

La nueva Constitución económica. Repercusión en el actual ordenamiento jurídico cubano

*The New Economic Constitution. Repercussion in the Current Cuban Legal
Ordering*

Marta Moreno Cruz^{1*} (ORCID ID: 0000-0002-3808-636X)

¹Facultad de Derecho, Universidad de La Habana.

*Autor para la correspondencia. marta.moreno@lex.uh.cu

Resumen

El presente artículo analiza las principales novedades de la Constitución económica del año 2019, en relación con la Constitución del año 1976. Inicia valorando el contenido de la Constitución económica, para avanzar hacia los rasgos que distinguen la preceptiva constitucional en esta materia, en correspondencia con los postulados de los documentos programáticos del Partido y la Revolución. Referencia y valora tópicos básicos en esta esfera como la propiedad socialista de todo el pueblo, la planificación y su vínculo con el mercado, las formas de propiedad, la función del Estado de regular y controlar la actividad económica y la empresa estatal socialista, el alcance de su patrimonio y responsabilidad. A partir de los análisis realizados, se visibilizan las esferas urgidas de leyes complementarias para garantizar la eficacia de la nueva regulación constitucional.

Palabras clave: Constitución económica, Estado regulador, formas de propiedad, mercado, planificación, patrimonio y responsabilidad.

Abstract

This article analyzes the main novelties of the Economic Constitution of the year 2019, in relation to the Constitution of the year 1976. It begins by assessing the content of the economic Constitution, to move towards the features that distinguish the constitutional requirement in this matter, in correspondence with the postulates of the programmatic documents of the Cuban Communist Party and the Revolution. Reference and values which are basic topics in this area, such as the socialist property of the people, planning

and its link with the market, forms of ownership, the role of the state to regulate and control economic activity and the socialist state enterprise, the scope of its assets and responsibility. Based on the analysis carried out, this article addresses the urged areas of complementary laws to guarantee the effectiveness of the new constitutional regulation.

Keywords: *economic constitution, regulatory state, forms of property, market, planning, assets and responsibility.*

Recibido: 21/10/2019

Aceptado: 31/10/2019

INTRODUCCIÓN

Entre las razones primordiales que marcaron la necesidad de la reforma constitucional acontecida en nuestro país, y que dio lugar a la proclamación de la nueva Constitución de 2019, se encuentran, precisamente, las transformaciones económicas suscitadas en los últimos años -en especial a partir del año 2011, con la aprobación de los Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución- a los efectos de perfeccionar nuestro Modelo Económico y Social de Desarrollo Socialista. Muchas de estas transformaciones no tenían un claro sustento constitucional en la Constitución de 1976. Podemos significar, entre ellas: la existencia de las cooperativas no agropecuarias, los mal definidos trabajadores por cuenta propia -que responden a una forma privada de propiedad no regulada constitucionalmente-¹ así como la necesidad de que las empresas no rentables no fuesen subsidiadas por el Estado y pudieran ser disueltas y extinguidas cuando se considerara pertinente, lo cual no tenía un amparo constitucional, si evaluamos la forma de regulación de la responsabilidad de estas empresas.

Si consideramos la Constitución como el proyecto nacional más importante, desde el punto de vista legal, y a su vez reconocemos el principio de supremacía constitucional, era evidente la necesidad de este proceso de reforma para que, ciertamente, la Constitución -como norma superior del Estado- ofreciese el cauce legal para llevar a cabo estas y otras transformaciones significativas.

En el presente artículo, a partir de nuestra concepción de la Constitución económica, abordaremos, por un lado, las novedades que en esta esfera implementa la Constitución

de 2019 -en consonancia con las transformaciones que de manera sistemática se suscitan en la economía cubana- y por otro, las nuevas regulaciones que deberán promulgarse para que las preceptivas del actual texto constitucional tengan plena virtualidad en la esfera económica.

LA CONSTITUCIÓN ECONÓMICA

El proyecto económico que define nuestra Constitución está en correspondencia con nuestro modelo económico actual, diferente a otros como el liberal, el sistema mixto de economía social, el neoliberal, o el sistema socialista soviético de economía centralizada, por destacar algunos.

Sus rasgos distintivos fundamentales son: la propiedad socialista de todo el pueblo sobre los medios fundamentales de producción -como la forma de propiedad principal- y el reconocimiento de otras formas de propiedad que lo complementan; el papel del Estado en la economía; las decisiones de autoridad del Estado, en función de las necesidades del ciudadano y en conciliación con los intereses generales de la sociedad; la dirección planificada de la economía como componente esencial del sistema de dirección económico y social, y el reconocimiento del papel del mercado (Conceptualización del Modelo Económico y Social Cubano de Desarrollo Socialista, 2017). Es diferente de otros modelos económicos en los cuales prima la economía de mercado, los principios de libre empresa, libre competencia y la propiedad privada sobre los medios fundamentales de producción; por ello, el artículo 18 del texto constitucional establece, certeramente, que en la República de Cuba rige un sistema de economía socialista -no obstante el reconocimiento y aplicación de otros elementos que, hasta el momento, no habían sido definidos constitucionalmente al regular la actividad económica, como la propiedad privada sobre los medios fundamentales de producción y el mercado.

No obstante, existen importantes transformaciones económicas, pautadas en los documentos programáticos, que denotan una tendencia clara a la descentralización de la economía, manifestada a través de las decisiones macroeconómicas que se adoptan centralmente (financiera, crediticia, monetaria, fiscal), aunque a los actores económicos les corresponden las decisiones sobre la estructura de la producción, las fuentes de abastecimiento, inversiones, sistemas de retribución y determinación de precios.

La descentralización, según criterio personal, promueve una utilización más racional de los factores productivos, estimula la iniciativa, la creatividad y el sentido de responsabilidad, a la vez que libera a los niveles superiores de múltiples decisiones de

detalles. Es ello, actualmente, objeto de análisis en la esfera empresarial (Decreto 336 de 5 de septiembre de 2017: «Del sistema de relaciones de las organizaciones superiores de dirección empresarial») y tiene su expresión legal en la separación de las funciones estatales de las empresariales. El problema es la materialización real, en función del logro de una eficiencia empresarial.

Una vez esbozados los elementos conceptuales de nuestro sistema económico -refrendados en la Constitución- quisiéramos destacar que los contenidos económicos de la Carta Magna no se circunscriben a los Fundamentos Económicos; más bien se extienden y reflejan en varias partes del articulado, toda vez que se relacionan con el proyecto económico de país y las políticas económicas y sociales. Constituyen, por excelencia, el marco jurídico fundamental para la estructuración y funcionamiento de la actividad económica y por ello deberán ser complementados con todo un ordenamiento jurídico ulterior.

En tal sentido, al analizar la Constitución en materia económica, debemos integrar los presupuestos de los Fundamentos Económicos con otros contenidos constitucionales esenciales:

- título I, capítulo I: «Fundamentos políticos», en lo referente a los fines del Estado.²
- Las disposiciones referidas a los derechos, en especial las disposiciones generales: el principio de igualdad (art. 42), el derecho al trabajo (artículos 64 al 70), a la salud (art. 72), a la educación (art. 73), a disfrutar de un medio ambiente sano y equilibrado (art. 75), el derecho al agua (art. 76), a una alimentación sana y adecuada (art. 77), el derecho de las personas a disfrutar de los bienes de su propiedad (art. 58) y el de los consumidores (art. 78).
- En lo referente a la estructura del Estado, o sea, en las disposiciones orgánicas, es de suma importancia evaluar las atribuciones de los órganos de poder -en relación con la planificación, el presupuesto del Estado y los sistemas monetario, financiero y fiscal,³ fundamentalmente.

La Constitución económica ha sido definida por varios tratadistas de renombre. Según [Satrústegui \(1991\)](#) se trata de «una serie de preceptos constitucionales que tienen la función de habilitar, orientar y limitar la acción económica del Estado». Por otra parte, para [García Pelayo \(1991\)](#) es el:

Conjunto de normas básicas destinadas a proporcionar el marco jurídico fundamental para la estructura y funcionamiento de la actividad económica, o,

dicho de otro modo, para el orden y proceso económico. Tales normas sirven de parámetros jurídicos básicos para la acción de los actores económicos públicos y privados y pueden ser enunciación de principios y valores directivos orientadores de la acción, o pueden tener formulación y garantías más vigorosas.

