

LA EFICIENCIA PRODUCTIVA Y LA TITULARIDAD PÚBLICA/ PRIVADA: UNA BREVE REVISIÓN DE LA LITERATURA ECONÓMICA*

Ensayo

Darío Ezequiel Díaz**
Universidad Autónoma de Encarnación

RESUMEN

El presente trabajo pretende realizar una exhaustiva sistematización histórica y actual de la literatura académica respecto a la relación entre la titularidad pública/privada de la empresa y su eficiencia. Actualmente, las tres corrientes diferentes de pensamiento que se ocupan de la comparación entre la empresa privada y pública son la: a) Teoría de la Agencia/Derechos de Propiedad; 2) la Teoría de la Elección Pública; y 3) la Teoría de la organización.

Palabras clave: Eficiencia productiva, titularidad pública/privada

ABSTRACT

This paper aims to conduct a thorough historical and current systematization of the academic literature regarding the relationship between public/private ownership of the company and its efficiency. Currently, three different schools of thought concerned with the comparison between private and public company are: a) Theory of Agency/Property Rights; 2) Public Choice Theory; and 3) organization theory.

Key Words: Production efficiency, public/private ownership

* *Agradezco a mi familia, por la paciencia y el tenaz acompañamiento, y a la Universidad Autónoma de Encarnación, por el espacio que me ha brindado en estos últimos años en docencia y en investigación.*

** *Profesor e investigador, Universidad Autónoma de Encarnación, República del Paraguay. drdarioezequioldiaz@gmail.com*

Códigos JEL: H40; L33; L51

I. Introducción

En la Argentina, tanto en los medios masivos de comunicación como en la discusión política partidaria interna, existe un debate muy fuerte referente a la intervención del Estado en la economía, y particularmente, en la estatización y/o nacionalización de las empresas privadas.

Un excelente trabajo relacionado al presente es el de Curutchet y Torres (2012). En el mismo, los autores estudian los fundamentos a favor de la presencia de las empresas del Estado y las potenciales dificultades que nacen de la privatización de las mismas. Además, identifican algunas de las características idiosincráticas de este tipo de empresas que las hacen especialmente vulnerables a la mala gestión, y se esbozan algunas medidas prioritarias a tener en cuenta para mejorar la competitividad, la eficiencia, la transparencia y la capacidad innovadora de las Empresas del Estado.

El presente trabajo se diferencia del anterior, puesto que pretende realizar una exhaustiva sistematización histórica y actual de la literatura académica respecto a la relación entre la titularidad pública/privada de la empresa y su eficiencia productiva o económica. Ésta última entendida, como la habilidad de la empresa para producir un producto a un costo mínimo. Para alcanzar el mínimo costo la empresa debe utilizar sus inputs de la manera más eficiente (eficiencia técnica) y, además, escoger la combinación de inputs correctamente, dado el precio relativo de los mismos (eficiencia asignativa).

El presente artículo se estructura de la siguiente manera. En primer lugar, se describe históricamente el surgimiento de la teoría de la empresa pública, con sus dos principales debates acaecidos: la “controversia socialista” y la “controversia marginalista”. En segundo lugar, se esgrimen los principales argumentos que brinda la teoría económica neoclásica a favor de la privatización. Posteriormente, se hace referencia a las diferencias existentes entre la “empresa pública y la privada”, y la “empresa pública y la empresa privada regulada”, desde la perspectiva de la teoría microeconómica.

II. La teoría de la empresa pública

Dos debates teóricos significativos sucedieron en la economía durante la primera mitad del siglo anterior, y relaciona sus resultados con el desarro-

llo de la teoría de la empresa pública. El primero se denominó la “controversia socialista”, y acaeció en las décadas de 1930 y 1940 entre un colectivo que bregaba por la defensa del *laissez-faire* (esencialmente integrantes de la denominada “escuela austríaca”) y un colectivo de propulsores de los regímenes colectivistas conocidos como “socialistas de mercado”. El propósito de esta controversia fue la viabilidad del socialismo como sistema económico, y sus principales argumentos se concentraron en el modo por el cual el mercado y la planificación se desempeñarían bajo dicha forma de organización de la economía. La segunda discusión es la “controversia marginalista”, cuya temática esencial fue la deseabilidad de un sistema de impuestos y subsidios para optimizar la asignación de recursos bajo condiciones de rendimientos crecientes a escala.

La teoría de la empresa pública tuvo su auge académico entre mediados de la década de 1950 y principios de la de 1970, y su objetivo primordial fue encontrar reglas óptimas de determinación de precios y cantidades a producir para empresas estatales que operaban en el escenario de una economía mixta. Las decisiones respecto a la producción y a la determinación de los precios de la empresa pública se utilizarían como instrumentos de política para conseguir distintos objetivos, que influían tanto al sector público como al privado. Este enfoque estaba claramente influenciado por ciertos acontecimientos que estaban sucediendo en aquellos años, vinculados con la nacionalización de los servicios públicos y otras grandes industrias en diversas partes del mundo.

