



Seguridad y Productividad en la Sociedad de la Información

Cuaderno Red de Cátedras Telefónica



Cátedra Telefónica
Seguridad y productividad en
la sociedad de la Información
Universidad Zaragoza

Análisis de eficiencia y calidad de las empresas privatizadas en Europa.

Cátedra Telefónica de la Universidad de Zaragoza

Resumen de la tesis doctoral premiada por la “Cátedra Telefónica” de la Universidad de Zaragoza, en su VI convocatoria (curso 2009-2010)

Patricia Bachiller Baroja
Junio 2010

Biografía



Patricia Bachiller Baroja

Nacida en 1981 es licenciada en Administración y Dirección de Empresas por la Universidad de Zaragoza (2003), Master en Gestión Bancaria y Mercados Financieros por el Colegio de Economistas de Aragón (2004) y doctora en Contabilidad y Finanzas por la Universidad de Zaragoza (2009). Su tesis doctoral, dirigida por la profesora Lourdes Torres Pradas, ha sido premio por la Cátedra Telefónica y la editorial Emerald.

Durante los últimos años ha realizado estancias de investigación en Reino Unido, Finlandia e Italia. Actualmente es profesora de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad de Zaragoza donde realiza tareas investigadoras e imparte docencia en el campo de las finanzas.

Índice

1. El proceso de privatizaciones en Europa
2. La privatización y la liberalización del sector de las telecomunicaciones
3. Evolución de la eficiencia de las empresas privatizadas en telecomunicaciones
4. Análisis de la calidad de servicio de las telecomunicaciones en Europa
5. Principales conclusiones

1. El proceso de privatizaciones en Europa

La privatización de empresas públicas (EP) ha sido un fenómeno mundial y un elemento clave de la corriente denominada Nueva Gestión Pública –NGP–. La venta de empresas públicas a agentes económicos privados, ha sido uno de los aspectos más visibles de las reformas de los últimos años en el sector público. La exigencia de neutralidad en la intervención pública por parte de la Unión Europea, la aceleración de los cambios tecnológicos, la globalización de los mercados y los cambios en los procesos organizativos y productivos, han hecho que se revisen las funciones de las empresas públicas y que disminuya la intervención del Gobierno en la economía. La privatización no sólo ha disminuido el rol del Estado en la producción de bienes y servicios, sino que también ha incrementado el tamaño y la eficiencia de los mercados de capitales impulsando el número de ciudadanos que poseen acciones de empresas.

En los procesos de privatizaciones, la mayoría de los Estados defienden que las empresas privadas están mejor gestionadas y son más eficientes que las públicas, y la teoría económica reconoce que la propiedad privada hace que la empresa sea más rentable y opere con mayor eficiencia, especialmente en industrias competitivas. Sin embargo, no existe un consenso teórico sobre la capacidad de la propiedad privada para cumplir con objetivos sociales, tales como la provisión de bienes y servicios a un precio razonable para todos los ciudadanos. Todavía sigue existiendo controversia respecto a si las empresas públicas deben perseguir objetivos sociales o, simplemente, maximizar beneficios. Tampoco los teóricos están de acuerdo sobre si es preferible un monopolio natural propiedad del Estado, o que pertenezca a inversores privados y esté sujeto a regulación.

Actualmente, nos encontramos ante una nueva situación económica, en la que la etapa de bonanza económica ha finalizado dejando paso a un contexto económico caracterizado por la crisis. Hasta ahora se ha defendido que la competencia puede incrementar la eficiencia de los mercados, pero a la vista de los cambios que se están produciendo en la mayoría de los sectores, podemos afirmar que es necesario que la liberalización de los mercados vaya acompañada de una regulación adecuada que proteja los intereses de los consumidores, sin descuidar la productividad de las industrias.

Esta tesis analiza la eficiencia y la calidad de las empresas estatales europeas que prestan un servicio público, lo cual tiene un especial interés ya que las *utilities* son un componente clave del buen funcionamiento de la economía y del bienestar de los consumidores, porque su gestión es crucial para asegurar la productividad a nivel global de la economía y su competitividad. A su vez, estas empresas

están prestando un servicio público que debe cumplir unos patrones de calidad, por ello, analizar las implicaciones que tiene el proceso privatizador y los resultados del mismo, tanto desde el punto de vista de la eficiencia como de la calidad del servicio que ofrecen las empresas privatizadas, es un tema de especial relevancia en un momento en que se puede realizar una visión serena tras la venta de las principales empresas nacionales. El objetivo de esta tesis doctoral se centra en el análisis crítico de los efectos de la privatización de las empresas públicas y de la situación empresarial en los sectores, en su mayoría estratégicos, afectados por el cambio de titularidad, en países de Europa.

