

Innovación, competitividad y privatización

Antonio Pulido

Instituto L.R. Klein

Universidad Autónoma de Madrid

La eficiencia de la empresa según su propiedad: reflexiones iniciales

Aunque existe un amplio debate ideológico, hoy día predomina la idea de que los argumentos teóricos inclinan la balanza hacia el lado de una mayor eficiencia de la empresa privada sobre la pública. La cadena argumental implica que, dado que uno de los objetivos claves del gobierno debe ser promover la eficiencia general, la privatización de empresas de propiedad pública contribuye a mejorar la eficiencia global del sistema productivo.

A nivel teórico, la ventaja de la propiedad privada es consecuencia de la propia superioridad de un equilibrio competitivo, que exige el cumplimiento de ciertas hipótesis respecto a no existencia de externalidades de producción o consumo, que no se trate de bienes públicos, que el mercado no tenga una estructura monopolística o que los costes de información sean reducidos. Los fallos de mercado se han invocado como justificación de la propiedad del Estado, en forma similar a como los fallos en esta propiedad pública justifican su privatización.

En su *survey* sobre privatización, William Megginson y Jeffrey Netter (2001) destacan seis argumentos teóricos en el debate sobre privatización:

- 1 *El impacto de la privatización depende del grado de fallos del mercado.*
Así su efecto sobre la eficiencia empresarial será mayor en mercados competitivos o que puedan evolucionar rápidamente hacia situaciones competitivas. Por el contrario, su justificación teórica es menor cuando se trata de mercados de bienes públicos o monopolios naturales.

- 2 *La capacidad para comprometerse con unos objetivos afecta a la eficiencia relativa de las empresas de propiedad pública o privada.*
Frente a la maximización del beneficio o de la riqueza de los accionistas, los gobiernos tienen otros objetivos de maximización del bienestar social que pueden ser inconsistentes con la eficiencia. Además, los directivos de una empresa pública tendrán más dificultades para establecer un sistema de estímulos por objetivos, al ser estos menos concretos.
- 3 *La estructura de la propiedad afecta a la facilidad con que el gobierno puede intervenir en las operaciones de una empresa.* Supuesto que la intervención produce mayores costes que beneficios, la propiedad privada es una mayor barrera a ese peligro de intervencionismo.
- 4 *Una importante fuente de ineficiencia en las empresas públicas proviene de que se permite a las empresas menos prósperas acudir a la financiación pública, manteniendo restricciones presupuestarias relativamente suaves.* El Estado raramente permite la suspensión de pagos o la bancarrota de una empresa pública, con lo que debilita la obligada disciplina de las empresas privadas al acudir a mercados de capitales y mecanismos financieros.
- 5 *La privatización puede afectar a la eficiencia general de las empresas a través de su efecto sobre las condiciones fiscales.* Las ventas de empresas públicas ayudan a reducir el déficit fiscal y, a partir de aquí, suavizar la presión fiscal hacia el conjunto de empresas del país.
- 6 *A nivel macroeconómico, la privatización puede ayudar al desarrollo de productos y a la seguridad de los mercados.* Mercados más competitivos

de productos y factores, a los que colaboran las empresas privatizadas, favorecen la eficiencia general.

En todo caso, los anteriores argumentos son de carácter teórico y han recibido diversas contra-argumentaciones. Por citar un solo ejemplo, Mary Shirley y Patrick Walsh (2000) consideran que si el entorno global es crecientemente competitivo la empresa pública puede responder con una mejora de su eficiencia productiva, sin que se exija un cambio de propiedad.

