

# LA EMPRESA PUBLICA COMO ORGANIZACION

El objetivo del presente artículo de **Joan E. Ricart i Costa** y **Josep María Rosanas** es el examen conceptual de los problemas que plantean en la empresa pública el control, la evaluación y los incentivos de las actividades del personal. Los autores realizan su trabajo a través de la exposición y comentario de los dos enfoques con los que se ha tratado esta materia en la literatura existente: por un lado, el que se centra sobre los sistemas de control financieros, enfocando el tema desde el ángulo pragmático de cómo es resuelto el problema por las organizaciones reales, y, por otro, el de la economía de las organizaciones, que ha tratado de llegar a modelos teóricos en torno a algunos problemas relacionados con los sistemas de control, evaluación e incentivos.

## I. INTRODUCCION

**L**A gestión de la empresa pública es hoy, en España, un tema de actualidad. Las dimensiones del sector público en la economía española son suficientes como para garantizar el interés generalizado por la cuestión, pero además existe un interés explícito por parte de sus gestores en mejorar sus sistemas y usarlos de manera más eficiente. Claudio Aranzadi, por ejemplo, ha dicho que «resulta, por consiguiente, vital para soportar la integración en una economía plenamente abierta la progresiva modernización de los sistemas de gestión, el diseño e implantación de estructuras organizativas más eficientes, y el perfeccionamiento de los sistemas de motivación» (*Dinero*, Extra 1987).

El propósito de este documento es el examen conceptual de los problemas que existen en la empresa pública para el control y evaluación de las actividades de las personas, y para establecer

un sistema de incentivos. Los problemas relacionados con los sistemas de control y de incentivos en las organizaciones se han tratado en la literatura por lo menos con dos enfoques distintos. Por un lado, existe todo un cuerpo de literatura sobre los sistemas de control financieros, que trata el problema desde el punto de vista pragmático de cómo resuelven el problema las organizaciones reales. Por otro lado, la economía de las organizaciones ha venido tratando de modelar teóricamente algunos de los problemas que en este contexto aparecen.

En lo que sigue, vamos a tratar de exponer resumidamente lo que estos dos tipos de literatura sugieren en general, aplicado a empresas de cualquier tipo. Más adelante, trataremos de concretar estas cuestiones en el marco de la empresa pública.

## II. EL CONTROL DE GESTION

Los esquemas de motivación e incentivos en una organización vienen, en general, enmarcados en el sistema de control de la misma, entendido en un sentido amplio. El sistema de control debe entenderse, en este contexto, como el conjunto de reglas y procedimientos formales de evaluación de lo que ocurre en cada subunidad de la organización, y no se reduce, por tanto, a lo que a veces nos referimos como sistema de control, que no es más que el conjunto de informes escritos (normalmente de tipo financiero) que sirven de soporte a esta actividad.

Así pues, para analizar los incentivos en la empresa, es conveniente empezar por definir qué entendemos por control de gestión, y cuáles son sus elementos fundamentales.

Anthony ha definido el control de gestión (*management control*) como «... el proceso mediante el cual la dirección trata de asegurarse de que los recursos se obtienen y se usan eficaz y eficientemente para el logro de los objetivos organizacionales» (Anthony, 1964). Esta es, obviamente, una definición un tanto general, que conduce de manera natural a plantearse en qué consisten los objetivos de la organización y cómo se puede evaluar si los recursos se obtienen eficaz y eficientemente.

La definición de Anthony cobra pleno sentido cuando, en el mismo trabajo, el autor la contrasta con la definición de otras dos actividades o procesos, dentro de una organización, directamente relacionados con el control de gestión: la planificación

estratégica y el control de operaciones. La planificación estratégica es «... el proceso de decidir sobre los objetivos de la organización, sobre cambios en estos objetivos, sobre los recursos usados para alcanzar dichos objetivos, y sobre las políticas que deben gobernar la adquisición, el uso y la venta de estos recursos». El control de las operaciones es, por otra parte, «... el proceso de asegurarse de que las tareas concretas se llevan a cabo también de manera eficaz y eficiente».

Dos puntos son interesantes con respecto a estas definiciones. En primer lugar, que sitúan a un mismo nivel tres tipos de actividades que, aunque están obviamente relacionadas, dos de ellas llevan el título «control» y la otra el de «planificación». Estas dos expresiones, sin embargo, en el lenguaje común, muchas veces se consideran como opuestas de algún modo, o separadas: por un lado, tendría lugar una planificación, estableciendo los objetivos, y por otra un control, que trataría de asegurar que los objetivos se cumplen. Anthony, sin embargo, tiende a verlas como complementarias, o como las dos caras de una misma moneda: de la misma manera que el control sigue a la planificación de manera natural, también la planificación sigue al control, en tanto en cuanto los resultados conseguidos tienen (o deberían tener) una influencia notable en la planificación (establecimiento de objetivos) en el período siguiente. Como veremos en la próxima sección, la separación perfecta entre planificación y control sólo puede ocurrir cuando los objetivos estén perfectamente definidos y se sepa, con un grado de certeza absoluto, qué objetivos son «buenos» para la organización en su conjunto. En un contexto dinámico,

pues, la planificación y el control son dos actividades no solamente complementarias, sino también, hasta cierto punto, indistinguibles: cuando se controla, se está a la vez estableciendo los objetivos del siguiente período, y cuando se planifica, a la vez se están analizando los resultados del período anterior.

