

# ***EL MARCO INSTITUCIONAL EN LA TRANSICIÓN SOCIALISTA Y EL SISTEMA DE DIRECCIÓN Y GESTIÓN DE LAS EMPRESAS DE PROPIEDAD SOCIAL***

## ***INSTITUTIONAL FRAMEWORK IN THE SOCIALIST TRANSITION AND MANAGEMENT SYSTEM AND MANAGEMENT OF SOCIAL PROPERTY COMPANIES***

**Luis del Castillo Sánchez**

Facultad de Economía, Universidad de la Habana,  
Cuba

[luiqui@fec.uh.cu](mailto:luiqui@fec.uh.cu)

---

### **Resumen**

En este trabajo se pretende fundamentar, a partir de los aportes de la economía institucional, las formas de solución a las contradicciones específicas de las relaciones de agencia entre la empresa estatal (agente) y el Estado, como representación de la propiedad social, a través de la Junta de Gobierno (principal). Se realiza una propuesta de simplificación y mayor transparencia del entorno institucional para el sistema empresarial estatal, y se identifican las bases objetivas para la implementación de los procesos de reestructuración o liquidación de empresas, reconocidas formalmente en los Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución, específicamente el Lineamiento 17.

**Palabras claves:** economía institucional, gestión empresarial, economía cubana..

### **Abstract**

This paper is intended to inform, from the contributions of institutional economics, ways of solution to the specific agency relationships between the state enterprise (agent) and the State, as a representation of social ownership, through contradictions of the Governing Board (principal). a proposal for simplification and greater transparency in the institutional environment for the state enterprise system is performed, and the objective basis for the implementation of the restructuring or liquidation of companies formally recognized in the Guidelines of Economic and Social Policy identified party and the Revolution, specifically the guideline 17.

**Keywords:** institutional economics, business management, Cuban economy.

**Clasificación JEL:** M1.

## Introducción

Cuba se encuentra inmersa en un proceso de transformaciones de su modelo económico, con el objetivo de garantizar la continuidad e irreversibilidad del socialismo, el desarrollo económico del país y la elevación del nivel de vida de la población, como se ha reconocido en los Lineamientos de la de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución<sup>1</sup>. (Partido Comunista de Cuba, PCC, 2011, p 1). En esta dirección es necesario integrar el proceso de perfeccionamiento de la empresa estatal – que se venía desarrollando desde finales de la década de los noventa– a las políticas del modelo económico, con el fin de garantizar el desarrollo de un sistema empresarial organizado, disciplinado, ético, participativo, eficaz y eficiente, que genere mayores aportes a la sociedad socialista y en que las empresas se conviertan en organizaciones de alto reconocimiento social (Consejo de Ministros, 1998, 2007).

Sin embargo, los problemas acumulados en la construcción del socialismo y la ulterior crisis del llamado “socialismo real” han llevado a reevaluar el proceso de transición o construcción de un nuevo sistema social.

La complejidad de la transición socialista se caracteriza por la multiplicidad de relaciones sociales de propiedad y gestión, en tanto coexisten relaciones –que se quieren desarrollar– con aquellas que se deben mantener, así como la combinación de ambas. También depende del grado de desarrollo del cual se parte, del sistema contradictorio de intereses a nivel del individuo, los colectivos y la sociedad, así como también del grado de inserción en la economía internacional, el nivel de desarrollo político e institucional del país y también del grado de participación democrática de la sociedad en la dirección política y económica, tanto a nivel nacional como local. La propia naturaleza contradictoria de la transición incluye la posibilidad de que el proceso sea reversible, en tanto predominen las tendencias contrapuestas entre los efectos reales de las transformaciones realizadas, con respecto a los resultados que se esperan obtener en función de la visión y los objetivos estratégicos. Las concepciones y prácticas erradas sobre la realización de la propiedad social, bajo la forma estatal y la planificación central, conducen a ignorar o subestimar el rol que debe tener la gestión empresarial en cuanto al emprendimiento y la innovación, el aprovechamiento de las oportunidades del mercado, la captación y generación de recursos financieros, la necesidad de tomar decisiones bajo condiciones de autonomía y asunción de riesgos para el aprendizaje de una gestión responsable.

## Relación entre propiedad social, bajo la forma estatal y la gestión empresarial

En el desarrollo del sistema de gestión empresarial en la transición socialista, en particular para nuestro país, ha sido un tema recurrente la necesidad de delimitar las funciones estatales y reguladoras, como representación de la propiedad social, y las funciones propias del sistema empresarial, de forma que no se mezclen las responsabilidades de la gestión empresarial con el papel del Estado y los organismos de la administración central. Las contradicciones derivadas, al no tener en cuenta dicha delimitación, han sido también manifestación de los sistemas de dirección económica del país, en los que no se garantizó una adecuada y oportuna relación entre centralización y descentralización para la toma de decisiones empresariales, así como del insuficiente o ausente reconocimiento de los incentivos del mercado, y del papel del entorno político institucional regulatorio

---

<sup>1</sup> A partir de aquí se va a identificar en el texto, como los lineamientos.

con sus limitaciones para lograr una institucionalidad creíble y consecuente con los objetivos y realidades del desarrollo de los procesos económicos. En general, la relación entre el marco jurídico-político-institucional y los procesos económicos ha sido objeto de una creciente atención en los últimos años (Bergara, 2003). Desde el punto de vista de la economía institucional, la clara separación de los roles del Estado es esencial en el diseño de la misma, pues debe quedar nítidamente definidos los responsables de la elaboración de políticas, del control regulatorio y de la operación concreta en la prestación de los servicios.

