

Table of Contents

CARACTERÍSTICAS DE LA EMPRESA ESTATAL CUBANA.....	1
PROPUESTAS	6
GOBIERNO SOCIALISTA, EFICAZ, EFICIENTE Y DE INTEGRACIÓN SOCIAL	6
TRANSFORMACIÓN PRODUCTIVA E INSERCIÓN INTERNACIONAL	7
POTENCIAL HUMANO, CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN.....	7
DESARROLLO HUMANO, EQUIDAD Y JUSTICIA SOCIAL	7
BIBLIOGRAFÍA.....	10
NOTAS.....	11

La cadena de la economía cubana está rota: dónde debería estar la empresa estatal

Ileana Díaz Fernández
Economista

Características de la empresa estatal cubana

Antes de presentar un esbozo sobre la situación actual de la empresa estatal, se impone esclarecer qué se entiende por ese tipo de organización según la conceptualización del modelo económico y social a seguir por Cuba (PCC, 2017).

Sus rasgos son los siguientes:

- Entidades empresariales propiedad de todo el pueblo. El Estado actúa en beneficio del propietario (el pueblo).
- Personas jurídicas con deberes y derechos.
- Encargadas de producir bienes y servicios de carácter mercantil y de obtener utilidades y cumplir responsabilidades sociales.
- Cubren sus gastos con los ingresos.
- La empresa desempeña un papel activo en la elaboración, ejecución y control de los planes y presupuestos.
- El Estado regula los destinos de las utilidades y está facultado para autorizar la retención de parte de ellas por las empresas.
- Tienen autonomía para la administración o gestión empresarial.
- El Estado norma sus relaciones con las empresas y las atiende. No interfiere en la necesaria autonomía en la gestión de las entidades. Adopta las decisiones principales y estratégicas que le competen como titular y evalúa y controla de manera integral los resultados

Habría que destacar, sin embargo, dos aspectos problemáticos: la propiedad y la autonomía.

Si el pueblo es el propietario, ¿en qué momento y de qué forma cumple su rol? ¿Mediante la Asamblea Nacional del Poder Popular? Según la Ley Electoral ANPP (1992), solo el 50% de sus integrantes son propuestos por el pueblo en las circunscripciones. Tampoco se ha delimitado claramente la función del Estado como dueño, ni qué entidad actúa como tal (¿designado, juntas de gobierno?). Las juntas de gobierno no las integran trabajadores, ni siquiera el sindicato.

El Estado “adopta las decisiones principales y estratégicas que le competen como titular y evalúa y controla integralmente los resultados” (PCC, 2017). ¿De qué entidad? ¿De las empresas o del país? Pareciera que de las empresas, ya que esto figura en la sección dedicada a ellas en la conceptualización, y se corresponde con el Artículo 66 del Decreto Ley 281: “La empresa que aplica el SDG tiene gestión económica, financiera, organizativa, técnica, productiva, comercial, laboral y contractual, con

autonomía controlada en cumplimiento de lo establecido por el gobierno y el Estado” (Consejo de Ministros, 2007, 226). ¿Debe ser el Estado como dueño quien defina la estrategia y decisiones “principales” (nada acotadas) de las empresas?

Un aspecto es ejercer la función de regulador de la economía y crear las condiciones institucionales para que las empresas operen, y otro muy distinto ser dueños. El enfoque es sobre cómo se utilizan los recursos puestos a disposición de la empresa: cuánto va a rendir, cuánto va a crecer y cómo satisface necesidades individuales y sociales en un país socialista. Mientras que la empresa se dedica a gestionar de la forma más eficiente y eficaz posible los recursos, identificar oportunidades de posicionamiento en los mercados, de innovación y emprendimiento para crecer. Son especializaciones distintas. Deben ser ejercidas por entidades diferentes, que conozcan y posean habilidades para desempeñar satisfactoriamente sus actividades.