El aporte más importante de la teoría de la imposición óptima a la temática de las empresas públicas es claramente la de Ramsey (1927). El autor estudia la problemática de un sistema tributario en el cual no se pueden utilizar impuestos de suma fija, y por lo tanto toda la imposición debe realizarse sobre el consumo de los distintos bienes comercializados. Para minimizar las pérdidas de bienestar de un sistema como ése, Ramsey plantea cobrar impuestos más altos sobre los bienes cuyas demandas son más inelásticas e impuestos más bajos sobre los que exteriorizan demandas más elásticas. Esta norma se basa en el supuesto de que la economía es competitiva y que no existen externalidades. Las distorsiones incorporadas por el sistema impositivo son así equivalentes a apartamientos entre

costos marginales y precios de venta al consumidor, y pueden por lo tanto, asociarse con “márgenes” sobre dichos costos que el gobierno establece a fin de recaudar un cierto nivel de ingreso con la mínima pérdida de eficiencia global. El primer intento de aplicación de la contribución de Ramsey a la teoría de la empresa pública se debe a Boiteux (1956), quien arribó a resultados análogos a través de una línea de investigación independiente.

El motivo por el cual Boiteux utiliza como supuesto en su modelo a las empresas privadas como competitivas y a las empresas públicas con rendimientos crecientes, se puede explicar a través del supuesto implícito de que la política óptima de propiedad de las firmas radica en permitir que el sector privado opere las industrias en las que la competencia es posible (rendimientos decrecientes y constantes), y nacionalizar las áreas en las que el fracaso de mercado es una posibilidad real (por ejemplo, las industrias con rendimientos crecientes).

Los dos cambios fundamentales de la regla de Ramsey-Boiteux que surgieron en las décadas de 1960 y 1970, estuvieron vinculadas con la introducción en el modelo de distorsiones de mercado y problemas de carácter distributivos. El primero de ellos puede ser ejemplificado con el artículo de Rees (1968), que consiste en un enfoque de “segunda preferencia” a la teoría de la empresa pública. Este enfoque establece ciertos ajustes óptimos a la regla de fijación de precios a la Ramsey-Boiteux, que resultan indispensables cuando las empresas públicas interactúan con monopolios privados o externalidades reales. Por otro lado, la introducción de consideraciones distributivas involucra la utilización de reglas de fijación de precios que pretendan resolver simultáneamente problemas de eficiencia y equidad. La idea esencial consiste en que, en un contexto en el que el Estado no puede hacer uso de otros instrumentos para redistribuir ingresos, la estructura óptima de precios del sector público debe considerar el impacto que los bienes poseen sobre los distintos grupos de la población, a través del uso de ciertas “características distributivas”.

En principio, es factible que determinados bienes deban ser vendidos a precios inferiores a sus costos marginales, si es que son demandados fundamentalmente por colectivos cuya ponderación en la función de bienestar del gobierno es alta (por ejemplo, los sectores más pobres). El trabajo más

importante sobre estos temas es probablemente Diamond y Mirrlees (1971), que analiza de manera general la economía normativa de la empresa pública incluyendo al modelo de Boiteux como un caso particular. Su resultado determinante es que, si no es viable establecer un sistema de impuestos y subsidios de suma fija, los impuestos indirectos y los precios de las empresas públicas pueden ser utilizados para mejorar la distribución del ingreso.

La teoría de la empresa pública se desarrolló constantemente con una orientación íntegramente normativa, y todas las desviaciones del comportamiento maximizador del bienestar se modelaron como restricciones del contexto económico. Recién cuando surge en escena la literatura sobre diseño de mecanismos y problemas de tipo principal/agente, la teoría económica halló un modo de añadir formalmente la idea de que los sujetos, que deben obedecer las reglas normativas delimitadas por un gobierno maximizador del bienestar, pueden poseer sus propios intereses, que en muchas situaciones entran en conflicto con las reglas sugeridas. En tales casos, el comportamiento de estos agentes (administradores, reguladores, trabajadores, etc.) debe ser modelado de manera explícita, conjuntamente con la idea de que las reglas de fijación de precios y cantidades a producir por la empresa pública deben tomar en cuenta los problemas de compatibilidad de incentivos. Esta fragilidad en la teoría de la empresa pública quedó expuesta en la literatura económica que surgió en defensa de las privatizaciones y la desregulación de los mercados en la década de 1980. En la misma época, la literatura sobre empresas públicas también comenzó a incluir este tipo de problemas, a través del advenimiento de una teoría “positiva” de la empresa pública. No obstante, esta teoría, nunca adquirió un grado elevado de elaboración.

III. Razones a favor de la privatización

Existen diversas razones del por qué la privatización debe llevarse a cabo pero el principal motivo de esta tendencia ha sido la búsqueda del incremento en la eficiencia de las empresas involucradas (Megginson *et al.*, 1994).

La cuestión sobre si la privatización conduce a una mejora en la eficiencia ha sido muy estudiada, tanto teórica como empíricamente. Tres corrientes diferentes de pensamiento se han ocupado de la comparación entre la empresa privada y pública: 1) Teoría de la Agencia/Derechos de Propiedad; 2)

Elección Pública; y 3) Teoría de la organización. Esta última, no analizada en esta investigación puesto que se la considera objeto de estudio dentro de la “Ciencia de la Administración”, se basa en gran medida en los otros dos enfoques anteriores, pero centrándose en las características organizativas de las empresas privadas que difieren de las empresas estatales, como los mecanismos de incentivos y control (Ricart *et al.*, 1991), cultura organizacional (Bishop y Thompson, 1992), objetivos, estructura organizativa, y sistemas de comunicación/información, naturaleza y ubicación del negocio, y gestión y trabajo (Parker, 1995; Martin y Parker, 1997).