El segundo punto a recalcar, en este contexto, es que el mero hecho de establecer la distinción entre control de operaciones y control de gestión implica que este último debe realizarse sin llegar a los detalles, ya que sólo en el primero se examinan las tareas concretas; lo que significa que el control de gestión se hace necesariamente sin información completa. Incluso en situaciones que Anthony consideraría de «control de operaciones» (como, por ejemplo, las actividades relacionadas con el manejo de las existencias) es dudoso que se pueda realizar el control de éstas con todo el detalle de lo ocurrido en la realidad; pero lo que es cierto es que, en situaciones que no correspondan a control de operaciones sino a control de gestión, es imposible que la persona que controla pueda tener información completa de lo que ha ocurrido en la unidad controlada, ya que, al no entrar en las tareas concretas, sino únicamente contemplar a nivel más general la asignación de recursos, hay una pérdida de información. Ello ocurre, de manera obvia, respecto de las acciones llevadas a cabo por las personas responsables, a las que siempre resultará prácticamente imposible examinar en detalle; pero también, con frecuencia, respecto a los resultados obtenidos, que pueden no conocerse más que de manera bastante imperfecta, aunque sólo sea por las imprecisiones de la medida. Este

punto es uno de los focos de estudio de la economía de las organizaciones, como veremos más adelante.

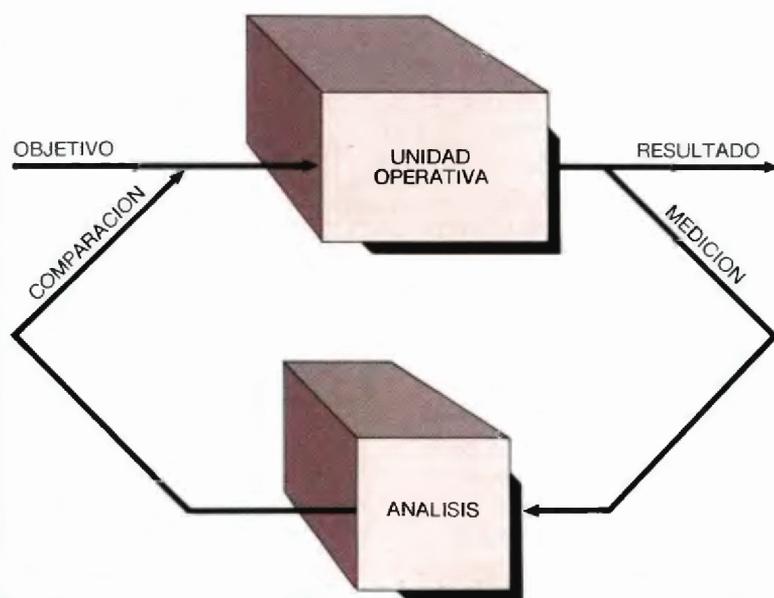
## 1. El modelo cibernético de control de gestión

Es muy frecuente que, de manera explícita o implícita, se piense en el control de gestión de acuerdo con un esquema que, siguiendo a Hofstede (1978 y 1981) podemos denominar modelo cibernético. Este esquema puede representarse como se muestra en el diagrama del gráfico 1, en el que está dibujado de la misma manera que dibujaríamos el diagrama de un servomecanismo, como, por ejemplo, un termostato.

Se trata, esencialmente, de un mecanismo en el que se establecen unos objetivos (externos al mecanismo) y la acción de la unidad operativa produce unos resultados. Los resultados son entonces medidos y comparados con el objetivo inicial, y si existe desviación, esta comparación es retroalimentada, cambiando la acción de la unidad operativa hasta conseguir alcanzar el objetivo prefijado. Así funciona el termostato: se establece un objetivo en cuanto a temperatura, que acciona la calefacción, se mide la temperatura y se compara con el valor deseado; si la temperatura es la adecuada, o superior, se interrumpe el suministro de energía, mientras que si es inferior, se reanuda.

Este esquema de control es un punto de partida interesante para ser aplicado a organizaciones humanas; pero tiene a la vez, en este contexto, severas limitaciones, que pasamos a comentar a continuación.

**GRAFICO 1  
MODELO CIBERNETICO DE CONTROL  
DE GESTION**



En primer lugar, los objetivos de las organizaciones humanas no pueden en ningún caso definirse previamente a la existencia de la organización, a menos que, como indica Simon (1964), «reificamos» a la organización considerándola como algo aparte de los individuos. No siendo así, y de acuerdo con el análisis de Simon, los objetivos de una organización serán siempre un compromiso entre los objetivos de los diferentes participantes, que actuarán como restricciones a una posible arbitrariedad en los objetivos globales para la organización; restricciones que, al actuar a la vez, definen explícita o implícitamente los objetivos de la organización. Por tanto, y por su propia naturaleza, los objetivos de una organización siempre tienen una cierta ambigüedad, y precisan definirse y redefinirse con una cierta periodicidad.

