

LA EFICIENCIA COMO ARGUMENTO PRINCIPAL EN LOS PROCESOS DE PRIVATIZACIÓN

KOLDO MIERA ZABALZA
DPTO. ECONOMÍA FINANCIERA II UPV-EHU

1. INTRODUCCION

En los últimos años se ha producido una impresionante oleada de procesos de privatización en muchos países de nuestro entorno económico. Las razones esgrimidas por parte de los responsables de llevar a efecto estos procesos son muy variadas.

En este sentido, en el caso del programa de privatizaciones del Reino Unido, podríamos citar las razones enumeradas por Yarrow (1986) que constituyen de igual forma los principales objetivos perseguidos con las operaciones de privatización¹:

- Disminución del déficit público.
- Mejora de la eficiencia empresarial.
- Mayor flexibilidad negociadora con los sindicatos.
- Mayor acceso de los empleados y del público en general al accionariado de las empresas.
- Redistribución de la renta y la riqueza.
- Reducción de la intervención del gobierno en las decisiones empresariales.

¹ En la práctica, resulta muy difícil deslindar entre las razones o motivos de la privatización, y los objetivos que se persiguen al llevarla cabo. Es casi imposible distinguir con claridad entre el por qué de la privatización y el para qué de la misma. Ambas cuestiones están íntimamente relacionadas y estrechamente imbricadas en su origen y desarrollo.

No obstante, y a pesar de que pueden parecer muy diversas las razones que se argumentan a favor de los procesos de privatización, tanto por analistas profesionales, como por autores especializados, y sobre todo por las máximas autoridades gubernamentales de los diferentes países, podemos considerar que son principalmente los siguientes factores los que de forma más generalizada aparecen como base de los programas de privatización:

- a) Razones financieras, en relación directa con la necesidad de mejora de la situación financiera del Estado.
- b) Razones de naturaleza económica, que hacen referencia principalmente a la posibilidad de que la privatización suponga una forma de mejorar la eficiencia a todos los niveles de la empresa.
- c) Razones de carácter político, en el sentido de una supuesta reacción de vuelta a un nuevo liberalismo en el que la propiedad privada y la iniciativa privada se habrían de anteponer al crecimiento del sector público, apostando por la casi inactividad del Gobierno en el sistema económico.

Entendemos que estas razones no son excluyentes sino que pueden producirse de forma simultánea, es decir, una determinada operación de privatización puede justificarse por varias de estas razones al mismo tiempo.

Al margen de las consideraciones anteriores, parece lógico pensar que lo que más interesa conocer realmente en cualquier programa de privatización es cuáles serán sus efectos sobre la propia actividad de la empresa, es decir si ésta terminará siendo más o menos eficiente cuando pase a manos privadas.

La hipótesis más extendida a este respecto es que el tipo de propiedad, pública o privada, tendrá efectos significativos en el comportamiento y actuación de la empresa, de forma que los cambios en los derechos de propiedad se presume alterarán la estructura de incentivos y por tanto afectará a la actuación de los directivos y trabajadores.

2. EL CONCEPTO DE EFICIENCIA

En Economía, podemos distinguir dos tipos o categorías de eficiencia: técnica o productiva y asignativa o de precios. La eficiencia productiva se refiere a la capacidad de transformar unos inputs determinados en la mayor cantidad de output posible (de forma equivalente, minimizar el coste de produ-

cir una cantidad determinada de output, para una combinación dada de inputs, o dicho de otro modo, producir con los menores costes posibles)².

La eficiencia asignativa supone alcanzar el nivel de producción óptimo desde el punto de vista social, fijando un precio del producto que se iguale a su coste marginal a largo plazo. Una empresa produce con eficiencia asignativa cuando, siendo técnicamente eficiente, minimiza sus costes dados los precios de los inputs y del output.

De este modo, para producirse la eficiencia asignativa necesita que se dé la eficiencia técnica, pero al revés no es necesario. Es decir, una empresa puede ser eficiente técnicamente y no ser eficiente desde el punto de vista asignativo si fija los precios de sus productos por encima de sus costes marginales de producción.

3. ENFOQUES TEÓRICOS

Los enfoques teóricos fundamentales que han ofrecido una explicación al hecho de que la privatización provoque una mejora de la eficiencia empresarial se resumen en la teoría de la elección pública y en la teoría de la agencia.

La teoría del Public Choice o de la elección pública se basa en que los políticos o funcionarios persiguen su propio interés o el de su partido, en lugar de los intereses generales. Esto se materializa en conductas que buscan la maximización del voto, lo que supone, en ocasiones, mantener puestos de trabajo y salarios elevados a pesar de una menor eficiencia de la empresa, o favorecer con sus decisiones a grupos organizados de presión en contra del interés general³.

Como señalan Izquierdo y Herrero (1999, p. 87) "bajo este enfoque, la empresa pública sería dirigida por un burócrata que persigue la maximización de una función objetivo, que es la media ponderada del bienestar social, que a su vez engloba los beneficios de la empresa y los efectos externos que afectan al bienestar, y de sus preferencias personales, básicamente orientadas a la maximización del voto o a su propia función de bienestar individual. Mientras

² El concepto de eficiencia productiva puede referirse a la minimización del coste de producción de productos ya existentes con los actuales procesos (eficiencia técnica estática), o a la mejora de los productos y procesos a lo largo del tiempo (eficiencia técnica dinámica).

³ Un gobierno con sus decisiones puede favorecer a grupos organizados, obteniendo a cambio una recompensa política traducida en votos. El éxito de estos grupos, supone en muchos casos una pérdida evidente de eficiencia.

el gestor privado persigue exclusivamente la maximización del beneficio empresarial".

También han surgido argumentos que cuestionan la validez de los planteamientos anteriormente expuestos (Bohm, 1987; Gamir, 1999):

- a) Los partidos políticos están ideologizados, y en consecuencia la acción del gobierno busca la defensa de su ideología y no los intereses egoístas.
- b) El votante valora muy positivamente una actuación eficaz del gobierno y castiga los comportamientos alejados de la búsqueda del interés general depositando su voto en otras opciones políticas.
- c) La evidencia empírica parece demostrar que el que los políticos o funcionarios actúen guiados por el interés general es tan normal como el que los médicos velen por los intereses de sus pacientes o los jueces sean justos.
- d) La prensa libre y los partidos políticos de la oposición controlan la acción del Gobierno, denunciando en su caso las actuaciones contrarias al interés general.

