



Universidad de Salamanca. Facultad de Derecho

TEMA 5
Teoría de la empresa pública

Hacienda Pública I

Grupo III

Curso 2010-2011

Prof. Dr. Francisco Javier Braña Pino



TEMA 5

Teoría de la empresa pública

Índice.

- 1.- El monopolio natural.
- 2.- La eficiencia de las empresas públicas *versus* eficiencia de empresas privadas.
- 3.- Corporatización y privatización.

Referencias.

- Stiglitz, 8.
- Bustos, 9.



TEMA 5

Conceptos previos

Conceptos previos

Coste medio: coste por unidad producida.

$$CMe = \frac{\text{Coste total}}{\text{Cantidad producida}} = \frac{CT}{Q}$$

Coste marginal: incremento del coste si producimos una unidad más.

$$CMe = \frac{dCT}{dQ}$$

1. El monopolio natural

1.1. Concepto de monopolio natural

Es un sector de actividad en el cual los costes medios de las empresas son decrecientes con el nivel de producción (decimos que existen *rendimientos crecientes de escala*) → a medida que la empresa produce más, el coste medio de cada unidad es más pequeño.



Consecuencia: producir de forma eficiente (coste medio reducido) requiere que haya pocas empresas en el mercado → el sector tiende a ser un monopolio (de ahí el nombre de *natural*).



TEMA 5.1

El monopolio natural

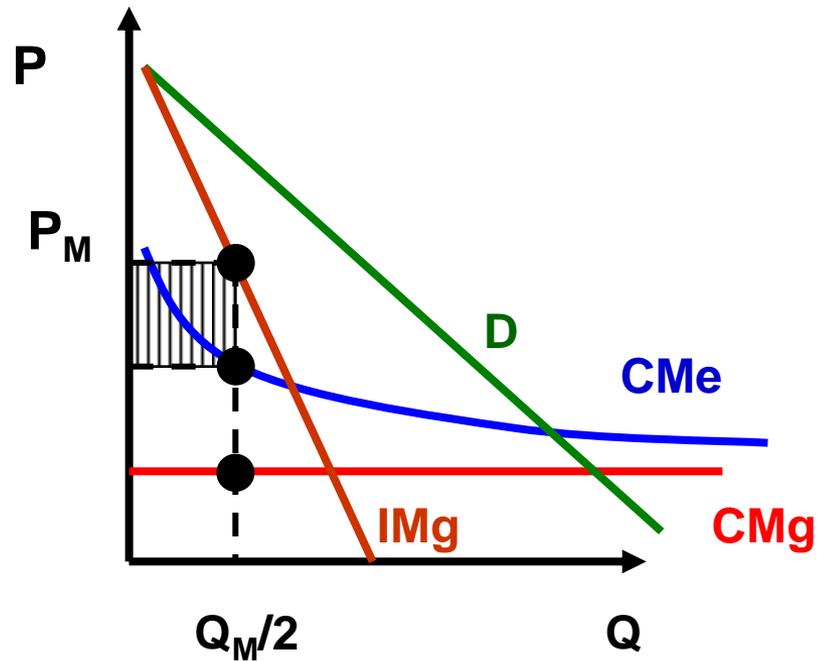
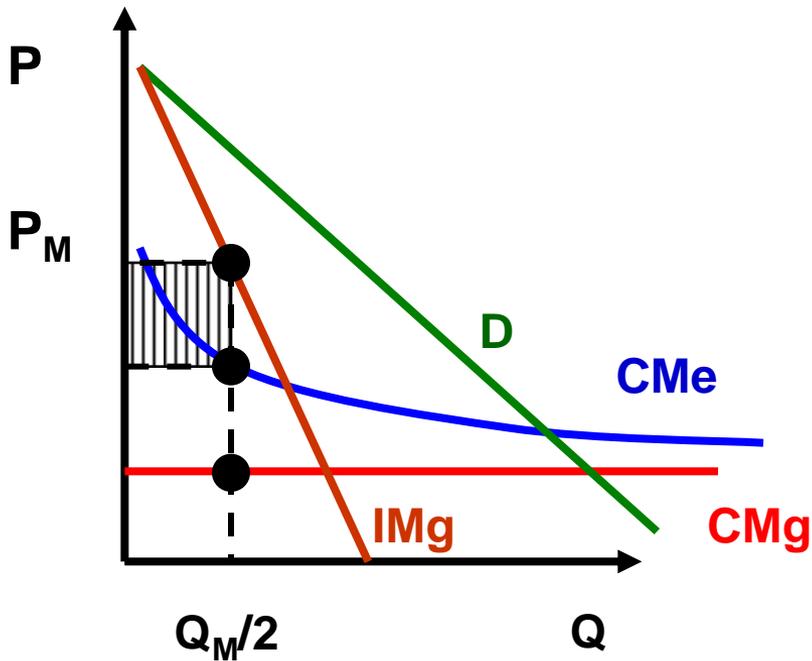
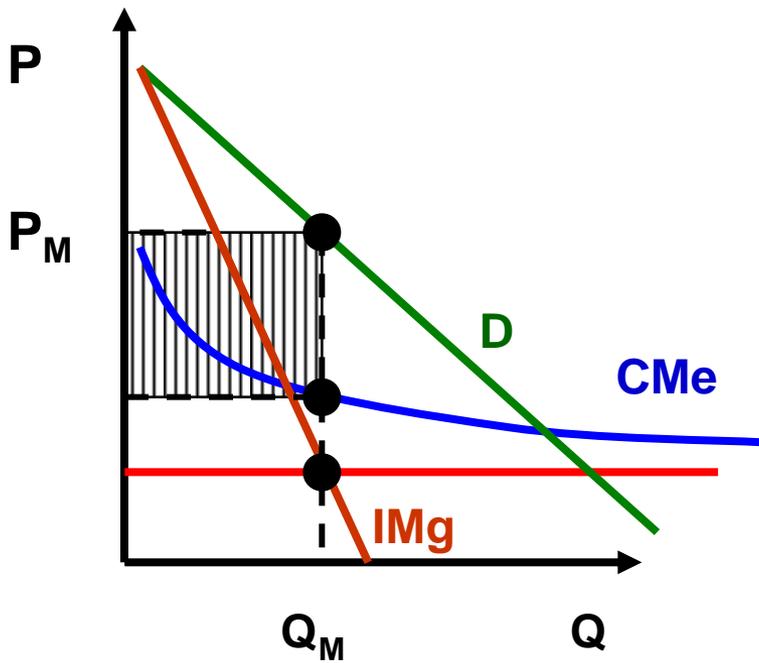
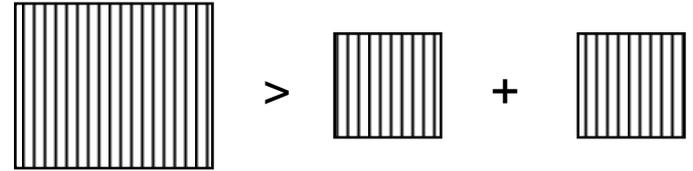
Concepto de monopolio natural