2. La privatización y la liberalización del sector de las telecomunicaciones

El sector de las telecomunicaciones ha jugado un papel importante en el desarrollo de la economía y la difusión tecnológica en las últimas décadas. Este sector es el eje central de la sociedad de la información

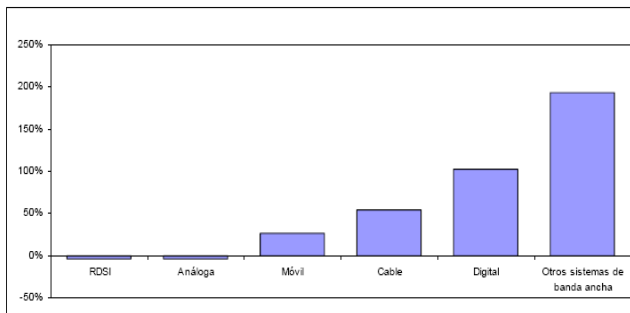


Figura 1: variación en los sistemas de acceso de telecomunicaciones, 2003-2005 (OCDE, 2007).

porque su infraestructura y la introducción de nuevos servicios telemáticos, basados en las redes de alta velocidad, son un factor indispensable en el avance de la economía de la información y de la sociedad. La figura 1 muestra el crecimiento en los diversos sistemas de acceso de telecomunicaciones, según la tecnología, entre 2003 y 2005 en los países de la OCDE.

Podemos afirmar, que de todos los sectores privatizados, el de las telecomunicaciones ha dominado el

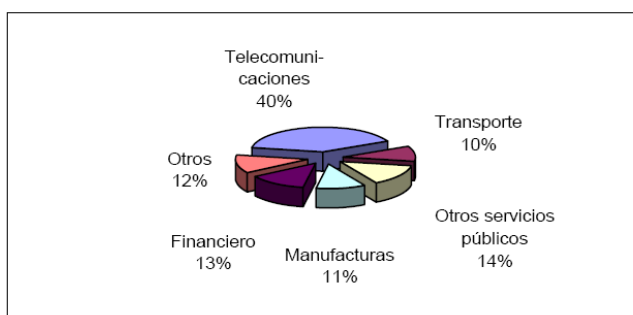


Figura 2: Privatización por sector desde 1980 a 2001 (OCDE, 2003)

proceso privatizador por la importancia de este sector en el desarrollo de la sociedad de la información, por la relevancia del tamaño de sus activos y porque esta industria es la insignia de los servicios públicos (Figura 2). Además, estamos ante un sector vital económica y políticamente, en el que el desarrollo tecnológico y la interacción con su liberalización en la Unión Europea mediante directivas, ha hecho

de la privatización un paso obvio. La transferencia de la propiedad de las empresas de

telecomunicaciones puede reducir los incentivos de los gestores a manipular la compañía para conseguir sus propios beneficios en lugar de minimizar el coste o maximizar los beneficios. Por ello, la privatización de las empresas de este sector parece haberse diseñado para promover y dispersar la propiedad, así como para dar a los nuevos gestores un mayor nivel de discrecionalidad en la dirección de la empresa.

3. Evolución de la eficiencia de las empresas privatizadas en telecomunicaciones

Este estudio se centra en la eficiencia de once empresas que son, además, el principal operador de telecomunicaciones en su país, cuyo accionista mayoritario fue el Estado y que tradicionalmente han operado en una situación de monopolio. Estas compañías han tenido que reconsiderar sus políticas de gestión para incrementar su eficiencia ante un entorno cada vez más competitivo. Por ello, el objetivo de este trabajo es analizar la evolución de la eficiencia de estas empresas de manera comparada para determinar cuales son más eficientes, las causas que pueden llevar a ello y comprobar si la privatización y la liberalización del sector han supuesto un aumento de la eficiencia.