Por lo tanto, debemos contemplar la teoría de la elección pública como una aportación interesante pero no determinante del comportamiento de los políticos o gestores públicos.

La Teoría de la Agencia nos permite relacionar los conceptos de propiedad, información e incentivos. Se produce la relación de agencia cuando el "principal" o propietario de la empresa le encarga al "agente" o directivo que actúe en su nombre en la toma de las decisiones que sean necesarias para alcanzar los objetivos empresariales. Los denominados "problemas de agencia" surgen cuando debido principalmente a la distinta información y objetivos que cada una de las partes pueden tener, el agente encuentre incentivos para tomar decisiones en su propio interés, no observables por el principal. Y en la misma línea, se denominan "costes de agencia" a las desviaciones que se producen entre los fines perseguidos por el principal y el agente, más los costes de supervisión en los que incurrirá el primero (Pratt y Zeckhauser, 1985).

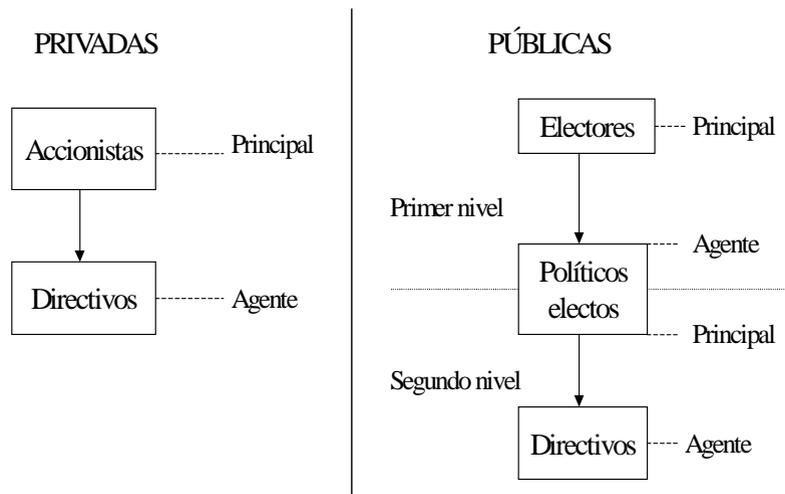
De este modo, con el fin de atenuar los conflictos de interés entre los propietarios y el equipo directivo, el principal tratará de establecer un sistema de incentivos que permita alinear los intereses del agente con los suyos propios.

Como es lógico, los problemas de agencia derivados de la separación entre propiedad y control también se presentan en las empresas privadas. Sin embargo, en la empresa pública debido a sus singulares características, estos problemas se agudizan. Vamos a exponer a continuación algunas de estas singularidades.

En primer lugar, en la empresa pública el principal está constituido por los ciudadanos, si bien se produce una delegación en el Gobierno que es quien debe efectuar el seguimiento de la labor realizada por los directivos de la empresa. Resultado de esa delegación es una nueva relación de agencia entre los ciudadanos y el Gobierno de la que pueden surgir nuevos costes de agencia, si se tiene en cuenta que éste último puede tener objetivos partidistas distintos de los de la maximización de la eficiencia y del bienestar social que pueden demandar los ciudadanos. Es decir, en la empresa pública surge una "doble relación de agencia".

En la empresa privada esta estructura es más sencilla, con un único nivel donde los accionistas serían el principal y los directivos el agente. En la siguiente figura podemos ver lo explicado anteriormente.

Relaciones de agencia en las empresas



En consecuencia, en una primera aproximación, no resulta difícil llegar a la conclusión de que mediante la privatización, que supone un cambio en las relaciones de agencia (cambia el principal y los controles internos y externos), se debe llegar a un aumento de la eficiencia gracias a la reducción de los costes de agencia.

Sin embargo, en algunas ocasiones, la dispersión de la propiedad o "capitalismo popular" que se produce con la privatización consigue que ningún inversor individual tenga capacidad suficiente para supervisar la actuación de los directivos. Por tanto, como apunta Melle (1999, p.144), "con la privatización no se solventa el problema de agencia y de ahí que las empresas privatizadas no tienen por qué ofrecer mejores resultados que antes de su privatización". No obstante, se pueden adoptar medidas para evitar este problema, como favorecer la creación de núcleos estables o establecer acciones de oro.

En segundo lugar, el problema de agencia derivado de la separación entre propiedad y control, se presenta tanto en la empresa pública como en la gran empresa privada. Sin embargo, en las públicas la supervisión de los "agentes" se ve dificultada por la imposibilidad de ejercitar los derechos de propiedad.

Los mercados de capitales a través del llamado mercado de control societario suponen una limitación a la discrecionalidad de los directivos en sus labores de gestión.

En la empresa privada, los accionistas, utilizando sus derechos de propiedad, pueden ejercer un control sobre el agente o dirección de la empresa, bien sustituyendo al equipo directivo o bien saliendo de la empresa. Si consideramos que el objetivo de los accionistas es la maximización del beneficio o del rendimiento de su inversión, una deficiente actuación en las labores de gestión de los directivos que suponga el descenso en la cotización de las acciones puede provocar que los accionistas individuales abandonen la empresa. Además, esta situación favorece una posible operación de absorción por parte de otros inversores, a través del mercado de control de sociedades. Y la amenaza de una posible sustitución actúa como factor de disciplina sobre los directivos, fomentando que no adopten decisiones que puedan perjudicar el objetivo de la maximización de beneficios.

Por otra parte, los mercados de capitales a través del mercado de créditos también limitan la actuación de los directivos. En un mercado de créditos eficiente, se asignarán primas de riesgo más elevadas a las empresas que estén mal gestionadas y tengan peores expectativas de obtención de beneficios. De esta forma, si los directivos se alejan del objetivo último de la maximización

del valor de la empresa o de los beneficios esperados, podrían ver limitada su capacidad de crecimiento.

Los propietarios de la empresa pública, los ciudadanos, tienen unos derechos de propiedad que se encuentran muy diseminados y que no son enajenables por cada uno de los propietarios a título individual. A este respecto, Cuervo (1997, p. 63) señala que "la venta de derechos de propiedad es muy costosa, ya que se vincula obligatoriamente con el derecho de residencia, cambio de nacionalidad, o por la acción política, cambio de gobierno. En ambos casos, los costes de cambio de residencia o de acción política implican mayores costes para el individuo que los beneficios que pudiera recibir. En la empresa pública la propiedad tiene, pues, un papel pasivo, ya que concede el control al Gobierno y a la dirección de las empresas públicas. Los incentivos de los propietarios, de los electores, para vender sus derechos, dado su coste, se eliminan".

