

Informe de El Comercio-IPE

¿Empresas públicas o privadas?

Registros • Estatales muestran dificultades para mantener resultados positivos • La provisión de agua y el rubro de hidrocarburos son ejemplos.

— INSTITUTO PERUANO DE ECONOMÍA (IPE) —

Las declaraciones del ministro de Justicia, Vicente Zeballos, sobre la posibilidad de tener una aerolínea pública despertaron más de una crítica. Más allá de la opinión personal del ministro, cabe repasar lo que dice la evidencia empírica sobre la eficiencia de las empresas públicas

en el ámbito mundial y en América Latina.

—Petróleo público—

Uno de los sectores con mayor presencia de empresas públicas es el de hidrocarburos. En el mundo, se calcula que las compañías estatales son propietarias del 73% de las reservas mundiales y explican el 61% de la producción. Sin embargo, apesar de su predominancia, las empresas pú-

blicas petroleras muestran peores indicadores de desempeño. Por ejemplo, en el estudio realizado por Christian Wolf, de la Universidad de Cambridge, en el que analizó casi 90 empresas entre 1987 y 2006, se indica que las empresas petroleras estatales de países que no pertenecen a la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) muestran una menor productividad en compa-

ración con sus pares privados. El estudio señala que una empresa pública promedio emplea 71% más personal pero produce 18% menos que una empresa privada con el mismo nivel de activos.

El caso de Petrobras (Brasil) es uno de los más ilustrativos sobre las dificultades que enfrentan las empresas públicas para mantener resultados positivos. A fines del 2009, con la cotización del petróleo en US\$74 por barril, el valor de la acción de la empresa estatal cerró en US\$47. Entanto, a inicios del 2016, con la caída del precio del petróleo a US\$30 por barril, y, sobre todo, luego de la implicación de la empresa en el Caso Lava Jato, las acciones de Petrobras se cotizaron en menos de US\$4. Con ello, la acción de Petrobras se devaluó más de 90% entre fines del 2008 e inicios del 2016. Por su lado, en el mismo período, el índice de las 120 empresas más importantes de petróleo elaborado por S&P cayó 24%.

—Estado minero—

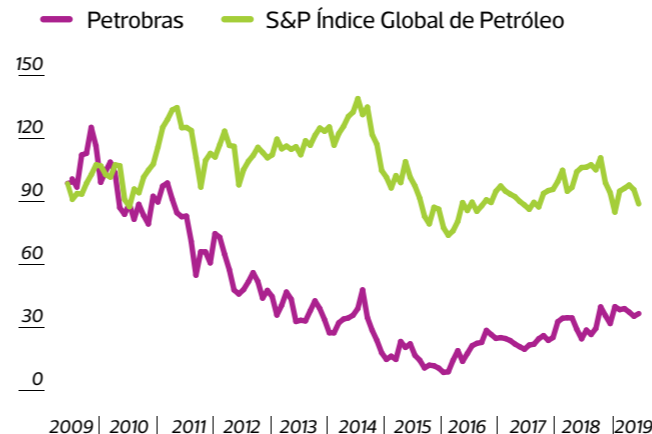
En el sector minero, la presencia de empresas estatales

les ha ido en ascenso en los últimos años. Según una investigación del Banco Mundial, esta tendencia obedece, principalmente, al crecimiento de empresas públicas chinas en el sector. Sin embargo, el Banco Mundial indica que el control del gobierno chino sobre estas empresas viene disminuyendo pues la mayoría de decisiones del día a día y estrategias recaen en las mismas empresas debido a las exigencias del mercado.

