

La empresa pública en primer plano: una revisión de la nueva agenda de investigación en Europa y América Latina

Débora Ascencio

Déborá Ascencio

Magíster en Sociología Económica por la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM) y Licenciada en Sociología por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Becaria interna doctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), con sede en el Centro de Innovación de los Trabajadores (CITRA) y candidata a Doctora en Ciencias Sociales (UBA). Docente de la materia Metodología de la Investigación (UBA) y el Seminario de Investigación Sociología Económica, los Servicios Públicos en la Argentina Reciente (UBA). Investiga la historia y el presente de las empresas públicas argentinas desde la perspectiva de la sociología económica, haciendo especial hincapié en la calidad institucional, las capacidades estatales y los actores sociales para comprender el desempeño de las firmas y sus vínculos con el desarrollo económico y social. Integra la Red Interdisciplinaria de Empresas y Servicios Públicos (RIESSP), conformada por académicos abocados al estudio de las empresas y servicios públicos a nivel internacional. Ha publicado artículos en revistas académicas nacionales e internacionales y colaboró en diversas producciones colectivas.

Las comunicaciones con la autora pueden dirigirse a:
E-mail: deborascencio@gmail.com

La empresa pública en primer plano: una revisión de la nueva agenda de investigación en Europa y América Latina*

A pesar de la ineludible relevancia de las empresas públicas en las economías del mundo, los/as investigadores/as que se volcaron a su estudio coinciden en señalar un vacío historiográfico y conceptual en torno a la temática y destacan la importancia de promover investigaciones que permitan acumular una base considerable de estudios empíricos para superar las interpretaciones genéricas y elaborar cuerpos teóricos específicos (Belini y Rougier, 2008; Regalsky y Rougier, 2015). En este sentido, considerando la vacancia mencionada y el relativo grado de dispersión en las contribuciones, en este artículo se propone revisar exhaustivamente el surgimiento de una reciente y prolifera agenda de investigación, particularmente situada en Europa y América Latina, con hallazgos sustanciales para el estudio de las empresas públicas y cuya sistematización permite identificar aspectos comunes que, hasta el momento, se encuentran desarticulados. Entre las principales conclusiones se destaca la identificación del origen de la empresa pública con el surgimiento de los Estados-nación. Esta discusión es central para un balance de las privatizaciones, porque los proyectos que defendieron las soluciones de mercado se basaron en el falso postulado de que las empresas estatales se originan y crecen solo con los gobiernos de izquierda o intervencionistas. Además, aportan evidencia empírica que muestra que tampoco existe coincidencia estricta entre los ciclos políticos y la evolución del crecimiento de las firmas; por el contrario, su desarrollo responde a factores muy heterogéneos. Con base en este “estigma ideológico” (Comín y Díaz-Fuentes, 2004) con el que cargan las empresas públicas se sustenta una serie de mitos sobre su supuesto funcionamiento ineficiente. Sin embargo, los trabajos examinados muestran que la propiedad es solo un elemento más dentro de la multiplicidad de factores que intervienen en el desempeño empresarial y destacan aspectos centrales desde la administración pública, como la gobernanza, las capacidades estatales y el espíritu emprendedor, o lo que algunos autores denominan entrepreneurship, aunque son debates que continúan abiertos, cuyos matices se sistematizan a lo largo del trabajo. Estas aproximaciones se vinculan con los análisis sobre los nuevos formatos del siglo XXI, muy distintos del monopolio estatal tradicional, en los que el capital público y privado aparecen combinados y compitiendo en mercados internacionales liberalizados.

Palabras clave: Empresas Públicas; Reforma de las Empresas Públicas; Estado; Teoría del Estado; Europa; América Latina

Recibido: 09-12-2020 y 13-06-2021 (segunda versión). Aceptado: 14-06-2021.

(*) El artículo retoma algunos resultados de la Tesis de Maestría en Sociología Económica (IDAES-UNSAM) y también de la Tesis Doctoral en curso (Ascencio, 2020).

Public Enterprise in the Limelight: a Review of the New Research Agenda in Europe and Latin America

Despite the inescapable relevance of public enterprises in the world's economies, the researchers who have devoted themselves to their study coincide in pointing out a historiographic and conceptual void around the subject and stress the importance of promoting research that will allow the accumulation of a considerable base of empirical studies to overcome generic interpretations and develop specific bodies of theory. In this sense, considering the aforementioned vacancy and the relating degree of dispersion in the contributions, this article proposes to comprehensively review the emergence of a recent and prolific research agenda, particularly located in Europe and Latin America, with substantial findings for the study of public enterprises and whose systematization allows identifying common aspects that, so far, have been disarticulated. Among the main conclusions is the origin of public enterprises with the emergence of the Nation-States stands out. This is central to an assessment of privatizations, because the projects that defended market solutions were based on the false postulate that state-owned enterprises originate and grow only with the left-wing or interventionist governments. In addition, they provide empirical evidence that shows there is no strict coincidence between political cycles and the evolution of the growth of firms; on the contrary, their development responds to very heterogeneous factors. Based on this "ideological stigma" attached to public enterprises, a series of myths about their supposedly inefficient operation are sustained. However, the studies examined show that ownership is just one more element within the multiplicity of factors involved in business performance and highlight central aspects of public administration, such as governance, state capacities, or what that some authors call entrepreneurship, although these are still open debates, the nuances of which are systematized throughout the work. These approaches are linked to analyses of the new formats of the 21st century, very different from the traditional state monopoly, in which public and private capital appear combined and competing in liberalized international markets.

Key words: Public Enterprises; Public Enterprises Reform; State; State Theory; Europe; Latin America

Introducción

Las empresas públicas han tenido protagonismo en las economías de gran parte del mundo desde el surgimiento de los Estados-nación, incluso algunos autores destacan antecedentes de su versión moderna en los estancos del Antiguo Régimen (Comín y Díaz Fuentes, 2004). A pesar de haber atravesado varias décadas ceñidas por políticas neoliberales y privatizaciones masivas, las firmas estatales conservaron una significación económica y social

Emergió una renovada agenda de investigación con contribuciones sustanciales para comprender la significación histórica de las empresas públicas, las motivaciones detrás de su creación y las tensiones vinculadas a su funcionamiento eficiente y función social.

destacable, que emprendió un nuevo ciclo ascendente a partir de las necesidades impuestas por la crisis de 2008 y la emergencia de proyectos políticos tendientes al incremento de la presencia estatal en los países en vías de desarrollo. Ahora bien, la literatura especializada coincide en señalar la relativa escasez de trabajos sobre el papel, la trayectoria y los desempeños de las empresas públicas. Guajardo Soto (2015) destacó la preeminencia de enfoques excesivamente macroeconómicos y formalistas que dejaron de lado la historia de las firmas estatales y aún hoy persisten lagunas notables de conocimiento sobre sus principales atributos y derroteros. Bernier ...[et al] (2020), en el reciente *handbook* sobre el tema, señalaron que a pesar de representar el 10% del PBI mundial, emplear alrededor de 60 millones de personas y significar cerca del 20% de las inversiones globales, las empresas públicas continúan poco estudiadas¹.

No obstante, con el propósito de realizar un balance de las privatizaciones y examinar los nuevos formatos del siglo XXI, emergió una renovada agenda de investigación con contribuciones sustanciales para comprender la significación histórica de las empresas públicas, las motivaciones detrás de su creación y las tensiones vinculadas a su funcionamiento eficiente y función social. Desde la historia económica europea surgió una serie de estudios que planteó un debate con la visión homogénea y acrítica de las privatizaciones. Uno de los ejes estructurantes de estos trabajos ha sido la necesidad de llevar a cabo estudios desde los orígenes, discutiendo con las interpretaciones “sobreideologizadas” que dejaron de lado las complejas y diversas causas detrás de la creación y proliferación de empresas públicas. Además, se caracterizaron por aportar abundante evidencia empírica para derribar el mito del Estado ineficiente, demostrando que éste puede ser un buen administrador y que es capaz de asumir el riesgo empresarial. Esta propuesta investigativa está muy en sintonía con una serie de trabajos en América Latina que también se propusieron estudiar las empresas públicas desde sus orígenes, examinar el tipo de burocracia al frente de las firmas y poner en práctica estudios sobre desempeños de largo plazo, analizando críticamente el problema de la eficiencia y las capacidades estatales. La especificidad de la agenda latinoamericana se articula en torno al potencial de las empresas públicas como motor del desarrollo económico, tanto en el balance de las privatizaciones como en el análisis de los formatos actuales.

1. La empresa pública en Europa: un balance de las privatizaciones a partir de los orígenes

El proceso de privatizaciones que se inicia en Europa durante el decenio de 1980 con la experiencia británica inspiró una serie de investigaciones, proveniente sobre todo de la historia económica, que se propuso reconstruir el origen de las empresas públicas en el continente, así como sus formatos y desempeños en el largo plazo. Estos trabajos discutieron con los defensores a ultranza de las privatizaciones, que asociaron el surgimiento de las empresas públicas a instrumentos ideológicos implementados por gobiernos con orientación política de izquierda que distorsionan el funcionamiento eficiente del mercado y la propiedad privada. Las teorías que acompañaron la euforia liberal dibujaron una imagen homogénea y optimista del proceso de privatizaciones, que Clifton, Comín y Díaz-Fuentes (2006) denominaron “paradigma británico”².

La crítica de la historia económica europea contiene varias aristas, pero en el debate por el origen de la empresa pública se condensan muchas de ellas. Los exponentes de las ideas “pro mercado” ubicaron el surgimiento de la empresa pública en las nacionalizaciones de la segunda mitad del siglo XX, como un instrumento de los gobiernos de orientación intervencionista. Por el contrario, los trabajos que reconstruyeron empíricamente su surgimiento constataron que data de la época de las fábricas reales durante el Antiguo Régimen (Comín, 1999; Comín y Díaz-Fuentes, 2004), y que su versión moderna surge en el siglo XIX vinculada a la infraestructura, la industrialización y la urbanización propias de los procesos de unificación nacional (Millward, 2005 y 2011). Para los autores inscriptos en esta tradición, no pueden comprenderse las nacionalizaciones y privatizaciones del siglo XX sin examinar esas experiencias previas.