En definitiva, el electorado debe vigilar que la actuación del gobierno, su agente, busque en todo momento el interés público. Pero el mercado del control político es muy imperfecto, y por lo tanto los incentivos a un control eficiente de las empresas públicas son bastante débiles. Los electores disponen de muy poca información sobre el rendimiento real y potencial de sus empresas, de modo que difícilmente sus actividades de supervisión y vigilancia tienen efectos importantes sobre las expectativas electorales del gobierno.

En cuanto al segundo nivel del problema de agencia de la empresa pública, entre el gobierno y los directivos de la empresa, hay que señalar que en este caso los mecanismos de control del mercado de capitales y del mercado de créditos no son tan eficaces.

Por un lado, porque es muy difícil que una empresa pública sufra una OPA hostil si el Estado tiene la mayoría del capital o tiene reservadas facultades especiales como las proporcionadas por la acción de oro⁴. Y por otro, porque las entidades financieras aplican primas de riesgo muy reducidas a las empresas públicas, independientemente de su situación, debido a que el Estado es, en última instancia, el garante de la operación.

Sin embargo, esta aparente superioridad de la empresa privada en este campo es cuestionable, y hemos de realizar algunas reflexiones al respecto. Es necesario señalar que a pesar de los tan mencionados mecanismos de control más eficaces de la gestión empresarial privada (sistemas de seguimiento por

⁴ Entre otras cuestiones, concede al gobierno la posibilidad de impedir una toma de control no deseada, al menos durante el período de vigencia de dicha acción. Una ampliación del tema puede consultarse en Miera Zabalza, K. (2000).

parte de los accionistas, posibilidad de compra o absorción por parte de otras empresas, riesgo de quiebra, etc. ...), en muchas empresas privadas (sobre todo aquellas que tienen una cierta dimensión) el margen de autonomía y discrecionalidad de los gestores empresariales es suficientemente grande como para que no siempre se vean obligados a actuar en defensa de los intereses de los accionistas en busca de la mayor eficiencia económica (Esteban y Moreno, 1995, p. 47).

Además, el mercado de control de sociedades no es perfecto. Los estudios empíricos sobre absorciones de empresas realizadas por Singh (1975) así lo corroboran. En este sentido, Yarrow (1986, p. 345) señala que "hay, asimismo, indicios de que la amenaza de una absorción no guarda una relación estrecha con la mejor o peor actuación de un equipo directivo en el plano de los beneficios".

Por otra parte, la ejecución de una OPA conlleva soportar una serie de costes, que sólo se asumirán cuando puedan ser compensados por el potencial beneficio que se obtendrá con la toma de control de la empresa. Por lo tanto, la presencia de estos costes de transacción otorga un margen de maniobra a los directivos que les permite alejarse del objetivo de la maximización de beneficios.

En algunos casos, la eficacia de este mecanismo se ve limitada por los acuerdos estatutarios de las empresas que adoptan medidas para protegerse de tomas de control hostiles, como por ejemplo, limitar el número máximo de votos en el Consejo con independencia de la cantidad de acciones poseídas.

Asimismo, también Williamson (1975), ha demostrado que en determinadas circunstancias la organización jerárquica puede resultar más eficaz como factor de vigilancia que los mercados de capitales. Una empresa pública, por ejemplo, también puede establecer complementos salariales en función de los beneficios o despedir personal si su rendimiento no es satisfactorio. Estas, no son medidas al alcance exclusivo de la empresa privada.

4. OTRAS LIMITACIONES DE LA EMPRESA PÚBLICA EN LA BÚSQUEDA DE LA EFICIENCIA

Además de lo expuesto hasta ahora, a la empresa pública se le asignan otras características que dificultan la actuación eficiente de su gestión. A continuación, exponemos algunas de las más mencionadas:

- a) Indefinición de objetivos.

A diferencia de la empresa privada, cuyo claro objetivo es maximizar su beneficio a largo plazo, la propia naturaleza de la empresa pública hace que existan múltiples objetivos derivados de la combinación de la eficiencia económica, el beneficio social y los intereses políticos del principal. La mayor dificultad estriba en que no se acostumbra a distinguir de forma explícita entre los objetivos sociales y los objetivos económicos. A este respecto, Fernández (1989, p. 62) señala que "la multiplicidad e inconsistencia de los objetivos reduce la responsabilidad de los directivos públicos, que deben responder de logros radicalmente distintos y ante varias instancias de control. Ello dificulta la evaluación de los resultados de la empresa y la actuación de los dirigentes, ya que una gestión desacertada puede justificarse con supuestos objetivos sociales".

b) Elección de directivos.

La capacidad de gestión no es necesariamente la característica determinante en el nombramiento de los directivos de la empresa pública. Así, en muchas ocasiones, otras cualidades como capacidad de negociación, ideología o confianza son más definitorias del perfil de estos directivos.

Sin embargo, también se ha argumentado que existen aspectos positivos en que determinados políticos con los conocimientos económicos adecuados pasen a integrar la dirección de empresas públicas. Así, Gamir (1999, p. 59-60) señala que "en la actual teoría de la dirección de empresas se destacan factores como el liderazgo, las capacidades de comunicación y motivación, las relaciones personales, etc., y es posible que políticos de cierto peso tengan desarrolladas esas cualidades. Por otra parte, la experiencia de haber dirigido una unidad de importancia en la Administración Pública puede también resultar útil en el sector privado (de hecho, en ocasiones, este tipo de dirigentes políticos tienen luego éxito en empresas privadas)".

Otra de las características del procedimiento de elección de directores en la empresa pública, es que su nombramiento viene determinado por el proceso político, y dada su naturaleza, pueden producirse discontinuidades en la gestión. Los cambios de gobierno (hay elecciones cada cuatro años) pueden suponer la renovación de los cargos directivos de empresas públicas, y desde el punto de vista empresarial es un tiempo relativamente corto cuando se toman decisiones que pueden afectar a períodos de diez, veinte o más años. También en el caso de la empresa privada se producen cambios en el equipo directivo, pero no con la frecuencia de la empresa pública. Es decir, como señalan Ricart y otros (1991, p.203) "la dirección profesional de una empresa privada, principalmente si la propiedad de la misma está relativamente concentrada, es relativamente más estable que la de la empresa pública".

c) Poder de los sindicatos.