Es un sector de actividad en el cual los costes medios de las empresas son decrecientes con el nivel de producción (decimos que existen *rendimientos crecientes de escala*) → a medida que la empresa produce más, el coste medio de cada unidad es más pequeño.

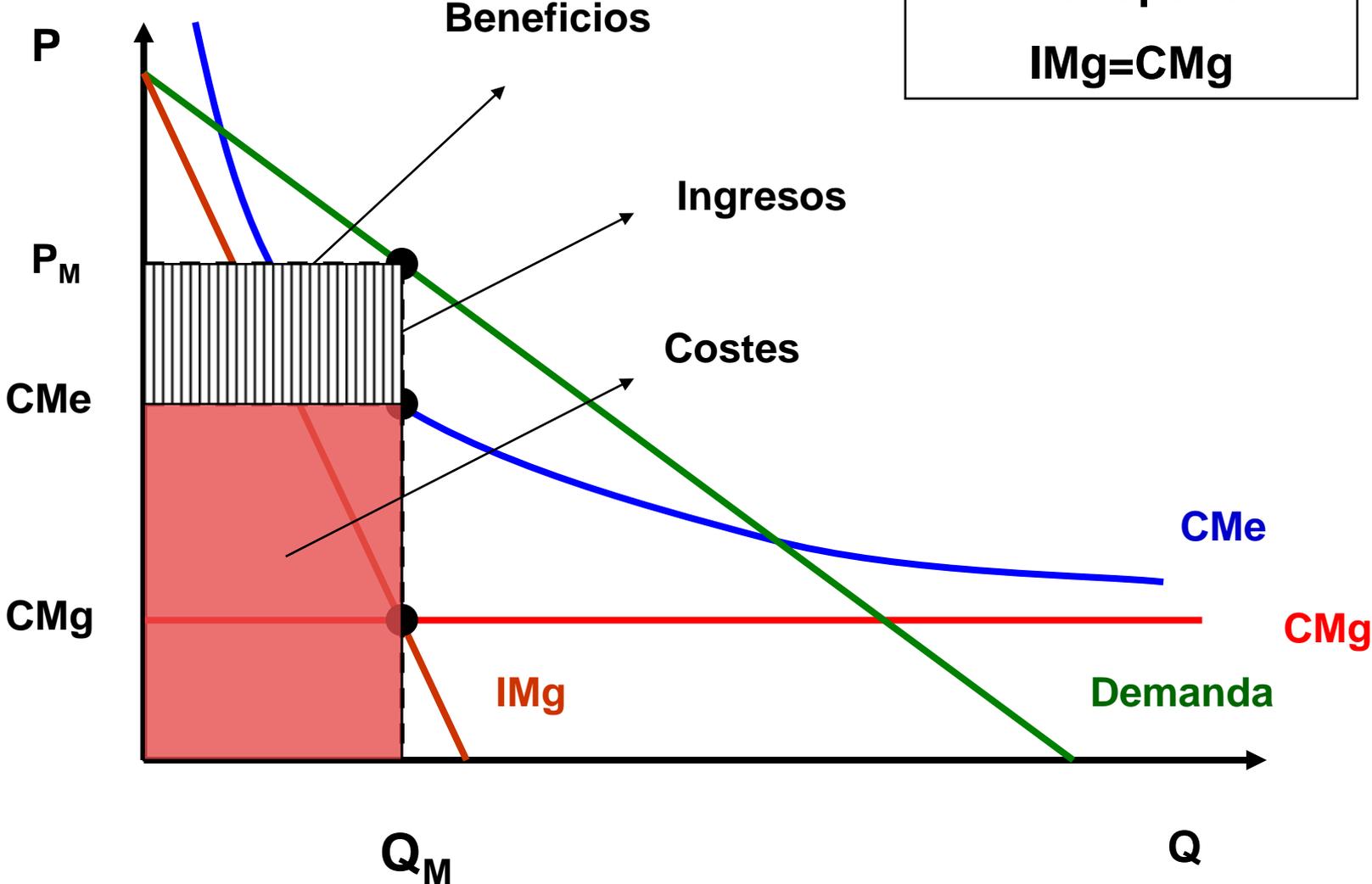