Consecuentemente, el resultado de la actividad regulatoria está vinculado a la calidad de las instituciones, como las legislativas, ejecutivas y judiciales, a los intereses de los grupos sociales, las normas y costumbres generalmente aceptadas, la capacidad administrativa, entre otros aspectos.

Si la naturaleza esencial de la institucionalidad se concibe como el sistema de restricciones que permite coordinar la conducta humana, resulta pertinente incorporar los aportes de la misma a la concepción de la transición socialista en su renovación actual. Todo ello en función de asegurar al sujeto humano en comunidad una institucionalidad que le garantice la posibilidad de su desarrollo y de realizar su proyecto de vida, sobre la base de anteponer la lógica del trabajo sobre la del capital; lograr una combinación de intereses a nivel del individuo, colectivo y sociedad, que se oriente hacia una economía para la vida (Hinkelammert y Mora, 2014), sin exclusión social, con todos y para el bien de todos, en armonía con los procesos de la naturaleza. En el análisis de la transición socialista en cuanto a la necesidad de generar y desarrollar un sistema empresarial eficiente y eficaz, se debe rebasar el marco estrecho del enfoque tradicional del sector público (empresas públicas) o de la administración pública, que se realiza en la literatura, pues aunque puedan existir puntos comunes, el análisis tradicional se refiere, en esencia, a los servicios públicos asociados a las industrias, en donde al menos un componente de la misma constituye un monopolio natural. La distinción básica de las empresas de propiedad social, con respecto a la empresa pública, está determinada por la naturaleza esencial de este tipo de propiedad, entendida como el proceso gradual de transformación del trabajador asalariado en productor asociado, que debe realizar las funciones de la reproducción social. Ello debe lograrse mediante la integración participativa del colectivo laboral en los diferentes niveles de dirección y gestión empresarial, de forma similar a lo que ocurre en las formas cooperativas. Los principales elementos a tener en cuenta son: el sistema de responsabilidad colectiva e individual ante los resultados, el desarrollo de la cogestión, la transparencia y participación en la toma de decisiones empresariales, la motivación y formación de valores de cooperación y solidaridad.

Al adoptar la propiedad social la forma estatal, debe ser expresión también de la transformación del Estado como organización de nuevo tipo, pues se constituye en un medio y no un fin, para garantizar el nuevo carácter de los productores. En consecuencia, la responsabilidad del propietario, de la gestión y del riesgo asociado a cada uno de ellos no debe recaer solo en los representantes de la sociedad, sino también debe ser compartida entre los diferentes eslabones de la propiedad y la gestión. Se trata de combinar las ventajas de la coordinación de acciones a nivel de toda la sociedad con la posibilidad de que cada productor como trabajador asociado realice las funciones del proceso de reproducción, derivándose la necesidad de formas flexibles de apropiación y gestión por parte de la empresa estatal. La naturaleza de tales formas se acercan al concepto de organizaciones públicas no estatales, que en el caso de las entidades empresariales se trata de combinar los intereses

empresariales con el encargo estatal<sup>2</sup>, dejando claro que lo esencial es satisfacer el interés social y que la forma estatal debe subordinarse a ello.

Para que el proceso de transición socialista no se convierta en una utopía, se debe partir del reconocimiento objetivo de las contradicciones de intereses entre el individuo, el colectivo y la sociedad, lo cual se manifiesta en los comportamientos oportunistas en la búsqueda del interés propio, ya sea individual, colectivo, sectorial o local, de acuerdo con su conveniencia, que no siempre conduce a satisfacer los objetivos sociales con eficiencia y eficacia. Se debe considerar la manifestación de una racionalidad acotada (Simón, 1947, citado por Ottavianelli, 2005), que implica que cada agente económico enfrenta restricciones de tiempo, esfuerzos y costos para acceder, procesar y utilizar información, así como para concebir escenarios futuros y poder tomar decisiones al respecto. Ello contrasta con el supuesto ideal de una racionalidad global, que implica la capacidad humana para procesar información y poder eliminar las relaciones mercantiles, mediante la asignación central y, a priori, de recursos hacia todos los eslabones de la economía. De esta manera se reemplaza el automatismo del mercado por el del plan único centralizado, que ante el avance de la burocracia estatal en las experiencias fracasadas del “socialismo real”, terminó haciendo de la planificación central una herramienta de inmovilización fatal para la sociedad, o se convierte en una utopía burocrática, según Lenin.

