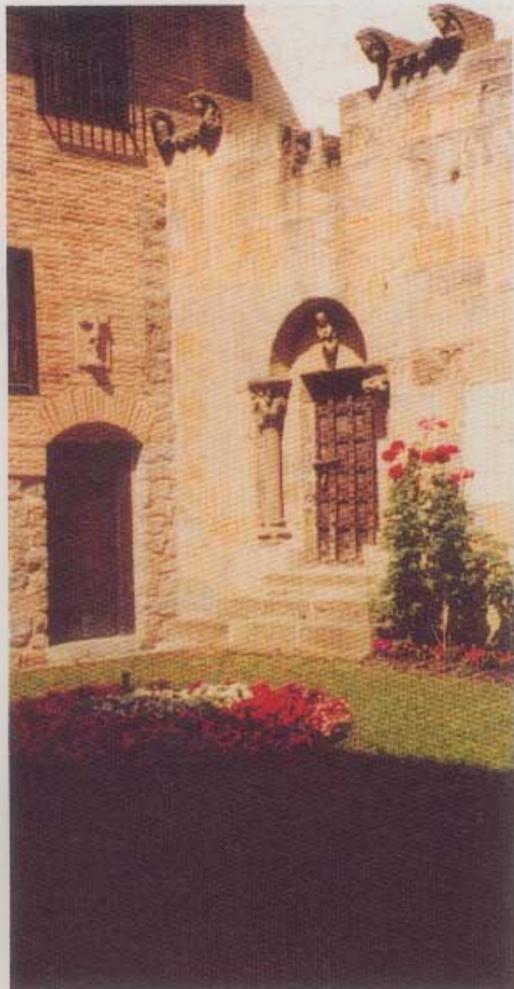


Ordóñez de Haro, C.

Universidad de Málaga

Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales

Relaciones de Agencia y Privatización



Entre las aproximaciones teóricas surgidas del cuerpo general de la Teoría de la Información que plantea el abandono relativo de una de las principales hipótesis del modelo clásico, la información perfecta, y el supuesto de que los agentes económicos ignoran su existencia recíproca, están las denominadas teoría de la agencia y teoría de los incentivos, conceptos especialmente idóneos para analizar los efectos del cambio de propiedad, público a privado, sobre la eficiencia¹.

La “teoría de la agencia” se estructura en el entorno de una relación por la que el propietario (o mandatario) de la empresa, usualmente denominado el “principal”, recurre a otro, el “agente” (o mandante), para cumplir en su nombre una tarea determinada. Estas relaciones de agencia, implican a su vez la existencia de ciertas motivaciones y comportamientos de los agentes en el cumplimiento de los objetivos encomendados, así como de sistemas de recompensas-sanciones por sus actuaciones, elementos todos ellos que se integran en la llamada “teoría de los incentivos”.

Ambas teorías están estrechamente relacionadas y se caracterizan por la existencia de una asimetría informativa la cual puede generar rentas informativas en el marco de la organización empresarial u otro tipo de organización. Asimismo, todos los que toman parte en dicha organización tienen sus propios intereses, preferencias que mediatizaran sus comportamientos. La posibilidad de utilizar el sesgo informativo en detrimento de alguna de las partes, permite acercarnos a la naturaleza de las relaciones que tipifican la delegación de funciones tanto en la empresa pública como en la privada.

¹ Sobre la “Teoría de la Agencia” véase por ejemplo: Bös, D. (1989); Laffont, J.J. y Tirole, J. (1993); Rees, R. (1985); Shapiro, C. y Willing, R.D. (1990).

El problema de la agencia se centra esencialmente en dos hechos, que los objetivos del principal y el agente sean no coincidentes y que la información disponible sea diferente, y dos conductas, que el agente trate de maximizar su propia utilidad y que las decisiones tomadas por éste, no detectadas por el principal, afecten a los intereses de los actores.

Este problema de la agencia viene acompañado por unos costes inducidos que dan lugar a una pérdida de utilidad del principal, costes de agencia, que son una consecuencia del conflicto de objetivos existente entre el principal y los agentes (Jensen, M. y Meckling, W., 1976).

Por todo ello, para impedir posibles desviaciones de los fines perseguidos por el principal se deberán extremar los controles, tanto internos como externos, de las posibles decisiones manipuladoras de dichos objetivos (contratación, costes, inversiones, precios, calidad, cantidad, etc.) y evitar de esta forma el consiguiente incremento de los gastos generales de la empresa (Alchian, A.A. y Demsetz, 1972).

El cambio de propiedad generado por la privatización implica cambios en las relaciones de agencia, diferencias que se concretan no sólo en los componentes de dichas relaciones, sino también en los obje-

tivos, información y control de las actividades empresariales. Los fallos que suelen imputarse a la empresa pública, en su aspecto organizativo son consecuencia, esencialmente, de los problemas derivados de las relaciones de agencia que la caracterizan.

