

Particularidades y pertinencia de la empresa estatal o pública

Particularities and Pertinence of Public or State-Owned Companies

Grisel Tristán Arbesú¹ <http://orcid.org/0000-0002-3155-727X>

Ángela Palacios Hidalgo^{2*} <http://orcid.org/0000-0001-7250-3625>.

¹Ministerio de Industrias, La Habana, Cuba

²Centro de Estudios de Técnicas de la Dirección, Universidad de La Habana, Cuba

*Autor de correspondencia: angela.palacios@ceted.uh.cu

RESUMEN

Objetivo: Fundamentar la pertinencia de la empresa pública o estatal. El debate sobre la existencia y pertinencia de la empresa pública, empresa del Estado o empresa estatal ha sido objeto de máximo interés. La privatización de empresas estatales ha sido una de las políticas públicas más generalizada de los últimos años en las economías mundiales. En el caso cubano, la empresa estatal es el sujeto principal de la economía nacional. El desafío está en torno a cómo gestionar esas empresas para lograr se consoliden como innovadoras, eficaces, eficientes y generadoras de bienes y servicios de alta calidad; todo ello transita además por una adecuada conducción desde el Estado.

Método: Ha sido el teórico, con la aplicación del análisis documental de normas legales pertenecientes a varios países, informes de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, los documentos programáticos de Cuba y la revisión de publicaciones científicas.

Resultado: Se constató la importancia y pertinencia de la empresa pública o estatal, así como la necesidad de instaurar una relación Estado-empresa de forma armoniosa, ordenada y recíproca.

Conclusiones: Estas empresas se concentran en sectores estratégicos y de alto impacto para la sociedad; es la entidad que gestiona la propiedad del Estado en beneficio de la satisfacción pública; ocupan una posición destacada en sectores de servicios básicos, infraestructura o en sectores estratégicos y para la defensa nacional.

Palabras clave: empresa pública o estatal, pertinencia de la empresa pública, políticas públicas, relación empresa-Estado.

ABSTRACT

Aim: To explain the pertinence of public or state-owned companies. The debate on the existence and suitability of public company, state company or state-owned company, has garnered top interest. In the global economies, state company privatization has been one of the most commonly implemented public policies in recent years. In Cuba, state companies are the main subject of the national economy. The particular challenge in the Cuban case has to do with managing these companies into innovating, effective, and efficient generators of high quality goods and services, all of which moves through adequate management by the state.

Method: The theoretical method used was documentary review, particularly the analysis of legal standards from countries, reports issued by the Organization for Cooperation and Economic Development, programmatic documents of Cuba, and the scientific literature.

Result: The importance and pertinence of public or state-owned companies was corroborated, in addition to the need of placing a balanced, orderly, and reciprocal relationship between the state and companies.

Conclusions: These companies are concentrated in strategic sectors, with a high impact on society; the body that manages state property for public benefit and satisfaction. Their position is outstanding within the basic services, infrastructure or strategic sectors, and the national defense.

Key words: public or state-owned company, public company pertinence, public policies, state-company relationship.

Recibido: 12/02/2021

Aprobado: 26/05/2021

INTRODUCCIÓN

Internacionalmente el estudio sobre la pertinencia de que exista la empresa estatal ha sido de máximo interés, tanto para académicos, investigadores y científicos, como para los gobiernos. Entendiendo por pertinencia de la empresa pública la conveniencia de que exista y sus resultados en el logro de las metas establecidas por el Estado para cubrir necesidades sociales y/o prioridades del nivel de desarrollo de la sociedad.

Así mismo se reconoce que la privatización de empresas estatales ha sido una de las políticas públicas más generalizada de los últimos años en las economías mundiales (Cedillo, 2007; Cos, 2014; Vergés, 2014) a las que se le atribuye inferioridad frente a la empresa privada con respecto a eficiencia, productividad y competitividad. Sobre este tema existen diferentes argumentos, desde lo conceptual hasta lo empírico. Otros estudios demuestran que las primeras han tenido un lugar destacado en la sociedad, teniendo en cuenta las funciones que cumplen y el peso que concentran en el desarrollo económico de cada país (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE], 2011). La praxis internacional demuestra la pertinencia de la empresa pública, a partir de su propia existencia como ente que gestiona la propiedad del Estado en beneficio de la satisfacción pública.

La Comisión Económica para América Latina (CEPAL), en las personas de Bellini y Rougier (2008), han definido la empresa pública como aquella organización que combina los distintos factores de la producción, es decir, desarrolla una actividad empresarial para generar bienes o servicios, cuya propiedad del capital y/o la administración, es ejercida por el Estado. Esos bienes y servicios se venden en el mercado a precios significativos, es decir que cubren al menos una buena porción de sus costos.

En Cuba no se utiliza el término de empresa pública para este tipo de entidad económica; sino el de empresa estatal y el debate —a raíz del proceso de actualización del modelo económico cubano y de la implementación de los lineamientos aprobados en el VII Congreso del Partido Comunista de Cuba—, se concentra en la eficiencia y eficacia que debe lograrse en la gestión de esa entidad de propiedad estatal (Partido Comunista de Cuba [PCC], 2017).

En el informe central al recién concluido VIII Congreso del PCC, el general de Ejército Raúl Castro Ruz, al respecto señalaba: “El sistema empresarial estatal tiene ante sí el reto de demostrar en la práctica y afianzar su posición como la forma de gestión dominante en la economía” (Castro, 2021, p. 6)¹.

