4. LAS AMBIGÜEDAD DE LO PÚBLICO Y LA CORPORATIZACIÓN DE LAS EMPRESAS DEL ESTADO

David A. McDonald

Introducción: el sentido y el alcance de la corporatización

Después de tres décadas de privatizaciones y de retórica contra el Estado, la propiedad gubernamental y la gestión pública están de nuevo en boga. Los gobiernos están retomando el control de servicios que habían sido vendidos o concesionados a operadores privados. El incremento del número de empresas públicas alrededor del mundo es evidente desde fines de la década de 1990 (Clò et al., 2013). Incluso en el núcleo duro anglo-estadounidense la privatización se ha desacelerado, al no haberse concretado el aumento de la calidad o el ahorro económico prometido por sus defensores, en particular en servicios esenciales como el agua y la electricidad (Cardwell, 2013; Warner, 2010; Warner y Hefetz, 2012).

La corporatización se refiere a 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. En ocasiones, la literatura alude a estas entidades como “agencias” o “paraestatales”, pero en general el concepto denota empresas públicas con una personalidad jurídica independiente y con una estructura empresarial similar a la de las empresas privadas. Muchos proveedores de agua y electricidad han adoptado este modelo de gestión, pero la corporatización se ha extendido a una gama mucho más amplia de bienes y servicios, incluyendo aeropuertos, universidades, hospitales, empresas de transporte, y la industria manufacturera de propiedad estatal (Aivazian et al., 2005; Bilodeau et al., 2007; Fink, 2008; Meyer, 2002; Moynihan, 2006; Nelson y Nikolakis, 2012; Oum et al., 2006; Preker y Harding, 2003; Sumsion, 2006; Zatti, 2012).

El objetivo principal de la corporatización es la creación de empresas estatales en las que sus administradores asumen responsabilidad sólo por la producción de bienes o servicios que competen a la entidad a su cargo, y donde los gastos e ingresos se contabilizan como si se tratara de una organización independiente. Esta delimitación de las competencias institucionales —o *agencificación*, como se

le llama a menudo— está en teoría orientada a promover una mayor transparencia administrativa y/o financiera, reducir la interferencia política, y fortalecer la rendición de cuentas.

De forma más polémica, la corporatización también se ha utilizado para procesar cambios culturales o ideológicos al interior del sector público, promoviendo enfoques y prácticas de gestión más apegados al mercado. Desde finales de la década de 1970, muchas empresas públicas han internalizado la lógica de funcionamiento del sector privado a través de la adopción de indicadores de desempeño focalizados en el rendimiento financiero, la fijación de tarifas en base a una nueva estructura de costos y precios, y la externalización o tercerización de funciones. Estos cambios reflejan una tendencia más amplia influenciada por la llamada *nueva gestión pública* (NGP), a menudo referida a la intención explícita de privatización plena una vez que los máximos beneficios potenciales derivados de la corporatización se hayan alcanzado (Hood, 1991; McDonald y Ruiters, 2012a; Moynihan, 2006; Osborne y Gaebler, 1992; Shirley, 1999). Como ya ha sido observado en China, “estas reformas representan una política alternativa para países que intentan reestructurar las empresas estatales sin una privatización masiva”, con la ventaja añadida de preparar el terreno para “una eventual privatización” (Aivazian et al., 2005: 791). La Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo (OCDE) ha apoyado esta tendencia, afirmando que las empresas estatales “no deben contradecir o desalentar políticas o programas futuros de privatización” (OECD, 2005: 9). En otras palabras, la corporatización puede preservar el carácter “público” de la empresa en un sentido formal, pero no necesariamente en su esencia, generando nuevos interrogantes sobre el sentido y la naturaleza de la propiedad estatal.

Sin embargo, no todos los procesos de corporatización se han desarrollado con el imperativo de la mercantilización en mente. La similar estructura administrativa de las entidades corporatizadas oculta variantes materiales y concepciones político-ideológicas diversas, desde la proto-privatización al asistencialismo distributivo, hasta incluir aun propuestas “socialistas” o “progresistas”. En este sentido, la corporatización podría ser entendida como poco más que un formato institucional vacío, que puede adquirir diversas formas y responder a distintos objetivos en contextos variados.

Uno de los objetivos del Proyecto de Servicios Municipales (MSP, por la sigla en inglés del *Municipal Services Project*) ha sido entender mejor tanto las estructuras como las ideologías de la corporatización, discutiendo hasta que punto puede ser considerada una opción regresiva o progresista para la prestación de servicios públicos. Nuestro esfuerzo se ha centrado en los servicios de agua y electricidad en los países del Sur, pero las lecciones aprendidas tienen una relevancia geográfica y sectorial más amplia. La literatura académica disponible sobre este tema (en particular la investigación crítica) es relativamente escasa, y mucho de lo publicado hasta ahora es empíricamente débil o inconsistente en su fundamentación con-

ceptual y/o metodológica, por lo que es difícil realizar comparaciones relevantes entre diversos contextos geográficos y sectoriales.

Avanzar en el estudio de esta modalidad de gestión en este preciso momento también es significativo, ya que tanto las empresas públicas como la corporatización se están expandiendo en los países del Sur, en todos los niveles de gobierno y en muchos sectores. La corporatización es más frecuente en las economías de mercado, pero en Estados que supuestamente tienden a tornarse socialistas, como Cuba y Venezuela, también es posible apreciar empresas públicas corporatizadas (Alvarez, 2006; Benzing, 2005; Bremmer, 2009). China es sin duda el país más activo en términos de corporatización, habiendo reconvertido muchas de sus principales empresas públicas en agencias con un muy alto nivel de independencia institucional (Aivazian et al., 2005; Ocko y Campo, 1994; Ramesh y Araral, 2010).

En el MSP también estamos interesados en la corporatización porque algunos analistas perciben a esta modalidad como una posible alternativa a la privatización. En varios países del Sur, la inversión del sector privado en los servicios esenciales no se ha materializado como se esperaba y la resistencia a la privatización ha sido fuerte (Hall et al., 2005; Mansfield, 2007; Spronk, 2007). En Asia, África y América Latina, los gobiernos se han vuelto menos optimistas sobre el potencial de la gestión en manos del sector privado, así como menos esperanzados en la inversión privada como respuesta a las carencias de infraestructura y de servicios (Bakker, 2007; Bayliss, 2002; Roland, 2008). Como Ramesh y Araral (2010: 1) lo han destacado: “Los Estados están de vuelta, con vacilación, incluso de mala gana, pero ya está ampliamente aceptado que los Estados no tienen más remedio que rescatar al mercado de sí mismo”.

La corporatización no ha sido la única respuesta a las supuestas fallas del mercado, pero es una modalidad generalizada y podría llegar a ser la forma dominante para la prestación de servicios en los países del Sur en un futuro próximo, si no lo es ya ahora. Las entidades corporatizadas actualmente “constituyen la mayor parte de la esfera pública en muchos países de Europa occidental”, por lo que es esencial comprender mejor “la gobernanza de esta cada vez más importante clase de organizaciones híbridas” (Kickert, 2001: 135; véase también Bach et al., 2012; Dan et al., 2012; Florio, 2013; Pollitt y Talbot, 2004).

