



Universidad de Navarra

SP-SP

Occasional Paper

OP nº 07/12

Febrero, 2007

EL BUEN GOBIERNO DE LAS EMPRESAS PÚBLICAS

Xavier Vives

La finalidad de los IESE Occasional Papers es presentar temas de interés general a un amplio público.

IESE Business School – Universidad de Navarra

Avda. Pearson, 21 – 08034 Barcelona, España. Tel.: (+34) 93 253 42 00 Fax: (+34) 93 253 43 43

Camino del Cerro del Águila, 3 (Ctra. de Castilla, km 5,180) – 28023 Madrid, España. Tel.: (+34) 91 357 08 09 Fax: (+34) 91 357 29 13

Copyright © 2007 IESE Business School.

El Centro Sector Público-Sector Privado es un centro de investigación adscrito al IESE. Su misión es impulsar investigación académica que analice la relación entre el sector económico privado y las administraciones públicas prioritariamente en los siguientes campos: regulación y competencia, innovación, economía regional y política industrial, y economía de la salud.

Los resultados de la investigación se difunden a través de publicaciones, foros y coloquios. Con todo ello, se desea abrir una puerta a la cooperación y al intercambio de ideas e iniciativas.

Son patronos del Centro SP-SP las siguientes entidades:

- Accenture
- Ajuntament de Barcelona
- Cámara Oficial de Comercio, Industria y Navegación de Barcelona
- BBVA
- Diputación de Barcelona
- Garrigues, Abogados y Asesores Tributarios
- Generalitat de Catalunya
- Sanofi Aventis
- Telefónica
- T-Systems
- VidaCaixa

El contenido de esta publicación refleja conclusiones y hallazgos propios de los autores y no refleja necesariamente las opiniones de los patronos del Centro.

EL BUEN GOBIERNO DE LAS EMPRESAS PÚBLICAS

Xavier Vives*

Resumen

Pese al reciente proceso de privatización en la mayoría de países del mundo, las empresas públicas siguen teniendo un peso importante en la economía. España no es ninguna excepción, concentrando este tipo de empresas en determinados sectores de provisión de servicios públicos o estratégicos. Dentro del creciente interés por el gobierno corporativo de las empresas, en el caso de las de propiedad pública las prácticas de buen gobierno cobran un interés mayor al ser empresas bajo responsabilidad del Estado. Este debe ejercer sus funciones como propietario sin interponer interferencias políticas que vayan en contra de los principios de competencia, así como compatibilizar múltiples objetivos o lidiar con problemas de agencia dobles. Debido a las características diferenciadas de las empresas privadas, en los últimos años se ha visto la necesidad de elaborar unas directrices de buen gobierno a semejanza de las de gobierno corporativo para las empresas privadas, que se adaptasen a los problemas concretos de las empresas públicas. En este artículo se repasan estos principales problemas a la vez que se proponen posibles estrategias de mejora basadas en las directrices reconocidas internacionalmente elaboradas por la OCDE. Además, también se incluyen algunas consideraciones sobre la privatización de las empresas públicas españolas en relación a la competencia y a la regulación.

* Profesor, Economía, Cátedra Abertis de Regulación, Competencia y Políticas Públicas, IESE

Palabras clave: empresa pública, buen gobierno, privatización, transparencia.

EL BUEN GOBIERNO DE LAS EMPRESAS PÚBLICAS*

Introducción

En diversos países desarrollados y en desarrollo, la empresa pública todavía representa una parte relevante de la economía, en particular en empresas de servicios públicos o infraestructura. La importancia para la economía de un funcionamiento eficiente de estos servicios no puede ser minusvalorada, y por tanto el papel de la empresa pública sigue siendo importante a pesar del proceso privatizador. En España, después de sucesivas privatizaciones, la presencia relevante del sector público empresarial estatal se reduce a la construcción naval, minería y participaciones en aeroespacial (EADS), energía (Red Eléctrica, residual en Endesa) y algunas otras (como Iberia). Hay que añadir además importantes empresas ligadas al Ministerio de Economía y Hacienda o Fomento en sectores como comunicación (RTVE, Agencia Efe, Correos) y transporte (Renfe, Aena, puertos). La “acción de oro” pública que estaba vigente en algunas empresas privatizadas (como Endesa o Telefónica) está en fase de desaparición. Aparte queda el sector público ligado a las Comunidades Autónomas y Ayuntamientos. Aun así, en el contexto europeo las empresas bajo control público son importantes, como es el caso de Airbus, o representan una parte sustancial de la capitalización en el mercado, como en Suecia, o de importancia estratégica, como en Francia.