Los elementos que distinguen la organización, en términos generales, de una empresa pública y una privada, se detallan a continuación siguiendo el esquema expuesto en el cuadro 1.

A) "Elementos Personales e Institucionales".

En cualquier empresa privada es fácil describir quien es el principal propietario de la empresa, pese a que exista un cierto grado de complejidad cuando se trata de grandes sociedades anónimas donde la propiedad está atomizada y la dirección empresarial muy profesionalizada. Pero, en las empresas públicas surge el problema, de que si bien en un orden político democrático los propietarios son los ciudadanos, electores que otorgan su confianza a un partido para que los represente, la realidad es que, alcanzado el poder, este es quien domina las decisiones sobre la empresa pública, prácticamente sin asunción de riesgo alguno, a diferencia de los propietarios privados que arriesgan su capital.



Cuadro 1. Elementos característicos de la propiedad pública-privada.

EMPRESA		
	<i>Pública</i>	<i>Privada</i>
<u>A) Elementos personales o Institucionales</u> A1) Propietarios "Principal" A2) Tomador de decisiones "Agente" A3) Ejecutores del proceso productivo	Poder Público Organismo Estatal Gerancia	Accionistas privados Directores Gerencia
<u>B) Relaciones de Agenda</u> B1) Objetivos B2) Comportamientos B3) Grados de presión o poder B4) Incentivos a la eficiencia B5) Controles: - Exigencia general. - Mercado de capitales. B6) Restricciones presupuestarias	Max. Bienestar social y otros objetivos políticos-económicos numerosos mediatizada Menor normalmente ausente "blandas", continuidad en quiebra.	Max. beneficio económicos restringido optimizadora Mayor Garantía valor real de la empresa Imperativo: equilibrio
<u>C) Información Asimétrico: sesgos</u>	Mayores	Menores
<u>D) Marco de competencia y/o de Regularización</u> Producción y Regulación -competencia-	Integrada sin privatizar	separada con privatización

Fuente: Elaboración Propia.

Al igual que existe una teoría de los mercados ordinarios de productos, bienes y servicios, los economistas han desarrollado el análisis de otro tipo de mercado, el político, denominado: "teoría de la elección pública"², constituido por tres tipos de agentes: votantes, políticos y burócratas. Explicar como se determina la magnitud de la actividad económica del gobierno y sus diferentes formas de acción, constituye el objeto de su análisis.

Teóricamente los votantes manifiestan sus preferencias con sus votos en referéndum y restringen de esta forma las actuaciones de los políticos, funcionarios elegidos por los votantes, en sus diferentes niveles (nacional, autonómico, regional, provincial, local), y estos a su vez limitan las de los burócratas, también funcionarios designados o nombrados por los políticos, por acceso directo o concurso público.

Compatibilizar todas las posibles elecciones de

estos agentes, es una tarea realmente ardua, y su consecución nos daría un equilibrio político, similar al equilibrio de un mercado de bienes.

Encontramos, inicialmente, un elemento de distorsión en las relaciones de agencia de las empresas públicas por los tres tipos de actores que la componen. Su homologación en relación con la empresa privada nos lleva a integrar votantes y políticos bajo la designación genérica de poder público como "principal", integrando al resto de los funcionarios, burócratas, en un solo subepígrafe como "agente" u organismo estatal tomador de decisiones y, finalmente la gerencia como mero ejecutor del proceso productivo.

Las complejas relaciones entre los diferentes actores generan dificultades a la hora de clarificar sus intervenciones, objetivos, responsabilidades e incentivos, y es el factor desencadenante de los efectos negativos sobre la eficiencia interna de la empresa pública.

² La teoría de la elección pública se desarrolla en la década de los años cincuenta, destacando en su análisis, entre otros, los premios Nobel de Economía, Buchanan y Coase.

Relaciones de Agencia y Privatización

B) "Relaciones de Agencia".

Las relaciones de agencia, como es natural, serán diferentes según el entorno del mercado en el que la empresa se sitúa. La existencia o no de fallos del mercado y su permanencia una vez privatizada la empresa, condicionará estas relaciones así como la posible presencia de una política reguladora.

La privatización, en un plano teórico, no supone obligadamente un incremento de eficacia microeconómica, hecho que se hace más patente cuando hay una continuidad como mercado no competitivo dando lugar a una cierta colisión de eficiencia-distribución óptima de recursos. En estos casos es aconsejable la regulación estatal que modere poderes monopolísticos.