Otro factor determinante de esta industria ha sido el cambio tecnológico, ya que con él surgen oportunidades de negocio en otros segmentos y la empresa que ha mantenido una posición de monopolio debe esforzarse por cumplir con las nuevas demandas de los usuarios, perdiendo la exclusividad sobre la infraestructura de red del sector. A pesar de este desarrollo tecnológico, nuestros resultados no muestran que el rendimiento comparado de los operadores se haya incrementado de forma significativa durante los años analizados. Por tanto, deben tenerse en cuenta otros factores, como la privatización, la regulación del Estado y los cambios organizacionales que llevan a cabo las compañías y que influyen en el desempeño de las empresas analizadas.

Podemos afirmar que la privatización por sí misma no guía a una mejora en la eficiencia de la empresa - como se ha mantenido en los últimos años-, sino que es necesario que la compañía se adapte a las nuevas fuerzas de mercado, acometa los cambios organizacionales y de gestión necesarios, y realice alianzas estratégicas que refuercen su posición en los mercados.

Del estudio también podemos concluir que no todas las empresas han sabido adaptarse al nuevo entorno competitivo de la misma forma. Las compañías que no se han manifestado eficientes, en general, a lo largo del periodo analizado han operado tradicionalmente en un mercado proteccionista que les ha permitido mantener la situación de monopolio, aunque recientemente éste se haya liberalizado y hayan entrado nuevos competidores. No obstante, los nuevos entrantes se han visto en una situación de

desventaja a consecuencia de las barreras a la entrada de este sector (dominio de la empresa ya establecida, altos costes, dificultad de acceso a la infraestructura tipo red...), por lo que en algunos países no ha existido una competencia real que haga que las empresas dominantes tengan que ser más eficientes para no perder cuota de mercado.

De los resultados de este trabajo, podemos extraer que para mejorar el rendimiento de estas empresas es preciso realizar una apertura de mercado que implique realmente una mayor competencia. Los Gobiernos tienen que buscar un equilibrio entre una mayor libertad para la empresa privatizada, reduciendo el control e intervención estatal, y el establecimiento de políticas públicas que permitan el acceso igualitario a los ciudadanos al sector de las telecomunicaciones.

Estas conclusiones son coherentes con las de otros estudios que afirman que el cambio de titularidad tras la privatización no genera un incremento automático de la eficiencia, sino que la competencia y la desregulación son más importantes que los cambios en la propiedad de la empresa.

4. Análisis de la calidad de servicio de las telecomunicaciones en Europa

En este trabajo examinamos la calidad del sector de las telecomunicaciones en Europa. Los fuertes incentivos hacia la eficiencia de las empresas privatizadas pueden guiar a efectos negativos en la calidad como consecuencia de la reducción de costes. Para mitigar este problema, es necesario introducir competencia en el sector y que los Gobiernos regulen no sólo aspectos relacionados con la fijación de precios, sino también dicha calidad. En este capítulo, evaluamos, por un lado, variables relevantes del principal operador del sector en cada país y, por otra parte, características de la industria. Es decir, comprobamos si la privatización, la eficiencia y el factor trabajo de la empresa que ha mantenido la posición de monopolio del sector son determinantes de la calidad del servicio; y si la competencia, la tecnología y la inversión en infraestructura de la industria influyen en la misma.

Los cambios en el sector han ido unidos a un nuevo entorno regulador que vela por los intereses de los usuarios del servicio. Así, la legislación de la Unión Europea en materia de telecomunicaciones establece que el rol del Estado debe centrarse, entre otros, en la protección de los consumidores, que son cada vez más exigentes y demandan una prestación eficiente y de calidad de los servicios públicos. Estos cambios en el mercado han provocado que las empresas de servicios públicos muestren un nuevo enfoque hacia sus clientes involucrándolos en el proceso de prestación de servicios y controlando el nivel de calidad ofertado.

La transición de una compañía pública y monopolista a una de capital privado y que opera en un mercado liberalizado, implica modificar la gestión de la empresa para garantizar un nivel mínimo de satisfacción de

los usuarios. Nuestros resultados muestran sin embargo que la privatización no ha dado lugar a una modificación de la calidad de los servicios.