En este breve artículo repasamos los problemas de gobierno en la empresa pública y la estrategia de mejora de gobierno en las empresas públicas que subsisten basada fundamentalmente en las recomendaciones de la OCDE. El artículo concluye con algunas consideraciones sobre la competencia y la regulación.

* Agradezco la colaboración de Mireia Raluy en la elaboración de este artículo, que se ha desarrollado en el marco del programa de investigación de la Cátedra Abertis de Regulación, Competencia y Políticas Públicas y del Centro Sector Público-Sector Privado del IESE. Este artículo ha sido propuesto para su publicación en el Libro Marrón 2007: “La Administración que España necesita”, Ediciones Círculo de Empresarios, Madrid, 2007.

Los problemas de gobierno en la empresa pública

Las empresas públicas nacen, en principio, para solventar fallos de mercado en la provisión de bienes públicos, efectos externos o estructuras de monopolio natural. A ello se añaden razones de política industrial o desarrollo regional. Sin embargo, el proceso de liberalización de mercados, el estudio de la economía política de la empresa pública, y los problemas asociados a su gestión, han puesto en cuestión su idoneidad para cumplir los objetivos propuestos. Así, por ejemplo, la existencia de un monopolio natural en la fase de transporte (red de alta tensión) en el sector eléctrico no significa que una empresa pública deba controlarlo necesariamente, y menos aún que esté integrada verticalmente en otras fases competitivas como son la generación y la comercialización. La alternativa es que una empresa privada preste el servicio de transporte y que la regulación controle que no se abuse del monopolio natural.

Existe evidencia que la empresa pública ha sufrido de exceso de empleo, ha producido bienes para los que no había demanda (y no ha producido bienes para los que había demanda, como en la antigua Unión Soviética), ha distorsionado la localización de las actividades productivas por razones de conveniencia política y ha sucumbido al favoritismo político. Cabe recordar casos como el escándalo de Crédit Lyonnais en Francia o, incluso, la más reciente crisis en Airbus. El caso de Crédit Lyonnais ejemplifica cómo la interferencia política y las redes de influencia que intentan apropiarse rentas llevaron al desastre a este campeón nacional en un contexto de poca disciplina de mercado que indujo además una mala gestión del riesgo. Los problemas que tiene Airbus para cumplir sus propios objetivos, y su rezago actual en relación a Boeing, derivan de una división del trabajo entre países que no obedece a planteamientos técnicos o económicos, sino políticos. Por ejemplo, las proporciones de empleo entre los países relevantes (Francia, Alemania, Reino Unido y España) están aproximadamente alineadas –con una sobreponderación de los países centrales Francia y Alemania– con las proporciones de capital de cada país. El resultado, por ejemplo, es que a veces hay piezas que no encajan.

Los problemas de gobierno de las empresas públicas son múltiples y relativamente mayores que en las empresas privadas. En primer lugar, estas empresas tienen en general objetivos múltiples (incluyendo aspectos no comerciales) que contrastan con el objetivo central de maximización de valor para la empresa privada. Estos objetivos múltiples pueden llegar a ser contradictorios cuando distintas partes interesadas entran en conflicto y, en cualquier caso, generan dificultades para la evaluación de resultados de la empresa.

En segundo lugar, las empresas públicas llevan asociado un problema de agencia doble. A los conflictos usuales derivados del comportamiento interesado de los gestores en relación a los propietarios, se añade el comportamiento interesado de los políticos o burócratas en relación a la ciudadanía, normalmente representada por el Parlamento. Esto puede derivar tanto en un excesivo intervencionismo político como en pasividad excesiva por parte del Estado. Por ejemplo, el consejo de administración puede estar dominado por consejeros nombrados mediante un proceso político y que no se dedican suficientemente a su tarea en el consejo. El consejo de administración puede tener también falta de autoridad y, en particular, no tener capacidad de control sobre el presidente/consejero delegado de la empresa. La responsabilidad del gestor también se puede diluir en una cadena compleja que va del consejo de administración a entidades supervisoras y ministerios. Al mismo tiempo, la empresa pública está sujeta a una menor disciplina del mercado e incentivos. En efecto, la empresa pública está protegida en general del riesgo de quiebra y puede acomodarse en una restricción presupuestaria blanda. Asimismo, no está sujeta al mercado de control corporativo, al no estar amenazada por tomas de control en caso de comportamiento ineficiente. Normalmente, además

no está sujeta al escrutinio del mercado de capitales, y los mecanismos para proporcionar incentivos a los gestores son blandos y pueden derivar hacia la realización de una carrera política.

