

Nuevas miradas a la relación entre la empresa estatal y el sector no estatal de la economía cubana

*Maelia Esther Pérez Silveira
Profesora Titular, Universidad de La Habana*

En la composición estructural del sistema empresarial cubano hoy convergen dos sectores fundamentales: el estatal --prioritario y fundamental en la economía-- y el no estatal, formado por un sector cooperativo y uno privado con un lugar y papel complementario en la actividad económica que ha experimentado una evolución gradual. Su actividad, bien individual o asociada, tiende a convertirse en un componente importante en el sistema socioeconómico cubano, a pesar de los condicionamientos que pautan su colocación en el sistema económico nacional.

El sector privado se ha ido integrando por una creciente franja de empresarios privados que rebasa los estrechos márgenes del trabajo por cuenta propia¹ con una sucesiva ampliación surgida de las reformas estructurales adoptadas, a pesar de los avances y regresiones que se han producido en su desarrollo.

La empresa estatal y el sector no estatal comparten hoy un espacio de presencia, complementariedad e interacción en el escenario económico cubano que deberá tender a ser cada vez más armónico. Un tema proverbial cuya situación y comportamiento se aprecia desde distintas dimensiones teniendo en cuenta la diversidad de los sujetos que la conforman y su regulación, así como la manera como se reconoce y comporta su interacción.

Una arista singular de esta relación es la dimensión jurídica. Es este justamente el propósito de nuestras reflexiones.

Vale la pena entonces una primera incursión a la norma constitucional vigente, y dentro de esta a los preceptos referidos tanto a la colocación de los sujetos o agentes que concurren en esta relación como los que afectan de manera especial su interacción. Su Título II, al establecer los fundamentos económicos --sobre todo en el último párrafo del artículo 22--, incluye una nota muy en consonancia con nuestras reflexiones: "Todas las formas de propiedad sobre los medios de producción interactúan en similares condiciones; el Estado regula y controla el modo en que contribuyen al desarrollo económico y social".

El precepto admite la interacción que puede existir entre las distintas formas de propiedad y la dimensión que se le reconoce desde un plano jurídicamente

supremo. Ello implica que dicho reconocimiento supone también la interacción entre los distintos sujetos que la ostentan.

Asimismo, traduce a escala de principio constitucional una cuestión desde antes incorporada en los Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución para el período 2016-2021, así como en la conceptualización del modelo económico y social de desarrollo socialista. El primero establece que todas las formas de propiedad reconocidas “funcionan e interactúan en beneficio de la economía y están sujetas al marco regulatorio y de control definido por el Estado” (numeral 3); mientras que en la conceptualización se admite que todas las entidades de carácter empresarial interactúan en beneficio del desarrollo económico y social, funcionan bajo similares condiciones en los mercados y están sujetas al cumplimiento del marco regulatorio y de control definido por la ley (numeral 2.2).

A pesar de que esa condición reconoce un grado de participación equivalente o cualquier otro sinónimo que califique una posición de cierta paridad, su colocación difiere de admitir un plano de igualdad de condiciones. Se trata de colocaciones como similares y no como iguales porque cada término o palabra contenida en la norma es de suma importancia a los efectos de su interpretación, aplicación y desarrollo.

La definición y alcance de las distintas formas de propiedad reconocidas en la norma constitucional, en el propio artículo 22, delimitan la propiedad socialista del todo el pueblo, en la que el Estado actúa en representación y beneficio de aquel como propietario; la de las cooperativas; de las organizaciones políticas, de masas y sociales; la privada; la mixta; la de instituciones y formas asociativas y la personal.²

La propiedad socialista de todo el pueblo (inciso a), cuyo alcance, disposición y formas de organización se regulan en los artículos 23 al 26, entre ellos especialmente los artículos 25 y 26. Estos disponen la manera en la que se institucionaliza su ejercicio.

