control y la fiscalización e inspección, dando así oportunidad al surgimiento y expansión de mayores niveles de corrupción.

La micro, pequeña y mediana empresa es parte del entramado de cualquier economía, por desarrollada que esta sea. Su aporte al empleo es significativo, la flexibilidad y capacidad de maniobra que le confiere a las economías –incluso a las desarrolladas– para realizar ajustes sistemáticos es incuestionable e incluso en algunas economías, este sector tiene una capacidad innovadora no despreciable.

Si bien hasta hace muy poco, el cuentapropismo en Cuba era un sector marginal, su situación ha cambiado significativamente a partir del año 2011.¹² Algo que resulta relevante para garantizar la existencia del sector cuentapropista, en el mediano y largo plazo, es que el mismo

12 De hecho el espacio ganado por algunas de las modalidades de cuentapropismo va dejando sin sentido algunas actividades como la red extra-hotelera del turismo, siempre pensada dentro del sector estatal, siempre conceptuada como una de las grandes debilidades competitivas del turismo nacional. Existen hoy en el país más de 2.000 restaurantes privados y muy probablemente la mitad o más hayan surgido a partir del 2011. De igual forma existen más de 21.000 habitaciones en renta privada, lo cual convierte al sector cuentapropista en la segunda cadena hotelera en número de habitaciones, solo aventajada por el Grupo Gaviota.

se convierte en un elemento significativo de la política de empleo del país. Ningún otro sector con tan poco capital es capaz de generar esa cantidad de empleo, algo que lo convierte en socialmente conveniente (tabla 1). Es también el sector que más crece en la ocupación femenina en los últimos años (Díaz y Echevarría, 2015). Todas estas razones objetivas dan ciertas garantías en el mediano y largo plazo para la existencia del cuentapropismo. Hoy, a primera vista, es un sector funcional a las reformas emprendidas en el 2007 y consolidadas en el 2011.

Tabla 1
EVOLUCIÓN DEL EMPLEO POR SECTOR, 2011-2014
(en miles)

SECTOR	2011	2012	2013	2014
Total ocupados	5.010,2	4.902,2	4.918,8	4.969,8
Sector Estatal	3.873,0	3.279,7	3.201,0	3.591,3
Sector no Estatal	1.137,2	1.217,9	1.291,2	1.378,5
• Cooperativas No agropecuarias	208,7	212,6	227,0 2,3	231,5 5,5
• Privados Cuentapropistas	928,5 391,5	1.005,3 404,6	1.064,2 424,3	1.147,0 483,4

Fuente: ONEI, 2014.

3. La Institucionalidad y el Cuentapropismo

La red legal moderna directamente asociada a la expansión del trabajo por cuenta propia (TCP) está contenida inicialmente en dos números extraordinarios de la Gaceta Oficial de la República de Cuba publicadas el 25 de octubre de 2010 (números 11 y 12, con fecha del 1 y 8 de octubre, respectivamente). Ellas contienen cinco decretos-leyes, un decreto, un acuerdo del Comité Ejecutivo del Consejo de Ministros y catorce resoluciones ministeriales.

Con relación al Decreto-Ley N°. 141 de 1993, la modernización de la norma legal realizada en 2011, introdujo ventajas evidentes:

- Permitió la comercialización entre cuentapropistas y entidades estatales.

- Autorizó contratar fuerza de trabajo, convirtiéndolos automáticamente en microempresarios.
- Les confirió la condición de contribuyentes y beneficiarios de la Seguridad Social.
- Autorizó el acceso al crédito bancario.
- Permitió el alquiler de locales y activos del Estado o de otros ciudadanos.
- Autorizó el ejercicio de varios oficios por una misma persona.
- Eliminó la restricción de pertenencia a un territorio para poder ejercer algún oficio en él.
- Prescindió del requisito de ser jubilado o tener algún vínculo laboral para acceder a esta forma de empleo.
- Eliminó la restricción para el alquilar total de una casa o departamento, de emplear el arriendo de habitaciones por horas y utilizar inmuebles asignados o reparados por el Estado en el último decenio.
- Permitió el arrendamiento de viviendas y vehículos a las personas que disponen de un permiso de residencia en el exterior (PRE) o a aquellos que, viviendo en Cuba, salgan del país por más de tres meses; para lo cual podrán nombrar un representante.
- Elevó la cantidad de plazas en los paladares (hasta 50 sillas), eliminó la restricción del empleo solo de familiares y la prohibición de vender productos alimenticios elaborados a base de papa, mariscos y carne de res.

A su vez, se ha creado un entorno regulatorio que rebasa esta red legal directa. Como parte de la actualización, otras medidas, como la autorización de la venta de casas, por ejemplo, permite la mejora legal de la ubicación de los negocios, mientras que la autorización de la venta de automóviles puede mejorar la dotación de los nuevos negocios. Por su parte, la política de arriendo de tierra podría facilitar el incremento de la oferta de insumos para aquellos que se dedican a los servicios de alimentación.

Una señal evidente de que la institucionalidad del sector ha cambiado hacia mayor seguridad y transparencia es la presentación a la Asamblea Nacional, en el verano del 2012, de una nueva ley tributaria que incluyó

algunas ventajas adicionales para los trabajadores por cuenta propia, ellas son:

- La disminución de la carga tributaria entre un 3% y un 7% para los tramos de mayores y menores ingresos, respectivamente.
- La disminución del tipo impositivo por la utilización de la fuerza de trabajo en el sector de trabajadores por cuenta propia, de un 25% a un 5% en un plazo de 5 años. Se mantiene la exoneración del pago de este impuesto a los trabajadores por cuenta propia, los agricultores individuales y otras personas naturales autorizadas a contratar fuerza de trabajo, que tengan contratados hasta 5 trabajadores.

A todo ello habría que añadir la legitimación ideo-política del sector, cuya mejor expresión son las propias palabras del Presidente Raúl Castro: “facilitar su gestión y no generar estigmas ni prejuicios hacia ellos y menos aún demonizarlos”, quien a su vez afirmó que “esta vez no habrá retroceso” (Castro, 2010).

Al mismo tiempo, el Lineamiento 3 esgrime que no se permitirá la concentración de la propiedad en las formas no estatales, tanto naturales como jurídicas, lo que indica que existirán de alguna manera límites en el desarrollo de estas formas de propiedad.

De lo anterior surgen dos preguntas: ¿Están identificados correctamente esos límites? ¿Permite el marco institucional generar esos límites sin otras consecuencias, sin generar contradicciones? El análisis de un grupo de restricciones importantes, derivadas tanto de la aplicación del marco regulatorio como de prácticas y culturas aprendidas, prejuicios, etc., permite esbozar algunas ideas al respecto. Las principales limitaciones en ese sentido hoy están dadas por: deficiencias en el marco legal; la ausencia de personalidad jurídica para los cuentapropistas; la inexistencia de un mercado mayorista donde puedan comprar los insumos; las limitaciones que impone la lista de actividades autorizadas a ejercer; la desinformación y el desconocimiento de la legislación; la poca efectividad (y contraproducente) de la política de acceso al crédito; y las consecuencias de la política tributaria que ha provocado elevados niveles de evasión fiscal (Pedraza, 2015) y el traspaso de la carga tributaria a los precios (Pons, 2015).

Teniendo en cuenta que estos elementos constituyen los principales incentivos externos al sector cuentapropista podemos identificar algunos

efectos adversos generados que se revelan como contradictorios, sobre todo en relación a los beneficios para la sociedad.

3.1 Deficiencias en el marco legal

Legislaciones recientes como el Código de Trabajo (2013) crean las bases para un reconocimiento mayor del sector cuentapropista desde el punto de vista legal. Los cambios más importantes estipulados en el nuevo código, relacionados con este sector, parten del reconocimiento de personas naturales en la figura de empleador, lo que permite ampliar la figura de jefes, que hasta el momento de la aprobación de la nueva norma, solo era reconocida para las entidades laborales con personalidad jurídica (Echevarría, Díaz y Romero, 2014).

Además se establecen los mecanismos mediante los cuales este sector se relacionará con el resto de sectores de la economía y se expone el proceder general de los trabajadores contratados por personas naturales ante reclamos, tanto a nivel del centro de trabajo como judicial. Se especifica que los empleadores del sector no estatal deberán regirse por las mismas regulaciones en materia de horarios de trabajo, vacaciones, licencias, etc., que el sector estatal.

Aun cuando constituyen un avance, los procedimientos establecidos son de carácter general y muy recientes, por lo que no se garantiza su cabal entendimiento y/o cumplimiento. En la práctica, los trabajadores contratados en el sector no estatal, se encuentran en desventaja ante todo lo estipulado, pues por una parte existe desconocimiento tanto de dicha legislación como de su aplicación (tanto para empleados como para empleadores), y por otro, hay varios asuntos pendientes o relacionados con otras esferas urgentes de transformaciones, que obviamente la legislación no ha tomado en cuenta.

Por ejemplo, los trabajadores por cuenta propia pueden afiliarse voluntariamente a sindicatos, que en principio defiendan y representen sus intereses. Sin embargo, las últimas resoluciones, aclaran que “esto debe estar en conformidad con los principios fundacionales de la organización, justificando así la práctica ya establecida de que los trabajadores por cuenta propia se afilien en sindicatos de su sector donde les corresponde a los empleadores estar” (Echevarría, Díaz y Romero, 2014).

La convivencia de empleados y empleadores en la misma sección sindical¹³ lacera la capacidad de exigencia o reclamo de los trabajadores contratados, al tener que exponer inconformidades delante de la persona que decide su empleo. Lo estipulado para el sector no estatal reproduce las estructuras sindicales del sector estatal, que a su vez reproduce sus propias estructuras administrativas. Esto añade mayor complejidad a los conflictos ya de por sí existentes, ante la presencia de objetivos diferentes entre empleadores y empleados.

En adición a las carencias que en términos de creatividad impone la lista de actividades autorizadas a ejercer en el sector no estatal, así como los efectos que genera en términos de subempleo, teniendo en cuenta el tipo de actividades y el elevado nivel educativo de la población cubana, está el hecho de considerar al trabajador contratado como una actividad más a ejercer. Esto genera confusiones innecesarias y equipara en un mismo nivel a dueños y empleados, cuando en la práctica el nivel de vulnerabilidad, poder e intereses son totalmente diferentes.

Los trabajadores contratados no poseen el mismo nivel de protección laboral ante la contratación, los despidos, la regularización de las jornadas laborales, las vacaciones, las injusticias cometidas, etc.,¹⁴ que los trabajadores del sector estatal. El hecho de que las relaciones contractuales aún no están sólidas, que la legislación no está del todo clara, que haya desconocimiento e inexperiencia en la manera que se procede con lo ya legislado, da margen para que la relación patronal crezca en un terreno fértil para las prácticas explotadoras capitalistas en su versión más salvaje y brutal. La depresión de los salarios en el sector estatal ampara a los dueños a comportarse de esa manera, los empodera aún más.

13 Denominación para identificar la forma mínima de organización sindical en Cuba. Un sector (Educación, Salud, etc., vinculado a las ramas de la economía) contiene varias secciones sindicales, que se agrupan, generalmente de manera homóloga a la estructura institucional (formal) vigente en el país.

14 Estas disposiciones son discrecionales, depende de la manera de actuar del dueño. Existen casos que los dueños se comportan como capitalistas puros. En otros, los dueños, debido a su formación, su experiencia previa, sus valores, su entorno, etc., actúan de manera justa, benevolente, e incluso admiten ciertos niveles de participación de los trabajadores, escuchan sus criterios y responden humanamente a situaciones imprevistas. Sin embargo, en última instancia, se imponen los criterios maximizadores de beneficios y utilidad individual. Esta experiencia está avalada por las entrevistas realizadas y la observación participante.

Esta depresión de los salarios del sector estatal, hace sumamente competitivo al sector cuentapropista, incluso para los trabajadores contratados que pueden encontrarse expuestos a los problemas de falta de protección laboral. Los ingresos obtenidos en el sector por cuenta propia superan con creces el salario medio mensual del sector estatal,¹⁵ por lo que podemos afirmar que el sector cuenta con atractivos incentivos monetarios.

Sin embargo, estos atractivos incentivos se mezclan con una cultura del trabajo adquirida en condiciones de baja eficiencia, bajo esfuerzo, insuficiente competencia y altas garantías ante el despido y las sanciones. De ahí que en muchas ocasiones no exista correspondencia entre los ingresos de los trabajadores privados (contratados mayormente) y la calidad del trabajo percibido por los clientes.¹⁶ La ausencia del dueño, por cualquier motivo, provoca que los trabajadores contratados bajen los niveles de esfuerzo ante la ausencia de monitoreo, aun cuando es probable que sus niveles de ingresos estén relacionados con las ventas en un determinado porcentaje.

La calidad *per se* de los bienes y servicios que ofrece el sector privado está aún por comprobarse en muchos casos. Es indiscutible el incremento en la provisión de bienes y servicios de distinta envergadura y su calidad. Pero la ilusión de que esos bienes y servicios sean ofertados con una calidad en correspondencia al precio final que paga el consumidor, ha minado las expectativas de muchas personas; aunque la realidad es que, generalmente, la calidad del bien o servicio supera con creces la de los bienes proveídos por el Estado. Es posible aspirar a calidades superiores de un bien o servicio a medida que el negocio privado pueda ser clasificado como de altos ingresos, y por tanto los precios que el consumidor paga sean cada vez mayores. Esos precios elevados, que afectan directamente al consumidor final, son producto tanto de las funciones

15 En una semana cualquier trabajador contratado de un negocio privado gana lo que ganaría en un mes de trabajo en el Estado, si se tiene en cuenta el salario medio mensual estatal. Aunque la Oficina Nacional de Estadísticas e Información (ONEI) no reporta los salarios de los trabajadores contratados en el sector privado, solamente los salarios en el sector estatal, es posible sostener dicha afirmación (ver Maqueira, 2015).

16 Esta percepción disminuye a medida que el negocio clasifique como de altos ingresos y teniendo en cuenta que las principales ramas pertenecen a los servicios, cuya relación directa con la población es una característica fundamental.

maximizadoras de los dueños de negocios,¹⁷ como de los incentivos externos que el marco regulatorio les ofrece.

3.2 Insumos, política tributaria, política crediticia

El sistema tributario, la ausencia de un mercado mayorista y la política de financiamiento constituyen elementos que combinados provocan efectos adversos en los consumidores cubanos. La ausencia del mercado mayorista, y por tanto su efecto en la oferta de insumos para el sector cuentapropista, impacta directamente en los consumidores. Se provoca desabastecimientos, dado que se incrementa la demanda en el mercado minorista al acudir los cuentapropistas a proveerse en este mercado. Esto eleva los precios de los bienes en el mercado minorista, agudizando la situación de escasez de los hogares cubanos. Por otra parte, esta situación lleva a que parte del acceso a los insumos se realice por vías ilegales o informales, en pos de abaratar los mismos, estableciendo redes de corrupción o sencillamente impidiendo que determinados productos salgan a la venta a la población (se desvían de los almacenes directo a los negocios).