Dicho esto, hay que manifestar también que en los casos en que la empresa pública compita en el mercado del producto o servicio con otras empresas deberá mantener unos niveles de eficiencia aceptables, puesto que de lo contrario entraría en pérdidas sistemáticas que la podrían hacer políticamente inviable a medio plazo. La fuerza de la competencia en el mercado para disciplinar a todas las empresas que compiten en él es muy grande y existe evidencia empírica que lo corrobora. Asimismo, un grado elevado de competencia reduce las rentas apropiables y, por tanto, reduce también los incentivos de políticos, gestores y trabajadores a plantear costosas luchas por estas rentas. Finalmente, la empresa pública tiene en general un nivel de transparencia bajo en relación a las empresas cotizadas.

A estos problemas de gobierno hay que añadir los conflictos de interés que se suscitan por el papel del Estado como propietario de la empresa pública a la vez que regulador y comprador o suministrador de bienes y servicios de la empresa. En efecto, estar a los dos lados a la vez en la relación regulador-regulado o en las transacciones proporciona oportunidades para la existencia de discriminación entre empresas o tratos de favor.

Los problemas que se derivan de las empresas públicas han marcado una tendencia a su reducción o eliminación tanto en las economías desarrolladas como en las emergentes, con algunas excepciones, en particular en el sector energético. Esta tendencia se explica también porque los fallos de mercado a los que las empresas públicas quieren responder muchas veces se solventan mejor por la empresa privada complementada por una intervención pública adecuada. Por ejemplo, si se quiere proporcionar una cobertura universal de servicios como telefonía o acceso a Internet, la mejor forma de provisión es hacer una subasta entre los operadores para ver quién da la mejor relación calidad-precio en lugar de pensar en la provisión pública del servicio.

Estrategias de mejora del gobierno de la empresa pública y recomendaciones

En esta sección tomamos como dada la presencia de la empresa pública o de una participación pública significativa en la empresa, y la cuestión planteada es cómo mejorar su gobierno. La idea general es seguir principios de buen gobierno similares y consistentes con los principios establecidos en los códigos de buen gobierno para las empresas privadas, pero adaptados a las especificidades de la empresa pública y del sector público en general. Tres retos principales a los que se enfrenta el gobierno de la empresa pública son: cómo definir de manera precisa la función de propietario dentro de la administración, cómo mejorar la transparencia, tanto de los objetivos como de los resultados de la empresa, y cómo fortalecer y dar capacidad de decisión a los gestores y consejos de administración. Al mismo tiempo, la mejora del gobierno corporativo también dependerá de la supervisión que ejerza el mercado en la empresa, tanto el mercado de capitales si la empresa pública emite deuda o acciones en manos del público, como el mercado del producto. Una idea fundamental es que si los gestores tienen incentivos apropiados, entonces el coste de dar subsidios a la empresa crece, puesto que los mismos gestores se verán perjudicados por el subsidio y esto endurece la restricción presupuestaria real de la empresa.

Cinco elementos clave para mejorar el gobierno de la empresa pública son:

- Establecer objetivos claros (con medidas cuantitativas de resultados, incluyendo el coste de los objetivos no comerciales).
- Introducir incentivos basados en la disciplina de mercado (por ejemplo, con remuneración basada en resultados).
- Aislar de la influencia política al consejo de administración y los gestores.
- Ofrecer información suficiente (transparencia) tanto por parte de la empresa como del Gobierno.
- Establecer un grado de competencia suficiente en el mercado del producto. La estructura de mercado importa.

La OCDE publicó en 2005 unas directrices sobre gobierno corporativo de la empresa pública¹. Este conjunto de directrices y buenas prácticas son un complemento a los principios sobre gobierno corporativo de la OCDE publicados en 2004 para las empresas del sector privado². Este documento agrupa las prácticas de buen gobierno bajo seis áreas generales estrechamente relacionadas. En cada una de ellas se especifica una directriz general seguida de subdirectrices, descripciones de las tendencias principales en los Estados miembros, métodos alternativos de implementación de las directrices especificadas y ejemplos prácticos. Estas directrices de buen gobierno para las empresas públicas constituyen un punto de referencia adecuado y se pueden resumir en los siguientes puntos.