Debido al nivel de complejidad de las relaciones de propiedad social, a la dilución de los propietarios (toda la sociedad) y a la posibilidad de transformarse en una “propiedad de nadie”; se reproduce en la empresa estatal la separación de la propiedad y la gestión, derivándose un conjunto de contradicciones que no solo responden al carácter estatal de la propiedad, sino también a la complejidad como organizaciones empresariales en cuanto a la dirección y la gestión, pues se requieren conocimientos especializados, utilización de nuevas tecnologías y se exigen nuevas habilidades y elevada competitividad para la gestión. De acuerdo con Fama y Jensen (1980), se precisa que el alejamiento de la propiedad y el control no implica la pérdida de este último, sino que supone una especialización de funciones, en tanto que el propietario cede las tareas directivas, como es la gestión operativa, y la introducción de una dirección profesional ocasiona una mayor especialización de funciones empresariales.

Las relaciones que se originan en el sistema de relaciones de propiedad social desde una perspectiva gerencial bajo la forma estatal, deben tener en cuenta la separación entre los órganos del Estado y la dirección empresarial (Consejo de Dirección), que debe ser expresión de la dirección colectiva de los productores asociados. De forma similar a lo que ocurre a nivel de las grandes corporaciones, se produce la discusión sobre quién tiene el poder real en las mismas: unos gestores calificados y en posesión de la información relevante o, por el contrario, un accionariado disperso y poco informado. Ello es reflejo del conflicto de intereses entre propietarios y directivos con los subsiguientes efectos nocivos sobre la eficiencia. En la literatura se analiza esta situación a través de la Teoría de la Agencia, sobre la base de que el agente (empresario) no siempre tiene por qué actuar de acuerdo con los intereses del principal (propietarios o sus representantes). El precursor del análisis de la separación

---

<sup>2</sup> Es el compromiso de producción o servicios con el Estado, sobre una base contractual. Debe mantener un carácter estable durante el cumplimiento del plan y, de forma general, no debe abarcar el 100% del nivel de actividad del grupo empresarial o empresa, en particular. Se pueden emplear incentivos económicos para asegurar su cumplimiento.

de la propiedad y la gestión fue Carlos Marx, cuando analiza cómo en las sociedades anónimas, dado el grado alcanzado de socialización de la producción, se produce la transformación del capitalista realmente en activo (como capitalista en funciones de dirección y gestión de la producción) en un simple gerente, administrador del capital ajeno y de los propietarios del capital en simples propietarios, en simples capitalistas de dinero. Considera que este proceso constituye una fase necesaria de transición hacia la reversión del capital a propiedad de los productores, no como productores aislados, sino asociados. Por otra parte, conduce a la transformación de todas las funciones del proceso de reproducción en simples funciones de los productores asociados, en funciones sociales (Marx, 1973, pp. 456-457).

Una aproximación a la conceptualización de la empresa de propiedad social bajo la forma estatal parte del reconocimiento de que es la forma principal en la economía nacional y constituye su eslabón básico, pues es donde se integra el factor humano con los recursos materiales, técnicos y financieros, localizados espacialmente y ordenados conforme a determinada estructura organizativa, para satisfacer las necesidades del individuo, colectivo y de la sociedad. A través de una dirección y gestión de los factores socioprodutivos de forma eficiente, eficaz y competitiva; se va realizando la transformación del trabajador asalariado en productor asociado, que actúa a través del colectivo a nivel y por cuenta de toda la sociedad, de acuerdo con un plan. Para ello, la empresa realiza funciones productivas, financieras, comerciales, de innovación y desarrollo, así como de formación de sus recursos humanos, interactuando en el mercado nacional e internacional.

Este sistema empresarial debe estar necesariamente acompañado por la construcción permanente de una institucionalidad política, en que las diversas palancas del poder, los centros de decisión, de gestión y control, y los mecanismos productivos sociales se encuentran en las manos de los colectivos laborales, el ciudadano y las comunidades, basándose en que toda organización debe ser estructurada desde la base hasta la cúpula, y de la periferia hacia el centro, según los principios de la democracia directa, la libre elección y revocación, en cualquier momento de las decisiones de los cargos y de los acuerdos (Piñero, 2011, p. 69).

La relación de agencia se presenta "cuando la autoridad en la toma de decisiones se delega de un agente a otro, se utilizan a menudo acuerdos contractuales para distribuir los recursos y los resultados. Tales situaciones pueden analizarse usando la Teoría Principal - Agente. Esta teoría localiza los contratos óptimos y explica los acuerdos observados, por ejemplo, en las relaciones propietario- directivo..." (Gago, 1996:14). La articulación de la relación de agencia se realiza mediante un vínculo contractual en que el agente se compromete a realizar una tarea en beneficio del principal, recibiendo una recompensa como contraprestación de los servicios prestados. Las fuentes del problema de la agencia (Ocaña y Salas 1983; Requejo 1995; Gago 1996; Samariego 1997) se refieren a los problemas de incentivos, la aceptación de riesgos y a la existencia de asimetría de información. Los problemas de incentivo se derivan de la incongruencia de objetivos que persigue el principal y el agente, ocasionando la necesidad de que el primero motive al segundo para que se comporte de acuerdo con sus intereses. La asimetría de información supone la falta de información sobre la actuación del agente y las circunstancias del entorno, con lo cual el principal se declara incapaz de valorar si su comportamiento ha sido el adecuado. Todo lo anterior puede derivar en que el agente, ante la disparidad de objetivos o un reparto del riesgo insatisfactorio, opte por actuar en su propio beneficio y no a favor de los intereses del principal.