En el siglo XVIII, con las posteriores influencias de la doctrina mercantilista, las fábricas reales, los estancos, las minas, los astilleros y arsenales de la realeza ocupaban un papel destacado como instrumento de prestigio político y como bastión para la estrategia militar. Estas instituciones procuraban abastecer al rey, asegurar la defensa del país, sustituir importaciones mediante el fomento de la industrialización, promover el comercio con las colonias a partir de las exportaciones desde las metrópolis, contribuir a la financiación de la Hacienda, asegurar la tranquilidad social, la salud pública y combatir el desempleo (Bouneau y Fernández, 2004; Comín y Díaz-Fuentes, 2004). A principios del siglo XIX, aún en contexto de

plena instauración del régimen liberal, si bien las empresas públicas entraron en crisis, muchas de ellas sobrevivieron, entre las cuales un caso típico es el correo. Luego comenzaron a crearse entidades orientadas a la consolidación de los Estados-nación: la puesta en marcha de la nueva infraestructura local (agua, gas), el desarrollo de nuevas redes nacionales (ferrocarriles, telégrafos), la regulación de monopolios naturales y derechos de paso. Como se anticipó, entre mediados del siglo XIX y principios del siglo XX primaron las demandas de unificación o defensa nacional. Más que factores ideológicos, fueron aspectos geopolíticos y de seguridad interna los que explican el tipo de empresa pública característica del período y el crecimiento económico fue un subproducto o consecuencia no deseada de la acción gubernamental, antes que un propósito explícito (Millward, 2015).

Tampoco durante el siglo XX la expansión de la empresa pública tuvo que ver con aspectos exclusivamente ideológicos, que fueron importantes en algunos casos, pero no en todos (Millward, 2011). Foreman Peck y Millward (1994) destacaron que la participación de los gobiernos de Gran Bretaña en las industrias de infraestructura luego de la segunda guerra mundial tuvo que ver, sobre todo, con respuestas pragmáticas frente a las fallas de mercado, ya que mostraron tendencias intrínsecas hacia los comportamientos monopólicos mediante fusiones, colusiones y acuerdos sobre precios. A esto se agregaban problemas de calidad en el suministro de gas, luz y electricidad, que ejercieron presión para la intervención del Estado. Para Toninelli, (2000), incluso cuando se analizan las nacionalizaciones masivas de la segunda posguerra se observa que estuvieron guiadas por mucho más que la ideología marxista de los partidos comunistas o socialistas. Los gobiernos estaban respondiendo a problemas de orden práctico como monopolios privados, particularmente en el transporte y los servicios públicos, que afectaban a los consumidores a partir de proveer un servicio pobre e insuficiente. En ese sentido, Toninelli (2004) explica que en el caso italiano las razones ideológicas y políticas parecen haber sido menos relevantes, a diferencia de países como Francia o Inglaterra, donde las nacionalizaciones ganaron impulso durante gobiernos de izquierda. Según el autor, en el momento crucial de convergencia del crecimiento italiano con el nivel alcanzado con el resto de los países desarrollados, el Estado fue llamado a remediar las deficiencias estructurales como la escasez de capital, la falta de infraestructuras y el débil espíritu empresarial.

La retórica neoliberal a favor del mercado no fue irrelevante y jugó un papel a la hora de justificar las privatizaciones en la Unión Europea, pero su significación fue, en el mejor de los casos, irregular y transitoria y con diferencias importantes entre los distintos casos nacionales.

Esto fue evidente en los casos de canales, ferrocarriles, producción y refinación de petróleo, hierro y acero, banca y finanzas. Además, la intervención estatal fue aún más decisiva cuando las empresas privadas se mostraron incapaces de competir en situaciones de relativa libre concurrencia. La mayor parte del sistema de empresas públicas provino de las operaciones de rescate realizadas por el Estado.

Incluso, cuando se analizan las privatizaciones a partir de la década de los ochenta, los análisis históricos critican la exaltación que el “paradigma británico” realizó de la ideología neoliberal como elemento explicativo. Clifton, Comín y Díaz-Fuentes (2006) analizan las retóricas detrás de los procesos de privatización y constatan que no en todos los casos la ideología neoliberal estuvo presente, aunque sí fue relevante en los casos británico y español. Según los autores, los gobiernos de centro derecha no fueron siempre los más entusiastas de la privatización y, en muchos casos, han sido gobiernos de centro izquierda como en Francia, Italia y Portugal, los que implementaron la privatización durante los años noventa. En suma, el caso europeo demuestra que la política privatizadora no viene exclusivamente de la mano de un partido o ideología política, sino que tuvo un componente fuertemente pragmático vinculado a mejorar las capacidades operativas, tecnológicas, financieras y competitivas en el largo plazo. La retórica neoliberal a favor del mercado no fue irrelevante y jugó un papel a la hora de justificar las privatizaciones en la Unión Europea, pero su significación fue, en el mejor de los casos, irregular y transitoria y con diferencias importantes entre los distintos casos nacionales.

En este sentido, los/as autores/as mencionados/as, si bien no descartan la influencia ejercida por la orientación ideológica de las distintas gestiones, sí critican la influencia unilateral y universal atribuida por algunas lecturas a dicha variable. En términos de Millward (2005), la ideología ha sido vista con demasiada frecuencia como la explicación de la participación del Estado en la economía, característica de los gobiernos nacionalistas y socialdemócratas posteriores a la segunda guerra mundial. En contraste, el autor enfatiza el papel que cumplen las fuerzas económicas y tecnológicas de largo plazo en la configuración de la participación estatal en lo que él denomina como “industrias de infraestructura”. Estas industrias comparten características específicas que han hecho que la participación generalizada del Estado sea un imperativo, incluyendo el monopolio natural, la concesión de derechos de paso y la amplia importancia estratégica,

militar y de construcción de la nación. Por ello, la infraestructura y los servicios públicos deben ser analizados desde el punto de vista de la evolución tecnológica y económica que han experimentado las diversas sociedades europeas. En el mismo sentido, Comín y Díaz-Fuentes (2004) problematizan el “estigma ideológico” con el que cargan las empresas públicas, por el que tiende a pensarse que los partidos conservadores son los más opuestos a ellas, mientras que los más progresistas serían los más partidarios. Para estos autores es una simplificación que no resiste la evidencia empírica y establecen que en la creación de empresas públicas se combinan factores múltiples: razones estratégicas de defensa de la nación, obtención de ingresos para la Hacienda a través de monopolios fiscales y minería pública, bancos públicos para cubrir el financiamiento del Estado, la existencia de monopolios naturales (infraestructura, transporte, comunicaciones, servicios públicos), sustitución ante la ausencia de iniciativa privada, motivos ideológicos, instrumento del nacionalismo para reducir la presencia extranjera, atención de demandas sociales y de ciertos grupos sindicales y el cambio tecnológico.

Otro aspecto en común de estos balances de las privatizaciones es el debate por la eficiencia del sector público. Los trabajos que reconstruyeron empíricamente los determinantes socioeconómicos detrás de la creación de empresas públicas advierten que no se pueden medir sus desempeños con una vara única, ya que los objetivos y condiciones en las que fueron creadas son muy diversos. Muchas empresas públicas fueron rescates de empresas manufactureras que estaban a punto de quebrar, otras fueron un medio para el fortalecimiento general de la economía, en algunos sectores (como el carbón) el impulso hacia la propiedad pública reflejaba décadas de explotación de los trabajadores, muchas fueron víctimas de presiones políticas para operar con costos inferiores a los de mercado y la lista sigue. Perelman y Pestieau (2020) señalan que las empresas públicas deben ser responsables de sus desempeños con base en los objetivos propuestos para ellas por parte de la autoridad pública y destacan que, de haberse evaluado de este modo, se hubieran evitado privatizaciones innecesarias. Además, los autores recuperan una serie de investigaciones que destacan el tipo de institucionalidad por encima del tipo de propiedad como determinante de los desempeños.

En este sentido, Millward (2005) sostiene que algunos estudios sobre la *performance* de empresas públicas (Littlechild, 1983; Wallsten, 2001 y 2005) desconocen la multiplicidad de propósitos por los que

En la mayor parte de los países, las empresas públicas tuvieron *performances* económicas muy respetables, eran rentables y si no lo eran tanto como sus pares privadas tenía que ver con que perseguían otros objetivos.

fueron creadas y son evaluadas acorde a objetivos impuestos por el investigador, generalmente en términos de “rentabilidad”. Cuando el autor lleva a cabo un análisis del rendimiento³ de las empresas públicas europeas desde 1945 constata que, en las industrias de infraestructura, no hay un registro de productividad inferior en relación con sus sucesoras privatizadas ni con respecto a industrias privadas con características comparables en industrias norteamericanas. Lo mismo ocurre a la inversa, con la supuesta “eficiencia” de las empresas privatizadas en Gran Bretaña. En su libro de 2005, Millward rechaza la visión tradicional de la gestión naturalmente pobre del sector público con un análisis empírico sobre el bajo desempeño de las industrias privatizadas desde la década de 1980. En el mismo sentido, Parker (2020) desecha la idea de éxito incondicional de las privatizaciones en Gran Bretaña, identificando tanto casos exitosos como deficitarios. También los autores que integran la compilación de Toninelli (2000), en la que se analizan los desempeños de una serie de empresas públicas de Europa Occidental y Estados Unidos⁴, constatan que en el *boom* de la posguerra, las empresas públicas tuvieron desempeños exitosos. Los ensayos destacan que, en la mayor parte de los países, las empresas públicas tuvieron *performances* económicas muy respetables, eran rentables y si no lo eran tanto como sus pares privadas tenía que ver con que perseguían otros objetivos. En suma, para evaluar correctamente los desempeños de las empresas públicas, los historiadores europeos citados sugieren observar los motivos por los que fueron creadas y considerar su gran complejidad institucional.

Por último, los trabajos reseñados en este apartado coinciden en señalar que, aún en la actualidad, la historia de las empresas públicas europeas se conoce de manera fragmentada, priman los análisis de casos y queda mucho por reconstruir. Esta recuperación permitiría, entre otras cosas, la reinterpretación de procesos históricos que, hasta el momento, se analizaron esencialmente desde el punto de vista del sector privado. Un caso típico de este sesgo son las interpretaciones prevalecientes sobre el proceso de industrialización. Foreman Peck y Millward (1994), en los capítulos dedicados a las nacionalizaciones de la década de los cuarenta, aportan evidencia empírica sobre el crecimiento de la productividad en los sectores nacionalizados de Gran Bretaña que resulta equiparable al experimentado por la industria manufacturera privada entre 1950-1985 y por industrias similares en Estados Unidos. En este sentido, el libro constituye una explicación alternativa al proceso de industrialización británico.

2. El siglo XXI y la nueva ola “estatizante” en los países desarrollados y emergentes

El impacto de la crisis financiera de 2008 sacudió la máxima de que el sector privado es garante del crecimiento económico y conllevó las nacionalizaciones de emergencia de los principales bancos, compañías de seguros y agencias hipotecarias. Pero este fue solo el aspecto más evidente de la ola “estatizante” en el nuevo siglo (Regalsky y Rougier, 2015). Tras décadas de desinversiones y consenso (limitado) en torno a los beneficios de la privatización, las empresas públicas estaban muy lejos de haber desaparecido y la mayor parte de los países desarrollados aún tienen bajo su órbita una gran cantidad de firmas estatales. Más aún, la reemergencia de las empresas públicas toma otra dimensión si se consideran las experiencias de los denominados países emergentes como China, Rusia, los Estados Árabes del Golfo Pérsico, Irán y gran parte de los países latinoamericanos, proceso al que varios autores caracterizaron como un “nuevo capitalismo de Estado” (Guajardo y Labrador, 2015).