Consecuencia

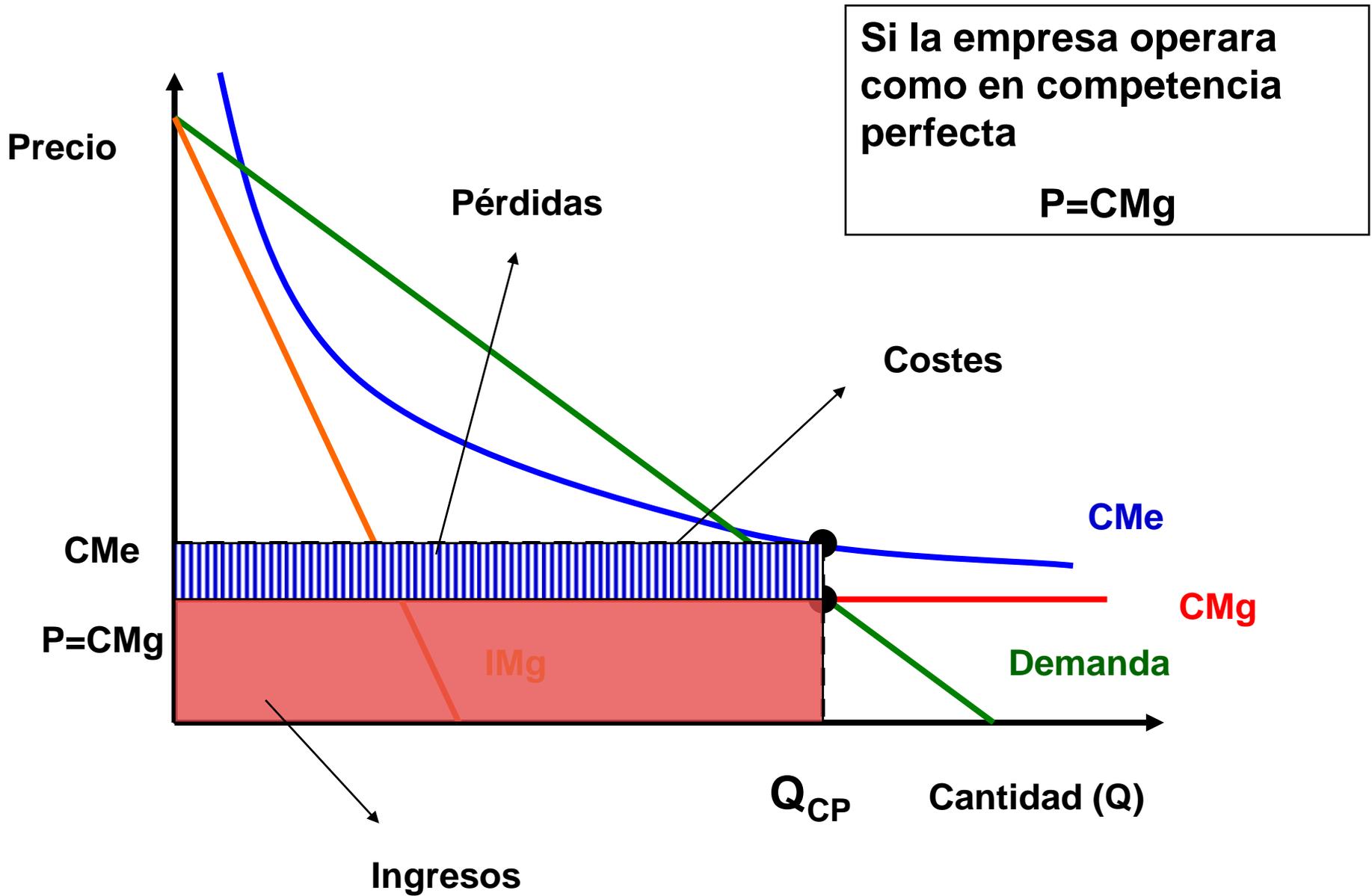
Producir de forma eficiente (coste medio reducido) requiere que haya pocas empresas en el mercado → el sector tiende a ser un monopolio (de ahí el nombre de *natural*).

¿Producir en una o en dos empresas?



