

Aportes para una rediscusión del papel de las Empresas con Participación Estatal

Florencia Pizzarulli^I, Carla Quattrone^{II}, Hernan Vizzolini^{III} y Pedro Nencini^{IV}

Resumen

La teoría económica tradicional ha mostrado ciertas limitaciones al explicar la existencia de las Empresas con Participación Estatal (EPE) y su rol en los sistemas económicos. Desde las privatizaciones de fines del siglo pasado hasta los procesos de corporatización de las últimas décadas, la literatura ortodoxa insiste en concebir las EPE como instituciones burocráticas que deben tender hacia la búsqueda de eficiencias bajo una lógica mercantil. Este documento presenta los abordajes de la literatura *mainstream* sobre las EPE y busca sumar aportes sobre los debates académicos que han considerado a las EPE como instrumentos claves del Estado que contribuyen directamente al desarrollo económico y tecnológico de las estructuras productivas. Los resultados muestran que, si bien en los últimos años el estudio de las EPE ha cobrado relevancia en los debates sobre el desarrollo económico, existe un área de vacancia para la investigación de esta temática desde una perspectiva latinoamericana.

Palabras clave: Empresas con Participación Estatal – sistemas económicos – Estado.

Abstract

Mainstream economic theory has shown several limitations when explaining the existence of State-Owned Enterprises (SOEs) and its role in economic systems. From privatizations in the end of the past century to corporatization processes in the last decades, the orthodox literature insists on conceiving the SOEs as bureaucratic institutions which should search for efficiencies through a mercantile logic. This article presents the mainstream approaches of SOEs and intends to come up with some academic contributions that consider the SOEs as main instruments to directly contribute to the economic and technological development of productive structures. Results presented reveal that while in the past few years the study of SOEs has recovered some relevance in the economic development theory, there is still a vacant area in the research of this field from a Latin American perspective.

Keywords: State Owned Enterprises – economic systems – State.

I Magister en Ciencia, Tecnología y Sociedad (UNQ), licenciada en Comercio Internacional (UNQ), directora de la licenciatura en Economía del Desarrollo, docente e investigadora UNQ. Correo electrónico: florenciapizzarulli@gmail.com.

II Licenciada en Comercio Internacional (UNQ). Correo electrónico: carlaquattrone@gmail.com.

III Licenciada en Economía del Desarrollo (UNQ), docente e investigador UNQ. Correo electrónico: hvizzolini@gmail.com.

IV Licenciada en Economía del Desarrollo (UNQ), docente e investigador UNQ. Correo electrónico: pedronencini@gmail.com.

Introducción

El rol económico del Estado ha sido un debate recurrente en la historia del pensamiento económico. Desde Smith hasta la actualidad, la función del Estado ha ido y venido entre ser un actor fundamental o un obstáculo para el sistema económico.

La instauración del neoliberalismo en países de Occidente desde finales de los años 70 ha ejercido una constante presión sobre la retirada del Estado de los asuntos económicos y sociales. Dicha retirada se justifica en postulados provenientes principalmente de la teoría económica neoclásica, según la cual el mercado es la forma más eficiente de distribuir y asignar los recursos. Mazzucato (2013) ha cuestionado a aquellos postulados que instauran la narrativa de que las empresas del sector privado son las fuerzas innovadoras del sistema capitalista, mientras que al Estado se le asigna el papel de la inercia: es necesario para lo “básico”, pero demasiado grande y pesado como para ser un motor dinámico. Lo mismo podría pensarse de sus empresas.

Sin embargo, tras los fallidos resultados de la implementación de las ideas neoliberales en los países en desarrollo durante los años 90 y la crisis financiera del 2008 (con epicentro en EE. UU. y fuerte contagio a Europa occidental) el debate ha resurgido. De esta manera, se halla una literatura que no solo otorga importancia al rol económico y social del Estado, sino que también afirma que él se encuentra detrás de los

procesos de desarrollo económico y no las fuerzas del libre mercado (Chang, 2003; Fine y Jomo, 2006; Mazzucato, 2013). En este sentido, la intervención no habría de limitarse exclusivamente a la política económica sino también a que el Estado tenga un papel activo como impulsor de la innovación, como inversionista principal y tomador de riesgos, como actor necesario para encontrar las mejores formas de hacer frente a los desafíos del futuro (Mazzucato, 2018 y 2019). Este artículo propone analizar las distintas perspectivas sobre la concepción y el papel de las empresas públicas en el sistema económico. Para esta investigación, se entienden como Empresas con Participación Estatal (EPE) a aquellas empresas en las que el Estado dispone de control mediante una propiedad completa, mayoritaria o minoritaria significativa (OECD, 2015).

Este trabajo se organiza en cuatro secciones. Luego de esta introducción, se abordan los enfoques tradicionales sobre el rol del Estado y las EPE. Para esto realizamos un breve recorrido por las teorías económicas dominantes en cada periodo desde los primeros aportes clásicos hasta la actualidad, revisando sus postulados e implicancias para las EPE. Asimismo, revisamos el abordaje que los organismos internacionales le dan a este tipo de organizaciones. En la tercera sección, abordamos el papel del Estado y las EPE desde una mirada desarrollista. Finalmente, se realizan algunas reflexiones finales sobre lo analizado.

1. Las EPE a la luz de la teoría económica tradicional y los organismos internacionales

Las EPE no son abordadas de manera explícita en la teoría económica tradicional, sin embargo, es posible deducir la visión que tendrían de ellas a partir del papel que se le asigna al Estado. Por teoría tradicional nos referimos a las teorías económicas dominantes en cada época. En esta línea, es posible encontrar un abanico de aportes que van desde aquellos en los cuales la intervención estatal resulta indefectiblemente negativa para el sistema económico, pasando

por teorías que justifican la intervención en determinadas circunstancias donde los mecanismos del mercado resultan insuficientes, hasta aquellas que postulan que la intervención estatal es una condición esencial para alcanzar objetivos de pleno empleo y resolver problemas sociales.

