

### 3. EL ROL DE LAS EMPRESAS DEL ESTADO EN EL DESARROLLO INDUSTRIAL

Manuel F. Montes

#### **La significación de las empresas estatales**

Las empresas del Estado han sido desde siempre elementos básicos de las economías capitalistas. La idea de que su presencia o su posición dominante constituya una aberración puede ser presentada como otro ejemplo de la brecha que separa al pensamiento económico de los hechos históricos. Una brecha que responde a la intención de suavizar el camino para la implantación de políticas orientadas a favorecer los intereses del gran capital privado.

En China, las empresas de propiedad estatal juegan un papel importante en el proceso de transformación y modernización de la economía nacional. Cuando los miembros del gobernante Partido Comunista pasaron a ocupar nuevas y más importantes responsabilidades en la gestión de las finanzas y los bienes de las empresas de producción se produjo una señal muy significativa de que el gigante asiático se orientaba a un cambio decisivo en el proceso de construcción de una “economía socialista con características chinas”.

A una escala internacional más amplia, y atendiendo a las particularidades de las economías capitalistas, las empresas estatales han sido desde su origen piezas vitales en el desarrollo nacional, sobre todo en las primeras fases del crecimiento (Musacchio y Flores-Macias, 2009: 1).

La intervención del Estado en la actividad económica era visible en todas partes antes de la Primera Guerra Mundial, en lugares tan variados como la Gran Bretaña victoriana, el Brasil republicano y la Alemania de Bismarck. En distintos países y en diversas industrias los gobiernos han tratado de ofrecer incentivos a los inversores cautelosos, a los efectos de asegurar la inversión en áreas tan disímiles como el sector financiero, los ferrocarriles y obras de infraestructura, pero el peso del Estado fue aumentando de forma gradual y sostenida. Mientras que alrededor de 1840 aproximadamente el 80% de las vías de ferrocarril en todo el mundo estaban en manos privadas, hacia 1910 los gobiernos habían pasado a controlar casi el 60% de una red mucho más extensa y más compleja.

La propiedad estatal de los servicios públicos aumentó rápidamente en Europa continental en las primeras décadas del siglo XX. Un profesor de historia económica de la Universidad de Manchester (Millward, 2008) ha demostrado con datos empíricos que, en el siglo XIX, los gobiernos municipales y nacionales de Europa Occidental ya eran propietarios de las empresas de servicios públicos incluso antes del surgimiento de los partidos socialistas. De hecho, antes de la Gran Depresión, la mayoría de los gobiernos de Europa continental gestionaban empresas de gran porte y ya tenían una amplia participación en el capital constituyente de grandes bancos comerciales.

A diferencia de algunas situaciones más propias de la presente crisis mundial, antes de la Primera Guerra Mundial los subsidios otorgados por el gobierno en la forma de garantías estatales para los inversores no eran incompatibles con la globalización. Las garantías del gobierno o el apoyo financiero del Estado a las empresas en problemas, antes de 1930, no fueron responsables de la desaceleración de la globalización a principios del siglo XX. Lo que derrumbó a la economía globalizada en las décadas de 1920 y 1930 fue, en primer lugar, la interrupción de los flujos de capital internacional causada por la primera gran guerra y, posteriormente, la ola de subidas de las barreras comerciales como represalia después de que Estados Unidos aprobara la ley arancelaria conocida como la Smoot-Hawley Tariff Act en el año 1930.

El reciente debate sobre las empresas públicas —desarrollado originalmente a partir de la aserción de que las empresas privadas son la norma y las empresas estatales la excepción— ha generado nuevas instancias de discusión sobre las condiciones en las que su existencia estaría justificada. Desde la perspectiva de muchos investigadores y gestores políticos, las empresas estatales siguen siendo percibidas como bloqueos al progreso y como barreras a una mayor eficiencia, más crecimiento y más inversión en la economía capitalista mundial. En consecuencia, es natural que en función de ese marco analítico se propongan viejas o nuevas ideas sobre cómo disminuir la importancia económica de las empresas de propiedad estatal (a través de la privatización, por ejemplo) o sobre cómo lograr que sus operaciones se adapten a las normas y las prácticas del sector privado.