En este contexto surgió una serie de trabajos que buscó medir la magnitud del resurgimiento del Estado empresario en las economías del mundo. En un informe de la OCDE, Christiansen (2011) se propuso evaluar el tamaño de las empresas estatales en los países que integran el organismo en términos de número, valor y empleo constatando que, luego de décadas de privatizaciones, no solo las empresas públicas siguen siendo muy relevantes, sino que se concentran en unos pocos sectores estratégicos de gran relevancia para la competitividad del sector privado: aproximadamente la mitad se inserta en transporte y energía, una cuarta parte se ubica en instituciones financieras y muchas, parcialmente estatales, se hallan en el sector telecomunicaciones. Un rasgo distintivo de algunos países europeos son las extensas remunicipalizaciones, como en el sector de agua en Francia y de energía en Alemania, cuyo surgimiento Hall, Lobina y Terhorst (2013) vinculan a factores históricamente asociados a las empresas públicas, tales como la mejora en la provisión del servicio o la concreción de objetivos de política pública, aunque con un rasgo distintivo: el papel de los partidos políticos verdes y ambientalistas⁵.

Algunas caracterizaciones señalaron con preocupación la magnitud del “nuevo capitalismo de Estado” en los países emergentes. En su libro *The End of the Free Market*, Bremmer (2010) describió este fenómeno como una gran amenaza para los mercados libres

Las nuevas variedades de capitalismo de Estado difieren del modelo tradicional en el cual el gobierno posee y administra empresas de propiedad estatal, como extensiones de la burocracia pública, lo que caracterizan como "Leviatán emprendedor"; por el contrario, los nuevos formatos se erigen como un "Leviatán inversionista", en el que el capitalismo de Estado adopta una forma más híbrida.

y la economía global. La expansión del capitalismo de Estado en el sistema internacional se basa, para el autor, en cuatro herramientas que tienen a las empresas públicas como protagonistas: las corporaciones nacionales de petróleo y gas (como Gazprom, China National Petroleum Corporation o National Iranian Oil Company), que controlan el 75% de las reservas de petróleo del mundo; la empresa estatal "clásica" (como First Automobile Works de China); las empresas privadas impulsadas por el apoyo estatal y, por último, el fondo de inversión soberano, el mayor de los cuales incluye la Autoridad de Inversiones de Abu Dhabi de los Emiratos Árabes Unidos. También el periódico *The Economist* (2012) lanzó un informe especial titulado *The Rise of State Capitalism*, en el que señala que el capitalismo de Estado ha experimentado "un renacimiento dramático" en los países emergentes. El semanario londinense señaló que, al momento de publicación del informe, la intervención estatal en las principales industrias era muy notable, ya que las diez mayores compañías de petróleo y gas del mundo, medidas por sus reservas, eran de propiedad estatal y en los principales mercados, como el de China y Rusia, las empresas públicas representaban el 80% del mercado de valores.

Desde una mirada más matizada, Musacchio y Lazzarini (2013) en su libro *Leviathan Evolving: New Varieties of State Capitalism in Brazil and beyond* revelan que en los países emergentes ha surgido un nuevo capitalismo de Estado, aunque el eje de su trabajo no radica solamente en advertir su crecimiento, sino en caracterizar los nuevos formatos, muy distintos a los del siglo XX. Para los autores, las nuevas variedades de capitalismo de Estado difieren del modelo tradicional en el cual el gobierno posee y administra empresas de propiedad estatal, como extensiones de la burocracia pública, lo que caracterizan como "Leviatán emprendedor"; por el contrario, los nuevos formatos se erigen como un "Leviatán inversionista", en el que el capitalismo de Estado adopta una forma más híbrida. El Estado cede el control de sus empresas a inversionistas privados, pero permanece presente a través de inversiones de capital minoritario por parte de fondos de pensiones, fondos soberanos y el propio gobierno. Musacchio y Lazzarini analizan algunos casos de empresas muy exitosas, como la JBS brasilera, cuya expansión se basó en el capital subsidiado por el Estado, bajo el modelo del Leviatán inversionista.

Los atributos de los nuevos formatos del siglo XXI, en contraste con el típico monopolio público del siglo XX, también fueron examinados

por Florio (2013), quien rescata que, en la actualidad, compiten en mercados liberalizados con empresas privadas. Muchas empresas públicas afrontan gran parte de los desafíos que emprenden las empresas del sector privado, como la competencia (Rentsch y Finger, 2015). Según Kowalski, Büge, Sztajerowska y Egeland (2013), las empresas públicas que tradicionalmente se habían orientado al mercado interno, en el presente se encuentran altamente integradas al comercio y la inversión y compiten cada vez más con las empresas privadas en el mercado global. Florio y Fecher (2011) critican las lecturas que prefiguran el arquetipo de planificación centralizada en la gestión de la empresa pública, ya que en gran parte del mundo anglosajón y otros países como Alemania, Suiza y los países escandinavos la autonomía en el gobierno de las entidades es muy grande. Para los autores, evaluar el presente y el futuro de las empresas públicas conlleva complejizar la oposición público-privada tradicional y dar cuenta de la gran diversidad institucional existente⁶.

En línea con los nuevos formatos empresariales del sector público, algunos trabajos examinaron el desempeño de las empresas públicas contemporáneas a partir de nociones tradicionalmente aplicadas al sector privado, como *entrepreneurship*, que alude al espíritu emprendedor. Bernier (2014) se propone unificar dos fenómenos que venían expresándose por separado. Por un lado, el “redescubrimiento” de las empresas públicas como instrumento de la política pública y, por otro, una literatura científica sobre propensión a emprender o innovar en el sector público, pero sin estar focalizada al análisis de las empresas públicas. La idea de espíritu emprendedor o vocación empresarial en las empresas está vinculada al reconocimiento y explotación de oportunidades rentables en el desarrollo de un bien o servicio, la adquisición de recursos humanos apropiados, el desarrollo de recursos financieros y el establecimiento de una organización eficiente (Kuckertz ...[et al], 2017). Tremml (2019) elaboró una exhaustiva revisión de los trabajos que se centraron en esta idea y desarrolló una propuesta teórica en torno a la noción *public-sector corporate entrepreneurship*⁷, como punto de partida para adquirir una comprensión más profunda del fenómeno moderno de empresa pública en términos de su orientación empresarial. El investigador alemán sostiene que si bien no existe una definición generalmente aceptada para este concepto, la empleada por Kearney, Hisrich y Antoncic (2013) es lo suficientemente amplia y alude a una organización del sector público con base en actividades innovadoras, como el

desarrollo de nuevos servicios y tecnologías, técnicas administrativas, toma de riesgos en las estrategias y proactividad.

Un trabajo mundialmente reconocido sobre el espíritu emprendedor del Estado a través de sus empresas es el de Mazzucato (2013) en su libro titulado *El Estado emprendedor*, en el cual derriba el mito del sector público incapaz de asumir riesgos como la innovación. La autora demuestra cómo las empresas y agencias estatales cumplieron un papel clave en el financiamiento de inversiones de riesgo, específicamente en Estados Unidos, primera economía mundial y máximo ícono del libre mercado. Estas inversiones fueron retomadas posteriormente por empresas privadas como Google y Apple, en sectores con alta concentración tecnológica como biotecnología, nanotecnología e internet. También analiza los casos de otros países desarrollados como Alemania, Dinamarca y China, en los que el Estado tuvo un papel crucial en el desarrollo y difusión de tecnologías. En suma, el libro constata que el capital de riesgo para la investigación más cara e incierta, en estos países, dependió del sector público, y una vez eliminada la incertidumbre se produjo la rentabilización de esas innovaciones por parte del sector privado.

La vocación por cuestionar el axioma del Estado ineficiente estuvo muy presente en esta agenda de investigación sobre la empresa pública contemporánea, más allá de las diferentes perspectivas, metodologías y campos de análisis. Tal como plantea Florio (2013), el tipo de propiedad constituye solo una parte en un entorno institucional más complejo. El autor sostiene que la relevancia del tipo de propiedad para determinar el desempeño exitoso de una empresa es muy limitada y destaca el rol de la calidad institucional como variable explicativa. Beecher (2013), en un análisis sobre el sector de agua de EE. UU. ofrece un arsenal teórico basado en la noción de *gobernanza*⁸ como elemento fundamental para garantizar un buen desempeño empresarial tanto en el sector público como privado. En el mismo sentido, Bernier (2011) en su análisis sobre el caso canadiense⁹, afirma que la propiedad es solo un elemento más de un sistema complejo de relaciones entre una empresa pública y su entorno institucional, donde el papel de la junta directiva, los mecanismos de coordinación y la misión de los altos funcionarios, juegan un rol clave. Bernier sugiere, al igual que Beecher, centrar el análisis en algunos aspectos de la *gobernanza* de las empresas públicas para comprender los desempeños diferenciales. Por su parte, Alonso, Clifton y Díaz-Fuentes (2013)

analizan el caso de las telecomunicaciones, sector preponderante en los programas de privatización, que hacia fines de los noventa enfrenta una notable internacionalización a partir del surgimiento de las grandes corporaciones multinacionales. Los resultados de este trabajo, que toma los veintidós principales operadores de la OCDE con empresas de distinto tipo de capital (público, privado y mixto) es que el factor privatización no fue significativo. Cló, Ferraris y Florio (2015) también evalúan el desempeño de empresas públicas contemporáneas a partir de listados extraídos de la revista *Forbes Global 2000* con las principales compañías del mundo y concluyen que existe un nivel similar en los desempeños públicos y privados, más aún, los públicos tienen casos más exitosos en sectores específicos.

Por último, una arista incipiente de los análisis sobre las empresas públicas contemporáneas es la que se propone recuperar la perspectiva de los usuarios. Clifton, Díaz-Fuentes, Fernández-Gutiérrez y Revuelta (2011) destacan la centralidad que tiene la adecuada provisión de servicios públicos como elemento de cohesión y solidaridad social. El artículo ofrece una aproximación innovadora para pensar estas cuestiones a partir del análisis entre preferencias declaradas (satisfacción de los ciudadanos) y preferencias reveladas (gasto efectuado) con los servicios de telecomunicaciones y electricidad en España y el Reino Unido. Aunque la dimensión de los usuarios parezca alejada de los determinantes de las nacionalizaciones y/o privatizaciones, Millward (2011) afirma que para comprender el consenso social detrás de la privatización, es más fructífero centrarse en la satisfacción de los consumidores antes que en sus preferencias ideológicas. Sidki y Boll (2019) analizan la legitimidad de las empresas públicas en la realización de sus actividades económicas centrándose en las preferencias subjetivas de los ciudadanos. Con una encuesta representativa para el Palatinado Renano alemán, exploran los determinantes del apoyo a las privatizaciones, considerados elementos relevantes tanto para la viabilidad de dicho proceso como para el buen desempeño cuando la empresa es operada bajo gestión pública. Por su parte, Lampropoulou (2020) analiza las relaciones cambiantes entre empresas públicas y ciudadanía, proveyendo una taxonomía de roles variados de los usuarios frente a las firmas y explora las implicancias de las reformas de mercado sobre las conceptualizaciones de la ciudadanía.

