

¿Por qué la «Actualización» no incrementó la competitividad de las empresas estatales cubanas?

Why has «Actualization» not Increased Cuban State-Owned Enterprises' Competitiveness?

Ileana Díaz Fernández¹* <https://orcid.org/0000-0002-6310-2982>

Ricardo González Aguila¹ <https://orcid.org/0000-0002-7855-2986>

Leandro Zipitría Deambrosio² <https://orcid.org/0000-0002-7086-1733>

¹ Centro de Estudios de la Economía Cubana (CEEC). La Habana. Cuba.

² Universidad de la República. Uruguay

RESUMEN

Uno de los pilares de la Actualización del Modelo Económico en Cuba fue la transformación institucional de las empresas estatales, dirigidas al objetivo de mejorar su productividad y competitividad. Las reformas incluyeron ajustes en la gobernanza, cierta liberalización operativa y una apertura gradual al mercado. Sin embargo, el desempeño empresarial siguió siendo débil, con caída de la producción, estancamiento exportador y escasas mejoras en productividad. Este artículo sostiene que la baja efectividad de las reformas se debe a su implementación parcial e inconsistente. Aunque se introdujeron cambios en la gestión, persistieron elementos del sistema centralmente planificado, como las restricciones presupuestarias blandas, los precios administrados y la escasa autonomía. Además, no se incentivó la competencia ni se mejoraron los mecanismos de gobernanza corporativa. Como resultado, las empresas estatales continúan operando más como entes sociales que como generadoras de valor. El artículo identifica las barreras estructurales que siguen limitando su competitividad.

Palabras clave: empresas estatales, gobiernos, instituciones.

ABSTRACT

A core pillar of Cuba's economic reform process –known as the Actualización– was the institutional transformation of state-owned enterprises (SOEs), aimed at improving productivity and competitiveness. Reforms included adjustments to governance structures, limited operational liberalization, and a gradual shift toward market dynamics. However,

SOE performance remained weak, with declining output, stagnant exports, and minimal productivity gains. This article argues that these outcomes reflect the partial and inconsistent implementation of reforms. Although some managerial practices changed, key features of the centrally planned system—such as soft budget constraints, price controls, and limited enterprise autonomy—remained largely intact. Moreover, the reforms did not promote competition or strengthen corporate governance mechanisms to align managerial incentives. As a result, Cuban SOEs continue to operate more as instruments of social policy than as value-generating firms. The article identifies the structural barriers that continue to constrain the competitiveness of the state sector.

Keywords: *State-owned enterprises, Governance, Institutions.*

Recibido: 26/6/2025

Aceptado: 13/7/2025

INTRODUCCIÓN

Uno de los ejes vertebradores de la Actualización del Modelo Económico Cubano¹ (Actualización) fue la reforma del entorno institucional de la empresa estatal, es decir, sus «reglas del juego». En el marco del programa de reformas de la Actualización, estas entidades no solo fueron expuestas a una competencia creciente por parte de actores no estatales –Trabajadores por Cuenta Propia (TCP), cooperativas, y, desde 2021, mipymes–, sino que también experimentaron transformaciones en sus marcos legales y regulatorios, con el objetivo de flexibilizar su operación y mejorar sus niveles de productividad, eficiencia y competitividad.

Durante la última década se introdujeron medidas relevantes en diversas áreas: se modificaron los esquemas de remuneración laboral (por ejemplo, a través del pago por resultados y la distribución de utilidades); se descentralizó parcialmente la formación de precios; se ampliaron los límites de inversión autorizados fuera del marco rígido del plan centralizado; y se transformó la gobernanza empresarial mediante la creación de las Organizaciones Superiores de Dirección Empresarial (OSDE), como parte del tránsito hacia formas de gobierno corporativo. Estas iniciativas formaron parte de un proceso más amplio de reforma institucional del sector estatal.

No obstante, a pesar de la implementación de estas reformas y de la expansión progresiva del sector privado –cuya participación en el empleo total se duplicó entre 2009 y 2023–, los resultados macroeconómicos se mantuvieron por debajo de las expectativas. El crecimiento del PIB real se desaceleró marcadamente, pasando de un promedio anual de 2,8 % entre 2010 y 2015 a apenas 1,1 % entre 2016 y 2019 (Oficina Nacional de Estadística e información, 2024). Por su parte, las exportaciones de bienes –ajustadas por la reexportación de petróleo venezolano y ciertos minerales– se mantuvieron relativamente estancadas durante este período y comenzaron a descender posteriormente. Finalmente, aunque la producción industrial creció a una tasa promedio del 7 % anual hasta 2016, a partir de ese año experimentó una contracción aguda que revirtió el crecimiento acumulado.

