

## 9. PRESENTE Y FUTURO DE LA EMPRESA PÚBLICA: LA EXPERIENCIA CANADIENSE

Luc Bernier

### **Introducción**

Las empresas públicas tienen una larga historia. En el Reino Unido, se produjeron varias nacionalizaciones entre los años 1919 y 1939 (Middleton, 1996: 342). El gobierno francés nacionalizó varias empresas después del final de la Segunda Guerra Mundial (Andrieu et al., 1987). En otros países de Europa, en América Latina y en las demás regiones del mundo también se crearon empresas públicas. No obstante, en las últimas décadas del siglo pasado los objetivos de muchas empresas fueron confinados a la rentabilidad económica (Bozec y Breton, 2003; Lucas, 2010), limitando aún más las razones para mantener la propiedad estatal diferenciada de la propiedad privada. El Banco Mundial argumentaba que las empresas públicas, en general, habían demostrado un desempeño deficiente y que la privatización sería la mejor solución (Shirley y Nellis, 1992). A partir de 1980 la privatización pasó a ser la tendencia dominante, hasta la crisis económica desatada en el año 2008, cuando regresaron las nacionalizaciones.

En base a la experiencia canadiense, en este capítulo se argumenta que las empresas públicas pueden ser instrumentos apropiados de política económica. La mejora de la gestión empresarial podría ser la solución para mantener a estas empresas en el sector público y con objetivos distintos a los puramente comerciales. En este texto nos concentramos en aspectos de la *gobernanza* de las empresas públicas, entendida aquí como la configuración de las leyes, estructuras, recursos, normas administrativas y normas institucionales que condicionan y regulan la provisión de servicios por parte de las empresas estatales (Bernier y Simard, 2007; Lynn et al., 2000). En Canadá, las empresas públicas no sólo se han utilizado para hacer frente a la reciente crisis global, sino que también responden a una larga tradición de intervención estatal en la economía más cercana a la tradición europea que a la estadounidense.

### **La autonomía y el control de las empresas públicas: un difícil equilibrio**

En 1977 se realizó un congreso internacional que resultó en la publicación del libro sobre “la empresa pública y el interés público”. En el capítulo de conclusiones, Gélinas (1978: 14-24) destacó la importancia de balancear los requerimientos de autonomía de gestión de las empresas estatales y la necesidad de que éstas funcionen en el marco de políticas públicas orientadas por el interés general. Este ha sido un tema central sobre las empresas públicas desde su creación original y sigue siendo un problema a considerar en la actualidad (OECD, 2005).

El control es “la regulación de las actividades para garantizar la consecución de los objetivos de eficiencia y eficacia. Cuando las metas están claramente establecidas, el sistema de control está diseñado para reforzar los objetivos en base a la medición de los resultados y los costos” (Aharoni, 1986: 217). En el caso de las empresas públicas, a menudo la argumentación a favor ha sido difícil. Se ha dicho que, en la práctica, el control del gobierno, las decisiones de los administradores, el comportamiento estratégico y el establecimiento de metas están débilmente correlacionados (Zif, 1983).

En general, la fórmula de control está basada en una junta directiva y una contabilidad separadas de las del ministerio que es responsable de la empresa. La autonomía concedida a las empresas públicas se supone que debe facilitar la flexibilidad y la eficiencia de sus actividades financieras, industriales o comerciales. La misma autonomía, por lo general, también sitúa a la empresa pública más allá del control parlamentario habitual en la tradición de Westminster. La empresa pública es responsable no sólo ante el gobierno, el parlamento, los tribunales de justicia, sino también ante diversos otros actores; por ejemplo: asociaciones de consumidores, medios de comunicación, grupos ecologistas y organismos reguladores. Hay controles previos, como las directrices de política pública o la aprobación de los planes estratégicos, y posteriores, como las auditorías de las cuentas. Las empresas públicas tienen que responder a tantas o más obligaciones de control que las empresas privadas con las que compiten y deben ser más transparentes.

Con frecuencia, el aparato estatal de fiscalización es percibido como demasiado burocrático y demasiado complejo, por lo que dos importantes mecanismos de control a considerar son la capacidad del gobierno para nombrar a los miembros de la junta directiva y el control presupuestario (Gélinas, 1978; Gracey, 1978). Stevens (1993) ha formulado el problema como una cuestión de diseño organizacional, donde la circulación de la información es problemática.

### **La realidad actual de las empresas públicas canadienses**

A finales de la década de 1970, más de 50 de las mayores empresas industriales no estadounidenses eran de propiedad estatal. Compañías de producción de automóviles, empresas petroleras y petroquímicas, aerolíneas, etc., conformaban un polo de empresas públicas capaz de competir con el sector privado. Estas entidades contribuían una parte importante del PIB de muchos países. Por ejemplo, en

el año 1979 las empresas estatales representaban el 8,1 por ciento del empleo, el 20 por ciento de la inversión y el 11,1 por ciento del valor añadido en el Reino Unido (Laux y Molot, 1988). Las empresas públicas han sido instrumentos de la política económica en Europa durante todo el siglo XX. En Italia, en Francia, en Alemania, en el Reino Unido y en varios otros lugares, han sido elementos claves para la intervención del Estado en la economía (Millward, 2011). Muchas veces los gobiernos intervenían con fines sociales, sin buscar una rentabilidad económica limitada.

El Estado británico compró empresas privadas en mal estado o en industrias en declive. Hasta la década de 1980, el Estado participó en múltiples rescates de empresas manufactureras y nacionalizó la producción de carbón y de acero, compañías aéreas y empresas de servicios públicos. En Italia, los orígenes de la empresa estatal también se pueden encontrar en los problemas de financiación y en el espíritu empresarial que surgieron en la década de 1930 (Millward, 2011). Siguiendo el ejemplo de la metrópolis, los antiguos dominios británicos de Canadá, Australia y Nueva Zelanda desarrollaron sus propias empresas públicas. Los ferrocarriles, la televisión, las líneas aéreas, la minería, la telefonía y las telecomunicaciones fueron algunas de las áreas de desarrollo de nuevas empresas del Estado.