Según nuestro criterio, la Constitución económica debe integrar contenidos fundamentales como:

- Principios y valores como el de justicia social y preservación del interés general.
- Legitimación para el ejercicio de la actividad económica, que incluye el ejercicio de la iniciativa pública y privada, las formas de propiedad que se reconocen, de ellas cuál es la imperante y el papel de los actores económicos -agentes estatales y no estatales que funcionan en la economía- en la vida del país.
- El orden público económico, o sea, las formas de intervención del Estado en el proceso económico de un país y las medidas que adoptan los poderes públicos para regular y ordenar la actividad económica.
- Los principios que fundamentan el contenido, ejercicio de las facultades de los actores económicos, los límites de ese ejercicio y la responsabilidad.

En el desarrollo del trabajo analizaremos cómo se esbozan estos elementos en la nueva Constitución cubana.

Un elemento novedoso importante a señalar es que, mientras en la Constitución cubana de 1976 el capítulo I incluye, de forma integrada, los fundamentos económicos, políticos y sociales del Estado, la Constitución actual regula de forma diferenciada, en su título II, los Fundamentos económicos. Existen criterios divergentes en relación con la fórmula adoptada, toda vez que resulta indiscutible, en especial en el caso cubano, que las bases económicas de un país tienen un sustrato, o fundamento, en las políticas públicas y sociales que sustentan el Estado. No obstante, la decisión de la diferenciación y regulación independiente obedeció, de manera esencial, a que se introdujeron cambios notables y novedosos en la regulación de los Fundamentos Económicos que, por su trascendencia, requieren de una delimitación clara, precisa y pormenorizada.

CONTENIDOS FUNDAMENTALES REGULADOS EN LA CONSTITUCIÓN ECONÓMICA CUBANA

La propiedad socialista de todo el pueblo sobre los medios fundamentales de producción

Tal y como expresa la Conceptualización del Modelo Económico y Social Cubano, las relaciones de propiedad sobre los medios de producción definen la naturaleza de todo sistema socioeconómico, dado que la forma de propiedad dominante condiciona las relaciones de producción, distribución, cambio y consumo en la sociedad.

A ello se debe que el papel principal de la propiedad de todo el pueblo sobre los medios fundamentales de producción, constituya un principio esencial y la forma de propiedad principal, tal como lo preceptúa el artículo 18 de la Constitución.⁴

Este reconocimiento significa que la propiedad socialista de todo el pueblo se ostenta de manera colectiva por todos los ciudadanos cubanos. Para cumplir la función social de esta forma de propiedad, es importante lograr ese sentido de pertenencia sobre los medios fundamentales de producción, para que no se siga percibiendo este concepto como algo ajeno. Para ello, es fundamental implementar toda una serie de mecanismos, estímulos e incentivos que conlleven a apreciar el papel del trabajo y su importancia personal y social. Asimismo, es esencial lograr una mayor y real participación de los trabajadores en los procesos económicos, tal cual se estipula en el artículo 20 del actual texto constitucional, al disponer que los trabajadores participan en los procesos de planificación, regulación, gestión y control de la economía.

Es necesario reflexionar sobre el hecho de que no hay una definición en el texto constitucional de los medios fundamentales de producción. Un análisis de ello significaría reconocer, en consonancia con las características de nuestro Estado socialista, la existencia de un amplio espectro de dichos medios y la presencia del Estado en los diversos sectores de la economía nacional; o sea, el texto no define expresamente una liberalización de sectores a ser gestionados solo por la iniciativa privada.⁵

Para la realización de esta propiedad y su ejercicio, el Estado crea empresas estatales o públicas que administran los bienes de propiedad socialista de todo el pueblo. La empresa pública es resultado de la descentralización funcional del Estado, el que segrega una actividad, le asigna los recursos necesarios y la dota de personalidad jurídica para su actuación.

El Estado tiene personalidad jurídica, al igual que esas empresas creadas. Tener personalidad jurídica es poseer unidad organizativa, patrimonio propio, actuar a nombre propio y responder de manera independiente (artículos 39 al 44 del Código Civil cubano, 1987).

Novedosa e importante es también la nueva regulación de la Constitución sobre los bienes de propiedad socialista de todo el pueblo. En su artículo 23, distingue una categoría de bienes -que se asemejan por sus características a lo que técnicamente se reconoce como «bienes de dominio público»-,⁶ define algunos de ellos, en especial en esta disposición a los recursos naturales, y destaca que se rigen por los principios de inalienabilidad; o sea, este tipo de bienes no está sujeto al tráfico jurídico mercantil de Derecho privado, no pueden enajenarse ni transmitirse en propiedad, inembargabilidad e imprescriptibilidad. Si bien no pueden transmitirse en propiedad, el propio artículo 23, en su segundo párrafo, dispone la posibilidad de transmitir otros derechos sobre estos tipos de bienes -que no impliquen transferencia de propiedad- pero con la aprobación previa del Consejo de Estado, siempre que se destinen al desarrollo económico y social del país y no afecten los fundamentos económicos, políticos y sociales del Estado. A diferencia de esta preceptiva, la Constitución de 1976, según la regulación de su artículo 15, sí disponía la posibilidad de la transmisión de la propiedad de los bienes socialistas de todo el pueblo, en determinadas circunstancias y con la previa aprobación del Consejo de Ministros o su Comité Ejecutivo. Consideramos que existe una salvaguarda mayor de este tipo de bien de dominio público en la nueva Constitución, en correspondencia con la importancia estratégica que tiene para el país y su sostenibilidad.

El principio de imprescriptibilidad significa que el plazo que tiene el titular de los bienes de propiedad socialista de todo el pueblo para reivindicar la titularidad de estos, en posesión de otra persona, no prescribe. Dicho de otro modo, el poseedor que no es titular no puede obtener la propiedad mediante prescripción adquisitiva; aunque lleve ocupando, o usando por un tiempo prolongado, un bien de esta naturaleza, no podrá adquirir, por este hecho, la propiedad. El último párrafo del propio artículo 23 deja abierta la posibilidad de que existan otros bienes de esta misma naturaleza, no explicitados en este artículo.

Asimismo, el artículo 24 del texto constitucional vigente también regula -con un régimen legal diferente- otro tipo de bienes de propiedad socialista de todo el pueblo. Estos son: las infraestructuras de interés general, las principales industrias e instalaciones económicas y sociales, así como otros de carácter estratégico para el desarrollo económico y social del país. A nuestra consideración, estos son también bienes de dominio público, pero de carácter infraestructural. Para este tipo de bienes se mantiene el

principio de la inembargabilidad pero, a diferencia de los analizados con anterioridad, sí pueden transmitirse en propiedad, pero solo en casos excepcionales -siempre que se destinen a los fines del desarrollo económico y social del país y no afecten los fundamentos económicos, políticos y sociales del Estado-, previa aprobación del Consejo de Ministros. En cuanto a la transmisión de otros derechos sobre estos bienes, así como a su gestión, se actuará conforme a lo previsto en la ley.

Una cuestión diferente son los bienes afectados a los órganos de dirección estatal, o los que son asignados a las empresas, instituciones presupuestadas que también constituyen bienes de propiedad socialista de todo el pueblo (art. 24, *Constitución de la República de Cuba*, 2019). Son generalmente estos bienes los que se reconocen como bienes patrimoniales del Estado, como persona jurídica, y no gozan del carácter de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad. El régimen legal de los mismos deberá ser definido en la ley.

Se hace evidente, a partir del análisis precedente, la necesidad de una norma que regule el patrimonio público o estatal y precise todos los elementos relacionados con este tipo de propiedad, la cual deberá derogar la actual normativa vigente en esta materia: el Decreto Ley 227 de enero de 2002 «Del patrimonio estatal».

En correspondencia con la conceptualización de nuestro Modelo de Desarrollo Económico y Social, se distinguen dos tipos de entidades principales que responden a esta forma de propiedad: las unidades presupuestadas y las entidades empresariales de propiedad de todo el pueblo, las cuales están definidas legalmente en los artículos, 25, 26 y 27 de nuestro actual texto constitucional.

