

LA REFORMA DE LA EMPRESA ESTATAL EN CUBA, COMPONENTE PRINCIPAL DE LA RESTRUCTURACIÓN DE LA ECONOMÍA

THE REFORM OF THE STATE-OWNED ENTERPRISES IN CUBA, MAIN COMPONENT OF THE ECONOMIC RESTRUCTURING

Luis Gutiérrez Urdaneta

<https://orcid.org/0000-0003-3069-0535>

Cuba

gutierrezurdanetaluis@gmail.com

Julio Carranza Valdés

Cuba

<https://orcid.org/0000-0002-3337-8400>

j.carranza@unesco.org

Resumen

La reforma de la empresa estatal debe ser el principal componente de la restructuración de la economía cubana. El artículo revisa los temas relativos al dilema principal-agente, el carácter de la planificación, la regulación de los mercados y las estructuras empresariales, y la gobernanza de la empresa estatal a partir de la realidad cubana. Finalmente, teniendo en cuenta las experiencias cubana e internacional, adelantan recomendaciones en cuanto a las estructuras de mercado, la centralización de la función de propiedad y la formación y funcionamiento de las juntas de gobierno.

Palabras clave: empresa, gobernanza, regulación.

Abstract

The reform of state-owned enterprises should be the main component of the Cuban economy restructuring. The article reviews issues regarding the agency dilemma; the nature of planning; the market regulation and the entrepreneurial structure; and the corporate governance in the Cuban practice. Finally, taking into account the Cuban and international experiences, some actions are recommended respect to the market structure, the centralization of property function and the creation and running of boards of directors.

Keywords: enterprise, governance, regulation.



Artículo de acceso abierto distribuido bajo los términos de la licencia
Creative Commons Atribución-NoComercial 4.0 Internacional.

INTRODUCCIÓN

La reforma de la empresa estatal debe ser el componente principal de la reforma económica integral que la economía cubana necesita. Este proceso es una condición indispensable para la superación de la crisis que hoy enfrenta el país: sin reforma de la empresa estatal¹ no hay reforma económica posible en términos socialistas, y sin ésta la solución estratégica sería sólo una ilusión discursiva.

El papel de liderazgo de la empresa estatal, o sea, aquella cuya propiedad es de todo el pueblo, es un principio fundamental de una economía socialista basada en la justicia social. Ese papel debe ejercerse de manera efectiva y no “por decreto”, en el contexto de una economía diversa donde han de coexistir el sector estatal con el sector privado de pequeñas y medianas empresas, el sector cooperativo y la inversión extranjera.

La denominación de “empresa estatal socialista” no es precisa y puede conducir a desvaríos. Lo que es socialista o capitalista es la economía y la sociedad en el contexto de la cual actúan diferentes tipos de empresas. Si a las estatales se les califica de socialistas, se estaría infiriendo que las demás (del sector no estatal) son capitalistas, lo cual las coloca por definición en una lógica anti sistémica, con toda la carga negativa y atavismos relativos a un sector también esencial y complementario para la restructuración de la economía que el país necesita. Este asunto conceptual no es un detalle menor debido a las implicaciones prácticas que de él pueden derivarse.

En las economías capitalistas hay empresas públicas que son propiedad del estado y no por eso son socialistas. Aquellas son las empresas públicas de una economía capitalista. Así, las empresas privadas en la economía cubana son las empresas privadas de una economía socialista (Mipymes), donde la empresa pública, propiedad del pueblo debe ser el actor líder, aunque no único, de la dinámica económica general. Todas han de ser las empresas públicas, cooperativas o privadas de una economía socialista bajo la garantía de la conducción y regulación del estado.

Al día de hoy y como resultado de una diversidad de factores que han actuado sobre la economía nacional durante las últimas décadas, la empresa estatal, salvo excepciones, está afectada por una gestión ineficiente, costos excesivos, sobre empleo, una planificación burocrática, falta de innovación²

¹ Se utilizarán indistintamente los términos empresas estatales y empresas públicas.

² La innovación no constituye en Cuba una herramienta decisiva en el accionar estratégico y táctico (Rodríguez Batista, Chía Garzón, Arias Martín & Zamora Rodríguez, 2022). Desde principios de este siglo, en las economías avanzadas del mundo, ha tomado preponderancia la gestión del conocimiento como capital intangible de las empresas, apoyado por el acelerado crecimiento de las tecnologías de la información y la comunicación (Arteaga Noguera & Burbano Narváez, 2017). En Cuba, Biocubafarma y uniones de empresas militares son ejemplos exitosos.

y competitividad internacional, estructuras en muchos casos monopólicas de manera artificial, regulaciones excesivas, incentivos insuficientes y adversos, manifestaciones de descontrol y corrupción, etc., además del permanente y nocivo impacto del bloqueo genocida de los Estados Unidos y de la inestabilidad del escenario internacional en las últimas décadas.

En el tema de la reforma estatal hay dos dimensiones que deben ser atendidas: una interna, referida a la estructura que deben tener las empresas públicas, sobre todo en el sentido de que respondan a los intereses de sus propietarios, o sea, el pueblo; y otra externa, que tiene que ver con las relaciones de esas empresas entre sí y con los diferentes agentes económicos, en un contexto de competitividad y mercados que operen de manera integrada, con planificación fundamentada y de carácter esencialmente financiero y descentralizada en determinados espacios, fortalecimiento de las restricciones financieras, posibilidad de bancarrota en casos necesarios, incentivos económicos que estimulen la productividad y la innovación, y cumplidora de las regulaciones estatales. Existen otros elementos que inciden en la reforma de la empresa estatal, pero rebasan el alcance de este texto.

En el artículo se avanza propuestas sobre un componente fundamental de ese proceso en sus dos dimensiones. Las proposiciones de los autores, que aquí se actualizan a la luz de las coyunturas presentes, se esbozan en el libro "Cuba, la reestructuración de la economía. Una propuesta para el debate." (Carranza Valdés, Gutiérrez Urdaneta, & Monreal González, 1995). Se ha estudiado, además, la experiencia cubana, y se ha revisado la bibliografía internacional y nacional reciente sobre el tema, y la evolución de importantes experiencias como las de China, Vietnam, así como las fallidas reformas de la Europa del Este socialista.

1. EL DILEMA PRINCIPAL-AGENTE EN LA EMPRESA Y LA EFICIENCIA ECONÓMICA

El llamado dilema principal-agente (teoría de la agencia) se presenta en varias esferas de la vida social, política y económica. Surge cuando una persona o entidad (principal) utiliza a otra (agente), sobre la cual no tiene información perfecta, para obtener un resultado.