Primero, se reconoce la importancia de establecer un marco legal y regulador claro para la actuación de las empresas públicas en todos sus aspectos, adaptándose en la mayor medida posible a las directrices corporativas de las empresas privadas, para evitar distorsiones en el mercado y favorecer la competencia en igualdad de condiciones con el sector privado. Para desarrollar este marco, una de las principales condiciones es que haya una separación clara entre los diferentes papeles que el Estado ejerce en los mercados en que participa como propietario. Su función de propietario de la empresa pública debe estar claramente separada de la función de regulador del mercado en el que opera o de fijación de los objetivos de política industrial, así como de otras entidades dentro de la Administración que puedan ser clientes o proveedores de la empresa, para evitar potenciales conflictos de interés. En relación a la financiación, se recomienda que las empresas públicas tengan acceso a ella de manera competitiva y se eviten situaciones en que el Estado asuma la responsabilidad de la deuda. Además, todas aquellas acciones adicionales que una empresa pública –por razones sociales o de políticas públicas– deba ejercer, deben estar también reguladas, para que todos los grupos interesados puedan saber qué pueden esperar de ellas y cuáles son sus límites de actuación.

En segundo lugar, el Estado, como accionista mayoritario, debe actuar en sus funciones de propietario de manera activa y clara en términos de definición de políticas y cuestiones estratégicas. Se debe evitar tanto que el Estado adopte una posición pasiva en el control de las empresas públicas como que se involucre en la gestión diaria de la empresa. La mejor forma de control es mediante una entidad centralizada en la que los objetivos del Estado como

¹ OCDE, “Guidelines on Corporate Governance of State-owned Enterprises”, 2005.

² OCDE, “Principles of Corporate Governance”, 2004.

propietario, así como la política general y su implementación, estén definidas de manera clara y transparente. Esta entidad debería responder ante el Parlamento.

En tercer lugar, en las empresas públicas que tengan otros accionistas se debe asegurar un trato equitativo de todos los accionistas y el acceso común a la información corporativa, con medidas para reforzar la participación de los accionistas minoritarios y asegurar que sus derechos e intereses sean respetados. Además, la empresa pública debe reconocer explícitamente sus compromisos en relación a todas las partes interesadas (*stakeholders*), así como la posible influencia de éstos en los procesos de decisión de la empresa.

En cuarto lugar, las directrices requieren a las empresas públicas ser tan transparentes como cualquier empresa privada que cotice en bolsa. Para obtener altos grados de transparencia en las empresas públicas se requiere la divulgación de información a través de informes que incluyan todos los distintos aspectos de la empresa, en particular sobre aquellos que puedan representar un conflicto de interés potencial. Y para garantizar la calidad de la información proporcionada y como comprobación del cumplimiento de las directrices de buen gobierno, estos informes deben complementarse con la realización de auditorías tanto internas como externas. La agencia o agencias que coordinan la propiedad pública de empresas deben informar de manera agregada con un informe anual.

Finalmente, otro de los puntos fundamentales consiste en mejorar la calidad de los consejos de administración de las empresas públicas, dotándolos del poder necesario para controlar la gestión de la empresa de manera independiente a la política del Gobierno. Para ello se debe desarrollar una estructura y nominación de los miembros de los consejos de manera que se preserve su objetividad, profesionalidad e independencia. Se recomienda que el proceso de nombramiento para el consejo de administración esté estructurado, basado en las capacidades profesionales de los candidatos, y que sea transparente. La elección de los miembros debe primar su competencia profesional, y deben instaurarse mecanismos para evaluar y mantener la efectividad en la actuación de los consejos. Se deberían establecer bases de datos de candidatos cualificados desarrolladas mediante un proceso competitivo abierto y se podría establecer una comisión pública que hiciera recomendaciones (también públicas) sobre posibles candidatos a los consejos de administración. La remuneración de los consejeros debe tener mecanismos de alineación con el interés a largo plazo de la empresa y ser suficiente para atraer a profesionales cualificados. En cuanto a la composición de los consejos de administración, se recomienda que estén formados por un número reducido de miembros, para asegurar la discusión real de las estrategias empresariales. Para asegurar la objetividad de sus miembros se recomienda que haya suficientes de ellos que no formen parte de la dirección de la empresa, que haya miembros del sector privado y que provengan de diferentes campos que estén relacionados con los objetivos de la empresa. Asimismo, el presidente del consejo debería ser una persona distinta del director general de la empresa pública, preservando la independencia en el desarrollo de su papel como controlador de la gestión.