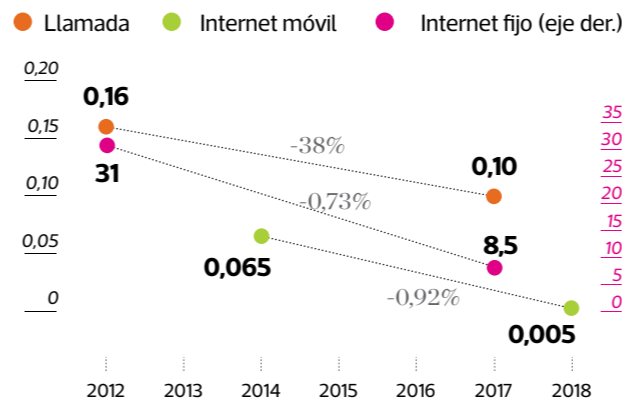
En este nuevo panorama, la evidencia empírica sobre las diferencias de eficiencia entre empresas públicas y privadas es variada y no es tan extensa como en el sector hidrocarburos. En cualquier caso, las investigaciones sugieren que la gobernanza de la empresa es crucial. Por ejemplo, Codelco (Chile), uno de los casos de éxito de empresas públicas más citados en la región, estableció profundos cambios en el gobierno corporativo de la empresa hace casi una década al implementar una selección más técnica y menos política de su directorio.



Cotización de Petrobras vs. S&P Índice Global de Petróleo



Cambio en el nivel de la tarifa promedio según servicio, 2012-2018



Fuentes: S&P, Nasdaq / Osipitel

“Una empresa pública promedio de hidrocarburos emplea 71% más personal, pero produce 18% menos que una privada con el mismo nivel de activos”.

—¿Agua pública o privada?—

En el caso de la provisión de servicios públicos de este sector, la evidencia acerca de la mayor eficiencia del sector privado sobre el público es mixta. Sin embargo, según un estudio del Banco Mundial, la mayoría de las empresas públicas de agua en América Latina presenta malos

resultados debido, al menos en parte, a la falta de independencia en el gobierno corporativo y de políticas financieras adecuadas. El Perú, con EPS controladas en su gran mayoría por el gobierno local, no es la excepción.

Frente a dicho panorama, un estudio a cargo de investigadores de las universidades de San Andrés, Berkeley y Torcuato Di Tella encontró que la privatización del proveedor estatal de agua y saneamiento de la ciudad de Buenos Aires a inicios de la década de 1990 generó significativos impactos positivos. Según dicho estudio, las conexiones de agua y desagüe aumentaron en más de 20%, mientras que las tarifas se redujeron en similar proporción. Más importante aún, lo anterior significó una reducción de la mortalidad infantil de 8%, que llegó a 26% entre las zonas más pobres.

—Sector telecomunicaciones—

Existe un consenso acerca de la mayor eficiencia del sector privado en la provisión de servicios de telecomunicaciones. Un estudio del Ban-

co Mundial que evaluó a 160 países durante 1981-1998 agrega que la promoción de la competencia es un requisito indispensable para alcanzar impactos significativos. Al respecto, la confluencia de la privatización y la competencia habrían explicado, en buena parte, la fuerte y rápida expansión de la disponibilidad de telefonía fija y móvil.

En el caso peruano, si bien la privatización del sector se dio en 1994, la apertura efectiva del mercado se dio recién a mediados de la década del 2000. Así, a partir de la promoción de la competencia, en el Perú se ha registrado una fuerte disminución de tarifas de los servicios de telecomunicaciones. Por ejemplo, la tarifa promedio por minuto móvil se redujo en 38% desde S/0,16 en diciembre del 2012 a S/0,10 en junio del 2016, mientras que la tarifa implícita por Megabyte se ha reducido en 92% durante los últimos cinco años, al pasar de S/0,060 en marzo del 2014 hasta S/0,005 en junio del 2018.

—Otros servicios—

En el caso del sistema finan-

ciario, la evidencia muestra resultados diversos sobre los efectos de los bancos estatales en la economía. Un estudio de la Universidad de Harvard señala que la presencia de bancos estatales es mayor en países de ingresos bajos y sistemas financieros poco desarrollados. Asimismo, se relaciona con gobiernos intervencionistas y menos eficientes que se caracterizan por un menor cumplimiento tributario o mayor corrupción. La Universidad de Northwestern, por su lado, señala que los bancos estatales otorgan una tasa de crédito de 44 puntos básicos menos que los bancos privados, pero el comportamiento crediticio de los bancos estatales depende del partido político del gobierno de turno y su relación con las empresas por la posibilidad de favorecerlos con una tasa menor. En ese sentido, el uso político de las empresas estatales resulta un riesgo constante ante instituciones débiles. En el Perú, las experiencias negativas de Agrobanco o el Banco de Materiales, entre otros, refuerzan el punto. —