Una de sus manifestaciones en economía surge con la separación del capital en propiedad y en funciones, con la contratación de la gerencia en las sociedades por acciones. Adam Smith identificó tempranamente este dilema en el capitalismo de su época, lo que fue más tarde desarrollado por Marx en varios capítulos del tomo III del Capital (Marx, 1973). Su "formalización" neoclásica, como teoría de la agencia, se realizó en los 70's del pasado siglo (Michael C. & William H., 1976).

Desafortunadamente, y debido a la evaluación frecuentemente "bucólica" de las contradicciones sociales, la existencia de este dilema no fue suficiente-

mente atendido en las economías socialistas europeas del Siglo XX, de manera que, como se ha afirmado, fue “... en lo que se conoce como el problema principal-agente, que la economía de mando registró sus mayores problemas” (Samuelson & Nordhaus, 2010, p. 556).

Para el proyecto socialista cubano, en el cual la propiedad estatal es preeminente, la discusión del dilema principal-agente y sus implicaciones en la administración eficiente de sus empresas públicas es crucial y estratégico.

Por otra parte, y muy relacionado con la realidad actual cubana, las acciones que deriven del abordaje del dilema principal-agente en cuanto a la reforma del funcionamiento de las juntas de gobierno y de la administración de las empresas, así como de la construcción y regulación de los mercados, son factores centrales para, entre otros objetivos, el logro de la unificación del mercado cambiario (De la Torre & Ize, 2014). Las condiciones para la entrada de las empresas del estado, como oferentes y demandantes en ese mercado, deben empezar a ser creadas aceleradamente desde ya.

En el presente artículo se abordarán los elementos teóricos del dilema principal-agente, su importancia en la definición de los campos de actuación de las empresas estatales, cooperativas y privadas, se discutirá sobre la eficiencia pública *versus* la privada, y se adelantarán también recomendaciones sobre la reforma de las empresas estatales: la regulación del mercado, el carácter de la planificación, la centralización de la función propiedad y las juntas de gobierno, teniendo en cuenta además, la experiencia y la producción académica cubana e internacional sobre el tema.

Este dilema está presente en cualquier situación en la cual los agentes que intervienen en una transacción poseen diferentes niveles de información. Este se profundiza en las empresas, tanto privadas como estatales (Hao & Kotz, 2019), en las que ocurre la separación entre la propiedad y la administración. De dicha información asimétrica se derivan dos problemas fundamentales:

- la selección adversa: El propietario³ no conoce perfectamente las características del candidato a administrador y puede seleccionar a una persona inadecuada;
- el riesgo moral, cuando el administrador, con más información, persigue sus propios objetivos que pueden diferir sustancialmente de los del propietario (Perloff, 2010).

En la experiencia internacional, uno de los mecanismos para encarar este dilema para el logro de la eficiencia productiva⁴ es la creación de las juntas de

³ Para Cuba, el pueblo representado en la Asamblea Nacional del Poder Popular y en las locales.

⁴ Entendida como producción máxima a mínimo costo.

gobierno, tanto en las empresas privadas por acciones como en las estatales⁵. En las grandes y en una parte de las medianas empresas en las que ocurre la separación de la propiedad y el control de la gestión, frecuentemente monopólicas y oligopólicas⁶, no se revelan claras ventajas de la empresa privada con relación a la estatal en términos de eficiencia productiva: ambas pueden tener niveles adecuados de gestión y competitividad. Lo que sí es concluyente es que la eficiencia productiva depende esencialmente de la estructura del mercado y no de la propiedad *per se* (Carranza Valdés, Gutiérrez Urdaneta, & Monreal González, 1997) (Rosen, Boothe, Dahly, & Smith, 1999). Es más, la empresa estatal bien gerenciada podría realizar una mayor contribución a la inversión que la privada⁷.

Pero poco se resolvería, aun suponiendo juntas de gobierno que minimicen las distorsiones derivadas del dilema de la agencia, si no se encara la eficiencia económica desde el punto de vista integral, es decir, la interrelación entre las eficiencias productiva, asignativa⁸ y distributiva (Pacheco-Feria, Castellanos-Dorado, & Morales Pérez, 2020). Entonces, junto al dilema del principal-agente debe abordarse simultáneamente el tema de la regulación del mercado que será tratado más adelante.

El problema principal-agente no sólo puede surgir en la relación propietario-administrador, sino al interior de cada empresa: entre la oficina central y las dependencias, entre la dirección y los departamentos y entre estos y sus empleados. Una solución para mitigar los problemas que se generan es la utilización de diferentes tipos de contratos que busquen un balance entre eficiencia y reparto de los riesgos entre las partes, en dependencia de las características de la actividad (Perloff, 2010).

2. LAS ORGANIZACIONES SUPERIORES DE DIRECCIÓN EMPRESARIAL

En el proceso de reestructuración empresarial, que de manera parcial se ha realizado en Cuba, la revitalización y creación de las denominadas Organizaciones Superiores de Dirección Empresarial (OSDE), comenzado en 2011, ha sido uno de los aspectos más debatidos y criticados tanto en la prensa como en la literatura académica. En 2018 ya existían 47 de ellas, y abarcaban la mayor parte de las actividades productivas (Tabla 1).

⁵ En la literatura académica, juntas de gobierno, juntas de administración, directorios y consejos de administración son términos intercambiables.

⁶ En Cuba se han creado también monopolios y oligopolios legales de manera artificial.

⁷ Una investigación de 78 000 familias a fines de los noventa en los Estados Unidos arrojó que la propensión al consumo de los dividendos es muy alta (Baker, Nagel, & Wurgler, 2007).