Nos referimos a los sujetos a quienes se encarga su control, gestión, utilización, disposición y el cumplimiento de sus fines. Estas son las instituciones presupuestadas y las entidades empresariales estatales, creadas y organizadas para desarrollar actividades económicas de producción y prestación de servicios. Seguidamente, el artículo 27 define a la empresa estatal socialista como el principal sujeto de la economía nacional, a la que se atribuye el papel principal en la producción de bienes y servicios.

Respecto a la propiedad de las cooperativas, la norma no establece distinción en relación con el objeto al que se dedique la organización. Sin embargo, en la actualidad subsiste la diferenciación mediante normas que regulan

separadamente las de actividad agropecuaria,³ coexistiendo con las que ordenan otras actividades no agropecuarias también de carácter cooperativo.⁴ Por ello será necesario apreciar cada una a través de sus respectivas normas.

El artículo 22 autoriza la propiedad privada como aquella que se ejerce sobre determinados medios de producción por personas naturales o jurídicas cubanas o extranjeras; con un papel complementario en la economía. Deja planteados tanto el objeto de la propiedad, como los sujetos a quienes se autoriza.

Respecto al objeto de la propiedad, el precepto se refiere a "determinados medios de producción". Esta imprecisión --tal vez justificada por la imposibilidad de definir en este momento el alcance de los bienes que la integra--, genera una indefinición y, con ello, la necesidad y hasta los riesgos de una interpretación o delimitación posterior.

No obstante, ante cualquier definición en este sentido, desde el propio mandato constitucional se deberán tener en cuenta las prohibiciones y limitaciones que las afectan directamente,⁵ así como las regulaciones especiales excluyendo o limitando su ejercicio respecto a los bienes que han sido calificados en el ámbito de cualquiera de las otras formas de propiedad, sobre todo a partir de las prohibiciones (art. 23) y límites (art. 28) establecidos.

En relación con los sujetos a quienes se reconoce esta forma de propiedad, se incluyen tanto las personas naturales o jurídicas cubanas o extranjeras y se admite la posibilidad de que el trabajador por cuenta propia, cual persona individual, ostente este tipo de propiedad.⁶

Sin embargo, la amplitud en la redacción del inciso d) podría alcanzar a personas naturales cubanas o extranjeras que no necesariamente realicen alguna actividad de dicha naturaleza. Esta forma de actividad económica no constituye una condición para el reconocimiento de esa forma de propiedad.

Uno de los aspectos que suscitó un acucioso debate durante el análisis previo a la aprobación de la norma constitucional y valoraciones diversas en cuanto a su necesidad y definición, ha sido la diferenciación entre esta forma de propiedad y la propiedad personal (art. 22 inciso g). Se ha planteado que la propiedad privada es aquella en la que los medios de producción se utilizan para generar riqueza material, por lo que el bien objeto de propiedad se convierte en un medio de producción por el fin que se le da. Por su parte, la propiedad personal se refiere a los bienes que tienen la finalidad de satisfacer las necesidades propias del titular y su familia.

Siendo así, puede resultar que un mismo bien puede ser tanto propiedad privada o personal o ambas, en dependencia del fin para el que se utilice.⁷ Esa reflexión puede tener múltiples matices, tanto conceptuales como prácticos, puesto que habría que ver la manera en que ello se traducirá en su aplicación y su desarrollo normativo.

Volviendo al reconocimiento de la interacción entre las distintas formas de propiedad concebida en la Constitución, su aplicación queda mediatizada desde la propia norma. En primer lugar, por las limitaciones y prohibiciones establecidas en varios preceptos, así como por las que se deriven del desarrollo normativo que sucesivamente sean adoptadas.

Junto a ello, esa interacción se autoriza colocando a las diferentes formas de propiedad --y con ello a los sujetos que la ostentan-- en condiciones similares. Esto deja abierta la puerta a la interpretación, toda vez que en honor a esa similitud podrían quedar ubicadas en un desequilibrio las afecte en la práctica.