El debate público ha ofrecido, en general, dos grandes líneas interpretativas para explicar estos resultados. Por un lado, se señala el impacto de factores externos, como el cambio de ciclo político en América Latina que afectó el comercio y la integración regional; la crisis en Venezuela –uno de los principales socios comerciales de Cuba–; y la reimposición de sanciones estadounidenses tras la llegada de Donald Trump, luego del deshielo iniciado bajo la administración de Barack Obama. Por otro lado, se subrayan las limitaciones internas del proceso reformista: los vaivenes en la política hacia el sector privado, la persistencia de distorsiones de precios relativos, y los fallos en el diseño e implementación de las políticas cambiaria y fiscal, entre otros.

Este trabajo se propone examinar las razones detrás de la baja efectividad de las reformas, en un contexto donde la empresa estatal continúa concentrando más del 80 % de la producción interna. Si bien se reconoce la influencia adversa del entorno regional en la segunda mitad de la década pasada, se argumenta que el limitado alcance y la parcialidad de las reformas implementadas impidieron que estas contrarrestaran de forma significativa dicho impacto externo. El artículo está estructurado en tres partes:

1. Presenta un resumen de los principales cambios introducidos en el sector empresarial.
2. Analiza los vacíos de la política económica y las deficiencias no corregidas por las reformas.
3. Ofrece las conclusiones del trabajo.

LOS CAMBIOS INSTITUCIONALES DEL SECTOR EMPRESARIAL CUBANO. UNA HISTORIA CORTA

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

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

El sistema presupuestario de financiamiento y el sistema de registro económico (que se aplicó posteriormente) se caracterizaron por un alto grado de centralización, siendo el registro económico una deformación del primero basado en la concepción de la construcción del socialismo y el comunismo de forma simultánea.

El sistema de dirección y planificación de la economía (SDPE), a partir de 1975, intentó ser más integrado e introdujo las relaciones mercantiles entre empresas, aunque presentó en su aplicación parcial un conjunto de debilidades e insuficiencias. Estas estaban relacionadas, entre otras, con la ineficiencia del sistema productivo: bajo aprovechamiento del equipamiento, inversiones en tecnologías de alto gasto material y de energía, desvinculación con las necesidades de la demanda que condujo a baja calidad de la producción, entre otras. Los problemas que presentó el SDPE y, por ende, la economía llevó a fines de la década de los años ochenta al proceso de rectificación de errores y tendencias negativas que desarticuló el sistema de dirección empresarial estatal, sin proponer ninguno alternativo.

La crisis de la década de los años noventa condicionó un reajuste de la economía, con una marcada tendencia a la descentralización que desembocó en 1998 en el Sistema de Perfeccionamiento Empresarial, cuyo objetivo era otorgar facultades a las empresas estatales y buscar eficiencia y competitividad e intentaba reacondicionar la gestión empresarial con cierta autonomía. Si bien fue un sistema que pareciera exitoso para las empresas de las fuerzas armadas, no resultó de igual forma al aplicarse al resto.

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

En el 2007 se estableció el Sistema de Dirección y Gestión Empresarial, una variante del Sistema de Perfeccionamiento Empresarial, el cual tuvo como propósito:

garantizar la implantación del Sistema de Dirección y Gestión Empresarial en las empresas estatales y organizaciones superiores de dirección que logren un significativo cambio organizativo al interior de las mismas y gestionar integralmente los sistemas que la componen [...]; tiene como objetivo supremo garantizar el desarrollo de un sistema empresarial organizado, disciplinado, ético, participativo, eficaz y eficiente, que genere mayores aportes a la sociedad socialista y que todas las empresas se conviertan en organizaciones de alto reconocimiento social (Consejo de Ministros, 2018, p. 322).

EL SISTEMA EMPRESARIAL ESTATAL EN LA ACTUALIZACIÓN DEL MODELO ECONÓMICO

La Actualización del Modelo Económico y Social comenzó a partir del 2010² y se aprobó por el VI Congreso del Partido Comunista de Cuba en el 2011. A partir de este momento el sistema empresarial estatal se ha dirigido por el Sistema de Dirección y Gestión Empresarial, y estructurado mediante las OSDE, empresas estatales que se le subordinan y estas, a su vez, se componen de Unidades Empresariales de Base (UEB).

El Modelo concebía la separación de las funciones estatales y empresariales,³ por lo que los ministerios debían dedicar sus esfuerzos en diseñar políticas, es decir, concentrarse en lo estatal. Dada esta condición, las OSDE, bajo la forma de grupos o uniones de empresas, surgen como una necesidad de control centralizado sobre las empresas. Así la reestructuración condujo a la eliminación de ministerios, por ejemplo, los de Industria Ligera, Sideromecánica, Azúcar, Pesca, entre otros, que cumplían solo funciones empresariales, convirtiéndose, la mayoría de ellos, en OSDE a las que se les subordinaron empresas, y que, además, tenían un predominio en el control y asignación de recursos, por encima de otras funciones. En octubre de 2023 existían alrededor de 84 de estas organizaciones en el país, a las que se le subordinaban más de 2 000 empresas existentes (más de 270 como sociedades anónimas 100 % cubanas y las mipymes estatales).