⁸ Que los recursos sean explotados al máximo de su capacidad productiva. (Pacheco-Feria, Castellanos-Dorado, & Morales Pérez, 2020)

Tabla 1. Número de OSDE por organizaciones u organismos en 2018

| Organización | Cantidad |
|--|-----------|
| AZCUBA | 1 |
| Grupo Centro Histórico | 1 |
| Grupo Industria Biotecnología y Farmacéutica | 1 |
| Grupo Palco | 1 |
| Instituto de Recursos Hidráulicos | 1 |
| Ministerio de Comunicaciones | 2 |
| Ministerio de Educación | 1 |
| Ministerio de Energía y Minas | 4 |
| Ministerio de Industrias | 4 |
| Ministerio de la Agricultura | 9 |
| Ministerio de la Construcción | 3 |
| Ministerio de la Industria Alimentaria | 1 |
| MINFAR | 5 |
| Ministerio de Salud Pública | 1 |
| MINCEX | 1 |
| Ministerio de Comercio Interior | 2 |
| MININT | 2 |
| MITRANS | 5 |
| Total | 45 |

Fuente: (Irigoyen Mullen, 2022)

Se coincide con el profesor Blanco Rosales (2020) cuando, luego de realizar un recorrido de las transformaciones de la empresa estatal cubana, resume que el proceso de formación de las OSDE de la siguiente manera: “ha sido cuestionado por varias razones, entre ellas, la transformación de empresas en entidades sin personalidad jurídica ni patrimonio propio, el hecho de que prácticamente todas las OSDE nacionales se encuentren en La Habana, tengan aumentos injustificados de personal y recursos a su disposición para enfrentar los crecimientos en gastos de coordinación, convirtiéndose en no pocos casos en una suerte de ‘mini ministerios’ que van en detrimento de la necesaria autonomía empresarial (p. 12).”

3. LA DISCUSIÓN DEL DILEMA PRINCIPAL-AGENTE EN CUBA

En los 90’s del pasado siglo, las juntas de gobierno fueron introducidas en el sistema de las empresas militares en “perfeccionamiento”. Desde el punto

de vista académico, Carranza Valdés, Gutiérrez Urdaneta y Monreal González (1995 y 1997) colocaron, también en los 90's, la discusión del dilema principal-gente en el ámbito de las escalas de producción y los tipos de empresas, en la creación de juntas de gobierno en las empresas estatales y en la incorporación de la pequeña y mediana empresa estatal, cooperativa y privada en el tejido empresarial, todo dentro de un programa de restructuración integral de la economía cubana.

En 2012 se reguló la creación, estructura, organización y funcionamiento de las juntas de gobierno como órgano representativo de los intereses del estado cubano para el control de la gestión empresarial estatal de todo el país (Consejo de Ministros, 2012). En 2018 y 2019 se realizaron modificaciones a dicho decreto. Los elementos más importantes contenidos son:

- se crean por Acuerdo del Consejo de Ministros o a propuesta del jefe del Organismo de la Administración Central del Estado o del Consejo de la Administración Provincial que atiende o al que se subordina la Organización Superior de Dirección Empresarial o empresa;
- tienen las funciones y atribuciones siguientes: aprobar la proyección estratégica de la OSDE o empresa; se pronuncian sobre la pertinencia del plan de las empresas antes de su presentación al presidente o director general de la OSDE, presidente del Consejo de Administración Provincial, jefe del Organismo de la Administración Central de Estado o al Ministro de Economía y Planificación; exigen el cumplimiento de los indicadores del plan de las empresas en particular y origen y destino de las utilidades, aprobando su distribución; y evalúan trimestralmente los resultados del cumplimiento de los principales indicadores directivos de la OSDE, de cada una de las empresas que la integran y en las empresas en que se decida crear;
- están constituidas por cinco o siete miembros; la designación del presidente y demás miembros de la Junta se realiza por Acuerdo de la instancia que la crea;
- pueden estar integradas por representantes del MEP, MFP y MTSS, del organismo ramal que corresponda; del Banco Central de Cuba; de las direcciones de economía y planificación, de finanzas y precios y de trabajo y seguridad social, de los consejos de la Administración Provincial, según el caso; también pueden integrarlas expertos de reconocido prestigio y representantes de los consejos de la Administración Provincial. El presidente o director general de la Organización Superior de Dirección Empresarial o de la empresa, según proceda, es miembro de oficio;
- los jefes de aquellos que sean designados como miembros de una junta de gobierno están en la obligación de garantizarles las facilidades necesarias para el cumplimiento de las funciones;

- y las juntas de gobierno se reúnen, de forma ordinaria, al menos cuatro veces en el año y, con carácter extraordinario, cuantas veces resulte necesario.

En tiempos más recientes, este asunto ha sido abordado profusamente en la literatura académica cubana, sobre todo a partir de la creación y funcionamiento de las OSDEs.

Por ejemplo, Díaz Fernández (2017), que efectuó una valiosa contribución al entendimiento del dilema principal-agente en la empresa estatal cubana, concluía que: “No queda claro quiénes actúan en representación de los dueños (ministerios, organismos globales, Consejo de Estado, juntas de gobierno, entre otros) y cuáles son sus prerrogativas. Los trabajadores no forman parte, ni siquiera formalmente, de las juntas de gobierno, por lo que las relaciones basadas en la propiedad social no se manifiestan y representan una barrera para el desarrollo de las fuerzas productivas” (p. 189).

Cobo (2019) describe a las juntas de gobierno como un nivel de dirección que añade verticalidad y suponen mecanismos de control y condicionamiento de la gestión empresarial que tienden a restarle autonomía a la empresa.

Más recientemente, Vega Hernández (2021) realizó un exhaustivo diagnóstico de las relaciones propietario-empresa y adelanta, teniendo en cuenta la teoría de la agencia, importantes recomendaciones en la composición y funciones de las juntas de gobierno para eliminar la contradictoria “subordinación” de la empresa al aparato gubernamental. Entre ellas, la de conferir el papel de propietario pleno a las juntas de gobierno de los grupos empresariales; que la presidencia y miembros de las juntas no sean empleados del grupo, aunque podría serlo algún directivo o empleado socialmente significativo; y la necesidad de un sindicato que represente los intereses de los trabajadores en ese órgano.

4. LA REGULACIÓN DE LOS MERCADOS Y LAS ESTRUCTURAS EMPRESARIALES

El mercado es un espacio esencial y objetivo de las relaciones económicas, fundamental en cualquier sociedad mercantil, el socialismo incluido, sin embargo y sobre todo en una economía con horizontes socialistas, no se trata de su existencia espontánea y desregulada, se trata de una construcción compleja que debe reunir determinados atributos para que opere acertadamente. No está exento de contradicciones que se deben gestionar y solucionar a favor del bien común y del desarrollo y en esto media el arte de la política y de la democracia popular, pero no sólo basada en axiomas vacíos, sino en una comprensión profunda y culta de las complejidades de la economía y la sociedad. O sea, el ejercicio del poder de gobierno en todos sus niveles debe estar basado en la

más amplia participación, pero también en el más profundo conocimiento. Es preciso discernir y decidir bien en medio de la complejidad e incertidumbres de la realidad contemporánea.