Pero, con la regulación se introduce un elemento más a la relación principal-agente, el regulador que en la empresa pública está integrado con el principal, en



la privada se manifiesta totalmente separado. Una desventaja en este tipo de privatización reside en que los directivos tienen que enfrentarse a dos conjuntos de principales: accionistas y reguladores, lo que genera malos incentivos para los nuevos ejecutivos y una mayor incidencia de los problemas relacionados con la información asimétrica (Laffont y Tirole, 1993).

En el entorno de un mercado competitivo hay prácticamente unanimidad en reconocer una mayor eficiencia de la empresa privada, maximizadora de los beneficios, frente a la empresa pública (Kay, J.A. y

Thomson, 1986; Boardman, A. y Vining, A., 1989; González Páramo, 1995). Las diferencias substanciales que ambos tipos de propiedad introducen en sus relaciones de agencia son numerosas y explican, en cierto modo, las razones que justifican esta postura unánime. Estas razones, expuestas en el esquema anterior, se desarrollan en las siguientes líneas argumentales:

B₁) "Objetivos".

El paso de una multiplicidad de objetivos, característico de la empresa pública, al objetivo único, maximización de beneficio de la empresa privada, clarifica y unifica criterios de funcionamiento. La privatización elimina o reduce en gran manera el posible conflicto de objetivos, lo que favorece la consecución del fin perseguido.

Los objetivos de los propietarios y las diferencias en sus relaciones de agencia en la toma de decisiones se puede exponer, de forma sencilla, basándose en el modelo planteado por Shapiro y Willig (1990):

Funciones objetivo:

empresa pública: $\max. V(X) = W(X) + \mu P(X)$

empresa privada: $\max B(X)$

Donde:

"V" es una media ponderada del bienestar "W" y de los objetivos personales "P", y " μ " es el factor de moderación de dichos objetivos personales de los políticos que dirigen la empresa (" μ " representa el mayor o menor peso que esos intereses personales tienen sobre el objetivo de bienestar social).

"X" es el vector de decisión constituido por un conjunto de elementos tales como: precios, cantidades, calidad, etc.

"B" son los beneficios privados.

En la función de bienestar social, "W", se integra el beneficio privado "B" y una variable con signo negativo "E" que representa posibles situaciones de la empresa privada como monopolios y otras externalidades.

Hay, por tanto, objetivos diferentes que dependen de los valores que tomen $\mu P(X)$ y E.

La privatización en mercados competitivos será más deseable cuanto menor sea "E" (no haya externalidades) y " μ ", factor de ponderación, sea grande. En este caso, los beneficios privados se integran plenamente en la función de bienestar social y se incrementan los objetivos públicos de carácter social.

Si existiese posteriormente regulación, reduciría

los objetivos personales, vía valores más pequeños de “ μ ”, motivados por la pérdida de información sufrida por el Estado. Este hecho acarrearía menores valores de “V” cuando los objetivos personales de los políticos estuviesen alineados con el bienestar. Según opinan Shapiro y Willig, se pondría de manifiesto que con las



mismas variables de decisión y con el objetivo único de maximización de beneficio de la empresa privatizada en un mercado competitivo, o al menos en mercados contestables, es posible alcanzar cotas de eficiencia acordes con el bienestar social.

Aceptando el hecho de que la singularidad de un objetivo facilita la consecución de una mayor eficiencia, el problema que se plantea en el análisis de éste y otros modelos donde se comparan objetivos públicos-privados, es si podemos juzgarlos con los mismos criterios de eficiencia. Entendemos que realmente, en ciertos casos, no será aconsejable, al existir connotaciones sociales que la eficiencia económica “per se” no contempla y cuya valoración es obligada.

B₂) “Comportamientos”.

Mientras que la actuación privada empresarial se guía, prácticamente, por un sólo tipo de conducta, el económico, la variedad de objetivos de la empresa pública, económicos, políticos y sociales, puede dar lugar a comportamientos enfrentados con la natural secuela de resultados ineficientes.

Si las nacionalizaciones se justifican por los fallos del mercado, las privatizaciones podrían justificarse por los fallos de la burocracia, conductas maximizadoras tipo Niskanen (1971)³. El obligado papeleo, aspecto fundamental de la burocracia, circulando por una serie de despachos, organismos, etc. en cuyo tránsito la responsabilidad se diluye, así como la toma de decisiones, o lo que es también frecuente la inhibición y rechazo de estos funcionarios a asumir riesgos, hacen de la rutina un verdadero obstáculo a la eficiencia.

Asimismo, estos comportamientos, vienen asociados en la forma en que son nombrados los gestores de las empresas públicas, a veces, alejados del mercado de ejecutivos del que se nutren las empresas privadas, primando en las designaciones estatales intereses políticos que no suelen ser los más adecuados para esperar una buena gestión.