El crecimiento de la economía cubana en los últimos cinco años se ha caracterizado por la presencia de nuevos obstáculos y dificultades, donde han incidido factores externos con impactos superiores a los registrados en años pasados: las agresiones de Estados Unidos se han convertido en el principal freno al desarrollo; sus afectaciones alcanzaron alrededor de 138 mil 843 millones de dólares a precios corrientes (Rodríguez, 2020); particularmente la actividad industrial manufacturera cubana (excepto la azucarera) disminuyó su participación en el producto interno bruto (PIB), de un 13,2 % a un 11,7 % (Oficina Nacional de Estadísticas e Información [ONEI], 2019).

Por otra parte, el sistema empresarial presentó insuficiencias como la no satisfacción de la demanda nacional; no desarrollo de la vocación exportadora y débil inserción de las empresas en las principales cadenas de valor nacional. El reto actual es potenciar la productividad y la eficiencia en el desempeño del sector estatal de la economía en las esferas que determinan el desarrollo del país.

El tema referido a la política industrial como política pública, es también controversial internacionalmente; transita desde reconocer que la mejor política industrial es la que no existe, hasta la comprensión de que es imprescindible su diseño, implementación y conducción como resultado de la caída del peso relativo de la industria en el PIB, como sucedió en el periodo 1995-2017 en 50 países y áreas económicas mundiales, según estudios efectuados por el Banco Mundial (Sebastian, 2019).

Lavarello y Sarabia (2015) definieron que la política industrial comprende un conjunto de acciones e instrumentos que buscan incidir en la productividad de la economía nacional, a partir del apoyo selectivo a ciertas actividades o sectores.

La implementación de los lineamientos aprobados en el VI y VII congresos del PCC ha conllevado a la aprobación de políticas públicas; por ejemplo, en 2020 fue aprobado en el Consejo de Ministros, la política de desarrollo industrial, de las industrias y actividades rectoradas por el Ministerio de Industrias. Ésta constituye la guía para lograr transformar y desarrollar el sistema industrial al definir los principios de políticas generales (también llamados transversales) y las prioridades del desarrollo (principios verticales), a implementar por los actores empresariales de las industrias metalmeccánica, química, electrónica, ligera, siderúrgica y del reciclaje.

El presidente cubano, Miguel Díaz-Canel Bermúdez, en el Consejo de Ministros del 31 de octubre de 2020 señalaba que se le ha estado pidiendo a la industria esté atenta para valorar qué se puede ir produciendo en el país de todo lo que haga falta en Cuba y resaltó la importancia que aporta la política industrial aprobada, pues otorga el verdadero papel que tiene que jugar este sector en las condiciones en que se está potenciando la economía (Martínez y Puig, 2020); por lo que, las expectativas de desarrollo industrial incluidas en los documentos programáticos del Estado serán posibles si se logra que el sistema de entidades de carácter empresarial, industrial, estatal logren alcanzar el desarrollo industrial que es definido en la referida política, bajo la conducción del Ministerio de Industrias.

El objetivo del presente artículo es fundamentar desde la teoría y la práctica internacional la pertinencia de la existencia de la empresa pública o estatal. En su contenido se expresa el resultado del proceso de investigación, donde predominó el método teórico. El amplio análisis documental permitió sistematizar la información científica acerca de la empresa pública o estatal, mediante consulta de normas legales pertenecientes a varios países, informes de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE),² los documentos programáticos de Cuba y la revisión de publicaciones científicas.

DESARROLLO

La empresa pública o estatal: su importancia, pertinencia y características fundamentales

El estudio y análisis del rol de las empresas estatales o públicas en el desempeño de los países, es tema ampliamente debatido internacionalmente; tal como afirmara Soto (2015) la desregulación y la privatización implantó una versión, cuasi oficial, que señaló a las empresas públicas como instituciones ineficientes que debían ser sustituidas por la empresa privada, intentando minimizar y/o negar su pertinencia.

Así mismo Cuevas (2017), al abordar el desarrollo de la empresa estatal, precisó que va siendo tiempo de desideologizar la revisión de estas entidades sin apasionamientos, siempre en la búsqueda de crear y justificar bases conceptuales serias y medianamente reconocibles, ya que finalmente las empresas públicas siempre existirán y lo importante es que se utilicen dentro de los márgenes jurídicos previstos en la legislación vigente de cada país, presupuesto que puede asegurar un nivel de eficacia y servicio efectivo de estas organizaciones al interés público.

Luego de décadas de privatizaciones y de aplicar enfoques neoliberales en la conducción de la economía de las naciones, las empresas públicas o estatales siguen existiendo y aportando al PIB de los países, tanto desarrollados como en vías de desarrollo. Este hecho por sí mismo habla de su pertinencia (Florio, 2014).

La pertinencia es la oportunidad, adecuación y conveniencia de una cosa. Es algo que viene a propósito, que es relevante, apropiado o congruente con aquello que se espera. (Significados, 2021).

Arias, Cortés y Luna (2017) definieron que pertinencia es la cualidad de pertinente. Como adjetivo se refiere a lo que pertenece o corresponde a algo, es decir, la pertinencia es siempre en relación con algo. Son sinónimos de pertinencia, entre otros: propiedad, congruencia, conveniencia, correspondencia. Es el significado que por adecuación adquiere algo en un determinado contexto, en este caso socioeconómico. Se caracteriza por ser relativo, por cuanto depende de cada contexto y momento, lo cual es importante tenerlo en cuenta cuando se aplica a la empresa como entidad

socioeconómica inmersa en un sistema de relaciones que le impone condiciones a su existencia y utilidad. Además, es dinámico debido a que evoluciona permanentemente y cambia en función del entorno y la población (Arias, Cortés y Luna, 2017).

En correspondencia con ello la pertinencia de la empresa pública se fundamenta sobre todo por su misión fundamental, aportar al bienestar público contribuyendo al logro de las metas sociales y de desarrollo económico que se fije el Estado para su sociedad y nación.