Uno de los argumentos más utilizados para justificar la menor eficiencia de la empresa pública, es el diferente equilibrio de poder que se produce entre los sindicatos y el gobierno respecto a lo que ocurre en la empresa privada. Se dice, que las empresas públicas tienen un mayor grado de sindicalización, pagan salarios más elevados y suelen conceder una gran importancia a la paz social por la condición de posibles votantes de sus trabajadores. A esto se añade la poca motivación que pueden tener los directivos del sector público y el gobierno para reducir los costes unitarios del trabajo.

Es decir, lo que se argumenta es que debido a la naturaleza política de la propiedad de la empresa pública, sus directivos o el gobierno en última instancia suelen resultar más débiles en las negociaciones con sus trabajadores, otorgándoles condiciones y privilegios que no tienen sus homólogos de la empresa privada (Cuervo, 1997, p. 58-59; Gamir, 1999, p. 60; Grassini, 1981, p. 81; Mazzolini, 1979, p. 310).

Sin embargo, esta tesis planteada no resulta tan evidente. En primer lugar, nadie duda que el Estado tiene más recursos a su disposición, y en consecuencia una mayor capacidad de resistencia ante las presiones sindicales que le otorga mayor poder de negociación⁶.

En segundo lugar, hay que considerar que dado el número de empresas públicas existentes, el gobierno puede valorar en sus negociaciones con los sindicatos el efecto demostración. Es decir, si se muestra duro y estricto en sus planteamientos con una determinada empresa, el resto inmediatamente tomará nota y rebajará sus peticiones, y a la inversa (Kreps y Wilson, 1982; Yarrow, 1986, p. 357).

Por lo tanto, una privatización no siempre va a provocar una disminución del poder de los sindicatos si no se acompaña de un aumento de la competencia⁷.

⁶ Un ejemplo de esto lo encontramos en la famosa huelga de mineros en 1984-1985, donde el gobierno británico se mostró inflexible y soportó grandes pérdidas financieras en las industrias del carbón y de la electricidad con tal de no ceder a los planteamientos del sindicato National Union of Mineworkers (NUM). Es muy poco probable que una empresa privada hubiera tenido la capacidad financiera suficiente para soportar pérdidas tan elevadas.

⁷ En el caso español, tenemos el ejemplo de la privatización de Iberia, donde el sindicato de pilotos (SEPLA) no ha visto reducido su gran poder de negociación.

5. LA EVIDENCIA EMPÍRICA

Las estrategias desarrolladas en los estudios sobre la eficiencia de empresas públicas y privadas son muy diferentes, debido al tipo de indicador utilizado (rentabilidad, productividad, costes), al ámbito del estudio (empresas, países, periodo de tiempo) o a la metodología de análisis aplicada (estudios econométricos). Los trabajos empíricos realizados se pueden agrupar en dos enfoques, principalmente:

a) Los estudios comparativos de empresas públicas y privadas que trabajan simultáneamente en el mercado, en un momento determinado de tiempo. La mayor parte de los trabajos se basan en este tipo de análisis de corte transversal.

b) Los estudios de casos antes y después de una privatización, es decir, analizan la evolución de la eficiencia para las mismas empresas en sus diferentes etapas de titularidad pública y privada. Son los denominados estudios de corte longitudinal, y se consideran más relevantes para analizar el efecto de la privatización de una empresa sobre su eficiencia. Además, permite la observación de los cambios experimentados en el interior de la empresa y de su relación con la eficiencia.

Aparte de las diferentes metodologías de estudio seguidas en los trabajos, tenemos que señalar algunas de las dificultades que se plantean cuando se abordan este tipo de estudios empíricos (Yarrow, 1986, p. 347):

a) En ocasiones, no se cuenta con un horizonte temporal suficientemente amplio por el escaso tiempo transcurrido desde la privatización de la empresa objeto del estudio.

b) La privatización de algunas empresas públicas supone su absorción o fusión con empresas privadas, lo que dificulta la obtención de datos sobre su situación antes y después de la privatización⁸.

c) A menudo, en los momentos previos a una privatización, se llevan a cabo en la empresa planes de reestructuración que suponen un coste elevado con el objetivo de hacerla más atractiva para su venta. Esto, lógicamente, incide de forma positiva en la eficiencia posterior de la empresa y afecta a la comparabilidad de los datos de rendimiento antes y después de la privatización.

⁸ En España, tendríamos ejemplos en los casos de Argentaria y BBV (BBVA) o Tabacalera y Seita (Altadis).

A continuación, reflejamos algunos de los principales trabajos desarrollados en este campo y sus conclusiones:

Resumen de algunos de los principales estudios empíricos sobre eficiencia pública y privada.

<u>Autor y país</u>	<u>Sector de actividad</u>	<u>Principal medida utilizada</u>	<u>Conclusiones</u>
(a) UK Ashworth and Forsyth (1984)	Aviación civil	Productividad	British Airways de propiedad pública mejoró pobremente comparado con otras aerolíneas
Bacon (1991)	La industria del acero en UK es comparada con el Oeste de Alemania	Reestructuración	Cuando la reestructuración en los 80 se usa para mejorar la eficiencia, la propiedad puede no haber sido un factor clave.
Bishop y Green (1995)	Empresas privadas y públicas	Beneficio, facturación, salarios y datos sobre el empleo.	Concluye que la competencia es fundamental para explicar los resultados.
Bishop y Kay (1988, 1989)	12 organizaciones (no todas privatizadas)	Productividad total y medidas financieras	Evidencia de mejora en su actuación, pero por otras causas distintas a la propiedad.
Bishop y Kay (1992)	3 empresas privatizadas en los años 80 y 2 en manos públicas	Rentabilidad y productividad	La privatización no es ni necesaria ni suficiente para producir cambios en el comportamiento de las empresas.
Bishop y Thompson (1992, 1993)	Eléctricas, Gas, Correos, Ferrocarril y Acero. (1970-80 y 1980-90)	Productividad laboral y total	Los cambios en el medio regulatorio más que la privatización explican los mejores resultados. En los monopolios naturales la mejora fue menor.
Burns y Weyman-Jones (1994)	12 compañías de electricidad regionales privatizadas	Función de costes y productividad	No hay evidencia estadísticamente significativa de que la privatización haya acelerado los aumentos de productividad.
Eckel, Eckel y Singal (1997)	Privatización de British Airways	Varios	La privatización de BA provocó disminuciones en el precio de las acciones de sus competidores, lo que sugiere un aumento de la eficiencia económica.
Foreman-Peck (1989)	Telecomunicaciones	Productividad total	No hay una mejora sustancial en el crecimiento de BT desde la privatización.
Foreman-Peck y Manning (1988)	Telecomunicaciones	Productividad	La productividad de BT ha aumentado desde la privatización, aunque algunos proveedores estatales en Europa han actuado tan bien o casi tan bien.
Foreman-Perck y Waterson (1984)	Generación de electricidad entre las guerras	Costes de producción	Los generadores privados tienden a actuar mejor, pero las principales empresas municipales son equivalentes en términos de eficiencia estática con las mejores compañías privadas.