Monopolio
 $IMg=CMg$





Si la empresa operara como en competencia perfecta

P=CMg

Precio

Pérdidas

Costes

CMe

CMg

Demanda

CMe

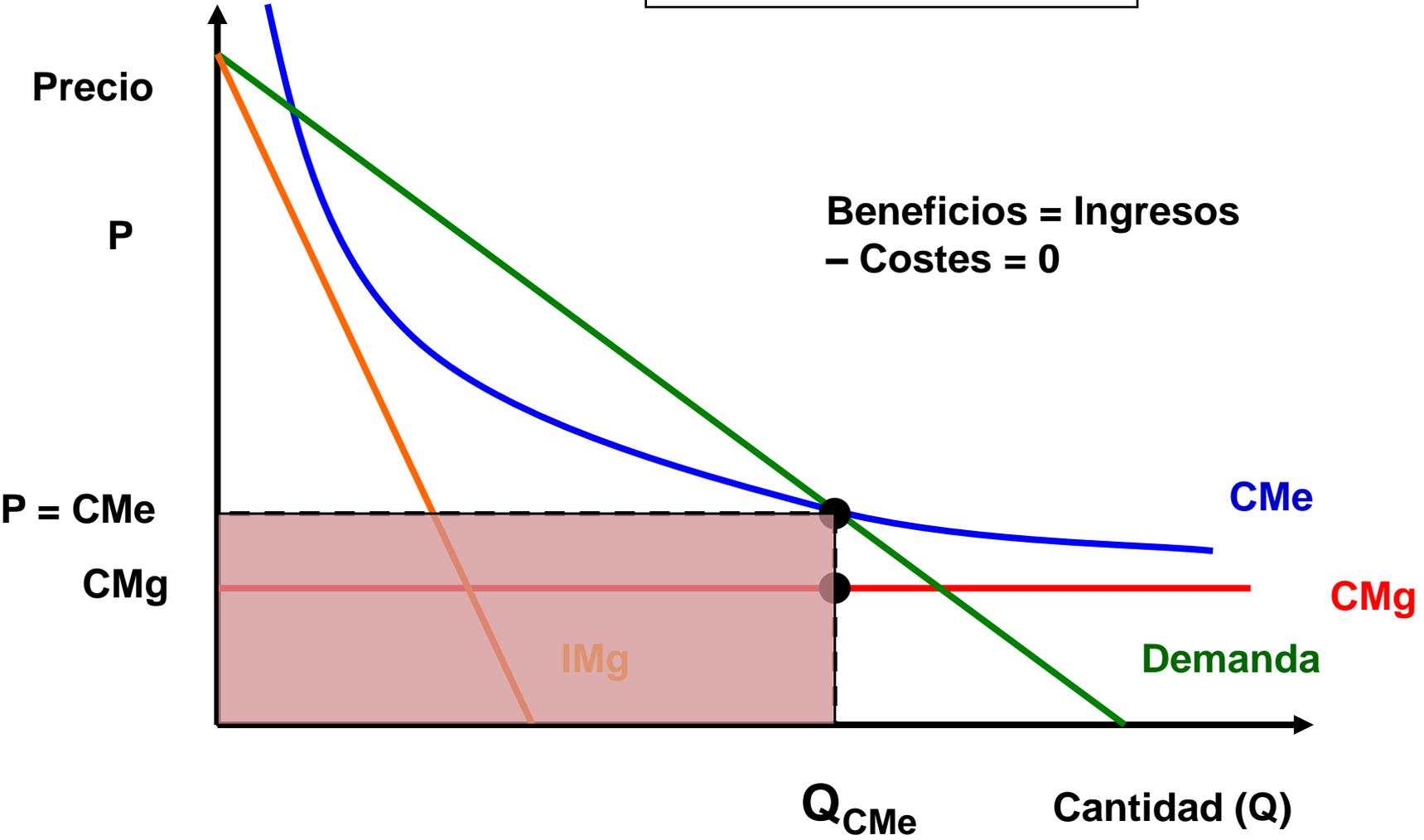
P=CMg

Ingresos

Q_{CP}

Cantidad (Q)

Precio = Coste Medio



Beneficios = Ingresos
- Costes = 0

CMe

CMg

Demanda

IMg

Q_{CMe}

Cantidad (Q)

Precio

P

$P = CMe$

CMg



TEMA 5.1

El monopolio natural

Con frecuencia, los monopolios naturales están asociados a la existencia de costes hundidos.

→ **Costes hundidos:** costes que no pueden recuperarse si la empresa abandona el mercado (I+D, licencias, algunas infraestructuras, etc.).

→ Si no hay costes hundidos y las empresas en el mercado obtienen beneficios extraordinarios → nuevas empresas entrarán en el mercado y producirán → el precio disminuye hasta que $P = CMe_{MÍN}$.

Ejemplos: suministro de agua, electricidad, gas, etc.; correo; Seguridad Social; Gastos en I+D.



TEMA 5.1

El monopolio natural

1.2. Políticas públicas frente al monopolio natural

- (a) No hacer nada
- (b) Nacionalizar y producir a $P = CMg$
- (c) Subsidiar a la empresa privada para que produzca a $P = CMg$
- (d) Regulación: precio de Ramsey ($P = CMe$)

a) “No hacer nada”.

Algunos autores señalan que los costes del monopolio no son tan altos como los de la intervención del Estado a través de regulaciones o impuestos.

También se considera que los costes de intervenir (a través de regulaciones o subsidios) son mayores que los costes sociales del monopolio.



TEMA 5.1

El monopolio natural

b) Nacionalizar y producir el nivel de producción eficiente ($P = CMg$)

Problemas:

- Conlleva producir a pérdidas \rightarrow debe compensarse con impuestos \rightarrow distorsionan y generan una pérdida de eficiencia.
- El Estado como productor puede ser ineficiente.



TEMA 5.1

El monopolio natural

- c) **Subsidiar a la empresa privada para producir el nivel de producción eficiente ($P = CMg$)**

Ventajas

- A. Es más eficiente subsidiar a la empresa con menores costes que necesariamente constituir una empresa pública.
- B. Permite estimar más claramente los costes, que son iguales al subsidio.

Problemas

- A. Debe subsidiarse a la empresa privada → la subvención requiere el cobro de impuestos → distorsionan y generan una pérdida de eficiencia.
- B. ¿Cuál es el coste marginal?

Ejemplo: compensación a empresas de transporte por prestar servicio en áreas rurales.



TEMA 5.1

El monopolio natural

- d) **Regulación: fijar un precio igual al coste medio ($P = CMe$) (Precio de Ramsey)**

Ventajas

- A. Creencia generalizada de que la empresa privada es más eficiente que la pública.