Distinguir lo que es local y lo que es global en esta tendencia es otro reto importante. Existen algunos rasgos universales, particularmente en la variante neoliberal de la corporatización, pero en diferentes contextos sociales, políticos y económicos esta tendencia puede dar lugar a diversas realidades operacionales. Más que cualquier otra modalidad de servicio público, la corporatización plantea preguntas conflictivas y complejas sobre el significado de lo “público” y de la naturaleza del Estado en la prestación de servicios esenciales en los países del Sur.

El estado del debate

Nuestra línea de investigación está centrada en dar respuesta a una pregunta básica: ¿puede la corporatización ser considerada una opción progresista para la prestación de servicios públicos o, por el contrario, debe ser vista como el paso previo a formas más profundas de mercantilización? La literatura académica sobre este tema está dividida. Los autores que defienden a la corporatización tienden a celebrar la gestión basada en lineamientos de mercado como una forma efectiva de despolitizar la gestión pública y mejorar la eficiencia (Hood, 1991; Osborne y Gaebler, 1992; OECD, 2005; Preker y Harding, 2003; Shirley, 1999). Los opositores presentan a la corporatización como el proverbial lobo con piel de oveja, que ofrece una fachada de propiedad pública mientras propaga la ideología de mercado; o como una forma de privatización sin los riesgos políticos y económicos asociados a la modalidad más radical de venta de activos públicos (Blum y Ullman, 2012; Gentle, 2009; Magdahl, 2012; van Rooyen y Hall, 2007).

El Banco Mundial es sin duda el defensor más prolífico e influyente, incluyendo la oferta de orientación técnica y financiamiento para la corporatización de las empresas públicas en países de Asia, África y América Latina (Andres et al., 2011; Kessides, 2012; Marin et al., 2010; Preker y Harding, 2003; Shirley, 1999; World Bank, y 2006).

Los opositores resaltan los efectos especialmente perniciosos de la corporatización en los países del Sur, donde algunos proveedores estatales de servicios públicos habrían internalizado la lógica mercantil de forma incluso más profunda que sus contrapartes del sector privado: cortando los servicios a los hogares que no pueden pagar la tarifa, estableciendo sistemas diferenciados de acceso de acuerdo al nivel económico de los usuarios (o “clientes”, para ser más precisos), y promoviendo nuevos códigos sociales en torno a la “responsabilidad de pagar” por los servicios públicos (Blum y Ullman, 2012; Gentle, 2009; Magdahl, 2012; van Rooyen y Hall, 2007).

Sin embargo, los antecedentes de investigación empírica también revelan ejemplos positivos de empresas estatales de países del Sur, donde se prioriza la equidad, la responsabilidad, la sostenibilidad y otros indicadores progresistas de una gestión realmente *pública*. Los estudios promovidos por nuestro propio programa, el MSP, han identificado empresas en diversos grados de corporatización que parecerían nadar en contra de la corriente neoliberal, intentando preservar o incluso profundizar su *ethos* público.

En este sentido, los seis casos que hemos estudiado en profundidad demuestran la necesidad de superar la oposición binaria que bloquea el debate sobre las necesarias reformas del sector público, más allá de las perspectivas ultra-estatistas por un lado y neoliberales por el otro. Como ya lo han sugerido Newman y Clarke (2009: 132), se trata de ofrecer una narrativa más realista y matizada, identificando “las diversas maneras que existen para armar y desarmar *lo público*”.

El impulso para nuestra investigación provino de la necesidad de contar con metodologías de investigación más consistentes y coherentes sobre la corporatización. La literatura a favor tiende a confiar en un conjunto limitado de criterios de desempeño centrados en los resultados económico-financieros, dedicando muy poca atención a las cuestiones de equidad y accesibilidad. Por su parte, quienes están en contra tienden a ser muy críticos de los criterios referidos al desempeño económico, pero no siempre son capaces de ofrecer un marco de análisis y de evaluación alternativo.

La evolución histórica de la corporatización

Algunos aspectos de la corporatización son tan antiguos como el propio Estado. El imperio Aqueménida de Persia, por ejemplo, estaba dominado por empresas estatales que funcionaban con cierta autonomía de los gobernantes políticos y que eran administradas como entidades “profesionales” famosas por su “eficiencia” (Farazmand, 1996: 2). Patronos similares se pueden observar en otros regímenes antiguos y medievales, con diversos grados de éxito. Suecia comenzó a desagregar estructuralmente el suministro y la producción de los servicios públicos ya en el siglo XVII y ha seguido impulsando reformas en el mismo sentido desde entonces (Moynihan, 2006).

Incluso en la Unión Soviética se experimentó con la idea de la corporatización, creando alrededor de 750.000 empresas autónomas durante los años de su existencia. China “comunista” también ha creado más de un millón de empresas autónomas. Muchas de estas entidades ya se han vendido o externalizado al sector privado, pero algunas de las mayores y más estratégicas permanecen como agencias públicas independientes (Farazmand, 1996; Pintor y Mok, 2010). A nivel local también se desarrollaron múltiples experiencias que combinaban propuestas de “socialismo municipal” y corporatización desde finales del siglo XIX hasta la década de 1940, en Europa y en Estados Unidos, con la creación de empresas municipales autónomas para la provisión de servicios públicos (Stand, 1985; Graicer, 1989; Radford, 2003).

Hasta los gobiernos fascistas promovieron la corporatización. En Italia, Benito Mussolini creó el Instituto para la Reconstrucción Industrial. A partir de la década de 1930, el Estado italiano “pasó a tener una participación mayor en la economía que en cualquier otro país, a excepción de la Unión Soviética” (Baker, 2006: 229). En Alemania, Adolfo Hitler impulsó la creación de una gama más amplia de servicios públicos para los miembros plenos del “pueblo germánico”. Desde la perspectiva hitleriana las entidades del Estado era consideradas herramientas claves para la generación y protección de una nueva sociedad, más fuerte, más pura y más disciplinada —no obstante, los nazis fueron los primeros en privatizar empresas públicas, a partir de finales de la década de 1930— (Bel, 2009; Guérin, 1938; Schweitzer, 1946).

En otras palabras, la creación de empresas autónomas ni es históricamente específica ni está ideológicamente predeterminada, existiendo diferentes racionalidades para justificar su creación y opciones de gestión en diversos momentos y lugares. Un rasgo común es el alto grado de autonomía otorgado a los burócratas profesionales encargados de la gestión de un conjunto delimitado de actividades, con limitada interferencia política directa. Las metas políticas pueden haber sido tan distintas como dar sostén a gobiernos autoritarios, promover una agenda racista, construir una sociedad socialista o facilitar la expansión de la ideología neoliberal, por lo que la creación de empresas públicas autónomas también ha respondido a objetivos radicalmente diferentes.

Incluso dentro de las economías de mercado se aprecian diferentes motivaciones en juego. Como ya fuera señalado, algunos autores ven a la corporatización como un primer paso hacia la privatización. Otros la ven como una oportunidad para la mercantilización de las empresas públicas sin asumir los riesgos políticos y económicos de la entrega total de la propiedad al sector privado. Otros están más comprometidos con formas keynesianas de asistencialismo, mientras que otros aun ven a la corporatización como una forma apropiada de capitalismo de Estado.