En el balance de las privatizaciones como en el estudio de los nuevos formatos del siglo XXI, es posible rastrear un cuestionamiento a las visiones “sobreideologizadas” a partir de incorporar enfoques multidisciplinares para evaluar las *performances* o responder al interrogante por la eficiencia de las firmas.

3. La empresa pública en América Latina: balance de las privatizaciones y análisis de los nuevos formatos en torno al problema del subdesarrollo

Esta sección se propone analizar el surgimiento de una agenda latinoamericana que dio respuesta tempranamente al tema empresas públicas y que, de manera análoga a los trabajos reseñados sobre Europa y el resto de países desarrollados, se centran en realizar un balance histórico de las privatizaciones -en muchos casos, también desde los orígenes de las firmas- y estudiar los formatos del siglo XXI. Antes de entrar en el análisis, vale la pena aclarar que no se busca agotar aquí la totalidad de investigaciones sobre empresas públicas latinoamericanas o construir un panorama global de la región. Por el contrario, se propone analizar una serie de estudios particulares que es relevante por el diálogo estrecho con las reflexiones de los acápite anteriores y su capacidad de nutrir un renovado interés en la región con cierto grado de articulación en colaboraciones conjuntas, como el número especial de la *Revista de Gestión Pública* (Guajardo Soto, 2013b) y tres libros fundamentales: 1) *La reinvencción del Estado. Empresas públicas y desarrollo en Uruguay, América Latina y el mundo*, editado por Chávez y Torres, (2013); 2) *La empresa pública en México y América Latina: entre el Estado y el mercado*, editado por Guajardo Soto y Labrador (2015); y 3) *Estado, empresas públicas y desarrollo*, editado por Cortés Ramos, Alpizar Rodríguez y Cascante (2016)¹⁰.

La recuperación de estos estudios no deja de ser un panorama parcial, pero muy relevante por la fecundidad de los debates y el diálogo con los trabajos presentados en las secciones anteriores. Tanto en el balance de las privatizaciones como en el estudio de los nuevos formatos del siglo XXI, es posible rastrear un cuestionamiento a las visiones “sobreideologizadas” a partir de incorporar enfoques multidisciplinares para evaluar las *performances* o responder al interrogante por la eficiencia de las firmas. Ahora bien, gran parte de la especificidad de la producción académica latinoamericana radica en que se trata de países en vías de desarrollo, por lo tanto la pregunta por el papel de las empresas públicas en la promoción de estrategias de crecimiento económico e integración regional suele ser un denominador común¹¹. Estas preocupaciones estuvieron presentes en algunos textos pioneros de las décadas de los 60, 70 y 80¹². Ahora bien, interesa revisar especialmente el nuevo impulso de las producciones tras la crisis de 2008 y la emergencia de gobiernos más propensos a la intervención estatal.

En sintonía con la historia económica europea, algunos trabajos latinoamericanos se propusieron efectuar un balance crítico de las privatizaciones en la región a partir de los análisis históricos de largo plazo, en muchos casos también desde los orígenes de las firmas. La aplicación de políticas neoliberales vino acompañada de lo que Guillermo Guajardo Soto (2013a) denominó “leyenda negra” de las empresas públicas, que justificó las privatizaciones masivas. Para el historiador, el desafío actual no consiste en oponerle una “leyenda rosa” al análisis de organizaciones que, en muchos casos, contaron con grandes dificultades, sino analizar sistemáticamente la trayectoria histórica de las empresas latinoamericanas, sus organizaciones y desempeños. Resulta interesante señalar que también debaten con posiciones “sobreideologizadas”. En este sentido, las contribuciones de esta renovada agenda investigativa buscan relativizar los discursos que le atribuyen ineficiencia inherente a la propiedad pública. Lo hacen a partir del análisis desde los orígenes de la empresa y la multiplicidad de motivaciones y formatos legales con los que fueron creadas, reflejando problemas de coordinación, pero también las realidades de cada país, sector, actividad y territorio donde operaban (Castañeda ...[et al], 2020; OCDE, 2015).

En consonancia con lo anterior, algunos trabajos se propusieron analizar las distintas “fases” de la empresa pública en sus países, en diálogo con la política económica implementada y los desempeños económico-financieros de las firmas en el largo plazo. Este es el caso de Magdalena Bertino, quien en la dirección del proyecto de investigación titulado “Las empresas públicas en Uruguay y sus vínculos con la política económica desde una perspectiva de largo plazo 1912-2010” se propuso analizar durante casi 100 años el derrotero de las grandes empresas públicas no financieras, demostrando que no fueron siempre deficitarias y que su situación financiera dependió, en gran medida, de decisiones de política económica que las excedieron. En términos generales, las empresas fueron superavitarias hasta que, paradójicamente, en el momento de su mayor fortalecimiento durante la industrialización sustitutiva, fueron utilizadas como instrumento de la política pública a partir de tarifas rezagadas para abaratar los costos de la industrialización (Bertino, 2011 y 2015; Bertino ...[et al], 2013). El análisis histórico de largo plazo posibilita pensar el contexto social en el que transcurrieron las transformaciones de las firmas sin atribuir elementos esenciales a la propiedad y considerar las especificidades de los distintos formatos y realidades

locales. En este sentido, ofrece un balance de las reformas de las empresas públicas en Uruguay, cuyas principales firmas no fueron privatizadas a pesar de la introducción de mecanismos mercantiles a partir de la década de 1970. Para la autora, dos elementos clave operaron en la realidad nacional que impidieron la privatización de las empresas públicas más grandes del país (ANCAP, UTE y ANTEL). Por un lado, constata que tuvieron la mayor parte de su historia una buena *performance* y fueron, durante años, un recurso financiero auxiliar de las rentas generales del Estado. Por otro lado, la consideración de factores político-culturales le permitió captar en el caso uruguayo determinada correlación de fuerzas sociales en contra de las privatizaciones y la existencia de una matriz de lo público profundamente estatista (Bertino, 2013).

Desde una óptica similar, pero para el caso mexicano, Carlos Marichal analizó la quiebra de las empresas estatales como una de las consecuencias no deseadas de la crisis de la deuda de 1982 y destacó también la importancia del análisis histórico de largo plazo y el examen de los desempeños de las firmas en contextos económicos más generales. El historiador también efectúa un análisis desde la génesis de las firmas identificando tres “fases” en su desarrollo histórico¹³. Menciona que en 1970 se inició el auge del endeudamiento y la anarquía organizativa en las empresas públicas que coincidió con la época de mayor endeudamiento del país y las firmas fueron un instrumento clave para la concreción de dicho proceso. Asimismo, que con la crisis de la deuda en 1982 las empresas públicas estaban en bancarota, no porque la propiedad pública fuera ineficiente *per se*, sino porque sus capacidades financieras se habían utilizado con otros fines (Marichal 2011a, 2011b y 2012).

Otro caso que se ha analizado en profundidad con un enfoque histórico de largo plazo es el costarricense, que resulta de especial interés con respecto al resto de los países de Centroamérica. Cortés Ramos (2013) efectúa una periodización sobre el papel del Estado entre 1850 y 2013 en las actividades estratégicas de Costa Rica, evidenciando que siguió un patrón atípico al asumir una actitud pragmática con respecto a la creación de empresas públicas y desarrollar instituciones importantes de matriz autónoma en una gran variedad de actividades estratégicas. Este país cuenta con un caso especialmente exitoso, el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE), por la calidad del servicio, los niveles de inversión y el mantenimiento de la red nacional¹⁴. Esto se tradujo para Chávez y

La valoración política de los altos ejecutivos por encima de sus atributos técnicos fue uno de los principales límites para la innovación y la eficiencia que coronaron un Estado empresario trunco.

Cortés Ramos (2013) en una discusión abierta con los argumentos esgrimidos por los “reformistas” que reclaman mayor liberalización del sector. Los autores realizan un estudio sobre el ICE desde sus orígenes hasta los actuales indicadores de gestión y concluyen que se trata del sistema de electricidad de mayor eficiencia de América Latina. A pesar de la persistente ola neoliberal, Costa Rica ingresó al siglo XXI preservando los rasgos primordiales de un tipo de Estado y una matriz de empresas públicas que siguen estando muy presentes en los debates actuales sobre el futuro del ICE y otras empresas públicas (Cortés Ramos, 2016).

Pero el balance de las privatizaciones en Latinoamérica no solo se centró en el enfoque histórico de largo plazo, la identificación de “fases” en los desempeños o el análisis en contexto de políticas macroeconómicas más generales. También se examinaron aspectos vinculados a la calidad institucional y el tipo de gestión administrativa al frente de las empresas del Estado. Una evaluación integral sobre el problema de la eficiencia implica considerar aspectos de índole sociológica, como el tipo de burocracia al frente de las empresas del Estado. En este sentido, Guajardo Soto (2014) se propuso examinar los atributos de la alta dirección de dos empresas estatales mexicanas (Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril y Petróleos Mexicanos) y un centro público de la investigación petrolera (Instituto Mexicano del Petróleo) entre las décadas de 1950 y 1980 que se encargaron de profundizar la industrialización y cubrir las necesidades energéticas del país. El principal planteo consiste en que las empresas contaron con un alto nivel de rigidez institucional¹⁵ que permite entender los caminos hacia la privatización, tales como las ideas antiempresariales muy arraigadas en la cultura política del nacionalismo mexicano, el carácter verticalista en la conducción de las empresas y la rigidez laboral impuesta por los sindicatos. La valoración política de los altos ejecutivos por encima de sus atributos técnicos fue uno de los principales límites para la innovación y la eficiencia que coronaron un Estado empresario trunco. El estudio comparado de Guajardo Soto y Pech (2015) para los casos de México y Brasil entre 1950 y 2010 analiza los casos del Instituto Mexicano del Petróleo (IMP) y el Centro de Pesquisas e Desenvolvimento Leopoldo Américo Miguez de Mello (CENPES), ambos centros de investigación e innovación que trabajaron con PEMEX y PETROBRAS respectivamente. Los dos casos comparten su génesis en el nacionalismo petrolero y la vocación por salir del pasado agrario y alcanzar la industrialización

y la autonomía energética. Ahora bien, la institución brasileña estuvo conducida por una alianza empresarial-tecnocrática con apoyo militar que fue dando seguimiento y consistencia a las realidades institucionales¹⁶. En cambio, en el caso mexicano, el autoritarismo del gobierno civil no buscó la eficacia ni la conexión entre burocracias, privilegiando el control y la reproducción política de las dirigencias. Para el autor, esto relativizó los compromisos con algún modelo y definió un desarrollismo de tiempo parcial, al estar vinculado a reglas informales del régimen, distinto del pacto brasileño. En contraste, el investigador uruguayo Narbondo (2013) destaca, como un atributo central de la retroalimentación entre empresas públicas y desarrollo, el alineamiento político de los gerentes a las directivas del gobierno central. El autor critica los fundamentos ideológicos neoliberales de la llamada "nueva gestión pública" a partir de reafirmar la importancia de dos factores para la eficiencia en la gestión pública: 1) la existencia de directorios de empresas públicas subordinados a la autoridad jerárquica del gobierno democrático representativo y 2) la disponibilidad de personal técnico apropiado, calificado y con garantías específicas, para que su estricta subordinación a la conducción de la política representativa se dé en el marco de la racionalidad legal y técnica del Estado de derecho. Resulta destacable que, en alguna medida, los debates actuales sobre el grado de autonomía relativa que debe tener la dirección de las empresas públicas respecto del gobierno central reproducen tensiones similares al debate de la segunda mitad del siglo XX, que parecen no estar saldadas¹⁷.