Hamilton (1971)	Sector nacionalizado contra industria privada	Rentabilidad en los años 60	Beneficios más bajos en el sector público
Lynk (1993)	Las compañías de agua en UK, antes y después de su privatización en 1989	Costes de producción	El nivel medio de eficiencia es más alto en las empresas públicas que en las privadas.
Millward (1990-1991)	Gas, electricidad, agua, minería, transporte y comunicaciones	Productividad total y laboral	Crecimiento más alto en la productividad total y laboral en las empresas públicas de UK.
Millward y Ward (1987)	Gas ciudad	Costes de producción	No hay evidencias de ventajas en costes en el sector privado
Molyneux y Thompson (1987)	Industrias nacionalizadas contra producción privada	Productividad total y laboral	Crecimiento de la productividad más rápido en el sector nacionalizado entre 1978 y 1985.
Parker y Hartley (1991) y Hartley (1991)	10 organizaciones que habían tenido un cambio organizacional (nacionalización, privatización). 1960-80	Empleo, productividad y ratios financieros	La actuación corporativa mejora cuando las organizaciones están sujetas a objetivos comerciales o al sector privado, pero esto no está garantizado.
Polanyi (1968) Polanyi and Polanyi (1972, 1974) Price y Weyman-Jones (1993)	Sector nacionalizado contra industria privada British Gas, 1977-78 y 1990-91	Rentabilidad en los 60 Productividad	Rendimiento de la inversión en la industria nacionalizada sólo alrededor de un cuarto de la del sector privado La privatización fue equivalente a un incremento anual en productividad del 2,3%.
Pryke (1971)	Sector nacionalizado contra fabricación privada	Productividad laboral 1948-1968	Las industrias nacionalizadas tuvieron un rápido crecimiento de la producción por hombre a la hora (1958-68, tuvieron un crecimiento medio del 5,3%, frente al 3,7% del sector privado.
Pryke (1981)	Sector nacionalizado contra fabricación privada	Productividad laboral y rentabilidad, 1968-78	Las industrias nacionalizadas obtienen peores resultados que la industria privada. La causa principal es la mala gestión.
Pryke (1982)	Aviación civil, Transbordador a través del canal, venta de gas y electricidad	Mercado de acciones, rentabilidad y productividad laboral, principalmente en los 70	El trabajador público es menos productivo que el privado.
Rowley y Yarrow (1981)	Industria del acero (1957-75)	Varios incluyendo la productividad	Se encontró que la nacionalización de la industria del acero en UK en 1967 supuso un descenso general en el rendimiento, pero con alguna ambigüedad.
Vickers y Yarrow (1988)	Varios	Varios	Resultados variados.
Yarrow (1986, 1989)	7 empresas privatizadas	Varias	Sólo 3 éxitos claros siguieron a la privatización (NFC, ABP, Cable and Wireless).

(b) EEUU Atkinson y Halvorsen (1986)	Industria eléctrica	Eficiencia asignativa	No hay diferencias significativas entre las utilidades públicas y privadas
Brugink (1982)	Industria del agua	Costes de producción	Los costes operativos son alrededor de un 24% más bajos en el sector público
Crain y Zardkoohi (1978)	Industria del agua	Costes de producción	Costes operativos más bajos en el sector privado
Di Lorenzo y Robinson (1982)	Industria eléctrica	Costes de producción	No hay diferencias significativas en la eficiencia de empresas privadas y públicas.
Feigenbaum y Teeples (1983)	Industria del agua	Costes de producción	No hay diferencias significativas
Kole y Mulherin (1997)	Empresas de USA en las que el gobierno tenía más del 35% del capital, antes y después de la 2ª Guerra Mundial	Varios	Los resultados de las empresas públicas no resultan diferentes a los de las privadas en la misma industria.
Mann y Mikesel (1976)	Industria del agua	Costes de producción	Costes operativos más bajos en el sector público
Meyer (1975)	Generación de electricidad, transmisión y distribución	Costes de producción	Generación y ciertos otros costes incluyendo administración eran más bajos en el sector público
Moore (1970)	Industria eléctrica	Varios	No hay diferencias significantes entre los costes de instalación y de trabajo del sector público y del privado
Neuberg (1977)	Industria eléctrica	Costes de producción	Los costes son alrededor de un 10% más bajos en las empresas públicas
Pescatrice y Trapani (1980)	Industria eléctrica	Costes de producción	Costes un 25% más bajos en el sector público, debido a niveles de tecnología más altos
Wallace y Junk (1970)	Generación de electricidad	Costes de producción	Costes más bajos en el sector privado
Windle (1991)	Aerolíneas de USA contra las no-USA	Productividad y costes unitarios	Aerolíneas europeas principalmente estatales tienen un 10.5% de costes más altos
Yunker (1975)	Industria eléctrica	Costes de producción	No hay evidencia de la mayor eficiencia del sector privado

(c) Otros países Adhikari y Kirkpatrick (1990)	Economías en vías de desarrollo	Varios	Alguna evidencia de una peor actuación en empresas estatales pero las causas pueden ser más complejas que simplemente la propiedad
Barberis, Boycko, Shleifer y Tsukanova (1996)	452 comercios de Rusia, privatizados durante 1992-93	Varios	La privatización permitió llevar a cabo una reestructuración del sector de distribución comercial, con un aumento de los horarios de apertura y reducciones de plantilla.
Bhaskar y Khan (1995)	62 fábricas en la industria de Bangladesh	Varios	Reducción de empleo con la privatización