El marco teórico básico que estudia la relación entre la titularidad pública/privada y la eficiencia de la empresa es el provisto por la denominada “Teoría de la Agencia”. Esta teoría enfatiza los problemas que nacen en el seno de las empresas como consecuencia de la disociación entre los propietarios (principales) y los directivos (agentes). Por un lado, principales y agentes poseen objetivos diferentes no necesariamente compatibles entre sí (maximización del beneficio para los accionistas, maximización de su utilidad en el caso de los gerentes y/o directivos). No obstante, el objetivo del principal depende de las acciones de los directivos así como de otros elementos no controlados por éstos. Los hechos de los gerentes no son, sin embargo, siempre visibles por los principales, mientras que los mecanismos de supervisión no son completamente eficaces y, asimismo, suponen costos para el principal, por lo que el mismo no puede saber con precisión si el resultado logrado es consecuencia de las acciones del gerente/directivo o del resto de factores no controlados por este. Surgen, de esta manera, lo que se conoce como “costos de agencia”, que incorporan tanto los costos de supervisión de los agentes como los posibles desvíos en los resultados pretendidos por los principales.

El trabajo de Jensen (1983) distingue entre las dos literaturas de agencia “teoría de la agencia positiva y los modelos de agente/principal”. La literatura principal/agente es generalmente matemática y no empírica, mientras que la teoría de la agencia positiva es generalmente no matemática y orientada empíricamente. La literatura principal/agente se ha concentrado en modelar los efectos de tres factores en los contratos entre las partes que interactúan en el modo jerárquico sugerido por el término principal-

agente: 1) la estructura de las preferencias de las partes en el contrato, 2) la naturaleza de la incertidumbre, y 3) la estructura de la información en el ambiente. La atención se focaliza en el riesgo compartido y en la forma del contrato óptimo entre el principal y el agente, y en las comparaciones sobre el bienestar de las soluciones de equilibrio encontradas en presencia de costos de información y en ausencia de los mismos. Algunos artículos destacados son: Shapiro y Willig (1990), Bös (1991), Bös y Peters (1991) y Laffont y Tirole (1993).

La literatura de la agencia positiva se ha concentrado en el modelado de los efectos de los aspectos adicionales del entorno del contrato, en la tecnología del monitoreo y control, y en la unión de la forma de los contratos. La intensidad del capital, el grado de especialización de los activos, los costos de información, los mercados de capitales y los mercados laborales internos y externos, son algunos ejemplos. Algunos destacados son: Aharoni (1981), Kay y Thompson (1986), Sappington y Stiglitz (1987), Vickers y Yarrow (1988), Vickers y Yarrow (1991), Caves (1990), Estrin y Perotin (1991), Fernández (1995), Martin; y Parker (1997).

La Teoría de los Derechos de Propiedad¹ enfatiza, por su parte, que la génesis de la existencia de problemas de agencia y, en último término, de eficiencia, se hallan en la imposibilidad de los principales de realizar contratos con sus agentes capaces de cubrir todas las contingencias y eventualidades posibles, así como de verificar y hacer cumplir estos contratos. Por ejemplo, en la medida, en que no es factible celebrar contratos completos de largo plazo, una parte del beneficio futuro puede depender de la realización de una inversión que no ha sido incorporada en el contrato. La distribución de los beneficios derivados de tal inversión tampoco puede ser establecido *ex ante* y, por lo tanto, dependerá del poder negociador *ex post* de cada parte. El poder de negociación de las partes en la empresa depende, a su vez, del reparto de los derechos de propiedad dentro de la misma, que condiciona, de este modo, la decisión de efectuar la inversión que podría generar el excedente y, en último término, la eficiencia empresarial.

La presencia de información asimétrica entre los contratantes, la im-

1. Coase (1960); Alchian (1965); De Alessi (1980); Borcharding (1983); Williamson (1985); De Alessi (1987); y Grossman y Hart (1986).

posibilidad de celebrar acuerdos que resguarden todas las contingencias asequibles y los costos de controlar el cumplimiento de los contratos emergentes, como factores que determinan la eficiencia interna de las empresas. Los problemas de agencia son generales al conjunto de las empresas y organizaciones complejas y su solución requiere el diseño de sistemas de incentivos que maximicen el esfuerzo del directivo/gerente en la búsqueda de los objetivos del principal.

Bajo este marco, la titularidad pública incorpora al menos tres diferencias primordiales en las relaciones principal-agente (accionista-directivo) que se originan en el núcleo de la empresa en relación con la empresa privada: *a)* los objetivos del principal son diferentes: objetivos políticos o de bienestar en la empresa pública frente a objetivos de beneficios en la empresa privada; *b)* el gerente/directivo de la empresa pública se enfrenta a dos principales, votantes y Gobierno, en contraposición con la existencia de un solo principal en el caso de la empresa privada, los accionistas (excepto para la empresa privada regulada, en el que se adiciona el regulador); *c)* la propiedad pública es intransferible, frente a la presencia del mercado de acciones en la empresa privada.

IV. Empresa pública versus empresa privada

Conforme con la teoría microeconómica, bajo el supuesto de competencia perfecta, la empresa privada garantiza, a través de la maximización del beneficio, la obtención de la eficiencia (técnica y asignativa). La empresa pública podría, en principio, lograr los mismos grados de eficiencia que la empresa privada. No obstante, la literatura señala algunos problemas a los que se enfrenta la empresa pública que resulta complejo la consecución de este objetivo.