Las recomendaciones por parte de los organismos internacionales acerca del rol del Estado y sus

instituciones, como por ejemplo las EPE, no son ajenas a los abordajes que presenta la teoría tradicional. Los lineamientos de los organismos como el Banco Mundial, el FMI, la OCDE, entre otros, tampoco son estáticos. En lo que se refiere a las EPE, en los últimos 40 años se observaron aportes englobados en el paradigma de la Nueva Gestión Pública (NGP)

1.1. Visiones sobre el rol del Estado y las EPE desde las teorías dominantes

La visión económica neoclásica asume entre sus axiomas principales que los mecanismos de mercado garantizan la asignación y distribución de recursos de la manera más eficiente posible, alcanzando así el pleno empleo de los mismos. Sin embargo, existen situaciones donde estos mecanismos son insuficientes y, por lo tanto, los resultados son subóptimos desde un punto de vista social. Estas situaciones se conocen como fallas de mercado y son las que justifican, desde estas teorías, la intervención del Estado a fin de alcanzar el equilibrio paretiano óptimo de bienestar social (Stiglitz, 1988). Las EPE, ya sea mediante su creación o su accionar, pueden considerarse como una forma de intervención. Por ejemplo, el Estado puede crear una EPE para evitar prácticas abusivas ante monopolios naturales, para producir bienes y servicios con externalidades positivas, para solucionar fallas de información, etc.

La teoría keynesiana, por su parte, critica los postulados neoclásicos sobre el funcionamiento de los mercados en cuanto a su efectividad para alcanzar situaciones de pleno empleo. En este sentido, la situación de pleno empleo es solo una posibilidad entre otras donde existe desempleo involuntario (Keynes, 1936). Desde esta teoría la intervención estatal permitiría, a partir de la implementación de políticas fiscales y monetarias, expandir la demanda agregada, generando un mayor nivel de producto, alcanzando el pleno empleo y la estabilidad macroeconómica. Estas políticas tuvieron su auge durante el periodo de la segunda posguerra donde se consolidó el Estado de bienestar en la mayoría de las economías

que mantienen una concepción de las EPE como instituciones burocráticas que deben tender hacia la búsqueda de eficiencias bajo una lógica mercantil. A continuación, se realiza una breve descripción de las teorías y su influencia en las recomendaciones de los organismos internacionales.

occidentales. Bajo este marco, la EPE puede utilizarse como un instrumento de atenuación del ciclo económico (invirtiendo cuando el sector privado se retira debido a malas expectativas) y/o expandiendo la demanda efectiva a través de su creación (inversión pública) o su operatoria.

A partir de los 70 las miradas sobre la intervención estatal tuvieron un nuevo giro hacia el liberalismo y el enfoque neoclásico de la economía. En el plano macroeconómico, la teoría keynesiana perdió validez ante los sucesos de “estanflación” sucedidos tras la crisis del petróleo, dando lugar a la escuela de los nuevos clásicos. Esta teoría asume que los agentes pueden prever sistemáticamente lo que sucederá con las principales variables económicas y que los mercados se ajustan (gracias a que los precios son flexibles) hasta vaciarse. En este sentido, ocurrió un renacimiento de la creencia de que la economía de mercado es capaz de alcanzar la estabilidad macroeconómica, siempre y cuando la mano visible del Estado se abstenga de realizar políticas fiscales y monetarias erróneas y discrecionales (Sargent & Wallace, 1975, 1976). Esencialmente se trata de una vuelta a la teoría neoclásica.

En línea similar, pero para analizar el ámbito político, toma protagonismo la teoría de la elección pública que usa herramientas de la economía para analizar problemas de las ciencias políticas (Tullock *et al.*, 2002). En términos generales, la teoría de la elección pública utiliza el concepto de “fallas de gobierno” para referirse a que incluso cuando el gobierno actúa

1 El término *government failure* tuvo uno de sus primeros usos en el aporte de Coase (1964). Años más tarde, principalmente a partir del trabajo de Krueger denominado *Government Failures in Development* (1990) el concepto se difundió con mayor profundidad dentro de la literatura.

benevolentemente en busca de un mayor bienestar social, lo hace a través de agentes (burócratas) egoístas y difíciles de monitorear y, por lo tanto, las intervenciones del Estado dan lugar a conductas de capturas de rentas y corrupción (Snowdon y Vane, 2005).

Siguiendo esta línea, la teoría de la elección pública considera que las empresas públicas no son más que

instituciones burocráticas que son utilizadas por los políticos ya sea para extraer rentas para sí mismos o para lograr el apoyo político de los votantes. De acuerdo con Florio (2014), la consecuencia directa de esta perspectiva es que bajo la lógica estatal y burocrática las empresas generan ineficiencias y, por lo tanto, la única alternativa es que funcionen bajo una lógica mercantil, es decir, privatizarlas.

1.2. La Nueva Gestión Pública y los organismos internacionales

La instauración del neoliberalismo en países de Occidente desde finales de los años 70 ha ejercido una constante presión sobre la retirada del Estado de los asuntos económicos y sociales. Durante los años 90, estas ideas se vieron plasmadas en el Consenso de Washington y en los lineamientos impulsados desde los propios organismos internacionales, lo que derivó en el advenimiento de ideas provenientes de las ciencias empresariales o de gestión (management) y cuya legitimidad para mejorar el desempeño del sector público se encontraba fundamentada en supuestas experiencias exitosas del sector privado durante las décadas anteriores (López y Zeller, 2006). Sobre la base de estas reformas, prevalece la necesidad de “modernizar” al Estado alegando que para mejorar el funcionamiento de sus instituciones se debe achicar y reducir la estructura interna de su administración a su mínima expresión, lo que promovería mayor eficiencia en la gestión estatal. Estos lineamientos se dieron a conocer por la teoría de la Nueva Gestión Pública (NGP) y comenzaron a expandirse globalmente hasta transformarse en el paradigma hegemónico de la gestión pública (López, 2003; Yañez, 2019). En este sentido, esta visión “mercado-céntrica” condujo a la adopción de políticas de descentralización, privatización y tercerización, entre otras recomendaciones que buscaban reducir la intervención estatal (Oszlak, 2013).