La relación con el trabajador por cuenta propia

El trabajador por cuenta propia integra la heterogeneidad de agentes que conforman el sector no estatal, condición atribuida a la persona natural que adquiere la autorización administrativa para realizar una determinada actividad económica productiva o de servicio.

En la actualidad se encuentra vigente el Decreto-Ley 356 de 17 de marzo de 2018⁸ sobre el ejercicio del trabajo por cuenta propia: tiene el propósito de actualizar las disposiciones para el ejercicio de esta actividad, así como adecuar su sistema de autorización, organización y control (art. 1) y admitir su ejercicio por parte de los ciudadanos cubanos y extranjeros residentes permanentes en Cuba, mayores de 17 años de edad, que cumplan los requisitos establecidos por la ley (art. 2).

Por su parte, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social dictó la Resolución 11 del 29 de junio de 2018 aprobando el Reglamento para el ejercicio del trabajo por cuenta propia⁹ en la que se establecen las disposiciones generales para regular su ordenamiento y control. Su artículo 24 autoriza que el trabajador por cuenta propia comercialice sus productos y servicios --tanto con las personas naturales y jurídicas cubanas como con las naturales extranjeras-- de conformidad con lo establecido por la ley.

Ello podría derivar en el vínculo o interacción del trabajador por cuenta propia con los destinatarios que relaciona. Al referirse especialmente a las personas jurídicas con las que se autoriza ese vínculo, podría ser cualquiera que adopte

dicha naturaleza, es decir, empresa estatal, organizaciones políticas, de masas y sociales; mixtas y cooperativas -- agropecuarias o no-- y, por tanto, interactuar con cualquiera de las formas de propiedad correlativas a esos sujetos.

No obstante, la norma en unos casos limita y en otros excluye la interacción del trabajador por cuenta con determinados destinatarios:

- No se incluye el vínculo del trabajador por cuenta propia con las personas jurídicas extranjeras.
- En el caso de los arrendadores de vivienda, habitaciones y espacios, se aprueba el arrendamiento a las personas jurídicas cubanas o extranjeras solo a los efectos de los servicios de alojamiento.¹⁰
- Respecto a los arrendadores de medios de transporte, estos podrán arrendar solo a las personas naturales cubanas y extranjeras. Se excluyen todo tipo de personas jurídicas, tanto cubanas como extranjeras.

Por otro lado, se deberán observar las regulaciones que se establezcan de manera especial por los diferentes órganos de relación con los que se vinculan a las distintas actividades autorizadas por la ley.

Otro aspecto a destacar se refiere a la determinación de los precios o tarifas de los productos o servicios que prestan los trabajadores por cuenta propia, los cuales podrán ser determinados por estos según la oferta y demanda -- excepto los relacionados con los programas priorizados o donde resulte necesario regular los precios fijos o máximos sobre los productos y servicios que prestan esos trabajadores.

La relación con las cooperativas

En materia de cooperativas, como forma asociativa y junto al reconocimiento entre las formas de propiedad, debemos tener en cuenta la distinción innecesaria entre las cooperativas agropecuarias y las no agropecuarias. Esto plantea un dilema conceptual porque enfatiza el tipo de actividad y no su esencia como forma de propiedad y gestión",¹¹ a pesar de tener su base y asiento en una misma y única forma o modelo de carácter asociativo.

La distinción no encuentra respaldo constitucional, al que adopta una idea unificadora que, a juicio de muchos, indujo la expectativa de una única norma para su regulación posterior.¹² No obstante, será necesario observar el distinto marco regulatorio que las ordena y apreciar la manera en que sus

disposiciones inscriben el alcance y las características de las relaciones que son permitidas.

La reciente aprobación y puesta en vigor del Decreto-Ley No 365 de 22 de octubre de 2018 sobre cooperativas no agropecuarias, tiene como objetivo establecer los principios generales sobre su constitución, funcionamiento, escisión, fusión y extinción (art.1). Se trata de una organización económica y social que forma parte del sistema de producción agropecuaria y forestal con el objetivo de llevar a cabo la producción de bienes --fundamentalmente agropecuarios-- y su comercialización, así como de la prestación de servicios mediante la gestión colectiva para satisfacer el interés social y el de los cooperativistas (art. 2.1).