La línea de investigación del MSP sobre la corporatización se basó en seis estudios de caso. Tres de los casos son ilustrativos de las muy ecléticas razones y motivaciones de la corporatización en el sector de la energía eléctrica. El primero, centrado en la evolución del Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) desde mediados del siglo pasado, está referido al modelo de sustitución de importaciones popular en América Latina en ese momento y a la ideología socialdemócrata hegemónica durante varios años en el gobierno del país centroamericano. El segundo caso, el de la empresa de electricidad magrebí Société Tunisienne de l'Electricité et du Gaz, está dedicado a una compañía nacionalizada después de la independencia bajo un régimen autoritario. Este estudio también se refiere a la actual incertidumbre sobre el futuro de la empresa en el contexto de la llamada "primavera árabe". El tercer caso, focalizado en la empresa Tenaga Nasional Berhad de Malasia, está centrado en una empresa con raíces en la administración colonial británica. El estudio reconstruye su evolución como un componente de los planes de recuperación económica que siguieron a la represión de la insurgencia comunista, y analiza la reciente transformación del sector eléctrico malayo en las décadas de 1980 y 1990.

Los tres estudios de caso en el sector del agua están referidos a empresas públicas muy diferentes. El primer estudio está dedicado a Obras Sanitarias del Estado (OSE), la empresa de agua y saneamiento del Estado uruguayo (véase el capítulo sobre esta entidad en este mismo volumen), que ha sobrevivido a una dictadura y a gobiernos neoliberales y ahora pasa por un período de profundas transformaciones internas bajo un gobierno de izquierda. El segundo caso está dedicado a una empresa regional filipina, también responsable de la provisión de servicios de agua y saneamiento: la Leyte Metro Water District. El tercer caso es el de la Office

National de l'Eau et de l'Assainissement, una empresa pública de Burkina Faso surgida de la nacionalización de una empresa privada en el año 1977. Esta empresa africana exhibe en la actualidad un estilo de gestión fuertemente influenciado por las directrices del Banco Mundial y otros donantes internacionales.

Ante tal diversidad, no tiene mucho sentido hablar de “corporatización” como un modelo único de gestión de las empresas públicas de los países del Sur. La realidad costarricense del año 1950 era muy distinta a la realidad de Malasia en la misma época, y los perfiles políticos y económicos de esas mismas sociedades siguen siendo muy distintos a los que caracterizan a Burkina Faso y a Uruguay en la actualidad.

En este sentido, la experiencia de investigación del MSP pone de relieve la heterogeneidad de las entidades públicas de carácter empresarial de los países del Sur. Nuestros estudios de caso ofrecen ejemplos concretos de las posibilidades y las limitaciones para el surgimiento y el mantenimiento de un *ethos* público que trascienda los estrechos límites de la mercantilización. Nuestros estudios de caso documentan cómo la propiedad y la gestión pública pueden ser utilizadas como una plataforma para habilitar una provisión más equitativa y eficiente de servicios básicos.

Pero nuestra experiencia de investigación también nos deja una moraleja. En cada uno de los casos estudiados, las fuerzas neoliberales intentan aumentar su poder, amenazando con minar los avances progresistas en la provisión de servicios. Pese a que algunos analistas afirman de que la nueva gestión pública ya es *démodée*, o que el neoliberalismo ya es historia, la corporatización sigue mostrando la vigencia y la fuerza de estas ideologías. Reconocer y teorizar las expresiones, el alcance y los impactos de la corporatización es esencial para entender los límites y las posibilidades de la propiedad pública en una economía global mercantilizada.

Igualmente importantes son las necesarias advertencias sobre los problemas que presentan las formas “tradicionales” de prestación de los servicios públicos. La experiencia previa de investigación del MSP (véase McDonald y Ruiters, 2012b) ha revelado la resiliencia de patrones verticalistas de gestión estatal, y de formas de asistencialismo paternalista con pocos espacios para una auténtica participación ciudadana. Nuestras investigaciones también han resaltado la importancia de contar con más recursos para la provisión de servicios públicos a cargo de empresas del Estado, pero sin que ello implique una nostalgia por modelos keynesianos de la *vieja* era de la gestión pública (Esping-Anderson, 1990; Newman y Clarke, 2009).

La corporatización neoliberal

Mas allá de las diferentes formas que puede asumir la corporatización, la modalidad neoliberal es la más dominante entre las empresas públicas del presente a escala internacional. Como sucede con cualquier tipología, la intención aquí no es sugerir la existencia de modelos absolutos, sino más bien poner de relieve carac-

terísticas generales y tendencias para contribuir a comprender mejor el contexto político, económico e ideológico más amplio de la mercantilización.

Un punto de partida útil es el debate sobre los méritos de la llamada nueva gestión pública como concepto analítico. A pesar del uso generalizado del término, algunos autores han argumentado que el concepto es demasiado amplio y ambiguo como para tener alguna utilidad teórica. Hughes (2008: 3-6), por ejemplo, se refiere a la NGP como una “mitología”, argumentando que el concepto no existe más que en “en los ojos de sus críticos”, y agregando que “no tiene ningún sustento teórico, ninguna doctrina, ninguna agenda y ningún programa” y concluyendo que “sería mejor no usar este término en absoluto”.

Hughes afirma que no existen ejemplos paradigmáticos de la NGP, y que este enfoque no ha influenciado tan profundamente la gestión pública como algunos de sus críticos sugieren (véase también Nor-Aziah y Scapens, 2007; Pollitt, 2006). Los casos estudiados por el MSP coinciden con esta apreciación y sustentan la hipótesis de la no existencia de un “tipo ideal” de NGP en la práctica.

Pollitt y Bouckaert (2011: 11) aluden a la NGP como “un espejismo”. Estos autores han centrado su atención en la reforma de la gestión en países que ellos han caracterizado como “los modernizadores” (Finlandia, Francia, Italia, Países Bajos y Suecia), donde se “pone mayor énfasis en el Estado como fuerza integradora irreproducible en la sociedad, con una personalidad jurídica y un sistema de valor que no pueden ser limitados al discurso del sector privado en torno a la eficiencia, la competitividad y la satisfacción de los consumidores” (: 100). Desde esta perspectiva, los países donde todavía se valora a la NGP —un grupo mayoritariamente anglo-americano, que incluye al Reino Unido, Estados Unidos, Australia, Canadá y Nueva Zelanda— permanecerían atrapados en el pasado.

Pero si bien es cierto que el “núcleo duro” de la NGP estaría perdiendo popularidad, su influencia ideológica alrededor del mundo no puede ser ignorada. Muchas de las prácticas que Pollitt y Bouckaert han observado en los “países modernizadores” exhiben en realidad formas revisadas de la NGP: modalidades más suaves, menos agresivas, que le prestan más atención al rol del Estado, pero sin revertir la tendencia de mercantilización de la gestión pública y la fe en el mercado.

Otros autores (Harvey, 2005; Peck, 2010) han observado que, como ha acontecido con otros componentes del proyecto neoliberal, la NGP ha sufrido cambios significativos, transformándose con los años para responder a sus propias limitaciones y contradicciones internas. Ciertas características de la NGP se han vuelto muy difíciles de defender (por ejemplo: la apuesta por la privatización, la exigencia de plena recuperación de los costos, o los recortes drásticos en el gasto público). También se han ideado nuevos elementos (por ejemplo: las asociaciones público-privadas, los medidores de prepago del consumo de servicios públicos, y los programas de “auto-ayuda”). Es precisamente la naturaleza cambiante de la

NGP una de sus características definitorias, capaz de modificar su lenguaje y sus prescripciones con variaciones del leitmotiv inicial. Pero como reza el refrán, “el zorro pierde el pelo pero no sus mañas”; los objetivos primarios de la corporatización de la gestión pública como estrategia de mercantilización siguen afectando la identidad y los modos de funcionamiento de las empresas públicas alrededor del mundo.