Las OSDE son monopolios de la actividad productiva o de servicios que agrupan y poseen un carácter nacional; las empresas subordinadas a ellas, en su mayoría, también tienen un carácter nacional. En su proceso de creación, un primer problema fue la cantidad de empresas que se les subordinaron, por lo que alrededor del año 2010 se decidió que muchas pasaran a ser UEB, es decir, dependencias de otras empresas.

En el contexto de la creación de las OSDE, uno de los primeros problemas identificados fue la excesiva cantidad de empresas subordinadas a estas entidades. Para aliviar esta situación, hacia 2010 se tomó la decisión de convertir muchas de estas empresas en UEB, es decir, en dependencias operativas sin personalidad jurídica propia subordinadas a otras empresas. Un ejemplo representativo de esta transformación fue el caso de los centrales azucareros, que dejaron de operar como empresas independientes para integrarse como UEB dentro de empresas azucareras provinciales.

Este proceso formó parte de la política de redimensionamiento empresarial impulsada con el inicio del programa de reformas de 2011, cuyo objetivo principal era aumentar la eficiencia del sector estatal mediante la fusión, reestructuración o extinción de entidades con bajos niveles de actividad, duplicidad de funciones o resultados económicos insatisfactorios. Como consecuencia directa, entre 2010 y 2020 el número de empresas estatales en Cuba se redujo en aproximadamente un 40 % (Oficina Nacional de Estadística e información, 2024), al tiempo que se concentró la producción en un menor número de unidades. No obstante, en años recientes esta tendencia ha comenzado a revertirse parcialmente con la reconversión de algunas UEB en empresas con personalidad jurídica, en un intento por dotarlas de mayor autonomía de gestión y capacidad operativa en un entorno económico en transformación.

MEDIDAS ADOPTADAS PARA EL SISTEMA EMPRESARIAL

La Actualización del Modelo Económico emitió, a lo largo de todos estos años, un conjunto de normas jurídicas que intenta organizar el sistema de dirección empresarial.

En el 2011, el Gobierno define los Lineamientos de la política económica y social, como hoja de ruta del proceso de actualización, el cual plantea que «el perfeccionamiento empresarial se integrará a las políticas del modelo económico a fin de lograr empresas más eficientes y competitivas» (Partido Comunista de Cuba, 2011, p. 12). Los Lineamientos establecen un conjunto de propuestas, pero estas no rebasan los marcos del propio Sistema de Perfeccionamiento Empresarial convertido en Sistema de Dirección y Gestión Empresarial, como ya se apuntó. No obstante, este último fue modificado, en reiteradas ocasiones desde el 2010 hasta el 2018, sobre todo en lo referido a la concepción, facultades y funciones de las OSDE, empresas y UEB, intentando, supuestamente, una mayor autonomía para las empresas (Consejo de Ministros, 2014 y 2017 a, b y c)

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

En el 2014, el Decreto 323 del Consejo de Ministros (2014) y otras resoluciones del Ministerio de Economía y Planificación (2014), Ministerio de Finanzas y Precios (2014) y el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (2014) proponen un conjunto de cambios en el sistema empresarial estatal, entre los más significativos se encuentran:

- El encargo estatal representa el compromiso de las empresas con el Estado en la producción o servicios, para satisfacer necesidades priorizadas de interés social. El encargo es asegurado con recursos que se le asignan a la empresa mediante el plan anual de la economía nacional (plan).
- La posibilidad de vender los excedentes del encargo estatal y los inventarios ociosos a precios formados por la oferta y la demanda.
- El aporte por el rendimiento de la inversión estatal, lo que vendría a ser los dividendos del Estado. Se establece una tasa fija del 50 % de las utilidades después de impuesto y las reservas obligatorias.
- Las empresas podrán crear y utilizar reservas voluntarias a partir de las utilidades (después de las deducciones antes mencionadas), si están debidamente autorizadas.
- La amortización no se aporta, queda en la empresa.
- Existía un límite de incremento salarial a los trabajadores de pago por resultados (de un 30 %) que fue eliminado.

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

Posteriormente se adoptan otras decisiones como:

- Respecto al salario se emitieron tres resoluciones: 17/2014, 6/2016 y 114/2020, sobre los sistemas de pago a la mano de obra. En todos los casos el salario estuvo limitado por el cumplimiento de alguna meta establecida por el plan de la empresa (MTSS, 2014, 2016 y 2020).
- En cuanto a las relaciones financieras de las empresas con el Estado, desde 2014 hasta 2020, se emitieron tres resoluciones: 203/2014, 138/2017 y 39/2020 del Ministerio de Finanzas y Precios (2014, 2017 y 2020). Entre de los aspectos que estas resoluciones regulan se encuentran:
 - a. El aporte por el rendimiento de la inversión estatal, igual para todas las empresas. Es una muestra del enfoque rentista y centralizado de la dirección económica del país.
 - b. Establecen los destinos de las reservas voluntarias formadas por las utilidades después de pagar sus obligaciones con el Estado, lo que debería ser determinado por el representante del dueño de conjunto con las empresas
 - c. En cada uno de esos años se definió el monto de distribución de utilidades a los trabajadores, realizadas a partir de las reservas voluntarias.