Según el artículo 25 del texto constitucional, el Estado crea instituciones presupuestadas para cumplir esencialmente funciones estatales y sociales. En el glosario de la ya derogada Ley N.º 29 «Ley orgánica del sistema presupuestario del Estado», del 3 de julio de 1980, se define a las unidades presupuestadas como «las unidades organizativas que constituyen el eslabón primario del Presupuesto y a través de las cuales se organiza la prestación de los servicios a la población, las actividades administrativas, la investigación científica y otras, que son financiadas por el presupuesto del Estado».

Son entidades cuyo objeto social es la prestación de los servicios sociales y donde el resultado de su gestión económico-financiera no se mide por la obtención de un determinado nivel de rentabilidad, sino por la eficacia y eficiencia del gasto público. Sus gastos se financian totalmente a través del presupuesto del Estado, al cual aportan sus ingresos, en caso de tenerlos. No tienen una regulación jurídica específica, sino que son reguladas por disímiles normativas dispersas de diferentes organismos de la Administración Central del Estado, en especial el Ministerio de Finanzas y Precios. Según

nuestro criterio, este tipo de entidades, al ser la forma mayoritaria de organización en nuestro país de este tipo de propiedad, dadas las características de nuestro sistema, requiere de forma inmediata un análisis de su estatus jurídico, organizativo y funcional. Adicional a las unidades presupuestadas, el artículo 26 de la Constitución vigente regula a las entidades empresariales estatales, creadas con el objetivo de desarrollar actividades económicas de producción y prestación de servicios. Es muy interesante evaluar que el legislador utilizó la expresión «entidades empresariales estatales» para agrupar tanto a la empresa que adopta una forma jurídica organizativa estatal, como a la que asume una forma jurídica privada; pero lo que las distingue es la existencia de un capital de naturaleza pública, por lo que quedan comprendidas en esta nueva conceptualización las sociedades mercantiles de capital totalmente público.

A partir de las consideraciones precedentes, nuestra opinión es que la empresa pública no está vinculada indisolublemente a una forma específica. Su estructuración depende del margen de flexibilidad que le quiera otorgar el Estado -en función del sector al que pertenezca la empresa, de los objetivos a cumplir y de los intereses generales que deben ser protegidos. Por ello se utilizan formas, tanto de Derecho público, como de Derecho privado.

Si la empresa, en sentido general, se crea a través de un método fundacional, o sea, a partir de una autorización previa de un órgano gubernamental, y a través de los procedimientos del Derecho público, ello da lugar a la empresa estatal.

Si se crea a través de un método asociativo, por medio de los procedimientos del Derecho privado, da lugar a la sociedad mercantil de capital público o estatal.

En ambos casos, se estaría frente a empresas públicas constituidas como sujetos de Derecho público o privado respectivamente; o sea, el capital público o estatal puede organizarse a través de una forma jurídica pública (empresa estatal) o privada (sociedad mercantil). La personalidad la dota de capacidad para ser titular de derechos y obligaciones de carácter público o privado. También, en ambos supuestos, supone un control por parte del Estado, toda vez que consideramos que la empresa no es pública porque se le controle, sino que se le controla porque se trata, precisamente, de una empresa pública.

Especial interés y atención merece el artículo 27 de la actual Constitución al establecer, por una parte, que la empresa estatal socialista es el sujeto principal de la economía nacional y, por otra, que dispone de autonomía en su administración y gestión.

Lo preceptuado en esta disposición resulta una misión estratégica, que requiere la definición de una estructura organizativa y de dirección coherente de este sujeto, que estimule la eficiencia en su gestión. Unido a ello, hay que garantizar que ejerza sus

funciones con una autonomía real que permita desplegar la iniciativa creadora de sus trabajadores -quienes deben sentirse partícipes, conscientes y estimulados a cumplir su verdadero papel, tal cual lo establece el artículo 20 constitucional al regular, también de forma novedosa, la participación de los trabajadores en los procesos de planificación, regulación, gestión y control de la economía. Para lograrlo, ante todo, se requiere de flexibilización a la hora de definir y aprobar el objeto social de las mismas, para que puedan desarrollar todas sus potencialidades, tarea ganada a partir de la promulgación de la Resolución 134/2013 del Ministerio de Economía y Planificación.

Unido a ello, se les han conferido a las empresas nuevas facultades para aprobar sus plantillas de cargos, salarios, precios, crear fondos para el desarrollo, las inversiones y la estimulación de los trabajadores, para diseñar sus propios sistemas de gestión de la calidad, vincular el ingreso de los trabajadores a los resultados que se obtengan, y decidir y administrar su capital de trabajo e inversiones. Asimismo, se han regulado nuevas libertades en materia de contratación económica, proceso inversionista, y aprobación de los planes empresariales; en la esfera de las relaciones financieras, se han definido nuevas regulaciones para la distribución de utilidades, creación de reservas voluntarias, para capacitación, investigación y desarrollo, amortizar créditos para inversiones, entre otras. Sin embargo, el ejercicio real de esta autonomía, que está declarada en diferentes normas legales, aún no se ejerce con la amplitud requerida. El proceso de descentralización por el que transita la economía cubana demanda que directivos, funcionarios y demás trabajadores concienticen la importancia de la libertad en la toma de decisiones, dentro de los marcos establecidos, para el logro de una mayor eficiencia empresarial. El reconocimiento del citado artículo 27 confiere prioridad al dinamismo que se requiere en la gestión de este sujeto económico -*versus* el inmovilismo que en ocasiones aún subsiste; lo contrario, sin temor a equivocarnos, genera la cultura de la complacencia y desestimula e inmoviliza a los verdaderos actores productivos.

Se precisa la promulgación de la nueva ley de empresa, tal cual se regula en el segundo párrafo del propio artículo 27, que defina la estructura organizativa y de dirección de estas entidades, el alcance de su personalidad jurídica, el ejercicio de su autonomía real, las facultades -en relación con su patrimonio- y la responsabilidad en que incurre por su actuación jurídica, entre otros elementos.

Otro aspecto importante a reseñar es lo dispuesto en el artículo 26 del texto constitucional, referido a que las empresas responden de las obligaciones contraídas con su patrimonio, en correspondencia con los límites que determine la ley.

En la Constitución del año 1977, en su artículo 17, segundo párrafo, se dispone que las empresas estatales responden de sus obligaciones, solo con sus recursos financieros,

dentro de las limitaciones establecidas en la ley. Esto se complementa con lo establecido en el apartado 3 del artículo 138 del Código Civil, donde se establece que los bienes del patrimonio estatal no pueden ser ofrecidos en garantía, ni embargados, excepto que la ley disponga otra cosa. Asimismo, el artículo 44.2 del propio Código Civil destaca la responsabilidad de las empresas solo con sus bienes financieros.

En la práctica, se suscitan múltiples reclamaciones por incumplimientos de las empresas y, como solo pueden responder con sus recursos financieros, no puede procederse al embargo de determinados bienes patrimoniales y las empresas, aun siendo ineficientes, no pueden ser declaradas insolventes y ser liquidadas o transformadas en otras formas de gestión no estatal.

La nueva estipulación de la Constitución posibilitará la implementación real de lo dispuesto en el apartado 10 de los Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución para el período 2016-2021, en lo concerniente al Modelo de Gestión, cuando dispone que las empresas y cooperativas que muestren sostenidamente en sus balances financieros pérdidas, capital de trabajo insuficiente, que no puedan honrar con sus activos las obligaciones contraídas o que obtengan resultados negativos en auditorías financieras, se podrán transformar o serán sometidas a un proceso de liquidación, cumpliendo con lo que se establezca.

Será necesaria la aprobación de una normativa sobre insolvencia patrimonial, para cumplimentar lo preceptuado constitucionalmente y así transitar hacia el cumplimiento de lo dispuesto en los Lineamientos.