Una revisión de las características básicas de la NGP identificadas por Pollitt (2002) hace unos años atrás revela cuán poco ha cambiado en realidad: el tránsito en los sistemas de gestión de los insumos y procesos hacia la gestión basada en resultados; la tendencia continua a medir el rendimiento priorizando indicadores y estándares basados en criterios de mercado; la preferencia por unidades de gestión más especializadas, livianas, horizontales y autónomas, en lugar de burocracias pesadas y jerarquizadas; y el uso generalizado de formas contractuales de mercado como estrategia para la provisión de servicios públicos. A pesar de los supuestos cambios, las características esenciales de la NGP siguen vigentes en muchos lugares, “haciendo menos visible la frontera entre lo público y lo privado” a través de la “modificación de prioridades, dando menos valor a los principios de universalidad, equidad, seguridad y resiliencia para pasar a priorizar la eficiencia y el individualismo” (Pollitt, 2002: 474).

El renovado interés en el rol del Estado no permite distinguir de forma clara la dialéctica implícita en el debate contemporáneo sobre la gestión pública. Las versiones contemporáneas del neoliberalismo se basan tanto en John Maynard Keynes como en Milton Friedman, percibiendo al Estado como el moderador esencial del carácter cíclico del mercado y como un instrumento de reforma ideológica. Algunos comentarios actuales a favor de una mayor intervención estatal son tan predecibles como el futuro regreso del discurso del *laissez-faire* una vez que “los mercados” se hayan (re)estabilizados y las pautas de acumulación de capital hayan sido (re)establecidas (Aalbers, 2013; Crouch, 2009 y 2011).

En este sentido, se podría decir que “hoy todos somos neoliberales” (Harvey, 2005: 13), reciclando la famosa frase de Milton Friedman —la misma que más tarde fuera atribuida al presidente estadounidense Richard Nixon— al afirmar “ahora somos todos keynesianos” (*Time*, 1965). El lenguaje y las prácticas del neoliberalismo han pasado a ser tan hegemónicos que ya es prácticamente imposible encontrar algún gobierno o entidad gubernamental que no haya adoptado al menos algunos de sus axiomas básicos. Las empresas públicas se preocupan por publicitar sus “marcas”. Los gobiernos locales se vanaglorian de ser “emprendedores”. Los proveedores de servicios públicos hablan de “clientes” en lugar de “usuarios”. El ethos público ha sido alterado tan drásticamente que ya es difícil recordar como era la forma anterior de suministro de los servicios públicos, y mucho más arduo imaginar las posibles características de formas no mercantilizadas que podrían surgir en el futuro (Newman et al., 2009).

La realidad actual de Suecia ilustra este punto. Nada menos que un vocero del neoliberalismo tan influyente como *The Economist* (2013: 5) ha presentado a este país, con una larga historia de fuerte presencia estatal, como “el próximo supermodelo” de la gestión pública, pregonando que “los suecos han abrazado más que nadie en el mundo las ideas de Milton Friedman”. Francis Fukuyama (2011), otro defensor incondicional del mercado, habla con entusiasmo de Dinamarca como el mejor ejemplo de un Estado fuerte y comprometido con la idea de la competencia en la economía global, lo que indica un cambio discursivo significativo en el autor que hace algunos años había anunciado el fracaso total del Estado. El cambio en el discurso de las instituciones financieras internacionales, pero no necesariamente de sus prácticas y posiciones ideológicas, también indican que sería más apropiado hablar de *neo-neoliberalismo* que de *post-neoliberalismo* (Saad Filho y Johnston, 2004).

La hegemonía ideológica se manifiesta como una estructura de poder que se convierte en “sentido común” e impregna diversas facetas de la vida en sociedad. Este proceso no requiere de la coerción directa y se desarrolla de forma aparentemente consensual (Cox, 1993). Sin embargo, el poder ideológico del neoliberalismo no es absoluto. Podemos reconocer que “el imperativo hacia la apertura de los servicios públicos a los mercados y su adaptación a los principios de mercado siguen siendo fuertes”, mientras que al mismo tiempo reconocemos que “existen voces y discursos que cuestionan la supremacía de las relaciones de mercado, que resaltan los riesgos de corrupción y colusión, que reivindican otros valores y que insisten en la superioridad de la moral, la ética y la solidaridad” (Newman y Clarke, 2009: 75-76).

La corporatización neoliberal es un proceso intrínsecamente contradictorio (Olesen, 2010). La lógica de la mercantilización genera resistencia entre grupos comunitarios e incluso (en ocasiones) al interior de la burocracia que gestiona las empresas públicas. En Sudáfrica de la era post-apartheid, por ejemplo, empresas públicas como Eskom y Rand Water han pasado a ser entidades hiper-comercializadas, que han cortado la electricidad y el agua (respectivamente) a millones de hogares de bajos ingresos, han introducido medidores de prepago que limitan el acceso a los servicios, y han externalizado o tercerizado múltiples tareas a empresas privadas. Estas empresas han sido el blanco de la movilización social en demanda de una gestión más “pública” (Alexander, 2010).

Es preciso tener en cuenta que todos los casos de corporatización neoliberal son diferentes, así como son distintos los patrones de resistencia a la mercantilización. No obstante, es posible apreciar tres tendencias generales: la comercialización, la miopía y el productivismo .

La comercialización

El énfasis de la corporatización neoliberal en el rendimiento monetario ha tenido efectos particularmente corrosivos sobre el carácter público de los servicios. La

tendencia a fijar los salarios de los altos directivos y otros incentivos pecuniarios en base al desempeño ha contribuido a cambiar la filosofía de gestión de varias empresas públicas, en particular en lo concerniente a la administración financiera, la creación de entidades de propiedad estatal que se comportan como empresas privadas, la imitación del discurso empresarial del sector privado, y el establecimiento de sistemas de competencia interna que pueden servir para “vaciar” el Estado (Dunsire, 1999; Stoker, 1989; Taylor-Gooby, 2000). Los resultados se manifiestan en la expansión de la lógica comercial y la provisión de servicios a diferentes niveles, respondiendo a la voluntad de pago de los usuarios en lugar de a su capacidad de pago.

Al igual que los nuevos conversos de las iglesias evangélicas, algunos gerentes de empresas corporatizadas adoptan posiciones excesivamente radicales, dispuestos a apoyar prácticas de gestión comercial que aun las empresas privadas dudarían en implementar (tales como la generalización de los cortes del agua potable a familias de bajos ingresos). En ocasiones, la corporatización responde a la necesidad de mantener a la empresa a flote para evitar su privatización. Otras veces, los administradores actúan convencidos de las ventajas del enfoque comercial (con frecuencia como resultado de programas de capacitación técnica organizados por el Banco Mundial y otras agencias internacionales).