Existe la idea bastante generalizada de que los precios son el resultado del juego automático de “oferta y demanda”, o lo que igual, derivados de lo que se llama en economía la competencia perfecta. Sin embargo, esto sólo sería posible en condiciones ideales, en las que ningún agente pudiera incidir unilateralmente en el precio, los productos fueran homogéneos o sustitutos perfectos, no existieran barreras de salida ni entrada al mercado para proveedores, los consumidores pudieran cambiar de proveedor sin costo adicional, y la información a disposición de los agentes fuera completa.

Tal situación ideal difícilmente existe en cualquier economía, y la cubana está muy lejos de esas condiciones: existen monopolios naturales y legales⁹, monopsonios, empresas dominantes, oligopolios, competencia monopolista, barreras de entrada y salida a los mercados, limitaciones financieras y materiales, rigideces, información insuficiente y sesgada, etc. Si en tales condiciones se decidiera una abrupta desregulación generalizada de los precios o una fijación no fundamentada de los mismos (dos caras de una misma moneda) el resultado no podría ser otro que mayor inflación con precios muy por encima de lo económicamente eficiente, caída del salario real y, por lo tanto, en muchos casos, paradójicamente, menor oferta que la potencialmente posible. Expresiones de este problema ya son notables en la economía cubana de hoy.

De manera que una tarea necesaria y postergada es la construcción de mercados competitivos e integrados, con la activa participación de todos los actores económicos, entre ellos y de manera fundamental las empresas del estado. La creación de las Mipymes (estatales, cooperativas y privadas), en todas sus variantes va en esa dirección, pero aún el proceso es incipiente.¹⁰

El estudio a profundidad de cada uno de los mercados y su monitoreo permanente son indispensables para diseñar las acciones regulatorias a tomar cuando se necesite, como la fijación o controles de precios sobre productos fundamentales o en coyunturas críticas (Ofgem, 2013), implementación de subsidios fundamentados, división en partes de grandes empresas, la eliminación de los monopolios artificiales, la descentralización, la remoción de barreras y rigideces, el flujo de la información y la mejora y creación de instituciones e infraestructura públicas eficientes (banca, correos, seguro, conectividad, transporte, etc.), entre otras. En tal sentido, un reanálisis de las OSDEs es esen-

⁹ Para los monopolios naturales, de propiedad estatal, podrían fijarse los precios a partir del costo marginal, aunque funcionen con pérdidas. Sería una fijación óptima de precios.

¹⁰ Existe una amplia literatura sobre el tema de la regulación. Ver, por ejemplo, (Barrantes Cáceres, 2018)

cial para su restructuración cuando su existencia se justifique y su eliminación cuando no.

En “Cuba, la restructuración de la economía. Una propuesta para el debate” (Carranza Valdés, Gutiérrez Urdaneta, & Monreal González, 1995), los autores habían concebido tres tipos generales de empresas de acuerdo a su impacto, escala, sectores y estructuras del mercado en que se desarrollaran (Tabla 2). Esta clasificación mantiene su vigencia y coincide, en los fundamentos, con la concepción que posteriormente se ha implementado en China (Jin, Xu, Xin, & Adhikari, 2022) (China Institute, 2018).

Tabla 2. Empresas estatales según sectores y mercados¹¹

| Tipo | Estructuras de mercado | Propiedad | Carácter de la planificación y regulación | Nivel estatal que ejerce el control |
|---|--|--|---|-------------------------------------|
| A) Grandes empresas en de gran impacto económico, social y nacional | Monopólica y oligopólica (electricidad, correo, biotecnología) | Totalmente estatal y por excepción mixtas con capital extranjero | Planificación directiva de indicadores Fijación o regulación de precios Objetivo: Provisión de productos y servicios con calidad y eficiencia productiva | Central |
| B) Grandes y medianas empresas de fuerte impacto económico y social | Oligopólica y competencia monopolística (construcción, hoteles) | Totalmente estatal y mixtas del estado con capital extranjero | Planificación directiva mediante ciertos pedidos estatales y planificación indirecta (instrumentos de políticas macro y microeconómicas) Fijación o regulación de precios Control de fusiones Objetivo: Rentabilidad | Local |
| C) Micro, pequeñas y medianas empresas | Competencia monopolística y “pura” competencia (agricultura, construcción, comercio) | Totalmente estatal, privadas y mixtas con capital nacional | Planificación indirecta Objetivo: Rentabilidad | Local |

Fuente: Construcción actualizada de los autores a partir de Carranza Valdés, Gutiérrez Urdaneta, & Monreal González (1995).

¹¹ Para más detalles con relación a la tipología de empresas puede revisarse (Carranza Valdés, Gutiérrez Urdaneta, & Monreal González, 1995)

El cumplimiento de metas sociales y financieras genera conflictos en las empresas tipo A y B. Es necesario evaluar *ex ante* *ex post* el impacto del cumplimiento de los planes sociales y “separar” los mismos en el planeamiento y los resultados financieros.¹²

Es precisamente en las estructuras de competencia monopolística¹³ y de “pura” competencia, en que se desenvuelven las Mipymes, donde las empresas cooperativas y privadas podrían aumentar la eficiencia productiva de la economía, por la ausencia o atenuación del dilema principal-agente. La participación del sector privado o cooperativo en el comercio, en las actividades de comercio exterior y en otras esferas de los sectores primarios y secundarios son de los temas a abordar desde ya.

Esta tipología podría ser una referencia para una reforma a profundidad del sistema de empresas públicas en Cuba. Así, debido a las amplias críticas e insuficiencias presentes en la mayoría de las OSDEs dejaremos de utilizar esta denominación, y para los casos donde sean necesarias y económicamente convenientes estructuras supra empresariales para garantizar la estrategia de la actividad y coordinación proponemos la creación de empresas matrices, que poseerían una participación total, mayoritaria o significativa en otras empresas subsidiarias. La estructura final de esas empresas matrices, en los casos que sea aconsejable su existencia y su relación con las subsidiarias dependerá de la estrategia integral de la actividad y de su diversificación¹⁴. Pueden centralizarse parte de los procesos por la empresa matriz, dependiendo de la estrategia de diversificación específica (por ejemplo, en el Grupo Habanos S.A. se centraliza por la empresa matriz, entre otros procesos, el plan de compras y la asignación de tabacos de las subsidiarias en el exterior. Pero las subsidiarias retienen la autonomía necesaria para operar en sus diferentes mercados).