Es curioso como el impacto de este tipo de nombramiento se atenúa mucho cuando se siguen criterios competitivos, es el caso de Francia, donde la privatización de la propiedad como incentivo para estimular la eficiencia ha tenido escasas consecuencias.

La peculiar estructura francesa de gestión de las grandes empresas está fuertemente relacionada con una tecnoestructura de directivos, en las firmas públicas o privadas, reclutados de escuelas superiores, que forman a altos funcionarios y de las que proceden la mayoría de los políticos y ejecutivos de más alto nivel. Estas élites rotan entre los puestos superiores de las empresas, tanto públicas como privadas, fenómeno conocido con el nombre de “pantouflage” (Delorme, 1992).

³ Modelo explicativo del funcionamiento de la burocracia, cuyo interés está presidido por las tres “P” (poder, prestigio, y paga) y su logro está directamente relacionado con la magnitud del presupuesto que esta administra, y por tanto su aspiración se cifra en la maximización del mismo. El funcionariado tiende a maximizar su propio poder y prestigio antes de pensar en el interés general de su misión o en los objetivos que le son asignados (Niskamen, W., 1971).



Los cambios de comportamientos empresariales generados por el cambio de propiedad son un elemento fundamental en las relaciones de agencia que, permitiendo alcanzar mejoras importantes en la eficiencia, justifican los procesos privatizadores.

La privatización, comentan los profesores Bishop y Kay (1992), ha tenido muchos y variados efectos sobre el clima y la composición de la economía británica motivados por el cambio de estilo de dirección. En los años ochenta, tanto en el sector público como en el privado, se hacía hincapié en las relativamente abandonadas, funciones de finanzas y marketing, absorbidas anteriormente por una mayor consideración de los aspectos técnicos.

El gran cambio, observado en el trabajo de los citados autores, vino presidido por la determinación del Gobierno británico de inculcar un espíritu comercial

en el sector público, concentrándose principalmente en aquellas empresas que estaban perdiendo dinero, generando substanciales mejoras en aquellas empresas que no fueron privatizadas.

De este estudio, y en relación con las empresas privatizadas en Gran Bretaña, comparando datos de 1979 a 1990, se desprende que efectivamente ha habido un aumento en las cifras de negocios, producción, rentabilidad y márgenes de beneficios y por contra el empleo, en dichas empresas, se redujo. Pero en la valoración de estos resultados como causa última destaca el peso relativo del propio crecimiento y rentabilidad de la misma empresa, más que la privatización "per se".

Esta idea básica sobre la que se apoya el cambio de propiedad, que lleva aparejado una disminución de la intervención pública, primacía del mercado y gestión eficiente, no es exclusiva de la privatización. La evidencia empírica británica viene a corroborar la afirmación de que, algunas veces, con la sola amenaza del proceso o con la voluntad decidida del poder público de adoptar criterios de conducta competitivos se obtienen resultados cualificados.

La existencia de estos comportamientos diferentes conlleva que las funciones representativas de utilidad en los modelos sean distintas, lo que dificulta el análisis teórico y empírico de la comparación empresa pública-privada.

B₃) "Grupos de Presión, de poder, o de intereses".

La búsqueda de formas alternativas de analizar el comportamiento real del gobierno viene habitualmente centrándose en tres enfoques:

- Modelo de regla de voto mayoritario, ilustrado por el votante medio.
- Modelo de los burócratas con poder para promulgar normas y leyes.
- Modelo de los grupos de presión, capaces de influir en los resultados de la política (Becker Gary, S., 1985).

La existencia de grupos de votantes que ejercen su presión en las decisiones del sector público es un hecho incuestionable, a veces, atendiendo a criterios muy diversos y encontrados. Colectivos que tienden a agruparse para defender sus intereses: trabajadores-empresarios, ciudadanos rentas altas-bajas, pensionistas, estudiantes, sectores productivos, banca, seguros,

etc., grupos de presión que en unión de los políticos y burócratas forman el llamado "triángulo de acero" que trata de lograr sus fines particulares mediante acuerdos o coaliciones, lo que para los políticos supondrá votos para mantenerse en el poder, y donde la gestión pública, sea de la índole que sea, será la más proclive a ser influenciada.

Estos grupos heterogéneos, en constante cambio, incluidos los partidos políticos, son a los que se ve sometida la empresa pública y causa por tanto de una cierta inestabilidad e ineficiencia que puede verse atenuada con la privatización al reducirse el número de estos grupos de interés.

"Lo que es de todos no es de nadie", con ello destaca el profesor Ariño (1980), la naturaleza de la empresa pública como "una casa sin amo", objeto de depredación y abuso, falta de normas estrictas de regulación y de defensa de la voracidad de los políticos y de la ambición de los buscadores de renta. Frases que sintetizan, muy acertadamente, la diversidad de instituciones y personas que presionan en el desarrollo de la gestión empresarial pública, no exenta de intereses personales.