Boardman y Vining (1989)	Las 500 empresas industriales más grandes fuera de US	Rentabilidad y productividad	Las corporaciones privadas tuvieron una mayor rentabilidad; Los resultados de productividad más variados
Caves y Christensen (1980)	Ferrocarril en Canadá	Productividad total en los 50 y los 60	La productividad total crece más rápido en el sector público
Davies (1971, 1977, 1980)	Aerolíneas civiles en Australia	Productividad	Productividad más alta en las aerolíneas privadas
Davies (1981)	Banca australiana	Productividad	El sector privado es más eficiente
D'Souza y Megginson (1999)	85 empresas de 28 países industrializados, privatizadas mediante OPAs durante 1990-96	Indicadores financieros y de productividad	Se producen incrementos en rentabilidad, producción y eficiencia económica, en términos absolutos pero no relativos respecto de la cifra de ventas.
Enderwick (1994)	Industrias seleccionadas en América latina y Asia	Rentabilidad	Rentabilidad más baja en el sector estatal.
Finsinger (1986)	Compañías de seguro en el Oeste de Alemania	Niveles de prima	Las empresas públicas cargan primas más bajas a los asegurados a causa de los costes más bajos
Foreman-Peck (1985)	Estudio internacional de telecomunicaciones	VARIABLES RELATIVAS A LA EXPANSIÓN DE LAS TELECOMUNICACIONES	La propiedad estatal tuvo un impacto positivo sobre las telecomunicaciones en el desarrollo de los tempranos estados pero el gobierno tendió hacia un desarrollo retardado
Forsyth (1986)	Aviación civil	Productividad, 1983	Comparado con otras 16 aerolíneas, British Airways actuó pobremente. Sin embargo dos de las mejores actuaciones, Air Canadá y Lufthansa, también eran estatales
Forsyth y Hocking (1980)	Aerolíneas civiles en Australia	Productividad	Pequeñas diferencias en productividad entre las aerolíneas públicas y privadas
Funkhouser y MacAvoy (1979)	Diversos tipos de industrias en Java, Sumatra y Bali	Rentabilidad y costes de producción, 1971	Costes más altos y rentabilidad más baja en el sector público.
Galal (1992)	Privatización de 4 aerolíneas, 3 empresas de telecomunicación, 2 de servicios eléctricos, 1 de transporte por carretera, 1 puerto y 1 negocio de Lotería, en Gran Bretaña, Chile, Malasia y México	Ganancias y pérdidas económicas para los empleados, contribuyentes y clientes	En 11 de las 12 privatizaciones hubo un incremento neto en riqueza. Las ganancias se debieron a una mayor inversión y a una mejora de la gestión, más que a precios y cambios en el empleo. Pero los consumidores ganaron sólo en 4 de los casos.
Hjalmason y Veiderpass (1992)	Electricidad sueca, años 70 y 80	Productividad	No hay evidencia de correlación entre propiedad y resultados
Holmes (1990)	Electricidad en Europa	Suministro y precios	No hay apariencia de relación entre los resultados y la estructura de propiedad
Kim (1981)	Sector público y privado en Tanzania	Varios	Eficiencia más alta en el sector privado.
La Porta y Lopez de Silanes (1997)	218 privatizaciones de empresas no financieras mejicanas, entre 1983 y 1991	Varios	El incremento de rentabilidad obtenido en las empresas privatizadas es a costa del resto de la sociedad. Se produce un aumento de precios y una disminución del nivel de empleo y de salarios.

Meggison, Nash y Van Randenborg (1994)	61 empresas de 18 países (6 en vías de desarrollo y 12 desarrollados) y 32 industrias que experimentaron privatización total o parcial entre 1961 y 1990	Indicadores financieros	La privatización fue seguida de ventas, beneficios, inversión y eficiencia más altos.
Millward (1988)	Economías desarrolladas	Eficiencia técnica	No hay evidencias estadísticamente significativas de un nivel más bajo de eficiencia técnica en las empresas estatales
Monsen y Walters (1983)	Comparación de las 25 industrias estatales más grandes y las 25 empresas más grandes del sector privado industrial en el oeste de Europa	Rentabilidad, 1972-81	El rendimiento medio para las empresas estatales fue negativo y el rendimiento medio para las empresas del sector privado fue positivo
Oelert (1976)	Servicios de autobús en ciudades del oeste de Alemania	Costes de provisión	Costes de provisión un 160% más altos por kilómetro donde el servicio es público
Palmer (1983)	Servicios de autobuses canadienses	Varios	El sector público es menos eficiente
Picot y Kaulmann (1989)	Compañías del sector público y privado, 1975-84, en mercados no regulados y con competencia. Seis países como Gran Bretaña, Francia, Alemania, Canadá, Italia y Suecia y 15 industrias	Rentabilidad y productividad	Corporaciones estatales muestran niveles de productividad y tipos de retorno más bajos que las corporaciones privadas
Sampson (1995)	Privatización de la Banca en Jamaica	Varios	Resultados variados
Tyler (1979)	Varias empresas públicas y privadas en Brasil	Eficiencia técnica	No hay diferencias estadísticas significativas entre las distintas formas de propiedad
Vining y Boardman (1990)	Las 500 corporaciones canadienses más grandes	Rentabilidad y productividad	Las empresas estatales o con alguna participación pública tuvieron rentabilidades más bajas.

Fuente: Martin y Parker (1997) y elaboración propia.

En estos estudios, las principales medidas de actuación utilizadas han sido la rentabilidad, la productividad o los costes de producción, y se han concentrado más en la eficiencia técnica o productiva que en la eficiencia asignativa o de precios. En algunos casos, se han considerado otras variables como nivel de empleo o de precios.

Resulta evidente el grado de variación en las conclusiones proporcionadas por estos trabajos de contrastación empírica. Mientras algunos estudios muestran claramente que tras la privatización de una empresa pública se produce una mejora de sus resultados, en otros no se han encontrado diferencias estadísticamente significativas entre los rendimientos ofrecidos por empresas de titularidad pública y privada.

En general, parece ponerse de manifiesto que las empresas públicas son menos rentables que las empresas privadas. Pero, si hablamos de eficiencia, el beneficio no es necesariamente una buena medida de la misma, especialmente en aquellos casos en que las empresas operan en mercados con insuficiente competencia. Un beneficio elevado puede ser consecuencia del sobreprecio cobrado a los consumidores más que de la disminución de los costes de producción. Además, las cifras de beneficios pueden ser maquilladas por la contabilidad de la empresa o los métodos de valoración empleados.