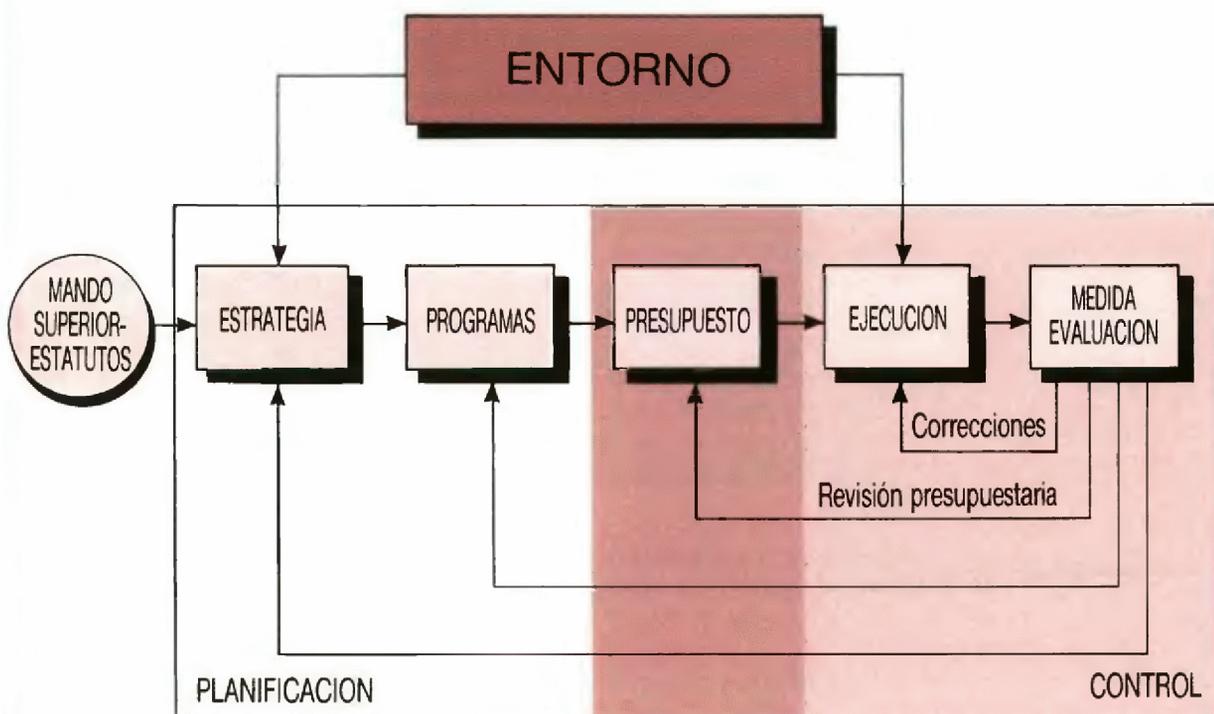
En segundo lugar, y como ya se ha indicado antes, los resultados son, en muchas ocasiones, difíciles (o sencillamente imposibles) de medir. Incluso en las empresas mercantiles, en las que se supone que por lo menos un componente de sus objetivos es el beneficio, la medida contable del mismo tiene numerosas imperfecciones. Entre ellas destaca, para nuestros propósitos en este trabajo, el que acciones que tienen un impacto beneficioso para el futuro puedan tener un coste hoy que, de acuerdo con las reglas contables, tenga un impacto desfavorable en la cuenta de resultados. Así, por ejemplo, puede ocurrir que determinados tipos de gastos (como los de investigación) normalmente no se consideren un activo, cuando otros (la inversión en una planta), que revisten características parecidas en cuanto a su impacto en el

futuro, si lo sean. Del mismo modo, pueden posiblemente conseguirse resultados a corto plazo en cuanto a ventas que perjudiquen la imagen y el buen nombre de la compañía a largo plazo.

De hecho, incluso a nivel de empresa privada, y cuando se trate de evaluar no a la empresa en su conjunto, sino a un departamento de la empresa en el que no se produzcan beneficios, las limitaciones en cuanto a la medida del resultado son más severas. Un departamento, por ejemplo, de control de calidad tiene un *output* muy difícilmente medible por definición, y el impacto que su actuación tenga sobre el resultado conjunto de la empresa es completamente incierto.

En tercer lugar, hay una incertidumbre esencial en cuanto a los resultados de las acciones organizativas. Incertidumbre que tiene una doble vertiente: por un lado, hay una incertidumbre «clásica», sobre el estado de la naturaleza, y que se refiere al efecto que cualquier acción de las personas a cargo de una determinada tarea pueda tener sobre el resultado de dicha acción; mientras que, por otro lado, hay una incertidumbre con respecto a la actitud que estas personas vayan a tener ante una intervención de la dirección sobre ellas. Es este un tipo de incertidumbre esencialmente organizativo, que en un mecanismo como el termostato no es concebible que se dé: si el análisis de la situación es que la temperatura es demasiado baja, y la acción que se sigue es la de aumentar el combustible, de ello se sigue necesariamente un aumento de la temperatura. Es particularmente importante para nuestros propósitos aquí este último tipo: el que los efectos de una intervención de la dirección no siempre son conocidos. Lo

**GRAFICO 2**  
**EL SISTEMA DE PLANIFICACION Y CONTROL**



cual, obviamente, implica que no se puede saber tampoco, *a priori*, cuáles deben ser las intervenciones de la dirección para conseguir un objetivo determinado.

Finalmente, el esquema de control dibujado en el gráfico 1 da por supuesto que existe una situación de tipo repetitivo, es decir, que en cada período se pueden ir corrigiendo los defectos que se hayan encontrado en cuanto a resultados en el período anterior, lo cual puede perfectamente no ser cierto. En este sentido, como señala Hofstede (1981), existen programas (proyectos) de una sola vez, inversiones, campañas, etc., en las que, por darse de manera única en el tiempo, hay que excluir el

aprendizaje, que podría, en general, hacer que los resultados fueran mejores en periodos sucesivos.

## **2. El sistema de planificación y control en una organización**

Todo ello hace que el sistema de control deba concebirse de una manera un poco más amplia, con diversos anillos de retroalimentación por los menos, y con una presencia explícita de la posibilidad de que el control organizacional lleve a la modificación de la estrategia. El gráfico 2, tomado de Hax y Majluff (1984), puede ser explicativo de este punto.