Problemas

- A. El consumidor sufre una pérdida de bienestar respecto a la situación eficiente ($P = CMg$), ya que hay mayor precio y menor cantidad producida.
- B. Las regulaciones también generan distorsiones respecto a la situación eficiente (Ej: generar un retorno del capital que hace que las empresas inviertan mucho en capital). El llamado efecto Averch-Johnson.
- C. “Captura” del regulador: sobornos, etc.
- D. ¿Cuál es el coste medio?

Ejemplo: fijar tarifas para el agua, la luz, concesiones de transportes.



TEMA 5.1

El monopolio natural

Tendencia actual

¿Qué es realmente un monopolio natural?
Ideología *versus* tecnología.

- División del proceso productivo en las partes que son monopolio natural y en las que es posible la competencia (las que no son monopolio natural).
- Privatización y liberalización de aquellas partes donde la competencia es posible.
- Regulación o empresa pública en las partes que sean monopolio natural.



TEMA 5.1

El monopolio natural

Tendencia actual

Ejemplo 1: FF.CC. en Reino Unido y España

Vías férreas → empresa pública

Transporte → empresas privadas (en competencia o no con empresas públicas).

Ejemplo 2: el sector eléctrico.

Producción → empresas privadas

Red eléctrica (distribución) → Red Eléctrica Española (empresa con mayoría de capital público).



TEMA 5.2

La eficiencia de las empresas públicas vs las empresas privadas

- a) Los problemas de comparación de sector público y privado
- b) Las causas de la ineficiencia de la producción del sector público



TEMA 5.2

La eficiencia de las empresas públicas vs las empresas privadas

- a) Los problemas de comparación de sector público y privado
- Creencia general: el sector público es más ineficiente que el privado (a menudo se ha exagerado).
 - Dificultad de medición de comparación: normalmente el sector público produce bienes como educación, salud, policía, etc.
 - Cuando la comparación es posible (correo, transporte, recogida de basuras, vivienda, etc.), los costes suelen ser mayores en la empresa pública.



TEMA 5.2

La eficiencia de las empresas públicas vs las empresas privadas

- a) Los problemas de comparación de sector público y privado
- Existen excepciones: ferrocarril en Canadá, algunas empresas públicas francesas, electricidad en España, etc.
 - Algunos autores, como Stiglitz, señalan que más que la estructura de la propiedad de la empresa (pública o privada) lo más relevante es que la empresa esté sometida a competencia.



TEMA 5.2

La eficiencia de las empresas públicas vs las empresas privadas

- b) Razones explicativas de la ineficiencia en el sector público
 - I. Diferencias en la organización
 - 1. Incentivos organizativos
 - 2. El personal
 - 3. Compras y adquisiciones
 - II. Diferencias en el comportamiento de los individuos (comportamiento burocrático).
 - III. Burocracia y aversión al riesgo



TEMA 5.2

La eficiencia de las empresas públicas vs las empresas privadas

I. Diferencias en la organización

1. Incentivos organizativos

- Restricción presupuestaria blanda: En ocasiones su objetivo no es maximizar beneficios (crear empleo, tarifas bajas, garantizar la disponibilidad de algún bien...) → productividad con frecuencia baja.
- A menudo sometidas a poca competencia.



TEMA 5.2

La eficiencia de las empresas públicas vs las empresas privadas

2. Restricciones relacionadas con el personal

El sector público rige sus contrataciones por determinadas reglas, el régimen de funcionarios, para garantizar la contratación de los más cualificados y un salario adecuado.

Las empresas privadas pueden contratar y despedir a quien deseen

→ Estas reglas introducen rigideces:

- + Los funcionarios no pueden ser despedidos.

- + Escala salarial fija en función de cualificaciones.

Consecuencia: difícil competir con el sector privado por los individuos más capacitados.



TEMA 5.2

La eficiencia de las empresas públicas vs las empresas privadas

3. Restricciones en las compras o adquisiciones

Existen procesos para evitar irregularidades en las contrataciones y compras (ej: subastas, concursos, etc.)
→ eleva los costes porque, a menudo, el sector público proporciona muchas especificaciones sobre el bien que necesita → a veces requiere una producción específica para el sector → escasa competencia → el sector público paga precios altos → mayores costes.



TEMA 5.2

La eficiencia de las empresas públicas vs las empresas privadas

4. Restricciones presupuestarias

En algunos sectores puede ser conveniente realizar grandes inversiones a largo plazo.

→ El sector privado las realizaría.

→ El sector público no las lleva a cabo porque el presupuesto se determina anualmente y existen muchas restricciones.

Ejemplo: sistema de control aéreo estadounidense. El Estado no invirtió tanto en nuevas tecnologías como hubiese sido necesario para modernizar el sistema y hubiese hecho una empresa privada.



TEMA 5.2

La eficiencia de las empresas públicas vs las empresas privadas

II. Diferencias en la organización: el comportamiento burócrata (Niskanen)

La existencia de reglas laborales rígidas (no es posible, a menudo, despedir funcionarios ni recompensar una mayor productividad) dificulta el uso de incentivos (“palo y zanahoria”) [la remuneración depende de los resultados de la empresa en menor medida que en el sector privado].

Los funcionarios no tratarán de obtener los máximos beneficios sino intentarán maximizar el tamaño de la burocracia.



