

## **Los resultados de las privatizaciones: una revisión de la literatura**

**Autor:** Pedro González de la Fe  
Facultad de CC. Económicas y Empresariales  
Universidad de las Palmas de Gran Canaria.

### **Introducción**

Habiendo transcurrido más de tres décadas desde que las políticas de privatización de empresas públicas se incorporaron a la agenda cotidiana de los diferentes gobiernos, la literatura sobre los resultados de dichas políticas ha ido creciendo en extensión y en la diversidad de metodologías empleadas para el análisis de dichos resultados. El presente trabajo pretende revisar parte de esa literatura, al mismo tiempo que exponer algunos de los factores que dan origen a mejoras en el funcionamiento de las empresas tras el cambio de propiedad. Para ello, en el primer apartado se exponen algunas de las teorías que pretenden argumentar las fuentes de ineficiencias en las empresas públicas, realizándose en el segundo apartado la revisión de parte de la literatura sobre resultados de las privatizaciones. Finalmente, las principales conclusiones del capítulo son ofrecidas en el último apartado.

## I. El origen de los cambios

Los cambios experimentados por las empresas, motivados por su traspaso de manos públicas a manos privadas, pueden venir originados por modificaciones en el **ámbito de mercado** en el que operan, o bien por transformaciones en el **ámbito interno-institucional**.

En lo concerniente al ámbito del mercado en el que operan, la obtención de mejoras en la eficiencia productiva va a depender crucialmente de las medidas que, junto con el cambio de propiedad, se pongan en marcha para promover la competencia tanto en el mercado de *outputs* como de *inputs*. La literatura sobre privatizaciones comparte, casi de forma unánime, el punto de vista de que éstas medidas son imprescindibles para el éxito de las políticas privatizadoras<sup>1</sup>. Las condiciones competitivas facilitan comparaciones sobre el modo en que están funcionando y siendo gestionadas empresas cuyos directivos se enfrentan con el mismo tipo de riesgos e incertidumbres, y en donde se supone que si las estrategias seguidas para minimizar costes no son adecuadas, la empresa tendrá que emprender el camino de *salida* del mercado<sup>2</sup>.

Los problemas de eficiencia se plantean más agudamente en el caso de privatización de monopolios naturales. En general, parece que cuando es difícil establecer la competencia, por la presencia de economías de escala o de externalidades, una empresa puramente privada es ineficiente. En este caso, la regulación estatal se hace necesaria para hacer compatible la propiedad privada con el bienestar social. Sin embargo, las empresas privadas reguladas presentan similitudes con las empresas públicas, ya que señales externas de eficiencia como la posibilidad de quiebra son inefectivas y como han señalado Laffont y Tirole (1991:102), los reguladores constituyen para ellas un principal añadido, generándose conflictos de intereses entre estos últimos y los accionistas.

Así mismo, es importante señalar la relevancia que la *Teoría de los Mercados Contestables* ha ejercido en los procesos de liberalización y privatización de los sectores tradicionalmente regulados y considerados como monopolios naturales. La demostración de que en incluso en situaciones de monopolio los mercados pudieran ser *contestables*<sup>3</sup> a causa de la obtención de beneficios extraordinarios inspiró significativamente las reformas abordadas en sectores como transportes (ferrocarriles, transporte aéreo), telecomunicaciones y electricidad.

---

<sup>1</sup> Puede suceder que en el período inmediatamente posterior a la privatización no se incremente el nivel de competencia en el sector donde se desenvuelvan las empresas privatizadas, pero a más largo plazo, el cambio tecnológico y los procesos de reestructuración industrial hagan los mercados más *contestables* y se creen de esta manera incentivos hacia una mayor eficiencia. Esto constituiría el aspecto *dinámico* de la privatización. Ver Bailey (1995:306).

<sup>2</sup> Es importante hacer notar que es la *competencia*, y no el carácter de la propiedad, el instrumento que garantiza el ejercicio de un verdadero control de la gestión, ya que la propiedad privada por sí misma no garantiza un funcionamiento eficiente de la opción de *salida* del mercado de producto. De hecho, muchos monopolios privados están protegidos por barreras de entrada naturales o artificiales que impiden dicha *salida*.

<sup>3</sup> Ver Baumol y otros (1982).

En lo referente al ámbito interno-institucional, los problemas de las empresas públicas suelen exponerse en términos de su deficiente estructura de incentivos y sanciones inherentes a la organización, viniendo dada la fundamentación teórica de éstas deficiencias por las *teorías de los derechos de propiedad y de la agencia*, a las que habría que añadir también las teorías, provenientes del campo de la Economía de las Organizaciones, sobre *costes de influencia e interferencia* en las organizaciones empresariales. Los apartados siguientes exponen brevemente el conjunto de las teorías mencionadas.

### 1.1 La Teoría de los Derechos de Propiedad

Desde la perspectiva de la Teoría los Derechos de Propiedad<sup>4</sup>, la propiedad pública en general, y como consecuencia la empresa pública, ha sido criticada en base a la ausencia de un sujeto perceptor del derecho a la *renta residual* (diferencia entre el valor de la producción y la retribución de los factores productivos).

Considerando una situación en la que el output de un *equipo de producción* es el resultado de las aportaciones de varios trabajadores, y la producción de un único individuo es difícil de medir, Alchian y Demsetz (1972), en su artículo clásico en la Teoría de los Derechos de Propiedad, asignan a la propiedad privada una capacidad superior, en relación a la pública, para incentivar la búsqueda del máximo beneficio por las empresas, ya que son los propietarios privados, depositarios últimos de la renta residual generada por la actividad empresarial, los únicos que tienen la posibilidad de controlar el que los miembros individuales del equipo de producción realicen su máximo posible esfuerzo. La propiedad pública, según estos autores, carecería del incentivo a la maximización de beneficios, ya que en ella no coinciden las funciones de control y derecho a la percepción de la renta residual<sup>5</sup>.

Una variante de esta teoría es la que atribuye a la no transferibilidad de los derechos de propiedad de las empresas públicas su menor eficiencia en relación a las empresas privadas, ya que los individuos no pueden especializarse en su propiedad y, por tanto, capitalizar y capturar las ganancias futuras que surgen de las mejoras en la eficiencia de las mismas (De Alessi, 1989:141)<sup>6</sup>.

Aunque válidos, quizás, para empresas de un único propietario, la crítica realizada a estos planteamientos es su escasa o nula aplicabilidad en el contexto de las

<sup>4</sup> Ver Alchian y Demsetz (1972), Barzel (1989), De Alessi (1980), Demsetz (1988) y Eggersston (1995).

<sup>5</sup> Este argumento es criticado por Holmstrom (1982) quien señala, en síntesis, que en realidad el problema es *romper la restricción presupuestaria*, esto es, que si las empresas públicas pudiesen quebrar o despedir a sus empleados no existiría el problema aunque fueran de propiedad pública.

<sup>6</sup> Como afirma Eggertsson (1995:148-9), cuando la propiedad de la empresa se fracciona, el incentivo de cada propietario individual para controlar la gestión es limitado; pero en el caso de las empresas privadas un individuo se puede especializar en ser propietario de las que se dediquen a la producción de los bienes para los que tenga conocimientos específicos, mientras que esta especialización es imposible que se produzca en el caso de empresas *políticas* o públicas.

grandes sociedades anónimas actuales (Rowthorn y Ha-Joon, 1993:55). En estas sociedades, la propiedad privada tampoco garantiza los incentivos a la maximización del beneficio, ya que en ellas se produce la separación entre las funciones de control y propiedad<sup>7</sup>.

Contra estas críticas se aduce el argumento de que aunque los accionistas individuales tengan incentivos a no realizar los esfuerzos que implica el control de la gestión, existen instrumentos alternativos fundamentales a través de los cuales el mercado articula dichos incentivos para una gestión eficiente de la empresa, siendo alguno de ellos la *salida* de empresas del mercado de producto y la cotización de éstas en el mercado de capitales.

Respecto a lo primero y como es sabido, en condiciones de competencia, si las estrategias seguidas para minimizar costes no son adecuadas, la empresa tendrá que emprender el camino de *salida* del mercado. La experiencia muestra, sin embargo, que este camino no opera, o lo hace muy lentamente, para empresas no minimizadoras de costes pero de gran tamaño, por lo que su operatividad depende fundamentalmente de la dimensión empresarial.

Con respecto al mercado de capitales, sus virtudes incentivadoras provienen de la posibilidad de absorción a que se ven sometidas las empresas cuando su gestión no es eficiente. En tales casos la cotización de sus acciones verá reducido su valor, induciendo a algún agente externo a emprender un proceso de absorción, sustituyendo al equipo directivo con objeto de maximizar los beneficios potenciales no realizados (Fama, 1984).

La utilidad real del mercado de capitales en cuanto a penalizar la gestión ineficiente ha sido, sin embargo, muy discutida; ya que éste adolece de serias imperfecciones, como el que las absorciones puedan venir motivadas por causas ajenas a incrementos en la eficiencia interna de la empresa (por ejemplo, intereses personales de directivos que no tengan que ver con razones de eficiencia), o por la obtención de un mayor poder de mercado con posterioridad a la fusión<sup>8</sup>. Los estudios empíricos muestran que la supervivencia en dicho mercado depende, nuevamente, más de su tamaño que de su eficiencia o rentabilidad, sin que, en promedio, mejore la rentabilidad de las empresas fusionadas tras un proceso de absorción (Rowthorn y Ha-Joon, 1993:56).