Se coincide con Florio (2014) en que, cualquiera que afirme que la privatización es siempre y en todas partes necesaria para aumentar la eficiencia de un país debido a que las empresas públicas son responsables de producir pérdidas y de perturbar el funcionamiento del mercado, no se apoya en datos. Por lo menos a nivel agregado y global, es decir, no centrándose en estudios de casos específicos de empresas mal administradas, que son muchas, por supuesto, tanto públicas como privadas. Una situación financiera saludable es probablemente una condición necesaria pero no suficiente para justificar la existencia de las empresas públicas, ellas existen porque desempeñan un papel relacionado con una misión pública que no es realizada por el mecanismo del mercado (Florio, 2014). Varghese (2018) plantea:

Las empresas del sector público desempeñan un papel importante en el desarrollo económico y social de una nación. Ayuda a la nación a brindar oportunidades para lograr la autosuficiencia en el proceso de fabricación y el avance tecnológico. Se espera que el sector público sea el agente principal para una rápida transformación económica y social mediante el desarrollo de la infraestructura y el sector central y el cierre de las brechas en el sector industrial. El crecimiento económico a través de empresas públicas se aprenderá adecuadamente con justicia social [...] las empresas públicas desempeñan un papel importante y vital en los países en desarrollo en la formación de capital, la plena utilización de los recursos naturales y en el logro de una distribución más equitativa del ingreso y la expansión de la riqueza del PIB. (p. 3)

Dicho autor señala:

Las empresas del sector público desempeñan un papel importante en el desarrollo económico y social de una nación. Ayuda a la nación a brindar oportunidades para lograr la autosuficiencia en el proceso de fabricación y el avance tecnológico. Se espera que el sector público sea el agente principal para una rápida transformación económica y social mediante el desarrollo de la infraestructura y el sector central y el cierre de las brechas en el sector industrial. El crecimiento económico a través de empresas públicas se aprenderá adecuadamente con justicia social [...] las empresas públicas desempeñan un papel importante y vital en los países en desarrollo en la formación de capital, la plena utilización de los recursos naturales y en el logro de una distribución más equitativa del ingreso y la expansión de la riqueza del PIB. (p.3)

En contextos de economías desarrolladas, como el caso de la Unión Europea, se avala también su pertinencia.

Según la *European Commission Directorate-General for Economic and Financial Affairs*, las empresas con ánimo de lucro pueden negarse a prestar servicios a consumidores especialmente vulnerables o de zonas remotas. Por lo tanto, los gobiernos han intervenido directamente por razones de equidad proporcionando un nivel mínimo de acceso a los servicios que se consideran bienes esenciales y básicos (Buti & Lecea de, 2016).

Un elemento importante es que las empresas estatales pueden combinar objetivos comerciales y no comerciales. Los gobiernos han establecido y mantienen empresas de propiedad estatal por razones socioeconómicas y hasta históricas. En industrias donde las condiciones son tales, que es más eficiente si hay un solo proveedor (monopolio natural), los gobiernos europeos a menudo han optado por el control directo de los proveedores de servicios. También se han establecido empresas estatales para realizar inversiones estratégicas, pero riesgosas o de largo plazo, en las que no había inversores del sector privado disponibles como son los proyectos aeroespaciales o proyectos para la defensa nacional.

Por otro lado, los gobiernos han operado empresas estatales en sectores habilitadores claves para el resto de la economía, aprovechando así las externalidades de las empresas estatales para beneficiar a otras industrias o para perseguir objetivos sociales. Este es, por ejemplo, el caso de las empresas estatales que brindan servicios subsidiados o sin fines de lucro, o el caso de empresas de transporte urbano, de ferrocarriles e inclusive aéreas.

Los elementos referidos permiten entender por pertinencia de la empresa pública la conveniencia de su existencia y de sus resultados en el logro de las metas establecidas por el Estado para cubrir necesidades sociales y/o prioridades del nivel de desarrollo de la sociedad en su conjunto.

Es interesante aproximarse así mismo a las características de estas empresas para facilitar su funcionamiento eficiente. A continuación, se aborda desde la óptica de varios países.

En Ecuador, la Constitución reconoce que las empresas públicas son entidades que pertenecen al Estado; son personas jurídicas de derecho público, con patrimonio propio, dotadas de autonomía presupuestaria, financiera, económica, administrativa y de gestión; destinadas a la gestión de sectores estratégicos con alcance nacional e internacional, la prestación de servicios públicos, al aprovechamiento sustentable de recursos naturales o de bienes públicos y en general al desarrollo de actividades económicas que corresponden al Estado (Asamblea Constituyente del Ecuador, 2008).

En Bolivia, la Ley de la Empresa Pública (Ministerio de Planificación del Desarrollo de Bolivia, 2013) es una necesaria e importante base normativa para la gestión de estas. Reconoce a este tipo de empresa como persona jurídica en la que participa el Estado; que constituye el motor de la arquitectura económica y que se desenvuelve en un ámbito jurídico de carácter público-privado en las formas y condiciones establecidas en la ley.

Es la encargada de la producción de bienes y/o prestación de servicios. La denominación genérica está asociada a su carácter estratégico y/o social, puede adoptar forma de empresa estatal, empresa estatal mixta, empresa mixta y la empresa estatal intergubernamental.

En particular, la empresa de carácter social, es aquella que desarrolla sus actividades en función de alcanzar objetivos sociales en beneficio de la población boliviana, mientras que la empresa pública de carácter estratégico, es aquella que desarrolla sus actividades empresariales en áreas o sectores estratégicos y tiene la finalidad de generar rentabilidad económica. Son creadas para que con eficiencia, eficacia y transparencia contribuyan al desarrollo económico y social del país, transformando la matriz productiva y fortaleciendo la independencia y soberanía económica del Estado. Son generadoras de excedentes y de rentabilidad social; contribuyen al crecimiento, crean empleos y cubren demandas insatisfechas; se articulan con el resto de entidades (de cualquier forma de propiedad) que actúan en el sistema de relaciones de producción, existentes en el modelo económico boliviano; participa en emprendimientos conjuntos con las entidades territoriales autónomas, contribuyendo a la articulación y complementariedad de éstas con el nivel central del Estado. Asume un rol protagónico en el cambio del patrón primario exportador.

