



XVIII Jornadas de presupuestación, contabilidad y control público: “Transparencia y buen gobierno: un reto para la mejora de la gestión pública”

ELVIRA RODRÍGUEZ, PRESIDENTA DE LA CNMV

Madrid, 17 de febrero de 2014

Buenos días a todos,

Es un placer para mí estar hoy aquí en estas jornadas una vez más. Gracias por contar conmigo.

Se trata ya de la decimoctava edición, parece mentira en este mundo donde casi nada dura. Y, una vez más, la relevancia y la oportunidad de su celebración y de su contenido son muy claras.

La crisis financiera y económica que llevamos padeciendo casi siete años ha tenido efectos devastadores en múltiples ámbitos. Y uno de ellos es justa o injustamente (yo creo que con carácter general injustamente) sin duda, la deslegitimación, a ojos de los ciudadanos, de muchas instituciones, tanto públicas como privadas.

En los tiempos difíciles las personas necesitan soportes en los que apoyarse. Necesitan confiar en referentes que les sirvan de ayuda en el presente y de garantía en el futuro. Que se satisfagan sus legítimas expectativas.

Ya que no sentir satisfechas esas expectativas genera una pérdida de confianza en las instituciones. Y es por eso por lo que se les debe exigir, ahora más que nunca, un nivel superior de transparencia y de gestión adecuada y leal.

Para ello, es fundamental que la labor de control sea lo más eficaz posible. De ahí la pertinencia de estas jornadas que comentaba al principio.

Pero el control no es un fin en sí mismo. El control es importante en la medida en que persigue un fin concreto: lograr una Administración Pública que preste un servicio mejor a los ciudadanos y que, desde luego, informe puntualmente sobre su trabajo y sobre las áreas en las que debe perfeccionarse en el futuro.

En el cargo que ocupo actualmente tengo la oportunidad de percibir el control público desde una doble perspectiva. Dos aspectos del control, que, como comentaré a lo largo de esta intervención, tienen muchas más similitudes de las que en principio podría pensarse.

Porque la Comisión Nacional del Mercado de Valores trabaja con las empresas cotizadas en bolsa que, como decía, son referentes sociales, siendo ella misma un organismo público obligado a dar ejemplo de transparencia y control.

Pero no hay tantas diferencias entre el control de la actuación de las administraciones públicas y el control de la actuación de empresas privadas. Ambos tienen esencialmente las mismas causas y objetivos.

¿Y cuáles son estas causas y objetivos?

Para responder a esta pregunta es necesario analizar las raíces de la crisis. La crisis financiera estuvo causada esencialmente (y a su vez causó) una fuerte pérdida de confianza de los inversores.

Esta pérdida de confianza produjo unas intensas turbulencias financieras que literalmente secaron importantes mercados y provocaron la quiebra de numerosas entidades. Vino entonces la recesión económica y dificultades graves para algunos países de la zona euro.

Aún hoy, siete años después, queda camino por recorrer para restituir completamente la confianza. Además, es necesario minimizar las probabilidades de que se vuelva a quebrar. Solo así podrá asegurarse la vuelta sostenida y sostenible del crecimiento económico y, con él, de la creación de empleo.

Para lograrlo, hay que preguntarse qué causó la merma en la confianza. Pues bien, hoy sabemos que dos factores fueron determinantes: la falta de un nivel suficiente de transparencia y de un adecuado control de los riesgos que se asumían.

La falta de transparencia se pudo observar a muchos niveles. Por ejemplo, en la inadecuación de la información financiera que publicaban los emisores de valores. Sin duda esta información no era correcta porque, repentinamente, numerosas entidades supuestamente sanas cayeron en crisis de solvencia.

Tampoco hubo claridad en la información que se proporcionó sobre determinados productos financieros a los clientes que los adquirirían. Lo cual provocó que mucha gente no entendiera qué estaba comprando y se sorprendiera al llegar las pérdidas.

Por su parte, la asunción excesiva de riesgos vino de la mano del sistema de incentivos instalado en la economía. Sistemas de remuneración excesivamente complejos y opacos primaron el beneficio a corto plazo y, cuando los riesgos se materializaron, acabaron hundiéndose infinidad de negocios viables. Lo cual muestra que los gestores, en ocasiones, actuaron en claro conflicto de intereses con los accionistas estables de las compañías.

Estos dos factores, la opacidad y la materialización de riesgos no conocidos o, por lo menos, no percibidos se retroalimentaron: las pérdidas que se iban conociendo se añadían al miedo que ocasionaba su ignorancia previa, en una espiral que lastraba los mercados financieros lo que, a su vez, generaba preocupaciones adicionales.