Los datos oficiales sobre las empresas son muy pobres, por lo que se intentará ofrecer una panorámica que nos aproxime a la situación de las empresas estatales y se tomará como referencia una entrevista concedida por Yovana Vega Matos, segunda jefa del Área de Perfeccionamiento a Entidades de la Comisión de Implementación (Izquierdo, 2018).

1. Las empresas se han convertido en entidades intermedias entre las Organizaciones Superiores de Dirección Empresarial (OSDE) y las Unidades Empresariales de Base (UEB). Las OSDE son alrededor de 80¹ y agrupan a más del 80% del total de empresas, el 45% poseen más de 20 empresas subordinadas y seis de ellas más de 50. Por ejemplo, el Grupo Empresarial de la Industria Alimenticia tiene subordinadas 94 empresas, y estas aproximadamente 2 800 UEB. El Ministerio de las Agricultura (MINAG) “atiende” y posee el mayor número de OSDE (10) y de unidades presupuestadas (158), mucho más que cualquier otro ministerio. Entre el MINAG y el Poder Popular concentran el 40% de las empresas del país, es decir, en áreas de baja productividad.²

2. Desde el año 2000 la cantidad de empresas se ha reducido en un 50%. Según la entrevista a Vega Matos, “en el período 2011 hasta 2017 hubo una reducción de 400 entidades y muchas fueron extinguidas y fusionadas porque tenían pérdidas”. Las empresas con pérdidas pasaron de 403 en 2010 a 43 en 2018, las mismas se han extinguido, fusionado o pasado a UEB. ¿Extinción o quiebra?

Más adelante afirma que había empresas “que no se justificaban como empresas por sus dimensiones y niveles de operaciones. Presentaban procesos de dirección económica y de controles sumamente mayores a la generación de riquezas. *En su mayoría estas fueron las que se convirtieron en UEB*”. Pareciera ilógico que empresas con pérdida se fusionen (se transfiere el cáncer) y que otras cuyos procesos eran sumamente mayores a la generación de riqueza se conviertan en UEB, el lugar donde se crea la riqueza. ¿No es esto un contrasentido?

3. Según la entrevista, las empresas muestran magníficos indicadores, aunque no homogéneos para todos los sectores. Sin embargo, durante los últimos tres años el PIB ha crecido a niveles bajos, y más del 45% lo aportan la industria manufacturera (sin el azúcar), el comercio y la salud pública (a precios de mercado). Durante los tres últimos años (hasta 2017) las dos primeras actividades han decrecido y poseen el 37% del total de empresas. Esto no significa que todas sean ineficientes, pero, definitivamente, una buena parte debe serlo.

4. Un hecho que evidencia problemas en las empresas es el financiamiento que otorga el presupuesto a las producciones que sustituyen importaciones o que se exportan, en alrededor del 15% del total de gastos del presupuesto. Se ha planteado que para el año 2019 “se reducen mil 606 millones de pesos con respecto a las demandas solicitadas por la actividad empresarial, con el objetivo de disminuir los altos importes que en los últimos años se le han asignado, esto debe compulsar a mayor racionalidad y eficiencia en el uso de los recursos, y así disminuir los gastos presupuestarios” (Figueredo, O. *et al.*, 2018).

5. Es significativo que los ingresos provenientes de las utilidades solo representen el 21% del total de ingresos del presupuesto. De ellos, el impuesto sobre utilidades ha crecido desde 2012 hasta 2016, con un ligero decrecimiento en 2017. Sin embargo, el aporte de las empresas estatales (el 50% de las utilidades después de impuestos) decrece anualmente, con excepción de 2017.

¿Qué significa esto? ¿Decrecen las utilidades en las empresas? ¿Hay menos empresas con suficientes utilidades? Sin embargo, es contradictorio respecto a la preocupación mostrada por la ministra de Finanzas y Precios con la obtención de utilidades por las empresas sin

contra valor material, es decir, por incremento de precios (Pedraza, 2018).

En muchas ocasiones esos precios son el fruto de la condición de monopolio de la empresa estatal (¿un efecto de la superconcentración empresarial?), que le permite establecer altos precios por acuerdo en las ventas que excedan el encargo estatal.