Este gráfico pone de relieve que, por una parte, la estrategia tiene un origen externo a todo el proceso (en parte, por lo menos, corresponde a lo que se puede denominar el «objetivo fundamental» de la organización); pero, a la vez, se redefine de acuerdo con un análisis de lo ocurrido en la realidad. Este análisis puede tener como fruto la modificación de la ejecución o de los planes a cualquiera de los tres niveles que se expresan en el gráfico: planes estratégicos, programas y presupuestos.

De hecho, viéndolo desde un punto de vista ligeramente distinto, la medición de los resultados y su análisis puede tener, en general, tres tipos de consecuen-

cias: cambiar la ejecución para adaptarse a los planes; revisar los planes, y cambiar la estructura de la organización. Las dos primeras están explícitamente reconocidas en el gráfico, mientras que la tercera no lo está, a menos que en la formulación de planes estratégicos incluyamos (lo cual es perfectamente lícito) el diseño de la organización como tal.

Otro punto fundamental del gráfico es la posición privilegiada del presupuesto dentro del ciclo de planificación y control. El presupuesto es tanto la cuantificación de los planes de la empresa como el nexo de unión real entre lo que intuitivamente podemos considerar planificación y lo que intuitivamente podemos considerar control. El presupuesto se configura entonces como el elemento central en la asignación de recursos de la organización, tanto a nivel del establecimiento de planes para ésta como a nivel de evaluar la ejecución de dichos planes.

El control de gestión viene entonces enmarcado dentro de un *proceso de control*, iterativo, que consistirá a la vez en una definición y redefinición de objetivos, ejecución y análisis, y valoración de lo conseguido. Este proceso no podrá entonces tener lugar de manera mecánica, o automática, o impersonal, ya que en cada etapa será imprescindible que las personas deban emitir juicios con respecto a lo que es prudente, o no, hacer en cada situación.

### **3. La estructura de un sistema de control**

Además de que el control de gestión deba tener lugar dentro de un proceso global como el que se ha introducido anteriormente, es evidente que no puede

tener lugar en el vacío, sino en el contexto de una estructura de responsabilidad dentro de la organización. La toma de decisiones en ésta tiene lugar a diferentes niveles, y cada posible nivel es responsable de un determinado tipo de decisiones que, a la vez, tienen un impacto sobre los resultados (tanto financieros como de otro tipo) de la organización en su conjunto. Es, pues, particularmente importante definir cuál es esta estructura de responsabilidad, que podrá servir de base tanto para la evaluación de las actividades de la organización como para la de la actuación de las personas responsables, y, consecuentemente, para diseñar un sistema de incentivos para éstas.

En esta dirección, los libros de texto señalan la conveniencia de que, desde un punto de vista de control financiero, exista en la organización una red de centros de responsabilidad, definida de acuerdo con la variable financiera que para cada centro es clave (ver, por ejemplo, Ballarín, Rosanas y Grande, 1986). Así, se distinguen:

- *Centros de costes operativos*, en los que las decisiones que se toman afectan sustancialmente a costes cuya relación con el producto es conocida, aunque quizá no de manera perfecta. Son aquellos costes (como, por ejemplo, las materias primas o la mano de obra directa) para los que existen unas relaciones de ingeniería entre el resultado de la acción (normalmente, unidades de producto) y el *input* medido en términos de coste.

- *Centros de costes discretionales*, en los que las decisiones que se toman afectan esencialmente a costes, pero cuya relación con el resultado no se conoce más que de una manera

muy imperfecta. Ejemplos clásicos son los costes de investigación y desarrollo, de publicidad o de administración.

- *Centros de ingresos*, en los que las decisiones afectan esencialmente a los ingresos, aunque puedan tener también un cierto impacto en los costes. Los departamentos comerciales son un ejemplo también clásico.

- *Centros de beneficios*, en los que las decisiones que se toman afectan a una cuenta de resultados global para el centro en cuestión, con práctica independencia del resto de la organización.

- *Centros de inversión*, que son aquellos centros de beneficios en los que, en lugar de evaluarse mediante la cifra de beneficio únicamente como índice resumen, se proporciona ésta a la inversión realizada en el centro.

Cada tipo de centro tiene, por supuesto, sus peculiaridades y sus problemas de tipo técnico, que no vamos a describir aquí. Baste señalar que en ninguno de ellos es posible llegar a una perfecta congruencia entre los objetivos globales (incluso si se reducen a los de tipo financiero) y los de la unidad, aunque sólo sea por los problemas de medida discutidos anteriormente. Hecho que, además, viene complicado por existir, aparte de los objetivos de tipo económico-financiero, otros tipos de objetivos para el centro de responsabilidad, que pueden tener que ver con el desarrollo a largo plazo del centro, o, en general, y con mayor razón en el caso de la empresa pública, con otros objetivos de tipo social.

Cabe añadir que, en la práctica, y excepto en aquellos casos en los que se esté en realidad considerando la empresa en su

conjunto, o una subempresa con un alto grado de autonomía, los centros de responsabilidad serán más bien centros de costes y de ingresos, con lo que, por definición, no habrá una perfecta sintonía entre el objetivo global de la empresa (de beneficios) y uno de sus componentes (sean costes o ingresos).

La importancia de la estructura de un sistema de control radica en que: *a)* por un lado, es el vehículo mediante el cual se transmiten al centro de responsabilidad los objetivos de tipo financiero que se le asignan; *b)* constituye la base de evaluación de la actuación del centro, y *c)* puede constituir la base de un sistema de incentivos para los responsables del mismo. De hecho, y de manera casi tautológica, los centros de responsabilidad, con sus objetivos de diferentes tipos, son la única base para un sistema de incentivos que no esté totalmente desconectado de la organización en su conjunto.