---

<sup>7</sup> Además, en las mismas está también presente el problema de comportamiento *free rider* que pueden adoptar los accionistas-propietarios, conocedores de que los beneficios provenientes de los esfuerzos dedicados a controlar la gestión de la empresa afectan a todos por igual, hayan o no contribuido todos a la realización de tales esfuerzos.

<sup>8</sup> En los casos de absorción se plantea de nuevo el problema del accionista *free rider*. Como afirman Grossman y Hart (1980), un accionista puede no estar dispuesto a vender sus acciones, ya que si las mantiene puede disfrutar de la subida de precios generada por la absorción. Si un cierto número de accionistas actúan así, el intento de absorción fracasará. Para evitar este problema se establecen derechos de adquisición obligatoria en la legislación sobre sociedades anónimas de los distintos países.

## 1.2 La Teoría de la Agencia

Las relaciones de agencia están presentes en numerosas instancias de la vida económica y se generan cuando una persona (*agente*) actúa en representación o por cuenta de otra denominada *principal*. El *agente* elige su actuación entre un número de posibilidades alternativas y el *principal* tiene la función de prescribir las reglas de remuneración del agente, al menos en los casos más simples. Este último, normalmente, tiene mayor información que el primero sobre la tarea que debe realizar. Esta asimetría en la información es la causante de los llamados *costes de agencia*, que son aquellos en los que incurren las organizaciones al no poder funcionar con el grado de excelencia que alcanzarían si la actuación del agente fuera perfectamente controlable<sup>9</sup>.

La Teoría de la Agencia, junto con la de los Derechos de Propiedad, forma parte del enfoque institucional que señala la importancia de los contratos como determinantes de la organización económica. Lo que diferencia a la primera de la segunda es el rol específico que adquieren las disposiciones contractuales de cara a modificar las conductas de los agentes. La Teoría de la Agencia, a diferencia de la de los Derechos de Propiedad, enfatiza la importancia del diseño de los contratos para asegurar de este modo el que la conducta del agente no se desvíe de los objetivos del principal.

Uno de los problemas de agencia más estudiados es el que enfrenta a los propietarios y a los directivos de las empresas en donde las funciones de propiedad y dirección no coinciden. Este problema es padecido tanto por las empresas públicas como por las privadas, aunque en las primeras se producen algunas peculiaridades que las diferencian de las segundas:

1. Como puede observarse en el Cuadro nº 1, en la empresa pública las relaciones de agencia se establecen *en primer lugar* entre los votantes y el Estado, constituyendo los primeros el *principal* y el segundo el *agente* de la relación de agencia. En principio, este carácter del principal va a determinar una dispersión extrema de la propiedad, siendo la misma de mucha mayor dimensión en las empresas públicas que en las privadas. A su vez, el agente (el Estado) no va a estar constituido por una única persona, ni siquiera por una única organización. En la mayoría de los países, al menos tres órganos estatales diferentes controlan las operaciones de las empresas públicas: el Gobierno, el Parlamento y los distintos órganos de control financiero. El control, a menudo, no se impone sino que se negocia entre dichos organismos conforme a su poder e influencia política, caracterizándose las relaciones entre ellos por el intercambio y la transacción política<sup>10</sup>. Si nos ceñimos sólo al Gobierno, considerando,

<sup>9</sup> Sobre Teoría de la Agencia puede consultarse: Ocaña y Salas (1983), Pratt y Zeckhauser (1985), Rees (1985), Bamberg, Gunter y Meese, (1987), Salas (1987), Strong y Waterson (1987), Ricart (1991) y Varian (1992). Los trabajos pioneros fueron: Ross (1973), Jensen y Meckling (1976) y Fama (1984).

<sup>10</sup> Véase Ferner (1988:72). Para este autor, las empresas públicas pueden avenirse a mantener precios estables en vísperas de las elecciones, o a no criticar una política con la que están en desacuerdo, a cambio de la aprobación de sus gastos.

además, que sus miembros, políticos y burócratas, encargados de controlar a los directivos de las empresas públicas, tienen objetivos propios (maximización de votos los primeros y maximización del tamaño del presupuesto y de su seguridad en el cargo los segundos<sup>11</sup>), diferenciados de los de sus votantes, los costes de agencia en las empresas públicas, en relación a las privadas, no son en absoluto irrelevantes<sup>12</sup>. Además, como supervisar el funcionamiento de las empresas públicas tiene un coste elevado, es probable que sólo lo hagan los grupos sociales que perciban beneficios suficientes para pagar los costes asociados a la realización efectiva de dicha supervisión (sindicatos, proveedores de empresas públicas, etc.), generándose asimetrías de información entre los diferentes grupos de votantes. Como plantean Vickers y Yarrow (1988:31), éstas asimetrías pueden crear contradicciones entre los objetivos electorales de los políticos responsables de las empresas públicas y el objetivo de la maximización de su eficiencia interna, ya que los efectos positivos de lo último se difuminan entre toda la población, mientras que su puesta en práctica, reduciendo por ejemplo costes laborales, puede perjudicar intereses de grupos sociales concretos.

2. Además de las peculiares relaciones de agencia descritas, el que las empresas públicas tengan como justificante de su existencia la corrección de algún fallo de mercado hace que la consecución del máximo beneficio se vea mermada por la prescripción de obtener conjuntamente objetivos de bienestar públicos (redistribuir ingresos, mantener empleo, sustituir importaciones, generar divisas, beneficiar regiones o sectores, impulsar y difundir el cambio técnico, etc.), estando éstos vagamente definidos con excesiva frecuencia y siendo los mismos en bastantes ocasiones contradictorios y cambiantes (Ferner, 1988:73). La pluralidad e inconsistencia de los objetivos<sup>13</sup> trae consigo la imposibilidad de evaluar la gestión de la empresa sobre una base objetiva, al impedir conocer con precisión qué es lo que los directivos deben alcanzar (Fernández, 1994:109).

3. Las señales externas de eficiencia (quiebra, mercados de capitales y de trabajo de los directivos) son escasamente aplicables a las empresas públicas, lo que provoca menores esfuerzos de los *managers* hacia la minimización de costes en estas empresas, además de la imposición en ellas de objetivos relacionados con su propia utilidad.

En las empresas públicas el riesgo de quiebra está prácticamente eliminado a causa del respaldo estatal del que disfrutan, constituyendo este riesgo un importante mecanismo de disciplina de costes del que se benefician las empresas privadas, aunque su efectividad sea escasa en el caso de las que detentan un gran tamaño y/o fuer-

<sup>11</sup> Ver Buchanan y Tullock (1979) y Niskanen (1971).

<sup>12</sup> Como afirma Fernández (1994:110), no se debe esperar un comportamiento desinteresado, en pro del bienestar público, de unos funcionarios y políticos que no se benefician del excedente generado por la empresa, por lo que no se tendrán incentivos para exigir comportamientos eficientes a los directivos.

<sup>13</sup> En la medida que se tenga el convencimiento de que la actividad productiva de titularidad pública no es un instrumento apto para perseguir fines de tipo redistributivo, la pluralidad e inconsistencia de los objetivos podrá verse reducida (Segura, 1990:271).

te poder de mercado. La posibilidad de quebrar incentiva fuertemente la minimización de costes y contribuye a evitar la gestión ineficiente.

Por su parte, el mercado de capitales ofrece la capacidad de reducir costes de agencia ante la posibilidad de absorción (y sustitución del equipo directivo) a que se ven sometidas las empresas que no estén siendo eficientemente gestionadas. Las empresas de titularidad pública al 100 por 100 carecen de esta señal. Al no cotizar en Bolsa, no se benefician de la posibilidad de ver penalizada mediante el riesgo de absorción una gestión ineficiente de las mismas. Sin embargo, y como se indicó anteriormente, la utilidad real de este mercado en cuanto a penalizar la gestión ineficiente es deficiente, estando los riesgos de operaciones de tomas de control por parte de otros gestores o propietarios más relacionados, por lo general, con el tamaño de las empresas que con la titularidad de su capital, y siendo las empresas grandes, sean públicas o privadas, menos vulnerables que las pequeñas a los intentos de absorción (Yarrow,1986:345).

### Cuadro 1. Propiedad de la empresa y relaciones de agencia

	Empresa pública	Empresa privada regulada	Empresa privada no regulada
Propiedad	Votantes	Accionistas	Accionistas
Delegación	Estado	Consejo	Consejo
Gerencia	Directivos	Directivos	Directivos
Control interno	Gobierno (vía Directivos)	Accionistas (vía Consejo) Gobierno (vía Regulación)	Accionistas (vía Consejo)
Control externo	Gobierno (vía Directivos y Regulación)	Gobierno (vía Regulación)	No existe
Señales externas de eficiencia	Escasas	Mercado de directivos Mercado de capitales (precio, quiebra, OPA)	

Fuente: González Páramo (1995)

De las imperfecciones de este mercado, y del hecho de que las empresas grandes tengan mayores defensas frente a las operaciones de toma de control, no debe deducirse un papel nulo a jugar por el mismo en lo concerniente a frenar costes de agencia, ya que el mercado de capitales realiza en ocasiones una función importante en relación con la adquisición de información sobre el funcionamiento interno de las empresas, y

es probable que la competencia entre los diversos agentes controladores contribuya a ello (Vickers y Yarrow,1988:29). Incluso, aunque la absorción como tal no repercutiera sobre la eficiencia, su amenaza sí podría hacerlo, siempre que los directivos de las empresas no emprendieran actividades de maximización de beneficios a corto plazo con el fin de reducir la probabilidad de que se produzca (Bös,1991:58).