TEMA 5.2

La eficiencia de las empresas públicas vs las empresas privadas

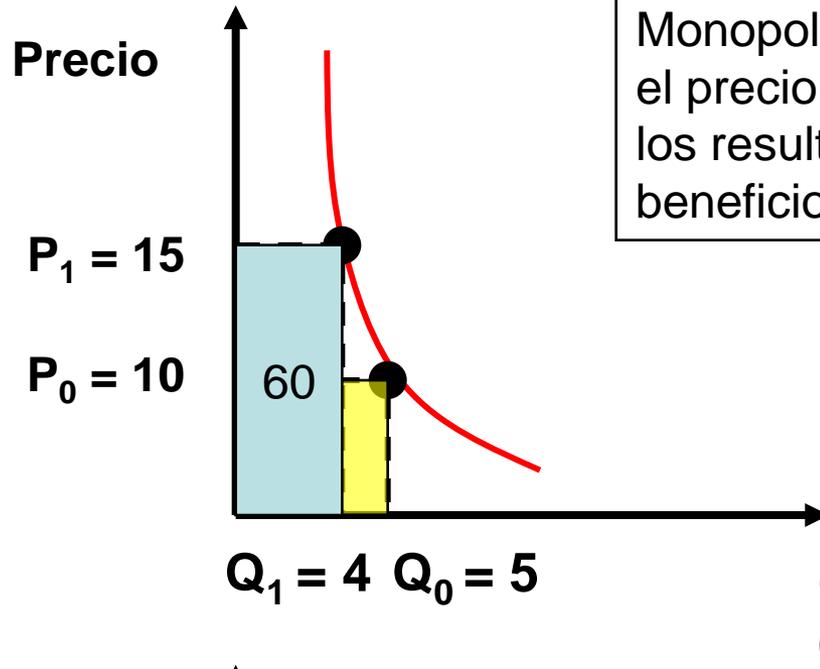
Ejemplo: funcionario que intenta conseguir el despacho más grande, el mejor ordenador, etc.

El comportamiento burocrático es un ejemplo del problema principal-agente: situación en la que una persona (principal) delega la toma de decisiones en otra (agente) y los intereses del agente no coinciden con los del principal.

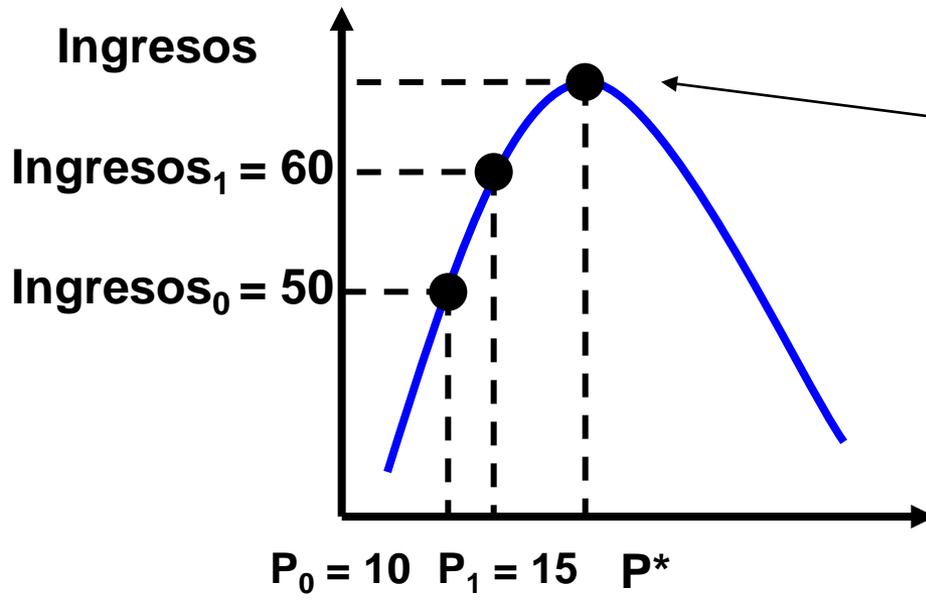
➡ *Principal:* ciudadanos que pagan impuestos, cuyo interés es recibir un determinado servicio público.

➡ *Agente:* funcionario, cuyo objetivo es obtener su máximo bienestar. Como su bienestar no depende de los resultados de la empresa, éste intentará que la burocracia sea lo mayor posible.

No es un problema exclusivo del sector público, sino de cualquier organización de gran tamaño.



Monopolio: el burócrata debe elegir el precio. Su salario no depende de los resultados de la empresa (los beneficios o pérdidas que tenga).



El funcionario fijará el precio para el cual el gasto por unidad es mayor → maximiza el tamaño de la burocracia (de la organización)



TEMA 5.2

La eficiencia de las empresas públicas vs las empresas privadas

III. Burocracia y aversión al riesgo

Los funcionarios son muy aversos al riesgo, lo que lleva a que se concentren excesivamente en procedimientos que tienen costes (en forma de tiempo, papeleo, etc.).

Causas:

- Los funcionarios, para evitar posible responsabilidad de errores, siguen una serie de trámites administrativos que pueden ser revisados por otros funcionarios. A cambio también se benefician menos si el trabajo está bien hecho.

Ejemplo: un solicitud que necesita una fotocopia compulsada.

- Los costes de los trámites administrativos (papeleo, tiempo perdido, etc.) no son soportados por los funcionarios, sino por los ciudadanos.



TEMA 5.2

La eficiencia de las empresas públicas vs las empresas privadas

III. Burocracia y aversión al riesgo

Razón adicional de la existencia de la burocracia: los funcionarios administran el dinero de otros, por lo que se asume que sus acciones deben estar sujetas a mayores controles



Efecto positivo: reduce las posibilidades de corrupción



TEMA 5.3

Corporatización y privatización.