Desde el ámbito legal, es un paso decisivo para la regulación de las relaciones inter empresariales, incluyendo las estatales y para la regulación de los mercados, la emisión, entre otras, de:

- la ley de la empresa, para regular la organización y conducta de todas las empresas (estatales, mixtas, cooperativas y privadas), para proteger los derechos de propiedad e intereses de las compañías, accionistas y acreedores¹⁵,

¹² Para que la reforma de las empresas estatales sea consistente es necesario modificar la esencia de la planificación. Una discusión más extensa sobre la planificación y la reestructuración de la economía puede verse en Carranza Valdés, Monreal González y Gutiérrez Urdaneta (1995).

¹³ La competencia monopolística es un tipo de competencia imperfecta, donde existen muchos vendedores (u oferentes) de productos similares, pero no homogéneos. Estos vendedores tienen cierto poder para influir sobre el precio de su producto, pero no en el mercado. La competencia perfecta y la monopolística comparten así varias características.

¹⁴ Vertical, horizontal, concéntrica o conglomerada.

¹⁵ Ver, por ejemplo, (República Popular China, Versión 2018)

- la ley de la competencia, que prohíba los acuerdos monopolistas, la concentración de negocios, los precios predatorios, el abuso de los poderes administrativos, entre otras conductas;
- la de precios, que prohíba la fijación de precios injustos debido a colusión, discriminación y precios excesivos. En el caso de China, por ejemplo, se emite anualmente un catálogo de precios controlados por el gobierno. Los precios controlados tienen que ser el resultado de un análisis económicamente fundamentado;
- y la ley de bancarrotas para el tratamiento de las empresas inevitablemente inviables y “fortalecer” las restricciones financieras¹⁶.

El tema de la bancarrota de las empresas del estado es muy sensible desde el punto de vista político, económico y social, pero es muy importante que esté legalmente establecida y que opere en condiciones en que la que se justifique. Esta situación puede darse fundamentalmente en medios competitivos. No obstante, existen actividades en que el otorgamiento bien fundamentado de subsidios, que no indiscriminado, puede evitar bancarrotas indeseables a nivel social. Los subsidios a productores se utilizan en el mundo con varios propósitos: en la agricultura, para la garantía de la seguridad alimentaria o de empleo¹⁷; para la protección de industrias nacientes, dentro de una política industrial, con un programa de su reducción paulatina;¹⁸ y para la fijación óptima de precios en monopolios naturales de propiedad estatal, entre otras razones.¹⁹

Se precisan juntas de gobierno que monitoreen estratégicamente los objetivos empresariales y sus resultados. La selección correcta de gerentes y la centralización de la propiedad, temas que veremos más adelante, son factores decisivos para la supervivencia y expansión de las empresas estatales en los mercados competitivos. Como demuestra la experiencia histórica, cuando estos factores fallan, se producen situaciones de bancarrota. Por ejemplo, el caso de *Dalian Machine Tool Group* (DMTG), una empresa estatal china antes líder en el mercado mundial, que cayó en bancarrota en 2017 (Lin, Feng, Khiewngamdee, Li, & Ye, 2022).

Importancia central merece la regulación del mercado laboral, y su vigilancia continua para evitar la sobreexplotación, la subcontratación ilegal y el

¹⁶ Las restricciones financieras suaves no son sólo privativas del sector estatal o de una economía socialista (Popov, 2020)

¹⁷ Lo subsidios representan hoy el 15% dentro del valor de la producción agrícola mundial (Naciones Unidas, 2021). Cualquier fijación de precios agrícolas en Cuba no puede ignorar este hecho.

¹⁸ En el mundo se han utilizado ampliamente subsidios temporales a los proyectos de fuentes de energía renovables.

¹⁹ Tal es el caso de las tarifas eléctricas. Ver (Barrantes Cáceres, 2018).

incumplimiento de los regímenes de trabajo establecidos y normas de seguridad laboral, en cualquier esfera de propiedad. Las organizaciones de los trabajadores cubanos requieren una profunda transformación al mismo paso de la reforma de la empresa estatal y del desarrollo del mercado regulado. Como Lenin (1922) afirmara durante la aplicación de la Nueva Política Económica, aún en las empresas del estado se generan conflictos y “es deber indiscutible de los sindicatos defender los intereses de clase del proletariado y de las masas trabajadoras contra sus empleadores” (p. 5).

5. EL TEMA DE LA GOBERNANZA DE LA EMPRESA ESTATAL EN LA EXPERIENCIA INTERNACIONAL Y POSIBLES LECCIONES PARA CUBA

La gobernanza de la empresa pública, entendida como el conjunto de normas, prácticas y procesos que controlan y rigen la empresa, es un tema de actualidad en el debate internacional. Para las economías socialistas, debido a la propiedad social de los medios fundamentales de producción, el abordaje de este asunto es indispensable. En este sentido, a pesar de ser una organización de países capitalistas, sería útil tomar en consideración las recomendaciones de buenas prácticas de la OCDE que pudieran ser relevantes para Cuba.

La información sobre los resultados de las empresas del estado, sea cual fuere su estructura organizacional, deben ser accesibles para todos los niveles del gobierno y del público en general y sólo y estrictamente podría ser limitada en los casos directamente implicados en la seguridad nacional. No obstante, en tanto empresas estatales, la información debe estar disponible para su análisis en el órgano específico que la Asamblea Nacional establezca a esos fines. Sería el único órgano facultado para decidir las acotaciones antes referidas.

Podría ser tomar las consideraciones de la OCDE (2011) sobre este tema. Ese organismo sugiere tomar en cuenta varias directrices: relacionadas al marco jurídico y regulatorio; la actuación del estado como propietario; el tratamiento equitativo de los accionistas; las relaciones con partes interesadas; la transparencia y divulgación y las responsabilidades de las juntas de gobierno. Por razones de espacio sólo nos detendremos en dos de los aspectos contenidos en esas directrices.

5.1 La centralización de la función de propiedad

Aun cuando se haya intentado la separación de las funciones estatales de las empresariales con la creación de las OSDEs, lo cierto es que la interferencia ministerial ha continuado. Para limitar o minimizar esta interferencia, entre otros propósitos, la OECD recomienda que se identifique claramente la función de propiedad en la administración del Estado (OECD, 2011). Lo que no es conveniente es mantener la descentralización indiscriminada de esta función

en todos los ministerios. El enfoque de la centralización de la función de propiedad en un ministerio específico o en una agencia especializada previamente establecida lo han aplicado varios países (Tabla 3).