En Chile las empresas del Estado son creadas por Ley en los casos que no son constituidas bajo una conformación societaria y se constituyen como sociedades en los casos donde el Estado, a través del Fisco, o de la Corporación de Fomento de la Producción, o de otras instituciones, tiene una participación en el capital equivalente a la totalidad de las acciones o derechos de la respectiva empresa (Secretaría General de la Presidencia de Chile, 2008).

También existen empresas con participación estatal mayoritaria, llamada también participación controladora, basada fundamentalmente en la condición de que el Estado es dueño de a lo menos el 50 % del total de las acciones o derechos societarios y se consideran empresas con participación estatal minoritaria en el caso contrario.

Se inscriben en el Registro Especial de Entidades Informantes; están sujetas a las mismas normas de información financieras y contables que rigen para las empresas no estatales; a la fiscalización de los órganos estatales correspondientes y a todas las normas complementarias relativas a utilidades, régimen de tributación específica, crédito público, presupuesto, venta de activos e inversiones y otras disposiciones establecidas en la legislación del país. Crean los sistemas de información para

identificar los costos y ventas asignables para el cumplimiento de sus fines públicos, y para identificar todas las operaciones.

Ninguna empresa estará obligada a proporcionarle servicios a ningún órgano o autoridad de la Administración del Estado ni a otra empresa, sin la debida compensación económica; deben observarse condiciones de equidad, similares a las que habitualmente prevalecen en el mercado. Elaboran una memoria anual donde se refleja todo ingreso o remuneración que los directores han percibido durante el ejercicio respectivo, así como los gastos de dirección.

En las Directrices sobre el Gobierno Corporativo de las Empresas Públicas de la OCDE, se reconoce que son varios los países donde las empresas públicas constituyen una característica dominante de la economía, por lo que representan una parte sustancial del PIB, del empleo y de la capitalización de mercado; que ocupan a menudo una posición destacada en sectores de servicios básicos e infraestructura, como energía, transporte y telecomunicaciones, cuyo funcionamiento es de gran importancia para amplios segmentos de la población y para otras partes del sector privado (OCDE, 2011).

Refiere que las empresas públicas son aquellas en las que el Estado dispone de un control significativo, mediante una propiedad completa, mayoritaria o minoritaria, por lo que puede ser un accionista mayoritario o minoritario; pueden ser propiedad del gobierno central y federal y también pueden promover su uso por parte de los niveles inferiores del Estado que poseen empresas.

Cuentan con personalidad jurídica propia por lo que se encuentran separadas de la administración pública, pueden asumir la forma societaria o no; desarrollan una actividad comercial, pueden formar parte o no de sectores competitivos de la economía y pueden o no estar listadas en bolsa.

Al igual que en varios países consiguen estar integradas por filiales y se define la existencia de una entidad propietaria; entidad estatal responsable del ejercicio de los derechos de propiedad del Estado, tanto si se trata de un departamento concreto dentro de un Ministerio, un organismo autónomo, u otro.

Reconoce que las referidas empresas pueden sufrir tanto por un intervencionismo indebido, como por una actitud totalmente pasiva o distante por parte del Estado, lo que produce una dilución de la responsabilidad; se encuentran protegidas de dos importantes amenazas con respecto a las empresas privadas: la toma de control y la quiebra.

Un reto importante para las empresas públicas, es también transformarse y modernizarse a tono con el desarrollo de la sociedad y las tecnologías. Al respecto Xi Jinping señaló que en China, en los últimos 35 años la empresa estatal ha constituido una fuerza importante en el fomento de la modernización del país, en el aseguramiento de los intereses comunes del pueblo y en la solución de un conjunto de problemas, pero así mismo al cabo de muchos años en estas empresas se acumulan viejos problemas, que reclaman la necesidad de dar un mayor impulso, aprobar un grupo de medidas que tributan al incremento de la eficiencia, la modernización del sistema e incremento de la responsabilidad social (Jinping, 2014).

En Cuba, desde la Constitución de la República se define que la empresa estatal socialista es el sujeto principal de la economía nacional; dispone de autonomía en su administración y gestión; desempeña el papel principal en la producción de bienes y servicios y cumple con sus responsabilidades sociales; cuentan con los bienes de propiedad socialista de todo el pueblo, sobre los cuales ejercen los derechos que le corresponden de conformidad con lo previsto en la ley (Asamblea Nacional del Poder Popular, 2019).

Por su parte en la conceptualización del modelo económico cubano se precisa el vínculo empresa y propiedad, al definir que la propiedad socialista de todo el pueblo pertenece a los ciudadanos cubanos por su condición de propietarios comunes; que está integrada por el sistema empresarial de propiedad de todo el pueblo y las unidades presupuestadas y que el Estado actúa en representación y beneficio del propietario, adoptando las decisiones principales y estratégicas (PCC, 2017).

Las empresas estatales deben cubrir sus gastos con sus ingresos, obtener utilidades y cumplir sus responsabilidades sociales; son personas jurídicas con derechos, deberes y obligaciones propios, la autonomía que poseen facilita su capacidad de maniobra y

agilidad en la adopción oportuna de decisiones y determinan cómo utilizar las reservas creadas para su desarrollo y la estimulación a los trabajadores; por lo que, según Tristán, Acevedo y Gomez (2020), es determinante reconocer el rol de la empresa en la construcción de una sociedad mejor y más sustentable, pues ella también es responsable de la satisfacción de las necesidades de sus clientes.