En Canadá, tanto el gobierno nacional como las autoridades provinciales crearon empresas públicas para explotar sus recursos naturales y desarrollar diversas industrias en áreas que no eran interesantes para el sector privado (Roberts, 2002). La Canadian National Railways (ferrocarriles) se creó para salvar de la quiebra a tres empresas. En 1932 se fundó la Canadian Broadcasting Corporation (comunicaciones). En 1937 se creó la Trans-Canada Airlines (transporte aéreo). Durante la Segunda Guerra Mundial surgieron varias otras empresas públicas. En el año 1951 había 32 empresas públicas, y 55 en el año 1970.

Las provincias, sin ningún tipo de control sobre la política monetaria, con una capacidad fiscal limitada, y con un número limitado de instrumentos de política pública para fomentar el desarrollo económico regional, confiaban aún en mayor medida en las empresas públicas. En Canadá, los instrumentos de política económica son de responsabilidad dividida entre el gobierno nacional y los gobiernos subnacionales. El gobierno federal controla la política monetaria y tiene la posición de liderazgo en la política y la regulación fiscal. Entre los instrumentos de política económica a disposición de las provincias, las empresas públicas tienen una significación crucial. A pesar de sus poderes limitados, algunas administraciones provinciales se han desarrollado “como instituciones maduras y complejas que tienen una fuerte capacidad para gobernar en beneficio de las comunidades regionales” (Chandler y Chandler, 1979: 8). En términos institucionales, Canadá ha estado históricamente más cerca del modelo europeo que del americano (Niosi y Faucher, 1987). Las provincias tienen una larga tradición de participación en la explotación de los recursos naturales, la energía y la agricultura. Las empresas pú-

blicas también tuvieron un papel fundamental en el fortalecimiento de la capacidad institucional de las provincias (Young et al., 1984). Entre todas las provincias, Quebec ha sido la que ha desarrollado la política industrial más completa (Laux y Molot, 1988; Haddow, 2008).

A finales de la década de 1970 las provincias ya habían creado 233 empresas públicas (Vining y Botterell, 1983). La mayoría de ellas —76%— se crearon a partir de 1960, cuando el fortalecimiento institucional de las provincias se convirtió en una realidad. Después de la creación o la nacionalización de empresas hidroeléctricas y telefónicas en Ontario, Manitoba, Columbia Británica y Quebec, entre otras provincias, las autoridades provinciales crearon empresas públicas en los sectores de producción forestal y minería, como la Potash Corporation de Saskatchewan.

Después de la elección de Margaret Thatcher, en 1979, los gobiernos de varios países del vendieron muchas de sus empresas estatales. Sectores económicos completos, como las telecomunicaciones, se transfirieron al sector privado. Algunas compañías privatizadas, como la British Airways, se presentaron como ejemplos de la supuesta mejor capacidad del sector privado para gestionar grandes empresas. El Banco Mundial publicó libros, artículos y documentos de trabajo que celebraban las virtudes de la privatización. Una vasta literatura publicitó el argumento de que la privatización era la opción a seguir (véase Meggison y Netter, 2001). Sin embargo, hoy podemos afirmar que la privatización ha sido sobreevaluada. En primer lugar, sus beneficios no han sido tan grandes como los defensores de la privatización lo han sugerido; también hubo enormes transferencias de beneficios entre clases sociales, como ha sido muy visible en el Reino Unido; hubo costos sociales y no se habilitó la regulación necesaria para el control de las empresas privatizadas (Florio, 2004; Bernier y Hafsi, 2005). También es preciso considerar que “el desempeño financiero de las empresas estatales mejora significativamente cuando estas empresas se corporatizan. Por lo tanto, la principal diferencia en el desempeño financiero está relacionado al objetivo de la empresa, no a la propiedad o a algunas actividades políticas dudosas” (Bozec y Breton, 2003: 27). En tercer lugar, muchos gobiernos —como ha sido el caso de Canadá— todavía necesitan estas empresas para fines de política pública.

El gobierno federal ha remodelado su red de empresas estatales. El ferrocarril tradicional ha sido privatizado, pero el sistema de pasajeros, Via Rail ha seguido funcionando como una empresa pública. Teleglobe (el sistema de telecomunicaciones, altamente rentable), Air Canada (la aerolínea de bandera) y Petro-Canada (la empresa petrolera) han sido objeto de la privatización. Todavía existen empresas públicas en el sector financiero, como la Corporación Canadiense de Desarrollo o el Banco de Desarrollo de Canadá (Bernier y Farías, 2010). Inicialmente, las provincias no privatizaron tanto como el gobierno federal (Stanbury, 1994), pero la naturaleza de la participación estatal ha cambiado. Por ejemplo, en la pro-

vincia de Quebec, la fusión en el año 2010 de Investissement Québec y la Societé Générale de Financement indica que el Estado no competiría más con el sector privado, sino que otorgaría financiamiento o brindaría apoyo puntual a algunas iniciativas.

La reacción a la crisis económica iniciada en el año 2008 ha permitido observar como las provincias todavía dependen de sus empresas públicas cuando tienen que hacerlo. Nuestra investigación ha rastreado el comportamiento de las provincias, a excepción de Terranova y Labrador y de la pequeña Isla del Príncipe Eduardo, las dos provincias atlánticas que de acuerdo a la historia institucional narrada por Young et al. (1984) no han tenido capacidad para actuar con independencia del gobierno federal. Hemos llevado a cabo una revisión de la literatura, tanto en revistas científicas como en la prensa, para entender cómo las provincias han reaccionado a la crisis. Hemos aplicado un modelo similar al usado por Katzenstein (1978) para estudiar la reacción de diversos gobiernos a la crisis del petróleo de la década de 1970. Excluyendo a Haddow (2008), el uso de Google Scholar y ProQuest no nos permitió encontrar ninguna reciente publicación científica sobre la institucionalidad provincial; como si el tema se hubiera esfumado a partir de 1980.