Tabla 3. Ejemplos de países con la función de propiedad en entidad administrativa separada

| Países | Responsable de la administración centralizada | Comentarios |
|----------|---|---|
| Suecia | Ministerio de Empresa e Innovación | Responsable de la mayoría de las empresas estatales |
| España | Sociedad Estatal de Participaciones Industriales (SEPI) | Ámbito: 15 empresas mayoritarias, 9 minoritarias y 100 indirectas. |
| China | Comisión de Administración y Supervisión de Activos el Estado (SASAC) | SASAC es responsable de todas las empresas matrices. El resto lo administran los gobiernos locales. |
| VietNam | Comisión para la Administración del Capital del Estado en las Empresas (CMSC) | La Comisión es responsable de 19 grandes empresas matrices. El resto de las empresas en cargo de ministerios sectoriales y gobiernos locales. |
| Singapur | Temasek | Holding de las empresas estatales, de reputación mundial con activa presencia en mercados internacionales. |

Fuente: (Government Offices of Sweeden, 2020), (Sociedad Estatal de Participaciones Industriales, 2022), (Jin, Xu, Xin, & Adhikari, 2022), (Merete Knutsen, 2020) (Temasek, 2022).

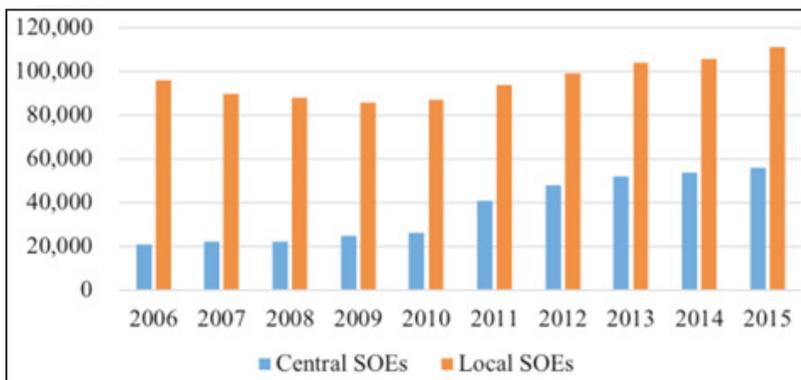
Tanto China como Vietnam crearon comisiones centrales que concentran la propiedad de las más grandes e importantes empresas matrices a nivel central (SASAC y CMSC), y agencias similares a niveles de los gobiernos locales (Figura 1).²⁰

Las experiencias de estos dos países socialistas en la centralización de la función propiedad podrían ser muy útiles, teniendo en cuenta las particularidades de Cuba. Para aquellas pocas empresas que tienen un altísimo impacto en la economía nacional (empresas tipo A y algunas de tipo B, tabla 2) la función de propiedad se concentraría en ministerios ramales o en una agencia central estatal.²¹ Para el resto de las empresas, que son la mayoría (tipo B y C), en agencias especializadas de los gobiernos locales (Carranza Valdés, Gutiérrez

²⁰ Vietnam ha concentrado la propiedad de la mayoría de las grandes empresas en una comisión central, pero algunas de ellas en ministerios ramales.

²¹ Si esa agencia central reportara al Consejo de Estado se reduciría la interferencia de los organismos de la administración del estado en la gestión empresarial.

Urdaneta, & Monreal González, 1995). En todos los casos funcionarían las juntas de gobierno y la rendición periódica de cuentas a los órganos correspondientes del Poder Popular.



Fuente: (China Institute, 2018)

Figura 1. Cantidad de empresas matrices y subsidiarias en China.

En un escenario, en que el que se hayan dado pasos en la construcción y regulación de los mercados, la preparación y el papel de la Asamblea Nacional, de los Consejos Provinciales y de las Asambleas Municipales en el ejercicio del control de gestión de la propiedad social deben ser definitorios, pero también, y esto muy importante, cualquier estructura debe respetar la autonomía empresarial, tanto de las matrices como de las subsidiarias a nivel central y de las empresas locales. Una cosa es el control estratégico de la empresa en cuanto a sus objetivos, planes y resultados financieros y otra la gestión autónoma que ha de realizarse por sus directivos, aunque siempre sometida a evaluación.

Ello requerirá profundas transformaciones en la estructura y funciones de los órganos de la administración central y en los propios órganos del Poder Popular, en los cuales la alta calificación y probidad del funcionariado, así como el conocimiento y compromiso activo de los delegados y diputados serían esenciales en el éxito de esta reforma: no puede tratarse de una rendición formal de cuentas de la administración de la propiedad social.

5.2. Las juntas de gobierno

Las juntas de gobierno son un componente esencial en la solución del dilema principal-agente en las empresas del estado. Cuando el capital de la empresa es totalmente estatal puede realizar funciones de una Asamblea de Accionistas (República Popular China, Versión 2018). Ya en Cuba existe cierta experiencia en este sentido en las llamadas OSDEs y empresas nacionales.

Es necesario que se clarifique al detalle el papel estratégico de las juntas de gobierno, de manera que no interfieran en la administración operacional de la

empresa (Vagliasindi, 2008), y sus relaciones con la agencia o comisión que centralice la función de propiedad. A continuación, se realizan algunas recomendaciones a ser tenidas en cuenta para la formación y funcionamiento de las juntas:

- Deben crearse comités de nominación y selección de miembros, cuyos candidatos deben tener, como atributos de mérito, una alta competencia en negocios, la industria en cuestión, finanzas u otras áreas; integridad; y capacidad de llegar a juicios independientes (Fredriksson, 2010). No deben existir intereses relacionados de los miembros con otras entidades estatales, cooperativas o privadas que obstaculicen la independencia de juicio.
- Deben incorporarse científicos de universidades y centros de investigación con el propósito de promover estrategias basadas en la ciencia y la innovación (Carranza Valdés, Gutiérrez Urdaneta, & Monreal González, 1995). Existen evidencias en China de que miembros académicos independientes crean valor para los accionistas (Pang, Zhang, & Zhou, 2020).
- La membresía en las juntas no puede ser una actividad formal. Se requiere que los miembros dispongan de tiempo efectivo y vocación, y que los informes a evaluar sean elaborados y estén disponibles con suficiente antelación para su estudio.
- Debe precisarse una determinada proporción de miembros externos y mujeres (Government Offices of Sweden, 2020). Los miembros externos favorecen la independencia de las juntas, pero al mismo tiempo requieren de conocimiento y habilidades específicas.
- Deben incorporarse representantes de trabajadores a las juntas. Existen experiencias, con buenos resultados, de un 50% de trabajadores en la composición de las juntas en Alemania y Suecia (Wilson, 2020).
- Las juntas de gobierno deben disponer de la necesaria autoridad para designar y cesar al Gerente General de la empresa (OECD, 2011) (República Popular China, Versión 2018)
- El Gerente General no debe presidir la junta de gobierno (OECD, 2011).
- Diputados a la Asamblea Nacional, delegados y público en general deben ser invitados a las sesiones de las juntas, así como representantes de consumidores en ciertas empresas (Government Offices of Sweden, 2020) (OECD, 2011).
- Todos los miembros de las juntas deben ser evaluados por el presidente de la misma. Los miembros externos de las juntas deben obtener remuneración por esa función. En la medida que las juntas son responsables de la proyección estratégica de la empresa, el sistema de remuneración debe promover el interés a largo plazo (OECD, 2011).
- Es imprescindible capacitar a los candidatos y miembros de las juntas. En Vietnam, por ejemplo, ante resultados no satisfactorios de juntas, se creó en Instituto de Directores de Vietnam (VIOD, 2018)