Indudablemente, salir de semejante círculo vicioso pasa por restaurar la confianza mediante la reversión de los factores que causaron su quiebra.

En consecuencia, en estos últimos años han sido muchas y muy variadas las medidas al respecto. Y entre ellas destaca una materia que, precisamente, procura tanto una mayor transparencia como un mejor control de los riesgos: el buen gobierno corporativo.

Así se explica la actualidad e intensidad del debate sobre la gobernanza empresarial. La conclusión: existen una serie de deficiencias o debilidades en las conductas de gestión de las compañías. Tanto la OCDE como la Comisión Europea han contribuido al debate con sus propuestas.

En el caso de la Comisión Europea, estas propuestas se han plasmado en un Plan de Acción que, previsiblemente, va a dar lugar a una serie de desarrollos durante este año. Las líneas principales de este plan son el fomento de la transparencia y de la participación activa de los accionistas en la vida de la empresa.

Pero quiero detenerme en la que considero una de las reflexiones más interesantes de la Comisión Europea: la conveniencia de transformar algunas de las recomendaciones hasta ahora imperantes en normas de obligado cumplimiento.

En la situación actual, con las lecciones que nos ha dejado la crisis, algunos comportamientos son simplemente inaceptables. Hay que elevar el nivel de exigencia: algunas conductas pasan a ser básicas y, por tanto, exigibles. Y no sólo por una cuestión de ética particular sino también por su efecto nocivo sobre la economía en su conjunto con perjuicio para todos. El Gobierno español también ha reaccionado, desde luego.

En marzo del año pasado se publicó una Orden Ministerial destinada a paliar algunas de las debilidades detectadas a nivel internacional. Además, mediante esta Orden se unificaba la normativa en la materia antes dispersa.

Así, se introducen mejoras sustanciales en la transparencia de los sistemas retributivos, con un informe de remuneraciones obligatorio y verdaderamente exhaustivo, y en los sistemas de control de riesgos.

Desde la CNMV también hemos puesto nuestro granito de arena. En junio publicamos una Circular de desarrollo que establece modelos obligatorios para los informes. De esta forma, contribuimos al aumento de la transparencia ya que se facilita la comprensión de la información y la comparación entre empresas.

Pero el Gobierno, consciente de la relevancia del buen gobierno corporativo, quiso ir más allá. Y en mayo, dentro del marco del Plan Nacional de Reformas, creó la Comisión de Expertos en materia de Gobierno Corporativo que tengo el honor de presidir.

Nuestra primera misión: elaborar propuestas de reforma de las normas aplicables en esta área. Según las pautas marcadas por la Comisión Europea, se trataba de elevar los niveles de exigencia en línea con las mejores prácticas internacionales.

El mandato del Consejo de Ministros, en concreto, buscaba que los administradores hicieran suyo el objetivo de incrementar el valor de las compañías y la adecuada retribución al accionista.

Así como la existencia de un régimen claro de responsabilidades, evitar los conflictos de intereses y proporcionar una información veraz y comprensible a los socios y a los mercados.

Pues bien, el 14 de octubre entregamos nuestras propuestas al Gobierno. Estas propuestas implican modificaciones de la Ley de Sociedades de Capital y se dirigen fundamentalmente a las sociedades cotizadas.

Pero, en algunos casos, también afectan al resto de sociedades, aspecto muy relevante en España, dada la preponderancia de pymes en nuestro tejido productivo. De hecho, la atención a las pymes estaba incluida en el mandato recibido del Consejo de Ministros.

Nuestras propuestas se estructuran en dos grandes bloques: por una parte, accionistas y juntas generales, y, por otra, consejo de administración.

Dentro del primer bloque, se pretende aumentar la capacidad de supervisión de las juntas, promover la participación de los accionistas y regular sus conflictos de intereses.

Las propuestas del segundo bloque contienen una reformulación de los deberes de diligencia y lealtad y establecen una serie de facultades que el Consejo de Administración no puede delegar. También se regulan los conflictos de intereses de los administradores.

Además, como medida más llamativa, se introducen novedades significativas en el régimen de remuneraciones de los consejeros. Si se aprueban nuestras sugerencias, los accionistas tendrán mucho más que decir en este sentido.

A raíz de este informe, el Gobierno ha promovido un Anteproyecto de Ley de modificación de la Ley de Sociedades de Capital, cuyo periodo de consulta pública concluyó el pasado 15 de enero. Por tanto, esperamos que esté aprobada antes del verano.