Siguiendo a Pollit y Bouckaert (2011) el fenómeno de la NGP puede analizarse desde dos niveles. En un nivel más general, la NGP puede describirse como una teoría o doctrina que establece que el sector

público puede ser mejorado a través de la adopción de conceptos, técnicas y valores corporativos. En un nivel más específico, la NGP engloba prácticas que pueden resumirse en cuatro puntos: a) énfasis en el desempeño, especialmente para medir los resultados de la gestión; b) preferencia por formas de organización especializadas, pequeñas y “livianas”² por sobre estructuras grandes y multifuncionales; c) amplia inyección de mecanismos de mercado que incluyen licitaciones competitivas y salarios vinculados al desempeño y d) énfasis en tratar a los usuarios de los servicios como “clientes”.

Esta lógica empresarial aplicada a las administraciones públicas y diseminada por los organismos multilaterales y de crédito se extendió a las EPE con una característica diferencial: las empresas cuya participación mayoritaria es del Estado pueden directamente pasar a manos privadas. Desde una perspectiva crítica, Yañez (2019) describe que las políticas de privatización se traducen en el traspaso al sector privado de una actividad u organismo que anteriormente se encontraba bajo control estatal, lo que en última instancia supone la mercantilización de relaciones sociales anteriormente estatizadas.

En los últimos años, sin embargo, los procesos de privatizaciones han devenido en una desaceleración explicada en parte por no haber logrado cumplir con los beneficios sociales y económicos postulados, por ejemplo, en los servicios esenciales como agua y electricidad (McDonald, 2013). Desde entonces se han observado nuevas alternativas a la gestión de las

² *Lean*, en inglés, palabra adoptada del concepto de *Lean Manufacturing*, un modelo de organización industrial cuyo enfoque está puesto en la eliminación de pérdidas y desperdicios.

empresas públicas que no necesariamente promueven la gestión privada de las mismas, pero mantienen un enfoque mercantilista. Como apunta Oszlak (2013), el descrédito que sufrió la NGP produjo una necesidad por reinventar estas teorías dando por resultado el surgimiento de nuevos conceptos como el de “buena gobernanza”, que mantiene la tradición neoliberal, construye a la gestión pública bajo una lógica privada y demoniza la lógica estatal.

Si bien el término “gobernanza” parece ser un concepto instalado y utilizado ampliamente, lo cierto es que conceptos como “buena gobernanza” y “gobernanza corporativa” fueron introducidos por los organismos multilaterales y de crédito internacionales (como la OCDE, el FMI y el Banco Mundial) para referirse a las prácticas de gobierno que deben llevar adelante las empresas públicas para lograr una administración profesional y transparente. Estas instituciones han diseñado manuales y lineamientos para la implementación de buenas prácticas de gobernanza corporativa (véase, por ejemplo, Banco Mundial, 2014; OECD, 2015) cuyo objetivo consiste en proporcionar criterios de referencia acordados a nivel internacional y herramientas para ayudar a los gobiernos a evaluar y mejorar la forma en que ejercen sus funciones de propiedad en las empresas públicas.

Si bien reconocen la importancia y función de las EPE en la economía, el marco de referencia para analizarlas y hacer sus recomendaciones posee una fuerte impronta pro mercado. La OECD (2011), afirma en su preámbulo que el gobierno corporativo de las empresas públicas resulta decisivo para garantizar su contribución positiva a la eficiencia económica y a la competitividad global de un país. Asimismo, destaca que el buen gobierno corporativo de las EPE constituye un importante requisito para llevar a cabo una privatización efectiva desde el punto de vista económico.

Bajo este marco, diversas recomendaciones apuntan en la dirección de aislar las EPE de la esfera pública, tales como listarse en el mercado de valores, separar la política (politics) del manejo de la empresa (management), promover la disciplina financiera y fiscal, aplicar principios del sector privado y estándares internacionales, entre otros (Banco Mundial, 2014,

p.p. XIII-XV). En consecuencia, se asume como banco de prueba (benchmark) al sector privado y, por lo tanto, le cabrían los mismos principios y prácticas a la EPE.

El debate en torno a la difusión de ciertas “buenas” prácticas en materia de gobernanza de las EPE ha sido amplio y se ha instalado entre diversos autores que afirman que los organismos han supeditado el financiamiento al cumplimiento de dichas prácticas (McDonald, 2013; Oszlak, 2013; Yañez, 2019). En otras palabras, el acatamiento de ciertas normas y estándares de gobernanza corporativa fueron condición necesaria para el otorgamiento de crédito, particularmente a los países del Sur.

Respecto del término “corporatización”, McDonald (2013) lo define como la “creación y gestión de entidades públicas en las que el Estado continúa siendo el propietario y el operador, pero que funcionan con un alto grado de autonomía”. El objetivo de un proceso de estas características, según este autor, es el de crear o convertir EPE cuyos administradores son responsables solo de la producción de bienes y/o servicios de la empresa, pero cuya contabilidad se administra como si fuera una organización independiente. La autonomía forma parte de las características centrales de este enfoque dado que, si bien la propiedad continúa en manos del Estado, el objetivo es evitar injerencias políticas en la administración de este tipo de instituciones (Yañez, 2019), incluso como forma alternativa a las privatizaciones (Aivazian et al., 2005). No obstante, las múltiples formas en las que los procesos de corporatización se llevaron a cabo en distintos países lleva a McDonald (2013) a concluir que no todos los procesos se desarrollaron bajo una lógica mercantil y que no en todos los casos la corporatización sirvió como antesala de una privatización.