Todo lo expresado anteriormente ha permitido constatar la existencia de un grupo de conocimientos sistematizados que admiten afirmar la manifestación de convergencia con respecto a las características y pertinencia de la empresa pública o estatal, en cualquier contexto socioeconómico, tales como:

- La pertinencia de la empresa pública o estatal viene dado, en primer lugar porque es la entidad que gestiona la propiedad del Estado para brindar productos y/o servicios en beneficio de la satisfacción pública.
- En el ejercicio de su actividad económica es necesario que sea eficiente, lo que puede lograrse por diferentes vías, siempre buscando que no se convierta en una carga estatal o que no disponga recursos que garanticen calidad en su gestión.
- Las empresas estatales tienen personalidad jurídica propia, y constituyen el motor de la arquitectura económica, pues representan una parte sustancial del PIB de los países. Por naturaleza se autofinancian y aportan recursos financieros al Estado por su condición de dueño y de fisco.
- Constituyen fuerza importante en el fomento de la modernización y de la transformación de la matriz productiva; en el aseguramiento de los intereses comunes de la población y en el fortalecimiento de la independencia y soberanía económica del Estado.
- La denominación genérica del tipo de empresa pública es diversa; siendo común que, en cualquier alternativa, el Estado dispone de un control significativo mediante la propiedad completa o compartida de su capital.
- Pueden sufrir tanto por un intervencionismo indebido, como por una actitud totalmente pasiva o distante por parte del Estado.

- Al igual que a la empresa privada se les aplican las normas relativas a utilidades, régimen de tributación, crédito público, presupuesto, venta de activos entre otras; y a diferencia de ellas, se encuentran protegidas de la amenaza de asumir procesos de quiebra.
- En la mayoría de los países, se desempeñan en los sectores estratégicos de servicios básicos e infraestructura y su actividad se norma por la legislación reconocida como Ley de Empresa, la que constituye fundamento de la base normativa para la gestión.
- Es común la concepción sistémica que se desarrolla en la relación de las empresas públicas con el entorno, particularmente la relación empresa-Estado, la que se manifiesta con la creación de organizaciones empresariales con concepciones similares a las Organizaciones Superiores de Dirección Empresarial (OSDE) cubanas; con la existencia de una entidad propietaria que actúa a nombre del representante de la propiedad estatal o pública y por la conducción estatal del sistema empresarial público a través de la implementación de políticas públicas.

Relación empresa-Estado

La aceptación de que la empresa es un sistema abierto, condiciona la necesidad de evaluar la dimensión de la empresa como parte de un sistema mayor.

En la teoría y la práctica de la gestión es recurrente el tema de la relación empresa-Estado. Los enfoques son divergentes y transitan desde considerar y clasificar la participación del Estado como nociva para el desarrollo, partiendo del concepto de que la administración estatal es parte del problema y no de la solución; hasta otros enfoques diametralmente opuestos.

En un análisis efectuado en la revista *The Economist* (The Third Industrial Revolution (2012) se defendía el concepto de que el gobierno debería limitarse a lo básico, como es financiar la educación y la investigación y dejar el resto a las empresas.

Contrario a esta imagen y de acuerdo con Mazzucato (2016), existe la filosofía de que el Estado actúa como una fuerza innovadora y de cambio, no solo eliminando el riesgo a los actores privados, sino además liderando el camino de forma atrevida; este no puede ni debe doblegarse fácilmente ante grupos de interés que buscan subvenciones,

rentas y privilegios innecesarios, como por ejemplo reducciones de impuestos. El Estado debe unirse a aquellos grupos de interés que trabajan con él de forma dinámica para conseguir el crecimiento y el cambio tecnológico. En esta misma sintonía, Elvis and Hovisi (Shava & Costa, 2017) afirmaron que los gobiernos de todo el mundo tienen que forjar nuevas asociaciones y crear un entorno propicio para que las empresas aprovechen las oportunidades creadas por la Cuarta Revolución Industrial.

Jinping (2014) precisó que es importante resolver como es debido la relación entre el gobierno y el mercado, disminuyendo el papel del gobierno en la asignación directa de los recursos, la intervención en actividades microeconómicas y entregándole al mercado los asuntos que el gobierno no debe administrar; precisa que para poder desplegar las ventajas del sistema de economía de mercado socialista hay que transformar de manera eficaz las funciones del gobierno.

Viviana Caro Hinojosa afirmó que la participación del Estado en la economía es una de las características del modelo económico boliviano, el que tiene la responsabilidad de crear las empresas estatales por inversión en sectores estratégicos y productivos; las dirige y las controla como responsable de la planificación integral del desarrollo (Asamblea Legislativa Plurinacional de Bolivia, 2013).

En Bolivia, el Estado plurinacional encabezado por Evo Morales creó el Consejo Superior Estratégico de las Empresas Públicas como máxima instancia de definición de políticas, estrategias y lineamientos generales para la gestión; la Oficina Técnica para el Fortalecimiento de la Empresa Pública, entidad que contribuye al fortalecimiento técnico de estas; y los ministerios y otros órganos de la administración pública que tienen definidas responsabilidades como órgano estatal para garantizar el éxito en el funcionamiento de estas empresas.

También se creó la Corporación, forma de organización empresarial que agrupa a varias empresas públicas; orientada al logro de objetivos comunes y se materializa bajo el liderazgo de una empresa matriz que ejerce la dirección y control de sus empresas filiales y subsidiarias.