Adicionalmente, el propio concepto de eficiencia admite diversas interpretaciones e incluye componentes que pueden valorarse con muy distintas ponderaciones. Así, al referirse a la mejora de la «performance» de una empresa como consecuencia del proceso de privatización, Adrian Moore (2002), vicepresidente de investigación del *Reason Public Policy Institute* de EEUU, considera que debe referirse a seis diferentes aspectos:

- 1 Reducción de costes
- 2 Mejoras de calidad
- 3 Flexibilidad de funcionamiento
- 4 Rapidez de respuesta
- 5 Facilidad de acceso a expertos exteriores
- 6 Mayor incentivo a la innovación

Incluso en el marco de definiciones más estrictas de la eficiencia empresarial es bien conocido (p.ej. Antonio Álvarez Pinilla, 2001) que existen tres tipos de eficiencia:

- 1 *Eficiencia de escala*: cuando una empresa está produciendo en una escala de tamaño óptima, que es la que le permite maximizar el beneficio.
- 2 *Eficiencia asignativa*: cuando la empresa combina los inputs en la proporción que minimiza su coste de producción.
- 3 *Eficiencia técnica*: cuando la empresa obtiene el máximo output posible con la combinación de inputs empleada.

También es conveniente recordar que la eficiencia productiva no garantiza necesariamente el éxito empresarial. En primer término, porque la eficiencia busca maximizar el beneficio potencial de lo producido, pero no considera el proceso de venta de esa producción y el precio a que puede realizarse, que forma parte de la capacidad de diferenciación de productos. En este contexto las *ventajas competitivas* de una empresa van más allá de su eficiencia productiva.

Así, tanto en planteamientos teóricos como en aplicaciones o incluso en estudios de consultoría sobre factores clave de la competitividad empresarial, se valoran aspectos adicionales a los que recogen las medidas habituales de eficiencia, tales como imagen de marca, tratamiento de la información, capacidad innovadora o servicio post-venta. En *La competitividad de la empresa española* (A. Pulido, 1984) he realizado una revisión de los aspectos claves de la competitividad empresarial y macroeconómica en línea con

los trabajos ya clásicos como los de Michael Porter (1991) o los periódicos del INSEAD sobre *European Manufacturing Futures*.

Pero no se trata, además, de que el éxito empresarial exige algo más que eficiencia productiva. Incluso las posibles ventajas competitivas tienen que ser mantenibles a lo largo del tiempo, lo que exige una visión dinámica y de futuro de las competencias personales, tecnológicas y organizativas. La innovación, en su sentido más amplio, pasa a formar parte de la estrategia competitiva de la empresa a largo plazo (Patricio Morcillo, 1997).

Como han subrayado Gary Hamel y C.K. Prahalad (1994), el verdadero reto es «competir por el futuro». Mientras que unas empresas se dedican a conservar ventajas del pasado, otras, más dinámicas en la acumulación de competencias, se centran en imaginar productos, servicios y sectores de actividad enteros que aún no existen. Es decir, se dedican a innovar.

En este entorno de eficiencia productiva, ampliada para incluir todo tipo de ventajas competitivas y además proyectadas hacia el futuro, parece conveniente analizar cuáles pueden ser los efectos de la privatización de empresas.

De teorías a hechos estilizados

Las justificaciones teóricas sobre la mayor eficiencia, ventajas competitivas y capacidad de innovación de la empresa privada sobre la de propiedad pública constituyen un punto de partida a contrastar en la práctica.

Sin embargo, la variedad de datos, modelos y técnicas es tan amplia que cualquier aplicación aislada tiene un valor muy reducido. Todo depende de cuáles son las empresas que incluimos en la muestra, a qué periodo temporal esta referida la información, qué variables incluimos en el análisis e, incluso, cuál es la técnica de estimación o tratamiento de datos. El problema, por otra parte, afecta al conjunto de la investigación económica aplicada y, en mi opinión, exige una respuesta conjunta que considero está en línea con una propuesta ya clásica (pero no suficientemente difundida) de Nicholas Kaldor (1961). Se trata de detectar grandes tendencias, ignorando los detalles individuales; buscar lo que tienen en común aplicaciones muy diversas, más allá de sus posibles discrepancias. Es como tratar de filtrar la experiencia acumulada en las más variadas aplicaciones económicas, para obtener un limitado, pero muy valioso, poso de acuerdo sobre algunos aspectos.

Mi propia experiencia personal (Antonio Pulido, 2000) me ha permitido entresacar cincuenta y cinco hechos estilizados en el amplio campo del crecimiento económico, utilizando como material básico 1.147 trabajos de aplicación, referidos a países y periodos distintos, con modelos diversos y técnicas de tratamiento dispares.