En resumen, desde la perspectiva del mainstream económico, el abordaje a la EPE sólo puede derivarse desde el rol al Estado que estas teorías le otorgan. En esta línea, la literatura ha debatido si la intervención estatal es perjudicial para los sistemas económicos o si es necesaria para contrarrestar los efectos negativos que el mercado pueda generar. Por su parte, las recomendaciones de los organismos internacionales

y de créditos plasman la necesidad de consolidar una gobernanza corporativa en las EPE siguiendo la premisa de que quienes mejor administran los recursos son los actores privados y no el propio Estado.

2. Las Empresas Públicas desde las visiones heterodoxas. Su contribución al desarrollo económico.

2.1 Las EPE como instrumentos de desarrollo

La crisis económica mundial de 2008 y el resurgimiento de las EPE en distintos países volvió a posicionar a las empresas del Estado en el debate político y académico (Florio, 2014). Bajo este contexto, se renueva una vieja discusión que tiene que ver con las potencialidades de la acción estatal a través de sus empresas en la economía. En este sentido, el objetivo de esta sección es recorrer distintos debates académicos que han considerado a las EPE como instrumentos claves del Estado que contribuyen directamente al desarrollo económico y tecnológico de las estructuras productivas.

El rol del Estado en el desarrollo económico se encuentra presente a lo largo de distintos debates en el marco de la literatura heterodoxa en economía.³ La crisis económica de 1929 no sólo impactó a nivel de políticas económicas, sino que también abrió el debate a nuevos enfoques críticos a los consensos de la época. Particularmente es a partir de los años 50, en el contexto del florecimiento del pensamiento keynesiano, que comienzan a surgir propuestas que asignan un lugar clave a la acción estatal, puntualmente para la reconstrucción de las economías en la posguerra.

En paralelo, distintos académicos oriundos de países industrializados comenzaron a cuestionar la premisa básica del enfoque liberal relativo al desarrollo, puntualmente la idea del mercado libre como fuente

de dinamismo económico. Aportes como los trabajos de Hirschman (1958), Nurkse (1960), Myrdal (1960), Gerschenkron (1962) y Rosenstein-Rodan (1976) cuestionaron la premisa de que la apertura del mercado fuera una fuente de transformación productiva. Si bien cada autor aportó distintas herramientas conceptuales, compartían la idea de que en los países subdesarrollados o empobrecidos la dinámica del libre juego de demanda y oferta del mercado no generaba un equilibrio óptimo.

En el pensamiento latinoamericano, la temática tuvo un lugar preponderante en el enfoque estructuralista, inicialmente en la obra de Prebisch (1949, 1951) bajo el modelo centro-periferia. Desde esta visión, las divergencias entre los países podían solucionarse con la intervención del Estado sobre la estructura económica.

Asimismo, años más tarde los trabajos de autores como Amsden (1989), Jhonson (1982, 1999), Westphal (1990) y Evans (1992) sumaron en sus aportes la noción del “Estado desarrollista”, generalmente entendido como aquel que interviene en la economía de forma directa a través de la inversión pública en pos de acelerar el proceso de industrialización, particularmente en países en vías de desarrollo.

En esta línea de estudios, en los últimos años ha surgido una visión cada vez más influyente en la

3 De acuerdo con Harvold-Kvangraven y Alves (2020) la economía heterodoxa es el estudio de la producción y distribución del excedente económico, incluido el papel de las relaciones de poder en la determinación de las relaciones económicas, el estudio de los sistemas económicos y las tendencias asociadas con él, y el empleo de teorías que tienen estos temas en su centro, como la economía política clásica, la economía marxista, la economía feminista, la economía institucional y la economía poskeynesiana.

literatura que considera que el Estado puede participar directamente en la provisión de bienes y servicios, lo cual conformaría un Estado transformador de relaciones y estructuras. Desde esta perspectiva, distintos aportes han señalado que las EPE pueden ser contempladas como instrumentos importantes de la acción estatal y, por lo tanto, de la política económica (Florio y Fecher, 2011; Bernier, 2014; Tournist, 2015). Asimismo, y en contraposición a la mayoría de las posturas neoliberales, algunos autores han señalado que las EPE pueden ser bien gestionadas y eficientes y que, además, pueden contribuir a un desarrollo económico sustentable en el largo plazo (Chang, 2007). Desde esta postura, se presenta la idea de que las EPE pueden perseguir objetivos de distinta índole como el de garantizar la cobertura servicios esenciales, generar empleo, desarrollar infraestructura, estabilizar ciclos económicos, promover sectores no desarrollados, apoyar la inversión en I+D, entre otros (Grout, 2003; Montes, 2013, Kowalski *et al.*, 2013).

Es posible encontrar argumentos comunes en el debate sobre la función de las EPE desde una visión del desarrollo que justifican su presencia y su potencialidad futura. Al respecto, el trabajo de Schclarek Curutchet (2014) ha resumido algunas de las justificaciones más encontradas en la literatura. El primer argumento se relaciona con la necesidad de la intervención estatal para el desarrollo de sectores productivos estratégicos. La participación de las EPE en este ámbito responde a que estas actividades productivas demandan grandes inversiones con largos periodos de gestación y que, por lo general, los sectores privados no tienen individualmente incentivos para ser los primeros en invertir. En este caso, el Estado puede asumir un papel protagónico al liderar el comportamiento y coordinar expectativas a través del involucramiento activo de sus empresas. Un segundo argumento se encuentra asociado a la importancia

2.2 Las EPE en la economía del conocimiento

El debate internacional sobre la intervención del Estado en el progreso tecnológico no es nuevo, por lo contrario, ha estado presente en gran parte de la literatura de la economía de la innovación, principalmente en los trabajos neoschumpeterianos y

de la acción estatal para el fomento de la innovación y el desarrollo tecnológico. Al respecto, resulta necesaria la participación del Estado no solo en la creación de conocimientos en universidades e instituciones públicas de I+D, sino también para catalizar y movilizar recursos a través de sus empresas.