En Ecuador, el Estado determina los procedimientos para la creación de las empresas; establece medios para garantizar el cumplimiento de las metas fijadas en las políticas

del país; regula la autonomía económica, financiera, administrativa y de gestión; fomenta que el desarrollo sea integral, sustentable, descentralizado y desconcentrado, para que contribuya a la satisfacción de las necesidades básicas de los habitantes; estimula la utilización racional de los recursos naturales, la reactivación y desarrollo del aparato productivo y la prestación eficiente de servicios públicos con equidad social.

También exige a las empresas considerar en sus costos y procesos productivos, variables socio ambientales y de actualización tecnológica; actuar en cumplimiento de los parámetros de calidad; proteger el patrimonio, la propiedad estatal, pública y los derechos de las generaciones futuras; crea el marco jurídico para establecer apoyos, subsidios u otras ventajas de carácter temporal; establece mecanismos para que las empresas, actúen o no en sectores regulados abiertos o no a la competencia con otros agentes u operadores económicos; evalúa la eficacia operativa, administrativa y financiera exigiendo que las empresas mantengan índices de gestión con parámetros sectoriales e internacionales.

Funciona la entidad estatal llamada Directorio de Empresas: órgano que no ejerce función empresarial, lo preside el ministro del ramo, alcalde, prefecto o gobernador según corresponda y lo integran el titular del organismo nacional de planificación o su delegado permanente; un miembro designado por el presidente de la República; representantes de la ciudadanía, sociedad civil, sectores productivos, entre otros (Instituto Nacional de Contratación Pública, 2009). El Directorio tiene la función de articular y planificar las acciones de las empresas públicas creadas a un mismo nivel de gobierno, con el fin de lograr mayores niveles de eficiencia en la gestión técnica, administrativa y financiera.

En República Dominicana, a diferencia de otros países, desde la Ley Orgánica de la Administración Pública, se define que las empresas públicas se adscriben a cada sector por encargo del presidente de la República, quien establece las empresas que implementan las políticas públicas; mandata que en la estructura y control accionario de la empresa pública, exista una representación del Estado y define que las relaciones externas de las empresas públicas con la administración del Estado se materialicen a través del gobierno electrónico (Congreso Nacional de República Dominicana, 2012).

En Chile por mandato constitucional, se define al Estado como interventor en aquellas áreas de la economía en que existe una necesidad superior de la nación donde los privados no pueden o no alcanzan a intervenir; cuenta con un entramado legal que regula el funcionamiento de las empresas estatales de manera uniforme y coherente en las materias que corresponda y que evite el otorgamiento de incentivos perversos para aducir las pérdidas o malos resultados económicos de las empresas con gestión ineficiente.

Es objetivo lograr la existencia de empresas públicas sanas, competitivas y transparentes y además garantizar una estricta separación de las funciones de propiedad de las regulatorias del Estado. Es normalizado por ley y la forma en que el Estado, sus organismos e instituciones controlan la gestión de las empresas de este y de las empresas con participación estatal (Cámara de Diputados de Chile, 2017).

Es responsabilidad estatal la creación del Sistema de Empresas Públicas, servicio público dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, sometido a la vigilancia del presidente de la República a través del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, que actúa como mandatario del Estado; vela por que cada empresa pública optimice su gestión, minimice sus costos de operación y maximice su rentabilidad, y cumpla eficiente y eficazmente los objetivos o fines públicos que le corresponden. También crea el Consejo Superior de Empresas Públicas (CSEP), órgano al cual se le confiere la facultad de actuar como representante del Estado en los derechos que a este le correspondan en la empresa; tiene poder de representación del Fisco, de la Corporación de Fomento de la Producción y/o de otros organismos del Estado en las acciones y derechos que como accionista o socio les corresponden en las empresas del Estado y en las empresas con participación estatal (Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, 2017).

El CSEP crea un comité de auditoría y riesgos con el fin de revisar y controlar las actividades y labores que competen al propio Consejo y determina anualmente las remuneraciones de los directores de la empresa. Por su parte, el Ministerio de Hacienda, aprueba las políticas de reparto de utilidades o dividendos, así como el presupuesto anual de la empresa.

La propiedad de dichas empresas es ejercida por el gobierno, a través de una entidad estatal responsable de ejercer el derecho de propiedad del Estado, denominada entidad coordinadora o propietaria, quien mantiene relaciones con los organismos públicos y las instituciones contraloras del Estado; no interfiere con las prerrogativas del Parlamento e informa sobre su desempeño en el ejercicio de la propiedad pública y en la consecución de los objetivos del Estado.

En Cuba, al igual que en otros países estudiados, la concepción de la empresa estatal como parte de un sistema, se materializa desde la propia Constitución de la República, la que define que se crea y organiza por el Estado, quien no responde por las obligaciones contraídas por las empresas, ni estas por las de aquel. En la conceptualización del modelo económico cubano (PCC, 2017) se define que el Estado decide los bienes y servicios que han de proveerse por estas empresas en función del interés social y que el sistema legal, regula los principios de organización y funcionamiento de la empresa estatal.

A la Asamblea Nacional del Poder Popular le corresponde conocer y evaluar los informes y análisis de los sistemas empresariales estatales que, por su magnitud y trascendencia económica y social, sean pertinentes.

La conceptualización del Modelo Económico y Social Cubano, expone que, en el modelo actualizado, existirá el sistema de entidades de carácter empresarial, compuesto por todas las formas de propiedad estipuladas por la ley.

El Decreto 335 del Consejo de Ministros, norma que el sistema empresarial estatal cubano está integrado por Organizaciones Superiores de Dirección Empresarial (OSDE), las empresas y las unidades empresariales de base (UEB). Las OSDE, surgen por necesidad de la dirección del gobierno en sus diferentes instancias o para sustentar la separación de las funciones estatales de las empresariales. Se integran por empresas; tienen personalidad jurídica y patrimonio propio; financian sus gastos con los aportes de las entidades que las agrupan; y su gestión tributa en beneficio de estas. Responden por las obligaciones que les son inherentes con sus recursos financieros y no asumen las contraídas por las entidades que las integran (Consejo de Ministros de la

República de Cuba, 2017). Las relaciones con el Consejo de Ministros fueron definidas por Decreto No. 336 en 2017.