Su constitución puede adoptar cualquiera de los tres tipos autorizados por la norma: la Unidad Básica de Producción Cooperativa, la Cooperativa de Producción Agropecuaria y la Cooperativa de Créditos y Servicios (art. 4). Junto a ello se aprobó del Decreto No. 354 del 18 de diciembre de 2018 que establece el Reglamento del citado Decreto-Ley 365 de 2018.¹³

El Decreto-Ley dedica varios capítulos a ordenar la relación de las cooperativas agropecuarias con diferentes sectores de la economía. El capítulo III regula las relaciones con el Estado y define las obligaciones del Estado y de las cooperativas. El IV aborda las relaciones con los órganos y organismos de la administración central del Estado, sus entidades (sección segunda) y el sistema empresarial (sección tercera); el V, las relaciones con los órganos locales del Poder Popular.

Cada uno de esos capítulos regula la relación entre los diferentes sectores, órganos o entidades con una naturaleza o carácter diferente. En los capítulos III y IV se delimitan las obligaciones recíprocas con el Estado mediante los órganos y organismos de la Administración Central, que tienden a establecer una relación de control y asesoramiento sobre la base de las obligaciones asignadas a cada uno.

Por su parte, en el propio capítulo IV, pero en relación con las entidades estatales de los referidos órganos y organismos de la Administración Central del Estado y el sistema empresarial, se alude a la existencia de una relación de carácter contractual. Se da la posibilidad de que pueda concertarse con personas naturales y jurídicas que se interesen (art. 24) en los supuestos que autoriza la norma.

Por último, respecto a los órganos locales del poder popular prevista en el capítulo V, se establece una relación de colaboración enfocada hacia la contribución al desarrollo integral de la comunidad donde se ubican y de los proyectos de desarrollo local (art. 27)

Otro análisis merece la relación del sector estatal con las cooperativas no agropecuarias. Con el propósito de establecer las normas que regulen su constitución, funcionamiento y extinción en sectores no agropecuarios de la economía (art.1) se puso en vigor el Decreto-Ley 366 de 19 del noviembre de 2019 de las Cooperativas no Agropecuarias y el Decreto No. 356, Reglamento de las cooperativas no agropecuarias, del 2 de marzo de 2019.¹⁴

El Decreto-Ley 366/2019 tiene como objeto establecer las normas que regulen, con carácter experimental, la constitución, funcionamiento y extinción de cooperativas en sectores no agropecuarios de la economía nacional. La norma define a la cooperativa como una organización con fines económicos y sociales que se constituye voluntariamente sobre la base del aporte de bienes y derechos y se sustenta en el trabajo de sus socios. Su objetivo general es la producción de bienes y la prestación de servicios mediante la gestión colectiva para la satisfacción del interés social y el de los socios.

Como nota singular no contenida en su regulación precedente, atribuye a esta forma asociativa un carácter alternativo para relevar al Estado de la administración de aquellas actividades económicas, productivas o de servicios que no se consideren principales.

Al observar las posibilidades de relación que permite la norma, el artículo 49 autoriza que las entidades estatales vendan a las cooperativas equipos, medios, implementos u otros bienes que se determinen. De igual modo, podrán entregar a las cooperativas en arrendamiento, usufructo o cualquier otro acto que no implique la transmisión de la propiedad, bienes inmuebles y muebles, equipos, medios, implementos y otros artículos con arreglo a lo dispuesto en la legislación vigente.

Al mismo tiempo se autoriza a que las entidades y sujetos que operan bajo formas de gestión no estatal puedan vender bienes a la cooperativa o darlos en cualquiera de las formas que no impliquen transmisión de la propiedad con arreglo a lo dispuesto en la legislación vigente.