Por último, si el mercado de trabajo de los directivos es amplio y transparente, actúa como instrumento de supervisión que limita los costes de agencia. Según Fama (1984), la renta corriente de un directivo profesional, y las perspectivas de renta futura, dependen de la demanda de sus servicios, estando ésta a su vez en relación con la evaluación que el mercado realiza de sus capacidades de gestión. Por consiguiente, los directivos tendrán el máximo interés en que se produzcan las señales más positivas en su mercado de trabajo, lo que incentivará sus esfuerzos dirigidos a la gestión, limitando los costes de agencia<sup>14</sup>.

En lo referente a las empresas públicas, este mercado tiene también, en la mayor parte de los casos, marcadas diferencias con el sector privado. La movilidad interempresarial del personal directivo entre ambos tipos de empresa puede verse restringida por la diferencia de cualificaciones y competencias que se exigen en cada caso. El director de una empresa pública que atiende a objetivos sociales en contradicción con la minimización de costes (mantenimiento del empleo, protección a determinados grupos de proveedores, etc.) aparecerá poco atrayente ante empresas privadas en sectores altamente competitivos en los que dicha minimización suponga un requisito para la supervivencia y viabilidad de las empresas (Fama, 1984).

### 1.3 Los costes de influencia e interferencia

La Economía de las Organizaciones<sup>15</sup> define los *costes de influencia* como aquellos en los que incurren las organizaciones como consecuencia de las actividades destinadas a modificar las decisiones de una autoridad central, con la finalidad de influir sobre dicha autoridad en una dirección favorable a los intereses de los agentes afectados (Milgrom 1988, Milgrom y Roberts 1988, 1990)<sup>16</sup>. La mera existencia de una autoridad con derechos de decisión sobre factores que tengan efectos redistributivos sobre sus subordinados hace que éstos dediquen una parte de su tiempo a tratar de influenciar al decisor.

---

<sup>14</sup> Strong y Waterson (1987) consideran que el análisis de Fama descansa en supuestos excesivamente estrictos sobre el funcionamiento del mercado de trabajo de los directivos, como el que estos tengan en cuenta sus futuros ingresos monetarios con tanta anticipación, o el que estos mercados funcionen de forma tan eficiente como para recoger el valor de sus futuras remuneraciones. Estos autores cuestionan, además, la posibilidad real de evaluar de modo efectivo la gestión realizada por los directivos. Ver Strong y Waterson (1987:34).

<sup>15</sup> Ver Milgrom y Roberts (1992).

<sup>16</sup> Para Milgrom y Roberts (1988 y 1990) las decisiones ineficientes que pudieran derivarse directamente de las actividades de influencia, o indirectamente de los intentos de prevención o control de las mismas también forman parte de los *costes de influencia*.

Ricart y otros (1991) han estudiado la distinta concreción y manifestación de estos costes en función del carácter público o privado de las organizaciones empresariales. Según estos autores, en las empresas públicas, la opción a financiarse por vía presupuestaria y su frecuente aislamiento de señales externas de eficiencia (quiebra, absorción) provocan con frecuencia el que las decisiones de la dirección no se vean restringidas por el imperativo de la disciplina de costes, generándose en ellas un régimen propicio a la proliferación de mayores actividades de influencia en comparación con sus homólogas del sector privado. El recurso al presupuesto estatal ayuda también a explicar las peculiares actitudes que determinados agentes sociales y económicos (fundamentalmente sindicatos, proveedores, clientes, etc.) adoptan en sus relaciones con ellas, siendo esto particularmente especial en el caso de los sindicatos, ya que éstos disfrutaban, por lo general, de un alto nivel de implantación y presencia en las empresas públicas<sup>17</sup>, a lo que también contribuye el carácter estratégico desde el punto de vista económico y social, favorecedor de la acción sindical, de muchas de estas empresas. El comportamiento sindical se ha traducido frecuentemente en el logro de plantillas sobredimensionadas, mejores condiciones laborales y en una escasa sensibilidad hacia la situación económico-financiera de las empresas, sin dejar de tener en cuenta por ello el hecho de que también las mismas se han visto, en numerosas ocasiones, sometidas a procesos de reducción de plantilla, moderación salarial y cierre definitivo.

Además de los sindicatos, otros potenciales ejercientes de actividades de influencia en las empresas públicas son sus proveedores, competidores, clientes, etc. En caso de lograr sus objetivos, la gestión de éstas empresas, así como su rentabilidad y viabilidad, pueden verse fuertemente condicionadas<sup>18</sup>.

Este comportamiento diferencial de los agentes sociales ante la empresa pública, además de las distintas relaciones de agencia que se generan en este tipo de empresas, implica en ocasiones una menor eficiencia de la empresa pública respecto a la privada, especialmente cuando la comparación se refiere a sectores o actividades desarrolladas en contextos competitivos tanto a nivel doméstico como internacional, por lo que en dichas actividades la empresa privada tendrá ventajas sobre la pública. En tales contextos, y conforme a Vickers y Yarrow (1991:112), el beneficio privado y los objetivos de bienestar social se aproximan, sobre todo en aquellos casos en los que existen posibilidades considerables para la satisfacción por parte de políticos y burócratas de sus objetivos de carácter personal (maximización de votos, incremento del presupuesto, fundamentalmente).

---

<sup>17</sup> En la investigación realizada por Parris y otros (1987) sobre las empresas públicas de nueve países europeos, los empleados de estas empresas detentaban un mayor nivel de sindicación que otros sectores, participando habitualmente los sindicatos en sus Consejos de Administración. Ver Parris y otros (1987:60 y 64).

<sup>18</sup> Para Vavouras (1988:336) y Raymond y Páramo (1989: 23), la empresa pública podría ser considerada como un campo de batalla entre todos los grupos con intereses en ella, tratando cada uno de ellos de imponer los objetivos últimos a la empresa, además de intentar ejercer su control efectivo.

También dispondrá de ventajas la empresa privada en los casos en los que el sector público carezca de una especial capacidad o habilidad, o no le resulte factible adquirirla. Este hecho sucede, por ejemplo, cuando una multinacional privada pueda ofrecer a una empresa pública nacional mercados para sus exportaciones, tecnología avanzada, redes de distribución o la posibilidad de completar su gama de productos.

Ninguno de estos factores significa una superioridad intrínseca de la propiedad privada, sino sólo la posesión de capacidades específicas de gestión en un momento dado por el sector privado y la ausencia de las mismas en el sector público, por lo que el criterio para decidir la realización de una actividad empresarial por el sector público o privado debe resolverse en función del estudio de cada caso concreto y no estar en basada en principios de carácter general.

En lo referente al ámbito interno-institucional, es necesario señalar también que un estudio en profundidad del efecto de las privatizaciones sobre este ámbito requiere analizar todo lo concerniente a los aspectos de dirección estratégica y organización de la empresa, así como la posible implantación de estrategias de fusión y adquisición. Como indican Cuervo y Villalonga (1999:32), cuando una empresa pasa de ser pública a privada como consecuencia de su privatización, no es sólo la titularidad formal lo que cambia, sino que se producen cambios en: 1) las prioridades y objetivos de los decisores, motivados por la presión de los nuevos accionistas de la empresa, 2) en las estrategias, debido al nuevo papel de la propiedad e incentivos, y 3) en los diseños organizativos y el comportamiento de los agentes de la empresa. Los autores mencionados proponen, en consecuencia, en el trabajo citado, un modelo explicativo de la eficiencia empresarial de la privatización basado en determinadas variables organizativas: dirección y estructura organizativa, incentivos y control, y cultura organizativa. El análisis conjunto de los cambios en todas estas características internas de las empresas privatizadas puede contribuir decisivamente a explicar como y por qué la privatización mejora la eficiencia empresarial.

Por otro lado, es preciso tener en cuenta que la privatización por si misma no resuelve el requisito crucial para mejorar la eficiencia: la introducción de competencia en los mercados. Como afirma Bel i Queralt (1996:21) la simple transformación de un monopolio público en uno privado no altera el problema de eficiencia asignativa que plantea la simple existencia del monopolio, por lo que la privatización de monopolios públicos, aunque se acompañe de una desregulación formal, confiere al monopolio ahora privado una posición inicial dominante, que le permite la adopción de comportamientos estratégicos como el abuso de posición dominante o la imposición de barreras de entrada. Además, los apriorismos ideológicos sobre la superioridad intrínseca de lo privado sobre lo público han conducido en ocasiones a la no implementación de medidas como, por ejemplo, la reestructuración de los monopolios públicos antes de la privatización que hubieran posibilitado una mayor competencia en los mercados y, por ende, una mayor eficiencia.