- a)* La búsqueda de un objetivo político en el caso de la empresa pública podría tener resultados sobre la eficiencia asignativa, en la medida, por ejemplo, en que se tengan en cuenta razones distributivas. En todo caso, se acepta, con carácter general, que la búsqueda de cualquier objetivo asignativo no debería estar bregada con el logro de la eficiencia técnica. La “Teoría de la Elección Pública” (*public choice*), sin embargo, señala que
-

el objetivo de uno de los principales (los políticos) puede ser muy diferente del de otro principal (los votantes), ya que aquellos persiguen de modo racional sus propios objetivos, mientras que los votantes solo poseen una influencia e información limitada sobre la actuación de aquellos (Vickers y Yarrow, 1988). La persecución por parte de los políticos de estos objetivos particulares puede estar notoriamente enfrentada con la eficiencia técnica y, en la búsqueda de tales objetivos particulares, podrían hallar unos buenos aliados burócratas de las organizaciones, que, de nuevo, actuarían por objetivos de maximización del poder o del prestigio (Niskanen, 1971 y 1975). Este enfoque de la teoría de la elección pública de los políticos y burócratas como individuos que persiguen solo su propio interés no ha estado dispensa de críticas. Algunos autores (Downs, 1967) insisten que la realidad es más compleja y que los objetivos de estos son más amplios e incorporan la lealtad a la nación, el orgullo en la realización del trabajo o el servicio al interés público. De la misma manera, la función a maximizar neoclásica sería muy simplificadora de la realidad, de modo que la motivación de los individuos sería más compleja que la meramente económica (Maslow, 1964), y contendría aspectos psicológicos como la estima o el orgullo (Becker, 1976). Bajo estos supuestos, las empresas públicas y privadas podrían no conducir a resultados tan diferentes (Martin y Parker, 1997).

- b) La presencia de diferentes principales, votantes y Gobierno, en el caso de la empresa pública y la probable competencia entre los mismos hace posible que establezcan una definición más confusa y difusa de los objetivos de los agentes. Por un lado, el objetivo de la empresa pública no es único (Boycko *et al.*, 1996). Los objetivos de los legislativos (representantes de los electores) son diferentes de los del Gobierno e, incluso, distintos ministros pueden buscar diferentes metas (incremento del empleo, reducción del déficit fiscal, mejora de la eficiencia, etc.) (Aharoni, 1981). El problema de la empresa pública no sería, no obstante, la multiplicidad de objetivos en sí misma sino que estos últimos sean contradictorios e incoherentes entre sí o no estén bien delimitados. Por otro lado, los objetivos de la empresa pública se modifican a través del
-

tiempo. Por ejemplo, un cambio de gobierno, podría generar modificaciones drásticas en los lineamientos y fines marcados, siendo éstos, incluso, contrapuestos con los precisados por el anterior gabinete. Esto imposibilita a los gerentes/directivos de las empresas públicas tomar decisiones con un horizonte temporal de medio y largo plazo, con los resultantes costos en términos de eficiencia técnica.

En condiciones de incertidumbre y en existencia de asimetrías de información, la presencia de distintos accionistas en las empresas privadas también podría conducir, no obstante, a sostener políticas de gestión confrontadas, a pesar de que todos ellos persigan maximizar sus beneficios.

- c) La propia presencia de una definición vaga de la propiedad en las empresas públicas reduce el incentivo de los accionistas, en este caso votantes o miembros del Gobierno, a ejercer el control sobre los gerentes/directivos de la empresa. Cualquier acción de control efectuada por un accionista y las resultantes ganancias de eficiencia emanadas de la misma se disolverían entre el resto, beneficiando el desempeño de los “*free riders*”. Todo ello, sin dejar de lado la presencia de un canal de intermediarios entre los votantes y los directivos que hace más complejo, si cabe, el control (Parlamento, Gobierno, ministros, directivos, votantes). Es real que en las empresas privadas, del mismo modo, se puede dar este problema de defectuoso control de los agentes, sobre todo en empresas con estructuras accionarias muy desarrolladas y dispersas (Jensen y Meckling, 1976), de manera que ningún individuo tenga los incentivos suficientes para realizar el control sobre los directivos. En este caso, sin embargo, las leyes han creado un diseño de organización empresarial en el que se da una cierta centralización de las actividades de control en el consejo de administración. Además, en el caso de las empresas públicas, la difusión de la propiedad es siempre mayor (en la medida en que los accionistas últimos son los ciudadanos) (Alchian y Demsetz, 1972) y, en el caso de no ser esto así, se debe a la presencia de grupos de presión que controlan e influyen sobre la gestión, persiguiendo su propio interés y no el de la colectividad (sindicatos, consumidores, proveedores, etc.). Estos colectivos son más obstinados en la búsqueda de su interés, que los pro-
-

pios principales de la empresa, pudiendo conseguir beneficios propios a costa de pérdidas para la colectividad.

d) La empresa pública no está sometida, además, al control exterior de los mercados de capitales, que es reemplazado por el control político. Los mercados de capitales atenúan muchas de las ineficiencias a las que se enfrenta la empresa privada, al operar como un mecanismo disciplinador del comportamiento de los directivos.²

e) La imposibilidad de quiebra de la empresa pública descarta otro mecanismo de control de la dirección de la empresa. Este argumento es conocido también como “restricción presupuestaria blanda”: cualquier posible diferencia temporal entre ingresos y gastos en la empresa pública es contrarrestado por el Gobierno y, por lo tanto, el mecanismo de precios deja de ser un factor concluyente del desempeño de la dirección.