Obviamente, en materia de insolvencia, esta norma actuará con singularidad para el caso de las entidades de privilegiado interés estatal, para las que deberán instrumentarse procedimientos administrativos que tiendan a salvarlas y conservarlas, pero no deberán ser una carga para el Estado aquellas empresas que, de forma sostenida, sean ineficientes. Por otra parte, el propio artículo 26, en su último párrafo, reitera un principio de suma importancia, que viene regulado desde la anterior Constitución cubana en el artículo 17, y es el referido a que el Estado no responde de las obligaciones contraídas por las empresas y estas tampoco responden de las de aquel.

Los artículos 44.3 y 141.2 del Código Civil establecen que las personas jurídicas responden de sus obligaciones, hasta el límite de su patrimonio, y no por las del Estado, ni este por las de aquellas. Esto se fundamenta en que, tanto el Estado como las empresas y demás operadores económicos, son personas jurídicas, según artículo 39.2 del Código Civil. Las personas jurídicas tienen patrimonio propio, actúan jurídicamente a nombre propio y, por tanto, responden de forma independiente por sus actos. Es un precepto importante que libera al Estado de responsabilidad ante incumplimientos por el actuar

indebido, ineficiente y violatorio de preceptivas legales por parte de personas jurídicas, independientes del Estado. Así el Estado se protege ante posibles reclamaciones internacionales, por parte de entidades extranjeras que consideren lesionados sus derechos.

A la par con el régimen de propiedad en Cuba, la empresa evidencia una función social, es decir que, además de producir riqueza y generar empleo, tiene obligaciones que le son consustanciales, como pilar fundamental del progreso; su límite lo fija el interés general, o sea, los fines y objetivos prioritarios que se derivan de la búsqueda del bienestar común. El artículo 27 constitucional consagra que las empresas estatales cumplen sus responsabilidades sociales, en una fórmula abierta que precisa de contenido en normas infraconstitucionales. No debe asumirse la responsabilidad social solo como compromiso con el cumplimiento de los planes productivos que, a través de mecanismos redistributivos como la planificación, puedan destinarse a la población. Tampoco se agotan «las responsabilidades sociales» de la empresa con el cumplimiento de su objeto social; ello carecería del necesario enfoque integral que demanda un fenómeno de esta naturaleza. La responsabilidad social es una estrategia de gestión que busca internalizar las preocupaciones sociales de todos los grupos que tienen interés en la gestión de la empresa.

En Cuba, la sustancia que nutre la responsabilidad social empresarial incluiría dos dimensiones: la interna, en relación con los trabajadores, y la externa, en relación con los grupos de interés que pueden estar impactados por el accionar de la empresa -los que integran la cadena de generación de valor (proveedores, comercializadores, distribuidores), los consumidores, las comunidades y gobiernos locales, el medio ambiente y el Estado ([Soto Alemán, 2019](#)).

La dirección planificada como elemento principal en la conducción de la economía

El sistema de dirección del desarrollo económico y social es el instrumento del Estado y el Gobierno para organizar, coordinar, ejecutar, dar seguimiento y evaluar las acciones de todos los actores, en función de conducir el progreso a nivel nacional y territorial, sus relaciones internas y con la economía internacional.

Con la actualización del modelo, los subsistemas, métodos y procedimientos que lo componen se rediseñan, previendo su interrelación, en pos de la eficiencia y la eficacia.

La planificación comprende el conjunto de prescripciones que se encaminan a ordenar las actividades económicas, tanto públicas como privadas, hacia la consecución de fines y objetivos determinados, para un plazo y tiempo dados.

Los Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución para el período 2016-2021, en el numeral 1, relativo al Modelo de Gestión Económica, establecen la necesidad de insertar en este sistema a todos los actores que actúan en la economía, tanto del sector estatal como no estatal, lo cual consideramos es fundamental, pues todos tributan al cumplimiento del plan, a la creación de las riquezas del país y al incremento de nuestro producto interno bruto.

En este contexto, la nueva Constitución refuerza la planificación, tanto en su artículo 18 -al destacar la dirección planificada de la economía como elemento cardinal del sistema de economía socialista- como en el artículo 19, segundo párrafo -al preceptuar que la planificación socialista constituye el componente central del sistema de dirección del desarrollo económico y social. Este último artículo destaca, como función esencial de la planificación, la de proyectar y conducir el desarrollo estratégico, previendo los equilibrios pertinentes entre los recursos y las necesidades.

La propiedad social es la forma que posibilita la planificación. En el capitalismo, la existencia de un régimen de propiedad privada sobre los medios fundamentales de producción hace más difícil y compleja la planificación, por el aislamiento relativo de los productores, aunque sí existe con un carácter más programático que indicativo, e incluso cuenta con normas jurídicas que la regulan. En la actualidad no hay una ley de planificación en el país, pero sí existen resoluciones del Ministerio de Economía y Planificación, que regulan este proceso. Asimismo, la Asamblea Nacional del Poder Popular tiene entre sus atribuciones, según el inciso i del Artículo 108, la de discutir y aprobar los objetivos generales y metas de los planes a corto, mediano y largo plazos, en función del desarrollo económico y social.

Es necesario destacar, en esta misma dirección, las «Indicaciones metodológicas para la elaboración del plan 2020», emitidas por el Ministerio de Economía y Planificación (2020), que se refieren a la elaboración del plan nacional para la economía. Estas establecen que los ministerios emitirán «directivas de Gobierno y no emitirán directivas específicas a las entidades ni enmarcamientos previos». A diferencia de las «directivas específicas», las «directivas de Gobierno» son aplicables a todas las entidades cubanas, incluyendo la Organización Superior de Dirección Empresarial (OSDE). Las Indicaciones Metodológicas dan como ejemplos: «incrementar el valor de las exportaciones y sus ingresos»; «priorizar la asignación de recursos financieros y materiales a la industria nacional en virtud de»; «segurar producciones y servicios dirigidas a satisfacer las demandas de la economía interna, fundamentalmente en: i. Producción de alimentos, ii. Transporte, iii. Informatización de la sociedad, iv. Vivienda, v. Medicamentos».

El reconocimiento del mercado

El mercado no solo es un espacio, sino instituciones y mecanismos que facilitan que cualquier actor económico pueda ofrecer libremente sus productos a los usuarios, definir las características y condiciones de las prestaciones y servicios y fijar libremente los precios, a través de las reglas de competencia.

El reconocimiento del mercado en Cuba, la aparición de espacios concurrenciales y la existencia de una pluralidad de oferentes y consumidores, a partir de la diversificación de los operadores económicos, nos conduce a evaluar el nacimiento de la competencia en los momentos actuales.

El mercado ha demostrado su eficiencia en la utilización técnico-económica y productiva de los recursos en varios sectores, lo cual no puede desconocerse, sin embargo, carece de visión social. Es el Estado, con sus políticas, quien garantiza la mejor distribución de los recursos y productos, pues tiene la capacidad de corregir las desigualdades, deformaciones estructurales, inequidades y desequilibrios.

Es por ello que en la Constitución vigente se dispone -en su artículo 18 y en correspondencia con la Conceptualización- el reconocimiento del mercado, regulado a través de la planificación y otras formas de intervención del Estado en la economía, siempre en función de los intereses de la sociedad. La oferta y la demanda en el socialismo deben ser reguladas y no deben reñir con el principio de planificación; el mercado regulado ha de tributar a la satisfacción de las necesidades económicas y sociales, sobre la base de que las leyes de este no ejerzan el papel rector de la vida económica y social.

Evaluemos el sector del transporte en nuestro país. Es un servicio público en el que operan empresas estatales, cooperativas y trabajadores por cuenta propia, allí hay concurrencia de tres actores económicos diversos, pero al ser un sector estratégico para el país, debe ser regulado a partir de topar algunos precios, la definición de redes, rutas, horarios y de otros indicadores sobre la prestación del servicio. Y consideramos que ello es así, porque en determinados sectores pueden concurrir diferentes agentes económicos, pero siempre regulados por el Estado, atendiendo a su función social. La oferta y la demanda permite la descentralización de precios y ofertas, pero es responsabilidad de la Administración que se ofrezca el servicio correctamente, con calidad, continuidad, igualdad de acceso y seguridad.