Las contradicciones que se analizan tienen puntos comunes con la forma en que se expresan las contradicciones de la propiedad social bajo la forma estatal; desde las conductas que dilapidan o desfalcan los recursos de la sociedad como reflejo de una concepción de propiedad sin dueño, la imposición del poder monopólico de una organización empresarial en el mercado que afecta la eficiencia, la evasión de las responsabilidades empresariales ante la confusión y mezcla de funciones estatales y empresariales. Todo ello conduce a la necesidad de buscar las vías que permitan conjugar los intereses del principal y los agentes, de tal modo que la empresa resulte viable y se alcancen los objetivos del desarrollo socioeconómico del país.

Si bien en la empresa estatal de propiedad social existe un problema similar al de la agencia de la sociedad anónima, ello se agrava en la medida que el principal tiene la particularidad de ser el Estado. De ahí que se considere una serie de limitaciones para las relaciones de agencia, debido a las dificultades para ejercer los derechos de propiedad y a la posibilidad de las deformaciones burocráticas del aparato estatal. De manera que pueden solaparse los intereses generales que debe representar el Estado, con los intereses particulares que persiguen su propia función de utilidad, por parte de funcionarios y directivos encargados de la dirección económica en los diferentes niveles de decisión. Entre las principales barreras o limitaciones que se presentan para la gestión de la empresa estatal, están los siguientes (Soldevilla 1978; Cuervo 1997; Argimón 1997; Fernández 1997; Yera 1996)<sup>3</sup> : influencia de los grupos de intereses, la existencia de objetivos múltiples, heterogéneos, imprecisos y cambiantes, limitaciones de la estructura organizativa; inflexibilidad en los métodos, mecanismos y procedimientos en la dirección económica, y las limitaciones con respecto a la motivación e incentivos empresariales.

### **La concepción de la Junta de Gobierno: su objetivo y funciones**

Si examinamos cómo se garantiza el papel de principal en la representación de la propiedad social en el sistema de dirección y gestión de la empresa estatal que se propone, se conciben dos niveles de dirección que tienen como base la separación entre el Estado como propietario y la empresa como unidad económica de gestión; la Junta de Gobierno y el Consejo de Dirección son los representantes de ambos niveles, respectivamente.

El Estado con respecto a la empresa estatal no actúa como empresario, ni suplanta al productor asociado. La dirección y gestión empresarial (personalizada en el Consejo de Dirección) tiene un nivel de complejidad y abarca todo un conjunto de subsistemas (dirección, producción, capital humano, comercial, financiera, investigación y desarrollo, etc.), que difícilmente el Estado, como centro socioeconómico único, con todas sus funciones intrínsecas, pueda desempeñarlas con efectividad. El Estado como representante de la propiedad social, debe coordinar los intereses de la sociedad en su conjunto, por lo que debe controlar y supervisar los resultados de los gestores en función de estos intereses y objetivos. Ante el sistema empresarial, esta representado por la Junta de Gobierno, cumple sus funciones vinculadas al análisis de los planes y presupuestos y la evaluación de los planes económicos, así como también propone el destino de las utilidades netas sobre la base del cumplimiento, por la empresa, del rendimiento de la inversión estatal y aprueba las principales líneas de desarrollo.

---

<sup>3</sup> Se analizan diferentes publicaciones que reflejan los debates del proceso de privatización de la empresa pública y que recogen la síntesis de sus contradicciones; se han tomado y desarrollado los aspectos comunes y particulares para la empresa estatal de propiedad social en el caso cubano.

Como bien indica Zipitria (2014, p. 30), se debe transitar a un esquema donde los principales establecen los objetivos o resultados esperados por la empresa, de la forma más objetiva y cuantificable posible. La empresa es la que debe llevar esos objetivos a la práctica, decidiendo el proceso productivo más eficiente en el marco de la autonomía técnica que posee.

Queda expresamente planteado en los decretos 281, 295 y 302 del Consejo de Ministros (2007, 2012) que está absolutamente prohibido a los presidentes y directores de la Junta de Gobierno interferir en la gestión de las organizaciones económicas, por lo que debe considerarse la necesidad de acompañar esta indicación con la precisión de las normas, canales de comunicación e instrumentos de concertación entre la representación de la propiedad ante la gestión empresarial, tomando en cuenta los diferentes entornos empresariales. Para el análisis del funcionamiento de la Junta de Gobierno, debe aprovecharse la experiencia actual de las juntas directivas en las grandes sociedades anónimas, en tanto se discute la forma más adecuada de ejercer el gobierno en dichas sociedades. Por ejemplo, entre las guías para un mejor gobierno corporativo, publicadas por el Comité de Gobierno Corporativo de la Bolsa de Toronto, (Información Comercial Española, 1998), se expresa que la Junta de Directores de cada corporación debe asumir la responsabilidad de la supervisión de: la adopción de procesos estratégicos de planificación, la identificación de los riesgos principales de la actividad de la empresa y el aseguramiento de los sistemas apropiados para dirigir estos riesgos, el plan de sucesión, incluyendo el nombramiento, entrenamiento y control de los niveles ejecutivos superiores, así como también asegurar que la empresa tiene una política de comunicaciones con relación a los accionistas, así como la integridad del control interno de la empresa y los sistemas de información a la dirección.