La tercera justificación se encuentra vinculada a que no siempre los objetivos de las empresas privadas son coincidentes con los objetivos de la sociedad, y en esta situación, la EPE puede actuar en función a una misión pública que atienda a la demanda del desarrollo. Una cuarta razón refiere a que las EPE pueden ser utilizadas para la implementación de la política macroeconómica para suavizar los ciclos económicos o fomentar la estabilidad de precios de un país. La quinta ventaja de la existencia de EPE es que pueden proveer ciertos productos o servicios a un menor precio que las empresas privadas, particularmente en aquellos sectores donde hay poder de mercado. Por último, el autor menciona la existencia de algunos bienes y servicios que son de gran utilidad social, pero que por su naturaleza no generan ningún tipo de incentivo económico para que sean provistos por las empresas privadas, tornándose necesaria la participación del Estado.

Si bien, se pueden encontrar distintos argumentos que justifiquen la presencia de las EPE, existe consenso en otorgar importancia a la intervención del Estado en el fomento a la innovación, puntualmente para dinamizar sectores claves el desarrollo tecnológico (Florio y Fecher, 2011; Belloc, 2014; Montes, 2013; Munari, 2011). Esto responde a que los nuevos aportes sobre las EPE se encuadran en un escenario donde las economías están más integradas al sistema internacional y donde la tecnología cumple un papel cada vez más determinante para el ascenso económico de las naciones.

evolucionistas. En esos marcos teóricos, distintos autores han destacado que las empresas privadas no innovan de manera aislada, sino que lo hacen en colaboración con otros actores del sistema científico y tecnológico, incluyendo la participación del Estado,

el cual ha tenido un rol importante como inversor de la I+D pública (Lundvall, 1992; Freeman, 1995; Chaminade *et al.*, 2009).

Paralelamente, en los últimos años surgieron un conjunto de trabajos que reabren la discusión sobre el papel desempeñado por el Estado en el contexto de la economía del conocimiento. En este sentido, el aporte de Mazzucatto (2013 y 2014), en línea con los trabajos de Pérez (2005), Lazonick (2011) y Block y Keller (2011) ha introducido el concepto de “Estado emprendedor”. Según esta perspectiva, la mayoría de las innovaciones radicales que surgieron en las distintas décadas dependen de las inversiones “emprendedoras” intensivas en capital iniciadas por el Estado. Ahora bien, a pesar del reconocimiento del carácter sistémico de la innovación y la importancia del accionar del Estado para impulsar los avances tecnológicos, en términos generales, el estudio de las EPE, particularmente el papel que tienen en la generación de conocimiento y tecnología, ha sido un tema poco abordado por la literatura (Törnquist y Karo, 2016; Bernassi y Landoni, 2018).

Los trabajos empíricos sobre el papel de las EPE en los procesos de innovación son diversos. Es posible identificar que una parte de los trabajos empíricos se ha enfocado en estudiar la relación entre propiedad de las empresas y las capacidades innovadoras. Los estudios que trabajan sobre este aspecto se centran, por un lado, en realizar una comparación entre el gasto de I+D y los resultados de innovación de las EPE con respecto a las empresas privadas (Goldeng, *et al.* 2008; Kroll y Kou, 2018; Clò, *et al.* 2018) y, por otro lado, examinan los resultados de las privatizaciones y su influencia en las actividades de I+D (Sterlacchini 2012; Jamasb y Pollitt, 2011). Si bien los resultados son diversos y dependen del sector y de las características específicas del caso, en general, la evidencia citada sugiere que las empresas públicas superan a las empresas privadas en términos de resultados de I+D, medidos principalmente a través de las patentes (Florio, 2014).

De manera complementaria, se encuentran aportes que tratan temáticas como los determinantes internos y externos de la innovación de las EPE (Álvarez y Argothy, 2019; Bernier, 2014; Tourist y Karo,

2016), el análisis de sus capacidades de absorción (Li, 2011) y la producción y difusión de los conocimientos generados en las EPE (Munari *et al.*, 2010; Benassi y Landoni, 2019). A grandes rasgos, estos trabajos destacan que las EPE pueden utilizarse para liderar el proceso de innovación en sectores estratégicos, aunque señalan que es necesario que existan ciertas condiciones para aprovechar su potencial vinculadas a factores internos como externos de las organizaciones.

En particular, los autores que promueven la idea de que las empresas públicas pueden ser eficientes e innovadoras sostienen que no hay un “ADN” en el sector público que las haga menos eficientes (Chang, 2007; Mazucatto, 2013). Por el contrario, ciertas características intrínsecas del Estado pueden favorecer la actividad de innovación empresarial. Por ejemplo, Filippo (2019) destaca que, a diferencia de las entidades privadas, el Estado puede financiar actividades de I+D a través de sus impuestos. Además, dado que no es una entidad que maximiza las ganancias, puede tener una ventaja comparativa en el tratamiento de proyectos innovadores de alto riesgo en las áreas de investigación básica y aplicada.

A grandes rasgos, el estudio de la innovación en las empresas públicas continúa sesgado a las dinámicas propias de los países ya desarrollados o aquellos que evidenciaron recientes procesos de crecimiento económico como puede ser el caso asiático. Aportes como Ang y Ding (2006), Gabriele y Khan (2010), Choi *et al.* (2012) y Manolo *et al.* (2019) han estudiado el papel determinante de las EPE en el desarrollo de las economías asiáticas. Particularmente, las empresas públicas chinas han atraído la mayor atención respecto a la discusión sobre la contribución a la innovación (Gao, 2019; Sun, 2015; Girma, *et al.* 2009). Esto responde a que China es el país con mayor cantidad de empresas públicas, en su mayoría dominantes en sectores estratégicos (Bernasi y Landoni, 2018). En línea con lo mencionado, el reciente trabajo de Qi y Kotz (2019) ha señalado que las empresas estatales en China han sido promotoras de importantes innovaciones técnicas, gracias a que están insertas dentro un sistema complejo de innovación que involucra la presencia de universidades, institutos de investigación y centros tecnológicos.