La corporatización a la que han estado sometidas estas empresas en los últimos años, ha provocado una reestructuración de las mismas con cambios en sus sistemas de gobierno, para imitar la gestión de las empresas privadas y tratar de ser más eficientes. Según nuestro estudio, la eficiencia del operador dominante está directamente relacionada con la calidad, lo que demuestra que los gestores de estas empresas no sólo buscan una mayor productividad, rentabilidad y competitividad, sino también prestar un servicio público con un nivel de calidad aceptable. Teniendo en cuenta que la privatización *per se* no implica una modificación en la calidad, podemos afirmar que las compañías públicas han realizado reestructuraciones internas, con independencia de su cambio de titularidad, que hacen que la orientación al cliente sea un objetivo más de su plan estratégico.

El desarrollo de servicios y productos novedosos no parece suficiente para mejorar la satisfacción del usuario, sino que también es necesario desarrollar una infraestructura tecnológica adecuada para hacerlos llegar a los consumidores finales. Aunque una infraestructura actualizada es indispensable no sólo para aumentar la competitividad del sector, sino también su calidad, hay que seguir innovando para mejorar la accesibilidad, la continuidad y la capacidad de la red de telecomunicaciones. Por ello, en los últimos años, ha sido necesario llevar a cabo una alta inversión en la infraestructura física de este sector para mantener y modernizar la provisión del servicio público. Aunque cabe esperar, que una mayor inversión en la red genere mejor calidad en el servicio, nuestros resultados no dan evidencia de que esto ocurra. La inversión en tecnología no siempre implica un incremento en las medidas de rendimiento, ya que es necesario calibrar si dicha inversión se realiza para incrementar la calidad del sector o el objetivo principal es disminuir los costes de las empresas con la adopción de tecnologías que incrementan la eficiencia.

En un mercado competitivo, el consumidor puede elegir la compañía que le suministre mejor servicio, por lo que las empresas intentan dar un mayor valor añadido y realizar una inversión en calidad para no perder cuota de mercado; sin embargo, nuestros resultados no muestran que la competencia aumente la calidad del servicio. Una posible causa de que esto ocurra, es que en este sector la infraestructura se caracteriza por ser de tipo red lo cual le da un carácter monopolístico y los altos costes a los que tienen que hacer frente las empresas entrantes actúan como una barrera a la entrada y les dificulta el acceso al mercado. Si una empresa domina el mercado, la calidad del servicio no se incrementará por el mero hecho de que haya un mayor número de empresas compitiendo; por ello, para promover una mayor calidad en el servicio, una de las funciones de los organismos reguladores consiste en establecer una competitividad eficaz en el mercado y bajar los precios, lo cual puede crear problemas en la calidad del servicio. Los reguladores se enfrentan a la dificultad de medir adecuadamente la calidad suministrada a los consumidores y establecer un sistema de sanciones e incentivos para las empresas; por ello se están esforzando por implantar una regulación específica de la calidad del servicio para impedir su deterioro. Los gobiernos deben implantar un sistema que elimine las barreras a la entrada a través de una mayor

disciplina del mercado, para no beneficiar a la empresa dominante manteniendo monopolios que perjudican a los nuevos entrantes y a los inversores extranjeros, y que dificultan el desarrollo de la competencia a largo plazo.

Por último, queremos destacar que las empresas de este sector deben tener en cuenta la llamada “revolución del crecimiento de las expectativas de los ciudadanos”, es decir, que el rol de los clientes ya no es pasivo sino que ahora los consumidores juzgan los servicios que les prestan las compañías y pueden defender sus intereses de forma activa. Por ello, estas compañías tienen que realizar un mayor esfuerzo por mejorar la calidad de los servicios que ofertan para no perder clientes y crear un entorno más rentable a largo plazo, especialmente en el caso de los mercados con una infraestructura de red en los que los clientes no sólo tienen en cuenta la calidad, sino también la reputación del servicio ofertado y si lo contratan un número elevado de usuarios.

5. Principales conclusiones

La primera conclusión que podemos extraer de esta tesis es que el mero cambio de titularidad no es suficiente para que surjan las mejoras en eficiencia previstas en las empresas privatizadas en Europa. En el caso del sector de las telecomunicaciones, para responder a los continuos cambios en la demanda y en la tecnología, que caracterizan a esta industria, las empresas deben reestructurarse para mantener un nivel adecuado de eficiencia.