Los estudios que han utilizado otro tipo de indicadores, como costes de producción o productividad, han proporcionado resultados menos concluyentes respecto a la eficiencia comparativa de las empresas públicas y privadas. Cuando las empresas operan en mercados competitivos parece que las empresas públicas producen con costes más altos y productividades más bajas que las empresas privadas. Pero en aquellos mercados en que no hay suficiente competencia o se encuentran muy regulados, la empresa pública es tan eficiente como la privada, y en algunos casos más.

En definitiva, parece que ni la actuación de la empresa privada ni la de la pública es inherentemente o necesariamente más eficiente.

En el caso español, también se han llevado a cabo estudios empíricos que tratan de valorar, desde diferentes puntos de vista, algunos de los efectos de las privatizaciones.

Sanchis (1996), busca la relación entre el cambio de propiedad y el grado de eficiencia mediante un estudio directo de cada empresa y un análisis económico de los efectos de la reestructuración y privatización en la evolución de su productividad, para una muestra de veinticuatro empresas públicas que han sido privatizadas durante el período de 1978-1990.

De los resultados obtenidos se infieren las siguientes conclusiones:

- a) La privatización, en sí misma, aumenta el crecimiento de la productividad. Sin embargo, y como señala el propio autor del estudio, (Sanchis, 1996, p. 88) "esta conclusión debe interpretarse con cierta precaución, ya que la muestra de empresas es pequeña y el tiempo transcurrido

desde las privatizaciones es escaso (dos años en la mayoría de los casos)".

- b) Los procesos de reestructuración y de cambio en la empresa pública pueden mejorar su eficiencia, sin ser necesario el cambio de titularidad en la misma.
- c) Los aumentos de la competencia en el mercado, entendidos como una disminución de la cuota de mercado de una empresa, pueden incrementar su eficiencia de forma notable, con independencia de que ésta sea pública o privada.

Argimón, Artola y González-Páramo (1997), llevan a cabo un trabajo en el que comparan la actuación de las empresas públicas con las privadas, analizando la relación entre titularidad y eficiencia productiva. Para ello, construyen un índice de eficiencia, basado en la productividad del trabajo, a partir de información de la Central de Balances del Banco de España para 1994. Con su estudio, tratan de determinar en qué medida las diferencias de actuación observadas tienen que ver con la naturaleza pública o privada de la propiedad de la empresa.

En este sentido, concluyen que la eficiencia media de las empresas donde la presencia pública es superior al 50% resulta inferior a la del resto de las empresas. De esta forma, una disminución de la presencia pública por debajo de ese umbral podría tener efectos positivos sobre la eficiencia y la productividad de esas empresas. Sin embargo, también reconocen que las condiciones competitivas que definen el mercado tienen una contribución muy importante para explicar el grado de eficiencia de una empresa.

Arcas y Ruiz (1999), analizan en su trabajo los efectos de la privatización de Repsol sobre su comportamiento económico-financiero. Para ello, estudian los cambios producidos en la empresa tras las OPVs de 1989 y 1993, encontrándose con que los efectos son distintos.

Así, tras la OPV de 1989, en un entorno fuertemente regulado y manteniendo el Gobierno el control de la empresa, se produce un aumento de la eficiencia y del endeudamiento, y una disminución de la rentabilidad, tanto económica como financiera.

Por el contrario, tras la OPV de 1993, cuando el Gobierno pierde la mayoría de los derechos de voto y el sector es liberalizado, aumenta la eficiencia y la rentabilidad y disminuye el endeudamiento. No obstante, disminuyen las inversiones realizadas y el nivel de empleo. Todo lo cual, lleva a los autores a considerar que es necesario que el proceso de privatización esté acompañado de la liberalización del sector.

Melle (1999), utiliza la metodología del estudio de casos antes y después de la privatización para contrastar si se produce un aumento de la eficiencia de las empresas privatizadas debido al cambio de propiedad. Para llevarlo a cabo, emplea una muestra de diez empresas privatizadas durante el período 1990-1999 y aplica sobre estos datos diversas técnicas econométricas (contraste de igualdad de medianas de Wilcoxon, Mínimos Cuadrados Ordinarios y Mínimos Cuadrados Generalizados).

Respecto a las conclusiones del trabajo, la propia autora (Melle, 1999, p. 153) señala que "la explicación de esos indicadores de rentabilidad, eficiencia, producción, empleo, endeudamiento y dividendos se debe más a las características específicas de cada empresa de la muestra considerada (en donde se incluyen su sector de actividad, su pertenencia a un sector de precios regulados o no y su actuación en un mercado concurrencial o no) que a su estructura de propiedad". Como en otras ocasiones, no resulta sencillo demostrar la relación entre ineficiencia y titularidad pública.

Más recientemente, Arocena (2001) analiza en su trabajo si existen diferencias significativas de eficiencia entre las empresas públicas y privadas en la producción de energía eléctrica en España. El análisis estudia la generación de electricidad, mediante un módulo frontera no paramétrico, durante el período 1984-1997, años en los cuales el sector experimentó importantes cambios en el régimen regulador.

Antes de 1988, período caracterizado por la regulación al coste de servicio⁹, la empresa pública fue relativamente más eficiente que la privada. Este resultado parece indicar que el propietario público tenía más interés que el privado en aumentar el excedente del consumidor. Además, bajo estas condiciones, los directivos de las empresas privadas estaban poco motivados para mejorar la eficiencia.

Este sistema fue reemplazado por un tipo de regulación por precios máximos en 1988, con la entrada en vigor del llamado Marco Legal Estable¹⁰

⁹ Durante ese período, existía un tipo de regulación *cost-plus*, mecanismo a través del cual el regulador fijaba un precio igual al coste del suministro que soportaba la empresa. Este método de regulación tenía algunos problemas. Por un lado, la empresa privada no tenía suficientes incentivos para reducir sus costes de producción, porque eso no significaba mayores beneficios. Y por otro, al no ser directamente observables por el regulador los costes de producción, el regulado podía intentar reflejar costes más altos de los reales con el fin de obtener así ciertos beneficios.