El mandato del Consejo de Ministros incluía una encomienda adicional a la Comisión de Expertos. Este grupo asesorará a la CNMV en la tarea de revisión de las recomendaciones de buen gobierno que teníamos previsto realizar. Revisión que es necesaria ya que las actuales recomendaciones datan de 2006.

Este trabajo todavía está en ciernes pero exploraremos, por ejemplo, la posibilidad de avanzar en aspectos relativos a la responsabilidad social de las empresas. Concepto que está en el núcleo de lo que se pretende conseguir: un desarrollo sano, responsable y sostenible, no solo en términos financieros sino también sociales.

Y ahora retorno al comienzo de mi intervención.

Los paralelismos entre el control de la actividad empresarial y el control de la administración pública son evidentes. En el ámbito público, los accionistas estables son los ciudadanos y los gestores de las empresas son los cargos públicos.

En ese sentido, se debe promover la participación de todos en las instituciones. El marco de actuación de los cargos públicos debe tratar de mitigar los potenciales efectos adversos de los conflictos de intereses con los propietarios que, como digo, son los ciudadanos.

Por su parte, las administraciones públicas deben facilitar una información adecuada acerca de su situación económico-financiera. Y hay que evitar a toda costa que se asuman riesgos cuya materialización pueda suponer problemas para los Estados en términos de déficit y deuda públicos.

Todo ello para que pueda volver la confianza en las instituciones públicas, garante del adecuado funcionamiento del sistema económico y social.

¿Y qué se ha hecho al respecto?

Pues bien, en esta materia nuestro Gobierno también ha reaccionado. Estoy hablando de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

Todos aquí conocen bien el texto de esta ley, pero no quiero dejar de fijarme en algunos aspectos de ella que considero íntimamente vinculados a todo lo que acabo de contar.

En primer lugar, las causas de la norma. En su preámbulo se afirma que los poderes públicos deben responder a una sociedad que es crítica y exigente.

Se afirma, asimismo, que una mejor fiscalización de la actividad pública contribuye a la regeneración democrática, a la eficiencia y eficacia del Estado y al crecimiento económico.

Se trata, pues, de restaurar la confianza en las instituciones, perdida en parte como consecuencia de la crisis.

¿Y qué objetivos concretos persigue?

Primero, incrementar y reforzar la transparencia. En segundo lugar, reconocer y garantizar el acceso a la información. Y, por último, establecer obligaciones de buen gobierno para los responsables públicos, con sus correspondientes sanciones.

Por lo tanto, los objetivos son aumentar la transparencia y el control de riesgos.

La ley también trata de homologar los estándares al respecto con los del resto de democracias consolidadas. Otro elemento que denota paralelismo con los trabajos de buen gobierno corporativo, que también tratan de incorporar las mejores prácticas de los países más avanzados.

Otra coincidencia es que, además de avanzar, se pretende unificar la normativa preexistente.

Y ya en la materia específica de buen gobierno de los cargos públicos, la Ley de transparencia supone la incorporación a una norma con rango de ley de principios que eran meramente programáticos y, por tanto, carentes de fuerza jurídica.

Se trata de un nuevo paralelismo con los desarrollos en materia de buen gobierno corporativo. Aspectos que eran meras recomendaciones o principios inspiradores pasan a ser normas imperativas. Con ello, se fija un nivel mínimo aceptable de conducta netamente superior al existente hasta el momento.

Los principios que la ley pretende que inspiren las actuaciones de los gestores públicos son los de eficacia, austeridad, imparcialidad y responsabilidad. Para ello, se establece un régimen sancionador estructurado en tres ámbitos: conflicto de intereses, gestión económico-presupuestaria y ámbito disciplinario. Las semejanzas con el buen gobierno corporativo son, una vez más, evidentes.

La pretensión de controlar los riesgos queda patente en el hecho de que se impondrán sanciones a quienes comprometan gastos, liquiden obligaciones y ordenen pagos sin crédito suficiente o sin justificación.

La propia norma declara que el establecimiento de este mecanismo de control es fundamental para evitar comportamientos irresponsables.

En definitiva, hay que celebrar los avances que se están produciendo en materia de transparencia y buen gobierno tanto en el ámbito privado como en el público.

La actualización y mejora del marco jurídico aplicable en estos ámbitos es fundamental para tratar de restaurar la confianza de los inversores y de los ciudadanos en general.

Esta reconstitución de la confianza es un ingrediente imprescindible para la vuelta de un crecimiento económico robusto y sano y, por tanto, sostenible. Que, en último término, redundará en una creación vigorosa de empleo, que es el objetivo primordial de toda acción pública hoy día en España.

Muchas gracias por su atención.