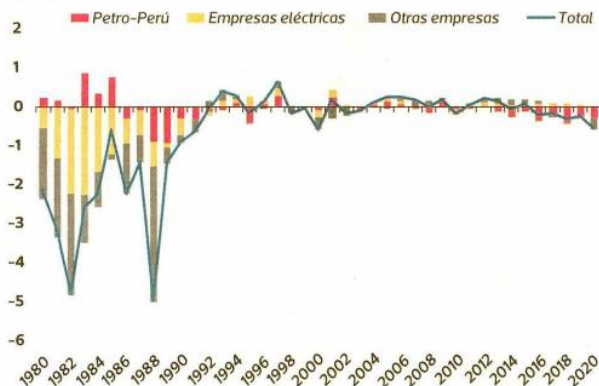


## La situación en empresas públicas peruanas

### Resultado económico de las empresas públicas (1980-2020)

(% del PBI)



Fuentes: BCRP/Sunass

### Margen operativo promedio y agua no facturada según tipo de EPS, 2018



\*Número de EPS entre paréntesis.



# Los resultados del Estado empresario

**Análisis** • Empresas estatales no financieras han acumulado pérdidas de 1,5% del PBI solo en los últimos años  
 • Estas enfrentan dos retos: fortalecer su gobierno corporativo y conseguir capitales privados para inversiones.

INSTITUTO PERUANO DE ECONOMÍA (IPE)

Las propuestas de nacionalización de empresas durante la campaña electoral, así como el dictamen de la Comisión de Economía del Congreso para permitir la competencia del Banco de la Nación (BN) con los bancos comerciales, han puesto en debate la pertinencia de que el Estado se embarque en actividades empresariales. ¿Cuál ha sido el desempeño reciente de las empresas públicas?

—**Las empresas públicas**— El principio de subsidiariedad, definido en la Constitución, establece que el sector público solo puede involucrarse en determinada actividad empresarial cuando la iniciativa privada no está en condiciones de hacerlo.

El BN es un ejemplo de empresa estatal que, hasta ahora, cumple adecuadamente con este principio. Esta entidad provee servicios financieros en aquellas áreas del país que las entidades financieras comerciales no cubren, como las zonas de frontera y el Vraem.

Además, cumple un rol importante como canal de entrega de las transferencias monetarias a los beneficiarios de programas sociales como Juntos y Pensión 65.

La ventaja del principio de subsidiariedad es que permite que el Estado se concentre en aquellas funciones que principalmente le competen, como la protección de derechos y garantizar el acceso a servicios públicos.

Adicionalmente, el rol subsidiario impide que los empresarios y las empresas públicas compitan por atender una misma población. El sector privado y el Estado no están en igualdad de condiciones, dado que este último tiene acceso a recursos públicos y posibilidad de financiamiento a menor costo, y que puede dictar regulación a su favor. En este sentido, el dictamen del Congreso que permite la competencia del BN con los bancos comerciales podría afectar la iniciativa privada y arriesgar recursos públicos sin cumplir con sus objetivos.

—**Su desempeño**—

Es conocido el pésimo desempeño de las empresas públi-

cas durante los años ochenta, pero en los últimos años sus resultados tampoco han sido positivos. Si bien hay algunas que han tenido ganancias, la mayoría ha enfrentado importantes pérdidas en años recientes.

En particular, destaca el caso de Petro-Perú, que acumuló pérdidas por más de S/13 mil millones entre el 2011 y el 2020. Además, de acuerdo con Carlos Paredes, expresidente de la institución, la modernización de la refinería de Talara implica pérdidas cercanas a US\$1.650 millones.

Las empresas prestadoras de servicios de saneamiento (EPS) son otro ejemplo de empresas públicas con pérdidas económicas recientes. En el 2018, las EPS grandes, medianas y pequeñas tuvieron un margen de operación negativo, de hasta 13%. Este problema estaría asociado principalmente con una limitada capacidad de facturación. En promedio, las EPS en el Perú no facturan el 35% del agua que producen, porcentaje que llega a más de 48% en el caso de las más pequeñas.

Muchas de estas instituciones no cuentan con mecanis-

**“Las empresas públicas se caracterizan por contar con una baja capacidad de inversión que les impide mejorar la provisión de servicios”.**

mos internos que aseguren una adecuada gestión y manejo de recursos. De acuerdo con Paredes, ello genera problemas de corrupción y falta de transparencia que afectan el desempeño económico. Entre 1984 y 1989, las empresas estatales perdieron un acumulado de casi 13% del PBI. Entre el 2016 y 2020, el acumulado de pérdidas ascendió a 1,5% del PBI (S/10,6 mil millones).

Además, en comparación con las empresas privadas, las empresas públicas se caracterizan por contar con una baja capacidad de inversión que les impide mejorar la provisión de servicios. En los últimos 15 años, por ejemplo, la

Empresa Nacional de Puertos (Enapu) invirtió aproximadamente US\$168 millones en los puertos que administra. En contraste, en ocho puertos concesionados, el sector privado ha invertido más de nueve veces ese monto, incluso en un período más corto.

—**Estrategias a futuro**—

En ausencia de privatizaciones, las empresas estatales enfrentan dos retos consecutivos: fortalecer su gobierno corporativo, con ello, hacerse atractivas para abrirse a capitales privados que les permitan realizar inversiones sostenibles de largo plazo.

De acuerdo con Luis Miguel Castilla, exministro de Economía, la mejor manera para fortalecer la institucionalidad de las empresas estatales, incentivar su eficiencia y propiciar la entrada de capital privado es desvincularlas, tras una evaluación diligente, de los sistemas administrativos del Estado (por ejemplo, la Ley de Contrataciones del Estado y los límites al endeudamiento público). Estos estarían restringiendo la flexibilidad en la gestión que es necesaria para que estas entidades actúen

realmente como empresas y no como entidades públicas. “El manejo de los recursos humanos también debería ser parecido al del sector privado. Por ejemplo, se tendría que eliminar esquemas que permitan la estabilidad laboral absoluta, que imposibilita crear los incentivos adecuados para el cumplimiento de metas con eficiencia y efectividad”, señala Castilla.

Esta recomendación se enmarca en algunos esfuerzos realizados por el Ejecutivo en los últimos años. En particular, el Decreto Supremo 214-2019-EF establece que si el sector privado tiene, por lo menos, 30% de las acciones de una empresa estatal, esta se exceptúa de un conjunto de sistemas administrativos del sector público.

Luego del proceso de privatización de empresas estatales durante los años noventa, mediante el cual se transfirieron más de 200 empresas al sector privado, las restantes no responden a un plan estratégico. Antes de crear más empresas públicas, es fundamental gestionar adecuadamente y abrir a capitales privados las que ya existen.