El efecto ideológico entre los usuarios también es visible. La población llega a verse a sí misma como *clientes* en lugar de *ciudadanos* y percibe a los servicios de las empresas públicas como cualquier otra mercancía que se compra y se vende en el mercado (Clarke et al., 2007). Los directores y gestores de algunas empresas a menudo argumentan que la única manera de “valorar” un servicio implica pagar su precio real. Al respecto, volviendo al ejemplo de Sudáfrica, quienes están hoy a cargo de las empresas del Estado han utilizado el carácter público de los prestadores de servicios, en particular Eskom y Rand Water, como un púlpito desde el que se reprende a los hogares más pobres sobre su “irresponsabilidad moral” ante la falta de pago, a pesar de que las tarifas de agua y la electricidad están muy sesgadas a favor del consumo de la gran industria y de los hogares más ricos, y de que la calidad del servicio sigue siendo deficiente en las zonas de menores ingresos.

La miopía

La corporatización tiende a crear áreas de gestión compartimentadas, pero la tendencia se agrava cuando el enfoque neoliberal pone énfasis en criterios muy estrechos de rendimiento financiero. Bajo el modelo “tradicional” de provisión de servicios, los proyectos de extensión de infraestructura eran responsabilidad de entidades estatales organizadas horizontalmente. Con el advenimiento de la corporatización neoliberal se ha promovido su separación legal y física, con el argumento de que no se puede “desperdiciar” recursos. Con mucha frecuencia, la desagregación ha implicado una evidente miopía en la planificación de los servicios públicos. Por ejemplo, quienes planifican la provisión de servicios de agua y

saneamiento a menudo se ven forzados a tomar decisiones sobre inversiones en infraestructura a largo plazo, independientemente de la planificación realizada por quienes trabajan en las áreas de salud pública o de gestión de residuos. Diferentes niveles de gobierno pueden operar en un espléndido aislamiento a pesar de estar compartiendo el mismo edificio y servir a la misma población.

La miopía también puede ser observada entre los trabajadores. Obligados a operar en espacios administrativos de estructuración vertical, los funcionarios de primera línea cumplen funciones de manera aislada, a veces incluso organizados en sindicatos independientes, dificultando así la coordinación y la solidaridad entre los trabajadores del sector público (lo cual puede ser una estrategia neoliberal en sí misma). Los nuevos sistemas de contabilidad están diseñados para revelar los costos “reales” de la gestión y operación de un servicio, lo que permite a los administradores identificar en tiempo real áreas de pérdida o ganancia financiera. Más allá de sus posibles ventajas en términos de mayor eficiencia, se dificulta así la continuación de mecanismos de subsidios cruzados que podrían haber existido antes de la introducción de la nueva contabilidad. En este contexto, la delimitación de funciones también puede eliminar los beneficios sinérgicos resultantes de la planificación colectiva (Bollier, 2003; Whincop, 2003).

Los subsidios cruzados entre distintos sectores también se tornan más difíciles. Cuando los ingresos de un servicio están apoyando otros servicios en áreas que no generan ingresos suficientes, los gerentes no siempre están dispuestos a compartir recursos. Las nuevas entidades o sub-entidades de carácter empresarial se convierten en feudos basados en la idea de la autonomía de gestión. De forma indirecta también se contribuye a una mayor desregulación de los servicios, eliminando o reduciendo los controles del Estado y de los organismos de regulación, y facilitando que diversos proveedores de servicios puedan competir por subcontratos basados fundamentalmente en indicadores de precio.

El productivismo

La corporatización neoliberal también está obsesionada con la expansión de los servicios. La provisión de los servicios de agua y electricidad es particularmente ilustrativa de esta tendencia. Estos servicios son esenciales para la salud y el bienestar de los hogares, por lo cual —obviamente— su extensión no es necesariamente algo malo. Cientos de millones de personas en África, Asia y América Latina están en desesperada necesidad de agua y de energía eléctrica, y por lo tanto es fundamental asegurar las inversiones requeridas lo más pronto posible para el mejoramiento de la cantidad y la calidad de los servicios, atendiendo a razones morales, económicas y ambientales.

Pero por otro lado hay cientos de millones de personas que consumen por encima de sus necesidades, haciendo que la distribución del consumo (y de los residuos) esté tremendamente sesgada a favor de una minoría de la población mundial. Ante esta contradicción: ¿puede la corporatización neoliberal responder a las tensiones éticas y ambientales? ¿Puede promover el crecimiento en algunos

lugares y contener/reducirlo en otros? Algunas empresas públicas corporatizadas tienden a comportarse como cualquier empresa privada, persiguiendo el crecimiento permanente a través de la maximización de los ingresos y obsesionadas con la expansión de la oferta en los mercados que ofrezcan los mejores rendimientos a corto plazo sobre la inversión (por ejemplo en el sector industrial y en los barrios de renta más alta). En este sentido, las empresas corporatizadas no serían más que otro eslabón en la cadena de ampliación de las economías de mercado, reafirmando la idea de que “la historia del capitalismo es la historia de la creación de nueva infraestructura para el crecimiento económico orientado al mercado” (Brenner y Theodore, 2002: 362).

Hasta aquí, en este capítulo, hemos tenido más que suficiente de análisis crítico. La buena noticia es que el trabajo de investigación del MSP (así como las experiencias de otras empresas recogidas en este mismo libro) ha permitido reconocer otros aspectos de la corporatización que permiten una evaluación más objetiva. En el resto de este capítulo se presentará la estrategia de investigación del MSP sobre la corporatización¹. Porque si aceptamos la posibilidad de gestión “progresista” de las empresas públicas, es esencial, en primer lugar, contar con un método que posibilite la investigación en profundidad y la comparación de procesos desarrollados en diferentes países y sectores de actividad.

La estrategia de investigación del MSP

Los seis estudios de caso promovidos por el MSP estuvieron precedidos por un ejercicio previo de mapeo de “alternativas a la privatización” (McDonald y Ruiters 2012b). Como punto de partida se planteó que los estudios de caso ofrecieran una mirada comparativa tan amplia como fuera posible. Las empresas elegidas para la investigación fueron seleccionadas entre varios ejemplos “prometedores” de formas “progresistas” de gestión empresarial pública.

Como era de esperar a partir de los resultados del mapeo precedente, se encontró que la mayoría de los candidatos potenciales eran empresas latinoamericanas, una región donde el impulso de los servicios públicos tuvo lugar en el marco de la expansión del Estado desarrollista, a principios y mediados del siglo XX, y donde en las últimas dos décadas se ha experimentado con políticas “post-neoliberales” referidas al ascenso de la *nueva izquierda* al gobierno (Cameron y Hershberg, 2010; Chavez y Goldfrank, 2004; Weyland et al., 2010).

Los ejemplos de empresas públicas bien gestionadas fueron más escasos en África y Asia. En África subsahariana, en particular, las instituciones financieras internacionales y las agencias neoliberales de cooperación al desarrollo siguen

¹ Este capítulo sintetiza algunas ideas a ser desarrolladas con más profundidad en la introducción y en el capítulo de conclusiones de un volumen colectivo sobre la corporatización basado en los seis estudios de caso antes mencionados, a ser publicado a principios de 2014 por el MSP y Zed Books de Londres (en inglés).

teniendo una enorme influencia. Las capacidades de los Estados africanos para la prestación de servicios son relativamente débiles (véase Bayliss y Fine, 2007; McDonald, 2009; Pigeon, 2012).

Los estudios de caso se centraron en el suministro de agua y electricidad, en consideración de su doble condición de “monopolios naturales” y de servicios esenciales que han sido el foco de fuertes debates sobre la mercantilización y la privatización. Los resultados de los estudios tienen un fuerte carácter sectorial, pero gran parte de las observaciones surgidas de la investigación son relevantes para otras empresas públicas activas en áreas como la salud, la educación, las telecomunicaciones y el transporte.