La propiedad pública es vulnerable a la manipulación política y a la búsqueda y apropiación de rentas ya que es una actividad llevada a cabo por políticos y cargos públicos muy poderosos (Vickers, 1993), mientras que en la privada, aún reconociendo ciertas influencias, no cabe duda que el número y composición de estos conjuntos de interés son menores.

B4) "Incentivos a la Eficiencia".

En todos los supuestos donde se toman decisiones es frecuente que los agentes interesados tengan algún incentivo para influir en los resultados en su propio provecho. Es el llamado problema de la "búsqueda de rentas económicas", que en el ámbito de la empresa pública se agrava por la práctica inexistencia de una estructura de incentivos para que los agentes acomoden necesariamente sus objetivos con los fines perseguidos por el principal.

Si a la mencionada ausencia de incentivos, rompedores del posible sesgo introducido por los agentes, añadimos una escasa o nula delimitación de responsabilidades y de un control adecuado de estas acciones, tendremos como resultado facetas genéricas de inefi-

ciencia de manera más acusada en la empresa pública que en la privada. En esta línea de análisis se integra la denominada teoría de los incentivos, inmersa en las relaciones de agencia principal-agente.

Como consecuencia de esta falta de estímulos "apropiados", los directivos de empresas públicas suelen desarrollar su actividad un tanto en forma pasiva, en contraposición con sus homólogos privados, dando lugar a la aparición de una burocracia excesiva, ineficiencia - X⁴ y otros efectos que inciden negativamente sobre la eficiencia.

Esencialmente las presiones que ejercen los directivos públicos sobre las empresas que administran se orientan en satisfacer los deseos particulares de quienes los nombraron, para de esta forma mantenerse en el empleo y conseguir ciertas "rentas políticas". Estas rentas se manifiestan en altas remuneraciones, plantillas sobredimensionadas, gran poder sindical, comisiones, consejos, etc., lo que unido al escaso interés por reducir gastos y presupuestos generan despilfarros que debieran ser moderados o eliminados por el Estado, y en caso de no ser posible acudir a la privatización.

Además, como expone Linsay (1976) en su modelo sobre el funcionamiento de la burocracia, alternativo al de Niskanem, el hecho de que la provisión de bienes y servicios no se realice por el mercado y que la empresa pública financie sus gastos vía presupuestos estatales puede dar lugar, por la falta de estos incentivos, a que los atributos y calidades de dichos bienes y servicios ofrecidos por los entes públicos no sean los más correctos.

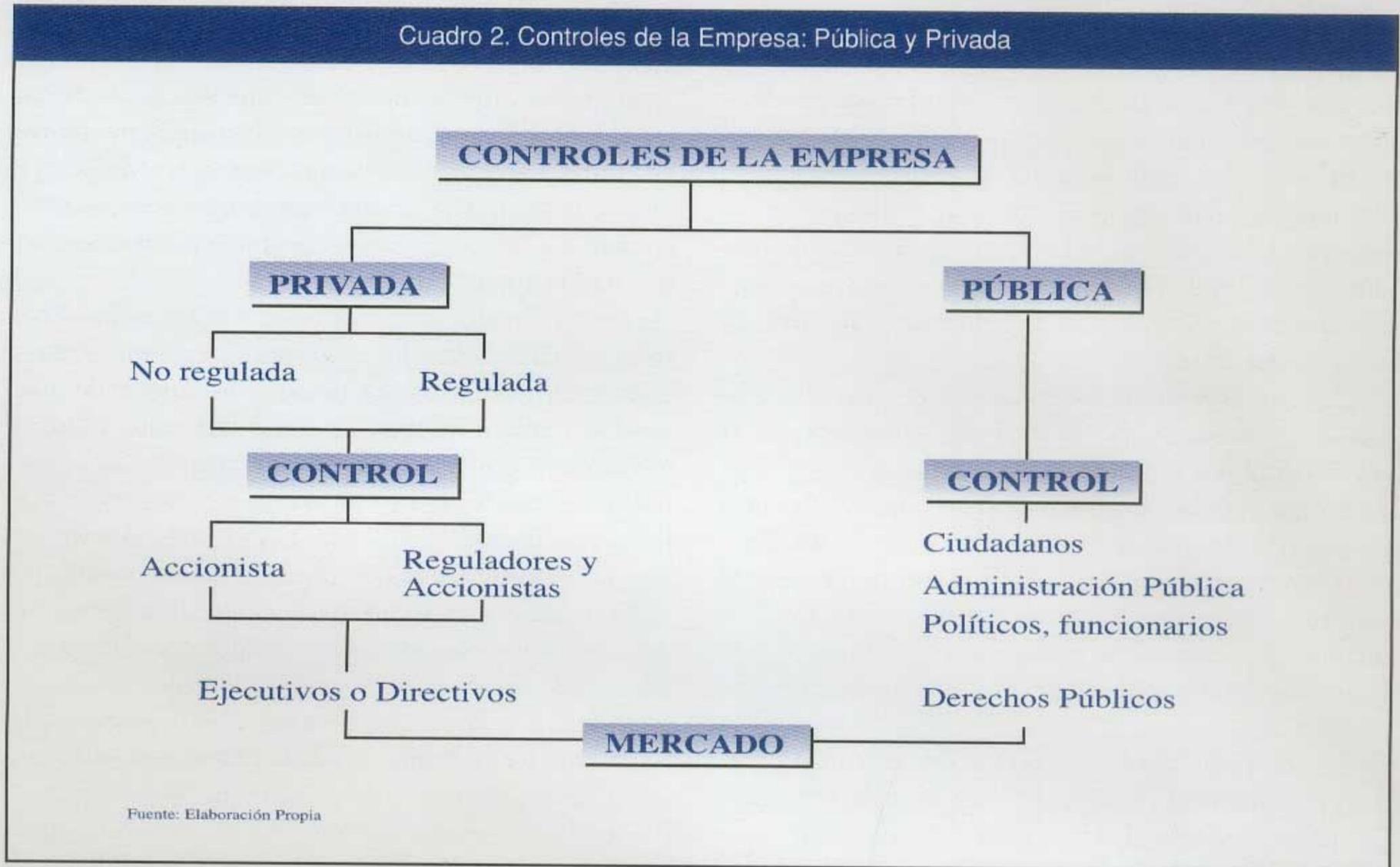
B5) "Controles".