- En todo este proceso de reforma es indispensable definir claramente el papel del Partido, de manera que no se involucre en la administración directa ni interfiera con el sistema de control y monitoreo de las empresas, pero que ejerza su autoridad constitucional en todo el proceso de aprobación de las estrategias, nombramiento y evaluación de miembros de las juntas y ejecutivos de las empresas, participación en las principales decisiones estratégicas nacionales y locales y la exigencia sobre los deberes laborales de sus militantes. En China, la actuación del Partido ha cooperado en la mitigación de los problemas que se crean por el dilema principal-agente (Jin, Xu, Xin, & Adhikari, 2022). Ello necesitaría un arduo trabajo en la capacitación y el funcionamiento al interior del propio Partido.

CONCLUSIONES

La reforma del funcionamiento de las juntas de gobierno y de la administración de las empresas estatales, así como de la construcción y regulación de los mercados, son factores definitorios para lograr, entre otros objetivos, que la forma de propiedad preminente en la economía sea eficiente e innovadora y que la unificación del mercado cambiario sea realizada con la participación de todos los actores económicos.

La reforma de la empresa estatal es un factor esencial de la reestructuración de la economía nacional. La economía china ha probado que la empresa estatal ha permitido estabilizar el crecimiento en tiempos de inestabilidad económica, ha invertido en áreas tecnológicas de riesgo promoviendo el progreso tecnológico, y además, ha aumentado las remuneraciones a sus trabajadores creando un modelo de desarrollo futuro sostenible. En ningún caso se trata de copiar modelos establecidos en otros países, pero sí estudiarlos seriamente para utilizar las prácticas exitosas y considerarlas en el contexto de Cuba.

Las recomendaciones previamente adelantadas implican cambios profundos en la forma de organización integral de la economía y de operación del gobierno. Cuba necesita un sector de empresas estatales eficientes productivamente, complementado con un tejido de micro, pequeñas y medianas empresas privadas, cooperativas y estatales, conectadas de manera simbiótica mediante una planificación más financiera, indirecta y descentralizada, y en un mercado regulado y dinámico. La reforma de la empresa estatal marca la ruta crítica de la reestructuración integral de la economía.

Hay que lograr, pese a todas las adversidades que, como para otra situación advertía el politólogo latinoamericanista Carlos Vilas (1993), las ideas, no los hechos, sean la fuerza conductora de la reestructuración.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Arteaga Noguera, L., & Burbano Narváez, J. (julio-diciembre de 2017). El dilema de la estrategia y la estructura organizacional: una mirada a la evolución

- del pensamiento estratégico. *Revista de economía y administración*, 14(2), 13-29. Obtenido de <https://revistas-uao.edu.co/ojs>
- Baker, M., Nagel, S., & Wurgler, J. (2007). The effect of dividends on consumption. *Brooking Papers on Economic Activity* (1). doi:10.1353/eca.2007.0010
- BarrantesCáceres, R. (2018). *Teoría de la regulación*. Perú: Pontificia Universidad de Perú. Obtenido de <https://files.pucp.education>
- Blanco Rosales, H. (2020). Treinta años de la empresa estatal en Cuba: recuento y reflexiones sobre su transformación. *Economía y Desarrollo*, 164(2). Obtenido de <http://econdesarrollo.uh.cu>
- Carranza Valdés, J., Gutiérrez Urdaneta, L., & Monreal González, P. (1995). *Cuba, la reestructuración de la economía. Una propuesta para el debate*. La Habana: Ciencias Sociales.
- Carranza Valdés, J., Gutiérrez Urdaneta, L., & Monreal González, P. (1997). La pequeña y mediana empresa en Cuba. Aportes para un debate actual. *Problemas del desarrollo*, 28(111), 149-178.
- Carranza Valdés, J., Monreal González, P., & Gutiérrez Urdaneta, L. (enero-marzo de 1995). Cuba, reestructuración económica, socialismo y mercado. *Temas* (1), 27-35.
- China Institute. (2018). *State-owned enterprises in the Chinese economy today: Role, Reform, and Evolution*. University of Alberta. Obtenido de <https://www.ualberta.ca>
- Cobo, N. (19 de marzo de 2019). *Empresas y empresarios en Cuba: "E puor...?"*. Obtenido de Horizonte cubano: <https://horizontecubano.law.columbia.edu>>...Empresas y en empresarios en Cuba (Parte I)
- Consejo de Ministros. (agosto de 2012). De la Creación, Estructura, Organización y Funcionamiento de las Juntas de Gobierno. *Decreto no.302/12. De la creación, estructura, organización y funcionamiento de las juntas de gobierno*. La Habana, Cuba.
- De la Torre, A., & Ize, A. (2014). *La unificación del tipo de cambio: el caso cubano*. Brookings. Obtenido de <http://www.brookings.edu/about/projects/latin-america>
- Díaz Fernández, I. (2017). La autonomía en las empresas estatales. *COFIN*, 12(2), 175-192.
- Fredriksson, L. (2-3 de Marzo de 2010). Board composition and nomination - reflections from a practioner. *2nd Meeting of the OECD Global Network on Privatisation and Corporate Governance of State-Owned Enterprises*. Paris. Obtenido de <https://www.regeringen.se/statligaforetag>
- Government Offices of Sweeden. (2020). *State Ownership Policy and principles for state-owned enterprises 2020*. Ministry of Enterprise and Innovation, Estocolmo.
- Gutiérrez Urdaneta, L., Monreal González, P., & Carranza Valdés, J. (octubre-diciembre de 1997). La pequeña y mediana empresa en Cuba. Apuntes para un debate actual. (I. d. Económicas, Ed.) *Problemas del desarrollo*, 28(111), 149-178.