Por su parte, Pons (2015) demuestra que el sistema tributario especial para cuentapropistas provoca dos consecuencias inmediatas. En primer lugar, la tendencia a elevar los precios vía traspaso de la carga tributaria. En segundo, la elevada evasión fiscal que resta recursos al Estado y afecta su capacidad redistributiva. Lo anterior, unido a la debilidad institucional en materia impositiva (respecto a la capacidad tanto orientadora como fiscalizadora de la Oficina Nacional de Administración Tributaria), la lista de actividades, y el no reconocimiento de la personería jurídica de los cuentapropistas, constituyen los principales límites que desde lo legislativo se imponen al crecimiento del sector.

La política crediticia presenta también algunos problemas tanto en el diseño como en la implementación. León y Pajón (2015) exponen las regu-

17 En un estudio cualitativo realizado entre los meses de marzo y mayo del presente año a varios cuentapropistas mediante el método de entrevista estructurada, ante la pregunta referida a la función optimizadora del negocio, las personas eligieron como la función principal obtener la mayor cantidad de ingresos después de descontar sus costos e impuestos. Solo en algunos casos, esta opción se combinó con la provisión de un mejor bien o servicio a la población (Maqueira, 2015).

laciones que definen el marco legal de los trabajadores por cuenta propia, y del sector no estatal en general, como nuevos sujetos de crédito, así como los efectos limitados de la política en el sector no estatal, sus causas y desafíos. Se puede observar que el crecimiento del trabajo por cuenta propia ha estado ajeno al crecimiento del otorgamiento de créditos. Los autores sostienen que la política crediticia no ha sido atractiva para los cuentapropistas. Entre las principales causas destacan:

- i. El beneficiario del crédito (trabajadores por cuenta propia en este caso) debe estar operando para acceder al mismo,¹⁸ por tanto el grupo elegible son, en definitiva, aquellos que ya han accedido a alguna otra fuente de financiamiento (interna, ahorros privados, préstamos familiares, préstamos de individuos que lucran sin autorización por esta vía, remesas, etc.)
- ii. Las garantías exigidas¹⁹ y la actitud en cuanto al riesgo de muchos de los bancos implicados en la puesta en marcha del proceso de otorgamiento de créditos.
- iii. Normas homogéneas, que no consideran el grado de heterogeneidad dentro del sector cuentapropista.
- iv. El escrutinio al que son sometidos los agentes ante el inicio de un proceso de otorgamiento de crédito. Esto conlleva a una revisión exhaustiva de la actividad del emprendimiento, sus cuentas, balances, etc., por lo que teniendo en cuenta lo antes mencionado sobre la evasión fiscal que provoca el régimen tributario, constituye un desincentivo claro a esta opción de financiamiento.

En síntesis, la política crediticia del sector estatal para el sector cuentapropista, provoca la búsqueda de otras fuentes de financiamiento, endógenas o informales. Las fuentes principales radican en préstamos de privados (familia, amigos o garroteros²⁰), ahorro personal o familiar,

18 Uno de los requisitos es presentar la licencia de operaciones del trabajador por cuenta propia, que emite la autoridad correspondiente. Ver el resto de los requisitos en León y Pajón (2015).

19 León y Pajón (2015).

20 Referido a individuos que prestan dinero para cualquier actividad a otros individuos, fuera de los marcos legales, cobrando tasas de intereses excesivas a los prestatarios, y tomando represalias, en muchos casos violentas, ante la incapacidad de pago de sus clientes.

remesas, venta de activos, entre otros, cuya premura por recuperar la inversión o las condiciones impuestas por los préstamos privados o extranjeros, ejercen presión al alza sobre los precios. Además, es excluyente, de modo que aparta a aquellos sectores marginados que no cuentan con recursos para emprender una iniciativa privada; afianza por tanto a los sectores que sí poseen dichos recursos, empoderando a un estrato específico dentro del conjunto potencial de cuentapropistas. Lo anterior, constriñe la competencia y consolida una tendencia colusiva que de por sí presenta el mercado cubano en distintas actividades, con sus consecuencias sobre precios y comportamientos que afectan al consumidor.

4. Las Cooperativas Industriales y de Servicios

Si se hiciera un poco de historia, habría que admitir que el cooperativismo en Cuba no gozaba de una fuerte tradición antes de 1959. De la misma forma la historia de las cooperativas posterior a la Revolución podría sintetizarse en algunas características que ayudarían a entender el actual proceso. En ese sentido, es importante destacar que desde un inicio fueron concebidas desde el Estado; creadas a partir de la experiencia soviética; circunscritas exclusivamente al sector agropecuario, siempre como alternativa al campesino privado o mejor aún como una forma de socializar la propiedad privada agrícola; funcionales a un modelo político de manejo de la sociedad por un Estado altamente centralista; ideales para ejercer el control (económico y político) que el Estado necesitaba; y con poca o ninguna autonomía. El nombre de la institución creada para manejar este proceso, la Asociación Nacional de Agricultores Pequeños, de hecho no hace explícito el rol de las cooperativas en la agricultura cubana.

A inicios de los noventa y como alternativa a la incapacidad para mantener centenares de empresas agropecuarias ineficientes e improductivas, se tomó la decisión de convertir a la mayoría de las empresas estatales agropecuarias en Uniones Básicas de Producción Cooperativas. Estas nuevas cooperativas, nacidas con fórceps, han transitado por un camino de más penas que glorias, y se ubican por debajo de la media de los rendimientos y la productividad del sector privado campesino y de las cooperativas agropecuarias.

4.1 Las cooperativas industriales y de servicios en la etapa actual de la reforma

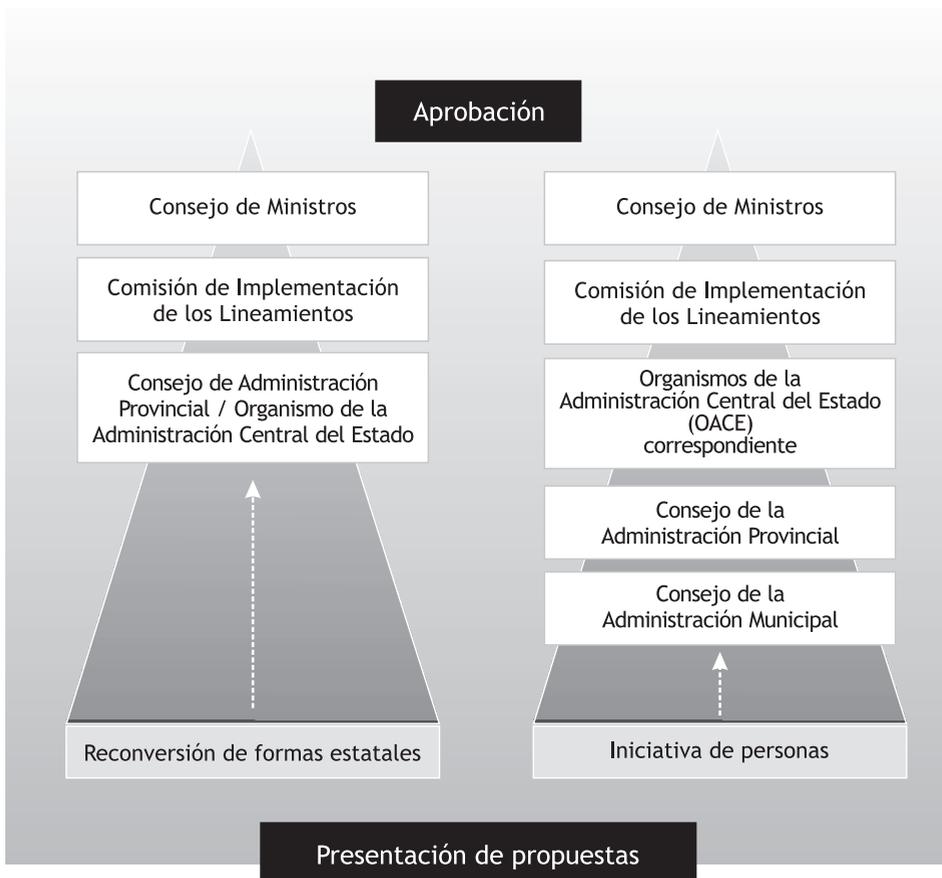
La decisión de crear cooperativas fuera del sector agropecuario constituyó uno de los aspectos más revolucionarios del actual proceso de transformaciones. Por un lado, significó el reconocimiento de la necesidad de derivar una parte de la actividad productiva y de servicios en manos del Estado hacia formas de gestión no estatales, constituyendo de facto un impulso al crecimiento del sector no estatal. Por otro, fue la respuesta institucional socialista a una posible mayor expansión del sector del trabajo por cuenta propia.²¹ Estas nuevas cooperativas tienen dos fuentes originarias, la iniciativa individual o colectiva para crear un nuevo negocio y la reconversión de negocios de propiedad estatal gerenciados por el Estado, en negocios de propiedad estatal gestionados de forma colectiva.

Se ha señalado la excesiva burocracia del proceso de constitución y aprobación de cooperativas, así como el carácter discrecional de su formación, entre los factores que limitan la velocidad de su creación, junto al hecho de que los Ministerios de los sectores en los que van a operar estas cooperativas deben dar el visto bueno para su creación. Ello genera conflictos de intereses entre el regulador y la nueva entidad que debe surgir.

La figura 1 representa el proceso de surgimiento de las cooperativas industriales y de servicios, que como se puede apreciar es diferenciado según el origen de la cooperativa, y según la actividad a la que se dedicará (en la etapa donde las propuestas pasan a los Organismos de la Administración Central del Estado, OACE). En la figura no se presenta la fase de inscripción en el registro mercantil de la cooperativa, una vez ha sido aprobada por el Consejo de Ministros. Además, en La Habana el procedimiento es diferente, pues es el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social el encargado a nivel municipal de recibir las propuestas.

21 Castro (2013) plantea: “El incremento del sector no estatal de la economía, lejos de significar una supuesta privatización de la propiedad social, como afirman algunos teóricos, está llamado a convertirse en un factor facilitador para la construcción del socialismo en Cuba, ya que permitirá al Estado concentrarse en la elevación de la eficiencia de los medios fundamentales de producción, propiedad de todo el pueblo y desprenderse de la administración de actividades no estratégicas para el país”.

Figura 1
PROCESO FORMAL PARA LA CREACIÓN DE LAS COOPERATIVAS
INDUSTRIALES Y DE SERVICIOS



Fuente: elaborado a partir de Gaceta Oficial N°. 53 y Piñeiro (2014).

El régimen jurídico que ampara estas nuevas cooperativas abarca las siguientes leyes y decretos leyes:

- Decreto-Ley N°. 305 (CE) - De las cooperativas no agropecuarias.
- Decreto Ley N°. 306 (CE) - Del régimen especial de seguridad social de los socios de las cooperativas no agropecuarias.

- Decreto N°. 309 (CM) - Reglamento de las cooperativas no agropecuarias de primer grado.
- Resolución N°. 427/2012 (MFP) - Régimen económico.
- Resolución N°. 570/2012 (MEP) - Proceso de licitación.
- Ley N°. 113 (ANPP) - Del sistema tributario.
- Otras regulaciones - Procedimientos establecidos por cada organismo.

A diferencia de los trabajadores por cuenta propia las actividades autorizadas a ejercer por las cooperativas industriales y de servicios no figuran en un listado. Hasta finales del mes de mayo del 2015 se ha autorizado la creación de 498 cooperativas, de las cuales 347 están funcionando (tabla 2).

El 88% de las cooperativas que están funcionando se concentra en tres sectores: Comercio, Gastronomía y Servicios Técnicos y Personales (59%); Construcción (19%); e Industria (10%). Más del 70% están ubicadas en La Habana, Artemisa y Matanzas. Alrededor del 70% son inducidas desde el propio Estado, o sea, son empresas estatales cooperativizadas (Murillo 2015).

Las principales medidas que conforman el marco regulatorio de las cooperativas, constituyen incentivos externos indispensables que las posicionan ventajosamente (desde la perspectiva legal y regulatoria), respecto a los cuentapropistas. En síntesis las más relevantes son:

- i. Personalidad jurídica.
- ii. Posibilidad de realizar importaciones y exportaciones, vía instituciones estatales.
- iii. Posibilidad de acceso a insumos proveídos por el Estado con un 20% de descuento en relación a precios minoristas. En algunos casos de reconversión estatal, continuarán recibiendo los insumos mediante el plan,²² manteniendo dicho descuento.
- iv. Aquellas que se comprometan a reparar las instituciones estatales arrendadas en el primer año de funcionamiento recibirán una exención del pago por este concepto por un año, y por una sola vez.

22 Esto es, seguirán sujetas a un proceso de planificación anual de sus suministros, los cuales serán suministrados por una empresa estatal.

Tabla 2
NÚMERO DE COOPERATIVAS INDUSTRIALES Y DE SERVICIOS
APROBADAS A MAYO 2015
(número y %)

	Actividad	Número de cooperativas	%
1	Gastronomía	213	42,9
2	Comercio minorista de productos agropecuarios	101	20,3
3	Construcción y producción de materiales de construcción	68	13,7
4	Servicios personales y técnicos	32	6,4
5	Comercialización de aves	17	3,4
6	Recuperación de desechos	15	3,0
7	Transporte de carga y servicios al transporte	11	2,2
8	Producción y reparación de muebles, cerámica, confecciones textiles, clavos de herrería, calzado, talabartería y plásticos	11	2,2
9	Transporte de pasajeros	6	1,2
10	Servicios contables	6	1,2
11	Producción y servicios decorativos	5	1,0
12	Servicios de energía	5	1,0
13	Producción de alimentos y bebidas	3	0,6
14	Servicios técnicos de mantenimiento y reparación de equipos	3	0,6
15	Impresiones gráficas, decoración e interiorismo	2	0,2
	Total	498	100,0

Fuente: Piñeiro (2015).

No obstante las ventajas legales en relación al cuentapropismo, Mesa (2015) señala que en relación a la figura de la cooperativa “(...) la legislación que la regula en Cuba es, ambigua, omisa y poco coherente, lo que puede incidir en su funcionamiento y, en consecuencia, distorsionar la esencia de la figura en cuestión”, razón por la cual sustenta la nece-

sidad de la creación de un nuevo cuerpo legal legislativo para el sector cooperativo cubano.

Por otra parte, las cooperativas poseen un régimen tributario especial, que incluyen los mismos tributos que los correspondientes a los trabajadores por cuenta propia pero en condiciones más favorables.²³ Estas condiciones son: (i) 5% menos de contribución a la seguridad social; (ii) reconocimiento del 100% de los gastos deducibles al impuesto sobre utilidades, con obligación de justificar solo el 60%; (iii) una escala diferenciada (del 10 al 45%) para los impuestos sobre utilidades más una exención igual al salario medio de la provincia multiplicado por el número de socios, adicional a los 10.000 pesos que considera la Ley Tributaria; (iv) una exención de los primeros tres meses del pago de los impuestos, entre otros elementos especificados en la Ley. No hay variación en cuanto a las normas y cuantías por el uso de la fuerza de trabajo contratada.