Podemos mencionar, en función de lo preceptuado en la Conceptualización del Modelo Económico y Social Cubano de Desarrollo Socialista, otras formas de regulación para posibilitar la existencia de un mercado regulado:

- Propiciar a todos los actores económicos condiciones similares de acceso a los mercados de sus producciones e insumos.
- Establecer pautas racionales de producción y consumo.
- Delimitar ámbitos y esferas de la vida económica y social en las que no es reconocido el mercado y, por tanto, se sustraen de la libertad de empresa. Definir los límites de intervención del mercado en los ámbitos en los cuales se reconoce.
- Definir y respetar los derechos, y controlar el cumplimiento de las obligaciones de los diferentes actores, así como detallar pautas y reglas para ofrecer el servicio.
- Establecer políticas comerciales y de precios, así como normas jurídicas para regular la competencia, impedir malas prácticas y la especulación por parte de cualquier actor económico, en defensa de los objetivos sociales e intereses legítimos de los productores, comercializadores y consumidores.
- Impedir que productores o comercializadores de tipo monopólico, o de otra índole, impongan condiciones contrarias a los intereses y principios de la sociedad, con independencia de las formas de propiedad y gestión.
- Garantizar la protección a los consumidores, establecido como un derecho en el artículo 78 de la Constitución.
- Establecer un correcto uso de la contratación económica entre los diferentes actores, como instrumento efectivo para controlar y regular el mercado, tanto en el proceso de elaboración como en el cumplimiento de los planes.⁷

En Cuba, a partir de la existencia y reconocimiento de diversas formas de propiedad, de diferentes actores económicos estatales y no estatales que operan en la economía -a lo cual se adiciona la existencia real de espacios concurrenciales, en los cuales operan las reglas de oferta y demanda- existe un mercado y competencia, que requiere una regulación.

En nuestro país solo tenemos, como norma que regula esta materia, el Decreto Ley 337/2016 «De la protección contra las prácticas desleales en materia de propiedad industrial». Sin embargo, esta es una norma que aparece en nuestro ordenamiento jurídico, a los efectos de cumplir con el Acuerdo de los Derechos de Propiedad Intelectual, relacionados con el comercio, de la Organización Mundial de Comercio (OMC), del año 1995, el cual, en su artículo 39, dispone la protección de la información no divulgada a través de la represión de la competencia desleal. Si bien la normativa en su artículo 2.1⁸ acoge una fórmula general de represión de estos actos -tal cual aparece en

el artículo 10 bis del Convenio de París, de la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI)- consideramos que es insuficiente, en las condiciones actuales, para la regulación integrada de esta institución. En lo relativo a la defensa de la competencia, consideramos que aún es incipiente el desarrollo del mercado y de la competencia en Cuba para su regulación; lo cual no significa que deba ulteriormente, cuando estén creadas las condiciones, ser regulada. Creo que, inicialmente, debemos definir una política de competencia real en nuestro país.

El Estado como regulador de la actividad económica

Se entiende por regulación toda medida de intervención pública, dirigida a controlar el comportamiento de individuos o grupos. El término «regulación» tiene diversas acepciones en materia económica y de forma general se considera como tal toda medida regulatoria del Estado para implementar su política económica. En esta dimensión, significa que el Estado dirige, pauta, ordena y establece reglas en la actividad económica. Sin embargo, existen diversidad de formas de intervención, todas ellas en función del modelo económico establecido en cada país. En la actualidad, nadie se cuestiona la pertinencia de la intervención. Lo que se discute es cuánta y cuál debe ser ([Álvarez, 2005](#)). El término tiene entonces diversas acepciones, pues implica tanto la intervención del Estado en la economía -comprendida su actividad empresarial- como en la actividad de la empresa privada.

Existen diversidad de formas -que aporta el Derecho Administrativo cuando analiza los métodos de actuación administrativa en la economía- que demuestran la regulación del Estado en la economía. Entre ellas encontramos las autorizaciones y aprobaciones, por ejemplo, para crear, fusionar o liquidar empresas; el fomento, la concesión de licencias, el establecimiento de normas y sanciones legales, la reglamentación, supervisión e investigación, la política fiscal y de precios de cada país, los préstamos con tasas de interés de mercado o subsidiadas, garantías para préstamos, la regulación de la contratación pública, las asociaciones entre el sector público y privado, las gratificaciones, los premios y primas, las políticas de inversiones públicas, las concesiones administrativas otorgadas para gestionar servicios públicos o la realización de una obra pública. Todas estas formas se regulan de forma especial en cada país atendiendo, como ya expusimos, a las características del modelo económico y las políticas públicas que lo respaldan (Conceptualización del Modelo Económico y Social Cubano de Desarrollo Socialista, 2017).

La Constitución del año 1976, especialmente en su artículo 16, dispone que el Estado organiza, dirige y controla la actividad económica conforme a un plan, y en el artículo 18

circunscribe esta intervención estatal al sector del comercio exterior. Consideramos que el artículo 19 de la actual Constitución contiene una preceptiva más amplia y abarcadora al estipular, de forma general, que el Estado dirige, regula y controla la actividad económica, así como los fines de esta actuación, y destaca la planificación como el componente central del sistema de dirección del desarrollo económico y social, en correspondencia con la Conceptualización que incluye, además de la planificación socialista, la regulación y el control entre los componentes del sistema de dirección del desarrollo económico y social.

En el caso de Cuba, además de la planificación, podemos destacar formas importantes de regulación en la economía como el fomento de determinadas actividades y sectores de interés estatal; o sea, el Estado orienta e incentiva la actividad de sectores o actores económicos, en función de objetivos preferentes o de interés general. Ejemplo de ellos son las subvenciones, subsidios y políticas fiscales o tributarias -preferentes en determinados sectores como la inversión extranjera, en especial la Zona Especial de Desarrollo Mariel-, las políticas encaminadas a estimular e incentivar la esfera de la ciencia y la tecnología -por su carácter esencial en la economía, como la esfera médico-farmacéutica cubana, que en su vínculo con los centros de investigación científica dio lugar a la Organización Superior de Dirección Empresarial BIOCUBAFARMA- u otros sectores preferentes o estratégicos para el desarrollo económico y social.

También existen formas de regular la actividad económica como el control previo, las autorizaciones y licencias para el ejercicio de una determinada actividad -ejemplo de ello es la esfera de la inversión extranjera, la creación de empresas, cooperativas, el ejercicio de la actividad por cuenta propia, la realización de la actividad de comercio exterior, por la necesidad de licencias previas que otorgan facultades para importar y exportar bienes y servicios-, la concesión de títulos habilitantes para la realización de un servicio o actividad, entre otros.

Dentro de la Constitución económica, este artículo es uno de los puntos cardinales, cuya jerarquía se eleva en un país como el nuestro, en proceso de configuración del Modelo Económico Socialista, en el cual se acometen transformaciones importantes que deben ser controladas y encauzadas con pertinencia y rigor. Requiere asimismo de normativas complementarias que lo precisen y desarrollen, en las cuales deberá definirse la legitimidad, oportunidad y proporcionalidad de cada una de estas formas de regulación o intervención en la economía. Se requiere la combinación precisa de formas de descentralización, con la necesaria y justa regulación y control.

Otras formas de propiedad

Ya analizamos con anterioridad la propiedad socialista de todo el pueblo como la determinante y fundamental en nuestro país. A continuación, solo enunciaremos unas breves reflexiones sobre las novedades del artículo 22 del nuevo texto constitucional cubano.

El nuevo texto constitucional acoge, de forma explícita, todas las formas de propiedad reconocidas en Cuba, y no remite a la ley la definición de otras. Consideramos que este tema, vinculado de forma directa a la esencia de los sistemas económicos -si tenemos presente que es la propiedad elemento principal dentro de las relaciones de producción- debe reservarse a la ley de leyes y no a otras normas complementarias.