Otra componente del debate contemporáneo está centrado en cómo la gestión de las empresas estatales podrían ser capaces de alcanzar los estándares de gobierno corporativo, de flexibilidad y de resiliencia que hipotéticamente son intrínsecos del sector privado. Aquí es donde surgen los problemas, por ejemplo en torno al concepto de “restricción presupuestaria blanda” propuesto por el economista húngaro Janos Kornai (1986) para analizar la realidad de las economías socialistas. Resulta que la restricción presupuestaria blanda también existe en las economías capitalistas en relación a empresas de propiedad privada, en particular en “industrias generadoras de muchos puestos de trabajo o políticamente sensibles, como las fábricas de armamento o los hospitales”, que han sido rescatadas

o apoyadas de forma sostenida por “gobiernos declaradamente favorables al libre mercado” (Chang, 2007:16).

Estas discusiones se producen en paralelo a la consideración de la importante cuestión del papel asumido por las empresas públicas en el desarrollo y en la diversificación económica: los temas que conforman el eje central de este capítulo. El mal funcionamiento de los mercados privados en tiempos “normales” requiere la regulación del gobierno, pero es más importante tener presente que —en particular en los países del Sur, pero no sólo en ellos— no se puede confiar en las empresas privadas como único canal de la inversión y como vía de resguardo contra los riesgos asociados a la expansión de las actividades económicas (Memis y Montes, 2008). El liderazgo del gobierno en el proceso de desarrollo, en particular mediante el despliegue de las empresas estatales, es indispensable. Sin embargo, algunas discusiones y propuestas internacionales recientes pueden ser leídas como una creciente amenaza para la preservación y la expansión de las empresas del Estado de los países del Sur. Debido al papel fundamental que las empresas de propiedad estatal desempeñan en el desarrollo, también es importante profundizar en el conocimiento sobre la evolución de los sistemas internacionales orientados a reducir la significación de las empresas públicas en los países del Sur.

### **Las empresas estatales y el desarrollo**

Es posible identificar tres factores fundamentales que evidencian la contribución que las empresas estatales han demostrado haber realizado a los procesos de desarrollo y su potencialidad futura:

1. La escala de capital requerido a largo plazo para potenciar nuevas actividades económicas, muchas de los cuales constituyen las bases esenciales para otras actividades, haciendo imprescindible el compromiso y/o liderazgo del Estado.
2. La magnitud del riesgo de ciertos nuevos emprendimientos es demasiado alto como para ser asumido por entidades privadas, ya sea por razones tecnológicas o por la ausencia de actividades económicas complementarias de significación crítica.
3. La apropiación privada de los beneficios de algunas nuevas actividades económicas impide la extensión del acceso a otros componentes del sector privado, e implica mayores costos que si la responsabilidad esencial fuera asumida por una empresa del Estado con exigencias de retorno económico más bajas y con un horizonte de inversión a más largo plazo.

Estas tres razones pueden ser interpretadas como aspectos de una misma realidad en los países del Sur. En muchos lugares el sector privado está poco desarrollado y los mercados de capitales privados son demasiado pequeños. La capacidad tecnológica nacional y las habilidades están en un nivel que no es comparable al exhibido por las economías del Norte. En las páginas siguientes, voy a analizar la importancia de las tres razones con mayor nivel de detalle.