¹⁰ La puesta en marcha del MLE supuso la introducción de los "costes estándar", junto con un esquema de regulación por precios límite *price caps*. A diferencia del método anterior era el coste estándar, y no el coste real, la referencia utilizada. De tal forma que ahora, a la empresa le interesaba producir al menor coste para así aumentar sus beneficios. Esta separación entre los ingresos de las empresas y los costes de producción suponía un gran incentivo para buscar la eficiencia.

(MLE). Con este nuevo marco regulador, las disminuciones de los costes de producción suponían un aumento de los beneficios. Por lo tanto, ahora si que existían estímulos importantes en forma de mayores beneficios para que las empresas privadas buscaran actuar de la manera más eficiente posible.

Así, en consecuencia, durante los diez años de vigencia del MLE, las empresas privadas igualaron a las públicas en el nivel de eficiencia. Sin embargo, no existen evidencias de que consiguieran ser más eficientes que las empresas públicas durante dicho período.

7. CONCLUSIONES

Después de este breve repaso de algunos de los más representativos trabajos cuyo objeto de estudio ha sido la eficiencia de la empresa pública, parece que llegamos de nuevo al punto de partida, ya que la evidencia empírica no es concluyente respecto a la supuesta mayor eficiencia de lo privado sobre lo público. Así, parece demostrarse que existe cierta superioridad de la empresa privada en entornos competitivos. Sin embargo, cuando se trata de mercados que no son suficientemente competitivos, el grado de eficiencia está más condicionado por la propia competencia y la regulación que por la titularidad pública o privada de la empresa.

En definitiva, el grado de eficiencia de una empresa no depende tanto de la titularidad de la misma como del entorno competitivo, de la efectividad de la política reguladora y de una gestión empresarial responsable.

BIBLIOGRAFÍA

- ARCAS PELLICER, M. J. y RUIZ CABESTRE, F. J. (1999): "Los efectos de la privatización de empresas sobre su comportamiento económico y financiero: el caso de Repsol". *Hacienda Pública Española*, nº 149, pp. 21-33.
- ARGIMON, I., ARTOLA, C. y GONZÁLEZ-PÁRAMO, J. M. (1997): *Empresa pública y empresa privada: Titularidad y eficiencia relativa*. Banco de España, Servicio de Estudios. Documento de trabajo nº 9723.
- AROCENA, P. (2001): "Eficiencia pública y privada en la producción de energía eléctrica en España". *Revista Europea de Dirección y Economía de la Empresa*, vol. 10, nº 1, pp. 9-19.

- BARBERIS, N., BOYCKO, M., SHLEIFER, A. y TSUKANOVA, N. (1996): "How does privatization work? Evidence from the Russian shops". *Journal of Political Economy*, volumen 104, n° 4, pp. 764-790.
- BISHOP, M. y KAY, J. (1992): "El impacto de la privatización en la eficiencia del sector público en el Reino Unido". *Información Comercial Española*, n° 707, pp. 22-34.
- BOHM, P. (1987): *Social Efficiency. A Concise Introduction to Welfare Economics*. MacMillan Education Ltd., Londres.
- CUERVO GARCÍA, A. (1997): *La privatización de la empresa pública*. Ed. Encuentro, Madrid.
- D'SOUZA, J. y MEGGINSON, W. L. (1999): "The financial and operating performance of privatized firms during the 1990s". *The Journal of Finance*, volumen 54, n° 4, pp. 1397-1438.
- ECKEL, C., ECKEL, D. y SINGAL, V. (1997): "Privatization and efficiency: Industry effects of the sale of British Airways". *Journal of Financial Economics*, n° 43, pp. 275-298.
- ESTEBAN, M.; MORENO, J. (1995): *La privatización. Una panorámica internacional hacia nuevas formas de regulación estatal*. Círculo de Empresarios Vascos, Bilbao.
- FERNÁNDEZ, Z. (1989): "Reflexiones sobre la dirección y organización de la empresa pública". *Papeles de Economía Española*, n° 38, pp. 59-65.
- GAMIR, L. (1999): *Las privatizaciones en España*. Ed. Pirámide.
- GRASSINI, F. A. (1981): "The Italian experience: A historical perspective". En R. Vernon y Y. Aharoni (eds.): *State-Owned Enterprise in Western Economies*, Croom Helm, Londres, pp. 70-84.
- IZQUIERDO, G., y HERRERO, T. (1999): "La privatización como política de oferta: Un marco conceptual". *Economía Industrial*, n° 328, pp. 85-94.
- KOLE, S. R. y MULHERIN, J. H. (1997): "The government as a shareholder: a case from the United States". *Journal of Law and Economics*, volumen 40, abril, pp. 1-22.
- KREPS, D. M. y WILSON, R. (1982): "Reputation and imperfect information". *Journal of Economic Theory*.
- LA PORTA, R. y LOPEZ DE SILLANES, F. (1997): "The benefits of privatization: Evidence from Mexico". Working Paper Series, *National Bureau of Economic Research*, n° 6215.

- MARTIN, S. y PARKER, D. (1997): *The impact of privatisation. Ownership and corporate performance in the UK*. London and New York, Editorial Routledge.
- MAZZOLINI, R. (1979): *Government controlled enterprise*. John Wiley and Sons, Londres.
- MELLE, M. (1999): "Algunos resultados efectivos de las privatizaciones en España: Una primera aproximación". *Economía Industrial*, nº 330, pp. 141-158.
- MIERA ZABALZA, K. (2000): "Análisis de los principales mecanismos de salvaguardia utilizados en los procesos de privatización de empresas públicas". *Cuadernos de Gestión* del Instituto de Economía Aplicada a la Empresa, nº 22, pp. 9-23.
- PRATT, J. W. y ZECKHAUSER, R. (1985): "Principals and agents: The structure of business". *Harvard Business School*, Boston.
- RICART, J.E.; GUAL, J.; LÓPEZ, G.; ROSANAS, J.M.; VALOR, J. (1991): *Incentivos y control en la empresa pública*. Ed. Ariel, Barcelona.
- SANCHIS, J. A. (1996): "Privatización y eficiencia en el sector público español". *Revista de Economía Aplicada*, nº 10 (vol. IV), pp. 65-92.
- SINGH, A. (1975): "Takeovers, economic natural selection and the theory of the firm". *Economic Journal*.
- WILLIAMSON, O. E. (1975): *Markets and hierarchies: Analysis and anti-trust implications*. Nueva York, The Free Press.
- YARROW, G. (1986): "La privatización en la teoría y en la práctica". *Papeles de Economía Española*, nº 27, pp.341-364.