Con respecto al caso latinoamericano, vale la pena mencionar algunos trabajos recientemente publicados que invitan a repensar a la EPE en el marco de la agenda del desarrollo del sur global. En esta línea, los aportes de Chávez y Torres (2013), Guajardo (2011) y Ramos Alpízar (2016), proponen discutir la relevancia de pensar en la intervención estatal para el desarrollo económico y social a través de sus empresas. En la misma dirección, el trabajo de Castañeda *et al.* (2020) ha resaltado la importancia de contemplar a las EPE como inversoras en la I+D local en función de la política industrial guiada por el Estado. En términos generales, los trabajos mencionados tienen en común la realización de casos de estudio de EPE exitosas en la región y consensúan en asignarle a las empresas del Estado potencialidad para actuar en sectores estratégicos de las economías locales. A pesar de esta tendencia, y a excepción de algunos trabajos como por ejemplo el aporte de Argothy y

Álvarez (2019), el análisis de las EPE en el marco de los estudios de innovación es un tema poco tratado en América Latina.

Como corolario, si bien en los últimos años el estudio de las EPE ha cobrado relevancia en los debates sobre el desarrollo económico, la mayoría de los trabajos se han enfocado en el desempeño innovador de las EPE de los países ya desarrollados o aquellos que han evidenciado en el último tiempo períodos continuos de crecimiento económico, con gran influencia en el caso asiático. Por último, no se han encontrado marcos analíticos que contemplen las EPE en países con economías que particularmente necesitan encaminar procesos de desarrollo tecnológico, como pueden ser las latinoamericanas. En este sentido, posiblemente el estudio de las EPE y su conexión con el sistema productivo en la región de América Latina constituya un área de vacancia en la literatura.

Reflexiones finales

El debate sobre la intervención del Estado a través de sus empresas no es nuevo y se ha caracterizado siempre por la polarización de posiciones teóricas e ideológicas muy diferentes. En principio, si bien la teoría tradicional no aborda de manera directa el rol de las EPE en la economía, puede derivarse el mismo a través del papel que estos cuerpos teóricos le dieron al Estado. En este sentido, con excepción del keynesianismo, la gran parte de las teorías económicas dominantes de cada época argumentaron en contra de la intervención estatal dado que la consideran ineficiente y con efectos adversos para el sistema. Asimismo, es posible encontrar la influencia de estas teorías en los lineamientos para el tratamiento y la gestión de EPE de los organismos internacionales. En principio recomendando su privatización, pero luego mutando hacia la adopción de prácticas de la NGP y la gobernanza corporativa.

Luego de la crisis económica mundial de 2008 y ante el actual escenario internacional asociado a la

pandemia, resulta relevante replantear el papel de las EPE como posibles actores de la agenda alternativa al neoliberalismo. En esta línea, los estudios mencionados en el marco de los debates de la economía heterodoxa, plantean que las EPE pueden ser contempladas como instrumentos importantes de política económica (Florio y Fecher, 2011; Bernier, 2014; Tournist, 2015). A grandes rasgos, desde esta visión se ha planteado que las empresas del Estado pueden ser eficientes y contribuir a un desarrollo económico sustentable en el largo plazo (Chang, 2007). Principalmente, aquellas que operan en sectores con potencialidades para el desarrollo tecnológico.

Si bien, la temática sobre la participación de las EPE en la economía está cobrando cada vez más influencia en la literatura, la mayoría de los trabajos teóricos y empíricos encontrados se centran en las dinámicas particulares de los países ya desarrollados y/o que han experimentado en los últimos años períodos continuos de crecimiento económico, como puede

ser el caso asiático. Sin embargo, queda fuera de este campo de estudio un análisis más profundo sobre estrategias de desarrollo económico, tecnológico y de innovación que pueden motorizar las EPE como instituciones centrales en el aparato estatal; estudios que diferencien los diversos tipos de EPE existentes en la economía (servicios públicos como electricidad, agua, gas; empresas de transporte; telecomunicaciones; y empresas de base tecnológica o empresas basadas en el conocimiento) así como el estudio sobre nuevos modelos de gestión de propiedad pública y la exploración de nuevas modalidades público-privadas para administrar sectores estratégicos de la economía.

Asimismo, existen pocos trabajos que contemplen el estudio de las EPE en el marco de las economías en desarrollo como puede ser la región latinoamericana. En su mayoría, los países de América Latina presentan estructuras productivas heterogéneas, especialización productiva en actividades con bajo contenido tecnológico, un sector privado, por lo general, poco proclive a realizar inversiones a largo plazo, entre otras.

En este contexto, la participación del Estado a través de sus empresas podría contribuir al desarrollo económico de la región. Sobre todo, en aquellos sectores

que demanden tecnologías que se adapten a las especificidades del sector productivo local y que para su generación, necesiten grandes periodos de inversión. De esta manera, las EPE pueden pensarse como instrumentos relevantes para cerrar las brechas con los países más desarrollados a partir del progreso tecnológico de la región, como lo fueron en Rusia, China, India e Indonesia, por nombrar algunos casos.

Dado este panorama, consideramos relevante el surgimiento de nuevos marcos analíticos que contemplen las especificidades de las economías más atrasadas o que se encuentran encaminando procesos de desarrollo económico. Algunas líneas futuras de investigación podrían estar asociadas a: 1) replantear las funciones y misiones de las EPE, en varias ocasiones diferentes a las firmas privadas; 2) analizar el modo en que las EPE se insertan en las cadenas globales de valor en la región; 3) estudiar las EPE en el marco de los sistemas locales de innovación; 4) analizar de qué manera las EPE pueden utilizar redes para buscar y acceder a nuevas tecnologías, adquirir capacidades tecnológicas, explotar sinergias de investigación, e implementar actividades de innovación en productos y procesos y 5) estudiar los canales de impacto sobre las estructuras productivas locales: oferta de bienes y servicios, formación de mano de obra y la generación de *know how*.