Nuestra investigación manejó el banco de datos Canadian Newstand, permitiendo el acceso a 21 periódicos de todo el país. Se analizaron los periódicos publicados entre agosto de 2008 y agosto de 2010, aunque la mayoría de las provincias sufrieron el impacto de la crisis económica mundial recién en noviembre de 2008. Utilizamos los indicadores de búsqueda “crisis económica”, “política económica”, “empresa pública” —*Crown Corporation*, literalmente “corporación de la corona”, recurriendo a la atípica denominación de uso corriente en el país— “estímulo económico”, “innovación”, “discurso del trono”, “desarrollo económico” y “medida de estímulo”. En segundo lugar, cuando había indicios de utilización de las empresas públicas, realizamos búsquedas en sitios web del gobierno para obtener información adicional; por ejemplo: informes anuales, planes estratégicos y discursos gubernamentales. Los periódicos nos daban indicios de actividades y también comentarios, pero nos interesaba validar la información con fuentes gubernamentales.

Los resultados de nuestra investigación son los siguientes:

- En Columbia Británica se creó el BC Renaissance Capital Fund en abril de 2008 para atraer nuevas inversiones y capital de riesgo. No se han establecido nuevas agencias gubernamentales, a excepción del Centro de Innovación y Diseño en Madera, afiliado a la Universidad de Columbia Británica del Norte, pero la red existente sigue siendo muy amplia.
- En Alberta se fundó una nueva empresa pública en el año 2008: la Corporación de Inversiones de Alberta, con una pérdida de 10% de la inversión en el año siguiente. Algunos analistas han sugerido la reactivación de la Corporación de Energía de Alberta, para explorar nuevos proyectos y

sustituir a las inversiones que no han sido realizadas por las empresas internacionales en el sector que concentra el 30% de los puestos de trabajo de la provincia. También se han consolidado diez centros de investigación e innovación, con el objetivo de lograr resultados más rápidos y una mejor rendición de cuentas.

- En Saskatchewan, tanto el gobierno de centro-izquierda anterior como el actual, más amigable con el sector privado, han privatizado algunos activos del gobierno, pero se mantuvo la participación del Estado en la economía. Se han creado dos agencias públicas para enfrentar la crisis: Enterprise Saskatchewan para promover programas de desarrollo económico, e Innovation Saskatchewan para financiar iniciativas de investigación y desarrollo. La empresa pública privatizada, Potash Corporation, tuvo que hacer frente a una adquisición hostil y el gobierno federal intervino para detener su venta. En la actualidad, la provincia es el mayor productor de potasa del mundo. En Saskatchewan funciona un holding de 12 empresas públicas, la Crown Investments Corporation (CIC), con el objetivo de fomentar el desarrollo económico de la provincia.
- En Manitoba, exceptuando la creación del Consejo de Innovación de Manitoba, los esfuerzos para enfrentar la crisis se han canalizado a través de entidades provinciales ya existentes, como la empresa Manitoba Hydro.
- En Ontario se fundó la Ontario Capital Growth Corporation (OCGC), que administra el Ontario Venture Capital Fund LP (OVCF) y el Ontario Emerging Technologies Fund (OETF).
- En Nueva Escocia, bajo un nuevo gobierno de centro-izquierda, se difundió una nueva orientación de política económica. La propuesta provincial recomendó la creación de un fondo de capital de riesgo y bajar los impuestos. La política de desarrollo económico se articula en torno a un departamento del gobierno provincial y cinco empresas públicas. Una corporación a cargo del desarrollo económico, la Nova Scotia Business Inc., también tiene una empresa equivalente en Nuevo Brunswick, el NB Business Inc.

A partir de estos ejemplos, se puede concluir que las empresas públicas siguen siendo instrumentos de política económica utilizados por los gobiernos canadienses, mientras que otros gobiernos del mundo han nacionalizado empresas de producción de automóviles y bancos en respuesta a la misma crisis global. Muy a menudo, en Canadá, el capital privado no ha estado disponible para el desarrollo regional.

## **El cambio en la gobernanza de las empresas públicas de Canadá**

### *La comunidad federal*

Actualmente existen 46 empresas públicas federales —*the crowns*, “las coronas”, como se les llama en el país—, de acuerdo a datos de la Administración del Tesoro de Canadá. Su creación responde a leyes especiales o a su registro legal de acuerdo a las previsiones de la Ley de Corporaciones de Canadá. Tienen actividad en los

campos del comercio, el desarrollo regional, la agricultura, la inversión, el desarrollo económico, las hipotecas, el servicio postal, etc. Su estructura de gestión fue modificada en el año 2005, al aprobarse 31 medidas orientadas a aclarar la relación entre los ministerios y “las coronas”, fortalecer la rendición de cuentas y los regímenes de auditoría, y hacer que el proceso de nombramiento de sus directores y las operaciones sean más transparentes. Las empresas federales ahora tienen que elaborar planes estratégicos y sus altos directivos deben responder a organismos de control. El marco de rendición de cuentas de arriba definido por el gobierno central en Ottawa es relativamente fuerte, y las empresas públicas tienen autonomía para establecer sus propios programas y reglamentos relativos a los salarios, la equidad, el idioma (inglés y/o francés) y las condiciones de acceso a la información, entre otras normas internas.

Los sucesivos Auditores Generales han aludido reiteradamente a estas empresas en sus informes periódicos. Se han planteado repetidas observaciones sobre las relaciones entre las empresas públicas y el gobierno. Los auditores han considerado que no ha habido suficiente información sobre los planes estratégicos e informes anuales de las empresas. Otros comentarios han aludido a la falta de indicadores para medir su desempeño y la mala gestión de riesgos (Bernier y Farinas, 2010).

El cambio más interesante de la última década ha sido la creación de la Comunidad de Agencias federales (Community of Federal Agencies, CFA), a la que 12 empresas públicas se han integrado de forma voluntaria. El objetivo declarado es compartir información y promover mejores prácticas. La CFA atiende las necesidades y requerimientos de apoyo de sus miembros como interlocutor ante los organismos del gobierno central, con especial atención a las necesidades de las entidades más pequeñas y promoviendo sinergias y proyectos innovadores entre sus integrantes. De esta manera, las agencias y empresas federales se han agrupado para hacer *lobby* ante el propio gobierno canadiense de forma más eficaz. Este tipo de cohesión, al menos administrativamente, es algo que todavía falta a nivel provincial.

