

RESUMEN EJECUTIVO

En la última década, la importancia de las empresas estatales se ha duplicado entre las mayores empresas del mundo: con un valor de USD 45 billones, sus activos ahora representan un 20% del total. Hay empresas estatales en prácticamente todos los países, y en Alemania, Italia y Rusia, por ejemplo, ascienden a miles. El crecimiento reciente de estas empresas en el ámbito mundial se debe principalmente al auge de la economía de China —donde las empresas estatales conservan su papel protagónico— y de otras economías de mercados emergentes. Por lo general, las empresas estatales proporcionan servicios básicos, como agua potable y transporte para la población, y la electricidad necesaria para las actividades cotidianas. Las empresas estatales como los bancos públicos también son importantes fuentes de préstamos para familias, agricultores y pequeñas empresas, particularmente en los mercados emergentes.

Pero el carácter mixto de las empresas estatales, que no son públicas pero tampoco privadas —así como su diversidad en cuanto a tamaño, sector económico y grado de responsabilidad del gobierno—, significa que a menudo no sean tenidas en cuenta, y que muchos gobiernos no estén al tanto de todas las empresas estatales que están bajo su propiedad o control. Pero a veces las empresas estatales presentan problemas graves que pueden contribuir a desaceleraciones o recesiones económicas, o que hagan necesarios cuantiosos rescates por parte del gobierno (entre los países del Grupo de los Veinte, Brasil y Sudáfrica son ejemplos recientes). Por lo tanto, los gobiernos han de plantearse las siguientes preguntas: ¿Es cada empresa estatal el mecanismo óptimo para proporcionar bienes y servicios? Si lo es, ¿cómo se puede garantizar que el valor que aportan las empresas estatales compense el dinero de los contribuyentes? ¿Y qué políticas cabe adoptar para que las empresas estatales compitan en igualdad de condiciones con las empresas privadas?

Las empresas estatales tienen, en términos generales, un desempeño débil. A partir de una muestra de aproximadamente 1 millón de empresas en 109 países, en este capítulo se llega a la conclusión de que las empresas estatales son, en promedio, un tercio menos productivas que las privadas. La menor productividad puede entorpecer el crecimiento económico dado que las principales empresas estatales suministran insumos esenciales al resto de la economía (por ejemplo, energía). Las empresas estatales son cruciales a la hora de proporcionar servicios básicos a los ciudadanos en las economías avanzadas, pero no cumplen su cometido cabalmente en muchos países en desarrollo, donde más de 2.000 personas aún no tienen acceso a agua potable y más de 800 millones carecen de un suministro fiable de electricidad. Esto por lo general se debe a que las empresas estatales no pueden cobrar precios suficientes para cubrir sus costos y pagar por la expansión de la infraestructura necesaria. Además, muchas de estas empresas sufren las consecuencias de la corrupción —como destino y fuente de sobornos— a escala tanto nacional como internacional. En los países cuyos índices de percepción de corrupción son más bajos, la productividad de las empresas estatales es tres veces mayor que en los países en los que la corrupción se considera grave.

Esta situación se debe a que en muchos países los gobiernos no han podido establecer incentivos adecuados ni promover una mayor transparencia y rendición de cuentas. Las exigencias de los gobiernos a las empresas estatales (es decir, los mandatos) no suelen estar claramente especificadas, y sus costos no suelen estar calculados ni debidamente financiados. Además, las empresas estatales a menudo han sido utilizadas para promover el empleo y apoyar el crecimiento del crédito sin tener en cuenta los costos. En los países en desarrollo con niveles altos de deuda pública, las tenencias de deuda pública de los bancos públicos son mayores que las de sus homólogos privados. Por otro lado, los funcionarios públicos o los políticos elegidos pueden valerse de las empresas públicas para obviar el presupuesto del gobierno o para favorecer a partidos políticos con contratos, crédito barato o empleos.

El respaldo del gobierno a las empresas estatales también puede dar lugar a que estas gocen de ventajas competitivas injustas frente a las empresas privadas. En los mercados internos esta inquietud ha estado presente desde hace mucho tiempo, pero más recientemente —con la internacionalización de las

empresas estatales y dado su gran tamaño— el tema ha tenido repercusiones transfronterizas. Internamente, algunos países cuentan con marcos que procuran promover una competencia leal entre las empresas estatales y las privadas (por ejemplo, en Australia y la Unión Europea). Pero a escala mundial no existe un marco común.

Cómo sacar máximo provecho de las empresas estatales

Un principio básico es el de no desperdiciar recursos públicos. Si bien las empresas estatales existen por muchas razones —incluidas circunstancias históricas y políticas—, es importante examinar periódicamente si la justificación de la existencia de cada empresa estatal y el alcance de su actividad siguen siendo válidos, y si el valor aportado por las empresas estatales compensa el dinero de los contribuyentes.

Por ejemplo, la justificación es menos sólida en el caso de las empresas estatales que operan en sectores competitivos, en los que las empresas privadas tienden a proporcionar bienes y servicios de forma más eficiente. La privatización de estas grandes empresas puede aportar ventajas si ya existen condiciones institucionales previas que garanticen la integridad de la venta y la regulación adecuada de la entidad privatizada.

Los marcos eficaces para las empresas estatales (muchos aspectos de las prácticas recomendadas ya han sido adoptados en los países nórdicos y en Nueva Zelanda, por ejemplo) incluyen lo siguiente:

- *Plena integración de las empresas estatales en las cuentas fiscales:* Esto permite a los gobiernos y al público evaluar mejor el efecto de las operaciones de las empresas estatales.
- *Incentivos adecuados:* Las empresas estatales deben estar en condiciones de fijar precios que reflejen los costos y deben ser compensadas por el cumplimiento de sus mandatos (por ejemplo, suministro universal de electricidad o agua). Organismos reguladores independientes pueden conjugar los intereses de los diferentes sectores (consumidores, empresas y gobierno).
- *Supervisión financiera y gestión de gobierno:* Un primer paso consiste en recopilar información sobre todas las empresas estatales y adjudicarles mandatos claros. La mayoría de los países pueden mejorar la supervisión y la gestión de gobierno empresarial.
- *Transparencia en cuanto al desempeño de las empresas estatales y su relación con los gobiernos:* Puede ser útil la elaboración de un informe anual en el que se analice el desempeño colectivo e individual de las empresas estatales (como en Brasil, India y Suecia).

Los gobiernos deben garantizar la competencia leal entre las empresas estatales y privadas a escala nacional e internacional, a fin de fomentar el crecimiento económico y mejorar el uso de los recursos públicos. Muchos países pueden tomar más medidas para igualar las condiciones, generando ventajas directas para sus propias economías. A escala mundial, un posible avance sería acordar principios que guíen el comportamiento de las empresas estatales internacionales (por ejemplo, transparencia en cuanto a los mandatos y el apoyo de los gobiernos) y las respuestas de los países receptores (concretamente, garantizar que las empresas estatales no se vean discriminadas por respetar los principios). Estos principios generarían confianza mutua.

Las empresas estatales pueden contribuir al cumplimiento de la agenda mundial combatiendo la corrupción, promoviendo políticas ecológicas y facilitando el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Para alcanzar estos objetivos, muchos países necesitan reforzar la selección y la supervisión de las empresas estatales.