## II. Los resultados de las privatizaciones: la evidencia empírica

Es en el ámbito británico en el que con mayor antelación se pusieron en marcha políticas de privatización, por lo que es en dicho ámbito donde se han desarrollado con mayor amplitud trabajos de investigación dedicados a evaluar el impacto de los cambios de propiedad sobre la gestión y eficiencia productiva de las anteriormente empresas públicas, ver Cuadro nº 2. En líneas generales, la metodología seguida en estos trabajos se caracteriza principalmente por: 1º) el estudio de casos concretos de empresas privatizadas, lo que permite reflejar mejor las características institucionales del proceso de privatización, y observar en ellas la evolución de los costes y la rentabilidad tras el cambio de propiedad, 2º) la comparación del funcionamiento de las empresas se realiza tomando como referencia bien las empresas privadas o públicas del mismo sector de actividad, o bien el funcionamiento de las mismas en su etapa de pertenencia al sector público, 3º) la utilización de ratios e indicadores de eficiencia y nivel de rendimiento tales como ingresos por venta, producción, productividad laboral, productividad total de los factores, rentabilidad sobre activos totales, etc.

En síntesis, las conclusiones más relevantes obtenidas por estos estudios son: 1º) A lo largo de la década de los ochenta, la privatización parece haber afectado indirectamente al sector público británico, ya que las principales mejoras relativas, en términos de rentabilidad y productividad, se produjeron en empresas nacionalizadas, sin que mediaran perspectivas inmediatas de privatización (Bishop y Kay, 1991), 2º) la privatización ha tenido significativos efectos positivos sobre los niveles de producción y rentabilidad de las anteriormente empresas públicas, ahora en manos privadas [Bishop y Kay, (1991), Bishop y Thompson (1992 y 1992a)], aunque en términos de eficiencia los resultados son más bien mixtos, con mejoras de eficiencia no en todos los casos [(Martín y Parker, 1995), (Boussofiane, Martín y Parker, 1997)], 3º) Los cambios de propiedad han provocado cambios en el estilo de dirección de estas empresas, más atentas ahora a las funciones de marketing y finanzas y menos a los aspectos técnicos como ocurría anteriormente (Bishop y Kay, 1991). Por otro lado, se han generado importantes modificaciones en la organización interna de las empresas, repercutiendo favorablemente sobre su funcionamiento interno (Bishop y Thompson, 1992). Para Parker (1995), el que los cambios internos tengan verdaderamente lugar depende de las decisiones que tomen los directivos de las empresas privatizadas, 4º) El cambio de propiedad, especialmente cuando viene asociado a incrementos en la competencia en el mercado de productos, conduce a notables mejoras en la eficiencia productiva de las empresas [Bishop y Kay (1989), Bishop y Thompson (1992a), Parker (1993 y 1994)], siendo dichas mejoras mucho menos patententes en el caso de privatización de monopolios naturales (Bishop y Thompson, 1992).

Dada la enorme cantidad de países que han experimentado políticas de privatización, superaría las limitaciones de este trabajo la exposición de la literatura sobre los resultados de las privatizaciones en cada uno de ellos, aunque, afortunadamente, los

resultados de las políticas privatizadoras han sido también analizados desde perspectivas más globales. En este sentido, las aportaciones de Megginson y otros (1994), Boubakri y Cosset (1998), D Souza y Megginson (1999), Megginson y Netter (2001) y D Souza y otros (2001) constituyen algunos de los más relevantes trabajos realizados hasta el momento.

El trabajo de Megginson y otros (1994) supone el primer intento serio de superar la limitación que el reducido número de casos a estudiar impone a las investigaciones sobre resultados de las privatizaciones. Los autores analizan el comportamiento financiero y operativo, previo y posterior a la privatización, de 61 compañías de dieciocho países, establecidas en 32 industrias diferentes, utilizando ratios de rentabilidad, eficiencia operativa, nivel de producción, inversión, etc. La conclusión más significativa obtenida es la estrecha correlación del cambio de propiedad con una mayor rentabilidad, mejor utilización de los recursos físicos y humanos, mayores niveles de empleo y de crecimiento del output producido, disminuyendo las compañías privatizadas su nivel de endeudamiento de modo significativo, e incrementando los dividendos generados.

En el mismo sentido, el trabajo de Boubakri y Cosset (1998) examina los cambios económicos y financieros experimentados por 79 compañías de 21 países en desarrollo que fueron objeto de privatización total o parcial. Para ello emplean, de igual forma que en el trabajo anterior, ratios contables, aunque ajustados a los cambios en el mercado. El estudio realizado demuestra significativas mejoras en la rentabilidad, producción, eficiencia operativa, empleo y otras variables de las empresas privatizadas. Los trabajos de D Souza y Megginson (1999) y D Souza y otros (2001) ofrecen similares resultados a los anteriores, aunque la muestra de empresas analizadas es aún mayor. Por último, el trabajo de Megginson y Netter (2001) constituye, posiblemente la más amplia revisión de la literatura sobre privatizaciones realizada hasta el momento.

Otra forma de analizar los resultados de las privatizaciones es el estudio de casos individuales de empresas privatizadas, o de las privatizaciones realizadas en sectores concretos (ver Cuadro nº 3). En este sentido, el trabajo de Galal y otros (1994) es relevante por su novedosa metodología, ya que en él se analiza empíricamente el funcionamiento de doce empresas privatizadas (en su mayoría de transporte aéreo y de servicios públicos sujetos a regulación), pertenecientes a diversos países, con objeto de determinar los incrementos habidos en eficiencia. Los autores examinan en cada caso los efectos producidos sobre los excedentes del consumidor y del productor que se derivan del cambio de propiedad, indicando de forma explícita, los grupos sociales beneficiarios netos del mismo. Un importante aspecto de este estudio es el modo en que los autores intentan aislar el efecto del cambio de propiedad *per se* de factores exógenos como alteraciones de los mercados o en las instituciones. Para ello, introducen hipótesis contrafactuales en cada uno de los casos analizados, comparando el comportamiento real de las firmas privatizadas con el que pudiera preverse de haber permanecido bajo la tutela estatal. Entre las conclusiones obtenidas destaca la impor-

tancia otorgada a las políticas de regulación y a las condiciones de venta como elementos cruciales en la determinación del éxito de las políticas de privatización. El carácter nacional o foráneo de los compradores, o el hecho de ser éstos los propios trabajadores de la empresa o el público en general, han determinado decisivamente en cada caso las características y evolución de las empresas tras su privatización.

**Cuadro 2. Resultados de las privatizaciones en el Reino Unido**

AÑO	AUTOR	DESCRIPCION DEL ESTUDIO	VARIABLES	PRINCIPALES HALLAZGOS
1989	Bishop y Kay	Estudio del comportamiento de un conjunto de empresas británicas privatizadas y lecciones derivadas de las políticas de privatización	Ventas Empleo Rentabilidad Productividad del trabajo	La mayoría de las empresas industriales británicas privatizadas han crecido fuertemente desde su privatización, pero esto tiene más relación con la naturaleza de la industria que con el cambio de propiedad en sí.
1991	Bishop y Kay	Evaluación del impacto de la privatización sobre el funcionamiento de algunas de las más importantes empresas británicas privatizadas	Ventas Empleo Rentabilidad	La privatización implica una mayor preocupación por los aspectos financieros y de marketing de las empresas
1991	Parker y Hartley	Evaluación de los efectos de los cambios de organización y propiedad de diez empresas británicas	Productividad del trabajo Empleo Ratios financieras	Una mayor descentralización y competencia en el mercado de productos de las empresas refuerza su eficiencia interna
1991a	Parker y Hartley	Idem. anterior	Idem.	Idem.
1991	Hutchinson	Evaluación del impacto de la privatización sobre el funcionamiento de un conjunto de empresas, utilizando otras privadas como referencia	Ratio Capital/Empl Rentabilidad Productividad del trabajo	La privatización ha significado cambios positivos en el funcionamiento de las empresas sujetas a este proceso
1992	Bishop y Thompson	Impacto de la privatización sobre la estructura organizativa interna de las empresas y sobre las remuneraciones de sus directivos	Tipo de organización interna Incentivos a la dirección	La privatización suele ir acompañada de mayor descentralización en la organización interna de las empresas y de mayores incentivos a sus directivos
1992a	Bishop y Thompson	Estudio del comportamiento de las empresas privatizadas y de los impactos de la desregulación	Rentabilidad Ventas Productividad	Las mejoras en la eficiencia de las empresas son más significativas si éstas operan en mercados competitivos

**Cuadro 2. Resultados de las privatizaciones en el Reino Unido (continuación)**

AÑO	AUTOR	DESCRIPCION DEL ESTUDIO	VARIABLES	PRINCIPALES HALLAZGOS
1993	Parker	Estudio del impacto sobre la eficiencia de las organizaciones públicas de una mayor reducción de su control político	Rentabilidad Ventas Otros ratios financieros	A medida que las organizaciones públicas reducen su control político, independizan su gestión y se incrementa su grado de competencia en el mercado de productos, mejora su eficiencia interna
1994	Parker	Idem. anterior	Idem. anterior	Idem. anterior
1995	Parker	Análisis de los cambios internos experimentados en diez empresas británicas después de la privatización	Variable cualitativa (objetivos, organización interna, etc.)	Los máximos niveles de dirección de las empresas son los que garantizan que los cambios internos tengan realmente lugar
1995	Martin y Parker	Examen del comportamiento de once empresas británicas privatizadas entre 1981-88	Rentabilidad Valor añadido por empleado y hora	Las mejoras de eficiencia después de la privatización sólo se encontraron en menos de la mitad de los indicadores de eficiencia empresarial estudiados
1997	Bousofiane, Martin y Parker	Análisis del nivel de eficiencia técnica de nueve empresas privatizadas en la década de los ochenta	Se utilizó la técnica del Data Development Analysis	Resultados mixtos. Mejoras de eficiencia sólo en algunos casos

Entre los trabajos referidos a casos individuales, pueden enumerarse, entre otros, ver Cuadro nº 3, el de Bradley y Nejad (1989) sobre la National Freight Consortium (NFC), la mayor compañía británica de transporte, distribución y almacenamiento de mercancías; los de Baldwin y Bhattacharyya (1991) y Yamamoto (1993) sobre compañías nacionales de ferrocarriles; los de Green y Vogelsang (1994) y Eckel y otros (1997) sobre British Airways; los de Newbery y Pollit (1997) y Plane (1999) sobre compañías nacionales de electricidad privatizadas, y el de Parker y Wu sobre el productor de acero británico British Steel.