Las relaciones de agencia establecen un orden jerárquico principal-agente que implica no sólo la potestad de fijación de objetivos, sino también el hecho de que surja una delegación de toma de decisiones que exige, o debiera exigir, que la persona o institución que delega asuma la responsabilidad de su control.

Controles que quedan tipificados en función de una serie de factores como la dimensión y estructura de la empresa, naturaleza de su actividad, mercado del producto, etc. y que en líneas generales discurren con un cierto paralelismo en la empresa pública y privada, según el esquema siguiente:

⁴ Término acuñado por Leibenstein para mostrar situaciones en las que los gerentes no minimizan costes o maximizan su producción por falta de incentivos para buscar una gestión más eficiente. (Leibenstein, 1966)

Cuadro 2. Controles de la Empresa: Pública y Privada



Como observación general, la existencia de un mayor número de niveles jerárquicos en la empresa pública, con rangos y categorías diversas (instituciones, políticos y funcionarios) alarga las líneas de comunicación, dificulta el control y posibilita una mayor distorsión de la información. Estos numerosos escalones jerárquicos conllevan una cierta rigidez en las actuaciones y mayores costes que solamente son justificables si dan lugar a una mayor eficiencia.

Asimismo el mercado, como último eslabón de control de la eficiencia empresarial, queda mediatizado por razones de interés público en las firmas estatales, lo que nos lleva a un nuevo problema, presente en todo tipo de control: las pautas o reglas que deberíamos aplicar para enjuiciar la actuación de los agentes o dirigentes de las empresas.

La interpretación del criterio de interés general es bastante polémica para cuantificar resultados de una buena o mala gestión, jalonada de opiniones, a veces encontradas, y cuya solución es recurrir a criterios más concretos como la rentabilidad, saneamiento financiero, productividad, etc. que nos den una valoración en consonancia con los incentivos estimuladores de una eficiencia productiva y asignativa.

El control de la empresa pública, generalmente, tiene un carácter administrativo público y político, pasando a un segundo plano el carácter empresarial. De hecho, hay una cierta ausencia de controles estrictos que supervisen la gestión y presentación de resultados, razones que son fuente de graves ineficiencias. Sin embargo, en el caso de la empresa privada el control mediante su cotización en el mercado libre de capitales, favorece y promueve la necesidad de una mayor eficiencia. Si las acciones cotizan en bolsa, sus precios transmiten información que puede servir para comparar la gestión de los directivos de empresas privadas y su remuneración (Vickers, 1993).

Bös y Peters (1990) plantean un modelo que estudia la eficiencia productiva comparando un monopolio público y uno privado y los comportamientos de los actores en la fijación de precios antes y después de la privatización. Definen el control a partir de las medidas tomadas por el principal (control externo) o el agente (control interno), para reducir los costes marginales, tanto en la empresa pública como en la privada. La información del principal y del agente descansa sobre la función de demanda y la estructura de costes, en la que se incluyen los costes de financia-

ción del control externo y los de la remuneración del agente para su control interno.