En Argentina, Belini y Rougier (2008) y Regalsky y Rougier (2015), analizaron el derrotero del *Estado empresario* argentino durante el siglo XX, contribuyendo a una noción más amplia que la de empresa pública tradicional, tal como sugieren Aceña y Comín (1991), en la que la intervención estatal expresa mucho más que el control y la propiedad mayoritaria de la firma. Estos autores mostraron las múltiples formas que adoptó la dimensión empresarial del Estado y su relevancia en la industrialización argentina contemplando las siguientes situaciones: 1) las empresas privadas intervenidas por el sector público, ya sea que se despoje formalmente o no a los titulares del capital; 2) las empresas donde la participación del Estado es minoritaria, tanto en el capital como en la administración; y 3) los casos en que las empresas reciben un cierto aporte de capital desde el Estado, con el objeto de impulsarlas inicialmente y delegar la gestión y el capital más adelante al sector privado, pero tal

acontecimiento se dilata en el tiempo. Algunas formas concretas pueden ser la compra de acciones en bolsa por parte del Estado, la creciente participación del Estado en forma de “rescate” debido a la debilidad estructural (especialmente financiera) de algunas firmas y el “Estado promotor” para referirse a las ocasiones en las que el Estado cumplió un rol decisivo en “crear” un sector empresario privado aportando créditos y capitales. En torno a esta idea del “Estado promotor” se nuclearon una serie de contribuciones sobre los grandes emprendimientos industriales en los cuales el Estado argentino tuvo un rol trascendental. Entre ellos, se destacan los trabajos de Rougier (2015 y 2011) sobre el *complejo militar-industrial* de posguerra. La importancia decisiva del sector público en el desarrollo de la industria básica puede observarse en los trabajos destinados al estratégico *holding* de empresas industriales y mineras, la Dirección General de Fabricaciones Militares (Belini, 2007; Belini y Rougier, 2008; Carminati, 2011; Rougier, 2010), así como aquellos dedicados al sector petroquímico (Odisio, 2013 y 2015). El trabajo reciente “Los desafíos del Estado emprendedor. El polo industrial-tecnológico para la defensa” que compilan Rougier, Odisio, Racanello y Sember (2016) combina gran parte de estas contribuciones a partir de análisis de casos como el Instituto de Investigaciones Científicas y Técnicas para la Defensa (CITEDEF), la Dirección General de Fabricaciones Militares (DGFM), el Complejo Industrial Naval Argentino (CINAR) y la Fábrica Argentina de Aviones “Brigadier San Martín” S.A.

Por último, también es posible rastrear algunos trabajos sobre empresas públicas en la actualidad de América Latina, aunque son mucho más escasos que los estudios históricos. Tal como señala Gómez Ibáñez (2007), la mayoría de los análisis sobre los nuevos formatos de las firmas estatales están basados en empresas de los países europeos. No obstante, es posible rastrear algunos esfuerzos de colaboración conjunta entre continentes, como el libro editado por los investigadores costarricenses Cortés Ramos, Alpízar Rodríguez y Cascante (2016), *Estado, empresas públicas y desarrollo*. Esta producción colectiva tiene la particularidad de haber sido publicada ya en un contexto de surgimiento de algunas expresiones conservadoras en la región y el retorno de la ideología neoliberal. Este sentido, más allá de mantener la impronta de los análisis históricos de largo plazo, reflexiona sobre temas bien actuales, tales como el significado del propio concepto “privatización” a partir de la promoción de los acuerdos institucionales de Participación Público-Privada (PPP) como

Un acervo importante de evidencia empírica cuestiona mitos vigentes sobre los atributos de la propiedad pública, en especial aquel que asocia su surgimiento y desarrollo a propósitos ideológicos de gobiernos “intervencionistas”, aspecto que redundo en una suerte de ineficiencia inherente a la propiedad estatal.

posibles formas encubiertas de dicho fenómeno. Por último, un eje que atraviesa la nueva agenda y que fue uno de los hilos conductores más importantes de los trabajos reseñados, es el intento de evaluar objetivamente la contribución de las empresas públicas al desarrollo económico (Castañeda ...[et al], 2020).

Reflexiones finales

La revisión sistemática de la nueva agenda de investigación sobre empresas públicas en América Latina y Europa permite algunas reflexiones finales. En primer lugar, se destaca un acervo importante de evidencia empírica que cuestiona mitos muy vigentes sobre los atributos de la propiedad pública, en especial aquel que asocia su surgimiento y desarrollo a propósitos ideológicos de gobiernos “intervencionistas”, aspecto que redundo en una suerte de ineficiencia inherente a la propiedad estatal. En efecto, en el primer apartado se reseñan los trabajos de historiadores/as europeos/as que se propusieron evaluar el proceso de privatizaciones con base en la reconstrucción histórica de las empresas públicas desde sus orígenes, identificando que las empresas públicas cuentan con antecedentes previos a la instauración del capitalismo y su versión moderna coincide con el surgimiento de los Estados-nación. Esto es constatado también por los historiadores latinoamericanos que emprendieron, análogamente, la reconstrucción histórica del origen de sus firmas estatales. Por otra parte, los trabajos examinados muestran que las empresas públicas crecieron en cantidad y dinamismo con independencia de los ciclos políticos. Es decir, que el “estigma ideológico” con el que se carga a las empresas públicas no cuenta con evidencia que lo respalde. Los autores reseñados muestran como, aún en los gobiernos más conservadores, las empresas públicas crecieron en tamaño y extensión, motorizadas por demandas muy diversas: razones de defensa y unificación nacional, obtención de ingresos para el financiamiento del Estado, monopolios naturales, sustitución ante la ausencia de iniciativa privada, respuesta a demandas económicas estructurales, presiones sociales de diversos grupos, iniciativa pública frente al cambio tecnológico, entre otros.

Esta reconstrucción de los determinantes socioeconómicos detrás de la creación de empresas públicas advierte que no se pueden medir sus desempeños con una vara única, ya que los propósitos y condiciones por las que fueron creadas son heterogéneos. Muy en sintonía con estos postulados se hayan los trabajos latinoamericanos que se propusieron analizar las *performances* de largo plazo de las

Los hallazgos muestran muchos casos en los que las empresas públicas adoptan una propensión a asumir el riesgo empresario, innovar y ubicarse en la frontera tecnológica y del conocimiento.

firmas estatales, especialmente en Uruguay y México. Los resultados muestran que sus desempeños fueron tan o más eficientes que los obtenidos por sus pares privadas y, en los casos en los que esto no ocurrió, se debió a un rasgo muy recurrente en las economías latinoamericanas como es la utilización de los recursos de las firmas -especialmente mediante tarifas rezagadas y endeudamiento- para lograr objetivos de política económica como el control de la inflación.

Otro aspecto común a los trabajos revisados es la propuesta de evaluar el presente y el futuro de las empresas públicas, complejizando la oposición público-privada tradicional y dando cuenta de la diversidad institucional existente. Esto aparece en los análisis que proponen una definición más amplia de empresa pública y destacan las múltiples variedades del *Estado empresario* en la producción y distribución de bienes y servicios. En este sentido, resultan sugerentes los vínculos que pueden trazarse entre la noción de Estado promotor que establecen los historiadores argentinos para analizar el desarrollo de su industria nacional durante el siglo XX y las múltiples formas que asumió la intervención estatal en la generación de mercados como inversor y la noción de *Leviatán inversionista* de Musacchio y Lazzarini (2013) y los trabajos que se volcaron a analizar las nuevas variedades del capitalismo del Estado en el siglo XXI.

Por último, los trabajos que se inclinaron a examinar los nuevos formatos del siglo XXI, además de afinar la caracterización sobre el presente de la empresa pública, incorporan nociones muy fecundas para orientar la indagación empírica en torno al tan mentado problema de la eficiencia. La literatura coincide en plantear el análisis de la propiedad como parte de un entorno institucional mucho más complejo, en los que la gobernanza y las capacidades estatales parecen tener un rol central, aunque algunos debates como el grado de autonomía que deben tener las administraciones de las firmas todavía a no se han saldado. Más aún, muchos de estos trabajos incorporan conceptos tradicionalmente aplicados al sector privado en sus análisis del sector público, especialmente aquellos asociados al “espíritu emprendedor”. Los hallazgos muestran muchos casos en los que las empresas públicas adoptan una propensión a asumir el riesgo empresario, innovar y ubicarse en la frontera tecnológica y del conocimiento. Estos casos exitosos se destacan en algunos ejemplos icónicos de los países desarrollados como los descritos por Mazzucato (2013), pero también en las potencias emergentes y en las actividades estratégicas de las economías latinoamericanas.

Notas

(1) El *handbook* es el resultado de una larga trayectoria de investigación impulsada por el servicio de empresas públicas de CIRIEC (Centro Internacional de Investigación e Información sobre la Economía Pública, Social y Cooperativa). Aquí se reúne una gran cantidad de contribuciones que incluye descripciones generales sobre el fenómeno y 35 capítulos subdivididos en siete apartados, cuyos temas pueden sintetizarse en: 1) alcance general del fenómeno, 2) historia y geografía, 3) aproximaciones teóricas, 4) dimensión financiera y préstamos, 5) gobernanza y opinión pública, 6) desempeños económicos y 7) nueva frontera en torno a la innovación.