- a) **Concepto**
- b) **Tipos**
- c) **Objetivos**
- d) **Fórmulas de privatización**



TEMA 5.3

Corporatización y privatización

a) **Concepto de privatización**

[...] “generalización de principios, criterios e incentivos típicos de la gestión empresarial privada al conjunto de los ámbitos productivos”
(Javier Bilbao)



TEMA 5.3

Corporatización y privatización

b) **Tipología**

Indirecta → cambiar el marco de funcionamiento de operadores públicos y privados, con el objetivo de aprovechar una mayor exposición de las empresas a la competencia efectiva.

↳ **Principal vía: *desregulación = modificar la estructura productiva de un mercado o sector generalmente de tipo monopolista (monopolio natural, monopolio legal u oligopolio)***

Ejemplo: Sector ferroviario.



TEMA 5.3

Corporatización y privatización

b) **Tipología**

Funcional → transferir la gestión de un servicio a un agente privado a través de un mecanismo de concesión bajo ciertas condiciones que la Administración considera deseables.

↳ **Principal vía: *concesión*** **Ejemplo:**
Adjudicación a una empresa de la construcción de una carretera.



TEMA 5.3

Corporatización y privatización

b) **Tipología**

Funcional

Otras vías:

- Subcontratación (Ej: Eulen, Cursos de Formación)
- Franquicia (Ej: Auto-Res)
- Empresas conjuntas (joint-ventures) (Ej: centros de investigación)
- Transferencia completa de un servicio público a un agente privado



TEMA 5.3

Corporatización y privatización

b) **Tipología**

Sustancial (desnacionalización o privatización en sentido estricto) → *venta de todos o parte de los activos de una empresa del sector público a un agente privado.*

Ejemplo: ENDESA, Telefónica.



TEMA 5.3

Corporatización y privatización

C) Objetivos potenciales de las privatizaciones:

- A. Mejora de la eficiencia en la actividad productiva.
- B. Satisfacción de las necesidades financieras a corto plazo.
- C. Incremento del grado de concurrencia en un mercado.
- D. Promoción del “capitalismo popular”.
- E. Profundización de los mercados financieros.
- F. Cambios en la opción instrumental o en los objetivos prioritarios de la política económica.
- G. Mayor implicación de los trabajadores en la empresa.



TEMA 5.3

Corporatización y privatización

A. **Mejora de la eficiencia de la actividad productiva**

Se considera el objetivo principal de las privatizaciones

Dos ámbitos en los argumentos justificativos empleados

1) El interno-institucional: se hace referencia a la deficiente estructura de incentivos y sanciones, la relación de agencia.

2) El del mercado: se pretende buscar un socio tecnológico que permita afrontar los retos de la exposición a la competencia.

Nota: hay una serie de estudios que sugieren que las privatizaciones favorecen el crecimiento económico sólo si se introduce competencia.



TEMA 5.3

Corporatización y privatización.

B. Satisfacción de las necesidades financieras a corto plazo del Sector Público.

- Dos visiones:
 - Venta de activos para regular los niveles de deuda y, por tanto, de reducción del déficit público, sobre todo cuando adopta la forma de privatización sustancial.
 - Intercambio de activos que no debería alterar la riqueza neta del sector público pues, si la valoración es correcta, la renta obtenida ha de igualarse al valor actualizado de los rendimientos futuros de los activos de la empresa privatizada.
- Por lo anterior, los organismos internacionales, como el FMI, desaconsejan que los ingresos obtenidos sean computados para el cálculo del saldo fiscal (el déficit), al tratarse de ingresos de naturaleza financiera.
- Los estudios disponibles señalan que el impacto global de este tipo de privatizaciones sobre las cuentas públicas ha sido relativamente marginal en el largo plazo, habiéndose infravalorado a menudo los activos de las empresas.
Ej: Astilleros vendidos por una peseta.



TEMA 5.3

Corporatización y privatización.

C. Incremento del grado de concurrencia del mercado

Puede ser una combinación de privatización indirecta, desregulando un sector o un mercado y al tiempo desnacionalizando la empresa que ostentaba el monopolio, debido a que no se dan ya las circunstancias que dieron lugar al mismo.

Ej: Es el caso del monopolio español de distribución de hidrocarburos y la empresa que tenía la concesión o *arrendamiento* del mismo, CAMPSA.

D. Promoción del “capitalismo popular”.

Utilizando un proceso de privatización específico, la Oferta Pública de Acciones (OPV), su objetivo puede formularse:

- En términos ideológicos: contribuir a la estabilidad social, hacerlo irreversible al individualizar derechos, formar una democracia de pequeños accionistas
- En términos económicos: evitar la concentración de capital en pocas manos, eludir el riesgo de penetración de accionistas extranjeros dividiendo el capital, extender la cultura de la renta variable.



TEMA 5.3

Corporatización y privatización.

E. Profundización de los mercados financieros.

Se pretende satisfacer una demanda creciente de activos de renta variable, incrementando el volumen de capitalización bursátil.

F. Cambio en la opción instrumental o en los objetivos prioritarios de la política económica en detrimento de la empresa pública.

En regímenes económicos autárquicos, como España durante la primera parte de la dictadura franquista, la liberalización sustituye la empresa pública por la regulación o las actuaciones vía presupuestos, por ejemplo en la política industrial. Se considera también que la empresa pública deja de ser un instrumento adecuado para las políticas regional, social y de rentas.

G. Mayor implicación de los trabajadores en la actividad empresarial, promoviendo su participación en el capital social de las empresas.



TEMA 5.3

Corporatización y privatización.

4) Procedimientos o fórmulas de privatización:

- A. La venta negociada de activos (venta directa).
- B. El concurso-subasta.
- C. Los bonos de *staff* (*Management buy-out*).
- D. La oferta pública de venta de acciones (OPV)
- E. La recolocación directa de acciones en el mercado de valores.
- F. Las operaciones de capital.
- G. La aceptación de una OPA lanzada por un accionista privado.
- H. La emisión de bonos convertibles en acciones.
- I. Las fusiones e intercambios de activos financieros entre empresas.
- J. Las fórmulas mixtas.