#### **4. El diseño de sistemas de control**

Todo ello nos lleva a que uno de los puntos cruciales en esta materia, en una organización en concreto, sea el del diseño de la red de centros de responsabilidad. Es éste un problema ciertamente complejo, que requiere un análisis de tipo contingente sobre las circunstancias específicas de la organización (Vancil, 1978).

En primer lugar, el establecimiento de una red de centros de responsabilidad depende de la situación competitiva del sector en el que se encuentre la empresa, y cuáles sean, por tanto, las variables clave del negocio en el que ésta se encuentra. O, dicho en palabras ligeramente distintas,

cuáles son los factores de éxito en el sector. No es lo mismo diseñar una red de centros de responsabilidad para una empresa cuyas ventas estén fundamentalmente basadas en un esfuerzo de ventas con una calidad del producto estándar que para una empresa en la que estén basadas en la calidad de la producción. En un caso, puede ser prudente hacer de los departamentos comerciales centros de beneficio y de los departamentos de fabricación centros de costes, mientras que en el otro puede ser mejor que los departamentos comerciales sean centros de ingresos y los de producción centros de beneficios.

En segundo lugar, depende de la estrategia concreta que esté siguiendo la empresa en su sector. El énfasis en diferentes líneas de producto puede ser distinto para distintas empresas, como puede ser diferente el tamaño o el tipo de clientes. La red de centros de responsabilidad tiene que venir a reforzar esta estrategia.

En tercer lugar, depende de la estructura de la empresa, que a veces, por razones tecnológicas o geográficas, puede venir condicionada, o a veces se puede diseñar sencillamente en función de los centros de responsabilidad que se pretenda tener. En cualquier caso, es planteable una revisión de la estructura en función de los resultados conseguidos por los diversos centros, del mismo modo que, desde el principio, la estructura puede condicionar la red de centros de responsabilidad.

Puede depender, finalmente, de las personas concretas que, en un momento determinado, estén en la organización. No todas las personas sirven para los mismos cometidos, ni se dispone

siempre del tipo de personas que serían convenientes para un determinado cometido.

### **III. ECONOMIA DE LAS ORGANIZACIONES: DERECHOS DE PROPIEDAD**

Una organización está compuesta por múltiples individuos interrelacionados, bajo una estructura determinada, por un conjunto de contratos encaminados a regular las transacciones económicas que tienen lugar entre sus componentes y con el exterior. Así pues, dentro de una organización tienen lugar muchas transacciones económicas reguladas con una forma institucional distinta del mercado. La planificación, seguimiento e implementación de estas transacciones lleva asociados unos costes que llamaremos costes de transacción.

Estos costes de transacción podrían incluir los siguientes aspectos: 1) La negociación, planificación y decisión de los términos de intercambio asociados a la transacción económica. En una organización, estos costes podrían corresponder a la fase de negociación contractual. 2) El control, seguimiento y resolución de disputas, con la consiguiente renegociación contractual. 3) Pérdidas de eficiencia asociadas a la estructura de incentivos pactada, esto es, costes de implementación de los contratos.

Williamson, siguiendo a Coase (1937), ha popularizado el término de *economía de los costes de transacción* (Williamson, 1975 y 1985), donde la hipótesis central es que los contratos económicos se diseñan en forma tal que minimicen los costes de tran-

sacción. En términos de una organización, ésta se estructura de forma tal que minimice los costes de las transacciones económicas que tienen lugar en su seno. Nótese que éste es un criterio de *eficiencia* que no considera los efectos redistributivos o de equidad. La idea central es que los aspectos redistributivos pueden solucionarse con transferencias, por lo que la organización o el diseño de los contratos sólo deberá considerar la solución más eficiente.

Esta línea de razonamiento, donde el elemento central es la búsqueda de una eficiencia en la armonización de incentivos, se inscribe en la corriente económica que considera los incentivos como el elemento central de toda estructura organizativa. En contraste, otro enfoque complementario es el de la teoría de equipos, donde los problemas organizativos se analizan como problemas de coordinación de actividades; por consiguiente, la tecnología será el elemento determinante de la estructura, sin consideración de incentivos. Es un problema de eficacia, en lugar de eficiencia. El modelo conceptual de Galbraith (1977) puede considerarse en esta corriente.

Una tercera corriente o enfoque en la economía de las organizaciones corresponde a la economía marxista y de otros economistas radicales, que consideran que el elemento determinante de la estructura organizativa es la moderación de los conflictos redistributivos. Así pues, estos tres enfoques complementarios serían la necesidad de *coordinación de actividades* derivadas de la tecnología en uso, la necesidad de *armonizar los incentivos* de la organización para controlar el oportunismo de los individuos y la necesidad de *moderar los con-*

*flictos distributivos* en la organización. A pesar de su complementariedad, en este artículo nos concentraremos en el enfoque de incentivos, aunque con consideraciones a los otros aspectos de la relación.

El problema de los incentivos es relevante por dos causas fundamentales. Por un lado, existen *incertidumbres* sobre elementos importantes en el contrato que impiden tener certeza sobre el comportamiento de los individuos ante unos resultados concretos. En caso contrario, la relación contractual sería mucho más sencilla. En segundo lugar, los individuos son *oportunistas*. Con este término nos referimos a que los individuos intentan escoger aquellas acciones y decisiones que benefician su interés particular, aun en contra del interés de otras personas. Una situación compleja, con incertidumbre y dependiente de las acciones de individuos oportunistas genera un problema de armonización de incentivos para lograr los beneficios que la coordinación de actividades podría aportar.