Por otra parte, el mecanismo de formación de precios --que debe cubrir todos los costos y gastos--, unido a la utilización del indicador de valor agregado bruto para el pago de salario, puede condicionar utilidades excesivas. La solución propuesta por la ministra a los sobrecumplimientos de las utilidades por encima del 20% es un aporte adicional al presupuesto. Es decir, se ataca el efecto, no la causa, provocada por el propio mecanismo económico que afecta el funcionamiento del mercado.

Hay muchas razones para que las empresas no mejoren su desempeño. Se puede enfatizar en el bloqueo, la difícil situación de las finanzas externas, los fenómenos meteorológicos, etc. Sin embargo, también habría que señalar la sobrevalorada tasa de cambio, que desincentiva la economía; la centralización del mecanismo económico; un sistema de dirección basado en el control mediante el plan --es decir, el plan como medio de control y no de dirección--, así como otras regulaciones que dificultan que las empresas puedan ser creativas, emprendedoras, innovadoras y, por tanto, que desaten las fuerzas productivas.

Solo a modo de ejemplo, se pudiera analizar lo que dispone el Ministerio de Finanzas y Precios (MFP) sobre el procedimiento para las relaciones financieras entre las empresas estatales, sociedades mercantiles y OSDE con el Estado (Ministerio de Finanzas y Precios/2017). El contenido de la resolución muestra con nitidez dos aspectos importantes: la intervención en la gestión de las empresas y el control que se ejerce sobre ellas e incluso sobre las propias autoridades facultadas.

Ya lo dijo la Contralora de la República, Gladys Bejerano: el control es como una pirámide que comienza con el control interno en la base. Y más adelante: "Luego están, en otro nivel, los organismos de la Administración Central del Estado (OACE), que tienen funciones rectoras de control. Por ejemplo, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social es el rector, en Cuba, de la política salarial y de trabajo; el Ministerio de Economía y Planificación

es el Estado Mayor de la economía y la planificación en nuestro país. Estos y los demás organismos proponen políticas, y una vez que se aprueban son los encargados de aplicarlas y controlarlas. No solo en sus ministerios, sino en todo el sistema. Digamos entonces que estos órganos, organismos e instituciones del Estado ejercen un control externo. Y, por último, la Contraloría” (Rodríguez, 2012).

La empresa es la base sobre la cual recae toda la pirámide de control. ¿Es posible entonces operar con tantos controles?

Propuestas

No es factible realizar propuestas sobre las empresas estatales si no se modifican los aspectos esenciales que condicionan su actuación. Se toman los ejes estratégicos del plan 2030 (PCC, 2017a) como guías para exponer, de modo muy sintético, algunos cambios necesarios:

Gobierno socialista, eficaz, eficiente y de integración social

- Resulta indispensable definir claramente las reglas de juego del Estado como regulador de la economía y como representante del dueño y las relaciones con el dueño y con las empresas.
- De igual manera, precisar qué entidad será la que asuma las responsabilidades del dueño por el Estado. Un estudio de la Corporación Andina de Fomento (CAF) sobre diferentes enfoques de subordinación muestra que en el mundo las empresas públicas o estatales están subordinadas al Estado bajo la forma de tres modelos: descentralizado, dual y centralizado. Este último es el que se adopta en su mayoría --Polonia, China, Vietnam, Bélgica, Francia, etc. (CAF, 2010). En opinión de esta autora, el modelo centralizado sería el más apropiado y subordinado al Consejo de Estado, pero rindiendo cuentas a la Asamblea Nacional del Poder Popular, que se supone es el máximo representante del Estado elegido por el pueblo.
- Reducir el aparato burocrático de la administración pública: OACE, Poder Popular, organizaciones de masas y el propio Partido, de modo de poder reducir gastos del presupuesto y reorganizar los procesos para que sean más ágiles y eficientes. Esto, unido al desarrollo de las tecnologías de la información y las comunicaciones, permitiría un gobierno más abierto y participativo,

rapidez y eficacia en la solución de los problemas de la población y de los negocios.