(2) Esta noción fue acuñada por los autores para referirse a las interpretaciones provenientes de la academia, la política o las usinas de pensamiento neoliberal, que defendieron el camino de las privatizaciones como expresión de confianza ciega en las fuerzas de mercado y la empresa privada para concretar en toda Europa la experiencia “exitosa” iniciada en Inglaterra.

(3) En aerolíneas, gas y electricidad, las empresas públicas en Gran Bretaña, Francia y Alemania se desempeñaron, de hecho, un poco mejor que las industrias comparables de capital privado en los Estados Unidos y que sus sucesoras privatizadas. Además, después de la privatización de las líneas aéreas y la electricidad, las tasas de crecimiento cayeron. La producción de gas en Gran Bretaña mejoró en el último cuarto del siglo XX, pero esto se debió, en gran medida, al descubrimiento en el norte de reservas marítimas de gas natural. El carbón y los ferrocarriles proporcionan evidencia no concluyente (Millward, 2011).

(4) Es una compilación en la que varios autores analizan casos nacionales como Alemania, Italia, Gran Bretaña, Francia, España, Austria y EE. UU. No todos los autores tienen el mismo punto de vista, el contraste más importante es, por un lado, la incitación al Estado del desarrollo de Erik Reinert y, por el otro, la perspectiva neoliberal de Louis Galambos y William Baumol. Para estos la historia de las empresas públicas demuestra que “no hay sustituto para la motivación de la ganancia y el rigor de las fuerzas de mercado para el crecimiento económico”. Los demás autores, aunque más cercanos a la perspectiva de Reinert, ofrecen una mirada más matizada.

(5) Wollmann (2020) analiza y mapea el desarrollo de empresas públicas locales en países europeos.

(6) El artículo de Florio y Fecher de 2011 es la introducción editorial al *dossier* publicado por la revista *Annals of Public and Cooperative Economics*, en su volumen 82, número 4 (Oxford, Reino Unido), que se dedicó a la temática de las empresas públicas con el objetivo de promover una nueva agenda de investigación.

(7) Esta definición tiene similitudes con el concepto de *innovativeness* (capacidad de innovar) empleado por Miller (1983).

(8) Según Beecher (2013), el impacto de la privatización puede ser mínimo comparado con el de una reforma en la *gobernanza*, concepto que distingue dos dimensiones: una estructural (endógena) y una institucional (exógena). Dado el nivel de monopolio existente en el caso del agua estadounidense, la privatización puede ser innecesaria e insuficiente para garantizar el rendimiento y la regulación económica a través de cambios en la *gobernanza* es una vía más pragmática y eficaz.

(9) En Canadá, las empresas públicas se utilizaron para enfrentar la crisis mundial de 2008-2009, pero también provienen de una larga tradición en la economía, más cercana a la experiencia europea que la estadounidense.

(10) Algunos seminarios internacionales motorizaron la creación de redes temáticas, como la *Red Internacional de Empresas de Servicios Públicos y Desarrollo* y la *Red Interdisciplinaria sobre Empresas y Servicios Públicos*, espacios de producción y cooperación intelectual conformadas luego de la celebración de dos seminarios internacionales en 2012 en Uruguay y 2013 en México respectivamente.

(11) Algunos trabajos analizaron experiencias concretas de integración y cooperación de empresas públicas en la región tales como Guerrero Orozco (2015) y Zuleta (2013). También se destacan estudios sobre firmas estatales multinacionales o binacionales como Itaipú, Yaciretá o Salto Grande (Brites y Catullo, 2016; Camarda ...[et al], 2020; Carrizo y Forget, 2017; Nascimento ...[et al], 2013).

(12) Se destacan los trabajos de Kaplan (1965, 1972 y 1994) y Andrieu (1975), quienes estudiaron las relaciones entre la empresa pública latinoamericana, el desarrollo económico y el cambio social. Un ámbito en el que se nuclearon este tipo de inquietudes fue la CEPAL (1978), donde se condensaron los aportes de investigadores y hacedores de política pública. También, se destaca el documento elaborado en 1979 por el BID, la Escuela Interamericana de Administración Pública y la Fundación Getulio Vargas, que posibilitó conocer el acervo de empresas públicas en México y América del Sur antes de su desmantelamiento. Una contribución posterior importante centrada en las privatizaciones fue el libro de Muñoz Gomá (1993).

(13) Otro análisis que se propone construir las “fases” de la empresa pública en la historia mexicana es el de Castelazo (2015).

(14) Fumero Paniagua (2016) analiza los desafíos actuales que enfrenta el ICE a partir de las políticas de apertura implementadas, así como en el sector telecomunicaciones. Otros análisis relevantes sobre el caso costarricense son: Chaves Casals (2016); Herrero Acosta y Monge Guevara (2016); Pignataro (2016); Ríos Duarte (2016); Sojo (1984).

(15) No obstante, el trabajo de los gerentes y directores contó con cierto margen de maniobra en algunos casos, no tanto por la eficacia de la organización que dirigían, sino por el poder político otorgado por el

Presidente, que les permitía mover obstáculos y crear nuevas capacidades tomando distancia en algunos casos de la administración central e incorporando criterios de mercado.

(16) Para Guajardo Soto y Pech (2015), durante la dictadura desarrollista de 21 años (1964-1985) se impusieron las bases del desarrollo petrolero y se tradujo en el *staff* de científicos y técnicos necesarios para atender los frentes de transformación del país.

(17) Por un lado, se destacan las lecturas como la de Kaplan (1965, 1967, 1969 y 1972), que atribuía los problemas de eficiencia económica al exceso de control y/o centralización en la gestión y, por otro, las interpretaciones como la de René Villarreal y Rocío de Villarreal (1978), quienes sostenían que, por tratarse de países en vías de desarrollo, las empresas públicas debían ser instrumentos para concretar objetivos de política económica más amplios, como la generación de empleo, distribución del ingreso, el equilibrio externo, la estabilidad de precios y para ello se requería niveles altos de centralización y planificación, por lo que no pueden usarse los mismos criterios para medir la eficiencia en el sector público y privado.

Bibliografía

- Aceña, Pablo y Comín, Francisco (1991), *Historia de la empresa pública en España*, Madrid, Espasa Calpe.
- Almeida, Mansueto; Lima-de-Oliveira, Renato; y Schneider, Ben Ross (2014), *Política industrial e empresas estatais no Brasil: BNDES e PETROBRAS*, Brasília, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.
- Alonso, José M.; Clifton, Judith; Díaz-Fuentes, Daniel; Fernández-Gutiérrez, Marcos; y Revuelta, Julio (2013), "The Race for International Markets: Were Privatized Telecommunications Incumbents More Successful than Their Public Counterparts?", en *International Review of Applied Economics*, Vol. 27 N° 2, pp. 215-236.
- Andrieu, Pedro (1975), *Empresas públicas. El rol del Estado en el crecimiento económico y el cambio social*, Buenos Aires, El Coloquio.
- Ascencio, Débora (2020), "Empresas públicas, intervención económica estatal y transformaciones estructurales. Un análisis de las capacidades y los desempeños de las firmas estatales bajo la órbita de la Sindicatura General de Empresas Públicas (SIGEP) durante la última dictadura cívico-militar argentina (1976-1983)", Buenos Aires, Universidad Nacional de San Martín. Escuela Interdisciplinaria de Altos Estudios Sociales. Tesis de Maestría.
- Barrera, Mariano; Sabbatella, Ignacio; y Serrani, Esteban (2012), *Historia de una privatización: cómo y por qué se perdió YPF*, Buenos Aires, Capital Intelectual.

- Beecher, Janice A. (2013), "What Matters to Performance? Structural and Institutional Dimensions of Water Utility Governance", en *International Review of Applied Economics*, Vol. 27 N° 2, pp. 150-173.
- Belini, Claudio (2007), "La Dirección General de Fabricaciones Militares y su papel en la industrialización de posguerra, 1941-1958", en *Políticas de promoción y estrategias empresariales en la industria argentina, 1950-1980*, Marcelo Rougier (dir.), Buenos Aires, Ediciones Cooperativas.
- Belini, Claudio y Marcelo Rougier (2008), *El Estado empresario en la industria argentina. Conformación y crisis*, Buenos Aires, Manantial.
- Bernier, Luc (2011), "The Future of Public Enterprises: Perspectives from the Canadian Experience", en *Annals of Public and Cooperative Economics*, Vol. 82 N° 4, pp. 399-419.
- _____ (2014), "Public Enterprises as Policy Instruments: the Importance of Public Entrepreneurship", en *Journal of Economic Policy Reform*, Vol. 17 N° 3, pp. 253-266.
- Bernier, Luc; Bance, Philippe; y Florio, Massimo (2020), *The Routledge Handbook of State-Owned Enterprises*, London, Routledge/Taylor and Francis Group.
- Bertino, Magdalena (2011), "Primera aproximación al estudio de los niveles de inversión en las empresas públicas uruguayas (1955-2010) en perspectiva comparada", documento presentado en las V Jornadas Uruguayas de Historia Económica, Montevideo, Uruguay, 23 al 25 de noviembre.
- _____ (2013), "La reforma de las empresas públicas en Uruguay: una lectura desde la historia económica", en *La reinención del Estado. Empresas públicas y desarrollo en Uruguay, América Latina y el mundo*, Daniel Chávez y Sebastián Torres (eds.), Montevideo, Transnacional.
- _____ (2015), "La reforma de las grandes empresas uruguayas y su permanencia en el ámbito estatal (1973-2013)", en *La empresa pública en México y en América Latina: entre el Estado y el mercado*, Guillermo Guajardo y Alejandro Labrador (coords.), México, Universidad Nacional Autónoma de México. Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades; Instituto Nacional de Administración Pública (Colección Debate y Reflexión).
- Bertino, Magdalena; Mariño, Natalia; Querejeta, Martina; Torrelli, Milton; y Vázquez, Daniela (2013), "Cien años de empresas públicas en Uruguay, evolución y desempeño", en *Revista Gestión Pública*, Vol. 2 N° 1, pp. 25-66.