Si bien la Constitución de 1976 no remite a disposiciones complementarias la regulación de otras formas de propiedad -al no referir todas aquellas posibles, en correspondencia con el momento en el cual se adopta- motivó a que el Código Civil de 1987, según mi criterio, de una forma incorrecta desde el punto de vista técnico, acogiera en el artículo 160 la definición de otras formas de propiedad, especialmente la de las asociaciones y fundaciones, porque las otras reguladas en este propio artículo se encuentran definidas en el artículo 23 constitucional.⁹

Del análisis íntegro del artículo 22 del texto constitucional de 2019 se colige que son únicamente las formas de propiedad reconocidas en Cuba aquellas reguladas explícitamente en el mismo, y que no se remite a la ley la regulación de otras formas de propiedad diferentes a estas; solo se remite a la ley posterior la regulación sobre el ejercicio y alcance de las formas de propiedad. De manera especial, se incluye en el inciso f la propiedad de instituciones y formas asociativas que es ejercida sobre sus bienes para el cumplimiento de fines con carácter no lucrativo.

De forma novedosa, se regula en el inciso d del artículo de referencia, la propiedad privada ejercida sobre determinados medios de producción y se define, de forma expresa, que los titulares que ejercen dicha forma de propiedad pueden ser personas naturales o jurídicas, cubanas o extranjeras, con un papel complementario en la economía.

El reconocimiento constitucional de la propiedad privada constituye el mecanismo habilitante que ofrece el cauce legal necesario para la promulgación de normativas especiales que regulen el funcionamiento de empresas familiares, así como de pequeñas y medianas empresas. Consideramos que las formas jurídicas por excelencia de estos negocios son las sociedades mercantiles, por lo que es también un imperativo la promulgación de una norma que las regule, toda vez que el Código de Comercio aún vigente, no se adapta a los requerimientos actuales, en especial por su enfoque excesivamente liberal. Pensamos que la reforma legislativa en esta materia debe tener, como principios básicos, la autonomía de la voluntad, en correlación con el imperio de la

ley; la regulación de los derechos de los socios, en armonía con los intereses de los terceros o acreedores, y el reconocimiento del interés público.

Es de destacar que la actual ley de inversión extranjera, aprobada desde el año 2014, reconoce como una de sus modalidades a las empresas de capital totalmente extranjero, que por supuesto también constituyen uno de los sujetos que responden a esta forma de propiedad privada.

El análisis integrado de los preceptos de nuestra actual Constitución económica apunta al reconocimiento del principio de complementariedad de actores o agentes económicos, en el entramado de la economía nacional.

A diferencia de los sistemas económicos capitalistas -en los cuales se aplica o se reconoce la aplicación del principio de subsidiariedad, que significa que el Estado como empresario existe solo en defecto de la economía privada o, dicho en otras palabras, donde la economía privada no alcanza, o no es eficiente, el Estado suple y apoya-, en nuestro modelo en construcción, la brújula indica que nos orientamos a la aplicación de los principios de complementariedad, diversidad y armonía, con un papel fundamental de la empresa estatal en los sectores prioritarios de la economía. Esto se sustenta en lo ya comentado sobre el artículo 22, inciso d, y, además, en el principio de igualdad o paridad de trato, dispuesto al final del mismo y que adiciona, de forma acertada, que todas las formas de propiedad sobre los medios de producción interactúan en similares condiciones y que el Estado regula y controla el modo en que contribuyen al desarrollo económico y social.

Asimismo, la evaluación integrada del título «Fundamentos económicos», nos hace reflexionar sobre el hecho de que la voluntad del articulado es reconocer que todas las formas de propiedad tienen un fin social, lo cual implica que el propietario no solo tiene derechos, sino también deberes para con la sociedad.

El texto constitucional vigente suprime lo expresado en el segundo párrafo del artículo 21 de la Constitución de 1976 sobre la no admisión de la explotación del trabajo ajeno, toda vez que, ciertamente, la aparición del sector cuentapropista y la autorización de la contratación de fuerza de trabajo generan la existencia de una apropiación individual, de un excedente, conocido como plusvalía, que no tiene una redistribución social y, por tanto, sí puede darse el fenómeno de referencia. Las constituciones no deben estar al margen de las realidades de un país, por ello coincidimos en la necesidad de la supresión de esa frase en la nueva Constitución cubana. No obstante, existen variadas formas, reconocidas también en la Constitución¹⁰ y en otras normativas como el Código del Trabajo, en las que se reconocen y garantizan los derechos de todos los trabajadores, en

materia laboral y social, lo cual distingue, de manera contundente, nuestro sistema; el reto es respetarlas y hacerlas valer.

En este tópico, vale reseñar que la propiedad mixta, en la actual Constitución, expande sus horizontes. La Constitución de 1976 solo reconoce esta forma de propiedad en materia de inversión extranjera.¹¹ Actualmente, la concepción de la propiedad mixta se amplía, toda vez que el inciso e del artículo 22 la define como aquella formada por la combinación de dos o más formas de propiedad.

Nuestra actual Constitución no regula de forma expresa el derecho de asociación económica entre los diferentes sujetos facultados para operar en la economía, bajo la premisa de que no existe la libertad de empresa tal cual. No obstante, la base de la existencia de la propiedad mixta, tal cual quedó regulada, es el derecho de asociación económica para crear una nueva persona jurídica, diferente a las partes que se asocian. Tal cual acontece hoy en materia de inversión extranjera, consideramos que deberán existir autorizaciones previas para ello, a partir de las formas que tiene el Estado para regular la actividad económica, lo cual está explícitamente definido, como ya abordamos, en el artículo 19 de la nueva Constitución.¹²

Consideramos que el alcance del reconocimiento de este derecho, entre los diferentes actores económicos, deberá también ser regulado en disposiciones especiales de desarrollo de la Constitución, priorizando siempre el interés social o general.

Lo examinado en este tópico sobre la propiedad mixta tiene su fundamento en la Conceptualización del Modelo Económico y Social Cubano de Desarrollo Socialista, cuando al analizar la propiedad mixta destaca que a esta forma de propiedad pertenecen las entidades para la producción y comercialización de bienes o servicios y la obtención de utilidades, constituidas entre entidades nacionales de diferentes formas de propiedad o con inversionistas extranjeros. En este sentido, al examinar la planificación destaca que, en función de las metas planificadas, son diversificadas las formas de asociación y articulación entre los actores productivos de diferentes formas de propiedad y gestión, que se especializan e incrementan el valor añadido de la producción nacional, a la vez que mejoran la eficiencia, eficacia y competitividad de la economía, con altos estándares de calidad.

Sectores de especial referencia en la Constitución

La actual Constitución hace explícito el reconocimiento de sectores que ocupan un lugar estratégico en la economía cubana. De esta forma aparecen, expresamente refrendados, el sector de la ciencia, tecnología e innovación y el de la inversión extranjera, los cuales,

de forma sostenida en los últimos años, son los que aportan notoriamente, no solo al crecimiento de nuestras exportaciones y de nuestro producto interno bruto, sino también al desarrollo, como concepto más amplio y abarcador.

El artículo 21 refrenda la promoción de la ciencia, tecnología e innovación, lo cual se corresponde con lo analizado en los documentos programáticos del Partido y la Revolución que, en esta dirección, enfatizan lo siguiente:

- Esferas en las que deben desarrollarse las investigaciones prioritizadas.
- Necesidad de un marco jurídico regulatorio que propicie la introducción acelerada y sistemática de los resultados de la ciencia, la innovación y la tecnología en los procesos productivos y de servicios.
- Reordenamiento de las entidades de ciencia, tecnología e innovación, en función de la producción y los servicios.
- Aplicación de acciones de prospección, vigilancia tecnológica y uso de la propiedad industrial como forma que propicia la protección y gestión de las creaciones intelectuales.
- Prioridad del Estado cubano para fomentar, conducir, promover e incentivar que los resultados científico-técnicos y tecnológicos sean aplicados y generalizados en la producción y los servicios.
- Garantizar la interacción entre el sector académico, empresarial, investigativo, educativo y formativo y las entidades de ciencia, tecnología e innovación (parques tecnológicos, encadenamientos productivos, ciclos cerrados de investigación, desarrollo, producción y comercialización).