En la práctica, las sociedades y sus gobiernos deben lidiar con múltiples limitaciones haciendo uso de las diferentes capacidades existentes en cada lugar y en determinados momentos de su evolución económica. La mayoría de las empresas públicas no surgen como resultado de una ambiciosa planificación económica, sino como forma de resolución de problemas concretos y/o como un producto de la cambiante política interna de cada país. Pero el potencial de las empresas del Estado se ve limitado por la carencia de recursos, los bloqueos políticos y la carencia de capacidades para la gestión. Algunos Estados nacionales presentan una conformación institucional demasiado fragmentada (en el marco de tensiones federalistas, por ejemplo) o políticamente inestable como para poder habilitar la creación y la expansión de empresas de propiedad estatal viables. También hay situaciones en las que se aprecia la existencia de islas conformadas por las elites del capital privado doméstico, lo suficientemente grandes como para posibilitar el acceso a la financiación externa, permitiendo así que el sector privado asuma un rol más activo en el lanzamiento de nuevas actividades económicas. Una situación de este tipo es la que posibilitó la expansión de la red ferroviaria en el oeste de los Estados Unidos. La construcción del ferrocarril occidental se caracterizó por el fraude generalizado (incluyendo la estafa a los inversores por parte de los llamados *robber barons*<sup>1</sup>), el subsecuente colapso del sistema financiero nacional, y el apoyo del Estado para la enajenación privada de la tierra en los estados del oeste.

En los países del Sur, la ausencia de grandes fondos de capital a menudo impide la expansión de la infraestructura moderna y de los sistemas de energía. Las empresas estatales tienen la capacidad de aportar los requerimientos de capital necesarios para proyectos que no sean rentables a menos que se desarrollen a gran escala. De esta manera, es fácil visibilizar la presencia del Estado en la creación y ampliación del transporte ferroviarios, las carreteras, las redes eléctricas, las redes de agua y saneamiento, y los sistemas de riego. Incluso aerolíneas, como la exitosa Singapore Airlines, pueden ser citadas como un buen ejemplo de la inversión estatal. Asimismo, la extensión de la infraestructura moderna apoya el surgimiento de nuevas actividades económicas en el sector privado. En ocasiones, los requisitos de capital no parecerían ser muy grandes —para los estándares de los países industrializados—, pero en los países del Sur son muchas veces prácticamente inalcanzables.

Debido a la rentabilidad de los proyectos a gran escala, éstos a menudo tardan décadas en hacerse realidad y necesitan financiamiento a largo plazo. La participación del Estado en la banca nacional e internacional de desarrollo es necesaria para proporcionar financiamiento para grandes proyectos de este tipo.

---

1 El término *robber barons* (barones ladrones) está referido a un grupo de empresarios estadounidenses del siglo XIX que se aprovecharon de ventajas no siempre lícitas en el entorno económico de la época, amasando inmensas fortunas. Entre los más famosos se incluye a Andrew Carnegie (siderurgia), J.P. Morgan (finanzas), John D. Rockefeller (petróleo) y Cornelius Vanderbilt (ferrocarriles).

La segunda limitación importante que las empresas públicas pueden enfrentar en su desarrollo es la barrera tecnológica. Los países del Sur requieren la construcción de sistemas educativos (incluidas las universidades estatales), institutos de investigación y de empresas públicas a través de los cuales la tecnología puede ser desarrollada o adaptada a las necesidades domésticas, incluyendo su utilización por parte del sector privado. Muchas y muy famosas empresas con vínculos gubernamentales cumplen un rol fundamental en las industrias aeroespacial y de defensa de las sociedades industrializadas. En los países del Sur el desafío es mucho mayor, ya que necesitan ponerse al día para aumentar las capacidades nacionales en la introducción y adaptación de tecnología y la promoción de técnicas más apropiadas a la dotación de recursos de cada país. Las restricciones de la Organización Mundial del Comercio (OMC) con frecuencia obligan a los países del Sur a desarrollar y adaptar tecnología primero en las empresas estatales para recién luego posibilitar la transferencia a las empresas nacionales del sector privado y poder así preservar la competitividad nacional en la economía global.