Además, otros colectivos de interés, como es el caso de los proveedores, los sindicatos o los consumidores, utilizarían la presencia de esta restricción presupuestaria blanda en su propio beneficio (Kornai, 1980). Por ejemplo, el directivo de la empresa pública puede generar rentas, sobrepagando a los proveedores, pugnando estos por estas rentas y ofreciendo a los directivos retribuciones a cambio de la obtención de determinados contratos.

Empero, el Estado puede resolver no cubrir las pérdidas de las empresas públicas u otorgar también subsidios a las empresas privadas. Hay que tener presente que los Gobiernos socorren a las empresas privadas en riesgo, siendo la quiebra, en la mayoría de los casos, el motivo de la nacionalización. Las discrepancias entre las empresas públicas y privadas radican en una cuestión de credibilidad: parece más verosímil que el Gobierno no asistirá al rescate de la empresa cuando esta es de propiedad privada que cuando es pública (Schmidt, 1996).

El fundamento de la imposibilidad de quiebra es más adaptable a los países desarrollados, donde la definición de los derechos de propiedad

2. Estrin y Perotin (1991); Anderson, de Palma y Thisse (1997); (Dewenter y Malatesta (1997).

es más clara y, por tanto, la consecuencia esperada del proceso de quiebra (cambios en la dirección, pago a los deudores y accionistas, etc.) es más factible que se alcance. En los países en desarrollo, donde los sistemas judiciales y la definición de los derechos de propiedad suelen ser más endebles, la importancia del argumento como defensa de la empresa privada frente a la pública se reduce (Shleifer y Vishny, 1995).

f) En la empresa pública raramente se hallan mecanismos de incentivos de los directivos/gerentes fundados en la productividad, lo que favorece la persecución de sus propios intereses. Por ejemplo, en el artículo de Cragg y Dyck (1999), se halla evidencia de la existencia de una correlación negativa para el caso del Reino Unido entre los resultados de la empresa y la probabilidad de despido de los gerentes en las empresas privadas y en las empresas privatizadas tras algunos años del momento de la privatización. No obstante, no se encuentra esa correspondencia para las empresas públicas.

La dificultad de implementar mecanismos de incentivos de los directivos vinculados con la productividad está justificada, en gran parte, por la presencia de objetivos múltiples, heterogéneos y difusos (Marchand *et al.*, 1984; Haskel y Sanchís, 1995). Por un lado, algunos de los objetivos de la empresa pública son difíciles de evaluar en cuanto a su logro, debido a la complejidad de percibir indicadores de medición de su cumplimiento. Por otro lado, la diversidad de objetivos exige la definición de ponderaciones para cada uno de ellos, en el caso de que prevalezca una cierta discordancia entre los mismos. Estas ponderaciones son difíciles de establecer, al no conocerse con precisión el posible “*trade-off*” entre los diferentes objetivos (Tirole, 1994).

Asimismo, las remuneraciones en la empresa pública se determinan tomando como base las del Sector Público (administración pública), que operan como topes o “techos” (González-Páramo, 1995). Como resultado, la remuneración de los gerentes de las empresas públicas suele ser menor a la de las privadas (Shirley y Nellis, 1991; Fanjul, 1995) y, en muchas situaciones, se fundamenta más en la antigüedad que en los resultados (Özkaya y Askari, 1999).

La empresa privada tiene, por otra parte, la posibilidad de retribuir a sus directivos a través de las acciones de la empresa con el objeto de armonizar, aunque sea parcialmente, sus objetivos con los de los accionistas. En este caso, el directivo obtendrá un incentivo superior para efectuar las acciones necesarias para incrementar la eficiencia, puesto que se beneficiará de manera directa de las mismas. La empresa pública carece, de nuevo, de este mecanismo incentivador.

Por último, el carácter político que tienen los principales de la empresa pública, y que restringe la fijación de objetivos, es determinante, asimismo, de las condiciones de selección de los directivos/gerentes, de modo que los nombramientos de estos no se basan tanto en razones de capacidad de gestión o eficacia como de vinculación al colectivo político en el poder, confianza, etc. (González-Páramo, 1995).

- g) Las empresas públicas se subyugan, en muchos casos, a los mismos controles administrativos y financieros que el resto de la Administración del Estado. Estos controles tienen como objeto elemental salvaguardar la legalidad de las acciones de los administradores públicos, sin tener en cuenta su mayor o menor eficiencia, beneficiando el surgimiento de procedimientos habituales y burocráticos que imposibilitan el apropiado y necesario dinamismo empresarial. En general, se puede aseverar que el proceso de toma de decisiones suele ser muy diferente en la empresa pública que en la privada (Aharoni, 1982; Raiffa, 1981). En particular, el fuerte control público incita una enorme centralización de la toma de decisiones, generándose una pérdida de autonomía de los niveles intermedios (Cuervo, 1997) y una concentración de la toma de decisiones en la presidencia (Fernández, 1985).