En el trabajo de revisión de William Meggison y Jeffrey Netter (2001) se incluyen los resultados de 74 experiencias sobre valoración de efectos de la privatización. Para los comentarios que siguen hemos eliminado las referidas exclusivamente a economías en transición (por sus características especiales) y las que se centran en los rendimientos para los inversores. Disponemos así de 31 experiencias con datos de diversos países que o bien comparan el comportamiento de empresas públicas y privadas o bien analizan los efectos post-privatización. Nos remitimos al trabajo mencionado para las referencias y comentarios completos sobre estas aplicaciones, que aquí utilizaremos sólo como componentes en la búsqueda de hechos estilizados.

(Aquí cuadro 1)

Nos referiremos en primer lugar a los resultados de aplicaciones en que se comparan empresas públicas y de propiedad mixta con empresas privadas. Las muestras de empresas seleccionadas se refieren a diversos países y a diferentes años. Así, países como China o India incluyen muestras con una proporción muy elevada de empresas públicas o mixtas. Además, responden a distintos planteamientos metodológicos, tanto en cuanto a la definición de eficiencia o rendimiento, como en lo referente a las variables de control que se utilizan para filtrar situaciones diferentes (tamaño, área de mercado, nivel de competitividad del sector,...). Por último, en algunas relaciones encontradas es muy discutible cuál es la causa y cuál el efecto. Así, en uno de los trabajos se constata una relación entre banca pública y retraso en el desarrollo financiero

o menores tasas de crecimiento. Pero es muy discutible suponer que esa propiedad pública es la *causa* y no la *consecuencia*.

En cualquier caso, todas las experiencias analizadas señalan una significativa superioridad en la eficiencia de la empresa privada sobre la pública, con resultados mucho menos claros para la empresa de propiedad mixta que, en algunos casos, se acercan en eficiencia a la de la empresa privada y, en otros, se sitúan a la altura de la empresa pública. Este parece ser un primer *hecho estilizado* a reseñar.

(Aquí cuadro 2)

Aunque en la selección de trabajos analizados hasta el momento hay dos referidos a sectores concretos (líneas aéreas y bancos), en el análisis predomina la comparación empresa pública / empresa privada, independientemente del sector de referencia.

En la segunda y tercera muestra de empresas, el aspecto sectorial tienen una importancia creciente, ya que podemos comparar algunos resultados en la privatización de sectores tan significativos como telecomunicaciones, líneas aéreas, ferrocarril, banca, suministro de energía y otras “utilities”, ... Aún así, la mayor proporción de experiencias se refieren a empresas privatizadas de diversos sectores.

(Aquí cuadro 3)

Centrándonos en las trece experiencias sobre efectos de la privatización y con todas las reservas de una muestra reducida de experiencias en contextos muy diversos, me atrevería a sugerir otros cinco hechos estilizados.

El primero es que la privatización parece tener efectos favorables, en gran número de casos, sobre producción, productividad, costes-precios (a la baja), calidad de servicios y beneficios de explotación. Por el contrario, suele afectar negativamente al empleo, aunque hay mucha variabilidad en ese efecto.

El segundo matiza el anterior en el sentido de que las mejoras de eficacia por privatización parecen exigir un entorno de crecimiento de la competencia.

El tercer hecho estilizado se refiere a la evidencia de que se observan ya efectos positivos en la pre-privatización, es decir en la fase de anuncio y preparación.

Por último, se observan efectos muy especiales en sectores con fuerte innovación y mercados en crecimiento, como es el caso de las telecomunicaciones.