En este sentido, fueron aprobadas, en el año 2018, políticas públicas del sistema de ciencia, tecnología e innovación, relación universidad-empresa y creación de parques tecnológicos y lo relativo a las empresas de alta tecnología y, a partir de ellas, han sido elaboradas nuevas normativas que encaucen su aplicación. Desde el año 2014 se aprobó una política en materia de propiedad industrial y se adaptaron una serie de nuevas regulaciones jurídicas -encaminadas a garantizar las decisiones tomadas a través de esta política.

Ahora bien, en esa concepción sistémica que debe guiar el análisis del texto constitucional, debemos relacionar el artículo 21 con el título III «Fundamentos de la política educacional, científica y cultural», en especial con el artículo 32, incisos a, f y g.¹³ También se vincula con el artículo 62 constitucional,¹⁴ el cual reconoce, de forma expresa, los derechos intelectuales.

En materia de inversión extranjera, el artículo 28 de la actual Constitución resalta, de forma especial, la función del Estado Cubano en el fomento de este sector, al que no considera como un mero complemento, sino como elemento importante para el desarrollo económico del país -sobre la base de la protección y el uso racional de los recursos humanos y naturales, así como del respeto a la soberanía e independencia nacionales. El artículo enfatiza, además, las garantías que se le deben conceder al sector. Relacionadas con este último aspecto, la ley de inversión extranjera, aprobada en el año 2014, destaca un grupo de garantías importantes que complementan la remisión constitucional. Entre ellas hemos de destacar:

- Garantía de protección y seguridad plena.
- No expropiación -solo en caso de utilidad pública o interés social, con la debida indemnización.¹⁵
- Libre transferencia al exterior, en moneda libremente convertible, sin pago de tributos, u otro gravamen, de los dividendos o beneficios. Los trabajadores extranjeros que laboran en Cuba pueden transferir al exterior sus haberes.
- Derechos de importación y exportación directos.
- Beneficios tributarios especiales.
- Están en vigor tratados bilaterales de protección de inversión, con un amplio abanico de garantías al inversionista (trato nacional, nación más favorecida).
- Posibilidad de prórroga del plazo de autorización de la inversión extranjera.
- El inversionista extranjero puede, previo acuerdo de las partes, vender o transmitir al Estado, a un tercero o a las partes en la asociación, sus derechos en ella -total o parcialmente y con previa autorización- recibiendo en moneda libremente convertible el precio equivalente.
- Posibilidad de pactar la forma de solución de controversias y la ley aplicable, así como el foro de competencia.

El trabajo como valor social

En el propio articulado de los Fundamentos Económicos del Estado, precisamente en su artículo 31, se analiza el trabajo como valor primordial de nuestra sociedad. Se contempla como un derecho, un deber social y un motivo de honor para todas las personas en condiciones de trabajar.

Mucho se discutió -durante la elaboración de la nueva Constitución y en todo el proceso de consulta popular- el alcance de este precepto y la distinción entre considerarlo como un deber social y no como un deber jurídico o una obligación.

Nuestra vigente Constitución utiliza igual fórmula que la precedente, del año 1976, que lo regula en el artículo 45, precisamente en el primer precepto referido a los derechos. Y ello manifiesta una tradición y significado histórico para nuestro país. Coincidimos con el texto constitucional actual en que se trata de un deber moral, de contenido político y social; no entraña un deber jurídico porque su vulneración no conlleva una sanción, bien de naturaleza administrativa, económica o penal. Tampoco es una obligación, pues su incumplimiento no tiene un efecto de carácter patrimonial. Por otra parte, si lo definiésemos como una obligación, entrañaría la obligatoriedad del Estado de garantizar el empleo a todas las personas, lo cual tampoco acontece en la práctica, toda vez que ya existe como opción la contratación laboral en el sector no estatal de la economía y, además, hay un grupo o categorías de personas -como las amas de casa, por ejemplo- a las cuales el Estado no puede obligar, en el sentido lato de la palabra, a obtener un empleo estatal.

La idea es contemplar el trabajo como una necesidad, como motivo de satisfacción para cada ciudadano, y aplicar los mecanismos económicos necesarios para lograr que el salario, y otros ingresos derivados del trabajo, sean fuente principal de estímulo de los trabajadores. Deberán ser la motivación y el sentido de pertenencia las razones que impulsen a las personas a emplearse o acceder al trabajo y no concurrir al mismo como una obligación.¹⁶

En adición a lo anterior, nuestro país debe respetar los convenios internacionales suscritos en esta materia. Cuba es miembro de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), desde su fundación en el año 1919. Según esta organización, «trabajo decente», cuyo término ha ido evolucionado hacia «trabajo digno», significa:

- Oportunidades de empleo. En Cuba esa oportunidad está consagrada tanto en el sector estatal como en el no estatal de la economía; también se reconoce el derecho de elección de la persona entre las diferentes formas de empleo.
- Garantía de los derechos derivados del trabajo, tales como el salario, seguridad social, asistencia social, derecho al descanso, seguridad y salud del trabajo, protección y estabilidad en el trabajo, todos consagrados en el actual texto constitucional, en los artículos del 64 al 70.
- Protección social, que significa la garantía del acceso al trabajo y a un empleo, y de obtener una remuneración.

- Diálogo social que debe existir entre el Estado, el empleador y el sindicato, cuya práctica se reconoce y ejerce de forma habitual en nuestro país.

CONCLUSIONES

La Constitución económica del año 2019 es reflejo de los importantes cambios que, a partir de 2011 y de forma paulatina, se han producido en la economía cubana con la aprobación de los documentos programáticos del Partido y la Revolución, refrendados por nuestro máximo órgano de poder del Estado, la Asamblea Nacional del Poder Popular. Su contenido no se restringe al título III, sobre los Fundamentos Económicos, sino que, para ponderar su alcance y el sentido social de los cambios, debe ser evaluada en consonancia con el resto de los títulos que abarca la Constitución.

Sus principales esencias, en correspondencia con la distinción de nuestro sistema socialista, están relacionadas con la definición de la propiedad socialista de todo el pueblo y la planificación, como elementos claves de la economía; el reconocimiento del mercado regulado; la clara conceptualización del papel del Estado como regulador de la actividad económica; la diversificación de las formas de propiedad -en especial la inclusión de la propiedad privada sobre determinados medios de producción, y la definición de los actores que responden a la misma-; la alusión al principio de complementariedad entre los sujetos económicos que participan en la gestión de la economía cubana; el reconocimiento del papel principal de la empresa estatal y de su autonomía y cambios en la concepción de su patrimonio y responsabilidad sobre el mismo; acoger de forma clara la participación de los trabajadores en los procesos de planificación, regulación, gestión y control de la actividad económica y el fomento y protección de sectores estratégicos en nuestra economía, como la ciencia e innovación y la inversión extranjera.

En correspondencia con lo anterior, se requiere un amplio proceso legislativo que desarrolle estos preceptos constitucionales y les ofrezca el sustento legal para su materialización; entre las nuevas normas a promulgar, podemos destacar como fundamentales: la nueva ley sobre el patrimonio estatal, la norma sobre la empresa estatal y la relativa a las sociedades mercantiles, la regulación de las unidades presupuestadas, la normativa sobre la insolvencia patrimonial y la ley de las cooperativas. Asimismo, se requiere evaluar el entramado de disposiciones jurídicas vigentes, relacionadas con los

tópicos abordados y otros afines, a los efectos de modificar algunas normativas y derogar otras, incompatibles con las bases de la nueva Constitución.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ÁLVAREZ, ONEIDA (2005): «Intervención especial», X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado, Chile, 18 al 21 de octubre.

Código Civil (1987), Ley N.º 59, 16 de julio, *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, La Habana.

«Conceptualización del Modelo Económico y Social Cubano de Desarrollo Socialista» (2017), Documento del 7mo Congreso del PCC, aprobado en mayo de 2017 y respaldado por la ANPP en junio de 2017.

Constitución de la República de Cuba (1976), revisada y concordada por la Dirección de Legislación y Asesoría del Ministerio de Justicia, La Habana.

Constitución de la República de Cuba (2019), *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, proclamada el 10 de abril de 2019, edición extraordinaria, año CXVII, n.º 5.

GARCÍA PELAYO, MANUEL (1991): «Consideraciones sobre las cláusulas económicas de la Constitución», en López Guerra, Luis María, *et al.*, *Derecho Constitucional*, vol. I, Tirant Lo Blanch, Valencia, pp. 2855-2857.