No obstante, un estudio realizado sobre el funcionamiento de las cooperativas en el sector de la construcción puso de manifiesto algunas dificultades para su desempeño. Ente ellas se menciona la falta de autorización a las empresas para venderles a estas cooperativas, algo contradictorio con lo autorizado expresamente en el cuerpo de la ley. En este caso, se propone como una de las líneas de acción "implementar arreglos institucionales que contribuyan a una mejor articulación entre la empresa estatal socialista y las cooperativas".¹⁵

Una regulación de suma importancia está contenida en el artículo 41.1 del Reglamento de las cooperativas no agropecuarias en el Decreto 356/2019, al referirse a la contratación económica. Establece que esa organización, como sujeto de derecho, contrata en igualdad de condiciones bienes y servicios con los demás sujetos reconocidos en la legislación vigente, salvo las excepciones que se establezcan.

Se aprecia aquí un detalle singular respecto a la norma constitucional. Cuando se trata del uso de términos de equivalencia para delimitar la condición en que participan los sujetos, ya vimos que el artículo 22 de la Constitución establece la posibilidad de la interacción entre las distintas formas de propiedad --y por tanto de los diferentes sujetos que la ostentan-- en "similares condiciones". Por su parte, la norma que ahora comentamos se refiere en términos de igualdad de condiciones respecto a los demás sujetos reconocidos en la legislación, asunto que podría merecer distintos matices en tu interpretación y cotejo respecto a la letra constitucional.

Tanto la presencia del sector no estatal como su relación con la empresa estatal han debido sortear ciertos frenos que han incidido sobre su desarrollo, muchas veces generado por posiciones o concepciones cuyos argumentos se sustentan en la previsión de posibles derivaciones hacia conductas especuladoras e individualistas de la pequeña y mediana producción mercantil, el incumplimiento del encargo social o la explotación de trabajo asalariado. De la misma manera, algunas concepciones y posiciones discordantes han influido en el logro de mejores caminos para su presencia armónica y saludable en el escenario económico.

En la actualidad un reto importante lo constituye la existencia de un orden jurídico cuya aplicación no se afecte por desviaciones interpretativas, por incongruencias y por un excesivo intervencionismo que rebase el cumplimiento de sus verdaderos objetivos. Con independencia de la apertura y permisibilidad que se aprecia tanto en las normas y el discurso oficial --expresión de una política enfocada hacia un fortalecimiento de dicha relación--, persisten regulaciones generales y sectoriales restrictivas que limitan esos propósitos.

¹ Al respecto, ver Narciso COBO ROURA: "Empresas y empresarios en Cuba: "E puor...?", en <https://horizontecubano.law.columbia.edu/content/empresas-y-empresarios-en-cuba-parte-i> , consultado el 1 de junio de 2019.

² Se definen cada una de estas formas con el siguiente alcance: a) socialista de todo el pueblo: en la que el estado actúa en representación y beneficio de aquel como propietario; b) cooperativa: la sustentada en el trabajo colectivo de sus socios propietarios y en el ejercicio efectivo de los principios del cooperativismo; c) de las organizaciones políticas, de masas y sociales: la que ejercen estos sujetos sobre los bienes destinados al cumplimiento de sus fines; d) privada: la que se ejerce sobre determinados medios de producción por

personas naturales o jurídicas cubanas o extranjeras; con un papel complementario en la economía; e) mixta: la formada por la combinación de dos o más formas de propiedad; f) de instituciones y formas asociativas: la que ejercen estos sujetos sobre sus bienes para el cumplimiento de fines de carácter no lucrativo; g) personal: la que se ejerce sobre los bienes que, sin constituir medios de producción, contribuyen a satisfacer las necesidades materiales y espirituales de su titular.