Una característica muy importante de la estrategia de investigación del MSP es la proposición de criterios normativos para evaluar el desempeño de las empresas públicas. A diferencia de la perspectiva limitada a datos financieros y estadísticos común a los estudios sobre la corporativización promovidos por el Banco Mundial, la estrategia elegida implicó un conjunto más amplio de indicadores cualitativos y cuantitativos (véase McDonald y Ruiters, 2012c). El objetivo ha sido establecer un conjunto de principios universales para evaluar el rendimiento de empresas públicas en diversos grados de corporativización. Los criterios utilizados por el MSP se resumen a continuación.

Criterio	Preguntas orientadoras
Equidad	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Es la disponibilidad de los servicios equitativa para los diferentes grupos sociales? • ¿Es la provisión de los servicios equitativa en términos de calidad y cantidad? • ¿Son equitativas las tarifas? • ¿Se ha formalizado la equidad de alguna manera legal o institucional?
Participación en la toma de decisiones	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Cuenta la empresa con espacios de participación social? • ¿Son adecuados la profundidad y el alcance de la participación? • ¿Es la participación equitativa? • ¿Está la participación formalizada, legalizada o institucionalizada de alguna manera? • ¿Es el modelo de la participación sostenible?

- Eficiencia
- ¿El suministro de los servicios se realiza de manera económicamente eficiente?
 - ¿Son suficientes las inversiones que se realizan en el mantenimiento a largo plazo?
 - ¿Las ganancias de eficiencia socavan otros resultados potencialmente positivos?
 - ¿Las ganancias de eficiencia tienen en cuenta otros servicios y/o niveles de gobierno?
- Calidad del servicio
- ¿Es buena la calidad global de los servicios?
 - ¿Está mejorando la calidad?
- Responsabilidad (*accountability*)
- ¿Son los proveedores de servicios responsables ante los usuarios finales?
 - ¿Está la responsabilidad formalizada, legalizada o institucionalizada de alguna manera?
- Transparencia
- ¿Entiende el público en general la misión y las prácticas de funcionamiento de la empresa?
 - ¿Se comunican las decisiones sobre gestión de la empresa a la opinión pública?
 - ¿Se ha formalizado, legalizado o institucionalizado la transparencia, de alguna manera?
- Calidad de las relaciones laborales
- ¿Participan los trabajadores en las decisiones referidas a las actividades de la empresa?
 - ¿Reciben los trabajadores un salario digno y apropiado?
 - ¿Es el número de trabajadores suficiente para garantizar la calidad, la seguridad y la sostenibilidad de los servicios?
 - ¿Existen buenas relaciones entre los trabajadores, los administradores y los usuarios finales del servicio?
- Sustentabilidad
- ¿Se cuenta con los recursos financieros suficientes para garantizar la continuidad exitosa del servicio?
 - ¿Existe el suficiente apoyo político para la empresa en los diferentes niveles de gobierno?
 - ¿Está la empresa gestionando los recursos naturales de manera sostenible?

Solidaridad y cooperación	• ¿Contribuye la empresa al desarrollo de relaciones de solidaridad entre los trabajadores, los administradores, los políticos, la comunidad y los usuarios finales? • ¿Contribuye la empresa al desarrollo de relaciones de solidaridad y cooperación con otras empresas y entidades del Estado?
Ética pública	• ¿Contribuye el modelo de gestión de la empresa a potenciar un <i>ethos</i> público más fuerte en la prestación de servicios? • ¿El modelo de gestión de la empresa se opone explícitamente a la privatización y la comercialización?
Replicabilidad	• ¿Es el modelo de gestión de la empresa transferible (en su totalidad o en parte) a otros lugares?

Es importante destacar que no se ha intentado buscar ejemplos “perfectos” de gestión. Ninguna empresa pública puede satisfacer de forma realista todos los criterios normativos sugeridos en la tabla anterior. Los criterios de gestión que pueden ser considerados importantes en una empresa (por ejemplo, la participación comunitaria en la toma de decisiones) pueden ser menos sustanciales en otras. No existe una fórmula única para la buena o la mala gestión. Por el contrario, desde la perspectiva neoliberal sí se promueve un enfoque metodológico muy distinto de la evaluación de la gestión de las empresas públicas, centrado en indicadores de rentabilidad económico-financiera (Becker, 1992; Fine, 2001; Dasgupta et al., 2009).

En el otro extremo, algunos analistas post-estructuralistas rechazan cualquier noción de criterios universales (Harvey, 2000). Se argumenta que la percepción social del agua y de las formas localizadas de producción de energía varían de un lugar a otro, por lo que no sería posible utilizar criterios de evaluación de alcance universal.

La intención del MSP ha sido construir un puente dialéctico entre los dos polos, habilitando el uso de criterios universales de fácil reconocimiento (por ejemplo, “equidad” y “responsabilidad”) y aceptando al mismo tiempo que las generalizaciones reflejan tensiones políticas y culturales que podrían llegar a ser irreconciliables. Por lo tanto, los criterios normativos del MSP pretenden ser un punto de referencia para la investigación relativamente flexible, no una camisa de fuerza. El objetivo ha sido permitir la evaluación de empresas públicas en relación al contexto local, evitando fetichismos. La importancia simbólica del agua puede ser diferente en uno u otro lugar —por ejemplo— pero el objetivo de acceso justo, equitativo y asequible al servicio podría ser considerado como no negociable, obligando a abrir un debate sobre los diferentes mecanismos de concreción de ese objetivo y contribuir así a evaluar el éxito o el fracaso de la gestión pública.

Considerando la complejidad y heterogeneidad del concepto de corporatización, el MSP ha analizado seis experiencias de gestión empresarial pública en lugares tan diversos como Uruguay, Túnez y Malasia. De esta manera, se ha apreciado la variedad de circunstancias que permiten que algunas empresas sean consideradas “progresistas” (por ejemplo OSE en Uruguay e ICE en Costa Rica), mientras que otras han sido visiblemente capturadas por la lógica del mercado.

En síntesis, la experiencia de investigación del MSP sugiere la ausencia de soluciones mágicas para los problemas de gestión de las empresas públicas. Los servicios de red como el agua y la electricidad son extremadamente complejos y requieren un uso intensivo de capital, afectando los ambientes naturales y construidos durante décadas (o siglos, en ciertos casos) en un contexto de rápido aumento de la demanda y de cambio tecnológico permanente. El ritmo y la escala del cambio han sido particularmente pronunciados en los países del Sur, pero Europa también está sufriendo cambios profundos, sobre todo desde la crisis financiera que explotó en el año 2008. Las actuales presiones para privatizar o corporatizar las empresas de servicios públicos de Grecia, España o Portugal evidencian la gravedad de los retos a enfrentar.