En relación a la política crediticia, las Cooperativas pueden recibir créditos bancarios para financiar: (i) capital de trabajo inicial; (ii) capital de trabajo para la realización de las operaciones corrientes una vez que comiencen a operar; y (iii) inversiones. A su vez, para apoyar financieramente y facilitar el acceso al crédito a las cooperativas, se han establecido condiciones preferenciales de tasas de interés (2,5% al 6,5% para créditos pagaderos desde tres meses a seis años) para los créditos que se otorguen dentro de los dos primeros años siguientes a su constitución.

Además, en algunos casos (especialmente en cooperativas de transporte), el Gobierno ha otorgado facilidades de pago de entre cinco y diez años para el arriendo de locales y de vehículos. Hasta agosto de 2015, el Banco Central de Cuba había concedido 91 créditos para las cooperativas no agropecuarias, fundamentalmente para capital de trabajo inicial.²⁴

23 Es decir se acogen a la Ley Nº. 113 del Sistema Tributario, con las modificaciones del régimen especial que dicta la Resolución Nº. 427 del Ministerio de Finanzas y Precios, incluida en la Gaceta Oficial Nº. 53.

24 No obstante estas resoluciones, es decisivo entender que las cooperativas siguen siendo consideradas como un experimento, con las implicaciones negativas que ello tiene para la expansión y consolidación de ese sector.

4.2 Aciertos y obstáculos en la expansión y desarrollo de las cooperativas industriales y de servicios

En la actualidad, las cooperativas que han surgido se están consolidando y enfrentándose a nuevos modelos de gestión y nuevas dificultades. Su expansión se ha producido, fundamentalmente, a expensas del propio sector estatal. De hecho la decisión de convertir en cooperativas a prácticamente la totalidad de la gastronomía estatal (más de 12.000 establecimientos) en los próximos años es una garantía de esa expansión. En la historia económica reciente del país es la primera vez que se produce una masiva retirada del Estado de un sector de actividad económica, si bien es cierto que permanece en sus manos la propiedad sobre los inmuebles, identificados como medios de producción fundamentales.

El hecho de que el Estado está priorizando la creación de cooperativas de origen inducido, en detrimento de la creación de aquellas por iniciativa individual o colectiva de las personas, ha provocado no pocos sinsabores. El Estado está utilizando (quizás basado en el carácter experimental que se le ha otorgado a esta primera etapa) de manera discrecional la normativa aprobada para priorizar las actividades que le interesa no seguir acometiendo, garantizando, al mismo tiempo, cumplir con generar opciones para los trabajadores que más tarde o más temprano pueden quedar disponibles o desempleados, por el proceso de reducción de puestos estatales que se lleva a cabo desde 2011. A esto se suma que las cooperativas, por iniciativa de un grupo de personas, han presentado propuestas más complejas, que involucran en gran medida a profesionales. Esto contribuye a la ya deteriorada situación de la distribución de la fuerza de trabajo calificada y a su migración hacia sectores más atractivos, con serias afectaciones, en particular, al sector estatal.

Esta situación estimula la pérdida de confianza en aquellos que por propia voluntad, y dados los incentivos ofrecidos, han decidido formar una cooperativa industrial o de servicio, y cuestiona la prioridad real que el Estado dice otorgar a esta forma. Esta pérdida de confianza a su vez, provoca desmotivación, malestar y lacera el apoyo a la reforma,

.....

cuestión que no es conveniente teniendo en cuenta la incertidumbre existente al respecto, debido al retroceso en el proceso de apertura a distintas formas de organización de la producción que se experimentó a finales de los años noventa. Lo que está sucediendo, es que las iniciativas de origen privado han recurrido a otras alternativas para comenzar sus actividades,²⁵ como la petición de varias licencias para convertirse en trabajadores por cuenta propia (donde ha sido posible) y luego trabajar de manera asociada. En otros casos están sencillamente operando sin los permisos correspondientes. Emerge, entonces, una interrogante crucial que no tiene respuesta inmediata, ¿cómo revertir esta situación, una vez que los proyectos están operando como pequeños negocios privados asociados y en la informalidad?

Otros impactos de la expansión de estas formas organizativas son también relevantes. Por un lado, se incrementan las relaciones de mercado y disminuye el control estatal sobre precios y servicios muy controlados durante más de 40 años. Con el traspaso al sector cooperativo de alrededor de 9.000 establecimientos estatales se incrementa en al menos 80.000 personas la cantidad de trabajadores en el sector no estatal, que ya alcanza más de millón y medio de personas de forma directa (27% de la fuerza de trabajo existente en 2014).²⁶

El dinamismo que puede causar la expansión de las formas no estatales a las relaciones de mercado horizontales, entre las diferentes formas estatales y entre las propias formas no estatales, constituye una oportunidad que también se ha visto frenada. En pocas ocasiones las cooperativas logran contratar servicios de los trabajadores por cuenta propia, pues estos no están de acuerdo en la forma de pago establecida entre ambas organizaciones (cheque bancario) y exigen el pago en efectivo. Uno de los principales motivos radica en la mayor transparencia que estos mecanismos bancarios proporcionan, la cual no es conveniente para los cuentapropistas, dados los desincentivos tributarios mencionados y la tendencia a la sub-declaración. Lo anterior incrementa los costos de transacción de las cooperativas y las limitan en sus opciones, muchas veces escasas, para el acceso, particularmente, a servicios. Lograr que por

25 En ocasiones inducidas por los propios responsables, en los distintos niveles, de acompañar el proceso de formación y creación de las mismas.

26 Cálculos de los autores a partir de ONEI (2014).

ejemplo, las cooperativas agropecuarias y los productores independientes tengan fluidas relaciones con las cooperativas industriales y de servicios que así lo requieran, eliminaría los intermediarios, con las respectivas ganancias que eso conlleva en términos de precios intermedios y finales.

Con las empresas estatales las relaciones fluyen, siempre que las mismas actúen como clientes. Sobrados ejemplos hay de ello, sobre todo en el sector de la construcción, servicios de mantenimiento, asesorías contables, reparaciones del parque automotor,²⁷ etc. Sin embargo, no sucede lo mismo cuando le toca al Estado el rol de proveedor de bienes y servicios al sector no estatal. En las relaciones con las cooperativas industriales y de servicios, está establecida la posibilidad de realizar contratos no solo con empresas estatales que venden productos finales listos para el consumo, sino con entidades estatales que suministran insumos a empresas que se han convertido en cooperativas. La negativa de las empresas estatales a proveer bienes y servicios, conlleva a la adopción de medidas alternativas por parte de las cooperativas, que implican incrementos en sus costos de transacción y sus gastos, así como frenos en el pleno uso de sus facultades como entidad jurídica, por ejemplo en el manejo de sus recursos financieros bancarios. Las principales razones esgrimidas por parte de las entidades estatales se pueden resumir en: (i) el desconocimiento de la posibilidad de venderle a las cooperativas y la manera de hacerlo; (ii) los precios a los cuales les venderían el producto (por problemas con las fichas de costos y las distorsiones que imprime el sistema cambiario); (iii) la negativa de la personalidad jurídica de las cooperativas; (iv) la prioridad otorgada a otras empresas estatales; y (v) el temor a represalias y sanciones. Sin la superación de esas barreras no será posible establecer relaciones de mercado eficientes entre los agentes económicos que propicien la creación de estructuras de mercado más competitivas, lo que debería incidir en el control de los precios e incentivar la producción en aras de incrementar la oferta.

Por otro lado, es de esperar que se creen presiones significativas sobre la oferta de insumos y posibles brotes inflacionarios en el corto plazo. Tam-

27 Una de las principales cooperativas no agropecuarias, que la prensa ha divulgado como exitosa, se dedica precisamente a la reconstrucción de vehículos, y entre sus principales clientes figuran empresas estatales de salud pública y la empresa de telecomunicaciones de Cuba (ETECSA).

bién es posible generar una nueva dinámica del mercado de créditos, una de las vías que las nuevas cooperativas tendrán para disponer de capital de trabajo, dinamizando de esta forma el sector bancario. En la práctica, el proceso de otorgamiento de créditos no se ha llevado a cabo con fluidez, aun cuando muchas de las cooperativas lo han solicitado. Esto genera algunas consecuencias negativas inmediatas, especialmente para aquellas cooperativas que surgen de la reconversión estatal, que es de esperarse que se superen y las cooperativas logren sortear exitosamente las trabas de la implementación de la política de crédito.

Cuando el Estado decide inducir una cooperativa, en alguno de sus locales y actividades, la mayoría de los trabajadores deciden cooperativizarse ante la falta de opciones y el peligro de quedar disponibles. Estos trabajadores deberán aportar una cantidad monetaria acordada, que depende de las necesidades de inversión o los requerimientos mínimos de capital de trabajo para que el emprendimiento funcione. Muchos trabajadores no poseen los recursos para eso, o deciden no invertirlos en la cooperativa, pues no están del todo convencidos del éxito de la nueva forma de organización, por tanto se han definido métodos de distribución de utilidades que benefician a los que se decidieron a aportar el capital (o la mayor parte de este) para la creación de la cooperativa, y que en muchos casos son los miembros del consejo de dirección de la cooperativa. Estos métodos de distribución son definidos por los propios accionistas e informados a los trabajadores, y dicha estructura se reproduce posteriormente en la toma de decisiones.

Evidentemente se trata de un acuerdo tácito entre los socios, ya que legalmente se establece que los aportes para el capital de trabajo de los socios no pueden interferir en sus derechos de elección de sus representantes mediante voto secreto, ni en la máxima de una persona un voto, ni en la adopción de sistemas de distribución de utilidades que atenten contra los principios cooperativos (según el aporte del trabajo, no del capital). Habría que ver si estos métodos se mantienen luego de que los socios que invirtieron recuperen la inversión, o si se prolonga en el tiempo, una vez que la dinámica que se genera los lleve a actuar como una empresa de accionistas; y en ese sentido, si el resto de socios que no aportaron capital, están en la capacidad de exigir sus derechos como miembros de la cooperativa. Es por eso que en estos casos, lo ideal es acceder a un financiamiento externo, de ahí

la importancia que la política de otorgamiento de créditos funcione eficientemente.

La mutación de empresa estatal hacia empresa cooperativa ha encontrado resistencias, falta de preparación y también falta de condiciones. Así en el sector de la gastronomía, la reproducción de patrones de antiguos comportamientos y la poca seguridad en el aprovisionamiento desde el Estado comienzan a ser factores decisivos en la sobrevivencia de estos nuevos actores. La cultura cooperativa no se adquiere mediante decretos, se necesita educación, preparación, capacitación e información al respecto. Muchos años con un estilo de dirección vertical, orientado a las tareas, que relega la participación obrera, no son posibles de borrar de un plumazo. El cambio de mentalidades y saberes, requiere tiempo y preparación, elementos que por la premura de las medidas no han tenido el rol que deberían en la creación de las cooperativas.

La extensión de las cooperativas hacia segmentos económicos de mayor significación, complejidad tecnológica, y valor agregado no parece estar aún en la agenda de las transformaciones. No obstante el hecho de tener personería jurídica, de al menos en teoría poder importar (siempre a través de alguna empresa estatal) y de poder excepcionalmente, y aprobados por el Estado, establecer negocios con inversionistas extranjeros e incluso invertir en la Zona Especial de Desarrollo del Mariel, constituye también una novedad en términos regulatorios. Por otra parte, también es posible esperar de dicha expansión, en el mediano plazo, presiones muy fuertes sobre la planificación estatal, todavía centralizada y rígida, y sobre el sistema de comercio exterior cubano, también gestionado de forma altamente centralizada.

Las percepciones sobre esta nueva etapa del desarrollo de las cooperativas son mixtas. Desde el punto de vista de la población pueden sintetizarse en:

- Vía de obtención de mayores ingresos.
- Espacio alternativo al empleo estatal, que generalmente resulta mal remunerado.
- Menos cuestionado ideológica y políticamente que el cuentapropismo.
- Forma camuflada de ejercer y desarrollar un negocio privado.

Por su parte, para el Estado la expansión de las cooperativas a sectores de la manufactura y los servicios resulta:

- Funcional al propósito de cambio.
- Necesario para el despegue económico.
- Conveniente para el equilibrio político.
- Fácil para el control.

Más allá de las percepciones, el surgimiento y expansión de las cooperativas en Cuba hoy está condicionados por lo que podríamos llamar el “circulo vicioso del contexto”, esto es, una debilidad institucional e incoherencia regulatoria; relativa desconfianza desde el propio Estado; incertidumbre sobre su futuro (afinidad o no con la política real); y el carácter experimental de su existencia, lo que refuerza un sentimiento de incertidumbre elevado por parte de los posibles cooperativistas, arriesgando los objetivos que con el fomento y expansión de las mismas se persiguen e impidiendo el desarrollo de estas como formas genuinamente más socializadas. Por otra parte, como ya se evidencia, las nuevas cooperativas (y también las del sector agropecuario) deben enfrentar y sortear con éxito la existencia de un tejido empresarial y productivo débil y con muchos nichos vacíos que encarecen sus costos y entorpecen su expansión.

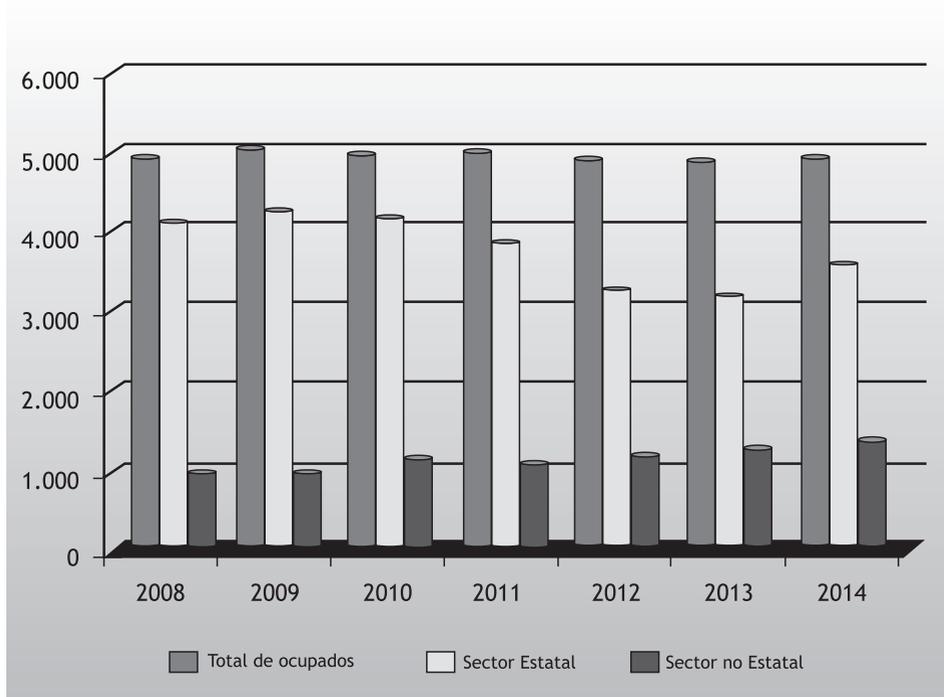
5. Cooperativas Manufactureras y de Servicios y Sector Cuentapropista: Desafíos Compartidos

La cautelosa apertura a un limitado sector cuentapropista y cooperativo, ha tenido como primer resultado un impacto relativamente significativo en la estructura del empleo (gráfico 2). Los datos revelan algunas nuevas características de la economía nacional referente al empleo:

- i. Los ocupados totales fluctúan en torno a los cinco millones de personas y al parecer no crecerán muy por encima de ese techo en los próximos años.
- ii. El sector estatal sigue siendo determinante en la ocupación total, pero ha retrocedido en los últimos dos años perdiendo 911.000 ocupados desde 2008.

iii. En el no estatal los ocupados crecieron en 740.300 personas, dentro de este sector, el mayor crecimiento (90% entre 2008 y 2014) se produjo en los trabajadores privados que representan el 83% del total de trabajadores no estatales en el 2014 (gráfico 3).