En resumen, la bibliografía estudiada y en particular el análisis de las experiencias de los diferentes países, demuestran que es vital materializar la relación empresa-Estado, de forma armoniosa, ordenada y recíproca, para lograr los propósitos que se fijan en el proceso de creación y funcionamiento de las empresas públicas.

La referida relación se puede conformar, fundamentalmente, a través de entidades profesionalizadas con este fin; la implementación de políticas públicas y la existencia de un régimen jurídico que lo acompañe. Todo ello con la finalidad de facilitar el cumplimiento, por una parte, del principio de separación de las funciones de propiedad y gestión y por otra, el de separación de las funciones de propiedad y de regulación del Estado.

CONCLUSIONES

El estudio realizado permitió establecer como una regularidad internacional que estas empresas se concentran en sectores estratégicos y de alto impacto para la sociedad; por ejemplo, ferrocarriles, transporte público, electricidad, minería entre otros. En el caso cubano están presentes en todos los sectores.

Internacionalmente existe convergencia sobre la importancia y pertinencia de la empresa pública o estatal, lo que se expresa fundamentalmente en que es la entidad que gestiona la propiedad del Estado en beneficio de la satisfacción pública; a menudo ocupan una posición destacada en sectores de servicios básicos, infraestructura o en sectores estratégicos y para la defensa nacional; constituyen una fuerza importante en el aseguramiento de los intereses comunes de la población y en el fortalecimiento de la independencia y soberanía económica del Estado.

La relación empresa-Estado se puede materializar a través de entidades organizativas profesionalizadas con este fin, la implementación de políticas públicas y por normas legales; todas ellas deben facilitar el cumplimiento, por una parte, del principio de

separación de las funciones de propiedad y gestión, y por otra el de separación de las funciones de propiedad y de regulación del Estado.

REFERENCIAS

- Arias, F. G., Cortés, A. y Luna, O. (2018). Pertinencia social de la investigación educativa: concepto e indicadores. *Areté. Revista Digital del Doctorado en Educación de la Universidad Central de Venezuela.*, 4(7), 41-54. Recuperado de http://saber.ucv.ve/ojs/index.php/rev_arete/article/view/15045
- Asamblea Legislativa Plurinacional de Bolivia. (2013). Ley No. 466. Ley de la empresa publica. Publicado en *La Gaceta oficial*. República de Bolivia. Recuperado de <https://web.senado.gob.bo>
- Asamblea Constituyente del Ecuador. (2008). Sitio del Gobierno de Ecuador. Recuperado de <https://www.cec-epn.edu.ec>
- Asamblea Nacional del Poder Popular. (2019). Constitución de la República. (406-EX5). Publicado en *La Gaceta oficial No 5 extraordinaria del 2019*. Cuba. Recuperado de <https://www.gacetaoficial.gob.cu/es/gaceta-oficial-no-5-extraordinaria-de-2019>.
- Belini , C. y Rougier, M. (2008). El Estado empresario en la industria argentina: conformación y crisis. *Revista América Latina en la Historia Económica*, (34), 338. Recuperado de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-22532010000200013
- Buti, M. & Lecea de, A. (2016). *State-Owned Enterprises in the EU: Lessons Learnt and Ways Forward in a Post-Crisis Context*. Luxembourg, Luxemburgo: Publications Office of the European Union.
- Cámara de diputados de Chile. (2017). Ley orgánica de empresas públicas de Chile. Publicado en *Registro Oficial Suplemento No 48 del 2017*. Chile
- Castro, R. (2021). Informe Central al 8vo. Congreso del Partido Comunista de Cuba. *Granma*, 17 de abril. Recuperado de <http://www.granma.cu/octavo-congreso->

pcc/2021-05-07/informe-central-al-8vo-congreso-del-partido-comunista-de-cuba-17-04-2021-05-04-12

Cedillo, E. R. (2007). El proceso de privatización, antecedentes, implicaciones y resultados. *Contaduría y Administración*, (222), 97-114. Recuperado de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0186-10422007000200007

Congreso Nacional de República Dominicana. (2012). Ley No.247. Ley Orgánica de la Administración Pública de República Dominicana. Publicado en *La Gaceta oficial*, No.10691 del 14 de agosto de 2012. República Dominicana. Recuperado de <https://semma.gob.do/>

Consejo de Ministros de la República de Cuba. (2017). Del Sistema Empresarial Estatal Cubano. Decreto 335. *Gaceta Oficial*, No. 58 Extraordinaria de 2017. Cuba.

Decreto No 336.(2017). Ley de las relaciones OACE OSDE. Publicada en *La Gaceta Oficial de la República de Cuba*, del 17 de Diciembre de 2017. Cuba.

Cos, P. H. (2014). *Empresa pública, privatización y eficiencia*. Madrid, España: Banco de España.