A partir del ordenamiento monetario de enero de 2021, se toman algunas medidas que supuestamente otorgarían más autonomía a las empresas, entre las más importantes se encuentran el Decreto-Ley 34/2021 del sistema empresarial estatal cubano (Consejo de Estado, 2021) y los Decretos 53/2021 y 87/2023 (Consejo de Ministros, 2021 y 2023) ⁴ de la organización del sistema salarial del sistema empresarial cubano (aplicado a algunas empresas); sin embargo, ninguno de los dos logra ninguna flexibilidad para estas.

Si se analizan con detenimiento las medidas implementadas para el sistema empresarial estatal cubano, se observa que todas se han centrado en la gestión interna de la empresa sin cambios sustantivos en las regulaciones desde el entorno. Por tanto, cualquier intención de autonomía se frustra ante las barreras existentes en las condiciones que rodean a las empresas, que no les permiten funcionar como tal. Es decir, no hay una visión clara de las empresas estatales cubanas como generadoras genuinas de valor. La limitada autonomía observada apunta a una concepción puramente social de la empresa estatal, en donde se provee de servicios a la población independientemente de su rentabilidad. Sin embargo, la fuerte caída en la producción agregada apunta a que es muy difícil sostener la producción sin un mínimo de visión empresarial de las mismas, que apunten a la generación de bienes y

servicios que sean rentables y sustentables en sí mismos. En definitiva, la única fuente de creación de riqueza surge como aquellas actividades articuladas al turismo o a la venta de servicios profesionales.

Los resultados que se muestran de las empresas entre enero-abril de 2025 vs 2024 (Oficina Nacional de Estadística e información, 2025), fundamentan la necesidad de cambios en el ambiente microeconómico que les permita operar como una empresa:

- Caída de la producción agregada en 8,9 %.
- Utilidades antes de impuestos por peso de ventas netas se reduce más de un 10 % (el 24 % de las empresas obtiene entre 1 y 5 millones de pesos de utilidades y solo el 1,7 % obtiene entre 200 y 5 mil millones).
- El número de empresas con pérdidas es de 251, menor al período anterior.
- Se reduce la producción en 1,8 %.
- Se reduce el número de trabajadores en 7,6 en promedio.
- La productividad solo crece un 2,3 %.

¿POR QUÉ LAS MEDIDAS HAN SIDO POCO EFECTIVAS?

El sector empresarial estatal cubano fue objeto de variadas reformas en los últimos diez años.⁵ Sin embargo, en términos de desempeño, los resultados observados fueron discretos. A continuación, se desarrollan un grupo de aspectos que tratan de explicar el porqué de tan baja respuesta.

Institucionalidad y ambiente microeconómico

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

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

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

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

En primer lugar, al asignarse los recursos de forma (exclusivamente) centrales, las empresas, muchas de ellas monopólicas, los obtienen independientemente de la rentabilidad relativa de su actividad. En los hechos, empresas que nunca podrían adquirir insumos también los obtienen, lo que genera un exceso de demanda que queda sistemáticamente insatisfecha, aun cuando hay empresas dispuestas ofertar.⁶

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

Respecto al segundo elemento, la limitada competencia fue otro factor que puso en riesgo la efectividad de las transformaciones relacionadas al sector empresarial. No permitir la libre apertura de negocios privados o no estatales en la mayor parte de los sectores de la economía trajo varias consecuencias negativas, como los siguientes elementos que conspiran, nuevamente, contra los incrementos de productividad establecidos en los Lineamientos.:

1. Los recursos privados no se movilizaron en función de cerrar las brechas (o excesos) de demanda.
2. No permitió ejercer presión competitiva sobre el sector estatal incentivando por esta vía el incremento de su ineficiencia productiva.
3. Dio poder de mercado a las empresas estatales incrementado su ineficiencia asignativa.

Por si lo anterior fuera poco, a las empresas estatales se les permitió seguir operando independientemente de su resultado. Se refinanciaron sus pérdidas a través de diferentes mecanismos; por ejemplo, se les otorgó directamente subvenciones por pérdidas mediante el presupuesto, o se empleó la formación administrativa de precios para beneficiarlas (en particular a través del método de gastos), o, más recientemente, se empleó el mecanismo de las subvenciones cambiarias para tales fines (González, 2019, pp. 15-17).

Fue común también la fusión administrativa de empresas o su conversión en UEB. Sin embargo, el criterio no tuvo en consideración elementos productivos, sino todo lo contrario. En particular, esta fusión subsumía empresas quebradas a empresas en mejor situación financiera, empeorando por un lado la rentabilidad de las segundas, y reforzando al conjunto empresarial que el resultado económico no es una fuente de decisión sobre el funcionamiento de las empresas.