El estudio realizado sobre la NFC demuestra la importancia de dotarse de una buena estructura de incentivos en el momento de la privatización como determinante de su éxito. En esta empresa, dicha estructura fue conseguida por los efectos positivos de la forma en que fue privatizada: a través de una compra conjunta realizada por los directivos y empleados. Después de su privatización, la NFC experimentó sustanciales mejoras en eficiencia y notables éxitos en rentabilidad (Bishop y Thomp-

son, 1992a:18), atribuidos al hecho de que sus propietarios sean sus propios directivos y trabajadores.

**Cuadro 3. Estudios sobre los resultados de las privatizaciones en algunos sectores y empresas individuales**

AÑO	AUTOR	DESCRIPCION DEL ESTUDIO	VARIABLES TÉCNICAS EMPLEADAS	PRINCIPALES CONCLUSIONES
<b>Casos individuales</b>				
1989	Bradley y Nejad	Estudio sobre la NFC tras su privatización desde las perspectivas de las relaciones industriales		El MBO y EPO como métodos de privatización ejercieron fuertes incentivos sobre el funcionamiento interno de la empresa
1991	Baldwin y Bhattacharyya	Análisis de la privatización de la compañía Conrail y de su procedimiento de venta	Datos contables	Es necesario profundizar en los métodos de venta de las compañías de cara a maximizar el ingreso de la venta
1993	Yamamoto	Impacto de la privatización sobre la compañía japonesa de ferrocarriles	Volumen de tráfico Productividad del trabajo Otros Indicadores	Efectos positivos y negativos derivados de la privatización
1994	Galal y otros	Análisis del comportamiento de doce empresas privatizadas de diversos países, implantadas en diferentes sectores	Efectos sobre el bienestar del consumidor Análisis contrafactual	Las privatizaciones contribuyeron a la mejora del bienestar social
1994	Green y vogelsang	Estudio de los efectos ejercidos por la perspectiva de la privatización y sus resultados en BA	Productividad del trabajo Rentabilidad y otros	La reestructuración y las mejoras obtenidas por BA tras su privatización se iniciaron cuando la misma pertenecía todavía al sector público, aunque los cambios vinieron espoleados por las perspectivas del cambio de propiedad.
1996	Boles y otros	Estimación del impacto de la privatización de la compañía nacional de telecomunicaciones de Nueva Zelanda	Ratios económicas y financieras	Reducciones significativas en el precio de los servicios debido fundamentalmente a incrementos de productividad
1996	Nakamura	Efecto posteriores a la privatización la compañía japonesa de ferrocarriles	Ratios económicas y financieras	Efectos positivos y negativos derivados de la privatización

Cuadro 3. Estudios sobre los resultados de las privatizaciones en algunos sectores y empresas individuales (continuación)

AÑO	AUTOR	DESCRIPCION DEL ESTUDIO	VARIABLES TÉCNICAS EMPLEADAS	PRINCIPALES CONCLUSIONES
1997	Eckel y otros	Efecto de la privatización sobre el comportamiento de British Airways	Ratios económicas y financieras	La privatización condujo a una mayor eficiencia, erosionando la rentabilidad de otras compañías competidoras
1997	Newbery y Pollitt	Análisis coste-beneficio de la privatización y reestructuración de la compañía eléctrica británica CEGB, generadora y transmisora, hasta 1990, de toda la energía eléctrica pública de Inglaterra y Gales	Análisis coste-beneficio	Los principales beneficios de la privatización y reestructuración de la compañía provienen de las mejoras en eficiencia de generación, siendo los costes los mayores precios de la energía importada y los derivados de la reestructuración
1998	Parker y Wu	Efecto de la privatización sobre el comportamiento de British Steel	Ratios económicas y financieras	Existieron mejoras de eficiencia inmediatamente antes de la privatización, pero posteriormente las mejoras no son destacables
1999	Plane	Impacto de la privatización sobre la compañía eléctrica de Costa de Marfil	Frontera de producción	La eficiencia productiva mejoró tras la privatización
1999	Coetzee y Van der Schyff	Descripción del proceso de privatización de la compañía municipal de gas de Johannesburgo a través de subasta		Los estudios de casos individuales de empresas privatizadas pueden aportar información más significativa que la aplicación de reglas generales
<b>Transporte urbano</b>				
1993	Gómez-Ibáñez y Meyer	Experiencias internacionales de privatización en el transporte urbano	VARIABLES para medir costes	La privatización es un importante instrumento para la reducción de los costes empresariales, especialmente cuando va acompañada de medidas desregulatorias
1996	Rus y Nombela	Comparación de eficiencia entre el transporte público y privado urbano	Estimación de una función de costes para el sector	Ganancias de eficiencia derivadas de la privatización de las empresas públicas de transporte
1999	Cowie y Asenova	Análisis de los cambios experimentados por el transporte urbano británico derivados de las políticas de privatización y desregulación	Análisis de la envolvente de datos	La privatización trajo consigo una organización más eficiente de las empresas

Cuadro 3. Estudios sobre los resultados de las privatizaciones en algunos sectores y empresas individuales (continuación)

AÑO	AUTOR	DESCRIPCION DEL ESTUDIO	VARIABLES TÉCNICAS EMPLEADAS	PRINCIPALES CONCLUSIONES
1999	Karlaftis y McCarthy	Estudio de los efectos de la privatización sobre el transporte público de la ciudad de Indianápolis	Función de costes	La privatización ha mejorado la eficiencia técnica del servicio
1999	Spear	Descripción de la evolución de las compañías de transporte urbano británicas que fueron adquiridas por los empleados en el momento de su privatización		En este tipo de empresas se han generado alianzas de intereses entre la dirección y los sindicatos
<b>Ferrocarriles</b>				
1994	Dogson	Privatización de los ferrocarriles británicos	Ratios económicas	Descripción del proceso privatizador
1996	Nash y Preston	Comparación del funcionamiento de RENFE con el de otros ferrocarriles europeos y sugerencias de posibles cambios	Indicadores de productividad y otros	Necesidad de distinción entre los servicios prestados por razones sociales y los realizados con fines comerciales y sin subvención
1997	Ramamurti	Análisis de los resultados de la privatización de los ferrocarriles argentinos	Ratios económicas	La privatización redujo las subvenciones al servicio y mejoró el servicio con menores precios
1998	Glastier	Análisis de la desregulación y privatización en el sector de los transportes con especial referencia al ferrocarril	Ratios	Si los gobiernos optan por la desregulación o privatización, o ambas, no deben seguir interfiriendo en las empresas por conveniencias políticas.
<b>Aeropuertos</b>				
1995	Juan	Descripción de las diversas formas que puede adquirir la privatización de los aeropuertos y estudio de casos		La privatización puede ser un medio de superar las limitaciones financieras para la construcción y utilización de infraestructuras aeroportuarias en los países en desarrollo
2000	Hooper y otros	Descripción del proceso de privatización de un buen número de aeropuertos australianos	Ratios económicos y financieros	Las privatizaciones estudiadas significaron mayores ingresos que los esperados para el Gobierno australiano

Cuadro 3. Estudios sobre los resultados de las privatizaciones en algunos sectores y empresas individuales (continuación)

AÑO	AUTOR	DESCRIPCION DEL ESTUDIO	VARIABLES TÉCNICAS EMPLEADAS	PRINCIPALES CONCLUSIONES
<b>Transporte aéreo</b>				
1996	Betancor y Calderón	Análisis de los posibles beneficios para el mercado español del transporte aéreo de la desregulación de las rutas europeas	Análisis de regresión	Los posibles beneficios en precios y calidad del servicio dependen de la resolución de los problemas de infraestructuras
<b>Telecomunicaciones</b>				
1996	Petrazzini y Clark	Análisis del impacto de la privatización y desregulación sobre precios, calidad del servicio, empleo y teledensidad en compañías de telecomunicación de 26 países en desarrollo	Análisis econométrico	La privatización y desregulación han traído consigo mejoras significativas en teledensidad, pero no han ejercido efectos sobre la calidad del servicio.
1999	Barea y Ruiz	Descripción del impacto del proceso de privatización y liberalización en las telecomunicaciones españolas		El proceso de privatización y liberalización ha generado reducción en precios y mayor competencia
2000	Wallsten	Análisis del impacto de la privatización, liberalización y desregulación sobre el funcionamiento de treinta compañías de telecomunicación de países en desarrollo	Datos de panel	La competencia ha generado reducción de costes de las empresas, y la privatización sólo ha sido positiva en la medida en que ha ido acompañada de una regulación independiente y efectiva.
2001	Bortolotti y otros	Estudio de las mejoras generadas en el funcionamiento de 31s empresas nacionales de telecomunicación privatizadas total o parcialmente	Ratios económicos y financieros	La rentabilidad, producción y eficiencia operativa de las compañías se incrementó con la privatización., mientras que el empleo y el endeudamiento se redujeron significativamente.
<b>Telecomunicaciones</b>				
2001	Domah y Pollitt	Análisis coste-benefico de la privatización de las doce compañías eléctricas regionales británicas surgidas tras la reestructuración de la CEBG.examiando las reducciones de costes a lo largo de un amplio período	Análisis coste-beneficio	La privatización generó beneficios netos significativos, pro éstos fueron distribuidos de forma desigual, tanto a lo largo del tiempo como entre los diferentes grupos sociales

Baldwin y Bhattacharyya (1991), después de estudiar el caso de la empresa de ferrocarriles norteamericana Conrail, señalan la necesidad de profundizar en los métodos de venta de las compañías de cara a maximizar los ingresos derivados de la venta. Yamamoto (1993), por su parte, destaca los sustanciales efectos positivos que sobre la productividad del trabajo de la compañía de ferrocarriles japonesa ha acarreado su privatización, debido fundamentalmente a sustanciales recortes en el empleo, y los problemas de ausencia de competencia aún pendientes de resolver.