A modo de ejemplo, podríamos pensar en la forma más sencilla de relación. Un individuo, el principal, tiene la propiedad de los bienes de producción y quiere contratar su utilización a otro individuo, el agente, ofreciéndole una forma de distribución del residual que se obtenga. La presencia de incertidumbres hace que el principal no pueda observar la acción del agente y que el resultado que se obtenga dependa tanto de esta acción como del estado de la naturaleza. Como el agente es oportunista y sufre la desutilidad asociada a su esfuerzo, actuará en su propio beneficio según el contrato de distribución del residual al que

esté sometido. *La teoría de la agencia* (Holmstrom, 1979; Ricart, 1987) busca los contratos eficientes que armonicen el problema de incentivos.

Aun en relaciones más complejas, podríamos aplicar este enfoque. Dada una situación, consideremos todas las posibles contingencias y sus probabilidades, y diseñemos un contrato extensivo *ex-ante* que sea eficiente en el sentido de Pareto y tenga en cuenta todos los acontecimientos que puedan ocurrir. Este es el enfoque genérico de la teoría de la agencia.

Williamson critica este enfoque haciendo referencia al trabajo de Simon (1951). Los individuos tienen una *racionalidad limitada*, que se manifiesta en su imposibilidad de poder prever todas las posibles contingencias y en su dificultad de tener en cuenta simultáneamente todas las consideraciones. Así pues, frente a situaciones complejas, con alto grado de incertidumbre, la racionalidad limitada de los individuos implica la imposibilidad de solucionar todos los problemas de incentivos a base de contratos exhaustivos y contingentes. Los contratos que pueden escribirse serán siempre *contratos incompletos*. Estos contratos incompletos obligan a diseñar *estructuras de gobierno* para solucionar los conflictos y las disputas que puedan generarse *ex-post* y tomar las decisiones en situaciones que no podían preverse en la escritura del contrato, o cuya inclusión en el mismo fuera extremadamente compleja y costosa. La organización aparece como una estructura de gobierno para solucionar los problemas que se generen en la relación y que no pueden considerarse en el contrato. *Ex-post*, la situación que podía ser competitiva *ex-ante* es normalmente

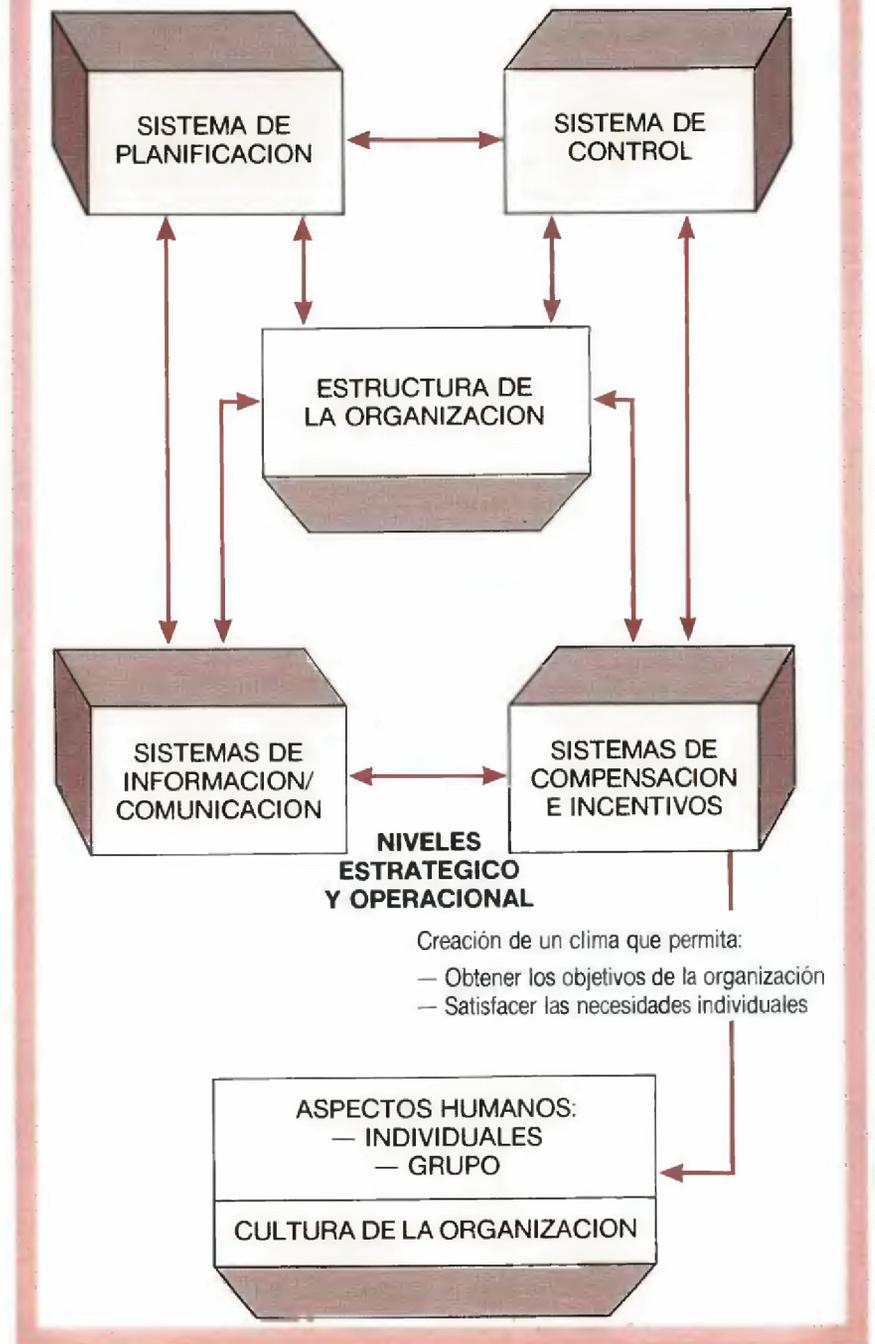
una situación de monopolio bilateral, o al menos de pocos individuos, una vez dentro de la estructura de gobierno aceptada contractualmente.