³ Decreto-Ley No. 365 de "De las cooperativas agropecuarias" de 22 de octubre de 2018 y el Decreto 354 de 18 de diciembre de 2018, que establece el Reglamento del referido Decreto-Ley, ambas publicadas en la *Gaceta Oficial Ordinaria* no. 37 de 24 de mayo de 2019, año CXVII, pp. 556-586.

⁴ Decreto-Ley 366 de 19 de noviembre de 2019, pp. 1333-1347 y Decreto No. 356, Reglamento de las cooperativas no agropecuarias, ambas publicadas la *Gaceta Oficial* No. 63 Ordinaria de la República de Cuba, de 30 de agosto de 2019, año CXVII.

⁵ Como puede ser lo previsto en el artículo 29 en relación con la propiedad privada sobre la tierra la cual se regula por un régimen especial, quedando prohibido constitucionalmente el arrendamiento, la aparcería y los préstamos hipotecarios a particulares. La compraventa o transmisión onerosa de este bien solo podrá realizarse previo cumplimiento de los requisitos que establece la ley y sin perjuicio del derecho preferente del Estado a su adquisición mediante el pago de su justo precio.

⁶ El Decreto-Ley No. 356, de fecha 17 de marzo de 2018, sobre el ejercicio del trabajo por cuenta propia, fue publicado por la *Gaceta Oficial Extraordinaria* no. 35 de 10 de julio de 2018, año CXVII, pp. 511-513. En su artículo 2 dispone que podrán ejercer el trabajo por cuenta propia los ciudadanos cubanos y extranjeros residentes permanentes en Cuba, mayores de 17 años de edad, que cumplan los requisitos establecidos en la ley.

⁷ Entrevista televisiva efectuada a la Doctora Yohana Odriozola, diputada a la Asamblea Nacional del Poder Popular, profesora de la Facultad de Derecho de la Universidad de La Habana y miembro de la comisión redactora de la vigente norma constitucional, vista en https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwir0PmK__PiAhVJs1kKHY1tA_oQwqsBMAB6BAgJEAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.facebook.com%2FHacemosCuba%2Fvideos%2Fhacemoscuba-primer-programa%2F439835309860632%2F&usq=AOvVaw37daHpjHShaaO9rSMnScQB

⁸ *Gaceta Oficial Extraordinaria*, no. 53, de 10 de julio de 2018, año CXVI, pp. 514-519.

⁹ *Ibidem*, pp. 563-573.

¹⁰ Sobre esta aprobación igualmente se pronuncia el Decreto-Ley No. 353 del 23 de febrero de 2018. Modifica el artículo 74 de la Ley No. 65, Ley General de la Vivienda, del 23 de diciembre de 1988.

¹¹ S. Odriozola Guitart y A. R. Palma Arnaud: "Cooperativas no agropecuarias en el sector de la construcción en La Habana: un análisis de su gestión", en *Economía y Desarrollo*, vol. 159, no.1 La Habana enero-junio de 2018, http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0252-85842018000100006, el 10 de junio de 2019.

¹² Ello se confirma, además, en el texto de los lineamientos de la política económica y social del Partido y la Revolución para el período 2016-2021. Su numeral 18 correspondiente a los lineamientos sobre las cooperativas, se orienta hacia la existencia de

“la norma jurídica sobre cooperativas que regulará todos los tipos de cooperativas y ratifica que como propiedad colectiva, no serán vendidas ni transmitidas su posesión a otras cooperativas, a formas de gestión no estatales o a personas naturales”.

¹³ Ambas publicadas en la Gaceta Oficial Ordinaria de la República de Cuba No. 37 de 24 de mayo de 2019, Año CXVII, pp. 555-586.

¹⁴ Derogan el Decreto-Ley 305 del 15 de noviembre de 2012 y su Reglamento contenido en el Decreto 309 del 28 de noviembre de 2012, respectivamente, ambas publicadas en la *Gaceta Oficial Extraordinaria*, no. 53, 11 de diciembre de 2012.

¹⁵ S. Odriozola Guitar y A. R. Palma Arnaud: op. cit.