En el caso de la estructura de la Junta de Gobierno diseñada para el sistema empresarial en Cuba, se parte de que tengan una composición máxima de siete miembros con un presidente y el resto como directores, de manera que estén representados el Ministerio de Economía y Planificación (MEP), el Ministerio de Finanzas y Precios (MFP), el Banco Central (BCC), el organismo ramal (ministerio sectorial) o el órgano de la Administración Provincial (órgano de gobierno territorial); además podrán integrarla expertos de reconocido prestigio así como el director general de la organización superior de dirección empresarial. Sin embargo se requiere una mayor democratización en la composición de las juntas de Gobierno, que debe facilitar la contrapartida necesaria a las acciones que supongan una manifestación unilateral de los intereses de un organismo, en contraposición con la búsqueda de la mejor combinación de los diferentes intereses, de manera que no se afecte la gestión empresarial y se alcancen, al mismo tiempo, los objetivos planteados por los representantes de la propiedad. Para ello hay que tener en cuenta, con la adecuada selección y preparación, la incorporación de miembros de la Asamblea Nacional, de su comisión económica, de las organizaciones obreras, de las asociaciones de profesionales, de los centros académicos y de investigación, así como de la sociedad civil en general, para que ejerzan en nombre de los propietarios (los ciudadanos) la supervisión prudente y periódica de las empresas. Entre los principios de funcionamiento de la Junta de Gobierno, se consideran la responsabilidad y el código ético en su comportamiento; la independencia (no deben subordinarse a los intereses particulares de una empresa u organismo, sino al interés social que representan); la transparencia de la información y decisiones, pues debe evitarse la existencia de información privilegiada por unos que afecte el desempeño de la Junta, ya que todos sus miembros tienen igual derecho a recibir oportunamente la información y participar democráticamente en las decisiones que se tomen. Los miembros deben tener dominio de la realidad del sistema empresarial que les corresponde, del

sector y de las tendencias del mercado nacional e internacional, y debe funcionar la rotación de cargos y rendición de cuentas ante la Junta. El grupo de trabajo para la conformación de las juntas de Gobierno, una vez que se decida el presidente, desarrollará el proceso de captación y selección de los consejeros. El plan de formación de los consejeros que se propone, tendrá en cuenta las siguientes temáticas: conocimiento general del sector a nivel nacional e internacional, principales regulaciones del país y políticas del sector, fundamentos de administración de empresas, estrategia empresarial, análisis de la situación económico financiera de la empresa, técnicas de solución de problemas, bases del plan de la economía nacional y la planificación empresarial.

Se debe concebir la aplicación de incentivos mediante la remuneración a los miembros de la Junta de Gobierno. Se tendrá en cuenta los siguientes criterios para la evaluación del desempeño de cada miembro: dominio de la información requerida, participación en la Junta: puntualidad, asistencia y conocimiento de la agenda de trabajo, grado de seguimiento de la gestión del sistema empresarial, nivel de elaboración y creatividad de las propuestas realizadas, así como la actitud y colaboración ante el trabajo. Sin embargo, de no crearse condiciones y oportunidades en el entorno económico nacional –desde el papel activo del Estado y sus instituciones– para promover, estimular y motivar el emprendimiento empresarial, el desarrollo e innovación, la satisfacción del cliente con calidad, la competitividad en el mercado nacional e internacional, la creación de redes empresariales, los vínculos del sector estatal con el privado, la configuración de estructuras organizativas flexibles y adaptadas a los cambios, solo quedarán como excepciones los esfuerzos aislados desde uno u otro líder empresarial o emprendedor por lograrlo, sin generarse mayores impactos en la economía nacional en su conjunto.

### **Propuesta de la estructura institucional para el sistema empresarial estatal**

Uno de los aspectos que distingue esencialmente el proceso de actualización del modelo económico cubano, ha sido situar, en primer lugar, el sistema de normas jurídicas que acompaña la implementación, pues se parte de que el derecho lo debe dar la Ley y no debe estar determinado por la intervención de uno u otro funcionario. En consecuencia, el entorno institucional, jurídicamente conformado, puede ser utilizado con el objetivo de contribuir a dar credibilidad regulatoria a los cambios en el sistema de dirección y gestión empresarial. La importancia de establecer las reglas de juego con un horizonte de estabilidad razonable y su cumplimiento constituyen una tarea a desarrollar y verificar sistemáticamente. Las reglas formales (Bergara, 2003, p. 19) incluyen las normas jurídico-políticas, las reglas económicas y los contratos, como expresión de la diversidad de actores e intereses que deben coordinarse en función de garantizar con calidad los objetivos de la sociedad en su conjunto. Una propuesta del entorno económico institucional del sistema empresarial estatal, debe garantizar la delimitación de las instituciones que cumplen las funciones de propiedad, fiscales, de financiamiento, planificadora, reguladora y de política económica, distinguiendo el carácter regulador de las instituciones y la gestión que corresponde al sistema empresarial. Se trata de reducir y simplificar el nivel de regulación y control de las instituciones estatales en la gestión de la empresa estatal, para que pueda estar en condiciones de competir en los mercados nacionales e internacionales de acuerdo con el sector de negocios en que se desempeñe. En el caso del proceso de dirección y regulación de la economía nacional (funciones estatales), se refiere a la interacción del Ministerio de Economía y Planificación (MEP), los organismos centrales y sectoriales en la dirección planificada ante el sistema empresarial. Se expresa en la aprobación de un reducido número de indicadores directivos del plan