- BID, Escuela Interamericana de Administración Pública y Fundación Getulio Vargas (1979), *Las empresas públicas en América del Sur y México*, México, Limusa.
- Bouneau, Cristophe y Fernández, Alexandre (2004), *L'entreprise publique en France et en Espagne 18-20 siècles*, Pessac, Maison des Sciences de l'Homme d'Aquitaine.
- Bremmer, Ian (2010), *The End of the Free Market. Who Wins the War between States and Corporations?*, New York, Portfolio.
- Brites, Walter y Catullo, María Rosa (2016), "Represas y transformación socio-urbana. Un análisis comparativo de los proyectos hidroeléctricos de Salto Grande y Yacyretá", en *Ciudades*, N° 33, pp. 1-21.
- Camarda, Maximiliano; Mateo, José; y Rodríguez, Leandro (2020), "Energía y navegación binacional en el río Uruguay. Las políticas públicas en las grandes obras de infraestructura (1938-1983) y la represa y conexión ferro-automotora de Salto Grande", en *PAMPA*, N° 20, pp. 76-95.
- Carminati, Andrés (2011), "La dirección de SOMISA durante la última dictadura militar, 1976-1983. Del restablecimiento de la disciplina en el trabajo al fundamento de la república democrática", en *H-Industri@: Revista de Historia de la Industria, los Servicios y las Empresas en América Latina*, Año 5 N° 8, pp. 1-22.
- Carrizo, Silvina y Forget, Marie (2017), "Fronteras y frentes energéticos en Argentina", en *Revista Orbis Latina*, Vol. 7 N° 1, pp. 37-51.
- Carvalho, Getúlio (1976), *Petrobrás: do monopólio aos contratos de risco*, Rio de Janeiro, Forense.
- Castañeda, Alejandro (2003), "Autonomía de gestión de Pemex y CFE3", en *Gestión y política pública*, Vol. 12 N° 1, pp. 81-92.
- Castañeda, Francisco; Barría Traverso, Diego; y Carpentier, Jean-Baptiste (2020), "State-Owned Enterprises and Industrial Development in Latin America", en *The Routledge Handbook of State-Owned Enterprises*, London, Routledge/Taylor and Francis Group.
- Castelazo, José (2015), "El rol de la empresa pública en México", en *La empresa pública en México y en América Latina: entre el Estado y el mercado*, Guillermo Guajardo y Alejandro Labrador (coords.), México, Universidad Nacional Autónoma de México. Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades; Instituto Nacional de Administración Pública (Colección Debate y Reflexión).

- CEPAL (1978), "Las empresas estatales y el proceso de planificación. Conclusiones de un seminario respecto a futuras líneas de investigación", documento presentado en el Seminario sobre el Proceso de Planificación y las Empresas Estatales, Instituto Latinoamericano de Planificación y Economía Social, Lima, Perú, 28 al 30 de agosto.
- Chaves Casals, Jonathan (2016), "La gobernanza ambiental en la gestión del recurso hídrico: el caso del pago por servicios ambientales en la Empresa de Servicios Públicos en Heredia", en *Estado, empresas públicas y desarrollo*, A. Cortés Ramos, F. Alpízar Rodríguez y M. J. Cascante (eds.), San José, Universidad de Costa Rica. Centro de Investigación y Estudios Políticos.
- Chávez, Daniel y Cortés Ramos, Alberto (2013), "Una empresa pública excepcional en una socialdemocracia en crisis: el Instituto Costarricense de Electricidad", en *Revista Gestión Pública*, Vol. 2 N° 1, pp. 67-106.
- Chávez, Daniel y Torres, Sebastián (eds.) (2013), *La reinvencción del Estado. Empresas públicas y desarrollo en Uruguay, América Latina y el mundo*, Montevideo, Transnacional.
- Christiansen, Hans (2011), "The Size and Composition of the SOE Sector in OECD Countries", Paris, OECD Corporate Governance (Working Papers; N° 5).
- Clifton, Judith; Comín, Francisco; y Díaz-Fuentes, Daniel (2006), "La privatización de las empresas públicas en la UE: ¿la vía británica o la senda europea?", en *Revista de Economía Mundial*, N° 15, pp. 121-153.
- Clifton, Judith; Díaz-Fuentes, Daniel; Fernández-Gutiérrez, Marcos; y Revuelta, Julio (2011), "Is the Market Oriented Reform Producing a 'Two-Track' Europe? Evidence from Electricity and Telecommunications", en *Annals of Public and Cooperative Economics*, Vol. 82 N° 4, pp. 495-513.
- Cló, Stefano; Ferraris, Mateo; y Florio, Massimo (2015), *L'impresa pubblica in prospettiva globale nell'ultimo decennio*, Milano, Università Degli Studi Di Milano.
- Comín, Francisco (1999), "Un siglo de evolución y cambios en la empresa pública española", en *Revista Asturiana de Economía*, Nos. 16-17, pp. 163-190.
- Comín, Francisco y Díaz-Fuentes, Daniel (2004), *La empresa pública en Europa. Una perspectiva histórica*, Madrid, Síntesis.
- Cortés Ramos, Alberto (2013). "Estado, empresas públicas y desarrollo en Costa Rica: una mirada de larga duración (1850-2013)", en *La reinvencción del Estado. Empresas públicas y desarrollo en Uruguay, América Latina y el mundo*, Daniel Chávez y Sebastián Torres (eds.), Montevideo, Transnacional.

- _____ (2016) "El desarrollo del poder infraestructural y electricidad en Costa Rica: el caso del ICE" en *Estado, empresas públicas y desarrollo*, A. Cortés Ramos, F. Alpízar Rodríguez y M. J. Cascante (eds.), San José, Universidad de Costa Rica. Centro de Investigación y Estudios Políticos.
- Cortés Ramos, Alberto; Alpízar R., Felipe; y Cascante, María José (eds.) (2016), *Estado, empresas públicas y desarrollo*, San José, Universidad de Costa Rica. Centro de Investigación y Estudios Políticos.
- Florio, Massimo (2013), "Rethinking on Public Enterprise: Editorial Introduction and Some Personal Remarks on the Research Agenda", en *International Review of Applied Economics*, Vol. 27 N° 2, pp. 135-149.
- Florio, Massimo y Fecher, Fabienne (2011), "The Future of Public Enterprises: Contributions to a New Discourse", en *Annals of Public and Cooperative Economics*, Vol. 82 N° 4, pp. 361-373.
- Foreman Peck, James y Millward, Robert (1994), *Public and Private Ownership of British Industry 1820-1990*, Oxford, Clarendon Press.
- Fumero Paniagua, Gerardo (2016), "Apertura del mercado de telecomunicaciones en Costa Rica y sus consecuencias", en *Estado, empresas públicas y desarrollo*, A. Cortés Ramos, F. Alpízar Rodríguez y M. J. Cascante (eds.), San José, Universidad de Costa Rica. Centro de Investigación y Estudios Políticos.
- Gómez Ibáñez, José A. (2007), "Alternatives to Infrastructure Privatization Revisited: Public Enterprise Reform from the 1960s to the 1980s", Washington, World Bank (Policy Research Working Paper; N° 4391).
- González C., Ever (2000), "Barranquilla y los orígenes de las empresas públicas municipales", en *Huellas: Revista de la Universidad del Norte*, Nos. 58-59, junio, pp. 1-26.
- Guajardo Soto, Guillermo (2013a), "La empresa pública en América Latina: el pasado de un Leviatán que no muere", en *La reinención del Estado. Empresas públicas y desarrollo en Uruguay, América Latina y el mundo*, Daniel Chávez y Sebastián Torres (eds.), Montevideo, Transnacional.
- _____ (2013b), "Empresas públicas en América Latina: historia, conceptos, casos y perspectivas", en *Revista Gestión Pública*, Vol. 2 N° 1, enero-junio, pp. 5-24.
- _____ (2014), "La alta dirección de las empresas públicas mexicanas durante el proteccionismo: jerarquía, tecnología y mercado. 1950-1980", en *Revista de Administración Pública*, Vol. 49 N° 2, pp. 1-39.

- _____ (2015), "La empresa pública y sus definiciones en el largo plazo", en *La empresa en México y América Latina: entre el mercado y el Estado*, México, Universidad Nacional Autónoma de México. Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades; Instituto Nacional de Administración Pública (Colección Debate y Reflexión).
- Guajardo Soto, Guillermo y Labrador, Alejandro (coords.) (2015), *La empresa pública en México y América Latina: entre el mercado y el Estado*, México, Universidad Nacional Autónoma de México. Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades; Instituto Nacional de Administración Pública (Colección Debate y Reflexión).
- Guajardo Soto, Guillermo y Pech, Claudia (2015), "La investigación y desarrollo en las petroleras públicas de México y Brasil, 1950-2010", en *La empresa pública en México y en América Latina: entre el mercado y el Estado*, Guillermo Guajardo y Alejandro Labrador (coords.), México, Universidad Nacional Autónoma de México. Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades; Instituto Nacional de Administración Pública (Colección Debate y Reflexión).
- Guerrero Orozco, Omar (2015), "La empresa pública multinacional en Latinoamérica 1970-1980. ¿Un tema olvidado en la administración pública?", en *La empresa pública en México y América Latina: entre el mercado y el Estado*, Guillermo Guajardo y Alejandro Labrador (coords.), México, Universidad Nacional Autónoma de México. Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades; Instituto Nacional de Administración Pública (Colección Debate y Reflexión).
- Hall, David; Lobina, Emanuele; y Terhorst, Philipp (2013), "Re-Municipalisation in the Early Twenty-First Century: Water in France and Energy in Germany", en *International Review of Applied Economics*, Vol. 27 N° 2, pp. 193-214.
- Herrero Acosta, Fernando y Monge Guevara, Guillermo (2016), "¿Es posible regular los monopolios estatales de servicios de infraestructura en Costa Rica?", en *Estado, empresas públicas y desarrollo*, A. Cortés Ramos, F. Alpízar Rodríguez y M. J. Cascante (eds.), San José, Universidad de Costa Rica. Centro de Investigación y Estudios Políticos.
- Huerta Moreno, Ma. Guadalupe (2014), "PEMEX Y PETROBRAS: historias de gestión petrolera con rumbos diferentes", en *Gestión y Estrategia*, N° 45, pp. 21-38.

- Kaplan, Marcos (1965), *Desarrollo económico y empresa pública*, Buenos Aires, Macchi.
- _____ (1967) "Significado y crisis de la empresa pública en Argentina", en *Revista de Derecho Público*, N° 7, enero-junio, pp. 203-221.
- _____ (1969), "El Estado empresario en Argentina", en *El Trimestre Económico*, Vol. 36 N° 141, enero-marzo, pp. 69-111.
- _____ (1972), *Corporaciones públicas multinacionales para el desarrollo y la integración de América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica.
- _____ (1994), *Crisis y futuro de la empresa pública*, México, Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas; Petróleos Mexicanos.
- Kearney, Claudine; Hisrich, Robert D.; y Antoncic, Bostjan (2013), "The Mediating Role of Corporate Entrepreneurship for External Environment Effects on Performance", en *Journal of Business Economics and Management*, Vol. 14 N° 3, pp. 28-57.
- Kowalski, Przemyslaw; Büge, Max; Sztajerowska, Monika; y Egeland, Matias (2013), *State-Owned Enterprises: Trade Effects and Policy Implications*, Paris, OECD (Trade Policy Papers; N° 147).
- Kuckertz, Andreas; Kollmann, Tobias; Krell, Patrick; y Stöckmann, Christoph (2017), "Understanding, Differentiating, and Measuring Opportunity Recognition and Opportunity Exploitation", en *International Journal of Entrepreneurial Behavior and Research*, Vol. 23 N° 1, pp. 78-97.
- Lampropoulou, Manto (2020), "Utilities Policy and Reform. The Changing Relationship between Citizen and SOEs", en *The Routledge Handbook of State-Owned Enterprises*, London, Routledge/Taylor and Francis Group.
- Littlechild, Stephen (1983), "The Effect of Ownership on Telephone Penetration", en *Telecommunications Policy*, Vol. 7 N° 3, September, pp. 246-247.
- López, Ernesto (1988), "La industria militar argentina", en *Nueva Sociedad*, N° 97, septiembre-octubre, pp. 168-177.
- López, Pablo J. (2012), "Nacional Financiera durante la industrialización vía sustitución de importaciones en México", en *América Latina en la Historia Económica*, Vol. 19 N° 3, pp. 129-163.
- Marichal, Carlos (2011a), "Crisis de deudas soberanas en México: empresas estatales, bancos y relaciones internacionales 1970-1990", en *Revista de Historia y Política: Ideas, Procesos y Movimientos Sociales*, N° 26, pp. 111-133.
- _____ (2011b), "El Estado empresarial en América Latina: pasado y presente", en *H-Industri@: Revista de Historia de la Industria, los Servicios y las Empresas en América Latina*, Año 5 N° 9, pp. 1-9.