La tercera restricción que las empresas estatales están en buena posición para abordar está referida al intercambio de ciertos productos y procesos entre las empresas públicas y el sector privado, particularmente en el contexto de las llamadas “economías de alcance” (*economies of scope*). Las empresas del Estado pueden desarrollar y ofrecer productos y servicios a diversos sectores económicos (de gestión estatal o privada) a un costo razonable. El ejemplo de SEMATECH (Semiconductor Manufacturing Technology), una empresa pública creada en los Estados Unidos para hacer frente a la pérdida de competitividad en la industria de semiconductores ofrece un buen ejemplo de este tipo de prácticas. SEMATECH permitió a un grupo de operadores privados poder compartir patentes para facilitar el desarrollo de productos entre todas las empresas vinculadas a la empresa estatal. En la experiencia de desarrollo del Japón, las empresas de comercio externo del Estado también sirvieron a un grupo de empresas de fabricación facilitando la búsqueda de mercados de exportación, el diseño de productos, el financiamiento y la venta de bienes y servicios a otros países. En los países del Sur, ya se cuenta con bastante experiencia en el intercambio de tecnología en el sector agrícola, pero este avance está ahora amenazado por la competencia con grandes empresas multinacionales dedicadas a la innovación tecnológica en el sector agrario y que se benefician de la protección otorgada a la propiedad intelectual por la OMC y los tratados internacionales de liberalización comercial y protección de inversiones.

### **Las crecientes amenazas internacionales a las empresas estatales**

Después de la Segunda Guerra Mundial, gran parte de la reputación de las empresas estatales se produjo cuando las economías nacionales estaban fuertemente protegidas. Debido a la fuerte separación entre los mercados externos e internos en el período anterior, la cuestión de las restricciones impuestas desde el exterior a las operaciones de las empresas públicas no era significativa. Con la mayor integración de los países del Sur a los mercados externos ha aumentado el nivel

de amenaza, ya que deben dar cumplimiento a obligaciones internacionales que restringen severamente la capacidad de los gobiernos para utilizar las empresas estatales como motores del desarrollo industrial.

En la edición del 6 de octubre de 2012, un artículo editorial de *The Economist* pintó un panorama de la tendencia internacional de manera sucinta y explícita. Bajo el título “Las empresas de propiedad estatal: la presión del Estado sobre la economía se hace más fuerte”, el editorialista se pregunta si podría la presión extranjera persuadir a los nuevos dirigentes a cambiar de rumbo. El artículo está centrado en cambios en curso en China, y tras poner de relieve las ventajas que muchas empresas estatales de ese país tienen para competir con las empresas privadas y las empresas extranjeras, el editorial cita un estudio del FMI que sugiere que la eliminación de ventajas a estas empresas podría ser una buena noticia para los ciudadanos chinos, al aumentar los ingresos por persona por diez en el largo plazo.

La nota editorial de *The Economist* es sólo un ejemplo de la profusa utilización de consideraciones supuestamente bien fundamentadas por la teoría y por la evidencia empírica para intentar convencer a los países del Sur para que acepten nuevos compromisos que restringirían aun más la potencialidad de las empresas públicas. En síntesis, una vez más se intenta convencer a los países del Sur que las empresas del Estado atentan contra su propio desarrollo. El argumento se basa en una narrativa muy simple: la competencia mueve a las empresas a ser más eficientes y ser más innovadoras, y las empresas estatales constituyen un tipo de organización empresarial que por su naturaleza tienden a quedar relativamente aisladas de la competencia en el mercado.

Entre 1996 y 2004, los países industrializados intentaron que se aprobara un nuevo acuerdo de competencia global en la OMC “para permitir a las empresas extranjeras y a sus productos y servicios poder competir por igual con las empresas locales, a través de la eliminación de las preferencias arancelarias y los subsidios a las empresas locales” (Khor, 2008: 58). Mientras que la ofensiva del Norte fracasó en la OMC, el gobierno de Estados Unidos ha venido incorporando cláusulas referidas a la “política de competencia” en sus tratados de libre comercio con diversos países del mundo.

En Estados Unidos y otros países avanzados, la política de competencia tiene por objeto restringir los monopolios mediante la prohibición de prácticas comerciales que restringirían la entrada de nuevos operadores al mercado y afectarían los precios. En muchos países del Sur, el sector privado está aún relativamente poco desarrollado, por lo que la aplicación de este mismo criterio implicaría permitir una entrada más libre a las empresas extranjeras en el mercado nacional. Las empresas extranjeras tendrían una enorme ventaja en términos de tamaño, de finanzas y de tecnología y podrían acabar con varios competidores de base doméstica.