Como complemento a mi propia interpretación incluyo el resumen que realizan Megginson y Netter (2001, p.49): “Sabemos que la privatización «funciona», en el sentido de que la mayoría de las empresas se hacen más eficientes, más rentables, incrementan su inversión y son más sanas financieramente... La cuestión de si la privatización, en general, tiene el coste de los puestos de trabajo de algunos empleados está todavía sin resolver. La respuesta, en último término, depende de si el crecimiento

de las ventas es superior al de la productividad en las empresas privatizadas. La mayoría de los estudios coinciden en que el empleo en las empresas privatizadas es habitual que se reduzca, aunque tres estudios con muestras amplias señalan ganancias. Lo que parece claro es que si se elimina empleo, se produce, invariablemente y en compensación, una amplia mejora de rendimiento. Varios estudios han señalado la necesidad de incorporar una nueva dirección en la empresa privatizada para maximizar las mejoras de funcionamiento”.

(Aquí cuadro 4)

Un análisis más detallado se realiza con datos de empresas públicas privatizadas a través de Ofertas Públicas de Adquisición. El hecho estilizado que parece deducirse del conjunto de experiencias es que, al comparar los años anteriores y los posteriores a la privatización se observa, con carácter general, incrementos significativos de las ventas reales, de la rentabilidad, pagos por dividendos y eficiencia, así como reducciones en ratios de apalancamiento. Las caídas de empleo suelen producirse, aunque con excepciones. La inversión normalmente aumenta.

(Aquí cuadro 5)

En particular y utilizando los estudios que proporcionan resultados numéricos comparables, que corresponden a un total de entre 100 y 200 empresas, tenemos la posibilidad de matizar más las posibles mejoras consecuencia de la privatización. En términos relativos los mayores impactos se producen en dividendos, ventas, rentabilidad

e inversión. La medida de eficiencia utilizada (el ratio ventas reales \div empleo) mejora también hasta un 20% entre los tres años previos y los tres posteriores a la privatización. En el empleo no se observan variaciones, al compensar los incrementos de ventas a las mejoras de productividad del trabajo. Por último, el ratio de apalancamiento señala una caída media del orden del 10%.

(Aquí cuadro 6)

Retornando a las ventajas competitivas y a la innovación

Aunque los estudios disponibles no prestan una atención especial a la dinámica competitiva y la innovación, podemos sacar algunas conclusiones al respecto.

En primer lugar, hemos visto que la privatización debe ir acompañada de un funcionamiento en mercados competitivos. Privatización con mantenimiento de monopolios no parece que haga a las empresas más eficientes. En otras palabras, para que se desarrollen las ventajas competitivas se necesita el estímulo de los competidores, sean las empresas privadas o públicas.

El hecho de que, al comparar empresas privatizadas tres años antes del cambio de propiedad y tres o cinco años después, existan mejoras relevantes en variables de rentabilidad y eficiencia parece confirmar que la mejora es estructural y se mantiene a medio plazo, lo cual es un signo de la existencia de ventajas competitivas dinámicas.

Tema más complejo es el de la innovación, por múltiples motivos. El incremento observado en las inversiones, tras la privatización, implica un proceso de innovación incorporado a los nuevos bienes de capital. La ampliación detectada en ventas (corregidas de variaciones de precios), pueden corresponder a un mayor esfuerzo de marketing, pero es muy factible que, en buena parte, corresponda a nuevos productos o mejoras de calidad. Por otra parte, los cambios frecuentes en el equipo directivo es razonable pensar que se correspondan con innovaciones organizativas, tan importantes como las tecnológicas.

En resumen, un hecho estilizado parece ser que la innovación se estimula con el proceso de privatización, en particular en condiciones de competencia y, naturalmente, en sectores de fuerte evolución tecnológica y con mercados muy dinámicos que absorben fácilmente nuevos productos.

Hay que recordar, sin embargo, que los procesos innovadores no son consecuencia exclusiva de una empresa aislada. Sus economías externas son, precisamente, una justificación para el papel activo de las Administraciones Públicas en temas de I+D+i (Investigación, Desarrollo e innovación). En cierto sentido, es lícito preguntarse si una empresa pública no puede dedicar mas recursos a la investigación y desarrollo con implicaciones en otras empresas y a más largo plazo, que después de ser privatizada. Sin embargo, la contestación a esta pregunta, fuera de condicionantes ideológicos, exige un esfuerzo de valoración de experiencias que no ha sido realizado hasta el momento. Porque, lógicamente, no basta con comparar gastos en I+D antes y

después de la privatización, sino de evaluar, además, la rentabilidad empresarial (y social) de los recursos destinados.