Por otra parte, la formación administrativa de precios fue clave para evitar ganancias de eficiencia y productividad del sector empresarial. La mayor parte de los precios en Cuba se forman por la vía del gasto (Gutiérrez, 2018, p. 127). Quiere decir que, por ley, los precios de venta garantizan cubrir costos de producción y generar utilidad (Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 2014, p. 102). Esto permitió que las empresas traspasaran a los consumidores los costos de su ineficiencia productiva (aunque las autoridades lo nieguen sistemáticamente). Si se añade la limitada competencia y la no caída en quiebra explicada se tiene el panorama completo de por qué los incentivos no han servido para impulsar el desempeño de las empresas estatales.

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

En resumen, las medidas adoptadas no tuvieron como objetivo aumentar la productividad, sino todo lo contrario. Conspiraron para fomentar las necesarias mejoras del sistema productivo empresarial cubano, disminuyeron la productividad, estancaron la inversión y multiplicaron los problemas de rentabilidad.

Insuficiente gobernanza corporativa

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

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

Propietarios

La Constitución de la República de Cuba (Asamblea Nacional del Poder Popular, 2019) expresa que la propiedad de los medios fundamentales de producción es de todo el pueblo y añade que el Estado «actúa en representación y beneficio» del pueblo (p. 75). De igual forma refrenda que el Estado «dirige, regula y controla la actividad económica» (p. 75). El Estado como dueño enfrenta contradicciones, debe definirse claramente quién y cómo ejerce la función de dueño, toda vez que ese mismo Estado ejerce la función reguladora de la economía y de prestación de servicios públicos.

En la práctica en Cuba existen múltiples principales tales como ministerios globales y ramales, las Juntas de Gobierno y el designado (el ministro del sector al que pertenece la empresa). Los ministerios globales y ramales al ejercer su función reguladora, «intervienen» en la gestión de las empresas y actúan como dueños, lo que hace borrosa la gobernanza.

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

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

Gerencia

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

Según lo establecido en Cuba por el sistema de trabajo con los cuadros,⁷ la gerencia debe definir (y haber sido aprobado por los niveles que corresponda) su sustituto y reserva,⁸ lo que debe ser la cantera para la designación de los directivos, cuando fuera necesaria. Sin embargo, en muchas ocasiones se les asigna la responsabilidad a otras personas que no son ni el sustituto ni la reserva, las cuales, incluso, pueden no trabajar en la entidad.

Al comparar los objetivos y funciones corporativos según la experiencia internacional, respecto a las funciones que ejercen las OSDE, se observa que no existe correspondencia (Díaz, 2017).

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

Divergencia de intereses entre propietario y gestor

En la dinámica entre propietario y gerente (principal-agente) en las empresas estatales cubanas, hay que hacer la pregunta de si existe o no alineación de intereses entre los

directivos y el Estado como dueño. Puede decirse que visto como meta-objetivo en términos nominales, hay comunidad de intereses: ambos trabajan para el bienestar del pueblo. Sin embargo, lo cierto es que en los hechos no se ha logrado la conjugación de intereses individuales, colectivos y sociales en el socialismo y esto se refleja en el plan, que es el eje para el desempeño de las empresas estatales.

El plan supuestamente conjuga los intereses y establece los objetivos, pero como plantea Fernández (2016): «la práctica común ha implantado un proceder a través del cual, con el propósito de asegurarse de recursos para llevar a cabo el cumplimiento de las metas asignadas, las unidades de base informan capacidades productivas subestimadas y necesidades de recursos sobredimensionadas. Mientras, los niveles centrales, asignan recursos por debajo de lo solicitado y exigen metas superiores a las planificadas por la base» (p. 94). Esto se verifica en el proceso de negociación de los indicadores del plan de cada empresa y las OSDE.

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

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

En la práctica no existe contrato entre principal y agente y los objetivos están en función del plan, de acuerdo a lo cual se les evalúa, así como por acometer tareas extras, muchas de estas, que contradicen la eficiencia y eficacia que se debe alcanzar.

Los incentivos se reducen al salario que es retribuido como se estipula por el Decreto 87 (Consejo de Ministros, 2023), es decir, para los directivos de grupos empresariales la aprobación se decide en el Consejo de Ministros y para los directores de empresas por su

nivel superior. El resto de las empresas que no aplica ese decreto se guía por la Resolución que establece escalas según la categoría de la empresa.

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

Los directores de las empresas pueden ser más arriesgados, pero el cumplimiento del plan es una gran limitación y desincentivo, ya que pueden llegar a ser sancionados por su incumplimiento (como daños y perjuicios económicos).⁹

La no existencia de una comunidad de intereses, la asimetría en la información a favor del dueño, quien no es proclive al riesgo, sino que por el contrario ejerce un fuerte control, hace muy difícil que las empresas gocen de autonomía, entendiendo por autonomía otorgar autoridad a los gerentes para la toma de decisiones, algo que es condición ineludible para gestionar con eficiencia y eficacia.