#### *El potencial conglomerado público de Ontario*

El gobierno de Ontario se enfrenta a un enorme déficit y ha planteado la eventual privatización de algunas empresas públicas. Del mismo modo, Nuevo Brunswick está considerando la venta de sus empresas provinciales. En marzo de 2010, en el discurso del trono (el momento de presentación anual de los planes del gobierno) se informó que la administración provincial iniciaba una revisión de sus empresas. El gobierno de Ontario está considerando la combinación de sus empresas públicas en un conglomerado (o en una súper-empresa) y la venta de una participación minoritaria a los inversores privados. Goldman Sachs y el Banco Imperial Canadiense de Comercio han sido requeridos para evaluar las posibilidades. El conglomerado incluiría a la Agencia de Lotería de Ontario, la Junta de Control de Bebidas Alcohólicas, y las empresas de energía eléctrica Hydro One y Ontario

Power Generation. Su valor puede ser estimado entre 50.000 y 60.000 millones de dólares. La venta de una parte de estas empresas podría generar ingresos inmediatos que ascenderían a 17.000 millones de dólares, aproximadamente. No se trata de vender pequeñas empresas. La empresa de comercialización de bebidas alcohólicas a escala minorista es la más grande del mundo, y Hydro One obtuvo ingresos de 4.600 millones el año pasado.

En Ontario, la idea de vender las empresas públicas está relacionada al enorme déficit acumulado para luchar contra la crisis económica que comenzó en el año 2008. Se podría argumentar que el control de los juegos de azar y la venta de bebidas alcohólicas no coinciden exactamente con el ideal de una empresa social, pero estas entidades generan los ingresos necesarios en Ontario y otras provincias para equilibrar el presupuesto. Y anticipando las dificultades que previsiblemente la industria nuclear enfrentará en el futuro cercano, el gobierno de Ontario podría desear tener un control directo sobre la producción de energía.

Estas empresas públicas proporcionan un flujo constante de recursos y tienen control sobre importantes activos. La venta de *una parte* del capital sería lo máximo que un gobierno provincial podría avanzar sin perder votos en Ontario. En términos de gobernanza, este es un experimento interesante. Una de las dificultades observadas en las dos provincias más grandes, Ontario y Quebec, así como en el gobierno federal, ha sido la coordinación de las empresas públicas. No existe ningún organismo central encargado de coordinar sus actividades. En épocas anteriores, hubo intentos de designación de directorios entrelazados para facilitar la coordinación, pero esa práctica ha sido abandonada (Bernier y Burlone, 1998). El tiempo dirá si la formación de un conglomerado es la manera más adecuada para coordinar las empresas públicas.

#### *La ley quebequense sobre la gobernanza de las empresas públicas del año 2006*

En Quebec, las empresas públicas se han utilizado como instrumentos de la política económica desde la década de 1960, pero la tendencia se ha alterado en años sucesivos. Los gobiernos de la provincia han tenido en cuenta la brecha existente entre la voluntad intervencionista y las limitaciones de los recursos, en particular los recursos humanos. Reconociendo esta discrepancia, pero dispuesto a actuar con rapidez, la provincia optó por delegar responsabilidades en organizaciones autónomas (Parenteau, 1980).

Debido al particular modo de creación y evolución de estos instrumentos, varias oleadas de racionalización de la gobernanza han sido necesarias. La más importante fue la proposición de un marco general de gestión para 24 grandes empresas públicas y organizaciones conexas (Bernier y Pelletier, 2008). La legislación, derivada de un libro blanco sobre el tema, debería haber mejorado la responsabilidad (*accountability*). El gobierno decidió que cada empresa pública debería tener un presidente de la junta directiva con responsabilidades separadas de las del responsable de operaciones, y crear tres comisiones: de ética y gobernanza, de re-

curso humano, y de auditoría. Dos tercios de los miembros de la junta directiva deberían ser independientes. También se incluyó la obligación de hacer público un informe anual y presentar los planes estratégicos y los resultados ante una comisión permanente del parlamento de Quebec. La ley fue escrita siguiendo los principios de la Bolsa de Valores de Toronto y las normas administrativas internas de los grandes inversores institucionales, tales como los fondos de pensiones. También se aumentó la responsabilidad del auditor general. La ley fue aprobada con posterioridad a los escándalos de Enron y Worldcom. También influyó la difusión pública de la mala gestión de una asociación público-privada entre la Universidad de Quebec y una empresa privada, así como de algunos problemas en la administración de otras entidades provinciales.

La nominación de los miembros de las juntas directivas sigue basada en decisiones políticas. De todas maneras, el nuevo marco normativo ha sido útil para que los integrantes de las juntas sean más cautos al aprobar decisiones estratégicas. También se ha mejorado la capacitación para los directivos de las empresas públicas. De acuerdo a la tradición francesa, mayoritaria en la provincia de Quebec, la nueva legislación fue bien recibida. La mayoría de los directivos no han expresado reparos, salvo en Hydro-Quebec, una empresa a menudo considerada como un Estado dentro del Estado (Bernier y Pelletier, 2008).

#### *El fracaso del acuerdo entre Hydro-Quebec y Nuevo Brunswick*

En el año 2009 se anunció que el gobierno de Nuevo Brunswick vendería al gobierno de Quebec su empresa pública en el sector de la electricidad. La ya mencionada Hydro-Quebec pasaría a ser la dueña de New Brunswick Energy, su red de distribución y sus plantas de producción. Nuevo Brunswick vende electricidad a otra provincia, la Isla del Príncipe Eduardo, y también tiene una larga frontera con Estados Unidos. En Quebec, el gobierno promovió la idea de que el acuerdo abriría mercados en el país vecino, aunque la interpretación de los mapas de América del Norte no permite entender con facilidad la eventual ganancia. El problema que Quebec siempre tuvo está referido a crecientes dificultades para construir líneas de energía que lleguen a la frontera estadounidense. Podría ser más fácil llegar a través de Nuevo Brunswick.