- Es indispensable establecer una ley de empresa y de quiebra. De igual forma, un sistema de dirección de la economía basado en un plan flexible --quizás pensar en la forma utilizada en los años 90, ajustada a la actualidad-- y descentralizado, incluido el comercio exterior. El sistema debe cumplir sus funciones de planificación, organización, mando y control --no solo este último.

Transformación productiva e inserción internacional

- Definir los sectores estratégicos.³ Considerar estratégicos a once sectores, por lo demás clasificados por su oferta y no por la necesidad a satisfacer, demuestra que no existe un propósito estratégico claro y preciso. Hacia estos sectores deben dirigirse las grandes inversiones, la cartera de negocios para la inversión extranjera (propuesta por el gobierno) y las necesidades materializadas en el encargo estatal.
- Las políticas de desarrollo productivo deben partir de modificar la tasa de cambio e incentivar los negocios intensivos en conocimiento, así como los encadenamientos entre las diversas formas de propiedad.

Potencial humano, ciencia, tecnología e innovación

- La eliminación de las categorías ocupacionales a nivel nacional que prefijan los niveles de salarios. La supuesta igualdad se convierte en igualitarismo y desigualdad.
- Políticas de incentivos a la innovación de las empresas. El Estado debe dedicar recursos a las ciencias básicas estratégicas y a la correspondiente educación superior que apoyen las innovaciones en los sectores estratégicos. Estructurar el marco de financiamiento para la innovación mediante diversas fuentes y agencias. Se pueden tener en cuenta diversos instrumentos de interacción de actores (Botella, C y I. Suárez, 2012).

Desarrollo humano, equidad y justicia social

- Indispensable que los sindicatos se conviertan en la contrapartida real de las administraciones y en defensores de los derechos de los trabajadores.

- Necesaria la evaluación de las políticas públicas, que ante todo deben ser públicas, y que no son solo las normas jurídicas que la amparan y legitiman. Esta evaluación debe ser ex ante (antes de que se apruebe la política) y ex post (después de aplicarse la política).

Las propuestas de cambios para la empresa estatal estarán referidas a cuatro aspectos: gobernanza corporativa, inversiones y productividad, innovación y mercado y relaciones sociales. Ellas se aproximan a los siguientes ejes del plan 2030: gobierno eficaz, transformaciones productivas, potencial humano, ciencia, técnica e innovación y equidad y justicia social.

Gobernanza corporativa. Lo primero es reestructurar los grupos empresariales, como ya se ha comprendido por las autoridades; el dilema consiste en cómo se realizará este nuevo proceso. En opinión de esta autora, es casuístico, para nada homogéneo o igual para todos. Y se debe tener presente el portafolio de competencias que dominan las organizaciones subordinadas a cada grupo, de manera de decidir si la estructura se conduce por compatibilidad tecnológica o de mercado. Las empresas deben poseer solo aquello que aporta al valor para el cliente o para la sociedad.

El resto de las actividades se deben traspasar a entidades de cualquier tipo de propiedad. De igual forma, en este proceso debe precisarse qué organizaciones quedan subordinadas a nivel nacional y cuáles a nivel territorial, muy relacionado con el alcance de sus producciones o servicios, tipos de encadenamientos, etc. Uno de los objetivos a alcanzar con esta reestructuración es la reducción de los monopolios. No son expresión de eficacia, ni de eficiencia e innovación.

Teniendo en cuenta lo antes expuesto, donde sea conveniente crear corporaciones debe analizarse qué tipo de modelo seguir: si el de grupo o el de islas. En cualquiera de los dos casos, las funciones de los grupos deben ser de facilitadores, negociadores y coordinadores para generar condiciones que les permitan a las empresas crear y mantener su ventaja competitiva.

La gobernanza en sí misma se basa en la teoría de agencia, la relación contractual entre el principal (dueño) y el agente (gestor o directivo), los intereses de ambas partes y los aspectos de riesgo, asimetría de la información y control que trae asociado (Díaz, 2016). Entonces, ¿cómo organizar las relaciones entre dueño y agentes? Dueños, el pueblo; la

asamblea de accionistas sería la Asamblea Nacional del Poder Popular, a quien se le rinde cuentas --sobre todo en lo estratégico-- por la organización centralizada a quienes se subordinan grupos y empresas independientes.