Referencias

- Aalbers, M.B. (2013). “Neoliberalism is Dead... Long Live Neoliberalism!”. *International Journal of Urban and Regional Research*, 37(3): 1083-1090.
- Aivazian, V.A., Y. Ge, y J. Qui (2005). “Can corporatization improve the performance of state-owned enterprises even without privatization?”. *Journal of Corporate Finance*, 11(5): 791-808.
- Alexander, P. (2010). “Rebellion of the poor: South Africa’s service delivery protests—a preliminary analysis”. *Review of African Political Economy*, 37(123): 25-40.
- Alvarez, J. (2006). “Privatization of state-owned agricultural enterprises in post-transition Cuba”. *Problems of Post-Communism*, 53(6): 30-45.
- Andres, L., J.L. Guasch, y S.L. Azumendi (2011). Governance in state-owned enterprises revisited: The cases of water and electricity in Latin America and the Caribbean. *World Bank Policy Research Working Paper Series*. Washington, DC: World Bank.
- Bach, T., B. Niklasson, y M. Painter (2012). “The role of agencies in policy-making”. *Policy and Society*, 31(3): 183-193.
- Baker, D. 2006. “The political economy of fascism: Myth or reality, or myth and reality?”. *New Political Economy*, 11(2): 227-250.
- Bakker, K. (2007). “The ‘Commons’ Versus the ‘Commodity’: Alter-globalization, Anti-privatization and the Human Right to Water in the Global South”. *Antipode*, 39(3): 430-455.

- Bayliss, K. (2002). "Privatization and poverty: The distributional impact of utility privatization". *Annals of Public and Cooperative Economics*, 73(4): 603-625.
- Bayliss, K. y B. Fine (2007). *Privatization and Alternative Public Sector Reform in Sub-Saharan Africa: Delivering on Electricity and Water*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Becker, GS. (1992). "The Economic Way of Looking at Life". Nobel Prize Lecture. Estocolmo: The Nobel Foundation.
- Bel, G. (2009). "Against the mainstream: Nazi privatization in 1930s Germany". *Economic History Review*, 63(1): 34-55.
- Benzing, C. (2005). "Cuba. Is the "special period" really over?". *International Advances in Economic Research*, 11(1): 69-82.
- Bilodeau, N., C. Laurin, y A. Vining (2007). "Choice of Organizational Form Makes a Real Difference: The Impact of Corporatization on Government Agencies in Canada". *Journal of Public Administration Research and Theory*, 17(1): 119-147.
- Blum, D., y C. Ullman (2012). "The globalization and corporatization of education: the limits and liminality of the market mantra". *International Journal of Qualitative Studies in Education*, 25(4): 367-373
- Bollier, D. (2003). *Silent Theft: The Private Plunder of Our Common Wealth*. Londres: Routledge.
- Booth, D.E. (1985). "Municipal socialism and city government reform: the Milwaukee experience, 1910-1940". *Journal of Urban History*, 12(51): 225-35.
- Bremmer, I. (2009). "State Capitalism Comes of Age: The End of the Free Market?". *Foreign Affairs*, 40-55.
- Brenner, N. y N. Theodore (2002). "Cities and the Geographies of Actually Existing Neoliberalism". *Antipode*, 34 (3): 349-379.
- Cameron, M.A. y E. Hershberg (eds.) (2010). *Latin America's left turns: Politics, policies, and trajectories of change*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Cardwell, D. (2013). "Cities Weigh Taking Over From Private Utilities". *New York Times*, 13 de marzo.
- Chavez, D. y B. Goldfrank (2004). *The left in the city*. Londres: Latin America Bureau.
- Clarke, J., J. Newman, N. Smith, E. Vidler, y L. Westmarland (2007). *Creating Citizen-Consumers: Changing Publics and Changing Public Services*. Thousand Oaks: Sage Press.
- Clò, S., C. del Bo, M. Ferraris y M. Florio (2013). "Mapping Public Enterprises in the New Millennium: A Participatory Research Database". Ponencia presentada al simposio Public Enterprises in the 21st Century conference. CI-RIEC International, Berlin, 14-15 de febrero.
- Cox, R.W. (1993). "Gramsci, hegemony and international relations: An essay in method". *Cambridge Studies in International Relations*, 26: 49-49.
- Crouch, C. (2009). "Privatised Keynesianism: An unacknowledged policy regi-

- me". *The British Journal of Politics & International Relations*, 11(3): 382-399.
- Crouch, C. (2011). *The strange non-death of neo-liberalism*. Londres: Polity Press.
- Dan, S., S. Jilke, C. Pollitt, R. van Delft, S. Van de Walle, y S. van Thiel (2012). "Effects of privatization and agencification on citizens and citizenship: An international comparison". COCOPS Policy Paper, febrero.
- Dasgupta, P., S. Goyal, K.G. Måler, R. Putnam, e I. Serageldin (2009). "A matter of trust: social capital and economic development". En J.Y. Lin y B. Pleskovic (eds.), *Lessons from East Asia and the Global Financial Crisis*, Washington, D.C.: World Bank.
- Dunsire, A. (1999). "Then and now: Public administration, 1953-1999". *Political Studies*, 47: 360-378.
- The Economist*. (2013). "More or Less", 5 de febrero.
- Esping-Anderson, G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press
- Farazmand, A. (1996). *Public Enterprise Management: International Case Studies*. Londres: Greenwood Press.
- Fine, B. (2001). *Social Capital versus Social Theory: Political Economy and Social Science at the Turn of the Millennium*. Londres: Routledge.
- Fink, L. (2008). "Corporatization and What We Can Do about It". *History Teacher*, 41(2): 229-233.
- Florio, M. (2013). *Network Industries and Social Welfare: The Experiment that Reshuffled European Utilities*. Oxford: Oxford University Press.
- Fukuyama, F. 2011. *The Origins of Political Order: From Prehuman Times to the French Revolution*. Nueva York: Farra, Straus and Giroux.
- Gentle, L. (2009) "Escom to Eskom: From racial Keynesian capitalism to neo-liberalism (1910-1994)". En D.A. McDonald (ed.) *Electric Capitalism: Recolonizing Africa on the Power Grid*. Londres: Earthscan.
- Graicer, I. (1989). "Red Vienna and municipal socialism in Tel Aviv 1925-1928", *Journal of Historical Geography*, 15(4): 385-402.
- Guérin, D. (1938). "Fascism and Big Business". *New Internationalist*, 4(10): 297-300.
- Hall, D., E. Lobina, y R.D.L. Motte (2005). Public resistance to privatisation in water and energy". *Development in Practice*, 15(3-4): 286-301.
- Harvey, D. (2000). *Spaces of Hope*. Berkeley: University of California Press.
- Harvey, D. (2005). *A Brief History of Neoliberalism*. Oxford: Oxford University Press.
- Hood, C. (1991). "A public management for all seasons?". *Public Administration*, 69(1): 3-19.
- Hood, C. y G. Peters (2004). "The Middle Aging of New Public Management: Into the Age of Paradox?". *Journal of Public Administration Research and Theory*, 14(3): 267-82.
- Hughes, O. (2008). "What is, or was, New Public Management?". Ponencia presentada al 12th International Research Society for Public Management Annual Conference (IRSPM 12 2008), Brisbane, 26-28 de marzo.