El nacionalismo provincial estalló en New Brunswick y obligó al gobierno a reconsiderar y finalmente cancelar el acuerdo con Quebec. La reputación de Hydro-Quebec en las provincias del Atlántico no es muy buena, debido a un contrato firmado en la década de 1960 con otra provincia, Terranova, con una vigencia de 65 años. Hydro-Quebec adquiere a un costo fijo la electricidad producida en Labrador, una región de Terranova, y es capaz de vender la misma energía en el mercado estadounidense a precios de mercado. Sin embargo, la isla del Príncipe Eduardo, la provincia más pequeña de Canadá, ha comunicado recientemente que estaría interesada en la compra de electricidad a Quebec. Es así que los problemas económicos que inicialmente llevaron a la anulación del acuerdo entre

Quebec y Nuevo Brunswick pueden resurgir bajo un nuevo formato. El cruce de fronteras por parte de una empresa pública sería el primer paso para lograr lo que Electricité de Francia ya ha logrado en Europa. También sería la primera vez que la evolución de la industria permite que una empresa pública provincial se convierta en propietaria de una empresa pública de otra provincia.

### *Tres casos quebequenses*

La situación particular de la provincia puede ser analizada como un ejemplo de transformación de la gobernanza de las empresas públicas sin privatización (véase Bernier y Simard, 2007).

La moderna Hydro-Quebec fue fundada en 1962, pero en 1907 ya se había creado una empresa equivalente en la vecina provincia de Ontario. La época más turbulenta de su historia fue la década de 1980, cuando el gobierno pasó a preocuparse más por la racionalidad económica de la empresa pública. Un cambio importante en la gestión de Hydro-Quebec fue la creación en el año 1997 de una entidad autónoma de regulación del sector energético, con autoridad para aprobar la planificación estratégica de Hydro y las tarifas a cobrar a sus distintos clientes y fomentar la participación ciudadana en los debates en este campo. Las nuevas reglas de juego implicaban para Hydro-Quebec una reestructuración de sus actividades en base a tres entidades semi-independientes. Hydro-Quebec ha tenido que reinventar su gestión, ya que grupos ambientalistas han logrado impugnar su credibilidad. La composición de su junta directiva se ha modificado, y también se ha habilitado la competencia con empresas privadas en la generación de energía. Estas transformaciones han hecho posible que Hydro-Quebec se haya adaptado al nuevo mercado liberalizado de América del Norte para convertirse en un proveedor activo (Lanoue y Hafsi, 2010).

La Caisse de Dépôt et Placement du Québec (CDP) es la empresa responsable de la inversión de dinero público para asegurar los recursos necesarios para financiar las pensiones. Siempre tuvo el doble mandato de gestión de sus propios activos y de promoción del desarrollo económico. En las décadas de 1960 y 1970 sus administradores fueron bastante prudentes en las inversiones. En su apogeo, la CDP llegó a administrar 250.000 millones de dólares canadienses. En un principio, se convirtió en un importante comprador de bonos de la provincia de Quebec, reduciendo así la dependencia del gobierno en instituciones de habla inglesa (McRoberts, 1993). Durante varios años exhibió rendimientos excelentes en sus inversiones; por lo menos hasta que la burbuja tecnológica explotara y los ataques terroristas del 11 de septiembre generaran confusión en el mercado. Las nuevas dificultades obligaron a la CDP a revisar su estilo de gobernanza interna, cambiando la extensión del mandato de su director general y la forma de nominación de su junta directiva. Un nuevo sistema de gestión fue establecido, pero los resultados financieros han sido muy pobres desde entonces. La CDP puede ser vista como un ejemplo del largo camino que la reforma de la gobernanza empresarial todavía tiene por recorrer.

La Société Générale de Financement (SGF) ha sido, desde su fundación en 1962, un conglomerado dedicado a apoyar al pequeño sector industrial franco-canadiense (McRoberts, 1993). A lo largo de su existencia ha oscilado entre los sectores industriales tradicionales y las nuevas tecnologías prometedoras. En los últimos años ha otorgado financiamiento a la industria química, el medio ambiente, la energía, la metalurgia, la minería, los productos forestales, la biología, la agricultura y las comunicaciones. La SGF es un instrumento de política industrial, cuyo propósito explícito es mejorar la competitividad de Quebec, pero su impacto ha sido afectado por una mala planificación estratégica. En 2011, la SGF se fusionó con Investissement Québec, otra empresa pública del sector financiero, con la intención de mejorar la gestión y la coordinación al interior del sector.

La reforma de la gobernanza de estas empresas era necesaria. A menudo, esta posibilidad ha sido denunciada como no viable por parte de los defensores de la privatización, pero los tres casos presentados aquí demuestran que el cambio radical es posible. En los tres casos, las transformaciones realizadas se orientaron a mejorar la gobernanza corporativa, en función de los problemas específicos de cada empresa. A pesar de las dificultades que surgieron en los últimos años, estas experiencias muestran que en lugar de privatizar los gobiernos pueden optar por reformar la gobernanza. No sólo la administración de las empresas públicas se puede mejorar, sino también su planificación estratégica y sus estructuras organizativas. También es posible modificar el marco normativo, a los efectos de su adaptación a acuerdos internacionales y otros cambios en el entorno.

Otro de los problemas considerados por nuestra investigación ha sido la forma de designación de los miembros de las juntas directivas y la representación en la dirección de la empresa de intereses diversos (Ravasi y Zattoni, 2006), en el marco de presiones institucionales, sistemas de regulación, normas y tradiciones (Cornforth y Edwards, 1999). En el caso de las empresas públicas de Quebec, las reformas hicieron posible la adopción de las prácticas más apropiadas.