En Japón, durante el período de desarrollo, su política de competencia se orientó hacia el fortalecimiento de las capacidades de las empresas nacionales para

producir bienes industriales y aumentar su productividad. En otras palabras, a fortalecer las capacidades de las empresas extranjeras para competir con las empresas extranjeras. Con frecuencia, este enfoque significó obligar a las empresas individuales a compartir tecnología e información entre sí. También, en ciertos casos, implicó promover fusiones más o menos forzadas, para que las empresas japonesas crecieran lo suficientemente como para aprovechar las economías de escala y, posteriormente, competir con sus contrapartes extranjeras. Este tipo de política de competencia sería la más apropiada para los países del Sur.

La presente etapa de la economía globalizada, en la que los mercados nacionales no están muy separados de los mercados extranjeros, aumenta la importancia que los países del Sur deberían otorgar a construir los espacios necesarios para diseñar su propia política de competencia. De lo contrario, la integración en la economía global sería inútil y hasta contraproducente, ya que podría significar la destrucción generalizada de las empresas nacionales. Martin Khor (2008: 59) ha formulado el problema de la siguiente manera:

La legislación y las políticas de competencia, si fueran diseñadas de la manera apropiada, son beneficiosas para el desarrollo de los países del Sur. Sin embargo, cada país debe tener total flexibilidad para elegir el modelo de desarrollo que le sea más adecuado. También se requiere que esa elección pueda cambiar a través del tiempo para adaptarse mejor a condiciones cambiantes. Tener un modelo adecuado es especialmente importante en el contexto de la globalización y de la liberalización, donde las empresas locales ya se enfrentan a una intensa competencia extranjera. En particular, los países del Sur deben tener la flexibilidad de elegir la política de competencia que consideren más adecuada para su nivel de crecimiento y sus objetivos de desarrollo.

Una condición estándar de los TLC negociados por el gobierno estadounidense establece que el país contraparte se comprometa a aprobar una ley de competencia diseñada de forma convergente con la política de competencia del socio principal: Estados Unidos. Las características de las disposiciones sobre competencia incluidas en los TLC ya firmados permiten valorar las restricciones a las operaciones de las empresas públicas que los países industrializados pretenden imponer a los países del Sur.

En el año 2003, Singapur firmó un TLC con Estados Unidos. El acuerdo comercial incluyó un capítulo de competencia, que se ha constituido en el perfecto caso a estudiar por muchas razones. El TLC incorporó las características más importantes del enfoque del gobierno de Estados Unidos en el campo de la política de competencia. A pesar de su reputación como auto-proclamado campeón mundial del libre mercado, la economía de Singapur se sustenta en un conjunto de empresas públicas muy importantes. En el año 2001, el Departamento de Estadísticas de Singapur estimaba que “las empresas vinculadas al gobierno” (sig-

nificando una empresa con un flujo regular de inversión de la compañía *holding* de propiedad estatal) constituían el 12,9% del PIB, mientras que otras empresas públicas (empresas operadas por el gobierno de forma directa), constituían un 8,9%. En su conjunto, el peso combinado del sector público representaba el 21.8% del PIB (Chang, 2007). Las empresas vinculadas al gobierno operan en muchos sectores claves de la economía de Singapur. El grupo empresarial de propiedad enteramente estatal Temasek Holdings controla el 100% de Singapur Power (electricidad y gas) y el 100% de PSA International (puertos), el 67% de Neptune Orient Lines (marina mercante), el 60% de Chartered Semiconductor Manufacturing (semiconductores), el 56% de SingTel (telecomunicaciones), el 55% de SMRT (trenes, autobuses y taxis), el 55% de Singapore Technologies Engineering (ingeniería), y el 51% de SemCorp Industries (ingeniería). También posee una participación mayoritaria en las siguientes empresas: el 32% de SembCorp Marine (construcción naval) y el 28% de DBS (el banco más grande de Singapur) (Chang, 2007).