- Hao, Q., & Kotz, D. (marzo de 2019). The Impact of State-Owned Enterprises on China's Economic Growth. *Review of Radical Political Economics*, 1-19. doi:DOI: 10.1177/0486613419857249
- Irigoyen Mulen, I. (14 de febrero de 2022). *El nudo georgiano de la economía cubana*. Obtenido de Cuba y la economía: <https://cubayeconomia.blogspot.com/2022/02/el-nudo-georgiano-de-la-economia-cubana.html>
- Jin, X., Xu, L., Xin, Y., & Adhikari, A. (6 de mayo de 2022). Political governance in China's state-owned enterprises. (S. Y.-s. University, Ed.) *Elsevier*, 1-29. doi:10.1016/j.cjar.2022.100236
- Lenin, V. (1922). *El papel y las funciones de los sindicatos bajo la Nueva Política Económica*. Euskal Herriko Komunistak. Obtenido de <http://www.ehk.eus>
- Lin, Q., Feng, L., Khiewngamdee, C., Li, P., & Ye, X. (2022). Latest Lessons from the Bankruptcy of State-Owned Enterprises (SOEs) in China: An Interpretative Structural Model (ISM) Approach. (Hindaw, Ed.) *Discrete Dynamics in Nature and Society*, 2022(Article ID 1109442), 1-11. doi:10.1155/2022/1109442
- Marx, C. (1973). *El Capital* (Vol. III). La Habana: Instituto Cubano del Libro.
- Merete Knutsen, H. (20 de junio de 2020). Reforming State-Owned Enterprises in a Global Economy: The Case of Vietnam. (P. Macmillan, Ed.) *The Socialist Market Economy in Asia*, 141-166. doi:10.1007/78-981-15-6248-8_5
- Michael C., J., & William H., M. (Octubre de 1976). Teoría de la empresa: comportamiento gerencial, costos de agencia y estructura de propiedad. *Revista de Economía Financiera*, 3(4), 305-360. doi:10.1016/0304-405X(76)90026-X
- Naciones Unidas. (14 de septiembre de 2021). *Las actuales ayudas agrícolas distorsionan los precios y perjudican la naturaleza y la salud*. Obtenido de Noticias ONU: <https://news.un.org/es/story/2021/09>
- OECD. (2011). *Directrices de la OCDE sobre el Gobierno Corporativo de las Empresas Públicas*. OECD. Obtenido de <https://www.oecd.org/daf/corporate-affairs/soe/>
- Ofgem. (marzo de 2013). Prices control explained. Factsheet 117. Reino Unido. Obtenido de <https://ofgem.gov.uk>
- Pacheco-Feria, U., Castellanos-Dorado, R., & Morales Pérez, M. (septiembre-diciembre de 2020). Importancia del enfoque integral de la eficiencia económica para mejorar la toma de decisiones. *Santiago* (153), 143-154. Obtenido de <https://santiago.uo.edu.cu>
- Pang, J., Zhang, X., & Zhou, X. (2020). From classroom to boardroom: the value of academic independent directors in China. (Elsevier, Ed.) *Pacific Basin Finance Journal*, 62(C). doi:10.1016/j.pacfin-2020.101319
- Perloff, J. (2010). *Microeconomía 3a. edición*. La Habana, Cuba: Félix Varela.
- Popov, V. (22 de abril de 2020). A myth of soft budget constraints in socialist economies. *Munich Personal RePEc Archive* (99769), 1-27. Obtenido de <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/99769/>

- Qi, H., & Kotz, D. (2019). The Impact of State-Owned Enterprises on China's Economic Growth. *Review of Radical Political Economics*, 1-19. doi:10.1177/0486613419857249
- República Popular China. (Octubre de Versión 2018). Companies Law of the People's Republic of China. Obtenido de mg.mofcom.gov.cn
- Rodríguez Batista, A., Chía Garzón, J., Arias Martín, H., & Zamora Rodríguez, M. (2022). Cuba y las encuestas nacionales de innovación: la cultura innovadora de las empresas cubanas. *GECONTEC*, 10(2). doi:10.5281/zenodo.6800677
- Rosen, H., Boothe, P., Dahly, B., & Smith, R. (1999). *Public Finance in Canada*. Canada: McGraw-Hill Ryerson Limited.
- Samuelson, P., & Nordhaus, W. (2010). *Economía con aplicaciones a Latinoamérica*. México: McGraw-Hill Interamericana Editores, S.A. de C.V.
- Sociedad Estatal de Participaciones Industriales. (2022). SEPI. Recuperado el 2 de septiembre de 2022, de SEPI: <https://sepi.es/conozca-sepi>
- Temasek. (2022). *Temasek*. Recuperado el 3 de septiembre de 2022, de History of Temasek: <http://temasek.com.sg/en/about>
- Vagliasindi, M. (2008). *The Effectiveness of Boards of Directors of State-Owned Enterprises in Developing Countries*. Washington DC: The World Bank. Obtenido de <http://econ.worldbank>.
- Vega Hernández, A. (2021). El Estado-propietario en Cuba y sus empresas. *Temas* (104-105), 131-138.
- Vilas, C. (1993). *Política y poder en el nuevo orden mundial: una perspectiva desde América Latina*. México: UNAM.
- VIOD. (2018). *Vietnam Institute of Directors*. Recuperado el 3 de septiembre de 2022, de VIOD: <https://viod.vn/en/>
- Wilson, R. (23 de diciembre de 2020). Capital an ideology: interview with Thomas Piketty. *Social Europe*. Recuperado el 3 de septiembre de 2022, de <https://socialeurope.eu>

CONFLICTO DE INTERESES

Los autores declaran originalidad de la presente investigación y ausencia de conflicto de intereses en este artículo; por lo que se exime a la revista *Ekotemas* de cualquier reclamación al respecto.

CONTRIBUCIÓN AUTORAL

LUIS GUTIÉRREZ URDANETA: Revisión de bibliografía, participación en diagnóstico y preparación de recomendaciones.

JULIO CARRANZA VALDÉS: Revisión de bibliografía, participación en diagnóstico y preparación de recomendaciones.