Los Consejos o Juntas Directivas serían las Juntas de Gobierno, pero se debe cambiar la nomenclatura y la forma de elección de sus miembros. Discutirían la estrategia, las inversiones y las utilidades y sus destinos. Por último, el Consejo de Administración o de Dirección de las empresas debe tener total autonomía de gestión para proponer estrategias y lograr los objetivos aprobados. Deben existir contratos claros para cada agente, así como para los órganos colectivos. Los principios, formas de organización, composición de sus miembros y forma de integrarlos, etc., deben ser parte de los estatutos específicos para cada empresa.

Inversiones y productividad. La estrategia de la empresa debe aportar a la estrategia de desarrollo del país y discutirse en las Juntas de Gobierno. La estrategia debe ser la brújula de la empresa y la base para elaborar el plan, el cual solo debe tener como directivo el encargo estatal, las exportaciones y algún indicador de rendimiento. La empresa debe buscar fuentes de financiamiento nacionales o extranjeras y generar asociaciones con capital privado o estatal, nacional o extranjero, sobre la base de la legislación de empresa, de inversión extranjera y de quiebra que se establezca.

El incremento de la productividad debe basarse en mejoras tecnológicas y de concepto de negocio, así como en la motivación de los trabajadores y en el salario; el estímulo y los beneficios son muy importantes. "Si el salario es la expresión de la cantidad y calidad del trabajo aportado y tiempo real laborado, como indica el Código del Trabajo, entonces no debe ser sancionado por el cumplimiento de determinados indicadores de nivel empresarial y no específico de cada trabajador, ni limitado más que por la disponibilidad de fondos para ello" (Díaz, Echevarría, 2017, 22). El estímulo a partir de las utilidades y otros beneficios deben ser decididos por las empresas.

Es indispensable crear un ambiente de competencia entre empresas estatales y entre estas y el sector no estatal, así como de cooperación y alianzas cuando sea oportuno, que no permita precios de monopolio y, por tanto, que la población pueda elegir diversidad de productos.

Innovación y mercado. El posicionamiento en el mercado interno y externo y las posibles necesidades estratégicas del país pueden ser incentivos para la innovación. Cualquier modelo de emprendimiento

corporativo está relacionado con la estrategia y el mercado. Se requiere una estructura organizativa que estimule la creación de redes y alianzas con otras empresas y centros generadores de conocimiento.

También se debe desarrollar una cultura del aprendizaje, de modo que el conocimiento se socialice dentro de la organización, y proponerse un sistema de innovación abierta que aproveche también el conocimiento externo, todo con un enfoque hacia objetivos estratégicos u oportunidades del mercado.

Las empresas deberían replantearse sus modelos de negocios y evaluar la posibilidad de utilizar tecnología digital o un enfoque circular, lo cual reduce la necesidad de fuerza de trabajo y los residuos, respectivamente. La innovación es la base de la ventaja competitiva. Es esta la que permitiría competir en el mercado.

Relaciones sociales. Crear mecanismos de participación de los trabajadores y rendición de cuentas de los ejecutivos, sobre todo en los aspectos estratégicos, resulta indispensable para que los trabajadores se sientan realmente dueños. Sobre este particular se habla mucho, pero apenas se especifican las formas que se pudieran adoptar. En ocasiones, la vía que se propone es asociativa o por acciones, pero sin todo el fundamento. No obstante, si bien debe crear margen a la participación, la autonomía debe organizarse sin formalidades en comités consultivos de trabajadores seleccionados democráticamente, integrados por los de más experiencia en el sector, conocimiento técnico de especialistas retirados y en activo (Martín, J.L. *et al.*, 1998).

Bibliografía

Botella, C y I. Suárez (2012): *Innovación para el desarrollo en América Latina*, Serie Avances de Investigación, Fundación Carolina, Madrid, p. 18.