- _____ (2012), "Auge y declive de las empresas estatales en México: impactos de largo plazo de la crisis de los años 1980", documento presentado en las V Jornadas Uruguayas de Historia Económica, Montevideo, Uruguay, 23 al 25 de noviembre.
- Mazzucato, Mariana (2013), *El Estado emprendedor. Mitos del sector público frente al sector privado*, Barcelona, RBA Libros.
- Miller, Danny (1983), "The Correlates of Entrepreneurship in Three Types of Firms", en *Management Science*, Vol. 29 N° 7, pp. 770-791.
- Millward, Robert (2005), *Private and Public Enterprise in Europe: Energy, Telecommunications and Transport, 1830-1990*, Cambridge, Cambridge University Press.
- _____ (2011), "Public Enterprise in the Modern Western World: an Historical Analysis", en *Annals of Public and Cooperative Economics*, Vol. 82 N° 4, pp. 375-398.
- _____ (2015), *The State and Business in the Major Powers: an Economic History 1815-1939*, Abingdon, Routledge.
- Muñoz Gomá, Oscar (1993), *Después de las privatizaciones: hacia el Estado regulador*, Santiago, CIEPLAN.
- _____ (2009), *Desarrollo productivo en Chile. La experiencia de la CORFO entre 1990 y 2009*, Santiago, CORFO, FLACSO-Chile, Catalonia.
- Musacchio, Aldo y Lazzarini, Sergio (2013), *Leviathan Envolving: New Varieties of State Capitalism in Brazil and Beyond*, London, Harvard University Press.
- Narbondo, Pedro (2013), "Las empresas públicas, el gobierno representativo y la eficiencia sistémica", en *La reinención del Estado. Empresas públicas y desarrollo en Uruguay, América Latina y el mundo*, Daniel Chávez y Sebastián Torres (eds.), Montevideo, Transnacional.
- Nascimento, José Orcélio Do; Parisi, Claudio; Weffort Jreige, Elionor Farah; y Severino Peters, Marcos Reinaldo (2013), "Aspectos contábeis do tratado de Itaipu: Análise das práticas de mensuração, depreciação e impairment dos ativos imobilizados da empresa Itaipu binacional", en *Revista de Informação Contábil*, Vol. 7 N° 4, pp. 1-19.
- OCDE (2015), *State-Owned Enterprises in the Development Process*, Paris, OCDE.
- Odisio, Juan (2011), "Pequeñas anécdotas sobre las instituciones: la articulación de Petroquímica General Mosconi con YPF", documento presentado en las V Jornadas Uruguayas de Historia Económica, Montevideo, Uruguay, 23 al 25 de noviembre.

- _____ (2013), "Empresas públicas e industrialización: Petroquímica General Mosconi y el papel del Estado argentino en el desarrollo de la industria básica, 1969-1993", Buenos Aires, Universidad de Buenos Aires. Tesis Doctoral.
- _____ (2015), "Del fervor a la desidia: el papel del Estado empresario argentino en la petroquímica básica entre 1970 y 1995", en *Los derroteros del Estado empresario en Argentina, siglo XX*, Buenos Aires, Editorial de la Universidad Nacional de Tres de Febrero.
- Parker, David (2020), "State-Owned Enterprise and Privatization. Some Lessons from the UK", en *The Routledge Handbook of State-Owned Enterprises*, London, Routledge/Taylor and Francis Group.
- Perelman, Sergio y Pestieau, Pierre (2020), "The Performance of Public Enterprises", en *The Routledge Handbook of State-Owned Enterprises*, London, Routledge/Taylor and Francis Group.
- Pignataro, Adrián (2016), "Evaluación de servicios públicos y apoyo político", en *Estado, empresas públicas y desarrollo*, A. Cortés Ramos, F. Alpízar Rodríguez y M. J. Cascante (eds.), San José, Universidad de Costa Rica. Centro de Investigación y Estudios Políticos.
- Regalsky, Andrés y Rougier, Marcelo (2015), *Los derroteros del Estado empresario en la Argentina*, Buenos Aires, Editorial de la Universidad Nacional de Tres de Febrero.
- Rentsch, Carole y Finger, Matthias (2015), "Yes, No, Maybe: the Ambiguous Relationships between State-Owned Enterprises and the State", en *Annals of Public and Cooperative Economics*, Vol. 86 N° 4, pp. 617-640.
- Ríos Duarte, Roger Humberto (2016), "Infraestructura portuaria y competitividad en Costa Rica" en *Estado, empresas públicas y desarrollo*, A. Cortés Ramos, F. Alpízar Rodríguez y M. J. Cascante (eds.), San José, Universidad de Costa Rica. Centro de Investigación y Estudios Políticos.
- Rivas, Gonzalo (2012), *La experiencia de CORFO y la transformación productiva de Chile. Evolución, aprendizaje y lecciones de desarrollo*, Caracas, Banco de Desarrollo de América Latina.
- Rougier, Marcelo (2004), "Estado, empresas y crédito en la Argentina. Los orígenes del Banco Nacional de Desarrollo, 1967-1973", en *Desarrollo Económico*, Vol. 43 N° 172, pp. 515-544.
- _____ (2010), "El fracaso del Estado empresario. La Dirección General de Fabricaciones Militares y el desarrollo de la metalurgia del cobre, 1941-1955", en *Anuario IEHS*, N° 25, pp. 431-447.

- _____ (2011), "Militares, burocracia e industria. El desempeño del complejo militar-industrial en la producción metalúrgica", documento presentado en las V Jornadas Uruguayas de Historia Económica, Montevideo, Uruguay, 23 al 25 de noviembre.
- _____ (2015), "Empresarios de uniforme. La conformación de un complejo militar-industrial en la Argentina", en *La empresa pública en México y América Latina: entre el mercado y el Estado*, Guillermo Guajardo y Alejandro Labrador (coords.), México. Universidad Nacional Autónoma de México. Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades; Instituto Nacional de Administración Pública (Colección Debate y Reflexión).
- Rougier, Marcelo; Odisio, Juan; Raccanello, Mario; y Sember, Florencia (2016), "Los desafíos del Estado emprendedor. El Polo Industrial-Tecnológico para la Defensa", Buenos Aires, Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Económicas. Área de Estudios sobre la Industria Argentina y Latinoamericana. Instituto Interdisciplinario de Economía Política de Buenos Aires (Documento de Trabajo; N° 4).
- Salazar, Natalia González; López Díez, Juan Carlos; y Marulanda Valencia, Flor Ángela (2017), "La gestión en las empresas públicas de Medellín 1954-1970, uno de los mayores legados de la Universidad Nacional de Colombia, Sede Medellín", en *Revista Extensión Cultural*, N° 59, pp. 112-122.
- Serrani, Esteban (2012), "Estado, empresarios y acumulación privilegiada de capital. Análisis de la industria petrolera argentina (1988-2008)", Buenos Aires, Universidad de Buenos Aires. Tesis Doctoral.
- Sidki, Marcus y Boll, David (2019), "What Do Citizens Think about Public Enterprises? Subjective Survey Data on the Legitimacy of the German Public Sector", en *Annals of Public and Cooperative Economics*, Vol. 90 N° 4, pp. 615-639.
- Sojo, Ana (1984), *Estado empresario y lucha política en Costa Rica*, San José, Educa.
- The Economist (2012), "The Rise of State Capitalism", en *The Economist*, London, January 21.
- Toninelli, Pier Angelo (2000), *The Rise and Fall of State-Owned Enterprise in the Western World*, Cambridge, Cambridge University Press.
- _____ (2004), "Between State and Market. The Parabola of Italian Public Enterprise in the 20th Century", en *Enterprise et Histoire*, Vol. 37 N° 3, pp. 53-74.
- Tremml, Timo (2019), "Linking Two Worlds? Entrepreneurial Orientation in Public Enterprises: a Systemic Review and Research Agenda", en *Annals of Public and Cooperative Economics*, Vol. 90 N° 1, pp. 25-51.

- Varela Barrios, Edgar (2010), "Estrategias de expansión y modos de gestión en empresas públicas de Medellín, EPM", en *Estudios Políticos*, N° 36, pp. 141-165.
- Villarreal, René y de Villarreal, Rocío (1978), "Las empresas públicas como instrumento de política económica en México", en *El Trimestre Económico*, Vol. 45 N° 178 (2), abril-junio, pp. 213-245.
- Wallsten, Scott (2001), "Telecommunications Privatization in Developing Countries: the Real Effects of Exclusivity Periods", Washington, Technology Policy Institute (SIEPR Policy Paper, N° 99-21).
- _____ (2005), "Returning to Victorian Competition, Ownership, and Regulation: an Empirical Study of European Telecommunications at the Turn of the Twentieth Century", en *The Journal of Economic History*, Vol. 65 N° 3, pp. 693-722.
- Wollmann, Hellmut (2020), "Local Public Enterprises as Providers of Public Services in European Countries. Shifts and Dynamics", en *The Routledge International Handbook*, London, Routledge/Taylor and Francis Group.
- Zuleta, María Cecilia (2011), "Los primeros años de YPF y las encrucijadas de la industria petrolera boliviana en sus orígenes, 1936-1945. Notas preliminares", en *H-Industri@: Revista de Historia de la Industria, los Servicios y las Empresas en América Latina*, Año 5 N° 8, pp. 2-24.
- _____ (2013), "Horizontes, negociaciones y disyuntivas en los tratos de Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos con Yacimientos Petrolíferos Fiscales 1937-1945", en *Revista de Gestión Pública*, Vol. 2 N° 1, enero-junio, pp. 107-143.