Gráfico 2
EVOLUCIÓN DEL EMPLEO TOTAL, 2008-2014
 (en miles de ocupados)

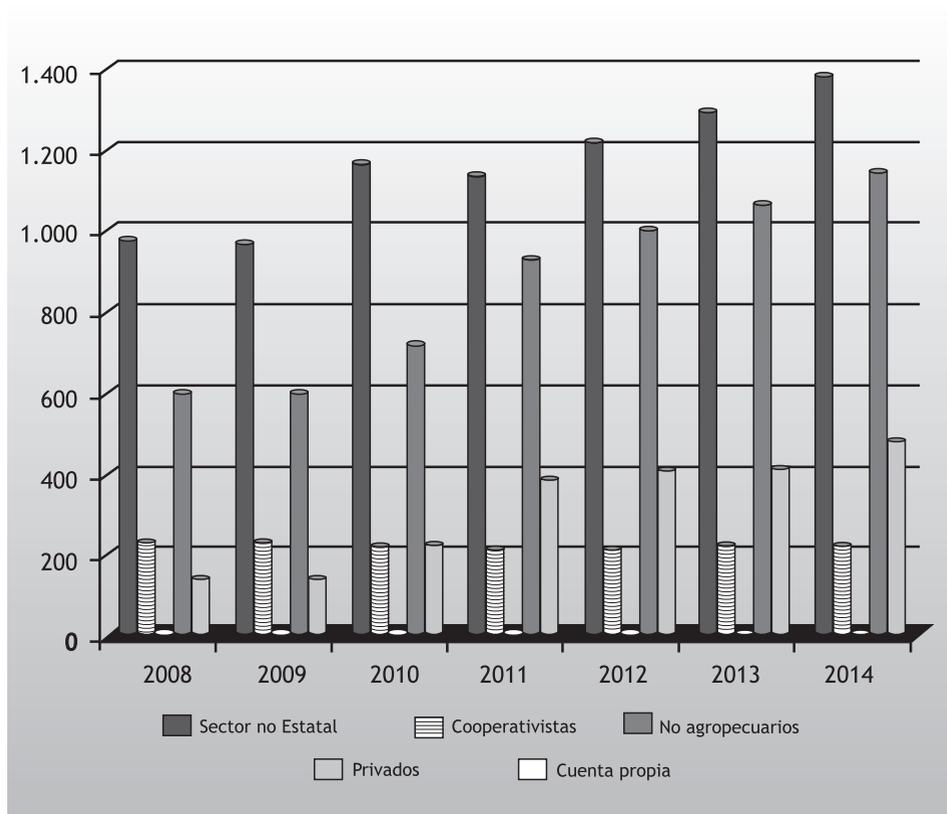


Fuente: ONEI, 2010 y 2014.

Algunos factores generan incertidumbres sobre el futuro de estos pequeños negocios, cooperativos y privados. Entre ellos cabe destacar: (i) la concepción de limitar o circunscribir las actividades que pueden realizar, tanto el sector cuentapropista como el cooperativo a un grupo de oficios,²⁸ casi todos de muy bajo contenido tecnológico y en la mayo-

28 El primero debido a la “lista” de actividades autorizadas a ejercer y el segundo

Gráfico 3
EVOLUCIÓN DEL EMPLEO EN EL SECTOR NO ESTATAL, 2008-2014
 (en miles de ocupados)



Fuente: ONEI, 2010 y 2014.

ría de baja productividad; (ii) un sistema fiscal eminentemente recaudatorio que no resulta promotor del empleo y los nuevos negocios; (iii) la imposibilidad de acceder a sistemas de aprovisionamiento eficaces y relativamente baratos; (iv) la imposibilidad de realizar operaciones de importación y exportación de forma directa; (v) una presión sistemática de entidades supervisoras (inspectores, etc.) donde la excesiva regula-

mediante la aprobación discrecional de las instituciones encargadas del proceso.

ción y discrecionalidad deja margen a la corrupción; (vi) el tratamiento histórico a las formas no estatales, la percepción de que aun las medidas son temporales y que, en cualquier momento, los cambios pueden ser revertidos. Lo anterior pone en cuestionamiento la real inclusión funcional de estas formas de organización, dentro del nuevo modelo económico cubano, no obstante la afirmación oficial de que “el incremento del sector no estatal de la economía, lejos de significar una supuesta privatización de la propiedad social, como afirman algunos teóricos, está llamado a convertirse en un factor facilitador para la construcción del socialismo en Cuba, ya que permitirá al Estado concentrarse en la elevación de la eficiencia de los medios fundamentales de producción, propiedad de todo el pueblo y desprenderse de la administración de actividades no estratégicas para el país” (Castro, 2010).

Este esfuerzo de asimilación desde el ámbito político debe corresponderse entonces con un marco institucional que de forma efectiva facilite dicha inclusión. Sin embargo, todavía es posible apreciar, tal y cual se ha evidenciado a lo largo de este capítulo, incoherencias entre aquel propósito y el diseño institucional, muchas de ellas fundadas en la natural resistencia a procesos de cambio. En tal sentido cabe indicar que esas resistencias provienen de dos fuentes principales: (i) los posibles perdedores (dentro de los cuales se encuentra una parte de la propia burocracia estatal); y (ii) valores y creencias por más de cincuenta años aceptados por los ciudadanos, sustentados en una economía con pleno empleo, subsidios generalizados y apenas presencia de relaciones monetario-mercantiles (Alonso y Vidal, 2014).

La construcción de ese nuevo marco institucional que permita incorporar de manera funcional y positiva las nuevas formas de organización de la producción se convierte también en una necesidad política que evite salidas individuales, fuerzas centrípetas que presionen la estructura económica hacia la disfuncionalidad y reduzcan la incertidumbre con que crecientes sectores de la población perciben el futuro. Cincuenta y seis años de mejora social, la generación de una población con relativamente altos niveles de instrucción (aunque con déficits en habilidades), opera como una fortaleza que, bien aprovechada, puede hacer ese proceso de construcción institucional menos costoso y, en el caso del sector no estatal, debe facilitar una integración con ganancias de productividad y eficiencia para todo el nuevo sistema económico en gestación.

Bibliografía

- Alonso, J. A. y C. Garcimartín (2008): *Acción colectiva y desarrollo. El papel de las instituciones*, Editorial Complutense, Madrid.
- Alonso, J. A. y P. Vidal (eds.) (2013): *¿Quo vadis Cuba?: La incierta senda de las reformas*, Editorial Catarata, Madrid.
- Alonso, J. A. y P. Vidal (2013): “Reglas, incentivos e instituciones”, en Alonso, J.A. y P. Vidal (eds.): *¿Quo vadis Cuba?: La incierta senda de las reformas*, Editorial Catarata, Madrid.
- Bergara, M. (2003): *Las reglas del juego en Uruguay. El entorno institucional y los problemas económicos*, Ediciones Trilce, Montevideo.
- Bowles, S. (2004): *Microeconomics. Behaviour, Institutions and Evolution*, Princeton University Press.
- Castro, F. (1968): Discurso pronunciado el 13 de marzo de 1968, Departamento de versiones taquigráficas del Gobierno Revolucionario, disponible en www.cuba.cu/gobierno/discursos/1968/esp/f130368e.html
- Castro, R. (2011): “Informe central al VI Congreso del Partido Comunista de Cuba”, en Cubadebate, disponible en HYPERLINK <http://www.cubadebate.cu/opinion/2011/04/16/textointegro-%20del-informe-central-al-vi-congreso-del-pcc/> <<http://www.cubadebate.cu/opinion/2011/04/16/textointegro-del-informe-central-al-vi-congreso-del-pcc/>>
- Castro, R. (2010): Periódico *Granma*, 20 de diciembre, La Habana.
- Colectivo de Autores (2014): *Economía Cubana: Transformaciones y Desafíos*, Ciencias Sociales, La Habana.
- Díaz ,I. y D. Echevarría (2015): “Mujeres emprendedoras en Cuba: análisis imprescindible”, en Torres, R. y O. Pérez (comp.): *Miradas a la economía cubana. Análisis del sector no estatal*, Centro de Estudios de la Economía Cubana, Editorial Camino, La Habana.
- Echevarría, D., I. Díaz y M. Romero (2014): “Política de empleo en Cuba 2008-2014: desafíos a la equidad en Artemisa”, en Colectivo de Autores, *Economía Cubana: Transformaciones y Desafíos*, Ciencias Sociales, La Habana.
- Gaceta Oficial (2012): *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, Nº. 12, Edición Extraordinaria, 8 de octubre, La Habana.
-

- Laffont, J. y D. Martimort (2002): *The Theory of Incentives. The Principal-Agent Model*, Princenton University Press, New Jersey.
- León, J. y D. Pajón (2015): "Nuevos actores y nuevas políticas en Cuba: el rol del financiamiento en el proceso de reforma", ponencia presentada en Latin American Studies Association, San Juan, Puerto Rico.
- Maqueira, A. (2015): "Formas de organización de la producción en la reforma económica en Cuba. El papel de los sistemas de incentivos generados y su rol en el sistema social cubano", Tesis de Maestría, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Quito, Ecuador.
- Mesa, N. (2015): "Cooperativas no agropecuarias: razones para un nuevo cuerpo legal cooperativo en Cuba", en Torres, R. y O. Pérez (comp.): *Miradas a la economía cubana. Análisis del sector no estatal*, Centro de Estudios de la Economía Cubana, Editorial Camino, La Habana.
- Montuschi, L. (2011): "El problema de los incentivos. Lo económico vs. lo ético", Documentos de Trabajo del CEMA, Buenos Aires.
- Murillo, M. (2015): "Intervención en el Consejo de Ministros, 1 de junio", en Cubadebate, disponible en <<http://cubadebate.cu/noticias/2015/06/01/cooperativas-sistem...ra-d-la-reciente-reunión-del-consejo-ministros-#>>
- ONEI (2014): *Anuario Estadístico de Cuba*, Oficina Nacional de Estadísticas e Información, La Habana.
- ONEI (2008): *Anuario Estadístico de Cuba*, Oficina Nacional de Estadísticas e Información, La Habana.
- Pedraza, L. (2015): "Informe de liquidación del Presupuesto del Estado del año 2014", Sesión plenaria de la Asamblea Nacional del Poder Popular, en Cubadebate, La Habana.
- Pérez, O. (2015): "PYMES en Cuba: utopía o realidad necesaria", en Torres, R. y O. Pérez (comp.): *Miradas a la economía cubana. Análisis del sector no estatal*, Centro de Estudios de la Economía Cubana, Editorial Camino, La Habana.
- Piñero, C. (2015): "Nuevas cooperativas cubanas: logros y dificultades", en Torres, R. y O. Pérez (comp.): *Miradas a la economía cubana. Análisis del sector no estatal*, Centro de Estudios de la Economía Cubana, Editorial Camino, La Habana.
- Piñero, C. (2014): "Cooperativas no agropecuarias en La Habana. Diagnóstico preliminar", en Colectivo de Autores, *Economía Cubana: Transformaciones y Desafíos*, Ciencias Sociales, La Habana.

- Pons, S. (2015): “Dilemas del régimen tributario para cuentapropistas”, disponible en <<http://cubayeconomia.blogspot.com/2015/05/dilemas-del-regimen-tributario-para.html>> (último acceso: 13 de agosto de 2015).
- Rodríguez, J.L. (1990): *Estrategia del desarrollo económico en Cuba*, Editorial Ciencias Sociales, La Habana.
- Torres, R. (2015): “Un nuevo modelo económico en Cuba: el rol del sector privado”, en Torres, R. y O. Pérez (comp.): *Miradas a la economía cubana. Análisis del sector no estatal*, Centro de Estudios de la Economía Cubana, Editorial Camino, La Habana.
- Torres, R. y O. Pérez (comp.) (2015): *Miradas a la economía cubana. Análisis del sector no estatal*, Centro de Estudios de la Economía Cubana, Editorial Camino, La Habana.

Capítulo 11

MERCADOS AGRÍCOLAS EN CUBA: ELEMENTOS BÁSICOS PARA UN ANÁLISIS INSTITUCIONAL

Ricardo González Águila
Anicia García Álvarez

Introducción

El principio defendido por los Lineamientos del VI Congreso del Partido Comunista de Cuba (Lineamientos) en relación a aumentar la participación de actores no estatales y a propiciar una mayor apertura al mercado (PCC, 2011, p.10); levantó grandes expectativas en la sociedad cubana sobre posibilidad revertir el insuficiente desempeño que tradicionalmente había caracterizado al país. La implementación de dicha concepción se materializó en la expansión del trabajo por cuenta propia (Resolución N°. 33/2011, 6/9/2011), la promoción de cooperativas más allá de la actividad agropecuaria (Decreto-Ley N°. 305, 15/11/2012) y una nueva ley de inversión extranjera (Ley N°. 118, 9/4/2014).

En el sector agropecuario, la expresión de dicha política ha sido particularmente marcada, donde en la actualidad, una parte significativa de la producción (ver ONEI, 2015b),¹ y el 35% de la comercialización² descansa

1 La participación del sector no estatal en la producción de ciertos rubros alcanzó al cierre de marzo de 2015 los siguientes niveles: 94% de los tubérculos y raíces, 90% del plátano, 86% de las hortalizas, 88% del arroz, 98% del maíz, 87% del frijol, 41% de la carne de cerdo, 79% de la carne de ave, 94% de la carne de ovino-caprino, 82% de la leche fresca.

2 Este porcentaje corresponde al año 2011 y se ha calculado a partir de las ventas en términos de valor. Sin embargo, hay que alertar que esta composición se refiere a qué tipo de agente realiza las ventas en el mercado agropecuario y no al origen de los productos que allí se venden. Ya se comentó que los principales productos se originan fundamentalmente en explotaciones del sector no estatal (SNE). La entidad de acopio estatal y cualquier empresa estatal de servicios puede hacer la función de acopio y adquirir mercancía a entidades del SNE, que después puede vender en los mercados agropecuarios.