- Kessides, I.N. (2012). "The Impacts of Electricity Sector Reforms in Developing Countries". *The Electricity Journal*, 25(6): 79-88.
- Kickert, W.J.M. (2001). "Public management of hybrid organizations: Governance of quasi-autonomous executive agencies". *International Public Management Journal*, 4(2): 135-150.
- Magdahl, J.O. (2012). *From Privatisation to corporatisation: Exploring the strategic shift in neoliberal policy on urban water services*. Oslo: Association for International Water Studies (FIVAS).
- Mansfield, B. (2007). "Privatization: Property and the Remaking of Nature-Society Relations Introduction to the Special Issue". *Antipode*, 39(3): 393-405.
- Marin, P., M. Fall, M., y H. Ouibiga (2010). "Corporatizing a Water Utility : A Successful Case Using a Performance-Based Service Contract for ONEA in Burkina Faso". Washington, DC: World Bank.
- McDonald, D.A. (ed.). (2009). *Electric Capitalism: Recolonizing Africa on the Power Grid*. Ciudad del Cabo: HSRC Press.
- McDonald, D.A. y G. Ruiters (2012a). "Careful What You Ask For: State-led Alternatives to Privatization". En D.A. McDonald y G. Ruiters (eds) *Alternatives to Privatization: Public Options for Essential Services in the Global South*. Nueva York: Routledge.
- McDonald, D.A. y Ruiters (eds). (2012b). *Alternatives to Privatization: Public Options for Essential Services in the Global South*. Nueva York: Routledge.
- McDonald, D.A. y G. Ruiters (2012c). "Weighing the options: Methodological considerations". En D.A. McDonald y G. Ruiters (eds) *Alternatives to Privatization: Public Options for Essential Services in the Global South*. Nueva York: Routledge.
- Meyer, H.D. (2002). "The new managerialism in education management: Corporatization or organizational learning?". *Journal of Educational Administration*, 40(6): 534-551.
- Moynihan, D.P. (2006). "Ambiguity in Policy Lessons: The Agencification Experience". *Public Administration*, 84(4): 1029-1050.
- Nelson, H.W. y W. Nikolakis (2012). "How Does Corporatization Improve the Performance of Government Agencies? Lessons From the Restructuring of State-Owned Forest Agencies in Australia". *International Public Management Journal*, 15(3): 364-391.
- Newman, J. y J. Clarke (2009). *Publics, politics and power: Remaking the public in public services*. Thousand Oaks: SAGE Publications.
- Nor-Aziah, A.K. y R.W. Scapens (2007). "Corporatisation and accounting change: The role of accounting and accountants in a Malaysian public utility". *Management Accounting Research*, 18(2): 209-247.
- Ocko, J. y L. Campo (1994). "Focus on the Corporatization Process in China". *Duke Journal of Comparative and International Law*, 5: 145.
- OECD (2005). *OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises*. París: Organization for Economic Development and Co-operation (OECD).

- Olesen, T. (2010). "Conclusion: Transnational counterpublics and democracy". En T. Olesen (ed), *Power and Transnational Activism*. Nueva York: Routledge.
- Osborne, D. y T. Gaebler (1992). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. Reading, MA: Addison-Wesley.
- Oum, T.H., N. Adler y C. Yu (2006). "Privatization, corporatization, ownership forms and their effects on the performance of the world's major airports". *Journal of Air Transport Management*, 12(3): 109-121.
- Painter, M. y K.H. Mok (2010). "Reasserting the Public in Public Service Delivery: The De-privatization and De-marketization of Education in China". En M. Ramesh, E. Araral y X. Wu (eds) *Reasserting the Public in Public Services: New Public Management Reforms*, Nueva York: Routledge.
- Peck, J. (2010). *Constructions of Neoliberal Reason*. Nueva York: Oxford University Press.
- Pigeon, M. (2012). "From Fiasco to DAWASCO: Remunicipalising Water Systems in Dar es Salaam, Tanzania". En M. Pigeon, D.A. McDonald, O. Hoedeman y S. Kishimoto (eds) *Remunicipalisation: Putting Water Back Into Public Hands*. Amsterdam: Transnational Institute (TNI).
- Pollitt, C. (2002). "Clarifying convergence: Striking similarities and durable differences in public management reform". *Public Management Review*, 3(4): 471-92.
- Pollitt, C. (2006). "Performance management in practice: A comparative study of executive agencies". *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16(1): 25-44.
- Pollitt, C. y G. Bouckaert (2011). *Public management reform: a comparative analysis: New Public management, governance, and the Neo-Weberian State*. Oxford: Oxford University Press.
- Pollitt, C. y C. Talbot (eds.) (2004). *Unbundled government: A critical analysis of the global trend to agencies, quangos and contractualisation*. Londres: Routledge.
- Preker, A.S. y A. Harding (2003). *Innovations in Health Service Delivery: The Corporatization of Public Hospitals*. Washington, DC: World Bank.
- Radford, G. (2003). "From municipal socialism to public authorities: Institutional factors in the shaping of American public enterprise". *Journal of American History*, 90(3): 863-890.
- Ramesh, M. y E. Araral, E. (2010). "Reasserting the Role of the State in Public Services". En M. Ramesh, E. Araral y X. Wu (eds) *Reasserting the Public in Public Services: New Public Management Reforms*. Nueva York: Routledge.
- Roland, G. (Ed.). (2008). *Privatization: Successes and failures*. Nueva York: Columbia University Press.
- Saad Filho, A. y D. Johnston (eds.). (2004). *Neoliberalism: A Critical Reader*. Londres: Pluto Press.
- Schweitzer, A. (1946). "Big Business and Private Property Under the Nazis". *The Journal of Business*, 19(2): 99-126.

- Shirley, M.M. (1999). "Bureaucrats in business: The roles of privatization versus corporatization in state-owned enterprise reform". *World Development*, 27(1): 115-136.
- Spronk, S. (2007). "Roots of Resistance to Urban Water Privatization in Bolivia: The 'New Working Class', the Crisis of Neoliberalism, and Public Services". *International Labor and Working Class History*, 71(1): 8-28.
- Spronk, S. (2010). "Water and sanitation utilities in the Global South: Re-centering the debate on "efficiency". *Review of Radical Political Economics*, 42(2): 156-174.
- Stoker, G. (1989). "Local Government for a Post Fordist Society". En J. Stewart y G. Stoker (eds.) *The Future of Local Government*. Basingstoke: Macmillan
- Sumsion, J. (2006). "The corporatization of Australian childcare: Towards an ethical audit and research agenda". *Journal of Early Childhood Research*, 4: 99-120.
- Taylor-Gooby, P. (2000). *Risk, Trust and Welfare*. Houndsmill: Macmillan.
- Time* (1965). "We Are All Keynesians Now", 31 de diciembre.
- van Rooyen, C. y D. Hall (2007). "Public is as Private Does: The Confused Case of Rand Water in South Africa". MSP Occasional Paper 15. Ciudad del Cabo: Municipal Services Project.
- Warner, M.E. (2010). "Reversing Privatization, Rebalancing Government reform: Markets Deliberation and Planning". In M. Ramesh, E. Araral and X. Wu (eds.) *Reasserting the Public in Public Services: New Public Management Reforms*, 30-48. Nueva York: Routledge.
- Warner, M.E. y A. Hefetz (2012). "Insourcing and Outsourcing". *Journal of the American Planning Association*, 78(3): 313-327.
- Weyland, K., R.L. Madrid, y W. Hunter (eds.). (2010). *Leftist Governments in Latin America*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Whincop, M.J. (ed). (2003). *From Bureaucracy to Business Enterprise: Legal and Policy Issues in the Transformation of Government Services*. Aldershot: Ashgate.
- World Bank (2006). *India: Long-term energy issues I post - 2003 Electricity Act - power sector challenges and options*. Washington D.C.: The World Bank.
- Zatti, A. (2012). "New organizational models in European local public transport: From myth to reality". *Annals of Public and Cooperative Economics*, 83: 533-559.