### **Los nuevos desafíos de la gobernanza de las empresas públicas**

Los gobiernos que en los últimos años nacionalizaron bancos privados y empresas de producción de automóviles para hacer frente a la crisis económica han argumentado que lo hacían sólo de forma temporal. La administración sueca del sistema bancario podría haber sido el ejemplo a seguir. En el apogeo de la crisis de la década de 1990, el gobierno sueco poseía el 22% de los activos del sistema bancario. El gobierno nacionalizó dos bancos en 1992, en 1996 retiró la ayuda gubernamental (Went, 2009), y una década más tarde revendió los mismos bancos al sector privado.

La lección sería que las nacionalizaciones deben ser medidas temporales. Sólo el tiempo dirá si los gobiernos que deben enfrentar enormes déficits no tendrán la tentación de volver a privatizar de forma rápida a precios de ganga, como podría ser el caso de Ontario. Esta es un área de investigación que no ha sido muy traba-

jada. La gestión de los estados modernos ya es lo suficientemente compleja como para que el gobierno asuma el control de empresas en sectores donde el Estado no tiene intereses estratégicos (Molz y Hafsi, 1997). Las privatizaciones serían una forma de corregir la participación del Estado en sectores económicos donde nunca debería haber intervenido, como por ejemplo en la minería de asbestos. La copiosa e impresionante revisión de la literatura realizada por Meggison y Netter (2001) concluye que la privatización ha sido un fenómeno importante: la participación de las empresas de propiedad del Estado en el “PIB global” disminuyó en un 4%. La intervención del Estado en la economía a través de las empresas públicas debe ser evaluada periódicamente en función de la evolución de la política económica. Esto implicaría que algunas empresas públicas se venderán y también que se crearán otras nuevas.

Los instrumentos de ayer pueden no ser los adecuados para enfrentar los desafíos del futuro. Algunos autores que publicaron poco antes del estallido de la crisis mundial afirmaban que la economía moderna en red estaría más orientada al mercado y menos al Estado que nunca (Haddow, 2008). También se podría afirmar que si no existe un objetivo político no tiene sentido que el Estado siga estando a cargo de una empresa. Las empresas públicas que todavía existen hoy en día en día a menudo operan en un mundo muy diferente a aquel en el que fueron creadas. Se le pide a las empresas públicas que no fueron privatizadas que obtengan beneficios como si pertenecieran al sector privado. Primero habría que ver si los gobiernos tienen políticas económicas concretas, y luego ver si las empresas públicas se podrían utilizar (Lucas, 2010).

Otro tema a considerar es la coordinación del funcionamiento de las empresas públicas. La cuestión ya no es privatizar, sino reorganizar las redes de empresas públicas para asegurarse de que sus actividades estén mejor coordinadas. Las experiencias canadienses en este campo son limitadas, pero su evolución podría dar lugar a estudios interesantes. En otros países, para mejorar la coordinación, las actividades de las empresas públicas se ponen bajo la supervisión de un único departamento del gobierno (OECD, 2005). Algunas provincias de Canadá — Quebec y Columbia Británica en particular— también han tratado de definir marcos de gobernanza que aseguren que sus empresas públicas respetarán las normas administrativas básicas (Bernier y Pelletier, 2008).

La siguiente cuestión está referida a la capacidad del Estado. La relativa autonomía política de las empresas públicas, en comparación con lo observado en los ministerios, permite la creación de islas en el sector estatal que podrían ser utilizadas para perseguir objetivos de interés público. Incluso en estados débiles pueden surgir islas de autonomía (Skocpol y Finegold, 1982). Las provincias canadienses, ante la limitada disponibilidad de instrumentos, han reaccionado a la crisis económica mediante el uso de las empresas estatales existentes o la creación de otras nuevas. Sería deseable profundizar en la investigación sobre el grado de autonomía otorgado a las provincias canadienses en el marco del Tratado de Libre

Comercio de América del Norte (NAFTA) en comparación con la autonomía concedida a los pequeños estados de la Unión Europea. Sería interesante ver cómo los estados europeos podrían haber utilizado la nacionalización o la creación de empresas públicas para enfrentar la misma crisis.

La autonomía y la capacidad institucional son imprescindibles para que la iniciativa empresarial pública pueda desarrollarse. Sin embargo, el comportamiento y el rol de las empresas públicas no ha sido un tema lo suficientemente investigado en las últimas décadas, mientras que la privatización ha sido el foco de múltiples estudios. Este tipo de investigación ya se ha realizado hace más de 20 años en Canadá (Bernier, 1989) y más recientemente en Nueva Zelanda (Lucas, 2010), pero en el contexto actual sería interesante contar con una perspectiva comparativa internacional más amplia.

La mayoría de los estudios económicos ha argumentado que las privatizaciones han sido beneficiosas. Sin embargo, existen algunos críticos que argumentan que la privatización ha sido la opción equivocada. El impacto preciso de la privatización es difícil de percibir en el océano de posibles variables intervinientes (Bernier y Hafsi, 2005). Podría argumentarse que el desempeño económico está más vinculado a la competencia que a la forma de propiedad (Borins y Boothman, 1985; Aharoni, 1986; Vickers y Yarrow, 1989). En Canadá, antes de su privatización, durante mucho tiempo las empresas públicas de ferrocarriles (Canadian National Railways) o transporte aéreo (Air Canada) exhibieron resultados comparables a los de sus competidores privados o de empresas estadounidenses de los mismos sectores (Borins y Boothman, 1985). Con demasiada frecuencia, los estudios sobre la privatización se han basado en muestras cuestionables y los resultados han estado sesgados por consideraciones ideológicas (Bernier y Hafsi, 2005). “Ni la teoría ni la investigación empírica dan sustento a ningún argumento general que permita cuestionar la eficiencia de las empresas públicas” (Bognetti y Obermann, 2008: 468).

Otra de las variables a ser consideradas por investigaciones futuras está referida a posibles diferencias en el rendimiento de las empresas nacionalizadas y las empresas creadas por el Estado. Cuando los gobiernos nacionalizan, a menudo heredan empresas privadas en dificultades. Cuando se crean nuevas entidades desde cero, la gestión podría ser menos problemática.