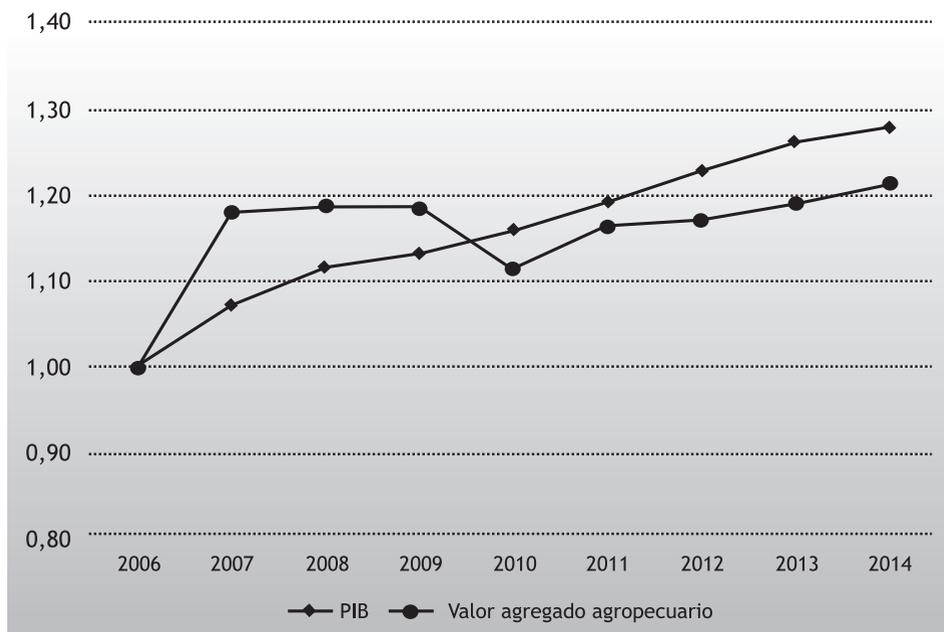
sobre participantes no estatales (ONEI, 2007-2012). Un nuevo reglamento sobre la comercialización de productos agropecuarios se aprobó a inicios del año 2013 para tres provincias del país (Decreto N°. 318) que, entre otros, puso en funcionamiento el primer mercado mayorista de productos agrícolas. Como resultado, las reglas para la comercialización son ahora más homogéneas entre participantes quienes tradicionalmente se insertaron en condiciones de mercados segmentados. Lo anterior, se combina con un experimento para poner en marcha un mercado de insumos para los productores agropecuarios.

A pesar de los cambios realizados, los resultados a exhibir son cuando más discretos. La producción doméstica no reporta crecimientos significativos (ver gráfico 1), la factura de alimentos sigue presionando sobre la balanza de pagos a pesar de un ligero avance en el primer semestre de 2015 (Murillo, 2015). Los precios en los mercados minoristas han aumentado después de las transformaciones, hecho que ha coincidido con la expansión del sector no estatal en las actividades de los servicios gastronómicos y la entrada al mercado de nuevas cafeterías y paladares.³ Estos nuevos actores que participan como consumidores en los mercados agropecuarios minoristas, acuden con niveles de rentas superiores a los de la población en general, hecho que, por lo general, se presenta como una de las causas del crecimiento de los precios antes mencionado (Pérez, 2014; Machado, 2014; García y Anaya, 2014). Existe, además, la percepción extendida –no verificada empíricamente– de que los beneficios se distribuyen de manera asimétrica a lo largo de la cadena de valor, favoreciendo a los comercializadores minoristas.

Aunque las hipótesis que buscan explicar estos resultados son diversas, los estudios se han focalizado, mayoritariamente, en los problemas que se enfrentan en el eslabón inicial de la cadena: la producción (García, Anaya y Nova, 2015). Investigaciones relacionadas con la organización de los mercados son menos frecuentes aunque existen cuestionamientos sobre la integralidad, secuencia y profundidad de las transformaciones

3 En marzo de 2014 se reportaba la autorización a 213 cooperativas no agropecuarias (CNA), un 42,9% del total en la actividad de gastronomía (Piñeiro, 2015), así como la existencia de casi 63.000 trabajadores por cuenta propia (TCP) desempeñándose en el giro de la elaboración de alimentos (estimado a partir de información de la Dirección de Empleo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y de la ONEI, 2015c).

Gráfico 1
DINÁMICA DEL PIB Y DEL VALOR AGREGADO AGROPECUARIO
(Año base 2006)



Fuente: elaboración propia a partir de ONEI (2011, 2014, 2015a)

realizadas, así como hipótesis sobreposibles comportamientos estratégicos en los mercados agropecuarios.

A partir de una revisión de la literatura internacional, el presente trabajo pretende someter a discusión consideraciones institucionales que deben tomarse en cuenta a la hora de implementar procesos de cambio en los mercados agrícolas. Particularmente, el objetivo es extraer lecciones aprendidas que pueden contribuir a enriquecer el debate sobre los problemas que afectan el desempeño del sector. Para ello, hemos estructurado el presente capítulo con una primera sección donde se analizará en qué medida los Lineamientos del sector agropecuario incorporaron objetivos de carácter institucional en su estructura general. La segunda sección sistematiza algunas cuestiones institucionales básicas que deben internalizarse a la hora de reformar los sistemas agrícolas y

reflexiona sobre algunas fallas identificadas en el contexto cubano. En la tercera sección se concluye y se sugieren algunas guías para la acción.

1. Antecedentes: Los Lineamientos del VI Congreso del Partido

Los Lineamientos pueden ser interpretados como un conjunto de objetivos de trabajo cuya orientación fundamental, pero no exclusiva, se enfoca a perfeccionar o actualizar, los fundamentos generales del modelo de gestión económico cubano. Los Lineamientos no derivan de una estrategia de desarrollo país y, por lo tanto, no necesariamente se direccionan a alcanzar objetivos estratégicos de largo plazo. Como resultado, las diferentes secciones en las cuales se dividen recogen objetivos específicos que no responden a una estructura metodológica clara, ni permiten identificar cuál es la meta que se desea alcanzar.

Con el propósito de identificar direcciones estratégicas en la sección de Política Agroindustrial, empleamos un ejercicio de agregación de objetivos donde se sometieron a revisión los 38 lineamientos que conforman esta sección. Tomando el primer lineamiento como referencia, la idea fue ir contestando si los lineamientos sucesivos conformaban objetivos independientes o podían agregarse, total o parcialmente, a alguno de los objetivos ya examinados. En una segunda etapa, una vez agrupados en metas más generales, se identificaron denominadores comunes entre los objetivos.

La tabla 1 muestra los resultados del ejercicio. Los lineamientos de la sección Política Agroindustrial parecen apuntar en tres direcciones estratégicas fundamentales. La primera tiene que ver con reformas en el modelo de gestión agropecuario, que descansa sobre demandas históricas recogidas por la literatura sobre el tema (González *et al.*, 2002; Nova, 2006; García, Anaya y Nova, 2015). Los objetivos se orientan, fundamentalmente, a aumentar el peso de formas de gestión no estatales en el sector y a limitar la distribución centralizada de productos agropecuarios a los balances nacionales de alimentos. Cambiar las reglas de funcionamiento del sector, así como introducir reformas en el sistema estatal de distribución mayorista (acopio) y mejorar el sistema de comercialización de insumos, aparecen como objetivos claves adicionales.

Tabla 1
DIRECCIÓN ESTRATÉGICA DE LOS LINEAMIENTOS
DE LA POLÍTICA AGROPECUARIA

Dirección Estratégica	Objetivos Agregados	Lineamiento(s)
Transformaciones del Modelo de Gestión	Adoptar un nuevo modelo de [auto]gestión con mayor peso de formas no estatales	L178, L180-181, L183
	Limitar distribución centralizada a balances nacionales	L181
	Mejorar la legislación vigente para mejorar la eficiencia y competitividad	L179
	Reestructurar sistema de comercialización de insumos y equipamiento	L182, L188
	Transformar la comercialización mayorista: sistema de acopio	L183
Reducción Dependencia Externa	Reducir la dependencia externa y convertirse en un sector autofinanciado	L177, L184, L186, L191, L194-195, L211, L214
	Rol regulador del Estado en la formación de precios de acopio para bienes exportables o que sustituyen importaciones	L190
Políticas de Reactivación Económica	Aumentar las inversiones	L201
	Mejorar los servicios bancarios y otorgamiento de financiamiento	L203
	Introducir avances de la ciencia y la técnica	L184, L192, L202
	Mejorar el uso de la tierra y elevar su rendimiento de manera sustentable	L187, L189, L199, L204, L213
	Políticas específicas o programas de estímulo	L193, L196-200, L205-206

Fuente: elaboración propia a partir de PCC (2011).

Dados los problemas productivos del sector, las presiones generadas sobre la balanza de pagos por concepto de importación de alimentos han sido un elemento de frecuente preocupación en la literatura (García *et al.*, 1996 y 1997; González *et al.*, 2002; García, 2004; García y Nova, 2014). Como se muestra en la tabla 1, ocho de los lineamientos aprobados tienen que ver con la importancia de reducir dicha dependencia y crear condiciones para que el sector se convierta en autosustentable económicamente. Lo anterior es particularmente importante si se considera que la importación de alimentos del país, ya desde el año 2011, gira en torno a los 2 mil millones de dólares anuales, cifra que representa alrededor del 14% de las importaciones de bienes (ONEI, 2014).

Por último, la aplicación de políticas con vistas a reactivar la producción agropecuaria ocupa un espacio significativo en el cuerpo del documento. Lo más relevante tiene que ver con reconocer la importancia de aumentar las inversiones en el sector, mejorar el acceso de los productores a servicios de financiamiento, así como introducir en el sector los avances científicos y tecnológicos considerando el desarrollo significativo que el sector biotecnológico tiene en el país. En la actualidad existen en el país cerca de 40 centros de investigación y desarrollo en las ciencias agropecuarias cuyo impacto sobre la actividad productiva es limitado (González *et al.*, 2002). Además, el sector necesita modernizarse tecnológicamente lo cual demanda un considerable flujo de inversión que en la actualidad se encuentra restringido, si se toma en cuenta que la tasa de formación bruta de capital del país es de alrededor de un 10% del producto.

En general, la identificación de problemas y objetivos plasmados en los Lineamientos de la Política Agroindustrial reflejan objetivamente la situación actual del sector. ¿Por qué entonces, luego de cinco años de implementación, persisten los problemas en cada una de las direcciones estratégicas identificadas? Más allá de lo establecido en los Lineamientos, que marca una ruta a seguir adecuada, la aplicación de los mismos ha estado permeada de problemas de diseño y coordinación. Cuando las transformaciones no se implementan de manera integral, los resultados se alejan del escenario inicialmente previsto. En el caso cubano, además, la implementación ha soslayado la importante con-

tribución de los aspectos institucionales que son específicos de cada sociedad, y que en el caso de la organización de los sistemas agrícolas parecen ser, cuando menos, particularmente importantes.

Internalizar las características institucionales en el diseño e implementación de políticas para el sector agropecuario, puede resultar un factor decisivo en el éxito del presente proceso de **actualización**. Cambiar una cultura de funcionamiento agropecuario heredada de décadas, tomará más tiempo que el necesario para sustituir una resolución o decreto por otro; asumiendo, naturalmente, que el diseño e implementación de la política sea el adecuado, premisa que como se dicho no se ha cumplido siempre en estos últimos años.

Existen preguntas sobre el modelo de gestión agropecuario que deben contestarse antes de dar continuidad al proceso de implementación. Por ejemplo: ¿cuál será el rol del Estado en dicho modelo? Más allá del **Estado productor** —que parece no estar en el espíritu de Los Lineamientos—, existen funciones claves que los Estados deben cumplir para garantizar el desarrollo sano de la actividad. ¿Mantendrá el Estado esas otras funciones?, o por el contrario, supondrá dejar que las fuerzas de la oferta y la demanda regulen el futuro del sector.

En relación a lo anterior, la evidencia internacional sugiere que los estados deben cumplir con tres funciones básicas en relación al mercado agrícola (Cullinan, 1999). Primero, deben proveer del marco legal estableciendo derechos de propiedad, reglas sobre el comportamiento de los actores y sobre las formas de pagos permitidas. Es importante proveer de una definición de propietario, su ámbito de operación (qué y qué no le queda permitido); así como las reglas para protegerlo. Asimismo, la efectividad de los mercados crece notablemente cuando el Estado provee de cortes para la solución de disputas, y/o mecanismos legales para brindar garantías a determinados grupos.

La segunda función que deben cumplir los estados en relación a los mercados agrícolas es una función regulatoria. Por ejemplo, es importante penalizar la formación de cárteles o mitigar la formación de incentivos perversos que generen equilibrios que reduzcan la eficiencia de los mercados. Algunos ámbitos de la regulación son: leyes para fomentar la competencia, leyes sobre la uniformidad de pesos y medidas, y leyes para regulación de precios, entre otras.

Por otra parte, la tercera función tiene que ver con leyes para limitar determinadas conductas. Es importante que existan leyes que limiten el ámbito de actuación de los agentes con el propósito de alcanzar objetivos en áreas como el medio ambiente o la protección de consumidores.

Otra pregunta que debe contestarse está relacionada al tipo de empresa no estatal que se promoverá. Está claro en Los Lineamientos que una de las prioridades del proceso de actualización es evitar la acumulación de riqueza, lo cual es completamente consistente con el proyecto de sociedad socialista que se promueve en la sociedad cubana. Una de las vías que se ha encontrado para alcanzar este objetivo (no la única), ha sido limitar el tamaño de la empresa no estatal; evitando así la expansión sistemática de empresas exitosas. Limitar la escala empresarial, supone hacer descansar el modelo de gestión en empresas limitadas para promover el avance tecnológico y aprovechar los beneficios derivados de los rendimientos a escala. Bajo tales circunstancias la modernización del sector podría demorarse (si acaso fuese posible).

Entender la integralidad de los mercados y dar un enfoque de equilibrio general a las políticas implementadas es otra premisa que debe guiar el proceso de actualización en el sistema agrícola. No se trata en lo absoluto de abordar las transformaciones en el comercio minorista —por ejemplo— de manera independiente y desarticulada de las transformaciones en los campos, o en la intermediación mayorista, o de lo que sucede en el mercado de alimentos en CUC. Que la articulación se alinee también a los objetivos del comercio exterior es clave para promover la expansión sistemática del sector y minimizar así fallas por diseño.

La implementación de medidas en el sector ha carecido de un enfoque sistémico. Por ejemplo, se han incorporado medidas liberalizadoras de la base productiva y de los mercados minoristas, pero la creación de un mercado de insumos ha quedado rezagada y recién en 2014 es que se aborda de forma experimental. Servicios tan importantes como el de transportación también quedan pendientes de transformar. Así, no solo el contenido sino la secuencia de la transformación resultan de la mayor importancia. Aun teniendo claras estas premisas, las características institucionales tienen un rol decisivo en el potencial éxito del proceso de actualización. A ellas se dedica el próximo apartado.

2. Elementos Institucionales del Sistema Agrícola Cubano

El proceso de actualización en el agro cubano —si bien no intencionalmente, pero sí por la secuencia en que se han implementado las medidas— ha recortado de manera significativa el papel del Estado en el sistema agropecuario. Se ha ampliado la posibilidad de participación del sector no estatal tanto en la producción como en el comercio y los servicios de apoyo. Sin embargo, no se han establecido regulaciones que les sirvan de contrapeso, como puede ser una ley de competencia, y con ello se han generado condiciones para la colusión y el abuso de poder en toda la cadena hasta llegar al consumidor. En muchos casos se atribuyen las consecuencias al libre mercado, cuando en realidad se trata de un insuficiente conocimiento de las distorsiones que pueden ocurrir si no se genera una adecuada institucionalidad para que el mercado funcione con un diseño menos imperfecto.