empresarial, el fomento y la regulación de las políticas de desarrollo sectorial; las inversiones con capital extranjero; las políticas de ciencia, técnica e innovación tecnológica; las políticas medioambientales, entre otras. Para evitar la falta de integralidad y coordinación de las decisiones, así como las contradicciones que en el sistema de regulación se han manifestado entre uno u otro organismo, debe preverse un sistema de ventanilla única ante los grupos empresariales, representado por el MEP, de manera que desde los niveles superiores de dirección se logre la integralidad y coherencia del mecanismo de planificación y regulación económica ante el sistema empresarial estatal.

**En el Anexo 1 se ilustra una aproximación a la propuesta de entorno económico institucional.**

La relación de la Junta de Gobierno se establece directamente con la OSDE y la representación del sistema empresarial estatal perteneciente a la misma, y solo se consideran los sectores estratégicos para el desarrollo del país. Hay que diferenciar también el esquema nacional, con el entorno institucional local para las empresas locales o de propiedad municipal, donde se debe producir la separación entre los órganos de gobierno local y el Consejo de Dirección Municipal. Son las atribuciones del poder local las que definen las particularidades del proceso de fomento, regulación y control de las entidades empresariales con diferentes tipos de propiedad y gestión, en particular las micro, pequeñas y medianas empresas, en función de la implementación de la estrategia del desarrollo local y el ordenamiento territorial. Es necesario el estudio sistemático de la implementación de las transformaciones realizadas en las organizaciones empresariales estatales, así como sus relaciones con los organismos de la Administración Central del Estado. Debe verse el cambio institucional como un proceso continuo de perfeccionamiento para la solución de los problemas socioeconómicos, y como estrategia desarrollada por parte de los agentes económicos, políticos y sociales. Un aspecto central es el diseño y credibilidad de los procesos que permitan fortalecer el entorno institucional, a los efectos de generar una mayor estabilidad y efectividad de las políticas definidas en los lineamientos.

**Las relaciones financieras y posibilidades de quiebra de la empresa estatal**

Una de las críticas más reiteradas sobre el funcionamiento de la empresa estatal se refiere al predominio de la “restricción presupuestaria blanda”, que se asocia generalmente con el papel paternalista que adopta el Estado ante las organizaciones económicas. Aparece el Estado como benefactor y la empresa como protegida. Se profundiza el conflicto entre los objetivos de eficiencia y la seguridad solidaria. Al respecto, Zipitria (2014, p.23) señala que, en efecto, lo identificado inicialmente por Kornai (1980) se refiere a que los gobiernos no pueden comprometerse en forma creíble a no refinanciar a estas empresas cuando presentan pérdidas. El gobierno quiere comprometerse a no relajar la restricción de la empresa, pero como tiene activos comprometidos en ellas, a la hora de ejecutar su amenaza, la misma no es creíble. Sabiendo eso, la empresa tiene menores incentivos a esforzarse desde el inicio dado que, cualquiera sea el resultado, será refinanciada.

En la superación de las anteriores limitaciones para la gestión empresarial, es pertinente profundizar en las vías, procedimientos y las garantías para la implementación del Lineamiento 17 (PCC, 2011), el cual señala que “las empresas estatales o cooperativas que muestren sostenidamente en sus balances financieros pérdidas, capital de trabajo insuficiente, que no puedan honrar con sus activos las obligaciones contraídas o que obtengan resultados negativos en auditorías financieras,

serán sometidas a un proceso de liquidación o se podrán transformar en otras formas de gestión no estatal, cumpliendo con lo que se establezca al respecto”.

La posibilidad de implementar el proceso de reestructuración o liquidación de empresas requiere de una legislación concursal adecuada, que debería garantizar los derechos de cada tipo de acreedores; y permita penalizar de manera sustantiva al Consejo de Dirección de la empresa.