De todos los anteriores argumentos teóricos esgrimidos se deduce que la empresa pública se halla en condiciones de inferioridad, en términos de obtención de eficiencia, técnica y asignativa, respecto a la empresa privada en mercados sometidos a competencia. Una salvedad a este resultado teórico se despliega en (De Fraja, 1993), donde se coteja la eficiencia técnica de empresas privadas y públicas que cuentan con tecnologías similares y que solo se diferencian en la titularidad de la pro-

piedad. En este modelo se deduce que, si el propietario de la empresa determina contratos óptimos de incentivos de los directivos, la empresa pública puede ser incluso más eficiente que la privada, ya que el objetivo de maximización del bienestar del Gobierno incorpora el excedente del consumidor de modo que aquel estará predispuesto a pagar más por el control del directivo que la empresa privada. El modelo de De Fraja sólo incorpora diferencias en la conducta de las empresas públicas y privadas en la función objetivo del principal. Los argumentos expuestos anteriormente parecen revelar, no obstante, que esta sólo es una de las diferencias entre las empresas públicas y privadas.³

En los sectores no competitivos, la empresa privada no implica ni eficiencia técnica⁴ ni eficiencia asignativa. Surge, por lo tanto, un nuevo factor en el análisis, la regulación, que puede admitir el logro de ambos tipos de eficiencia, generando, sin embargo, nuevos problemas de agencia que complican la evaluación global de los resultados del parangón.

V. Empresa pública versus empresa privada regulada

El marco de análisis más conveniente ante la presencia de fallos de mercado es el que se deriva de la comparación de la empresa pública frente a la empresa privada regulada. La regulación posibilita a la empresa conservar su objetivo de maximización del beneficio (aunque no siempre en todos los casos); no obstante, también incorpora modificaciones en las relaciones de agencia al enfrentarse los directivos a dos tipos de principales: los accionistas y la agencia reguladora. De esta manera, los elementos planteados anteriormente como generadores de la ineficiencia relativa de la empresa pública en un entorno competitivo surgen aquí en mayor o menor grado. Los problemas más importantes a los que se enfrentan la empresa privada regulada son los siguientes:

- a) Las empresas reguladas también cuentan con objetivos confusos y versátiles. La complejidad de los objetivos del gobierno y sus persistentes cambios influyen a este tipo de empresas. Incluso se puede pensar que

3. Véase, por ejemplo, Bertolotti (2001), para una visión crítica al modelo de De Fraja.

4. Por ejemplo, las situaciones de "ineficiencia X" en mercados monopolísticos (Leibenstein, 1978).

en el caso de las empresas reguladas, al enfrentarse dos principales con intereses diferentes, accionistas y reguladores, el establecimiento de los objetivos es aún más vaga y voluble que en el caso de las empresas públicas, como resultado del choque de intereses existente entre ambos. Los efectos nocivos de este conflicto tienden a ser reducidos cuanto más estable y preciso es el marco regulador (Laffont y Tirole, 1993).

- b)* Diferentes grupos de interés coaccionan a los Gobiernos para regular determinados sectores o regularlos de forma benévola a sus intereses. Por lo que, este argumento tampoco permite diferenciar entre empresas públicas y privadas reguladas.
- c)* La regulación no tiene por fin característico la maximización del beneficio sino que, en la mayoría de las situaciones, se le asignan objetivos distributivos o de otro tipo, análogos a los fijados para las empresas públicas. Entonces, los problemas causados por dicha diversidad y multiplicidad de objetivos emergen también en las empresas privadas reguladas.
- d)* Estas empresas se enfrentan a restricciones presupuestarias blandas. Con asiduidad, los Gobiernos socorren a las empresas reguladas en problemas, tal vez no a través de subsidios explícitos pero sí permitiendo, por ejemplo, aumentos de precios.
- e)* Los gerentes de las empresas reguladas se hallan en una situación ventajosa respecto al regulador al tener toda la información sobre las variables fundamentales de la empresa (Shapiro y Willig, 1990). Esta información es, además, básica para la toma de decisiones por parte de la agencia reguladora. El control informativo que tiene la gerencia/dirección puede utilizarse en su propio favor, siendo esta acción generadora, en sí misma, de ineficiencia.

VI. Conclusión

En el caso de que se pretenda comparar la eficiencia de una empresa pública y de una empresa privada no regulada que llevan a cabo su actividad en

un sector sujeto a fallos de mercado, el resultado objeto del parangón no es claro. Por una parte, la empresa privada sin regular pierde eficiencia técnica al surgir problemas de “ineficiencia X” relacionados a la ausencia de competencia. En esta circunstancia, tampoco se soluciona el fallo de mercado y, por lo tanto, no se obtiene la eficiencia asignativa. La empresa pública, por su lado, permanece supeditada a las mismas ineficiencias a que se hacía referencia anteriormente. La elección se efectúa entre dos opciones imperfectas. El artículo de Vickers y Yarrow (1988) desarrolla un modelo que sintetiza el “*trade-off*” presente entre eficiencia técnica y eficiencia asignativa cuando se confronta una empresa pública monopolística con un monopolio privado no regulado. En el grado en que la privatización presume una transformación en la función objetivo de la empresa, maximización del beneficio en la empresa privada frente a maximización del bienestar social de la empresa pública, los precios tenderán a incrementar hacia sus niveles de equilibrio monopolístico. Esto, sin lugar a dudas, involucra pérdidas en términos de eficiencia asignativa. Contrariamente, el monopolio privado exhibe mayores incentivos a disminuir costos y, por lo tanto, la privatización produce una mejora en términos de eficiencia técnica (Bös, 1991). Si se supone que la ineficiencia de la empresa privada está relacionada positivamente con la magnitud del fallo de mercado y que la ineficiencia de la empresa pública depende, con signo positivo, de la importancia que las motivaciones políticas tienen en el diseño de objetivos, se obtiene como conclusión que la privatización será tanto más anhelada cuanto menor sea la significatividad del fallo de mercado y mayor la ponderación de los objetivos políticos en la función objetivo del principal de la empresa pública. Por el contrario, la propiedad privada puede generar mayores ineficiencias que las producidas por la empresa pública.