A la hora de analizar el alcance de la intervención de los estados sobre los sistemas agropecuarios es importante tomar en cuenta que no son solo éstos los que producen distorsiones; sino también las costumbres, la cultura —y en general— las particularidades de cada sociedad (Cullinan, 1999). Por lo tanto, las distorsiones no se corrigen solamente por suprimir regulaciones y otros mecanismos de intervención estatal. De hecho, la eliminación de determinadas funciones puede potenciar los impactos negativos, cuando operan el resto de los factores mencionados. Es importante no confundir el deseo de reducir la participación del Estado en los sistemas agropecuarios con desestimar la importancia de su influencia. Aun cuando su participación se reduzca, las contradicciones que surgen como resultado de un nuevo entorno crean las condiciones para el accionar del Estado.

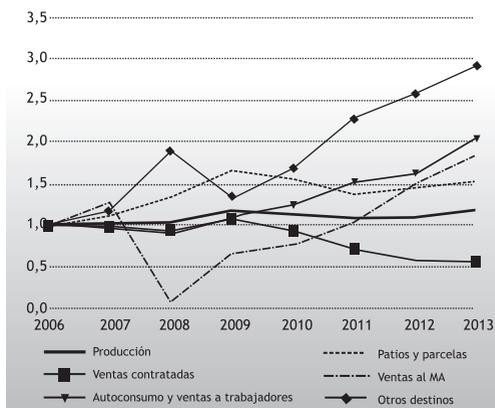
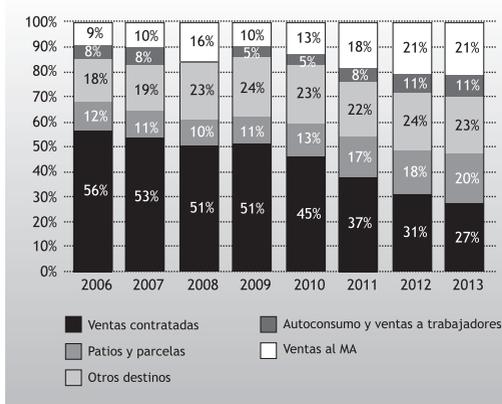
Es posible que en el caso cubano se esté ante esta situación. Se han desmantelado ciertos mecanismos de control de la oferta por parte del Estado, como por ejemplo, la disminución de los contratos de la entidad mayorista estatal con los productores, en pos de que éstos puedan acudir con mayores volúmenes de productos a los mercados minoristas con el objetivo de obtener un efecto deflacionario en los precios. Sin embargo, los precios se resisten a la baja y las ventas en los mercados minoristas no crecen en la misma proporción que la disminución de los referidos contratos (ver gráficos 2 y 3).

Gráfico 2 COMPOSICIÓN DE LA PRODUCCIÓN AGRÍCOLA Y DINÁMICA DE LAS PARTES

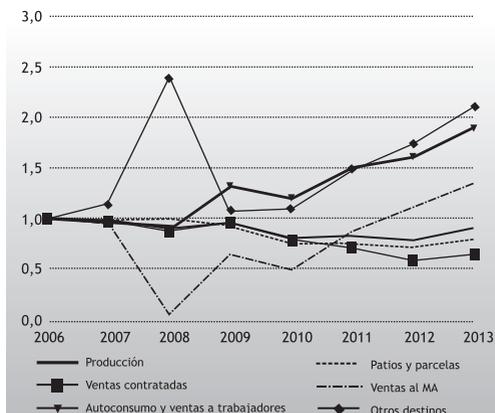
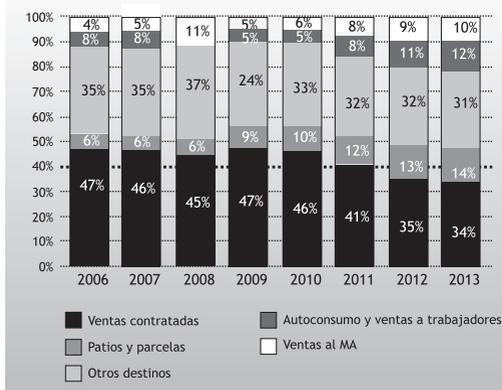
Composición
(en porcentaje)

Dinámica
(Año base 2006)

Tubérculos y Raíces

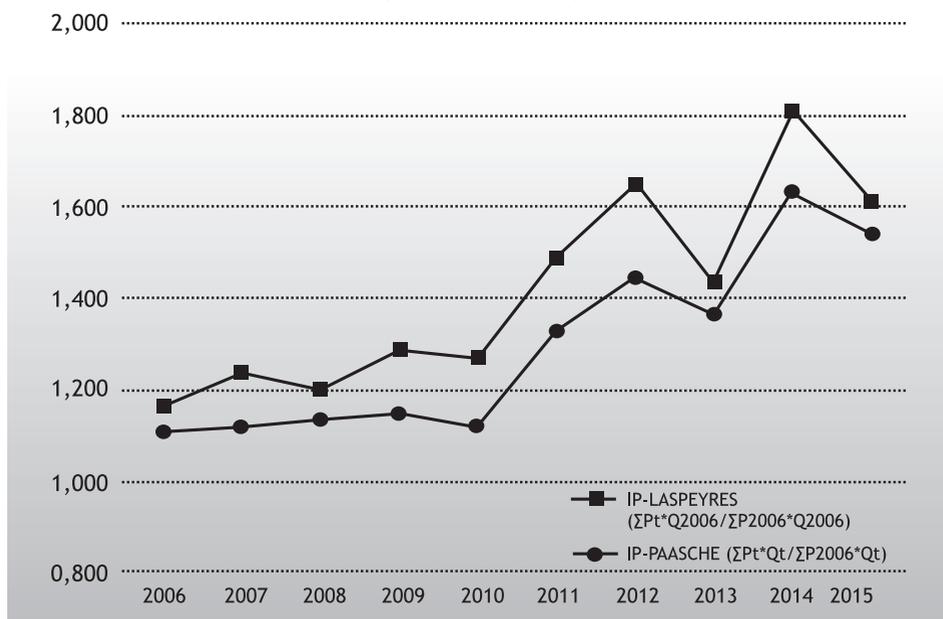


Hortalizas



Fuente: elaboración propia a partir de ONEI, Anuarios Estadísticos de Cuba y Sector Agropecuario, Indicadores Seleccionados.

Gráfico 3
ÍNDICES DE PRECIOS EN LOS MERCADOS AGROPECUARIOS
(Año base 2006)



Nota: estos índices fueron contruidos a partir de una selección de productos que representan una proporción superior a las 2/3 partes de las ventas en valor en los mercados agropecuarios. Hasta el año 2011 cubrían el 100% de las ventas de productos agropecuarios y a partir de 2012 cubren más del 82% de esas ventas (MAE; MAOD y Puntos de venta). El restante 18% se realiza por las nuevas formas de comercialización (CNA y TCP).

Fuente: elaboración propia a partir de ONEI (2007-2012, 2013-2014, 2015b).

El segundo elemento institucional a considerar tiene que ver con las estructuras de mercado que prevalecen en la distribución (comercio mayorista y minorista) de productos agrícolas. Aunque estas estructuras varían país a país y producto a producto, es posible identificar tendencias internacionales que se han acelerado al calor del proceso de globalización. En general lo que se aprecia es una convergencia de los mercados agrícolas hacia estructuras de distribución más concentradas e integradas (Stiegert, 2009).

Otra regularidad empírica observada tiene que ver con la existencia de dos segmentos de participantes en estos mercados, fundamentalmente, en el de distribución mayorista. En el primer segmento operan un gran número de pequeñas firmas atomizadas que proveen servicios básicos de transportación, mientras que en el segundo operan pocas empresas de gran tamaño que ofrecen servicios logísticos sofisticados (Bolyaud, 2000). En el primero se compite fundamentalmente en precio y no hay espacios para las economías de escala. Las barreras a la entrada son casi nulas dada la inexistencia de grandes requerimientos de capital.

Las firmas en el segundo segmento compiten tanto en el precio como en la calidad y la especificidad del servicio ofertado. Las economías de escala y alcance son claves para mantenerse dentro del mercado. Asimismo, la introducción de tecnologías de la información y comunicaciones son fundamentales para ofrecer servicios flexibles y confiables de entrega. Este segmento se conforma por firmas innovadoras, altamente especializadas que tienen la capacidad de crear redes de cooperación junto a otras empresas.

Sobre las consecuencias de estas tendencias en la distribución existen dos puntos de vista contrapuestos. Una parte de la literatura se preocupa por los efectos negativos que se derivan de una estructura más concentrada –por ejemplo, más poder de mercado– mientras que la otra se concentra en los efectos positivos –ganancias de eficiencia– que generan empresas de mayor tamaño que explotan sus economías de escala.

La experiencia internacional del mercado de granos, por ejemplo, pone en evidencia que el incremento en el número de entrantes y en el número de mayoristas y minoristas, la diversificación de los grandes comerciantes, el movimiento de los grandes comerciantes a operaciones más especializadas, todo contribuye al aprovechamiento de las economías de escala que permiten abaratar los costos del comercio.

En nuestra experiencia de mercado estamos lejos de las economías de escala, ni en el transporte, ni en la comercialización:

- No existen grandes mercados de abasto de tipo mayorista. La experiencia en curso de la cooperativa no agropecuaria Mercado Mayorista El Trigal, está lejos de ser un mercado mayorista y su escala es totalmente insuficiente para el abasto de la ciudad capital.
- No existen grandes cadenas de suministros entre El Trigal y los comercios minoristas que –aprovechando las economías de escala– logren

que los costos de intermediación y de transporte disminuyan. Como resultado, el costo de abastecimiento corre a cargo de los propios comercios minoristas.

- La escala de operaciones de las tarimas en los mercados minoristas es reducida –concepto que abarca a los puntos de ventas y los carretilleros, que son las figuras mayoritarias.

El tercer elemento a considerar es la existencia de restricciones que limitan el acceso o la operatividad de los mercados agrícolas, por ejemplo, ¿es fácil entrar?, ¿hay regulaciones que limitan la frecuencia, las fechas y horas de funcionamiento?

Las razones para regular a quién participa varían por diferentes motivos –legales o no– y ello generalmente se controla a través de un régimen de licencias (Boylaud, 2000). Alguna evidencia internacional sugiere que los países que han limitado el acceso a los mercados agrícolas mediante la imposición de restricciones y regulaciones excesivas, han mantenido niveles de desempeño sistemáticamente inferiores respecto a aquellos que han permitido una mayor apertura (Boylaud y Nicolletti, 2001). Las consecuencias de limitar el acceso son disímiles y afectan en una variedad de formas. Por ejemplo, cuando los requerimientos exigidos por la ley son muy elevados, se generan espacios para la economía informal.

Hasta 1990 en países europeos existieron importantes barreras a la entrada de empresas comercializadoras de tamaño grande.⁴ Como resultado, la modernización del sector fue más lenta impidiendo ganancias de eficiencia mediante la explotación de economías de escala y alcance; limitando la oferta de servicios especializados y la posibilidad de generar derrames positivos (Høj *et al.*, 1995). La existencia de barreras benefició a las empresas instaladas ayudando a mantener posiciones dominantes, y aceleró procesos de concentración de la propiedad (Boylaud y Nicolletti, 2001).

En cuanto a las regulaciones que afectan la operatividad de los mercados agrícolas, las consecuencias que se producen por cuestiones de esta

4 “Firstly, the expansion of large stores could conflict with urban planning. Secondly, large stores often require access by private cars, as well as large car parks, both leading to substantial impacts on the environment (EC, 1996). Thirdly, restrictions on large stores have often been designed to protect small shops from competition, with the aim of safeguarding the employment and the amenities that they provide (such as proximity services).”

naturaleza son en ocasiones insospechadas. Muchas veces se implementan con el objetivo de reducir conductas ineficientes, pero terminan teniendo el efecto contrario.

En Cuba, y vinculado al experimento que se realiza con la comercialización de productos agropecuarios en las provincias habaneras (ver Decreto N.º. 318 de 2013), se ha buscado un ordenamiento de los establecimientos de mercados agropecuarios, reduciéndolos de más de cuatro mil a cerca de tres mil. Esta reducción puede tener un impacto en el acceso de la población a los alimentos y dar paso al arbitraje entre un lugar y otro.

Otro tipo de regulaciones que pueden tener una incidencia son aquellas que se refieren al movimiento de mercancías hacia y desde los mercados. En el caso cubano encontramos en la actualidad una regulación que establece el horario en que los camiones pueden acceder con mercancías para abastecer los mercados de la capital. La restricción del horario de acceso significa, de hecho, una limitación a la capacidad de transportación de mercancías a la ciudad, lo que agrava la disponibilidad de un servicio ya de por sí escaso. Además, ello propicia que cuando los transportistas, a pesar de la vigencia de la prohibición, decidan llevar productos a las tarimas, al asumir riesgo —y no enfrentar competencia— puedan fijar precios por encima de los que se fijarían bajo condiciones de mayor transparencia. En alguna medida esos costos son transferidos a los consumidores.

El cuarto elemento institucional a considerar es el establecimiento de contratos. Un tipo de contratación particular que ha ganado determinada popularidad en los sistemas agrícolas en los últimos años es el denominado *contract farming*.⁵ Este tipo de prácticas ayuda a mitigar la inestabilidad en precios y calidades que se deriva de producir de **espaldas al mercado** y mejora la posición relativa de compradores y vendedores (FAO, 2012).

Según Sheperd (2011) estos arreglos contractuales permiten reducir el riesgo asociado a las transacciones entre granjeros y compradores,

5 Supone un acuerdo entre productores y comerciantes agrícolas, donde se especifican las obligaciones de ambas partes como socios de un negocio. Es común en este tipo de prácticas que los compradores provean de determinadas facilidades a los productores, hecho que resuelve ciertos problemas productivos que enfrentan los negocios de muy pequeña escala como acceso a crédito e insumos (Will, 2013).

fomentando la producción y facilitando el acceso a financiamiento. Para los productores, el establecimiento de contratos puede traducirse en mejoras de acceso a insumos, menos incertidumbre en la disponibilidad, y entrega en tiempo. Para los comparadores, implica un mejor surtido de la oferta, mayor variedad y especificidad, a la vez que los independiza de los estándares —en ocasiones bajos— de los mercados mayoristas.

Un elemento a considerar sobre el establecimiento de contratos tiene que ver con la necesidad de hacerlos cumplir. Los dispositivos o mecanismos institucionales efectivos para la resolución de disputas son claves para estimular un adecuado ambiente de negocios (Banco Mundial, 2012). Cuando funcionan, las acciones de los participantes son más predecibles y se reduce el riesgo comercial y la inestabilidad. Estos dispositivos —que pueden ser públicos o no— interpretan las reglas y protegen derechos económicos ante violaciones de diferente naturaleza (Messick, 2005). Para pequeñas empresas, la eficacia y rapidez con que operan estos mecanismos son esenciales debido a las limitaciones de recursos que enfrentan.