Una de las alternativas trata de la reestructuración financiera automática que convierte las deudas en patrimonio: La decisión de liquidar o reorganizar la harían los gerentes; esta alternativa se adaptaría muy bien a nuestras condiciones, con aprobación de la Junta de Gobierno. El resultado del procedimiento concursal influenciará de forma decisiva en las decisiones que tomarán tanto acreedores como deudores antes de que la empresa se declare insolvente. Para ello se definirá el procedimiento concursal como “duro” o “benévolo”, según el castigo que el procedimiento prevea para el gerente, si este fracasa en su emprendimiento empresarial y no puede cumplir con todas sus obligaciones. Uno de los aspectos que explícitamente debe reconocerse en las disposiciones sobre el sistema empresarial estatal es la posibilidad de quiebra del Consejo de Dirección, aun antes de que se agudicen los problemas económicos financieros de las entidades que dirigen. En la práctica, son el Estado, sus organizaciones y el sistema de regulación del sistema de dirección y gestión empresarial quienes definen y hacen cumplir los derechos de la propiedad social sobre los medios de producción, así como los de la gestión. La experiencia práctica nos devela que no solo importan las leyes y sus reglamentos, sino que es tan o más importante la forma en que se hacen cumplir o se implementan en la práctica. Al respecto, Bergara (2003) se refiere a que, aun cuando se diseñe un mejor mecanismo de resolución de empresas en situación de quiebra, el mismo no va a ofrecer resultados sustancialmente mejores, si no se mitigan los procesos que hacen que las empresas operen con un criterio de restricción presupuestal o financiera “blanda”. A tales efectos, no alcanzan las reformas legales, y deben incluirse aspectos más amplios del marco jurídico-político institucional. Las restricciones presupuestarias duras o blandas se relacionan con el modo en que los agentes perciben el monto de recursos que tendrán disponibles y la vigilancia y los mecanismos que permitan forzar el cumplimiento de las restricciones presupuestarias. Las restricciones blandas al nivel de las empresas se consideran cuando los bancos están dispuestos a proveer toda la liquidez que las entidades requieran, independientemente de las perspectivas de cobro y retorno. Bajo las condiciones en que predominan las debilidades del marco institucional y el ablandamiento de las restricciones presupuestarias, se puede generar incentivos en los agentes para recurrir al desfalco de los recursos y bienes de la empresa. Estas acciones se agudizan en la medida que la gestión y el control no es eficaz: existen debilidades en la regulación, las penalidades son bajas, la capacidad de hacer cumplir los contratos es débil, existe impunidad ante lo mal hecho, y las empresas operan bajo restricciones blandas. Resulta inoperante un mecanismo institucional de quiebra, cuando los procedimientos establecidos solo se quedan al nivel de la formulación, o se implementan de forma tardía, cuando el deterioro de los recursos patrimoniales provoca la descapitalización empresarial.

En la práctica histórica de la transición socialista, se ha puesto de manifiesto la anulación de las regulaciones diseñadas como un castigo fuerte hacia el Consejo de Dirección de la organización empresarial, convirtiéndose en un mecanismo inútil en cuanto al logro de sus propósitos. Al no brindarse solución efectiva en el tiempo, en los procesos de reformas radicales y de transición del llamado “socialismo real” al capitalismo surge la necesidad de un proceso de privatización de las empresas

estatales. Bajo diferentes nombres y eufemismos, convierten en causas de dichos procesos las ineficiencias que provocó el propio sistema económico fomentado por el Estado. Se presentan situaciones en que los anteriores reguladores (funcionarios) y regulados (empresarios) se transforman en los nuevos propietarios privados de la riqueza usurpada a la sociedad (León, 2011). En resumen ante las entidades con pérdidas, se propone establecer y controlar un programa para su eliminación en un término aceptable en el tiempo. Una vez concluido dicho período, no se continuará financiando las pérdidas y se procede a: I. Concebir un programa de reestructuración de la deuda con la participación de acreedores, organismos sectoriales que atienden la actividad empresarial y la Junta de Gobierno. II. Sustituir el Consejo de Dirección. III. Desarrollar un proceso de reestructuración empresarial y liquidar la entidad cuando sea socialmente recomendable.