CAF (2010): *Lineamientos para el buen gobierno corporativo de las empresas del Estado*, Corporación Andina de Fomento, Caracas.

Consejo de Ministros (18 febrero, 2013): *Decreto 281. Reglamento para la implantación y consolidación del sistema de dirección y gestión empresarial estatal*, Gaceta Oficial no. 007 ordinaria, pp. 198-351.

Díaz, I y Echevarría, D (2017): "La empresa estatal cubana. Un análisis de las transformaciones del trabajo estatal en el contexto de la actualización del modelo", en Izquierdo, O. Hans Jürgen Burchardt:

Trabajo decente y sociedad. Cuba bajo la óptica de los estudios sociolaborales, Editorial UH, La Habana, pp. 217-240.

Díaz, I. (2015): "La empresa estatal cubana: un análisis de las transformaciones a la luz de la teoría de agencia", revista *Temas*, no. 83, La Habana, julio-septiembre.

Figueredo, O., Concepción, J.R., Doimeadiós, D., Terrero, A. y Carmona, E. (2018): "¿Cuál es el presupuesto del Estado cubano para 2019?", <http://www.cubadebate.cu/especiales/2018/12/21/cual-es-el-presupuesto-del-estado-cubano-para-2019-infografias/>

Izquierdo, L. (2018): "Sistema empresarial cubano: cambios necesarios", <http://www.cubadebate.cu/?s=sistema+empresarial+cubano%3A+cambios+necesarios>

Martín, J.L. *et al.* (1998): *La experiencia transformativa del CAI Camilo Cienfuegos*, CIPS, La Habana.

Ministerio de Finanzas y Precios (2017): *Procedimiento para el sistema de relaciones financieras entre las empresas estatales, las sociedades mercantiles de capital ciento por ciento (100 %) cubano y las organizaciones superiores de dirección empresarial, con el Estado*. Resolución 138/2017 GOC-2017-352-EX18. p 308-337.

Partido Comunista de Cuba (Junio 2017a): *Bases del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social hasta 2030. Visión de la nación, ejes y sectores estratégicos*, pp. 14-22.

Pedraza, L. (2018): "El presupuesto del Estado cubano para el próximo año", <http://www.cubadebate.cu/especiales/2018/12/21/el-presupuesto-del-estado-cubano-para-el-proximo-ano/>

Rodríguez, A (2012): "Ningún acto de corrupción sucede en un día recuperado", <http://www.juventudrebelde.cu/index.php/cuba/2012-02-18/ningun-acto-de-corrupcion-sucede-en-un-dia>

Notas

¹ Salvo que se indique lo contrario, la información se extrae del *Anuario Estadístico 2017 y Organizaciones*, oct.-dic. 2018. Aunque respecto a la cantidad de OSDE en la entrevista a Yovana Vega Matos de *Cuba debate* plantea 83.

² La agricultura como actividad económica representa el 4% del PIB, 17% del empleo. Si se agrega el empleo de las unidades presupuestadas, aproximadamente el 25% del total de empresas del MINAG no clasifican en la actividad económica de agricultura, ganadería y silvicultura

³ Entendiendo por sectores los llamados sectores de negocio, de competencia e industrial, que agrupa a los negocios que satisfacen una misma necesidad aunque puedan pertenecer a diferentes sectores, según el clasificador de actividades económicas.

Ileana Díaz Fernández es doctora en economía, con más de 30 años de experiencia en los estudios de empresas en la Universidad de La Habana. Recibió su licencia de la Universidad de la Habana en economía de la empresa. Fue becaria senior de la universidad Columbia en Nueva York. Además ha dictado conferencias y cursos en diversas universidades, incluyendo La Sapienza de Roma, Carlos III de Madrid, y la universidad Greenwich, Londres. Ha publicado en revistas indexadas y en libros que han ganado en tres ocasiones premios de la Academia de Ciencias de Cuba.

<https://www.linkedin.com/in/ileana-diaz-fernandez-b11397120/>