En Cuba existen leyes que rigen el proceso contractual, pero a todas luces resultan aún insuficientes los mecanismos para hacer cumplir los contratos, que son tan importantes como los contratos mismos. Esto se manifiesta, por ejemplo, en la falta de cumplimiento de compras pactadas por empresas estatales a cualquier sujeto productor en la agricultura, como también en sentido inverso, sin la demanda correspondiente.

También se ha puesto en evidencia que los agentes que operan en el mercado agropecuario no funcionan bajo el establecimiento de reglas contractuales. Por ejemplo, en el eslabón mayorista no media ningún pre-acuerdo de compra y venta entre campesinos y transportistas, lo cual introduce problemas de incertidumbre e información que provocan inestabilidad en los precios acordados en el momento de la transacción y, sobre todo, no orienta la composición de la oferta en la cadena de suministros.

El quinto elemento a considerar son aquellas leyes que afectan a: los costos de insumos, la oferta, y el acceso al crédito y al capital (Cullinan, 1999). El diseño de regulaciones efectivas en cada una de estas dimensiones resulta clave para garantizar el desempeño exitoso de los sistemas agropecuarios, dado el impacto que tienen sobre el precio del

producto final. En muchas ocasiones las leyes afectan los costos de los insumos, por ejemplo, de fertilizantes, combustibles, etc.; bien sea a través de la política arancelaria o simplemente, limitando las licencias para ejercer importaciones.

El estudio de la experiencia de diversos países pone de relieve leyes que afectan la oferta, entre las que se encuentran aquellas que imponen controles al movimiento de los productos (puede incluirse en este caso la restricción a las importaciones o las exportaciones de *commodities*); al almacenamiento de lo producido, que afecta la capacidad de los comerciantes de mantener una oferta estable en el tiempo; al tipo y volumen de los productos transados; y a dónde, cuándo y por quién pueden ser comerciados los productos. Existe evidencia de que el levantamiento de restricciones sobre el movimiento de los productos puede tener un efecto positivo. También la remoción de restricciones que permiten a los comerciantes el aprovechamiento de las economías de escala (por ejemplo, la importación de camiones de mayor capacidad) tiene igual efecto. La reducción del riesgo asimismo conlleva a una reducción de las primas por riesgo.

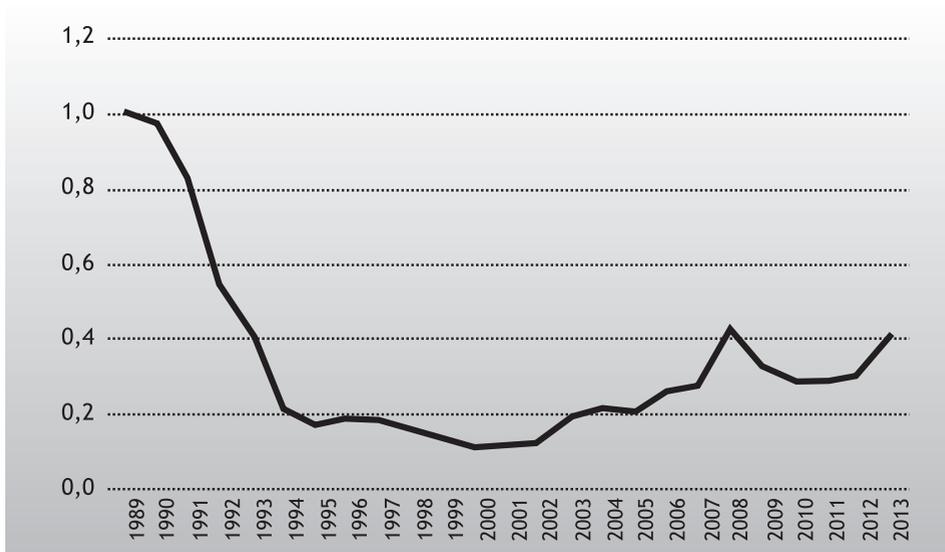
Este primer tipo de restricción puede encontrarse en Cuba, si bien no de manera explícita y oficial, sí en la forma de acoso por parte de inspectores y otras autoridades a los transportistas para obtener ingresos de éstos. La opción de denunciar este tipo de práctica se desestima por desconocer los mecanismos para llevarla a cabo o por desconfianza en los órganos encargados.

También se sufre de importantes restricciones a la importación, como ya se comentó, no únicamente a alimentos sino también a insumos y equipamiento para su producción, y para los sectores de transporte y comercio. De todas las formas en que pueden ocurrir incrementos en los costos de los insumos, la restricción acerca de quién puede importar estos insumos es una de las que más afecta en el caso cubano por la vigencia del monopolio estatal para cualquier importación, que resulta muy restrictivo al no contarse con suficientes fondos para estas importaciones. Después de haber asistido a un período de rebaja en los precios de los insumos agrícolas a partir del 2011, en 2014 se decidió la eliminación de la venta de insumos con subsidio y en 2015 se ponen en vigor nuevos precios máximos de acopio para los pocos productos que todavía cuentan con un precio regulado, a tono con el incremento en los precios

de los insumos, equipos e implementos agropecuarios. En una situación donde la oferta a los mercados aún está restringida, el incremento en los precios de los insumos actuará a favor de un incremento del precio al consumidor.

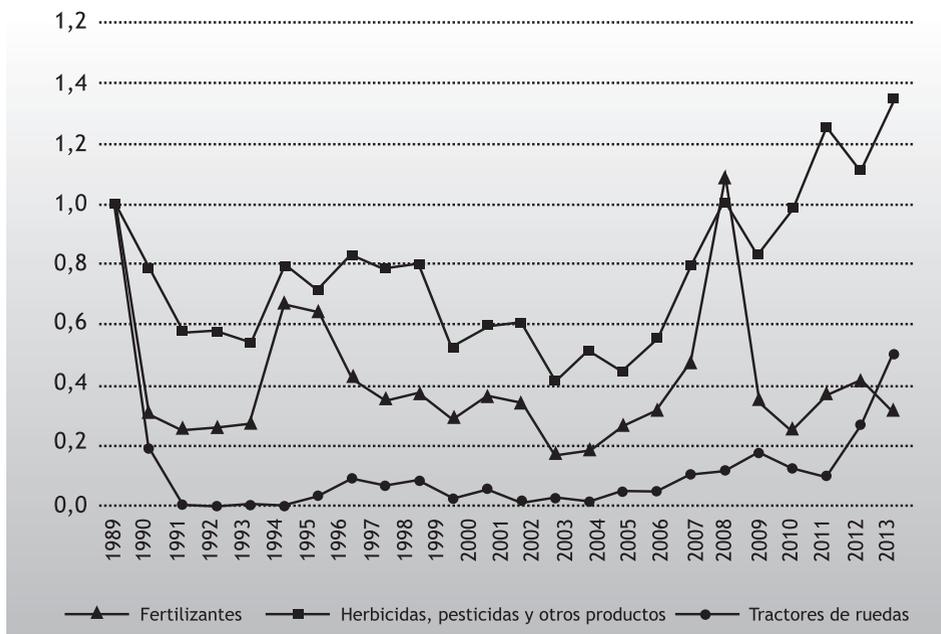
Conseguir financiamiento para la actividad agropecuaria se reconoce como de los mayores obstáculos para el desarrollo de este sector a nivel internacional. También en Cuba resulta un aspecto problemático ya que resulta restringida la utilización del crédito. De hecho solo se contempla para financiar capital de trabajo, ya que la compra de bienes de capital se encuentra regulada a través del plan de la economía. Fuera del plan no resulta posible adquirir medios de producción modernos y ni siquiera el plan lo garantiza por la restricción externa que enfrenta el país. La agricultura es un sector que se ha mantenido deprimido en términos de inversión (ver gráfico 4) y de insumos corrientes (ver gráfico 5).

Gráfico 4
INVERSIONES EN EL SECTOR AGROPECUARIO CUBANO
(en número índice, año base 1989)



Fuente: elaboración propia a partir de ONE (1998, 2006) y ONEI (2014).

Gráfico 5
INSUMOS IMPORTADOS SELECCIONADOS
PARA EL SECTOR AGROPECUARIO CUBANO
(en números índices, año base 1989)



Fuente: elaboración propia a partir de ONE (1998 y 2006) y ONEI (2014).

De este recorrido a través de la experiencia internacional sobre los sistemas de comercialización agropecuaria y su contraste con lo que ocurre en los mercados agropecuarios cubanos, se pone de manifiesto que existe un amplio campo de acción para el diseño de instituciones mejor alineadas con los objetivos de lograr una mayor disponibilidad y un mejor acceso a los alimentos.

3. Conclusiones y Pautas para la Transformación

A partir de lo planteado, se pueden formular algunas conclusiones y guías de acción para transformar la situación en el ámbito del sistema agropecuario cubano. Una primera conclusión es la necesidad de

transitar a una forma diferente de regulación del sector agroindustrial cubano, en particular de los mercados de alimentos, insumos, equipos y servicios con destino al mismo. No resulta políticamente aceptable enfrentar a los consumidores —mayoritariamente asalariados— a un mercado imperfecto y por tanto, depredador de sus ingresos, sin contrapesos adecuados tales como instituciones de defensa de la competencia, de los derechos de los consumidores contra abusos de poder de mercado y otras formas de regulación más sofisticadas que permitan un manejo más equitativo de los espacios de mercado en funcionamiento.

Otra cuestión que debe considerarse es el diseño e implementación de reglas de juego equivalentes para todos los actores que se desenvuelven en este sector, de modo que todos por igual puedan desplegar su potencial productivo. Asimismo, la cuestión del financiamiento al sector es de la mayor importancia, ya que se ha revelado como un elemento restrictivo para el desarrollo del sector agroindustrial. En particular, sería necesario institucionalizar un esquema de financiamiento para capitalizar al sector agropecuario y toda la cadena de suministro (incluyendo infraestructura del sector), a través de una banca de desarrollo o instituciones financieras especializadas, que capturen fondos mixtos provenientes del Estado (alineado con el ahorro por sustitución de importaciones o exportaciones), fondos de prefinanciamiento de cadenas productivas empresariales (por ejemplo turismo o industria agroalimentaria de exportación), inversión extranjera y cooperación internacional.

Por otra parte, hay que persistir en la paulatina desregulación de los mercados de insumos y medios de trabajo y equipos, otorgando facilidades de crédito para el acceso. También habría que desarrollar otros mercados complementarios como los mercados de envases y embalajes, y los servicios de almacenamiento y conservación. En este sentido, el transporte se revela como un servicio deficitario, que puede influir en el nivel de precios de los alimentos, por lo que el Estado podría fomentar cadenas de transportación basadas en esquemas de incentivos con regulación de tarifas (similar a lo que se ha hecho en el transporte urbano en la ciudad).

Asimismo, debería ampliarse la escala de los mercados agropecuarios en la ciudad, replicando el esquema del Mercado Mayorista El Trigal o similar en los municipios, para extender el eslabón mayorista sustentado en contratos y con diversos instrumentos de pago. Las ventas en estos

.....

mercados podrían incluir productos importados, como instrumentos de regulación de los precios. Las facilidades de los mercados (tanto al por mayor como al menudeo), que han sido fomentadas por el Estado, deben ser concedidas para su uso por los distintos agentes comercializadores a través de contratos de administración, basados en licitaciones públicas y con objetivos explícitos (en términos de cantidades a abastecer o de precios objetivo a lograr).

Otros elementos fundamentales para el desarrollo del sector son por un lado el fortalecimiento de los órganos de solución de conflictos legales, con una gestión rápida y eficiente, que facilite un funcionamiento adecuado de la cadena agroalimentaria. Por otro, lograr la total eliminación de las barreras a la entrada en toda la cadena de suministro de alimentos. En particular, promover la entrada y salida de puntos de ventas en la ciudad, aboliendo todo tipo de restricciones a licencias. Pero también es imprescindible difundir las nuevas regulaciones que se vayan poniendo en vigor, los trámites de acceso y toda información de interés al respecto.

Por último, solo en la comprensión de la importancia de los aspectos institucionales y de una transformación sistémicamente concebida, será posible conseguir los objetivos de un mayor desarrollo del sector agroindustrial, de un mejor acceso a los alimentos tanto en términos materiales como económicos, y por lo tanto, de una mayor seguridad alimentaria para todos los cubanos.

Bibliografía

- Banco Mundial (2012): “Enforcing Contracts”, en *Doing Business Report 2012*, Washington D.C.
- Boylaud, O. y G. Nicoletti (2001): “Regulatory Reform in Retail Distribution”, OECD Economic Studies Nº. 32, 2001/I.
- Bolyaud, O. (2000): “Regulatory Reform in Road Freight and Retail Distribution”, OECD Economics Department Working Papers, Nº. 255, OECD, Paris.
- Brundenius, C. y R. Torres (eds.) (2014): *No More Free Lunch. Reflections on the Cuban Economic Reform Process and Challenges for Transformation*, Editorial Springer, New York.
- Colectivo de Autores (2015): *Economía cubana: transformaciones y desafíos*, Editorial de Ciencias Sociales, La Habana.
- Colectivo de Autores (2004): *Reflexiones sobre economía cubana*, Editorial de Ciencias Sociales, La Habana.
- Cullinan, C. (1999): “Law and Markets. Improving the Legal Environment for Agricultural Marketing”, FAO Agricultural Services Bulletin 139.
- FAO (2012): “Guiding Principles for Responsible Contract Farming Operations”, Office of Knowledge Exchange, Research and Extension.
- Gaceta Oficial Nº. 20 Extraordinaria, 16/4/2014: Ley Nº. 118, 9/4/2014.
- Gaceta Oficial Extraordinaria Nº. 035, 6/11/2013: Decreto Nº. 318, 20/10/2013.
- Gaceta Oficial Nº. 53 Extraordinaria, 11/12/2012: Decreto-Ley Nº. 305, 15/11/2012.
- Gaceta Oficial Nº. 29 Extraordinaria, 7/9/2011: Resolución Nº. 33/2011, 6/9/2011.
- García A. (2004): “Sustitución de importaciones de alimentos en Cuba: necesidad vs posibilidad”, en Colectivo de Autores: *Reflexiones sobre economía cubana*, Editorial de Ciencias Sociales, La Habana.
- García, A. y B. Anaya (2014): “Gastos básicos de familias cubanas pensionadas y salario dependientes”, en *Temas*, Nº. 79, julio-septiembre, pp. 89-94.
- García, A., B. Anaya y A. Nova (2015): “Despegue del sector agropecuario: condición necesaria para el desarrollo de la economía cubana”, en Colectivo de
-

Autores: *Economía cubana: transformaciones y desafíos*, Editorial de Ciencias Sociales, La Habana.