Green y Vogelsang (1994) analizan los positivos resultados obtenidos por British Airways, tanto en productividad como en rentabilidad, señalando que la reestructuración y las mejoras obtenidas por esta compañía tras su privatización se iniciaron cuando la misma pertenecía todavía al sector público, aunque los cambios vinieron espoleados por las perspectivas del cambio de propiedad. Eckel y otros (1997) confirman lo dicho por Green y Vogelsang (1994) sobre productividad y rentabilidad, poniendo de manifiesto la erosión de rentabilidad sufrida por las compañías competidoras de British Airways que dichos autores analizan.

Los estudios de casos individuales de compañías eléctricas [(Newbery y Pollit (1997) y Plane (1999)] ponen de manifiesto mejoras de eficiencia tras el cambio de propiedad. En cambio, el de Parker y Wu (1998) sobre British Steel señala, por el contrario, que dichas mejoras no fueron sostenidas tras la privatización, produciéndose sólo en los años inmediatamente posteriores a la misma.

Entre los estudios referidos a resultados de las privatizaciones por sectores, en el Cuadro nº 3 se expone un listado de los mismos. Cada uno de ellos ofrece aspectos relevantes de la privatización en cada sector. Por ejemplo, el de Gómez-Ibañez y Meyer (1993), sobre experiencias internacionales de privatización en el sector del transporte público, resalta la importancia que el transporte urbano ha adquirido como área de privatizaciones. En su forma menos ambiciosa (la contratación externa del servicio por las autoridades), la privatización parece reducir al menos el 20% de los costes, sirviendo también como estímulo para la disminución de éstos en los restantes operadores públicos. Cuando ésta es de mayor alcance (acompañada, por ejemplo de la desregulación de tarifas), el ámbito para la implantación de nuevos servicios se amplía, incentivando la experimentación y el establecimiento por las compañías de nuevas combinaciones de sus precios y servicios. El incremento de la competencia es contemplado por estos autores como un requisito fundamental para que los beneficios de la privatización surtan efecto en cuanto a mejora en la calidad del servicio y reducción de costes.

El incremento de la competencia en el sector del transporte puede, sin embargo, como apunta Glaister (1998:307), verse dificultado por cuestiones tales como la existencia de subsidios internos cruzados aplicados por las empresas de transporte de cara al aseguramiento de una provisión pública universal, así como por las tendencias de los gobiernos a la interferencia política en las empresas de transporte una vez privatizadas e implantada la desregulación de la actividad.

Por otra parte, en el sector del transporte aéreo los beneficios derivados de la liberalización y desregulación del sector pueden verse obstaculizados, como señalan Betancor y Calderón (1996:39), por el grado en que el Sector público afronte los posibles fallos de mercado provenientes de las limitaciones en las infraestructuras, aspecto crucial para el desenvolvimiento de la actividad.

En el sector de las telecomunicaciones, Wallsten (2000) señala la importancia de la competencia a la hora de reducir costes de las empresas, siendo la privatización positiva en las empresas por él analizadas en la medida en que ha ido acompañada de una regulación independiente y efectiva. Bortolotti y otros (2001), por su lado, indican que para las 31 empresas nacionales de telecomunicaciones por ellos estudiadas, la rentabilidad, producción y eficiencia operativa se incrementó con la privatización., mientras que el empleo y el endeudamiento se redujeron significativamente.

### Conclusiones

1ª) El *marco institucional* en el que se desenvuelven las empresas públicas es el determinante fundamental tanto de su comportamiento como de la posibilidad o no de su gestión eficiente. Una de las causas generadora de posibles ineficiencias en este tipo de empresas, en relación a las privadas, en contextos de competencia efectiva, podría radicar en las *relaciones de agencia* específicas que se desarrollan en ellas. El carácter del *principal*, los objetivos y criterios de comportamiento, los incentivos a la dirección y el papel de las señales externas de eficiencia configuran la especificidad de estas relaciones, constituyendo su mayor facilidad de acceso a los recursos públicos el origen de las mayores *actividades de influencia* desplegadas en torno a ellas en comparación con sus homólogos del sector privado. El intento de determinados grupos sociales (sindicatos, proveedores, clientes, etc.) de satisfacer sus intereses a través de éstas empresas, suele traducirse en ocasiones en plantillas sobredimensionadas, mejores condiciones laborales, elevado endeudamiento y escasa sensibilidad de los mencionados grupos (especialmente los sindicatos) hacia la situación económico-financiera de las mismas.

2ª) La privatización de empresas públicas se hace aconsejable en contextos competitivos, en los que suele darse una mayor eficiencia relativa de las empresas privadas. La misma es especialmente apropiada en los casos en los que el sector público carezca de una especial capacidad o habilidad o no le resulte factible adquirirla (por ejemplo, cuando una multinacional privada pueda ofrecer a una empresa pública nacional mercados para sus exportaciones, tecnología avanzada, redes de distribución o la posibilidad de completar su gama de producto). La privatización puede también ser beneficiosa en el sentido de dificultar el acceso de las empresas a la hora de obtener subsidios y protección de los gobiernos frente a la competencia y de cara a generar nuevas estructuras organizativas y mejores incentivos en la gestión empresarial que los existentes bajo propiedad pública. Esto último, sin embargo, va a

depender, en gran medida, del entorno competitivo y regulador que acompañe al cambio de propiedad.

3ª) La evaluación de los resultados arrojados por las políticas privatizadoras en países como el Reino Unido, pioneros en la puesta en práctica de las mismas, destacan los efectos positivos en producción y rentabilidad obtenidos por las empresas tras su privatización, dándose mejoras en eficiencia interna no en todos los casos. La privatización ha provocado también cambios en el estilo de dirección de las anteriormente empresas públicas, más atentas ahora a las funciones de marketing y finanzas y menos a los aspectos técnicos como ocurría en el pasado. Por otro lado, se han generado importantes modificaciones en la organización interna de las empresas, favoreciendo de esta manera la mejor gestión de las mismas.

4ª) Los estudios de resultados que intentan analizar los frutos de las privatizaciones desde una perspectiva más global destacan, en su mayoría, la mayor rentabilidad obtenida por las empresas privatizadas, la mejor utilización de sus recursos físicos y humanos tras el cambio de propiedad, y los mayores niveles de empleo y de crecimiento del output producido.

5ª) Cuando los estudios sobre resultados se refieren a casos individuales de empresas privatizadas, destacan, por lo general, la importancia otorgada a las políticas de regulación y a las condiciones de venta como elementos cruciales en la determinación del éxito de las políticas de privatización. El carácter nacional o foráneo de los compradores, o el hecho de ser éstos los propios trabajadores de la empresa o el público en general, han determinado decisivamente en cada caso las características y el resultado.

6ª) En los estudios referidos a resultados de las privatizaciones por sectores se pone de manifiesto que, por lo general, el ámbito para la implantación de nuevos servicios se amplía, incentivando la experimentación y el establecimiento por las empresas de nuevas combinaciones de precios y servicios. El incremento de la competencia y una regulación efectiva e independiente es contemplado en estos estudios como un requisito fundamental para que los beneficios de la privatización surtan efecto en cuanto a mejora en la calidad del servicio y reducción de costes.

### **Bibliografía**

- ALCHIAN, A. y DEMSETZ, H. (1972): "Producción, costes de información y organización económica", en PUTTERMAN, L. (Ed.) (1994): *La naturaleza económica de la empresa*, Alianza, Madrid, pp. 141-171.
- ARGIMON, I. y otros (1999): "Empresa pública y empresa privada: titularidad y eficiencia", en *Moneda y Crédito*, nº 209, pp. 45-93.
- BAILEY, S.J. (1995): *Public Sector Economics. Theory, Policy and Practice*, Macmillan, Londres.