Otra conclusión que extraemos de este trabajo es que los mercados bursátiles ejercen una significativa disciplina sobre las empresas privatizadas. Ello se debe a que con la titularidad privada surge la amenaza de que la empresa sea adquirida por parte de otras compañías si ésta no es lo suficientemente eficiente, así como el riesgo de quebrar por la pérdida del apoyo financiero del Gobierno, que deja de subvencionarle y de responder ante sus deudas. Nuestro trabajo corrobora esta idea y muestra que las empresas europeas privatizadas a través de los mercados de capitales obtienen un mejor rendimiento en el corto plazo que aquéllas que recurren a una venta privada. Mientras los gestores pierden cierta capacidad para la toma de decisiones cuando la compañía es pública y sólo tienen que rendir cuentas ante los políticos que los designan, con la privatización, deben responder ante las expectativas de los nuevos accionistas y quedan expuestos al mercado laboral de directivos y, por tanto, al riesgo de ser sustituidos por gestores más eficaces si no cumplen las objetivos de la empresa.

Las empresas privatizadas han introducido herramientas de gestión del sector privado para llevar a cabo su actividad, y la mayoría han realizado una reestructuración interna, a través de la modificación de sus objetivos y estrategias. Con la reorganización previa a la venta, los Gobiernos consiguen mostrar una imagen económicamente más saneada y, así obtener unos ingresos más elevados con los que reducir la deuda pública del país y atraer a más inversores a los mercados de capitales, fomentando el capitalismo popular. Nuestro estudio sobre empresas españolas privatizadas muestra que los cambios internos

requieren un progresivo proceso de aprendizaje que en la mayoría de los casos precisa de un amplio periodo de adaptación, ya que las empresas dejan de recibir las ayudas que el Estado les ha venido concediendo durante su titularidad pública.

Aunque la privatización ha ido unida a la liberalización de los mercados, en España, el gobierno debe seguir esforzándose por abrir los mercados a la competencia. Los nuevos entrantes pueden encontrarse barreras a la entrada de este sector, faltando en algunos casos una competencia real que haga que el mercado sea eficiente. En el sector de las telecomunicaciones, que viene caracterizado por la globalización y el incremento de la demanda de nuevos servicios, el sistema regulador debe además responder a los cambios de esta industria, fomentar el incremento de la competencia para que todos los operadores se esfuercen por mejorar su rendimiento y aplicar mecanismos que penalicen a las compañías que no ofrecen un nivel de calidad aceptable.

El paso a la propiedad privada no ha generado una variación en la calidad del servicio de este sector. No obstante, hemos encontrado evidencia de que un incremento de la eficiencia de las compañías privatizadas no da lugar a una disminución de su calidad, tal como asegura la literatura especializada en el tema. Esto significa que los gestores de los principales operadores europeos se están esforzando para que las compañías sean más rentables y competitivas, sin olvidar que tienen que ofrecer un servicio público y que, como tal, deben darlo con una calidad adecuada; por ello, estas compañías han incorporado en sus planes estratégicos la búsqueda de una mayor eficiencia sin descuidar la calidad del servicio que ofertan. El hecho de que las empresas hayan incorporado cambios organizacionales y de gestión para incrementar la calidad -con independencia de su privatización- indica que es la corporatización y no la titularidad la causante de las mejoras en la calidad. Es decir, la introducción de herramientas del sector privado en los operadores europeos privatizados ha impulsado su orientación hacia los clientes y ha mejorado la calidad del servicio de las telecomunicaciones.

De las conclusiones aquí presentadas, podemos afirmar que con la privatización los gobiernos no sólo han perseguido el objetivo de mejorar la eficiencia de las empresas que cambian de titularidad. Nuestros resultados parecen indicar que también se ha pretendido modernizar el sistema de gobierno corporativo o el desarrollo de los mercados de capitales. Nos atrevemos a afirmar que la privatización es una respuesta necesaria a la globalización y no una corriente independiente de la liberalización de los mercados, como se ha defendido hasta ahora.

Consideramos interesante ampliar esta investigación cuando la liberalización de los mercados se encuentre en una fase más madura y los mercados sean más competitivos. Así, podremos comprobar cómo se enfrentan las compañías privatizadas a la amenaza que suponen las nuevas empresas que van a operar en los sectores que tradicionalmente han sido monopolistas. Por otra parte, las nacionalizaciones parciales de empresas del sector bancario llevadas a cabo los últimos años corroboran la idea de que si con la privatización no se obtienen los resultados esperados, la regulación deberá ser la apropiada para controlar la actividad de los mercados.