Cuevas, V. (2017). Por un concepto de las empresas públicas peruanas. Desarrollo de la empresa estatal de Perú. *Revista de Direito Econômico e Socioambiental*, 8(2), 67-91. Recuperado de <https://www.Dialnet-PorUnConceptoDeLasEmpresasPublicasPeruanas-6172791.pdf>

Florio, M. (2014). Empresas públicas contemporáneas en una perspectiva global: teoría y evidencia. *Reforma y Democracia*, (60), 59-102. Recuperado de <https://www.redalyc.org/pdf/3575/357533692003.pdf>

Instituto Nacional de Contratación Pública. (2009). *Sistema Oficial de Contratación Pública*. Recuperado de <https://www.compraspublicas.gob.ec/ProcesoContratacion/compras/>

Jinping, X. (2014). *La gobernación y la administración de China* (Primera Ed.). Recuperado de <https://www.amazon.es/Xi-Jinping-Gobernacion-Administracion-China/dp/7119090593>

- Lavarello, P. y Sarabia, M. (2015). *La política industrial en la Argentina durante la década de 2000*. Recuperado de <https://www.cepal.org/es/publicaciones/39886-la-politica-industrial-la-argentina-durante-la-decada-2000>
- Martínez, L. y Puig, Y. (2020). *Consejo de Ministros aprueba políticas y programas vinculados con estrategia económica-social del país*. Recuperado de <http://www.cubadebate.cu/noticias/2020/11/05/consejo-de-ministros-aprueba-politicas-y-programas-vinculados-con-estrategia-economica-social-del-pais/>
- Mazzucato, M. (2016). *El Estado emprendedor. Mitos del sector público frente al privado*. Madrid, España: RBA, Libros S.A.
- Ministerio de Economía Fomento y Turismo. (2017). Ley No 118 de Servicio Público Chile, Informe de Productividad. Publicado en *Biblioteca del Congreso Nacional de Chile*, 26 de octubre del 2018. Santiago de Chile. Recuperado de <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1124601&idParte=>
- Ministerio de Planificación del Desarrollo de Bolivia. (2013). *Marco Normativo. Estado Plurinacional de Bolivia*. Recuperado de <https://www.abe.bo/files/marco-normativo/LeyEmpresaPublica.pdf>
- Oficina Nacional de Estadísticas e Información. ONEI. (2019). *Anuario Estadístico de Cuba*. La Habana, Cuba: Autor.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. OCDE. (2011). *Directrices de la OCDE sobre el Gobierno Corporativo de las Empresas Públicas*. Madrid, España: OECD Guidelines on Corporate Governance of State-owned Enterprises.
- Partido Comunista de Cuba. PCC. (2017). *Conceptualización del Modelo Económico y Social Cubano de Desarrollo Socialista. Plan Nacional Desarrollo. Económico y Social hasta 2030: Propuesta de Visión de la Nación, Ejes y Sectores Estratégicos*. La Habana, Cuba: Comité Central.
- Rodríguez, J. L. (2020). *Cuba y su economía en 2019: Un año de avances en medio de dificultades (I)*. Recuperado de

<http://www.cubadebate.cu/opinion/2020/02/06/cuba-y-su-economia-en-2019-un-ano-de-avances-en-medio-de-dificultades-i/>

Sebastian, M. (2019). La política industrial del siglo XXI. En *I. C. Económico, políticas industriales* (pp. 117-155). Madrid, España: Universidad Complutense Madrid.

Secretaría General de la Presidencia de Chile. (2008). *Biblioteca del Congreso Nacional de Chile*. Recuperado de <https://www.bcn.cl/leychile>

Shava, E. & Costa, H. (2017). Challenges and Opportunities for Public Administration in the Fourth Industrial Revolution. *African Journal of Public Affairs*, 9(9), 203-215. Recuperado de https://www.researchgate.net/publication/322676701_Challenges_and_Opportunities_for_Public_Administration_in_the_Fourth_Industrial_Revolution

Significados. (2021). *Significado de Pertinencia*. Recuperado de <https://www.significados.com/pertinencia>

Soto, G. (2015). *La empresa pública y sus definiciones en el largo plazo*. Recuperado de www.juridicas.unam.mx <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv>

The Third Industrial Revolution (21 de abril de 2012). *The Economist*. Recuperado de <http://www.economist.com/node/21553017>

Tristá, G., Acevedo, J. y Gomez, M. (2020). La empresa estatal industrial cubana y la actualización del modelo económico cubano. *Ingeniería Industrial*, 41(3). Recuperado de <https://rii.cujae.edu.cu/index.php/revistaind/article/view/1055>

Varghese, L. (2018). Managerial Perception on Operational Performance of Public Enterprises in Kerala. *RESEARCH REVIEW International Journal of Multidisciplinary*, sept(especial), 102-108. Recuperado de <https://rrjournals.com/conference-proceeding/managerial-perception-on-operational-performance-of-public-enterprises-in-kerala/>

Vergés, J. (2014). Resultados y consecuencias de las privatizaciones de empresas públicas. Recuperado de https://mpra.ub.uni-muenchen.de/62655/1/MPRA_paper_62655.pdf.

Declaración de conflictos de interés.

Ángela Palacios Hidalgo, como autor de correspondencia declaro la originalidad del manuscrito, acredito que el artículo no ha sido enviado a otra revista. A título de los autores declaro que somos responsables de todos los contenidos recogidos en el contenido y que no existen plagios, conflictos de interés ni conflictos éticos, liberando a la Revista de cualquier compromiso ético y/o legal.

Declaración de contribuciones de los autores

Grisel Tristán Arbesú. Conceptualización, curación de datos, análisis formal, investigación, visualización, metodología, administración del proyecto, redacción - borrador original, validación, redacción – revisión y edición.

Ángela Palacios Hidalgo. Conceptualización, curación de datos, análisis formal de los datos, redacción - borrador original, visualización, investigación, supervisión, redacción – revisión y edición.

NOTAS

¹El artículo se recibió el 12 de febrero; sin embargo, se cita un evento acaecido en abril, porque durante el proceso editorial, las autoras pidieron autorización para incorporar esta referencia.

²La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, es una organización intergubernamental que reúne a 34 países comprometidos con las economías de mercado y con sistemas políticos democráticos que en su conjunto representan el 80 % del PIB mundial. Constituye una de las fuentes más grandes y confiables a nivel internacional en los ámbitos de estadísticas e información económica y social.