- BALDWIN, C. y BHATTACHAYYA, S. (1991): "Choosing the method of sale", en *Journal of Finance Economics*, 30, pp. 69-98.
- BAMBERG, G., GUNTER, T. y MEESE, G. (Eds.) (1987): *Agency Theory, Information and Incentives*, Springer-Verlag, Berlín.
- BAREA, J. y RUIZ, O. (1999): "The privatization and regulation of Telecommunications in Spain", en *Annals of Public and Cooperative Economics*, vol 70, nº 2, pp. 331-350.
- BARZEL, Y. (1989): *Economic Analysis of Property Rights*, Cambridge University Press, Cambridge.
- BAUMOL, W.J., PANZAR, J.C. and WILLIG, R.D. (1982). *Contestable Markets and the Theory of Industry Structure*. Harcourt Brace Jovanovic, Nueva York.
- BEL i QUERALT, G. (1996): *Privatización, desregulación y competencia*, Cívitas, Madrid.
- BETANCOR, O. y CALDERÓN, J.D. (1996), "Efectos de la desregulación del transporte aéreo en España" en HERCE, J.A. y DE RUS, G. (coord.), pp.37-122.
- BISHOP, M. y KAY, J. (1989): "Privatization in the United Kingdom: Lessons from Experience", *World Development*, vol. 17, nº5, pp. 643-57.
- BISHOP, M. y KAY, J. (1991): "El impacto de la privatización en la eficiencia del sector público en el Reino Unido", en *Información Comercial Española*, nº 707, julio 1992, pp. 22-34.
- BISHOP, M y THOMPSON, D. (1992): "Privatisation in the UK: Internal organization and productive efficiency", en *Annals of Public and Cooperative Economics*, vol. 63, nº2 pp.171-188.
- BISHOP, M. y THOMPSON, D. (1992a): "Privatization in the UK. Deregulatory reform and public enterprise performance", en RAMANADHAM (Ed.) (1992): *Privatization: A Global Perspective*, Routledge, Londres, pp. 1-27.
- BISHOP, M. y otros (Eds.) (1994): *Privatization and Economic Performance*, Oxford University Press, Oxford.
- BOLES y otros (1996): "The Economic Efficiency of Telecommunications in a Deregulated Market: The Case of New Zealand", en *Economic Record*, nº 72, pp. 24-35.
- BORTOLOTTI, B. y otros (2001): "Sources of Performance Improvement in Privatized Firms: A Clinical Study of the Global Telecommunications Industry", Documento de Trabajo 262001, Fundación Enrico Mattei.
- BÖS, D. (1991): "Incentives and Efficiency in Public and Privatized Firms", en BÖS, D. (1991) (Ed.): *Privatization. A Theoretical Treatment*, Clarendon Press, Oxford, pp. 33-60.
- BOUBAKRI, N. y COSSET, J.C. (1998): "The Financial and Operating Performance of Newly Privatized Firms: Evidence from Developing Countries", en *The Journal of Finance*, vol. 53, nº 3, pp. 1081-1110.

- BOUSSOFIANE, A., MARTIN, S. Y PARKER, D. (1997): "The impact on technical efficiency of the UK privatization program", en *Applied Economics*, nº 29, pp. 297-310.
- BRADLEY, K. y NEJAD, A. (1989): *Managing owners. The National Freight Consortium in Perspective*, Cambridge University Press, Cambridge.
- BUCHANAN, J.M. y TULLOCK, G. (1979): *El cálculo del consenso*, Ed. Espasa-Calpe, Madrid
- CLARKE, T. y PITELIS, C. (Eds.) (1993): *The Political Economy of Privatization*, Routledge, Londres.
- COETZE, P. y VER DER SCHYFF, J. (1999): "Privatisation of a municipal enterprise through competitive sale: el case of Metro Gas", en *Development Southern Africa*, vol. 16, nº 4, pp. 669-689.
- COWIE, J. y ASENOVA, D. (1999): "Organisation form, scale effects and efficiency in the British Bus Industry", en *Transportation*, 26, pp. 231-248.
- CUERVO, A. (1996): "La empresa pública en España", en *El País*, 28 de junio de 1996, p. 60.
- CUERVO, A. y VILLALONGA, B. (1999): "Privatización y eficiencia empresarial. Hacia un modelo explicativo a nivel de empresa", en *Economía Industrial*, nº 328, pp. 29-42.
- DE ALESSI (1980): "The Economics of Property Rights: A Review of the Evidence", en *Research in Law and Economics*, nº 2, pp. 1-47
- D SOUZA, J. y MEGGISON, W. (1999): "The Financial and Operating Performance of Privatized Firms during the 1990s", en *The Journal of Finance*, vol. 54, nº 4, pp. 1397-1438.
- D SOUZA, J. y otros (2001): "Determinants of Performance Improvements in Privatized Firms: The Role of Restructuring and Corporate Governance", mimeo.
- DEMSETZ, H. (1988): *Ownership Control and the Firm*, vol. I, Basil Blackwell, Oxford.
- DODGSON, J. (1994): "Railway Privatisation", en BISHOP, M. y otros (1994), pp. 232-250.
- DOMAH, P. y POLLIT, M. (2001): "The Restructuring and Privatisation of Electricity Distribution and Supply Business in England and Wales: A Social Cost-Benefit Analysis", en *Fiscal Studies*, vol. 22, nº 1, pp. 107-146.
- ECKEL, C., ECKEL, D. y SINGAL, V. (1997): "Privatization and efficiency: Industry effects of the sale of British Airways", en *Journal of Financial Economics*, 43, pp. 275-298.
- EGGERSTON, T. (1995): *El comportamiento económico y las instituciones*, Alianza, Madrid.
- FAMA, E. (1984): "Problemas de agencia y teoría de la empresa", en *Información Comercial Española*, nº 611, pp. 53-65.

- FERNANDEZ, Z. (1994): “Comportamiento y eficiencia de la empresa pública”, en VELARDE y otros (Dtrs.) (1994): *El Estado en la Economía Española*, Civitas, Madrid, pp. 105-124.
- FERNER, A. (1988): *El Estado y las relaciones laborales en la empresa pública. Un estudio comparado de Renfe y British Railways*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid.
- GALAL, A. y otros (1994): *Welfare Consequences of Selling Public Enterprises. An Empirical Analysis*, World Bank, Oxford University Press, Oxford.
- GLAISTER, S. (1998), “Desregulación y privatización” en DE RUS, G. y NASH, C. (coord.), *Desarrollos recientes en economía del transporte*. Ed. Civitas, Madrid, pp.219-312.
- GREEN, R. y VOGELSANG, I. (1994): “British Airways: A Turn-Around Anticipating Privatization”, en BISHOP, M. y otros (Eds.) (1994): *Privatization and Economic Performance*, Oxford University Press, Oxford, pp. 89-112.
- GOMEZ-IBAÑEZ, J. y MEYER, J. (1993): *Going Private. The International Experience with Transport Privatization*, The Brookings Institution, Washington.
- GONZÁLEZ PARAMO, J. (1995): “Privatización y eficiencia: ¿es irrelevante la titularidad?”, en *Economistas*, nº 63, pp. 32-43.
- HERCE, J.A. y DE RUS, G. (coord.), *La regulación de los transportes en España*. Ed. Civitas, Madrid.
- HOLMSTROM, B. (1982): “Moral Hazard in Teams”, en *Bell Journal of Economics*, nº 13, pp. 324-340.
- HOOOPER, P., CAIN, R. y WHITE, S. (2000): “The privatisation of Australia’s Airports”, en *Transportation Research, Part E*, 36, pp. 181-204.
- HUTCHINSON, G. (1991): “Efficiency Gains through Privatization of UK Industries”, en OTT, A. y HARTLEY, K. (Eds.) (1991): *Privatization and Economic Efficiency*, Edward Elgar, Gran Bretaña, pp. 87-107.
- JENSEN, M. Y MECKLING, W. (1976): “Teoría de la Empresa: la gerencia; costes de agencia y estructura de la propiedad”, en PUTTERMAN, L. (Ed.) (1994): *La naturaleza económica de la empresa*, Alianza, Madrid, pp. 261-287.
- JUAN, E. (1995): *Airport Infrastructure: The Emerging Role of the Private Sector. Recent Experiences based on 10 Case Studies*, World Bank, Washington.
- KARLAFTIS, M. y McCARTHY, P. (1999): “The Effects of Privatization on Public Transit Costs”, en *Journal of Regulatory Economics*, nº 16, pp. 27-43.
- LAFFONT, J. y TIROLE, J. (1991): “Privatization and Incentives”, en *Journal of Law, Economics and Organization*, Vol. 7, pp. 84-105.
- MARTÍN, S. y PARKER, D. (1995): “Privatization and Economic Performance Throughout the UK Business Cycle”, en *Managerial Decision Economics*, nº 16, pp. 225-237.