Así pues, hemos visto que los factores de la racionalidad limitada, la complejidad y la incertidumbre, y el oportunismo nos llevan a la consideración de estructuras de gobierno para solucionar conflictos en las relaciones bilaterales, sobre todo en aquellas cuya *frecuencia* de ocurrencia es suficientemente grande, como la mayoría de las relaciones dentro de una organización. Williamson identifica un factor adicional, que considera central en la determinación de la estructura de gobierno adecuada a una transacción: *la especificidad de los activos*, esto es, el grado en que el valor de un activo (físico, financiero o de capital humano) depende de la continuación de la relación.

Relacionando esta literatura con la sección anterior, podemos decir que la estructura de gobierno a la que hace referencia Williamson se plasma en el diseño de los sistemas de planificación, información, control e incentivos de la empresa. Tal como muestra claramente el gráfico 3 (adaptado de Hax y Majluff, 1984), estos cuatro sistemas, junto a la estructura de la organización, no pueden aislarse, ya que integradamente constituyen la estructura de gobierno de la organización.

El diseño de las organizaciones y de los sistemas de control e incentivos dependerá de la naturaleza de los activos en cuestión. Si una de las partes contratantes debe realizar una inversión en activos específicos al iniciar la relación —por ejemplo, un programa específico de formación no ge-

**GRAFICO 3  
ESTRUCTURA DE GOBIERNO DE LA ORGANIZACION**



nérica— o comprar una maquinaria sin usos alternativos, pero no puede asegurarse, debido a que los contratos son incompletos, de la distribución de los be-

neficios *ex-post*, habrá una clara tendencia a invertir en estos activos menos de lo que sería óptimo desde un punto de vista social. La estructura de gobierno

que se implemente deberá tener en cuenta esta circunstancia. Cuando los activos en cuestión son financieros o físicos, es más sencillo encontrar una solución al problema, normalmente a base de desembolsos *ex-ante* que aseguren la continuidad de la relación. Pero esta cuestión afectará de forma muy especial a las inversiones en capital humano, debido a las vicisitudes asociadas al uso de la autoridad en los contratos *ex-post* que afectan a las decisiones de inversión *ex-ante*.

Milgrom y Roberts (1987) critican la importancia que Williamson asigna a los activos específicos. Su crítica se sustenta en ilustrar que los costes de transacción pueden ser cero aun en presencia de activos específicos. Según estos autores, el elemento relevante o propulsor de los costes de transacción son *los costes de negociación*. En su ilustración, los costes de transacción son nulos cuando no existen costes de negociación. Como estos costes de negociación van asociados normalmente a la existencia de activos específicos, es fácil entender la importancia que los activos específicos tienen en el trabajo de Williamson. Los autores clasifican estos costes de negociación en tres tipos. Primero, tenemos el coste de oportunidad del tiempo del negociador. Segundo, tenemos el coste de controlar y ejecutar los términos del contrato. Tercero, tenemos el coste de retrasos y fracasos en la negociación. Estos últimos se deben a fallos de coordinación, al coste de adquisición de información (por cada una de las partes, debido al oportunismo) y a la información privada sobre las preferencias de los individuos involucrados en la relación. En consecuencia, son los costes de negociación así definidos, en lugar

de la especificidad de los activos, los propulsores de los costes de transacción.

La economía de las organizaciones que hemos desarrollado hasta ahora puede servir de marco conceptual en el desarrollo armónico de un sistema de control e incentivos que tenga en cuenta las peculiaridades específicas de la relación. Factores como el oportunismo, la especificidad de los activos y la incertidumbre son esenciales en el diseño de estructuras de gobierno cuando la complejidad y la racionalidad limitada nos obligan a utilizar contratos incompletos. Otros aspectos importantes serán la aversión al riesgo, el grado de conocimiento de la relación entre las acciones de los agentes y sus resultados o el grado de repetición de la situación. Sin embargo, ninguno de los elementos considerados por ahora es específico de la empresa pública, sino que tiene una aplicación general en cualquier organización, independientemente de su propiedad. Intentemos avanzar en el análisis del efecto de la propiedad en los incentivos para adentrarnos en las particularidades de la empresa pública.

Alchian y Demsetz (1972) proponen una teoría contractual de la empresa en la que el empresario, que recibe el residual del proceso productivo, aparece como una figura necesaria para evitar el *free rider*, presente cuando el esfuerzo individual no es observable. Es un problema de supervisión, en el cual el empresario soluciona el problema al establecerse como supervisor. Como el empresario se hace cargo del residual, tendrá los incentivos adecuados para obtener resultados eficientes. No sólo en el caso de la empresa pública, sino en la

gran mayoría de las corporaciones, existe una clara diferenciación entre la dirección de la empresa y sus propietarios, con lo que este argumento de la supervisión colapsa y será necesario avanzar hacia nuevas ideas.