Respecto a la comparación de la eficiencia de la empresa pública frente a la empresa privada regulada, a partir de los argumentos expuestos por la literatura académica, no existen resultados indiscutibles. Parece que la definición del marco regulador más apropiado en cada escenario no competitivo es el fundamento esencial que avala la obtención de eficiencia en estos sectores.

Referencias

- Aharoni, Y. (1981). Managerial discretion. En: Vernon, R., Aharoni Y. (Eds.): *State-Owned Enterprises in the Western Economies*, pp. 184-193. Nueva York: St. Martin's Press.
- Alchian, A., y Demsetz, H. (1972). Production, information costs, and economic organization. En *American Economic Review*, 62, pp. 777-795. Pittsburgh (PA): American Economic Association.
- Alchian, A.A. (1965). Some economics of property rights. En *Il Politico*, 30, pp. 816-829. Italia: Dipartimento di Scienze politiche e social dell'Università degli Studi di Pavia. Editrice Giuffrè (fino al 2005) dal 2006 Editrice Rubbettino
- Anderson, S.P., De Palma, A. y Thisse, J.F. (1997). Privatization and efficiency in a differentiated industry. En *European Economic Review*, 41, pp. 1635-1654. Elsevier B.V.
- Becker, G.S. (1976). *The economic approach to human behaviour*. Chicago: University of Chicago Press.
- Bishop, M. y Thomson, D. (1992). Regulatory reform and productivity growth in the U.K.'s public utilities. En *Applied Economics*, 24, pp. 1181-1190. Colchester (UK) y Philadelphia (PA): Routledge, Taylor & Francis Group.
- Boiteux, M. (1956). Sur la gestion des monopoles publics astreints à l'équilibre budgétaire". En *Econometrica*, 24, pp. 22-40. Malden (MA): John Wiley & Sons, Inc.
- Borcherding, T.E. (1983). Towards a positive theory of public sector supply arrangements. En Prichard, J.R.S. (Ed.): *Crown Corporations in Canada, The Calculus of Instrument Choice*, pp. 99-184. Toronto: Butterworth.
- Bös, D. y Peters, W. (1991). A principal-agent approach on manager effort and control in privatized and public firms. En Ott, A.F. y Hartley, K. (Eds.): *Privatization and Economic Efficiency: A Comparative Analysis of Developed and Developing Countries*, pp. 26-52. Aldershot: Edward Elgar.
- Bös, D. (1991). *Privatization: A Theoretical Treatment*. Oxford (UK): Clarendon Press.
- Boycko, M., Shleifer A. y Vishny, R.W. (1996). A theory of privatization. En *The Economic Journal*, 106, pp. 309-319. Oxford (UK) and Malden (MA): Blackwell Publishing.
- Caves, R.E. (1990). Lessons from privatization in Britain. State enterprise behavior, public choice, and corporate governance. En *Journal of Economic Behavior and Organization* 13, pp. 145-169. Elsevier B.V.
- Coase, R. (1960). The problem of social cost. En *Journal of Law and Economics*, 3, pp. 1-44. Chicago: University of Chicago Press.
- Cragg, M.I. y Dyck, J.A. (1999). Management control and privatization in the UK Rand. En *Journal of Economics*, 30(3), pp. 475-497. Berlin: Springer-Verlag GmbH.
- Cuervo, A. (1997). *La privatización de las empresas públicas*. Madrid: Ediciones Encuentro.
- Cuervo, G. (1994). *Introducción a la administración de empresas*. Madrid: Cívitas.
- Curutchet, A. y Torres, L. (2012). *Empresas del Estado: razones de existencia y pro-*
-

- puestas de modernización. En *Actualidad Económica*, año XXII, 78(septiembre/diciembre), pp 22-38. Argentina: Alberto José Figueras, Instituto de Economía y Finanzas, Universidad Nacional de Córdoba, Provincia de Córdoba
- De Alessi, L. (1987). Property rights and privatization. En *Proceedings of the Academy of Political Science*, 36(3), pp. 24–35. New York : Academy of Political Science, Columbia University.
- De Alessi, L. (1980). The economics of property rights: a review of the evidence. En *Research in Law and Economics*, 2, pp. 1–47. Bingley (UK): Emerald Group Publishing Limited.
- De Fraja, G. (1993). Productive efficiency in public and private firms. En *Journal of Public Economics*, 50, pp. 15-30. Chicago: University of Chicago Press.
- Dewenter, K.L. y Malatesta, P.H. (1997). Public offerings of state-owned and privately owned firms: an international comparison. En *Journal of Finance*, vol 52, issue 4, pp. 1659-1679. Malden (MA): John Wiley & Sons, Inc.
- Diamond, P. y Mirrlees, J. (1971). Optimal Taxation and Public Production. En *American Economic Review*, 61, pp. 8-27 y pp. 261-278. Pittsburgh (PA): American Economic Association.
- Downs, A. (1967). *Inside bureaucracy*. Boston: Little Brown.
- Estrin, S. y Perotin, V. (1991). Does ownership always matter? En *International Journal of Industrial Organization*, 9, pp. 55–72. Liverpool (UK): Liverpool University Press.
- Fernández, Z. (1995). Formas de privatización de empresas. En *Economistas*, 63, pp. 21–30. Madrid: Revista del Colegio de Economistas de Madrid.
- Fernández, Z. (1985). Rasgos diferenciales de la dirección de las empresas públicas. En *Economía Industrial*, 241(enero-febrero), pp. 107-120. Madrid: Ministerio de Industria, Energía y Turismo de España.
- González-Páramo, J.M. (1995). Privatización y eficiencia: ¿es irrelevante la titularidad?. En *Economistas*, 63, pp. 32- 43. Madrid: Revista del Colegio de Economistas de Madrid.
- Grossman, S. y Hart, O. (1986). The costs and benefits of ownership: a theory of vertical and lateral integration. En *Journal of Political Economy*, 94, pp. 691-719. Chicago: University of Chicago Press.
- Haskel, J. y Sanchís, A. (1995). Privatization and X-Inefficiency: a bargaining approach. En *The Journal of Industrial Economics*, 43(3), pp. 301-321. Malden (MA): John Wiley & Sons, Inc.
- Jensen, M. (1983). Organization theory and methodology. En *The Accounting Review*, 58(2), pp. 319–339. Sarasota (FL): American Accounting Association.
- Jensen, M.C. y Meckling, W.H. (1976). Theory of the firm: managerial behavior, agency costs, and ownership structure. En *Journal of Financial Economics*, 3(4), pp. 305-360. Elsevier B.V.
- Kay, J.A. y Thomson, D.J. (1986). Privatization: a policy in search of a rationale. En *The Economic Journal*, 96, pp. 18–32. Oxford (UK) and Malden (MA): Blackwell Publishing.
-