- García, A., I. Mañalich, N. Quiñones y N. Pico (1997): “La sustitución de alimentos importados: una necesidad impostergable”, en *Cuba: Investigación Económica*, N°. 4 de 1996 y N°. 1 de 1997, La Habana.
- García, A. y A. Nova (2014): “Food Production and Import Substitution in the Cuban Reform Process”, en Brundenius, C. y R. Torres (eds.): *No More Free Lunch. Reflections on the Cuban Economic Reform Process and Challenges for Transformation*, Editorial Springer, New York.
- González, A., P. Fernández, A. García, T. Tristá, R. Aguilar y J. Dresdner (2002): *Cuba: el sector agropecuario y las políticas agrícolas ante los nuevos retos*, ASDI-Departamento de Economía de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Uruguay-INIE, Montevideo.
- Høj, J., T. Kato y D. Pilat (1995): “Deregulation and Privatization in the Service Sector”, OECD Economic Studies, N°. 25, Paris.
- Machado, L. (2014): “Vendedores de tercera y cuarta mano”, disponible en On Cuba, <<http://oncubamagazine.com/a-fondo/vendedores-de-tercera-y-cuarta-mano/>>, 1/6/2014, fecha de consulta 4/7/2014.
- Messick (2005): “What Governments Can Do to Facilitate the Enforcement of Contracts”, Public Sector Group, en World Bank: *Reforming the Business Environment from Assessing Problems to Measuring Results*, El Cairo, Egipto.
- Murillo, M. (2015): “La planificación es equilibrio económico y proyección de desarrollo”, *Granma*, 16/7, p. 2.
- Nova, A. (2006): *La agricultura en Cuba: evolución y trayectoria (1959-2005)*, Editorial de Ciencias Sociales, La Habana.
- ONE (2006): *Anuario Estadístico de Cuba 2005*, edición digital en CD.
- ONE (1998): *Anuario Estadístico de Cuba 1996*, La Habana.
- ONEI (2015a): Panorama Económico y Social. Cuba 2014, disponible en <<http://www.onei.cu/sitioone2006.asp>>, fecha de consulta 3/4/2015.
- ONEI (2015b): Ventas de Productos Agropecuarios, Indicadores Seleccionados, enero-marzo de 2015, edición digital disponible en <<http://www.onei.cu/PublicacionesDigitales/FichaPublicacion.asp?CodPublicacion=14&CodDireccion=5>>, fecha de consulta 29/7/2015.
- ONEI (2015c): *Anuario Estadístico de Cuba, 2014*, edición digital disponible en <<http://www.onei.cu/aec2014.htm>>, fecha de consulta 1/11/2015.
-

- ONEI (2014-2015): Ventas de Productos Agropecuarios, Indicadores Seleccionados, enero-diciembre (2013-2014), edición digital disponible en <<http://www.onei.cu/PublicacionesDigitales/FichaPublicacion.asp?CodPublicacion=14&CodDireccion=5>>, fechas de consulta 4/4/2014 y 29/7/2015.
- ONEI (2014): *Anuario Estadístico de Cuba 2013*, edición digital disponible en <<http://www.onei.cu/sitioone2006.asp>>, fecha de consulta 23/11/2014.
- ONEI (2011): *Anuario Estadístico de Cuba 2010*, edición digital disponible en <<http://www.onei.cu>>, fecha de consulta 30/9/2011.
- ONEI (2007-2012): Ventas en el Mercado Agropecuario, enero-diciembre (2006-2011), ediciones digitales disponibles en <<http://www.onei.cu/PublicacionesDigitales/FichaPublicacion.asp?CodPublicacion=2&CodDireccion=5>>, fechas de consulta mes de marzo de cada año (de 03/2007-03/2012).
- PCC (2011): *Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución*. VI Congreso del Partido Comunista de Cuba, La Habana, 18/4/2011.
- Pérez, O. y R. Torres (eds) (2015): *Miradas a la economía cubana: análisis del sector no estatal*, Editorial Caminos, La Habana.
- Pérez, R. (2014): “El Trigal, un mercado mayorista”, disponible en On Cuba <<http://oncubamagazine.com/a-fondo/el-trigal-un-mercado-mayorista/>>, 4/6/2014, fecha de consulta 4/7/2014.
- Piñeiro, C. (2015): “Nuevas cooperativas cubanas: logros y dificultades”, en Pérez, O. y R. Torres (eds): *Miradas a la economía cubana: análisis del sector no estatal*, Editorial Caminos, La Habana, pp. 51-62.
- Shepherd (2013): “An Introduction to Contract Farming”, Technical Centre for Agricultural and Rural Cooperation (ACP-EU).
- Stiegert, K.W. y D.H. Kim (2009): *Structural Changes in Food Retailing: Six Country Case Studies*, FSRG Publication.
- Will, M. (2013): *Contract Farming Handbook. A Practical Guide for Linking Small-scale Producers and Buyers through Business Model Innovation*, GIZ, Federal Ministry for Economic Cooperation and Development, Bonn.
- World Bank (2005): *Reforming the Business Environment from Assessing Problems to Measuring Results*, El Cairo.

AUTORES

Mario Bergara: Doctor en Economía (Ph.D.), Universidad de California, Berkeley. Economista y Contador Público, Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, Universidad de la República, Uruguay. Profesor Titular, Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República. Presidente del Banco Central del Uruguay. Fue Ministro de Economía y Finanzas de la República Oriental del Uruguay, Subsecretario del Ministerio de Economía y Finanzas, Director de la Unidad Reguladora de Servicios de Comunicaciones (URSEA), Jefe de Estudios Económicos del Banco Central del Uruguay. Ha publicado numerosos artículos y libros en temas economía institucional, regulación de servicios públicos y economía bancaria. Ha dictado cursos a nivel de posgrado en Argentina, Paraguay, Perú y Cuba. Recibió el Premio Internacional Elise y Walter Haas, Universidad de California, Berkeley.

Vilma Hidalgo: Doctora en Economía Internacional, Universidad de Barcelona. Máster en Economía, Centro de Investigación y Docencia Económicas, México. Licenciada en Planificación de la Economía, Universidad de La Habana. Profesora Titular y Vicerrectora de Investigación y Posgrados, Universidad de La Habana. Coordina el Programa de Doctorado en Economía, Universidad de La Habana. Fue Decana de la Facultad de Economía. Ha publicado numerosos artículos y libros en temas de economía cubana vinculados a macroeconomía y crecimiento, capital humano, sostenibilidad fiscal, dualidad monetaria y política monetaria. Ha impartido cursos y conferencias en México, Nicaragua, Ecuador, España, Estados Unidos y Uruguay. Recibió el Premio de la Academia de Ciencias de Cuba y Premios del Ministerio de Educación Superior.

Francisco Borrás: Doctor en Ciencias Económicas, Universidad de La Habana. Máster en Contabilidad, Universidad de La Habana. Licenciado en Economía, Universidad de La Habana. Profesor Titular, Centro de Estudios de la Economía Cubana, Universidad de La Habana. Vicepresidente de la Asociación Nacional de Economistas y Contadores de Cuba. Presidente del Tribunal Nacional de Doctorado en Ciencias Contables y Financieras. Director de la Revista de Ciencias Económicas *Ekotemas*. Director de la Revista Cubana de Contabilidad y Finanzas, *Cofin Habana*. Coordinador de varias redes científicas internacionales con universidades de España, México, Colombia, Bolivia y Argentina. Ha impartido cursos y conferencias en más de 35 universidades de Iberoamérica. Autor de varios libros sobre capital intelectual, auditoría y banca comercial. Ha trabajado en varios proyectos académicos con el Banco Central de Cuba.

Yordanka Cribeiro: Doctora en Ciencias Económicas, Universidad de La Habana. Diploma de Estudios Avanzados, Universidad de Santiago de Compostela, España. Máster en Economía, Universidad de La Habana. Licenciada en Economía, Universidad de La Habana. Profesora Auxiliar y Directora del Departamento de Macro-Microeconomía, Facultad de Economía, Universidad de La Habana. Es parte del equipo coordinador de la Maestría en Economía, Universidad de La Habana. Ha publicado artículos sobre crecimiento económico, capital humano y políticas macroeconómicas en revistas de amplio impacto en el ámbito nacional. Recibió el Premio de la Academia de Ciencias de Cuba, el Premio de Investigación de la Universidad de la Habana y el Premio del CITMA.

Luis del Castillo: Doctor en Ciencias Económicas, Universidad de La Habana. Máster en Administración de Negocios, Universidad de La Habana. Licenciado en Economía Política, Universidad de la Habana. Profesor Titular, Departamento de Ciencias Empresariales, Facultad de Economía, Universidad de La Habana. Ha publicado en diversas revistas indexadas sobre perfeccionamiento empresarial y relaciones de propiedad, gestión empresarial en apoyo al desarrollo local, entre otros. Ha realizado asesorías y consultarías a empresas y entidades de gobierno. Ha tenido una importante participación en varios proyectos internacionales de desarrollo local. Recibió el Premio de la Academia de Ciencias de Cuba.

Indira Galtés: Máster en Economía, Universidad de La Habana. Licenciada en Economía, Universidad de La Habana. Realizando Tesis de Doctorado, Universidad de La Habana. Profesora Auxiliar de Matemática y Microeconomía, Facultad de Economía, Universidad de La Habana. Ha publicado en revistas de amplio impacto en el ámbito nacional sobre economía laboral y capital humano. Recibió el Premio Universidad de La Habana.

Anicia García: Doctora en Economía, Universidad de la Habana. Máster en Economía Internacional, Universidad de la República, Uruguay. Ingeniera economista, Escuela Superior Técnica Carl Schorlemmer, Alemania Oriental. Profesora Titular, Centro de Estudios de la Economía Cubana, Universidad de La Habana. Directora de Cuadros, Universidad de La Habana. Fue Directora del Centro de Estudios de la Economía Cubana, Universidad de La Habana. Ha publicado en revistas y libros nacionales y foráneos sobre temas relacionados con el sector agroindustrial y el comercio exterior agropecuario cubanos. Recibió el Premio al Mejor Libro Publicado en Ciencias Económicas, Universidad de La Habana.

Ricardo González: Máster en Economía, Universidad de La Habana. Licenciado en Economía, Universidad de la Habana. Diplomado en Métodos Estadísticos y Econometría, Universidad de La Habana y Universidad de la República, Uruguay. Profesor Asistente de Cuentas Nacionales, Microeconomía y Econometría, Facultad de Economía, Universidad de la Habana. Ha publicado en revistas de amplio impacto en el ámbito nacional sobre temas de productividad. Recibió el Premio Universidad de la Habana.

Anamary Maqueira: Máster en Economía del Desarrollo, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Ecuador. Licenciada en Economía, Universidad de La Habana. Diplomado en Métodos Estadísticos y Econometría, Universidad de La Habana y Universidad de la República, Uruguay. Profesora Instructora, Universidad de La Habana. Ha publicado en revistas indexadas sobre temas relacionados con sistemas de incentivos y formas de organización de la producción; relación entre el crecimiento

.....

y la volatilidad cíclica en Cuba; el proceso de planificación de la economía cubana; entre otros. Ha participado en eventos nacionales e internacionales tales como ISSEM y LASA.

Silvia Odriozola: Doctora en Ciencias Económicas, Universidad de La Habana. Diploma de Estudios Avanzados, Universidad de Oviedo, España. Máster en Economía Internacional, Universidad de La Habana. Licenciada en Economía, Universidad de La Habana. Profesora Titular, Universidad de La Habana. Decana de la Facultad de Economía de la Universidad de La Habana. Miembro del Comité Editorial de la Revista Científica *Ecociencia*, Universidad ECOTEC, Ecuador y de la Revista *Argumentum*, Universidad Federal de Espíritu Santos, Brasil. Ha publicado numerosos artículos y libros sobre la economía del conocimiento y el capital humano, los sistemas de propiedad y de planificación y la política social. Recibió el Premio de la Academia de Ciencias de Cuba y el Premio de Investigación de la Universidad de La Habana.

Nancy Quiñones: Doctora en Economía, Universidad de La Habana. Máster en Economía Internacional, Universidad de la República, Uruguay. Licenciada en Economía del Comercio Exterior, Universidad de La Habana. Profesora Auxiliar, Facultad de Economía, Universidad de La Habana. Fue Investigador Agregado en el Instituto Nacional de Investigaciones Económicas, Ministerio de Economía y Planificación, Cuba. Ha publicado diversos artículos en revistas especializadas y ha participado en varios libros sobre temas de comercio internacional. Recibió el Premio Especial del Ministro del CITMA y el Premio del Rector y de la Comisión Nacional de Grados Científicos por Tesis de Doctorado Destacada.

Juan Triana: Doctor en Ciencias Económicas, Universidad de La Habana. Máster en Estudios Cubanos y Latinoamericanos, Universidad de La Habana. Profesor Titular, Centro de Estudios de la Economía Cubana, Universidad de La Habana. Es coautor de más de veinte libros sobre economía cubana. Ha sido profesor invitado de varias universidades en América Latina, Estados Unidos, Europa y Asia, donde ha impartido conferencias sobre temas de desarrollo y de economía cubana. Recibió tres Premios

Nacionales en Ciencias Sociales del Ministerio de Ciencias, Tecnología y Medio Ambiente de Cuba y el Premio Nacional de Economía “Raúl León Torres” de la Asociación Nacional de Economistas de Cuba.

Michel Trujillo: Licenciado en Economía, Universidad de La Habana. Diplomado en Métodos Estadísticos y Econometría, Universidad de La Habana y Universidad de la República, Uruguay. Realizando Tesis de Maestría en Economía, Universidad de La Habana. Profesor Instructor de Matemática, Microeconomía y Macroeconomía, Facultad de Economía, Universidad de La Habana. Se especializa en temas de comercio exterior con una perspectiva de la economía institucional.

Transformaciones económicas en Cuba: una perspectiva institucional

**Mario Bergara
Vilma Hidalgo**
Coordinadores

Diversas ramas de las ciencias sociales explicitan la importancia de las instituciones, de su diseño y de su impacto e interacción con el conjunto de procesos de una sociedad y prestan creciente atención a la relación entre el marco jurídico-político-institucional y los procesos económicos. Las instituciones constituyen las reglas de juego en una sociedad y se definen como las restricciones creadas por los hombres que dan forma a la interacción entre los agentes.

Los componentes del entorno institucional conforman el complejo de restricciones dentro de las cuales pueden desenvolverse los actores económicos, políticos y sociales y pautan las reglas de juego de la sociedad en sentido amplio, y determinan también la capacidad de hacer cumplir esas reglas. La introducción del enfoque institucional es, entonces, crucial para una mejor comprensión de los procesos económicos.

En este libro se discute sobre la necesidad de incorporar el análisis institucional en los programas económicos. El caso de Uruguay muestra la relevancia de la reforma institucional en la agenda económica. Recientemente Cuba ha iniciado un proceso de transformaciones en el marco de la actualización del modelo económico y la aprobación de los Lineamientos de la Política Económica y Social. Muchos son los retos en materia de diseño de políticas, nuevas regulaciones y transformaciones estructurales. Este libro se suma al amplio debate que ha motivado en la sociedad cubana este proceso, examinando las diversas aristas del programa de transformaciones desde una perspectiva institucional. Asimismo, pretende familiarizar a la academia cubana con dicho marco conceptual.



dECON
Facultad de Ciencias Sociales
UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA