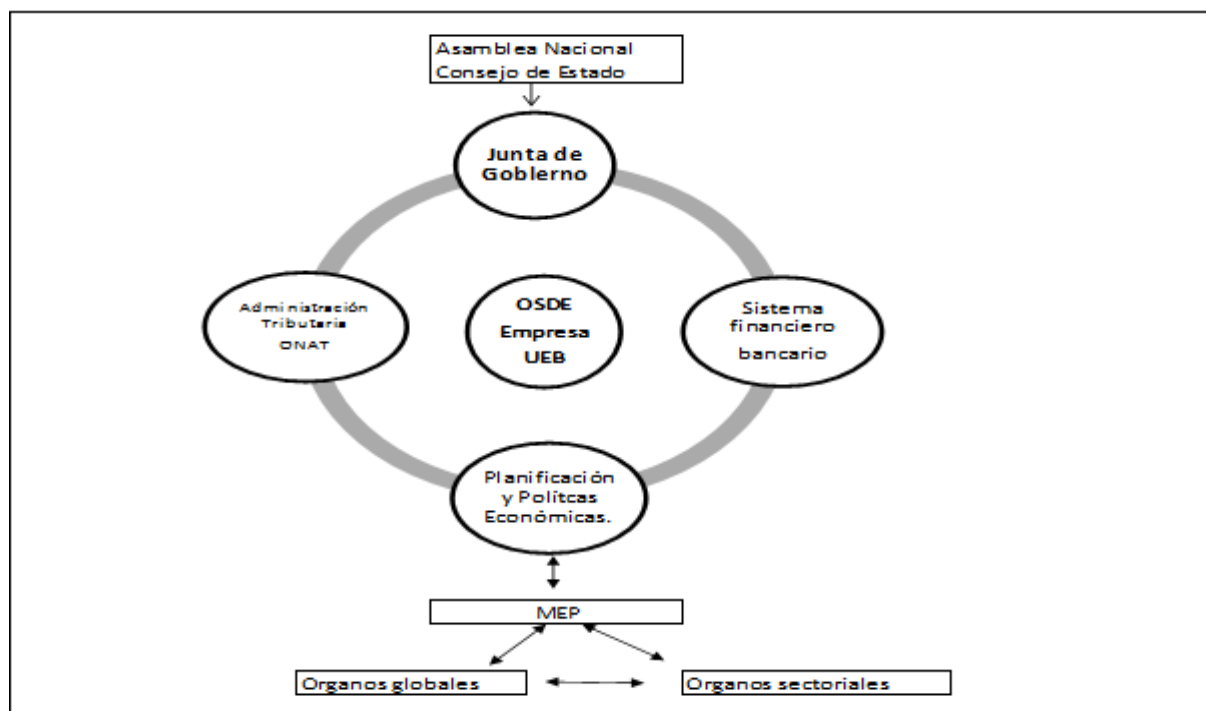
## Conclusiones

Para delimitar las funciones estatales de las empresariales, se requiere reconocer la separación en los marcos de la propiedad social bajo la forma estatal, entre la propiedad y la gestión, entendido como una especialización de funciones en que se asumen roles diferentes entre principal y agente (Teoría de la Agencia). La consideración de las juntas de Gobierno como representantes de la propiedad social (principal) ante las organizaciones empresariales, implica un nivel de democratización en su selección y composición, que permita facilitar la contrapartida necesaria a las acciones que supongan una manifestación unilateral de los intereses de un organismo o institución sobre el sistema empresarial, que niegue las atribuciones que se le han reconocido institucionalmente a las empresas, afectándose su gestión.

Se propone una simplificación del entorno institucional que facilite relaciones transparentes, ágiles y flexibles con el sistema empresarial y que, a través de un sistema de ventanilla única, se simplifique y desburocratice las relaciones de comunicación y toma de decisiones centralizadas con el sistema empresarial.

La actualización del modelo económico garantizará el funcionamiento del sistema empresarial estatal en la medida que se respete la institucionalidad diseñada, en que el Estado pase a ejercer eficazmente sus derechos de propiedad por medio de una adecuada representación en las juntas de Gobierno; que las empresas se sometan a una constricción presupuestaria firme, y que las condiciones bajo las cuales deban funcionar impliquen la reestructuración, el cambio e innovación empresarial de forma permanente, en función del desarrollo de la empresa y del país.

Anexo 1. Propuesta de la estructura institucional ante el sistema empresarial estatal



## Bibliografía

- Argimón I. (1997). "Empresa pública y empresa privada: titularidad y eficiencia relativa". Servicios de estudios del Banco de España. Documento de trabajo 97/23.
- Bergara M. (2003). Las reglas de juego en Uruguay. El entorno institucional y los problemas económicos. Editorial Trilce, Montevideo.
- Consejo de Ministros de República de Cuba (2007). "Decreto No 281 Reglamento para la implantación y consolidación del Sistema de Dirección y Gestión Empresarial Estatal". 16 de agosto de 2007, La Habana.
- Consejo de Ministros de República de Cuba (2012). "Decreto-Ley No 295 "Sobre la continuidad y el fortalecimiento del Sistema de Dirección y Gestión Empresarial Cubano". 15 de julio de 2012. La Habana.
- Cuervo A. (1997). "La privatización de la empresa pública". Ediciones Encuentro. Madrid.

- Fama E. (1980) "Agency problems and the theory of the firm". Journal of Political Economy, No 88, pp. 288-307.
- Fernández Z. (1997). "El proceso de privatización en Europa. Dos pasos adelante, un paso atrás". Cuadernos de Información económica, No 119, pp. 22-47. Madrid.
- Gago, S. (1996). "La relación de agencia en la empresa. Análisis y control de los costos de la agencia". Ministerio de Economía y Hacienda. Madrid.
- Hinkelammert F., Mora J. (2014). Hacia una economía para la vida. Editorial Caminos, 5ta edición, La Habana.
- Kornai, J. (1980). Economics of Shortage. North Holland, Publishing Company, Amsterdam.
- Kornai, J. (1992). La restricción presupuestal blanda. En "De Marx al libre mercado". Ed. Ariel Economía, México D.F.
- León, E. (2011). Europa oriental: del derrumbe al neoliberalismo. Editorial Ciencias sociales, La Habana.
- Marx C. (1973). El capital. Tomo 3, Editorial Ciencias Sociales, La Habana.
- Ocaña C.; Salas V. (1983). "La teoría de la agencia. Aplicación a las empresas públicas españolas". Cuadernos Económicos del ICE, Vol. 22-23, pp. 157-182.
- Piñero H. (compiladora) (2011). Cooperativas y socialismo. Una mirada desde Cuba. Editorial Caminos, La Habana.
- Soldevilla E. (1978). La gestión de la empresa pública. Editorial Pirámide, Buenos Aires.
- Yera M. (1996). "El Estado socialista y sus empresas: una reflexión necesaria". Investigación Económica, No 4, pp. 39-68. La Habana.
- Zipitria, L. Domingo R. (2014). "La regulación de servicios públicos: el rol de la propiedad", Facultad de Ciencias Sociales, Montevideo.