Resumen del análisis realizado

Gran parte de los supuestos que explican la existencia de una empresa no se cumplen en el caso de Cuba. El principal problema son las fuertes distorsiones al funcionamiento de los incentivos. Las empresas surgen para sustituir a los mercados en la producción de bienes y servicios. A continuación, una síntesis de los principales problemas:

1. Las empresas no se forman siguiendo una lógica económica de costos fijos o tamaño de mercado, sino de forma administrativa.
2. La imposibilidad de las empresas de ir a los mercados para obtener bienes y servicios y el uso de la planificación centralizada como mecanismo de asignación condicionan la autonomía de las decisiones en el proceso productivo.
3. Las empresas estatales funcionan como unidades dentro de una gran empresa que es el gobierno cubano. La planificación determina que las transacciones entre empresas se asemejen más a transacciones internas dentro de una gran empresa.
4. Los costos de transacción entre las empresas, en particular de hacer cumplir los contratos, son muy altos inclusive para las empresas estatales. En muchos casos el producto no es contratable, como la calidad, y en otros no hay mecanismos para hacer cumplir el momento de entrega de los insumos.

5. El problema adicional a la inexistencia de mercado –y tan grave como este– es la falta endémica de competencia entre empresas en Cuba.
6. El problema anterior arrastra sobre los incentivos internos de las empresas. El gobierno ha fortalecido el esquema de pagos condicional a utilidades de las empresas estatales. En un marco de ausencia de competencia, las empresas solo van a intentar aumentar precios para obtener más recursos para repartir entre sus trabajadores, son los incentivos que reciben del esquema de pagos.

CONSIDERACIONES FINALES

La historia de las reformas de las empresas estatales cubanas ha sido de marchas y contramarchas. Si bien los documentos rectores de la política económica y la Constitución de la República permitían introducir transformaciones institucionales que mitigaran los problemas presentados, el proceso de implementación ha mostrado ser complejo y contradictorio con claros avances y retrocesos en varias de las direcciones estratégicas propuestas inicialmente. Es probable que la falta de consenso político en los decisores de política económica, lo que produjo que parte de los cambios relevantes que se intentaban realizar, no se hayan acometidos o se dilataran en el tiempo.

La última gran etapa de reformas ha sido establecida por los Lineamientos en el año 2011, que ponía la productividad de las empresas estatales como eje fundamental. Sin embargo, ninguna de las medidas tomadas ha apuntado a incrementar su eficiencia, sino todo lo contrario continúa retrasándolas. Las empresas estatales cubanas mantienen las características semejantes a la experiencia de las economías planificadas que atentan contra sus incentivos: restricciones financieras blandas, que le permiten sobrevivir sin resultados; dificultades entre principal y gestor, que impiden una adecuada gestión; planificación central de la asignación de recursos, que fomenta la ineficiencia y la sobredemanda de recursos. La decisión de acometer acciones que transformen a la empresa estatal debe ser parte de una reforma integral de la economía.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ASAMBLEA NACIONAL DEL PODER POPULAR (2019, 10 de abril). Constitución de la República de Cuba. *Gaceta Oficial de la República de Cuba* (5) (Extraordinaria), 69-116.

Recuperado el 11 de abril de <https://www.gacetaoficial.gob.cu/sites/default/files/goc-2019-ex5.pdf>

CONSEJO DE ESTADO (2021, 7 de mayo). Decreto-Ley No. 34. Del sistema empresarial estatal cubano. *Gaceta Oficial de la República de Cuba* (51) (Ordinaria), 1501-1510. Recuperado el 14 de diciembre de 2024 de <https://www.gacetaoficial.gob.cu/sites/default/files/goc-2021-o51.pdf>

CONSEJO DE MINISTROS (2014, 28 de abril). Decreto No. 323. De la modificación del Decreto 281. Reglamento para la implantación y consolidación del Sistema de dirección y gestión de las empresas estatales. *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, (21) (Extraordinaria), 241-269. Recuperado el 12 de julio de 2024 de <https://www.gacetaoficial.gob.cu/es/decreto-323-de-2014-de-consejo-de-ministros>

CONSEJO DE MINISTROS (2017a, 13 de diciembre). Decreto No. 334. De la modificación del Decreto 281. Reglamento para la implantación y consolidación del sistema de dirección y gestión de las empresas estatales. *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, (58) (Extraordinaria), 1078-1081. Recuperado el 23 de enero de 2018 de <https://www.gacetaoficial.gob.cu/es/decreto-334-de-2017-de-consejo-de-ministros>