Referencias

- Aivazian, V. A., Ge, Y., & Qiu, J. (2005). Can corporatization improve the performance of state-owned enterprises even without privatization? *Journal of Corporate Finance*, 11 (5), 791-808. Disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.jcorpfin.2004.11.001>
- Amsden, A. H. (1989). *Asia's next giant: South Korea and late industrialization*. Oxford University Press.
- Ang J. y Ding D. (2006). "Government ownership and the performance of governmentlinked companies: the case of Singapore". *Journal of Multinational Financial Management*, 16, pp. 64-88.
- Arghoty, A. y Alvarez, Gonzalez, N. (2019). "Determinantes de la innovación en empresas propiedad del Estado: evidencia para las empresas públicas de Ecuador". *Rev. Adm. Pública*, vol.53, N.º 1, pp.45-63. Disponible en: <https://doi.org/10.1590/0034-761220170055>.

- Belloc, F. (2014). "Innovation in State Owned Enterprises: Reconsidering the Conventional Wisdom." *Journal of Economic Issues*, 48 (3), pp. 821-848.
- Block, F. y Keller, M.R. (2011). *State of innovation: The US government's role in technology development*. New York, NY: Routledge.
- Bernier, L. (2014). "Public Enterprises as Policy Instruments: The Importance of Public Entrepreneurship." *Journal of Economic Policy Reform*, 17 (3), pp. 253-266.
- Benassi, M. y Landoni, M. (2018). *State-owned enterprises as knowledge-explorer agents, Industry and Innovation*. DOI: 10.1080/13662716.2018.15295.
- Mazzucato, M.; Kattel, R. y Josh Ryan-Collins (2019). "Política de innovación impulsada por misiones: hacia un nuevo Kit de herramientas de políticas". *Journal of Industry, Competition and Trade*. Disponible en: <https://doi.org/10.1007/s10842-019-00329-w>.
- Castañeda, F.; Barria, D. y Carpentier, J. (2020). "State-owned enterprises and industrial development in Latin America". En Bernier, Luc; Florio, Massimo; Bance, Phillippe (2020). *The Routledge Handbook of State-Owned Enterprises*. New York: Routledge.
- Chaminade, C.; Lundvall, B-Å; Vang, J. y Joseph, K. J. (2009). "Designing innovation policies for development: towards a systemic experimentation-based approach". En Chaminade, C.; Lundvall, B-Å; Vang, J. y Joseph K. J. (Eds.). *Handbook of Innovation Systems and Developing Countries: Building domestic capabilities in a global setting*, (pp. 360-380). USA: Edward Elgar.
- Chang, H.-J. (2007). *State-owned Enterprise Reform. National Development Strategies Policy Notes*.
- Chávez, D. y Torres, S. (eds) (2013). *La re-invencción del Estado. Empresas públicas y desarrollo en Uruguay, América Latina y el mundo*. Uruguay: Transnational Institute.
- Coase, R. (1964). "The Regulated Industries: Discussion". *American Economic Review*, 54 (2). p. 195., citado en Oliver Williamson (2002) "The Lens of Contract: Private Ordering", *American Economic Review*, 92 (2). pp. 438-443.
- Cortés R., A.; Alpízar, F. y Cascante, M. J. (2016). *Estado, Empresas Públicas y Desarrollo*, San José: CIEP-UCR / TNI, pp. 224-256.
- Clò, S.; Florio, M. y Rentocchini, F. (2018). "Ownership, institutions and innovation: Evidence from the telecom industry" (Working paper DEMM), Milan, Italy: Università degli Studi di Milano.
- Florio, M. (2014). "Empresas públicas contemporáneas en una perspectiva global: teoría y evidencia". *Revista Del CLAD Reforma y Democracia*, 60, 59-102.
- Florio M. y Fecher F. (2011). *The future of public enterprises: Contributions to a new discourse. Annals of Public and Cooperative Economics*. Nueva York: United Nations Department of Economic and Social Affairs (UNDESA).

- Freeman, C. (1995). "The National System of Innovation in historical perspective". *Cambridge Journal of economics*. Vol. 19 (1). pp. 5-24.
- Goldeng, E.; Grünfeld, L. A., y Benito, G. R. G. (2008). "The performance differential between private and state owned enterprises: The roles of ownership, management and market structure". *Journal of Management Studies*, 45 (7), pp. 1244-1273.
- Guajardo, G. (2013). "Empresas públicas en América Latina: Historia, conceptos, casos y perspectivas". *Revista de Gestión Pública*, 2 (1), 5-24.
- Gerschenkron, A. (1962). *Economic backwardness in historical perspective*, Estados Unidos: Harvard Universitario Press.
- Gonzalo, M.; Podcameni, M. G.; Possas Gomes, E. y Cassiolato, J. E. (2019). "State-led Responses to the Indian Energy Challenge: Infrastructure Expenditure". *Central Public Sector Enterprises and Electrification*, BPC Papers, V. 6 N° 1, January - April. Río de Janeiro: PUC. BRICS Policy Center.
- Harvold-Kvangraven, I. y Alves, C. (2020). "¿Por qué tan hostil? Quebrando mitos sobre la economía heterodoxa". *Ensayos de Economía*, 30 (56), 230-245. Disponible en: <https://doi.org/10.15446/ede.v30n56.86588>.
- Hirschman, A. O. (1958). *The strategy of economic development*. New Have: Yale University Press.
- Jamasb, T., y Pollitt, M. (2011). "Electricity sector liberalisation and innovation: An analysis of the UK's patenting activities". *Research Policy*, 40 (2), pp. 309-324.
- Johnson C. (1982). *MITI and the Japanese miracle: the growth of industrial policy, 1925-1975*, EE.UU.: Stanford University Press.
- Johnson C. (1999). "The Developmental State: Oddisey of a concept". In: Woo-Cummings (eds.), *The developmental state*, Cornell University, pp. 32-60.
- Kowalski, P.; Büge, M.; Sztajerowska, M. y Egeland, M. (2013). "State-Owned Enterprises: Trade Effects and Policy Implications". *OECD Trade Policy Papers*, 147. París: OECD Publishing.
- Krueger, A. O. (1990). "Government Failures in Development", *Journal of Economic Perspectives*, Vol 4, Number 3, pp. 9-23.
- Kroll H. y Kou K. (2018). *Innovation output and state ownership: Empirical evidence from China's listed firms. in this special issue*. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/13662716.2018.1456323>
- Lazonick, William (2011). "The innovative Enterprise and the developmental state", Working Papper, *Academic-Industry Research Network* (theairnet), Massachusetts.
- Li, X. (2011). "Sources of external technology, absorptive capacity, and innovation capability in Chinese State Owned high-tech enterprises." *World Development*, 39 (7).