BIBLIOGRAFÍA

- Álvarez Pinilla, Antonio. 2001. “Concepto y medición de la eficiencia productiva”. En La medición de la eficiencia y la productividad. A. Álvarez Pinilla, coordinador, Madrid. Pirámide, pp. 19-38.
- Boardman, Anthony. E. y Aidan R. Vining. 1989. “Ownership and Performance in Competitive Environments: A Comparison of the Performance of Private, Mixed, and State-Owned Enterprises”. *Journal of Law and Economics* 32, pp. 1-33.
- Boardman, Anthony y., Claude Laurin y Aidan Vining. 2000. “Privatization in Canada: Operating, Financial and Stock Price Performance With International Comparisons”, working paper. University of British Columbia: Vancouver.
- Boles de Boer, David y Lewis Evans. 1996. “The Economic Efficiency of Telecommunications in a Deregulated Market: The Case of New Zealand”. *Economic Record* 72, pp. 24-35.
- Boubakri, Narjess y Jean-Claude Cosset. 1998. “The Financial and Operating Performance of Newly-Privatized Firms: Evidence From Developing Countries”. *Journal of Finance* 53, pp. 1081-1110.
- Boubakri, Narjess y Jean-Claude Cosset. 1998. “Does Privatization Meet the Expectations? Evidence From African Countries”, working paper. Ecole des HEC: Montreal.
- Boyland, Olivier y Giuseppe Nicoletti. 2000. “Regulation, Market Structure and Performance in Telecommunications”. Economics Department working paper No.237, Organization for Economic Cooperation and Development: Paris.

- Dewenter, Kathyn y Paul H. Malatesta. 2000. “State-Owned and Privately-Owned Firms: An Empirical Analysis of Profitability, Leverage, and Labour Intensity”. *American Economic Review*, forthcoming.
- D’Souza, Juliet y William L. Megginson. 1999. “The Financial and Operating Performance of Newly Privatized Firms in the 1990s”, *Journal of Finance* 54, pp. 1397-1438.
- D’Souza, Juliet y William L. Megginson. 2000. “Sources of Performance Improvement in Privatized Firms: A Clinical Study of the Global Telecommunications Industry”. Working paper, University of Oklahoma: Norman.
- Eckel, Catherine, Doug Eckel, y Vijay Singal. 1997 “Privatization and Efficiency: Industry Effects of the Sale of British Airways”. *Journal of Financial Economics* 43, pp. 275-298.
- Ehrlich, Isaac, Georges Gallais-Hamonno, Zhiqiang Liu, y Randall Lutter. 1994. “Productivity Growth and Firm Ownership: An Empirical Investigation”. *Journal of Political Economy* 102, pp. 1006-1038.
- Galal, Ahmed, Leroy Jones, Pankaj Tandon y Ingo Vogelsang. 1992. *Welfare Consequences of Selling Public Enterprises*, Washington, DC.: World Bank.
- Hamel, Gary y C.K Prahalad. 1994. *Competing for the Future. Breakthrough Strategies for Seizing Control of Your Industry and Creating the Markets of Tomorrow*. Harvard Business School Press.
- Kaldor, Nicholas. 1961. “Capital accumulation and economic growth”. En *The Theory of Capital*, F.A. Lutz y D.C. Hague, editores. Londres: Macmillan.
- Kole, Stacey R. Y J. Harold Mulherin. 1997. “The Government as a Shareholder: A Case From the United States”. *Journal of Law and Economics* 40, pp. 1-22.