El capítulo de competencia del TLC entre Singapur y Estados Unidos está estructurado alrededor de tres temas: (1) las prácticas de negocios contrarias a la competencia, (2) los monopolios designados, y (3) las empresas del Estado. El propósito general del TLC es promover el aumento del comercio y la inversión para el beneficio de las empresas (y supuestamente también de los ciudadanos) de ambos países. La introducción del capítulo de competencia establece que el objetivo es prevenir el comportamiento inapropiado de actores que podrían restringir el comercio y la inversión y en consecuencia reducir los beneficios para ambos países previstos en el tratado (véase Khor, 2008, para un análisis más detallado del TLC).

En torno al primer tema, Singapur se comprometió a tener en vigencia una ley nacional de competencia a más tardar un año después de la firma del acuerdo. El derecho de la competencia quedó adicionalmente limitado por otras disposiciones del acuerdo de libre comercio que requieren: (a) que las empresas públicas no queden al margen de las obligaciones acordadas por los dos Estados, y (b) que la aplicación de las cláusulas del TLC no discriminen por razones de nacionalidad. En relación al segundo tema, los dos gobiernos se comprometieron a asegurar que los monopolios designados por ellos no operen de una manera que pudiera minimizar o eliminar el alcance del TLC. Los monopolios designados están obligados a actuar en base a consideraciones exclusivamente comerciales para la compra o venta de bienes o servicios en el mercado pertinente, incluso en lo concerniente a precios, calidad, disponibilidad, capacidad de venta y transporte.

El TLC también el comportamiento esperado de las empresas en un sentido muy amplio. En consecuencia, las condiciones establecidas afectan de forma negativa las posibilidades que éstas tendrían para aprovechar economías de escala o para proporcionar bienes o servicios públicos por parte de proveedores que previamente operaban como monopolios regulados por las autoridades nacionales.

Para las empresas del Estado, se requiere que el gobierno de Singapur se asegure de que estas entidades funcionen en base a consideraciones exclusivamente comerciales y que no se involucren en acciones contrarias a la competencia. Pese a que el gobierno de Singapur podría ejercer sus derechos de voto en las empresas estatales, se asume que desde el Estado “no se tomará ninguna medida ni se intentará de cualquier forma, de manera directa o indirectamente, influir en las decisiones de sus empresas públicas, incluyendo el ejercicio de cualquier derecho o interés que confiera al gobierno una influencia efectiva sobre estas empresas, a excepción de prácticas consistentes con las normas del TLC”. La prohibición amplia y general abre la puerta al socio mayor, Estados Unidos, para que pueda incidir en la gestión de las empresas públicas de Singapur, incluyendo la posibilidad de objetar prácticas que normalmente las empresas del Estado realizar para obtener nuevas capacidades o fortalecer las capacidades existentes.

Singapur tiene la obligación de presentar anualmente un informe sobre el desempeño de las empresas públicas y el grado de control del gobierno sobre las mismas. Singapur debe proporcionar información al gobierno de Estados Unidos en respuesta a la recepción de solicitudes de información sobre cualquier empresa específica. Los criterios para la presentación de denuncias son muy amplios, e incluyen la amenaza de la anulación de los beneficios previstos en el texto del TLC.

Las disposiciones vigentes en la nueva generación de acuerdos de libre comercio tienen un fuerte impacto sobre las potestades de los gobiernos de los países del Sur para la formulación y ejecución políticas orientadas a construir nuevas capacidades y fortalecer la competitividad internacional de las empresas nacionales, incluyendo el uso de las empresas públicas como motores del desarrollo. Los acuerdos incluyen cláusulas muy concretas que definen lo que las empresas estatales pueden o no pueden hacer y limitan el control de los gobiernos sobre las empresas públicas. Debido a la entrada en los mercados nacionales de empresas extranjeras con mayor capacidad competitiva en igualdad de condiciones, el efecto neto podría ser en realidad el opuesto a la competencia, obteniendo como resultado la creciente debilidad de las empresas nacionales.