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y PLANIFICACIÓN (2020): «Indicaciones metodológicas para la elaboración del Plan 2020», <<https://www.mep.gob.cu/es/planificacion>> ;20-12-2019;

SANTAMARÍA, JUAN ALFONSO (2000): «Principios de Derecho Administrativo», vol. II, Editorial Centro de Estudios Ramón Arces S. A., Madrid.

SATRÚSTEGUI, MIGUEL (1991): «Lección 17. Derechos del ámbito económico y social», en López Guerra, Luis María, *et al.*, *Derecho Constitucional*, vol. I, Tirant Lo Blanch, Valencia, pp. 346-370.

SOTO ALEMÁN, LIEN (2019): «Fundamentos teóricos-jurídicos para la regulación de la responsabilidad social empresarial en la empresa estatal cubana», tesis en opción del grado científico de Doctora en Ciencias Jurídicas, junio.

Notas aclaratorias

1. En el informe al séptimo Congreso del PCC, el 16 de abril del año 2016, el General de Ejército expresó: «El reconocimiento de la existencia de la propiedad privada ha generado inquietudes honestas de no pocos de los

participantes en las discusiones previas al Congreso, quienes expresaron preocupaciones de que al hacerlo estaríamos dando los primeros pasos hasta la restauración del capitalismo en Cuba. Se trata precisamente de llamar a las cosas por su nombre y no refugiarnos en ilógicos eufemismos para esconder la realidad. El incremento del trabajo por cuenta propia y la autorización de la contratación de fuerza de trabajo ha conllevado en la práctica a la existencia de medianas, pequeñas y microempresas privadas que hoy funcionan sin la debida personalidad jurídica y se rigen ante la ley por un marco regulatorio diseñado para las personas naturales dedicadas a pequeños negocios que se realizan por el trabajador y su familia». En el Lineamiento 3, aprobado por el VI Congreso del PCC, se precisa rotundamente que en las formas de gestión no estatales no se permitirá la concentración de la propiedad y se adiciona que tampoco la de la riqueza, por tanto, la empresa privada actuará en límites bien definidos y constituirá un elemento complementario del entramado económico del país.

2. Evaluar el artículo 13 (e), de la actual Constitución, que establece como fines del Estado cubano promover un desarrollo sostenible que asegure la prosperidad individual y colectiva, y obtener mayores niveles de equidad y justicia social, así como preservar los logros alcanzados por la Revolución; además, el inciso f del propio artículo, que dispone como otro fin del Estado, garantizar la dignidad plena de las personas y su desarrollo integral.

3. Analizar los artículos 108 (incisos i, j, k, l, m) -relacionados con las atribuciones de la Asamblea Nacional del Poder Popular- y 137 (incisos c, e, f, g), que establece las atribuciones del Consejo de Ministros.

4. El artículo 18 de la Constitución de 2019 dispone «que en la República de Cuba rige un sistema de economía basado en la propiedad de todo el pueblo sobre los medios fundamentales de producción como la forma de propiedad principal».

5. No obstante, la Conceptualización del Modelo Económico y Social Cubano sirve de referencia para la determinación de estos medios fundamentales de producción, al disponer que son aquellos que facilitan al Estado socialista conducir el desarrollo económico y social. Su composición específica está determinada por las condiciones existentes en cada período. Seguidamente, referencia algunos de ellos, sin que la definición sea cerrada. Muy importante resulta lo dispuesto a continuación sobre la autorización para que los medios de producción, incluso los fundamentales que se decidan, pertenezcan o sean gestionados por personas naturales o jurídicas, no estatales nacionales o extranjeras. Todo ello evidencia el proceso descentralizador de la economía cubana.

6. Los antecedentes de la teoría de los bienes de dominio público o demaniales se deben a la doctrina romanista, la cual ha evolucionado a lo largo de los años. Sin embargo, la noción de dominio público, no aparece hasta finales del siglo XVIII, en Francia. Se consideran como tal a las propiedades administrativas afectadas a la utilidad pública, que como consecuencia de tal afectación quedan sometidas a un régimen especial de utilización y protección (Santamaría, 2000).

7. Ver capítulo 3 «Dirección planificada del desarrollo económico y social», de la Conceptualización del Modelo Económico y Social de Desarrollo Socialista.

8. Artículo 2.1 del Decreto Ley 337/2016: se considera práctica desleal en materia de propiedad industrial todo acto contrario a los usos y prácticas honestas en la industria y el comercio, siempre que produzcan o puedan producir efectos sustanciales en la promoción y ofrecimiento de productos o servicios en el mercado nacional a favor del comisor de las prácticas tipificadas o de un tercero.

9. El artículo 23 de la Constitución de 1976 regula la propiedad de las empresas mixtas, sociedades y asociaciones económicas que se constituyen conforme a la ley. Según nuestro criterio se circunscribe a las sociedades y asociaciones de carácter meramente económico, y no de otra naturaleza, que sí son reguladas en el artículo 160 del Código Civil.

10. En el tercer párrafo del artículo 31 de la Constitución del 2019, se declara: «La remuneración con arreglo al trabajo aportado se complementa con la satisfacción equitativa y gratuita de servicios sociales universales y otras prestaciones y beneficios».

11. El artículo 23 de la Constitución de 1976 establece que «el Estado reconoce la propiedad de las empresas mixtas, sociedades y asociaciones económicas que se constituyen, conforme a la ley».

12. La Constitución de 1976, en el artículo 20, dispone la facultad de asociación de los agricultores pequeños para la producción agropecuaria y para la obtención de créditos y servicios estatales. Asimismo, la base para la conformación de las asociaciones económicas internacionales, en materia de inversión extranjera, son los contratos de sociedad, que tienen un sustrato asociativo, por supuesto, con las autorizaciones previas correspondientes, amparadas legalmente.

13. Artículo 32 de la Constitución de 2019: «El Estado orienta, fomenta y promueve la educación, las ciencias y la cultura en todas sus manifestaciones. En su política educativa, científica y cultural se atiende a los postulados siguientes: a) se fundamenta en los avances de la ciencia, la creación, la tecnología y la innovación, en el pensamiento y la tradición pedagógica progresista cubana y la universal; f) la actividad creadora e investigativa en la ciencia es libre. Se estimula la investigación científica con un enfoque de desarrollo e innovación, priorizando la dirigida a solucionar los problemas que atañen al interés de la sociedad y al beneficio del pueblo, y el g) se fomenta la formación y empleo de las personas que el desarrollo del país requiere para asegurar las capacidades científicas, tecnológicas y de innovación».

14. Se reconocen a las personas los derechos derivados de la creación intelectual, conforme a la ley y los tratados internacionales. Los derechos adquiridos se ejercen por los creadores y titulares, en correspondencia con la ley, en función de las políticas públicas.

15. En este sentido, vale destacar que el actual texto constitucional, al evaluar la institución de la expropiación forzosa, en el artículo 58, referido al derecho de propiedad de las personas, dispone que la expropiación de bienes se autoriza únicamente atendiendo a razones de utilidad pública e interés social y con la debida indemnización.

16. El precepto constitucional objeto de valoración también se corresponde con lo definido en la Conceptualización del Modelo Económico y Social Cubano de Desarrollo Socialista cuando, en materia de política social, establece que el trabajo constituye un derecho que el Estado garantiza mediante la promoción de nuevas y diversas formas de empleo, así como disímiles políticas públicas. Los proyectos familiares e individuales deben estar alineados con los colectivos y sociales, y sustentados principalmente en los ingresos provenientes del trabajo. El trabajo es una necesidad y motivo de satisfacción para cada ciudadano. Los salarios y otros ingresos derivados del trabajo deberán ser la fuente principal de estímulo e incremento de los trabajadores. Las últimas medidas adoptadas por la dirección del país, encaminadas al aumento del salario en el sector presupuestado, se orientan al cumplimiento de estos objetivos.

Conflictos de intereses

La autora MARTA MORENO CRUZ, del manuscrito de referencia, declara que no existe ningún potencial conflicto de interés relacionado con el artículo.