CONSEJO DE MINISTROS (2017b, 13 de diciembre). Decreto No. 335. Del sistema empresarial estatal cubano. *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, (58) (Extraordinaria), 1082-1103. Recuperado el 21 de enero de 2023 de <https://www.gacetaoficial.gob.cu/es/decreto-335-de-2017-de-consejo-de-ministros>

CONSEJO DE MINISTROS (2017c, 13 de diciembre). Decreto No. 336. Del sistema de relaciones de las Organizaciones Superiores de Organización Empresarial. *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, (58) (Extraordinaria), 1104-1107. Recuperado el 21 de enero de 2023 de <https://www.gacetaoficial.gob.cu/es/decreto-336-de-2017-de-consejo-de-ministros>

CONSEJO DE MINISTROS (2018, 28 de mayo). Decreto-Ley No. 281 de 2007. Reglamento para la implantación y consolidación del Sistema de Dirección y Gestión Empresarial Estatal. *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, (31) (Extraordinaria), 322-440. Recuperado el 18 de marzo de 2024 de <https://www.gacetaoficial.gob.cu/es/decreto-281-de-2007-de-consejo-de-ministros-2>

CONSEJO DE MINISTROS (2021, 19 de septiembre). Decreto No. 53 Organización del sistema salarial del sistema de empresa estatal. *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, (80) (Extraordinaria), 719-722. Recuperado el 11 de enero 2024 de <https://www.gacetaoficial.gob.cu/es/gaceta-oficial-no-80-extraordinaria-de-2021>

- CONSEJO DE MINISTROS (2023, 2 de junio). Decreto No. 87. De la organización del sistema salarial en el sistema empresarial estatal cubano. *Gaceta Oficial de la República de Cuba* (48) (Ordinaria), 1029-1033. Recuperado el 10 de julio de 2024 de https://www.gacetaoficial.gob.cu/sites/default/files/goc-2023-o48_1.pdf
- CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA (2016). Resolución No. 32. Aspectos a tener en cuenta para la identificación y cuantificación de los daños y perjuicios económicos causados al patrimonio público. *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, (14) (Ordinaria), 454-475. Recuperado el 23 de febrero de 2024 de <https://www.gacetaoficial.gob.cu/es/resolucion-32-de-2016-de-contraloria-general-de-la-republica>
- DÍAZ, I. (2017). La autonomía de las empresas estatales. *Cofin Habana*, XI (2). Recuperado el 10 de abril de 2024 de http://scielo.sld.cu/scielo.php?pid=S2073-60612017000200013&script=sci_arttext&lng=pt
- FERNÁNDEZ, O. (2016). Hacia una revisión de la planificación en Cuba. *Cuban Studies*, XLIV (1). 90-111. University Pittsburg Press.
- GONZÁLEZ, R. (2019). Transferencias públicas al sector empresarial cubano ¿Subvención cambiaria o subvención por ineficiencia? *Research Gate*. Recuperado el 10 de abril de 2024 de https://www.researchgate.net/publication/337869604_transferencias_publica_al_sector_empresarial_cubano_subvencion_cambiaría_o_subvencion_por_ineficiencia
- GONZÁLEZ, R. y ZIPITRÍA, L. (2020). ¿Pueden las empresas estatales cubanas pagar mayores salarios? Documento de Trabajo No. 10, Foro Europa-Cuba, Red Jean Monnet. Recuperado el 12 de enero de 2025 de <http://www.foroeuropacuba.org/es/cooperacion-reformas-economicas-desarrollo-sostenible/working-papers/>
- GUTIÉRREZ, S. D. (2018). Propuesta de indicador objetivo para evaluar los precios formados por el método de gastos en el sector agropecuario. *Revista Cubana de Finanzas y Precios*, II (2), 126-138. Recuperado el 12 de enero de 2025 de http://www.mfp.gob.cu/revista_mfp/index.php/RCFP/article/view/06_V2N22018_SGP
- MINISTERIO DE ECONOMÍA Y PLANIFICACIÓN (MEP) (2013, 20 de mayo). Resolución No. 134. Indicaciones para la definición y modificación de objetos sociales. *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, (14) (Extraordinaria), 110-113. Recuperado el 14 de marzo de 2024 de <https://www.gacetaoficial.gob.cu/es/resoluci%C3%B3n-134-de-2013-de-ministerio-de-econom%C3%ADa-y-planificaci%C3%B3n>