### **Las empresas estatales en la nueva era de la competencia global**

Los debates previos sobre las empresas estatales que se produjeron al final de la era de la “economía cerrada” habían estado focalizados en la eficiencia de la propiedad y la gestión pública, sus costos, sus capacidades de reforma, y su relevancia en los procesos de desarrollo nacional. Los nuevos debates sobre las empresas del Estado se perfilan en una época en la que las economías de los países del Sur están mucho más integradas al sistema internacional. Una de las críticas más agresivas de la época previa, la que argumentaba el costo excesivo de las empresas públicas, está siendo reciclado para convencer a los países del Sur para que restrinjan su tamaño, roles y responsabilidades y para que abran los mercados a las empresas multinacionales.

De hecho, como ya lo han observado Musacchio y Flores-Macías (2009), en consideración del grado de apertura ya alcanzado en la mayoría de los países del Sur como resultado de las políticas de liberalización y desregulación, el retorno de la variedad antigua de empresas estatales es muy poco probable. Un nuevo tipo de empresa pública eficiente y competitiva podría constituirse en la norma en el futuro próximo (por ejemplo, basta leer los estudios sobre las empresas uruguayas incluidas en este mismo volumen). Pero no podemos olvidar que desde diversos centros de investigación y desde distintas agencias internacionales se sigue recomendado a los países del Sur la adopción de políticas de competencia basadas en disposiciones diseñadas por los gobiernos y las élites empresariales de las economías del Norte (utilizando los conceptos de Norte y Sur como categorías dinámicas y con una base político-económica, no geográfica). Los países más débiles enfrentan el peligro de otorgar a las empresas multinacionales acceso a sus mercados de forma prematura (o, en el caso de los monopolios naturales, de forma innecesaria), con las enormes ventajas acumuladas por el capital transnacional en términos de recursos, experiencia y tecnología. Un resultado previsible podría ser la eliminación de la competencia interna y una re-monopolización de los mercados; precisamente lo opuesto de lo que las política de competencia que se recomiendan pretenden evitar.

Al igual que en los tiempos del debate anterior, cuando el Consenso de Washington se expandió a lo largo y ancho del mundo, ahora existe el peligro de que una visión ahistórica, inexacta y teóricamente errónea del papel de las empresas estatales en el desarrollo de lugar a reformas (algunas de ellas en ocasiones promovidas incluso por movimientos de la sociedad civil, con las mejores intenciones) que contribuyan a minimizar a las empresas públicas como herramientas de desarrollo. En los países del Sur, la mejora de la productividad interna y la diversificación de la producción industrial tiene que ser impulsada en primer lugar desde el lugar de las empresas del Estado, como ya lo ha sugerido una creciente literatura técnica y académica sobre el tema (véase Memis y Montes, 2008).

## Referencias

- Chang, H-J. (2007). "State-owned Enterprise Reform". National Development Strategies Policy Notes. Nueva York: United Nations Department of Economic and Social Affairs (UNDESA).
- The Economist* (2012). "State-owned enterprises, The State advances". 6 de octubre.
- Kornai, J. (1986). 1986. "The Soft Budget Constraint". *Kyklos*, 39(1): 3-30.
- Khor, M. (2008). *Bilateral and Regional Free Trade Agreements: Some Critical Elements and Development Implications*. Penang: Third World Network.
- Memis, E. y M.F. Montes (2008). "Who's Afraid of Industrial Policy". Discussion paper. Colombo: UNDP Asia Pacific Trade and Investment Initiative.
- Millward, R. (2008). *Private and Public Enterprise in Europe: Energy, Telecommunications and Transport, 1830-1990*. Londres: Cambridge University Press.
- Musacchio, A. y F. Flores-Macias (2009). "The Return of State-Owned Enterprises", *Harvard International Review*, abril.