- La Porta, Rafael y Florencio López-de-Silanes. 1999. “Benefits of Privatization-Evidence From Mexico”. *Quarterly Journal of Economics* 114:4, pp.1193-1242.
- La Porta, Rafael, Florencio López-de-Silanes y Andrei Shleifer. 2000. “Government Ownership of Banks”. NBER Working Paper 7620, National Bureau of Economic Research: Cambridge, MA.
- Laurin, Claude y Yves Bozec. 2000. “Privatization and Productivity Improvement: The Case of Canadian National (CN)”. Working paper, Montreal: Ecoles de HEC.
- Macquieira, Carlos y Salvador Zurita. 1996. “Privatizaciones en Chile: Eficiencia y Políticas Financieras”. *Estudios de Administración* 3:2, 1-36.
- Majumdar, Sumit K. 1996 “Assessing Comparative Efficiency of the State-Owned, Mixed, and Private Sectors in Indian Industry”. *Public Choice* 96, pp. 1-24.
- Martin, Stephen y David Parker. 1995. “Privatization and Economic Performance Throughout the UK Business Cycle”. *Managerial and Decision Economics* 16, pp. 225-237.
- Megginson, William L., Robert C. Nash, y Matthias van Randenborgh. 1994. “The Financial and Operating Performance of Newly Privatized Firms: An International Empirical Analysis”. *Journal of Finance* 49, pp. 403-452.
- Megginson, William L. y Jeffrey M. Netter. 2001. “From State to Market: A Survey of Empirical Studies on Privatization”. *Journal of Economic Literature*. 39:2, pp.321-389.
- Moore, Adrian. 2002. “Privatization: Competition yields quality”. Reason Public Policy Institute (www.rppi.org/050202.html).
- Morcillo, Patricio. 1997. *Dirección estratégica de la tecnología e innovación. Un enfoque de competencias*. Madrid Editorial Civitas.

- Newbery, David y Michael G. Pollit. 1997. “The Restructuring and Privatization of Britain`s CEEB—Was it Worth it?”, *Journal of Industrial Economics* 45, pp. 269-303.
- Petrazzini, Ben A. y Theodore H. Clark. 1996. “Costs and Benefits of Telecommunications Liberalization in Developing Countries”, working paper, Hong Kong University of Science and Technology.
- Pinto, Brian, Merck Belka, y Stefan Krajewski. 1993 “Transforming State Enterprises in Poland: Evidence on Adjustment by Manufacturing Firms”. *Brookings Papers on Economic Activity*, pp. 213-261.
- Porter, Michael E. 1991. *La ventaja competitiva de las naciones*. Barcelona: Plaza & Janes.
- Pulido, Antonio. 1984. “La competitividad de la empresa española”. Instituto de la Comunicación Pública. Documento de trabajo.
- Pulido, Antonio. 2000. *Economía en Acción*. Madrid: Pirámide.
- Ramamurti, Ravi. 1996. “The New Frontier of Privatization, “ En *Privatizing Monopolies: Lessons From the Telecommunications and Transport Sectors in Latin America*. Ravi Ramamurti, y., Baltimore: John Hopkins University Press, pp. 1-45.
- Ramamurti, Ravi. 1997. “Testing the Limits of Privatization: Argentine Railroads”. *World Development* 25, pp. 1973-1993.
- Ros, Agustin J. 1999. “Does Ownership or Competition Matter? The Effects of Telecommunications Reform on Network Expansion and Efficiency”. *Journal of Regulatory Economics* 15, pp.65-92.
- Shirley, Mary y Patrick Walsh. 2000. “Public vs. Private Ownership: The Current State of the Debate”. working paper, The World Bank: Washington, DC.

- Tian, George Lihui. 2000. “State Shareholding and Corporate Performance: A Study of a Unique Chinese Data Set”, working paper, London Business School.
- Verbrugge, James A., William L. Megginson, y Wanda Lee. 1998. “The Financial Performance of Privatized Banks: An Empirical Analysis”. Working paper, Athens: University of Georgia.
- Vining, Aidan R. y Anthony E. Boardman. 1992. “Ownership Versus Competition: Efficiency in Public Enterprise”, *Public Choice* 73, pp.205-239.
- Wallsten, Scott J. 2000. “An Econometric Analysis of Telecommunications Competition, Privatization, and Regulation in Africa and Latin America”. *Journal of Industrial Economics*.