Suponen, estos autores, una información perfecta de los costes totales, donde el control externo del principal viene afectado por un parámetro de eficacia, variable que juega un papel importante en este modelo, al suponer que los accionistas privados conocen su valor y por tanto, pueden calcular el esfuerzo del agente y su remuneración. No sucede así con el principal público que no dispone de esta información, por lo que su estrategia de control externo e interno del agente es imperfecta, así como su remuneración o recompensa por la gestión.

Ciertamente la hipótesis de información perfecta del modelo para la empresa privada es objetable por cuanto ese conocimiento viene, muchas veces, limitado no sólo para el tipo de organización pública sino también para la privada.

Las conclusiones de su análisis son:

- Que el control del principal público es menos eficiente que el ejercido por los propietarios privados.
- Que el agente de la empresa pública está menos estimulado o incentivado al esfuerzo que el de una empresa privada.

B₆) "Restricciones presupuestarias".

Las llamadas "restricciones presupuestarias blandas", es decir, la certeza de que la empresa pública nunca quiebra y siempre tiene posibilidades de financiación pública o privada en situaciones críticas constituye un elemento distorsionador en la actuación de los agentes públicos.

La inexistencia de una amenaza de quiebra o dificultad financiera cuando el Estado garantiza el pago de los déficits mediante transferencias, subvenciones u otras ayudas, constituyen una fuente de ineficiencia técnica e ineficiencia- X, verdaderamente alarmante (altos niveles de empleo, sueldos, baja productividad, inversiones no rentables, excesivos costes, etc.). Sucede lo contrario con la empresa privada, que se ve obligada a acudir al mercado de capitales para atender sus necesidades financieras o al menos se ve obligada a resolver el equilibrio, vía gestión empresarial, de sus ingresos y gastos.

C) "Información Asimétrica".

El problema de la información asimétrica es causa de que tanto la gestión de la empresa como el mercado no funcionen de forma eficiente, originando fallos de "riesgo moral" y "selección adversa". Esta información imperfecta justifica, en parte, la existencia de controles estatales y privados que impidan un uso indebido de la información a la que han tenido acceso los agentes económicos y no ha sido transmitida.

Cuando existe una información exclusiva de algunos de los agentes, privados o públicos, pueden producirse desviaciones en los objetivos perseguidos. La posibilidad de utilizar esta información para obtener ventajas y ganancias particulares, puede alterar los objetivos de interés general que los dirigentes públicos debieran siempre servir y apoyar.

Normalmente la información suele tener un sesgo más acusado en el sector público por la multiplicidad de organismos y niveles jerárquicos que ejercen su autoridad sobre los agentes, diversidad de objetivos (a veces no muy explícitos), controles poco rigurosos, falta de incentivos, etc., razones que generan "islas" de conocimiento no transmitido capaces de potenciar las denominadas tres "P", poder, prestigio y paga, actitudes no sancionadas como ocurriría en la esfera privada.

Con la privatización, aunque en algunos aspectos la influencia del gobierno con sus decisiones podría subsistir (caso de regulaciones) y mantener ciertas informaciones privilegiadas, la realidad es que parte del conocimiento que antes tenía el principal público sobre la empresa se pierde con el cambio de propiedad, extremo que podría tener perjudiciales consecuencias desde el punto de vista del bienestar social.

Como epílogo sobre las relaciones existentes entre privatización y eficiencia Sanchis (1996) ha realizado un trabajo con una muestra de 24 empresas públicas españolas que han sido privatizadas u objeto de reestructuración durante el periodo 1978/1990 y cuya aportación más novedosa es el análisis de la influencia que tienen sobre la eficiencia tres variables: el cambio de propiedad, la reestructuración de la empresa y el aumento de la competencia⁵.

En este trabajo se observa la evolución de la productividad, que es la variable dependiente del modelo de Sanchis, medida como productividad del trabajo en las empresas del INI y del INH objeto del estudio. Sus

⁵ Estas empresas pertenecían al INI y al INH de carácter industrial, no incluyendo en el estudio empresas que se integraban en la Dirección General del Patrimonio del Estado (DGPE).

resultados los resumimos a continuación respecto a cada una de las variables anteriormente mencionadas:

- “efectos del cambio de propiedad”, con la natural reserva dado el corto periodo de tiempo transcurrido desde la fecha de privatización y la elaboración de su análisis, en general son positivos, con un crecimiento de la productividad. Este ha sido el caso de empresas como: Empresa Nacional de Fertilizantes S.A. (Enfersa), Empresa Nacional de Electricidad S.A. (Endesa), Oleaginosas Españolas S.A. (OESA).
- En la mayoría de los casos “la reestructuración de la empresa” ha supuesto un incremento de la eficiencia, sin que sea necesario el cambio de propiedad. Como empresas representativas de dicha afirmación están: Hispanoil, Campsa, Seat, Iberia (Plan de viabilidad 1981-82), Empresa Nacional Siderúrgica S.A., Ensidesa, remodelación 1986.
- “El aumento de la competencia” junto con la privatización para mejorar la eficiencia, es contemplado como un recorte en la cuota de mercado de la empresa. Entre las empresas destacables de este apartado están: Empresa Nacional

de Autocamiones S. A. (ENASA), Empresa Nacional de Celulosa S.A. (ENSE), Ensidesa, Campsa.