-
- Kornai, J. (1980). *The economics of shortage*. Amsterdam: North-Holland.
- Laffont, J.J. y Tirole, J. (1993). *A Theory of Incentives in Procurement and Regulation*. Cambridge (MA): MIT Press.
- Leibenstein, H. (1978). On the basic proposition of X-efficiency Theory. En *American Economic Review*, 68, pp.328-332. Pittsburgh (PA): American Economic Association.
- Marchand, M., Pestieau, P. y Tulkns H. (1984). The performance of public enterprise: normative, positive and empirical issues. En Marchand, M., Pestieau, P. y Tulkens, H. (Eds.): *The performance of public enterprise: concepts and measurement*, pp. 3-42. Amsterdam: North-Holland.
- Martin, S. y Parker, D. (1997). *The Impact Of Privatisation: Ownership and Corporate Performance in The U.K.* Londres: Routledge.
- Maslow, A.H. (1964). *Motivation and personality*. Nueva York: Harper & Row.
- Megginson, W.L., Nash, R.C. y Van, M. (1994). The financial and operating performance of newly privatized firms: an international empirical analysis. En *The Journal of Finance*, 49(2), pp. 403-452. Malden (MA): John Wiley & Sons, Inc.
- Niskanen, W.A. (1975). Bureaucrats and politicians. En *Journal of Law and Economics*, 18(3), pp. 617-643. Chicago: University of Chicago Press.
- Niskanen, W.A. (1971). *Bureaucracy and representative government*. Atherton: Aldine.
- Parker, D. (1995). Privatization and agency status, identifying the critical factors for performance improvement British. En *Journal of Management*, 6, pp. 29-43. Thousand Oaks (CA): SAGE Publications y Southern Management Association.
- Raiffa, H. (1981). Decision making in the state-owned enterprise. En Vernon, R. y Aharoni, Y. (Eds.): *Stateowned Enterprise in the Western Economies*, pp. 54-62. Londres: Croom Helm.
- Ramsey, F. (1927). A Contribution to the Theory of Taxation. En *The Economic Journal*, 37, pp. 47-61. Oxford (UK) and Malden (MA): Blackwell Publishing.
- Rees, R. (1968). Second Best Rules for Public Enterprise Pricing. En *Economica*, 36, pp. 260-273. Malden (MA): John Wiley & Sons, Inc.
- Ricart, J.E., Gual, J., López, G., Rosanas, J.M. y Valor, J. (1991). *Incentivos y control en la empresa pública*. Barcelona: Ariel Economía.
- Sappington, D. y Stiglitz J. E. (1987). Privatization, information and incentives. En *Journal of Policy Analysis and Management*, 6, pp. 567-582. Washington (DC): Association for Public Policy Analysis and Management.
- Schmidt, K.M. (1996). The costs and benefits of privatization: an incomplete contracts approach. En *Journal of Law, Economics & Organization*, 12(1), pp. 1-24. Oxford (UK): Oxford University Press.
- Shapiro, C. y Willig, R.D. (1990). Economic rationales for the scope of privatization. En Suleiman, E.N. y Waterbury, J. (Eds.): *The Political Economy Of Public Sector Reform and Privatization*, pp. 55-87. Boulder, CO: Westview Press.
- Shleifer, A. y Vishny, W. (1995). *A survey of corporate governance*. Discussion Paper No. 1741. Cambridge (MA): Harvard Institute of Economic Research.
- Tirole, J. (1994). The internal organization of government. En *Oxford-Economic Papers*, 46, pp. 1-29. Oxford (UK): Oxford University Press.
-

- Vickers, J. y Yarrow, G. (1991). Economic perspectives on privatization. En *Journal of Economic Perspectives*, 5, pp. 111–132. Pittsburgh (PA): American Economic Association.
- Vickers, J. y Yarrow, G. (1988). *Privatization: An Economic Analysis*. Cambridge (MA): MIT Press.
- Williamson, O. (1985). *The economic institutions of capitalism*. Nueva York: Free Press.
-