- MINISTERIO DE FINANZAS Y PRECIOS (MFP) (2014, 28 de abril). Resoluciones No. 181 y 203 del 2014. *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, (21) (Extraordinaria), 269-286. Recuperado el 2 de mayo de 2024 de https://www.gacetaoficial.gob.cu/sites/default/files/go_x_21_2014.pdf
- MINISTERIO DE FINANZAS Y PRECIOS (MFP) (2017, 18 de abril). Resolución No. 138. Procedimiento para el sistema de relaciones financieras entre las empresas estatales y sociedades mercantiles cien por ciento (100 %) cubano y las organizaciones superiores de dirección empresarial. *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, (18) (Extraordinaria), 307-337. Recuperado el 2 de mayo de 2024 de <https://www.gacetaoficial.gob.cu/es/resolucion-138-de-2017-de-ministerio-de-finanzas-y-precios>
- MINISTERIO DE FINANZAS Y PRECIOS (MFP) (2020, 3 de febrero). Resolución No. 39. Procedimiento para el sistema de relaciones financieras entre las empresas estatales y sociedades mercantiles cien por ciento (100 %) cubano y las organizaciones superiores de dirección empresarial. *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, (8) (Extraordinaria), 156-184. Recuperado el 2 de mayo de 2024 de <https://www.gacetaoficial.gob.cu/es/resolucion-39-de-2020-de-ministerio-de-finanzas-y-precios>
- MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL (MTSS) (2014, 28 de abril). Resolución 17. *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, (21) (Extraordinaria), 286-288. Recuperado el 2 de mayo de 2024 de <https://www.gacetaoficial.gob.cu/es/gaceta-oficial-no-21-extraordinaria-de-2014>
- MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL (MTSS) (2016, 23 de marzo). Resolución No. 6. Sobre las formas de pago. *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, (7) (Extraordinaria), 65-71. Recuperado el 12 de mayo de 2024 de <https://www.gacetaoficial.gob.cu/es/resolucion-6-de-2016-de-ministerio-de-trabajo-y-seguridad-social>
- MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL (MTSS) (2020). Resolución No. 114. Sobre las formas de pago. *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, (2) (Extraordinaria), 26-31. Recuperado el 12 de mayo de 2024 de <https://www.gacetaoficial.gob.cu/es/resolucion-114-de-2019-de-ministerio-de-trabajo-y-seguridad-social>
- OFICINA NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMACIÓN (ONEI) (2024). *Anuario Estadístico de Cuba 2023*. La Habana. Recuperado el 20 de julio de 2025 de

<https://www.onei.gob.cu/sites/default/files/publicaciones/2025-01/aec-2023-edic-2024-3.pdf>

OFICINA NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMACIÓN (ONEI) (2025, mayo). Indicadores seleccionados del sistema empresarial y presupuestado. La Habana. Recuperado el 20 de julio de 2025 de <https://www.onei.gob.cu/sites/default/files/publicaciones/2025-07/indicadores-seleccionados-mayo-2025.pdf>

PARTIDO COMUNISTA DE CUBA (PCC) (2011). *Lineamientos de la política económica y social*. Editora Política La Habana.

PARTIDO COMUNISTA DE CUBA (PCC) (2017). *Conceptualización del modelo económico y social cubano de desarrollo socialista*. Editora Política. La Habana.

Notas aclaratorias:

¹ El modelo económico expone de forma sintética las pautas esenciales en que se sustentan las principales relaciones económicas y sociales, su estructuración y finalidades estratégicas (Partido Comunista de Cuba, 2017, p. 4), su actualización comenzó en el 2011 con los lineamientos de la política económica y social como la hoja de ruta.

² Las transformaciones en el sector agropecuario se inician en 2007.

³ Las funciones estatales como se les denomina en Cuba a las funciones ministeriales de diseño y evaluación de políticas públicas.

⁴ Los Decretos 53 y 87 son revolucionarios, en tanto permiten a la empresa proponer el salario de los trabajadores y eliminan las escalas salariales y los calificadores de cargo, sin embargo, existe un tope salarial dado por el salario del director de la empresa.

⁵ Las medidas son muy limitadas, modificadas con frecuencia y aplicadas con mucha lentitud, lo que hace difícil hablar de reforma, amén de que no se denomina oficialmente de ese modo.

⁶ Asimismo, el exceso de demanda no puede ser cubierto por empresas del sector no estatal porque existen barreras o prohibiciones administrativas a la creación de nuevos negocios.

⁷ Cuadro se le denomina en Cuba a toda persona que ejerce una función directiva.

⁸ Sustituto es quien sustituye al directivo o gerente temporalmente, puede ser además la reserva para sustituirlo de forma definitiva, sin embargo, a veces no coinciden sustituto y reserva. Cada cargo directivo debe tener definido ambas categorías.

⁹ Los daños económicos son los derivados de la acción u omisión lesiva al patrimonio público, constituido por el conjunto de bienes, derechos y obligaciones, cuya titularidad pertenece al Estado, como pueden ser los recursos materiales, económicos, financieros y naturales (Contraloría General de la República, 2016).

Conflictos de intereses

Los autores declaran que no existen conflictos de intereses.

Contribución de los autores

Ileana Díaz Fernández: concibió la idea principal del trabajo y redactó parte del contenido del artículo.

Ricardo González Águila: trabajó con la metodología y escribió la introducción y parte del contenido del artículo.

Leandro Zipitría Deambrosio: participó en los análisis realizados y redactó las conclusiones.