También necesitamos un marco más preciso para analizar las relaciones entre el gobierno y las empresas estatales (Lucas, 2010). Hafsi y Koenig (1989) han explicado que la relación entre el Estado y la empresa pública sigue un patrón. Inicialmente, la relación es de cooperación. Los objetivos son compartidos por los gerentes y las personalidades en el gobierno que trabajaron en conjunto para crear la nueva empresa. Con el tiempo, la relación se torna más conflictiva. Desde el gobierno todavía se quiere utilizar a la empresa estatal como instrumento de la política pública, pero cada vez más los directivos de la empresa se preocupan por el núcleo temático de la entidad a su cargo. Si la tecnología es lo suficientemente

compleja, o si la empresa no necesita el apoyo financiero del gobierno, el grado de autonomía aumenta (Bernier, 1989). El ciclo no es determinista: la estabilidad del ciclo varía en relación al contexto exterior y al grado de dependencia de los recursos de la empresa pública. Es posible reorganizar el gobierno con el fin de mejorar la cooperación.

La gobernanza de las empresas públicas no es intrínsecamente peor que la gobernanza de las empresas privadas. La evolución de la gobernanza de las empresas estatales en Quebec ha puesto de manifiesto que muy buenas prácticas de gestión se pueden desarrollar en el marco del sector público. Los principios de la gobernanza son sólidos, pero su aplicación efectiva aun se puede mejorar. La implementación del sistema de gobernanza adecuado sólo puede ser iterativa y requiere tiempo, debido a la cantidad de variables en juego. Las reformas impulsadas por el gobierno federal de Canadá en el año 2005 y el de Quebec el año siguiente constituyen buenos ejemplos.

### **Conclusiones**

En este capítulo se ha analizado la experiencia de las empresas públicas canadienses. La teoría y la evidencia empírica han reafirmado el argumento de que los gobiernos cuentan con una gran cantidad de posibilidades para transformar la gobernanza de las empresas públicas en lugar de privatizarlas. Es necesario invertir la lógica habitual y requerir que los defensores de la privatización nos expliquen cuales son los mecanismos de gobernanza que diferencian al sector privado del sector público ¿Es la diferencia lo suficientemente importante cómo para justificar la reducción de puestos de trabajo y la transferencia de riqueza cómo la observada en el Reino Unido? (Florio, 2004).

En este capítulo también se han sugerido nuevas preguntas para futuras investigaciones sobre las empresas públicas. Estas empresas no son mecanismos obsoletos de política pública. Los gobiernos europeos han renunciado al control sobre la política monetaria y los gobiernos de América del Norte cuentan con menor capacidad para utilizar subsidios y otros instrumentos para intervenir en la economía, debido a acuerdos internacionales, pero las empresas públicas aún pueden ser muy útiles, como la reciente crisis lo ha ilustrado. Pero la nacionalización no significa mucho si la gestión de las empresas no se reestructura de acuerdo a una perspectiva de defensa del interés general (Monnier y Thiry, 1997).

Es posible distinguir dos campos de investigación sobre la gobernanza. La primera, más micro, está focalizada en la gobernanza corporativa. La perspectiva micro considera elementos tales como la gestión, el funcionamiento de la junta directiva y la forma de planificación estratégica. La perspectiva más macro o regulatoria presta más atención a las condiciones necesarias para que las empresas públicas desempeñen un papel más coherente en la política económica. Ambas perspectivas son útiles. Las empresas públicas tienen que estar coordinadas y su gobernanza corporativa debe ser mejorada. Los gobiernos mencionados hasta ahora han dedicado esfuerzos a mejorar la gestión empresarial y social, integrar

diversos actores políticos y sociales en el proceso de planificación estratégica, y reformar el rol de las juntas directivas, entre otros elementos de reforma. Pero, ¿es suficiente?

La gobernanza está compuesta por los viejos mecanismos de control, pero también por el reconocimiento de la significación de las empresas, tanto públicas como privadas, como sistemas abiertos que deben responder a diversos intereses. La gobernanza es la interfaz entre las partes interesadas y la gestión de una empresa. Por lo tanto, incluye a la alta dirección, a la junta directiva, y a la relación con el ministerio responsable de cada empresa. También incluye la planificación estratégica, la capacidad de innovar, las directrices gubernamentales, la planificación del rendimiento, la presentación de informes, la remuneración de los directivos y las relaciones laborales. Cuando la competencia es sub-óptima, los gobiernos pueden regularla de forma tan frecuente como se hace en Estados Unidos, o pueden utilizar las empresas públicas como instrumentos de política pública, como ha ocurrido con mayor frecuencia en Canadá. Las señales del mercado entonces se vuelven menos importantes y el sentido de lo público resurge.

## Referencias

- Aharoni Y. (1986). *The Evolution and Management of State-Owned Enterprises*. Cambridge MA: Ballinger.
- Andrieu C., L. Le Van, y A. Prost. (1987). *Les nationalisations de la libération. De l'utopie au compromis*. Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques.
- Bernier, L., (1988). "The economic policy of a subnational state: the case of Quebec". En I.D. Duchacek, D. Latouche, y G. Stevenson (eds.) *Perforated Sovereignities and International Relations*. Connecticut: Greenwood Press.
- Bernier, L., (1989). "La dynamique institutionnelle des entreprises publiques au Québec de 1960 a aujourd'hui". *Politiques et management public*, 7: 95-111.
- Bernier, L. y L. Simard (2007). "The governance of public enterprises: the Quebec experience". *Annals of Public and Cooperative Economics*, 78: 455-474.
- Bernier, L. y L. Farinas (2010). "Les entreprises publiques du gouvernement du Canada". En R. Bernier (ed.) *L'espace canadien: mythes et réalités, une perspective québécoise*. Quebec, Presses de l'Université du Québec.
- Bernier, L. y N. Burlone (2000). "Qu'est devenu l'intérêt public?: les conseils d'administration des sociétés d'État québécoises à l'époque des privatisations". *Gestion: revue internationale de gestion*, 24: 57-62.
- Bernier, L. y M-L. Pelletier (2008). "La gouvernance des sociétés d'état". *Canadian Journal of Administrative Law and Practice*, 21: 151-192.
- Bernier, L. y T. Hafi (2005). "De l'usage fait des données sur les privatisations: entre les statistiques et l'idéologie". En F. Lacasse y P-E. Verrier (eds.) *30 ans de réforme de l'État. Expériences françaises et étrangères: stratégies et bilans*. Paris,

Dunod.