Estas tres hipótesis de trabajo son coincidentes con las ideas de que un cambio de incentivos con motivo de la privatización es beneficioso (Laffont - Tirole, 1993), que el cambio de propiedad no es imprescindible en algunos casos en los que se ha llevado a cabo una reestructuración de la empresa (Vickers, 1993), y finalmente que la eficiencia de las empresas mejora en un entorno competitivo (Kay y Thompson, 1986).

La eficiencia constituye un argumento básico de los procesos privatizadores, pero como Gamir (1998) matiza, como consecuencia de la contrastación empírica de las experiencias analizadas:

- a) El incremento de la eficiencia no viene asegurado con la privatización.
- b) Los casos de incrementos son mayores que los casos contrarios.
- c) El incremento de la eficiencia es más fuerte cuando la privatización tiene lugar en mercados competitivos o se han creado dichos mercados.



BIBLIOGRAFÍA:

- Alchian, A.A. y Demsetz, H. (1972): "Production, information costs and economic organization", *American Economic Review*, n. 62, pp. 777-795.
- Ariño Ortiz, G. (1980): "La empresa pública una casa sin amo", *Moneda y Crédito*, n. 152, pp. 3-35.
- Becker, G. S. (1985): "Public Policies, pressure groups and dead weight costs", *Journal of Public Economics*, vol. 28, pp. 329-347, en: *Privatización, desregulación y ¿competencia?* Ed. Cívitas.
- Bishop, M. y Kay, J. (1992): "El impacto de la privatización en la Eficiencia del Sector Público en el Reino Unido", *I.C.E.*, n. 707, julio, pp. 22-34.
- Boardman, A. y Vining, A. (1989): "Ownership and performance in competitive environments: A comparison of the performance of private, mixed, and public enterprises", *Journal of Law and Economics*, n. 32, pp. 1-13.
- Bös, D. (1989): "Introduction Recent Theories on public enterprise economics", *European Economic Review*, n. 32, pp.409-444.
- Bös, D. y Peters, W. (1990): A principal - agent approach on manager effort and control in privatized and public firms, discussion paper, en Ott, A. and Hartley, K. *Privatization and economic efficiency*, Aldershot UK: E. Elgar, pp. 26-52.
- Böss, D. (1993): "Privatization in Europe: A comparison of approaches", *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 9, n.1, pp. 95-111
- Delorme, R. (1992): "El fenómeno de la Privatización en Francia", *ICE, Revista de Economía*, n. 707, julio, pp. 35-53.
- Gamir, L. (1998): "Privatizaciones, Eficiencia y Transparencia", *I.C.E.*, n. 772, julio - agosto, pp. 27-44.
- González Páramo, J.M. (1995): "Privatización y Eficiencia: es irrelevante la titularidad", *Economistas*, n.63, pp.32-43.
- Jensen, M. y Meckling, W. (1976): "Theory of the firm: managerial behaviour agency costs and ownership structure", *The Journal of Financial Economics*, vol. 3, n. 4, pp.305-360.
- Kay, J.A. y Thomson (1986): "Privatization: a policy in search of rationale", *Economic Journal*, n. 96, pp. 18-32.
- Laffont, J.J. y Tirole, J. (1993): *A Theory of Incentives in Procurement and Regulation*. Mit Press, Cambridge, Massachusets.
- Linsay, C.M. (1976): "A Theory of Government enterprise", *Journal of Political Economy*, October.
- Niskamen, W. (1971): *Bureaucracy and Representative Government*, Aldine - Atherton, Chicago.
- Rees, R. (1985): "The Theory of Principal and Agent", *Bulletin of Economic Research*, vol. 37, n.2, pp.75-95
- Sanchis, J. A. (1996): "Privatización y Eficiencia en el Sector Público Español", *Revista de Economía Aplicada*, n. 10, pp. 65-92.
- Shapiro, C. y Willing, R.D. (1990): Economic rationales for the scope of privatization, en Suleiman, E. y Waterbury, J.: *The political Economy of Public Sector Reform and Privatization*, Boulder, Westview Press, pp. 55-87, Colorado.
- Vickers, J. (1993): "El programa de privatizaciones británico: una evaluación económica", *Moneda y Crédito*, n. 196, pp. 79-122.