- MARTÍN, S. y PARKER, D. (1997): *The Impact of Privatisation. Ownership and corporate performance in the UK*, Routledge, Londres y Nueva York.
- MELLE, M. (1999): "Algunos resultados efectivos de las privatizaciones en España: Una primera aproximación", en *Economía Industrial*, nº 330, pp. 141-158.
- MEGGINSON, W. y NETTER, J. (2001): "From State to Market: A Survey of Empirical Studies on Privatization", en *Journal of Economic Literature*, vol. 39, nº 2, pp. 321-389.
- MEGGINSON, W., NASH, R. y VAN RANDENBORGH, M. (1994): "The Financial and Operating Performance of Newly Privatized Firms: An International Empirical Analysis", en *The Journal of Finance*, vol. 49, nº 2, pp. 403-452.
- MILGROM, P. (1988): "Employment Contracts, Influence Activities, and Efficient Organization Design", en *Journal of Political Economy*, 96, pp. 42-60.
- MILGROM, P. y ROBERTS, J. (1988): "An Economic Approach to Influence Activities in Organizations", en *American Journal of Sociology*, nº 94, Suplemento 1988, pp. 157-179.
- MILGROM, P. y ROBERTS, J. (1990): "Bargaining Costs, Influence Costs, and the Organization of Economic Activity", en ALT, J. y SHEPSON, E. (Eds.) (1990): *Perspectives on Positive Political Economy*, Cambridge, RU, Cambridge University Press.
- MILGROM, P. y ROBERTS, J. (1992): *Economía, Organización y gestión de la empresa*, Ariel, Barcelona.
- NAKAMURA, K. (1996), "Privatisation and Beyond: The JR Case". *Japan Railway & Transport Review*, vol. 8, pp.4-9.
- NASH, C. y PRESTON, J. (1996), "El transporte por ferrocarril en Europa y el futuro de RENFE" en HERCE, J.A. y DE RUS, G. (coord.), pp.263-310.
- NEWBERY, D. y POLLITT, M. (1997): "The Restructuring and Privatisation of Britain's CEBG-Was it Worth it?", en *The Journal of Industrial Economics*, vol. 45, nº 3, pp. 269-303.
- NISKANEN, W. (1971): *Bureaucracy and Representative Government*, Aldine Publishing Co., Chicago.
- OCAÑA, C. y SALAS, V. (1983): "La Teoría de la Agencia. Aplicación a las empresas públicas españolas", en *Cuadernos Económicos del I.C.E.*, nº 22/23, pp. 157-182.
- OTT, A. y HARTLEY, K. (Eds.) (1991): *Privatization and Economic Efficiency*, Edward Elgar, Gran Bretaña.
- PARKER, D. (1993): "Ownership, organizational changes and performance", en CLARKE, T. y PITELIS, C. (Eds.) (1993).
- PARKER, D. (1994): "Nationalization, privatization, and agency status within government: testing for the importance of ownership", en JACKSON, P. y

- PRICE, C. (Eds.) (1994): *Privatisation and Regulation. A review of the issues*, Longman, Londres y Nueva York, pp. 149-164.
- PARKER, D. (1995): "Privatization and Agency Status: Identifying the Critical Factors for Performance Improvement", en *British Journal of Management*, vol. 6, pp. 29-43.
- PARKER, D. y HARTLEY, K. (1991): "Status Change and Performance: Economic Policy and Evidence", en OTT, A. F. y HARTLEY, K. (Eds.) (1991): *Privatization and Economic Efficiency*, Edward Elgar, Gran Bretaña, pp. 108-126.
- PARKER, D. y HARTLEY, K. (1991a): "Do Changes in Organizational Status affect Financial Performance?", en *Strategic Management Journal*, vol. 12, pp. 631-641.
- PARKER, D. y WU, H. (1998): "Privatisation and Performance: A Study of the British Steel Industry under Public and Private Ownership", en *Economic Issues*, vol. 3, pp. 31-51.
- PARRIS, H. y otros (1987): *Public Enterprise in Western Europe*, The Acton Society, Londres.
- PLANE, P. (1999): "Privatization, Technical Efficiency and Welfare Consequences: The Case of the Côte d'Ivoire Electricity Company (CIE)", en *World Development*, vol. 27, nº 2, pp. 343-360.
- PRATT, J. y ZECKHAUSER, R. (Eds.) (1985): *Principal and Agents: The Structure of Business*, Harvard Business School Press, Harvard.
- RAMAMURTI, R. (1997): "Testing the Limits of Privatization: Argentine Railroads", en *World Development*, vol. 25, nº 12, pp. 1973-1993.
- RAMANADHAM, V. (Ed.) (1988): *Privatisation in the UK*, Routledge, Londres.
- RAYMOND, J. y GONZÁLEZ PÁRAMO, J. (1989): "El papel de la empresa pública", en *Papeles de Economía Española*, nº 38, pp. 18-29.
- REES, R. (1985): "The Theory of Principal and Agent", en *Bulletin of Economic Research*, nº 37, 75-95.
- RICART, J. (1991): "Una introducción a los modelos de la agencia", en MARI-MON, R. y CALSAMIGLIA, X. (Eds.) (1991): *Invitación a la teoría económica*, Ariel, Barcelona.
- RICART, J. y otros (1991): *Incentivos y control en la empresa pública*, Ariel Economía, Barcelona.
- ROSS, S. (1973): "The economic theory of agency : The principal's problem", en *American Economic Association*, nº 63, pp. 134-139.
- ROWTHORN, B. y HA-JOON, C. (1993): "Public Ownership and the Theory of The State", en CLARKE, T. y PITELIS, C. (Eds.) (1993): *The Political Economy of Privatization*, Routledge, Londres, pp. 54-70.
- RUS, G. de y NOMBELA, G. (1996): "Desregulación y privatización del transporte público urbano en España" en HERCE, J.A. y DE RUS, G. (coord.), pp. 149-202.

- SALAS, V. (1987): *Economía de la empresa. Decisiones y organización*. Ariel, Barcelona.
- SANCHIS, A. (1996): "Privatización y eficiencia en el Sector público español", en *Revista de Economía Aplicada*, nº 10, pp. 65-92.
- SEGURA, J. (1990): "Reflexiones sobre la empresa pública. Entre la crisis y el mercado interior europeo", en MARTIN, P. y COMIN, F. (Eds.) (1990): *Empresa pública e industrialización en España*, Alianza, Madrid.
- SHLEIFER, A. y VISHNY, R. (1986): "Large Shareholders and Corporate Control", en *Journal of Political Economy*, vol. 94, nº 31, pp. 461-489.
- SPEAR, R. (1999): "The rise and fall of Employee-Owned UK Bus Companies", en *Economic and Industrial Democracy*, vol. 20, nº 2, pp. 253-268.
- STRONG, N. y WATERSON, M. (1987): "Principals, Agents and Information", en CLARKE, R. y McGUINNESS, T. (Eds.) (1987): *The Economics of the firm*, Basil Blackwell, Oxford.
- VARIAN (1992): *Microeconomic Analysis*, Norton, Nueva York.
- VAVOURAS, Y. (1988): "The Theory of Public Enterprise Restated", en *Annals of Public and Cooperative Economy*, vol. 59, nº 3, pp. 331-40.
- VERGÉS, J. (1999): "Balance de las políticas de privatización de empresas públicas en España (1985-1999)", en *Economía Industrial*, nº 330, pp. 121-139.
- VICKERS, J. y YARROW, G. (1988): *Privatization. An Economic Analysis*, The MIT Press, MIT, Cambridge, Massachusetts.
- VICKERS, J. y YARROW, G. (1989): "Privatization in Britain", en Mc AVOY, P. y otros (Eds.) (1989): *Privatization and State-Owned Enterprises*, Kluwer Academic Publishers, Boston, pp. 209-247.
- VICKERS, J. y YARROW, G. (1991): "Economic Perspectives on Privatization", en *Journal of Economic Perspectives*, vol. 5, nº 2, pp. 111-132.
- VILLALONGA, B. (2000): "Privatization and Efficiency: differentiating ownership effects from political, organizational, and dynamic effects", en *Journal of Economic Behavior and Organization*, vol 42, pp. 43-74.
- WALLSTEN, S. (2000): "An Econometric Analysis of Telecommunications Competition, Privatization and Regulation in Africa and Latin America", en *Journal of Industrial Economics*, próxima publicación.
- YAMAMOTO, T. (1993): "An analysis of the privatization of Japan National Railway Corporation", en CLARKE, T. y PITELIS, C. (Eds.) (1993): *The Political Economy of Privatization*, Routledge, Londres, pp. 337-360.
- YARROW, G. (1986): "La privatización en la teoría y en la práctica", en *Papeles de Economía Española*, nº 27, pp. 341-364.

## Resumen

Habiendo transcurrido más de tres décadas desde que las políticas de privatización de empresas públicas se incorporaron a la agenda cotidiana de los diferentes

gobiernos, la literatura sobre los resultados de dichas políticas ha ido creciendo en extensión y en la diversidad de metodologías empleadas para el análisis de dichos resultados. El presente trabajo revisa parte de esa literatura, al mismo tiempo que se exponen algunos de los factores que dan origen a mejoras en el funcionamiento de las empresas tras el cambio de propiedad, desde la perspectiva de teorías como la de los derechos de propiedad y de la agencia.

La evaluación de los resultados arrojados por las políticas privatizadoras en países como el Reino Unido, pioneros en la puesta en práctica de las mismas, destacan los efectos positivos en producción y rentabilidad obtenidos por las empresas tras su privatización, dándose mejoras en eficiencia interna no en todos los casos.

**Palabras clave:** ineficiencia, privatización, resultados de las privatizaciones, estudio de casos.

### Summary

Three decades have elapsed since public sector companies privatisation policies were adopted as part of the daily agenda of the various governments. The body of research into the results of such policies and on the diversity of the methodologies applied to analyse said results has grown steadily. This article reviews part of this research, as well as highlighting some of the factors leading to improvements in the running of companies after the change of ownership, from the point of view of ownership rights and agency theories among others.

An assessment of the results from privatisation policies in countries such as the United Kingdom, pioneers in implementing said policies, shows increased production and profitability achieved by companies in the wake of privatisation, with varied results as regards improvements to internal efficiency .

**Key words:** inefficiency, privatisation, results of privatisations, case study.