- Borins, S. y B.E.C. Boothman (1985). "Crown Corporations and Economic Efficiency". En D.G. McFetridge (ed.) *Canadian Industrial Policy in Action*. Toronto: University of Toronto Press.
- Bognetti, G. y G. Obermann (2008). "Liberalization and privatization of public utilities: origins of the debate, current issues and challenges for the future". *Annals of Public and Cooperative Economics*, 79: 461–485.
- Bozec, R. Y G. Breton (2003). "The impact of corporatization process on the financial performance of Canadian state-owned enterprises". *International Journal of Public Sector Management*, 16; 27–47.
- Chandler, M.A. y W.M. Chandler (1979). *Public Policy and Provincial Politics*. Toronto: McGraw-Hill, Ryerson.
- Cornforth, C. y C. Edwards (1999), "Board roles in the strategic management of non-profit organizations: theory and practice". *Corporate Governance*, 7: 346–362.
- Florio, M., (2004). *The Great Divesture: Evaluating the Welfare Impact of the British Privatizations 1979–1997*. Cambridge MA: MIT Press.
- Gélinas, A., (1978). *Public Enterprise and the Public Interest*. Toronto: IPAC.
- Gracey, D. (1978). "Public enterprise in Canada". En A. Gélinas (ed.) *Public Enterprise and the Public Interest*. Toronto: IPAC.
- Haddow, R. (2008) "Federalism and economic adjustment: skills and economic development in the face of globalization". En H. Bakvis y G. Skogstad (eds.) *Canadian Federalism: Performance, Effectiveness and Legitimacy*. Toronto: Oxford University Press.
- Hafsi T. y G. Koenig G. (1989). "The state-SOE relationship: some patterns". En T. Hafsi T. (ed.) *Strategic Issues in State-Controlled Enterprises*. Greenwich: JAI Press.
- Katzenstein, P.J. (1978). *Between Power and Plenty: Foreign Economic Policies of Advanced Industrial States*. Madison, WI: The University of Wisconsin Press.
- J-J. Laffont y J. Tirole (1993) *A Theory of Incentives in Procurement and Regulation*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Lanoue, R. y T. Hafsi (2010). *Société d'Etat ? Pourquoi pas ? : Concilier politique et performance - Les secrets de la réussite d'Hydro-Québec*. Québec: Presses de l'Université du Québec.
- Laux, J.K. y M. Molot (1988). *State Capitalism: Public Enterprise in Canada*. Ithaca: Cornell University Press.
- Lynn, L.E., C. Heindrich, y C.J. Hill (2000). "Studying governance and public management". *Journal of Public Administration, Research and Theory*, 10: 233–261.
- McRoberts, K., (1993). *Quebec: Social Change and Political Crisis*. Toronto: McClelland & Stewart.
- Meggison, W.L. y J.M. Netter (2001) "From state to market: a survey of empirical studies on privatization". *Journal of Economic Literature*, 39, 321–389.
- Middleton, R. (1996). *Government versus the Market*. Cheltenham: Edward Elgar.

- Millward, R. (2011). "Public enterprise in the modern western world: an historical analysis". *Annals of Public and Cooperative Economics*, 82(4): 375-398.
- Molz, R. y T. Hafsi (1997). "Evaluation and assessment of privatization outcomes: a conceptual model and empirical evidence". *Environment and Planning C: Government and Policy*, 15, 481-495.
- Monnier, L. y B. Thiry (eds.) (1997). *Mutations structurelles et intérêt général*. Bruselas: De Boeck.
- Niosi, J. y P. Faucher (1987). "Les marchés publics comme instrument de développement industriel : le cas d'Hydro-Québec". *Recherches sociographiques*, 28: 9-28.
- OECD (2005). *Corporate Governance of State-Owned Enterprises: a Survey of OECD Countries*. Paris: Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD).
- Parenteau, R. (1980). *Les sociétés d'état: autonomie ou intégration*. Montreal: Ecole des Hautes Etudes Commerciales.
- Ravasi, D. y A. Zattoni (2006). "Exploring the political side of board involvement in strategy: a study of mixed-ownership institutions". *Journal of Management Studies*, 43: 1671-1702.
- Roberts, A., (2002). "A fragile state: federal public administration in the twentieth century". En C. Dunn (ed.) *The Handbook of Canadian Public Administration*. Don Mills: Oxford University Press.
- Shirley, M. y J. Nellis (1992). *Réforme des entreprises publiques : les leçons de l'expérience*. Washington: Banque Mondiale.
- Skocpol, T. y K. Finegold (1982). "State capacity and economic intervention in the early New Deal". *Political Science Quarterly*, 97: 255-278.
- Stanbury, W.T. (1994). "Privatization by federal and provincial governments in Canada; an empirical study". En R. Bernier y J.I. Gow (eds.) *A Down-Sized State?*, Quebec: Presses de l'Université du Québec.
- Stevens, D.F. (1993). *Corporate Autonomy and Institutional Control: the Crown Corporation as a problem in organization design*. Montreal: McGill-Queen's University Press.
- Vickers, J. y G. Yarrow (1989). "Privatization in Britain". En P.W. MacAvoy (ed.) *Privatization and State-Owned Enterprises*. Boston: Kluwer.
- Vining, A.R. y R. Botterell (1983). "An overview of the origins, growth, size and functions of provincial crown corporations". En J.R.S. Pritchard (ed.) *Crown Corporations in Canada*. Toronto: Butterworths.
- Went, P. (2009). "Lessons from the Swedish Bank Crisis". Jersey City, NJ: Garp Research Center.
- Young, R.A., A. Blais, y P. Faucher (1984). "The concept of province-building: a critique". *Canadian Journal of Political Science*, 17: 783-818.
- Zif, J. (1983). "Explanatory concepts of managerial strategic behavior in state-owned enterprises". *Journal of International Business Studies*, 14: 35-46.