TEMA 5.3

Corporatización y privatización.

Fórmula	Perfil de empresa pública	Objetivos preferentes	Desinversión	Ejemplo en España
A. Venta negociada	<ul style="list-style-type: none">• Rama industrial• Viabilidad incierta• Necesidad de un plan industrial	<ul style="list-style-type: none">• Mejora de la eficiencia productiva• Asegurar viabilidad de empresa• Liberar recursos públicos	Si (total)	Babcok & Wilcox, Seat



TEMA 5.3

Corporatización y privatización.

Fórmula	Perfil de empresa pública	Objetivos preferentes	Des-inversión	Ejemplo en España
B. Concurso – subasta	<ul style="list-style-type: none">• Rama industrial• Viable o en vías de serlo• Tamaño medio o reducido	<ul style="list-style-type: none">• Mejora de la eficiencia productiva• Asegurar la viabilidad de la empresa• Maximizar la renta de tranferencia	Si (total)	Enatcar (concurso) Retevisión (subasta)



TEMA 5.3

Corporatización y privatización.

Fórmula	Perfil de empresa pública	Objetivos preferentes	Des-inversión	Ejemplo en España
C. Bonos de <i>staff</i> (MBO)	<ul style="list-style-type: none">• Escasa dimensión• Ramas no estratégicas• Viable	<ul style="list-style-type: none">• Implicación de los trabajadores en la gestión• Asegurar la viabilidad de la empresa	Si (total)	Spritel informática, Ferroprefil



TEMA 5.3

Corporatización y privatización.

Fórmula	Perfil de empresa pública	Objetivos preferentes	Des-inversión	Ejemplo en España
D. Oferta Pública de Venta de Acciones (OPV)	<ul style="list-style-type: none">• Gran dimensión• Alta rentabilidad• Implantada en el mercado• Proyección exterior	<ul style="list-style-type: none">• Obtención de ingresos• <i>Capitalismo popular</i>• Profundizar el mercado financiero y mayor transparencia	Si (total o parcial)	REPSOL ENDESA Argentaria Telefónica Tabacalera



TEMA 5.3

Corporatización y privatización.

Fórmula	Perfil de empresa pública	Objetivos preferentes	Des-inversión	Ejemplo en España
E. Colocación en Bolsa	<ul style="list-style-type: none">• Escasa dimensión• Paquetes minoritarios	<ul style="list-style-type: none">• Obtención de ingresos (mera realización de activos)• Simplicidad y eficiencia de la operación	Si (total o parcial)	Minas de Tormaleo URBAS



TEMA 5.3

Corporatización y privatización.

Fórmula	Perfil de empresa pública	Objetivos preferentes	Des-inversión	Ejemplo en España
F. Operaciones de capital: <ul style="list-style-type: none">• Ampliación de capital no suscrita por el accionista público• Reducción de capital sólo del accionista público	<ul style="list-style-type: none">• Presencia en el capital del accionista privado• Viable	<ul style="list-style-type: none">• Obtención de ingresos o incremento de recursos propios• Transferir progresivamente el control	Si o No (parcial)	Indra Endesa



TEMA 5.3

Corporatización y privatización.

Fórmula	Perfil de empresa pública	Objetivos preferentes	Des-inversión	Ejemplo en España
G. Aceptación de OPA	<ul style="list-style-type: none">• Presencia en el capital del accionista privado• Viable	<ul style="list-style-type: none">• Asegurar la viabilidad de la empresa• Obtención de ingresos• Abandono de la empresa	Si (total)	Sefanitro



TEMA 5.3

LAS PRIVATIZACIONES.

Fórmula	Perfil de empresa pública	Objetivos preferentes	Des-inversión	Ejemplo en España
H. Bonos canjeables	<ul style="list-style-type: none">• Gran dimensión• Solidez financiera• Rentabilidad	<ul style="list-style-type: none">• Obtención de ingresos• Transferir progresivamente el control• Incremento de recursos propios	Si (parcial)	REPSOL



TEMA 5.3

Corporatización y privatización.

Fórmula	Perfil de empresa pública	Objetivos preferentes	Des-inversión	Ejemplo en España
I. Fusión - Intercambio	<ul style="list-style-type: none">• Rama industrial normalmente estratégica• Dimensión o esfuerzo tecnológico insuficiente	<ul style="list-style-type: none">• Asegurar la viabilidad de la empresa mediante su integración en un grupo internacional• Maximizar la renta de transferencia	No	Acuerdo de CASA con DASA



TEMA 5.3

Corporatización y privatización.

Fórmula	Perfil de empresa pública	Objetivos preferentes	Des-inversión	Ejemplo en España
J. Fórmulas mixta: venta negociada con una OPV	<ul style="list-style-type: none">• Viable• Gran dimensión	<ul style="list-style-type: none">• Asegurar la viabilidad de la empresa• Obtención de ingresos• Ampliar la base de accionistas, consolidando un núcleo estable	Si (total o parcial)	Iberia Aceralia



TEMA 5.3

Corporatización y privatización.

5) Algunas conclusiones de los estudios sobre los efectos de las privatizaciones.

- El marco institucional en el que se desenvuelven las empresas es el determinante fundamental.
 - Existencia de competencia
 - Regulación independiente
- En buen número de casos las empresas privatizadas han mejorado su rentabilidad, pero no siempre el empleo.