- Lundvall, B. (ed.) (1992). *National systems of innovation. Towards a theory of innovation and interactive learning*, Londres: Pinter Publishers.
- López, A. (2003). “La Nueva Gestión Pública: Algunas Precisiones para su Abordaje Conceptual”. En *Desarrollo Institucional y Reforma del Estado*, Vol. 68., Disponible en: <http://biblioteca.municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/INAPngpfinal.pdf>
- López, A. y Zeller, N. (2006). “La Administración Pública Nacional en la Argentina (1983-2001): el impacto de las reformas sobre su estructura y personal”. *Revista Argentina de Sociología*, 4 (6), pp. 129-158. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=26940607>.
- Mazzucato, M. (2013). *The Entrepreneurial State: Debunking the Public vs. Private Myth in Risk and Innovation*. London: Anthem Press.
- Mazzucato, M. (2014). *Estado emprendedor: mitos del sector público frente al sector privado*. Barcelona: RBA.
- Mazzucato, M. (2018). *The Value of Everything: Making and Taking in the Global Economy*, UK: Penguin.
- Mazzucato, M. (2019). “El Estado emprendedor: socializar riesgos y recompensas”. *Revista Propuestas para el desarrollo*, año III, número III, 225–244.
- McDonald, D. A. (2013). “La ambigüedad de lo público y la corporatización de las empresas del Estado”. En Chávez, D. y Torres, S. (eds.) (2013), *La reinvencción del Estado. Empresas públicas y desarrollo en Uruguay, América Latina y el mundo*. Uruguay: Transnational Institute.
- Montes, M. (2013). “El rol de las empresas del Estado en el desarrollo industrial”. En Chaves, D. y Torres, S. (eds.). *La reinvencción del Estado: empresas públicas y desarrollo en Uruguay, América Latina y el mundo*, Montevideo: Transnational Institute, pp. 47-58.
- Munari, F.; R. Oriani, y M. Sobrero (2010). “The Effects of Owner Identity and External Governance Systems on R&D Investments: A Study of Western European Firms.” *Research Policy*, 39 (8), pp- 1093-1104. Doi:10.1016/j.respol.2010.05.004.
- Nurkse, R. (1960). *Problemas de formación de capital en los países insuficientemente desarrollados*, México: Fondo de Cultura Económica.
- OECD (2015), *OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises*, 2015 Edition, París: OECD Publishing. Doi: <https://doi.org/10.1787/9789264244160-en>.
- Oszlak, O. (2013). “La gestión pública post-NGP en América Latina: balance y desafíos pendientes”. *IX Jornada de La INPAE: Enseñanza y Pedagogía de La Gestión de Políticas Públicas: Desafíos y Actualidad Para Un Nuevo Servicio Público*. Disponible en: http://www.oscaroszlak.org.ar/images/articulos-espanol/La_Gestion_Publica_postNGP.pdf
- Peréz (2004). *Revoluciones tecnológicas y capital financiero. La dinámica de las burbujas financieras y las épocas de bonanza*, México: Siglo XXI.

- Pollitt, C. y Bouckaert, G. (2011). *Public Management Reform: a Comparative Analysis: New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State* (3rd ed.). UK: Oxford University Press.
- Prebisch, R. (1949). "Introducción: el desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas", *Estudio económico de América Latina*, Santiago de Chile: CEPAL.
- Prebisch, R. (1951), "Crecimiento, desequilibrio y disparidades, interpretación del proceso del desarrollo". En *Estudio Económico de América Latina*, Santiago de Chile: CEPAL.
- Rosenstein-Rodan, P. (1976). "The theory of the big push". En Meier, Gerald (ed.), *Leading issues in economic development*, UK: Oxford University Press.
- Qi y Kotz (2019), *The Impact of State-Owned Enterprises on China's Economic Growth*, *Review of Radical Political Economics*, June, Vol 52 issue 1, pp. 96-114.
- Schclarek, A. (2014). "Five Theoretical Reasons in Defence of State-owned Enterprises". En D. Chavez y S. Torres (eds.), *Reorienting Development: Stateowned Enterprises in Latin America and the World*, Amsterdam: Transnational Institute.
- Sterlachini, A., (2012) "Energy R&D in private and state-owned utilities: an analysis of the major world electric companies", *Energy Policy*.
- Tõnurist, P. (2015). "Framework for analysing the role of state owned enterprises in innovation policy management: The case of energy technologies and Eesti Energia", *Technovation*, 38, pp. 1-14.
- Tõnurist, P., y Karo, E. (2016). "State Owned Enterprises as Instruments of Innovation Policy." *Annals of Public and Cooperative Economics*, 87 (4), pp. 623-648. Doi:10.1111/apce.2016.87.issue-4.
- Westphal L. E. (1990). "Industrial policy in an export propelled economy: lessons from South Korea's experience". *The Journal of Economic Perspectives*, 4 (3), pp. 41-59.
- Yañez, M. (2019). "De la privatización a la corporatización neoliberal: tendencias recientes de las políticas para las empresas públicas en el caso argentino (2015-2018)". *REAd. Revista Eletrônica de Administração, Porto Alegre*, 25 (2), pp. 63-95. Doi: <https://doi.org/10.1590/1413-2311.236.86414>.