En general, España ha seguido parte de las buenas prácticas en relación a las empresas públicas como, por ejemplo, centralizar la función de Estado como propietario en una agencia como la SEPI bajo la supervisión del Ministerio de Economía y Hacienda, asegurar la representación de accionistas minoritarios en los consejos de administración de las empresas públicas o eliminar progresivamente la acción de oro (con algún impulso por parte de denuncias europeas). En España, los trabajadores deben estar representados en los consejos de administración de las empresas públicas. La racionalidad de este requisito se ha puesto en cuestión y ciertamente puede constituir un obstáculo a su privatización. Según la OCDE, España está muy rezagada en

términos de incorporar miembros independientes a los consejos de las empresas públicas y de evaluar de manera formal la actuación de los consejos.

Conclusión

La posición de España es avanzada en términos de privatización, aunque en ocasiones se ha privatizado creando o manteniendo una estructura de mercado poco proclive a la competencia. Este es el caso de la consolidación de Endesa con Fecsa y Sevillana antes de la privatización de Endesa, en donde primó el criterio de hacer caja sobre el de configurar una estructura de mercado proclive a la competencia. Naturalmente, privatizar una empresa con poder de mercado proporciona más ingresos, dado que el mercado valora su mayor capacidad de obtener beneficios. El problema es que para las empresas privadas, tanto como para las públicas, la competencia es fuente de eficiencia y, por tanto, garantizar un grado de competencia elevado es crucial para la competitividad de las empresas. De hecho, la internacionalización de la banca española no se puede explicar sin el aumento de competencia que supuso la temprana liberalización del mercado financiero en España.

España ha recorrido un largo camino privatizando empresas en búsqueda de la eficiencia económica. El sector público empresarial estatal permanece en sectores en declive o retroceso, como la minería o el naval; en comunicación, como RTVE, y en transporte, como Renfe o Aena. Cabe preguntarse por el papel del Estado en estos sectores. En efecto, en los sectores en declive, las empresas que no son viables se deberían reestructurar, para que no absorban recursos que deberían estar disponibles para los sectores en expansión, y ello con todas las ayudas sociales necesarias para suavizar los costes de ajuste. En transporte, la calidad de servicio que ofrece Renfe es más que cuestionable, y el sistema de gestión centralizado de los aeropuertos por Aena es obsoleto en el contexto europeo. Es difícil de justificar, por ejemplo, que una empresa como Ferrovial pueda gestionar los aeropuertos de Londres pero no lo pueda hacer con un aeropuerto en España. Introducir competencia en ambos segmentos a través de empresas privadas redundaría en un beneficio sustancial para los usuarios. La introducción de competencia en el transporte de mercancías, por ejemplo, es bienvenida, pero la rivalidad con la subvencionada Renfe no estará exenta de problemas. RTVE ha sido un pozo sin fondo para los recursos públicos y se debería hacer una reflexión en profundidad sobre la necesidad de mantener una televisión pública sin una misión bien definida. En definitiva, se ha avanzado mucho, pero todavía queda por hacer.

Ahora bien, la privatización no es una panacea, puesto que para que dé los frutos deseados es necesario que haya suficiente competencia en el mercado y que, en los sectores sujetos a regulación, existan reguladores independientes y con atribuciones suficientes. Para que exista competencia, entre otros elementos, debe existir una estructura de mercado adecuada. La presencia del regulador independiente es crucial, puesto que la privatización de una empresa pública no necesariamente la sustrae de la influencia del poder político si ésta actúa en un sector regulado que depende en buena medida de las decisiones del Gobierno. Si las decisiones sobre tarifas y remuneración de inversiones, por ejemplo, están en manos del Gobierno, la empresa, aunque sea privada, tendrá tendencia a seguir las preferencias del Gobierno (poder político), y esto se trasladará incluso a la composición de los consejos de administración. Naturalmente, esto nos lleva a los procedimientos para garantizar que los reguladores sean independientes. El sistema actual de selección de consejeros de reguladores, que en la práctica responde a cuotas de los partidos políticos, no parece compatible con una estructura de regulación moderna y adaptada a los mercados internacionales abiertos y competitivos. El proceso de selección de consejeros para

los organismos reguladores debería abrirse a concursos transparentes internacionales que se basasen fundamentalmente en el mérito, capacidad y profesionalidad de los candidatos. En este sentido, se debería estudiar el ejemplo de Reino Unido.

En resumen, queda todavía camino por recorrer en la mejora de la eficiencia de algunas empresas públicas, clave para el bienestar social, y en asegurar tanto mercados plenamente competitivos en los sectores de servicios como una estructura reguladora moderna que garantice que las privatizaciones den los frutos deseados.