Grossman y Hart (1986) analizan los efectos *ex-post* de la estructura de propiedad en un modelo que intenta estudiar estructuras de integración vertical y horizontal. La idea central de estos autores es que la diferencia crucial entre estructuras de gobierno son los *derechos residuales de decisión* que implican, esto es, los derechos de control no especificados en el contrato. El propietario, o el gerente delegado al efecto, tiene autoridad para resolver las situaciones no especificadas en el contrato. Este es un concepto importante, al discutir la bondad o no de la integración vertical, considerando ésta como un cambio de propiedad de los derechos residuales de control. Pero, de forma más genérica, la asociación de la propiedad con los derechos residuales de control es un concepto importante en el estudio de la propiedad.

Milgrom (1987) intenta analizar los costes de la organización interna desde una perspectiva que nos puede ser útil para estudiar el efecto de estos derechos residuales de control. La autoridad, que está investida de los derechos residuales de control, puede incurrir en *costes de interferencia*, debido al uso abusivo de estos derechos. Por otro lado, la pura existencia de una autoridad con derechos de decisión sobre factores que tengan efectos redistributivos sobre sus subordinados hace que éstos utilicen una parte de su tiempo en actividades de influencia sobre el decisor. Un uso excesivo de este

tiempo genera los *costes de influencia*. Finalmente, el uso ilícito de cualquiera de los dos efectos, interferencia o influencia, se transforma en un *coste de corrupción o influencia ilegítima*.

Veamos algunos elementos del razonamiento. Por un lado, según hemos visto hasta ahora, a los empleados les importan los acontecimientos y las decisiones que puedan tomarse *ex-post*, ya que los contratos son incompletos. En consecuencia, tendrán incentivos para tratar de influir en estos acontecimientos *ex-post*. Este argumento no es muy distinto al que utiliza una rama de la literatura que se conoce como *rent seeking*, de la que es representativo Buchanan (1980). Esta teoría sostiene que los subsidios del gobierno, los aranceles y los monopolios imponen pérdidas de bienestar en la sociedad, ya que incitan a las empresas a gastar recursos en intentar conseguir mayores protecciones arancelarias o mayor poder de mercado. Según este análisis, la intervención del gobierno debería reducirse para desanimar el gasto innecesario de las empresas en estas actividades «de obtención de renta» (*rent seeking*).

Nótese el paralelo de los dos argumentos. Tiene valor dedicar tiempo a actividades de influencia cuando la autoridad tiene poder discrecional sobre decisiones o acontecimientos sobre los cuales no es posible contratar *ex-ante*, y que afectan a los agentes que tratan de influir debido a los efectos distributivos de estas decisiones. Sin embargo, ¿son todas las actividades de influencia una pérdida de recursos que disminuye el bienestar colectivo?

Aquí es donde se diferencia el argumento de los costes de influencia de la otra rama de la lite-

ratura. Como la información que se precisa para una correcta toma de decisiones está difuminada en la organización, las actividades de influencia tienen un aspecto positivo como vehículo de transmisión de información para una mejor toma de decisiones. La autoridad desea ser influida para obtener la necesaria información y mejorar su toma de decisión. Este es el aspecto positivo de la influencia, que deberá compararse con su aspecto negativo: el abuso de la actividad de influencia, quizás incluso distorsionando la información, para obtener el máximo beneficio de los efectos redistributivos de la decisión a influir.

La empresa puede utilizar su política de compensación para limitar las actividades de influencia. Sin embargo, a veces preferirá restringir la discreción del decisor en aquellos aspectos que, teniendo gran impacto redistributivo, son poco importantes para el beneficio de la organización. En estos aspectos poco importantes para la organización, pero con grandes efectos distributivos, la autoridad (discreción o derechos residuales de control) puede sustituirse por reglas o procedimientos (burocracias) para eliminar las posibilidades de influencia. Milgrom (1987) prueba cómo ésta puede ser la solución óptima en algunos casos.

Una ilustración de un diseño eficiente puede obtenerse del procedimiento que utiliza American Airlines para asignar azafatas a sus rutas internas en EE.UU. Cada mes, las azafatas deben pujar por aquellas rutas que prefieran. La asignación será el resultado de una subasta, con los conflictos resueltos en base a la antigüedad en la empresa. La dirección no utiliza, en absoluto, ninguna discrecionalidad en esta

decisión. Para la compañía es totalmente irrelevante qué azafata sirve en cada vuelo, pero ésta es una decisión trascendental para las azafatas. Con este procedimiento, la empresa evita cualquier coste de influencia, que sería una pérdida de productividad en este caso.

Este argumento sobre la autoridad y su discrecionalidad, y las actividades de influencia, con sus aspectos positivos y negativos, es un argumento muy potente para estudiar el grado de centralización-descentralización adecuado para una organización o incluso para una sociedad civil. Nos permite también profundizar en el concepto de propiedad y refutar el argumento, tan repetido en la prensa española de los últimos meses, de que la propiedad pública o privada no debería influir en la eficiencia de la organización.

En una organización privada, el mercado y las leyes mercantiles imponen restricciones y límites a la discrecionalidad de la autoridad. El mercado de capitales requiere un nivel de rentabilidad, el mercado laboral impone disciplina sobre las reivindicaciones laborales y el mercado de producto impone la necesidad de una estrategia competitiva para la supervivencia de la organización. Estos mercados imponen los límites o el contorno de actuación de la empresa privada. En ese contorno, la dirección de la empresa tiene un grado de discrecionalidad, afecto a influencias, sólo limitado por las propias reglas y procedimientos, explícitos o implícitos (reputación y cultura organizativa; véase Kreps, 1984) que la organización haya ido desarrollando. El tamaño de la organización es relevante en este contexto, ya que afecta los límites de este contorno de dis-

crecionalidad. No en vano se han desarrollado estructuras divisionales tendentes a reducir el contorno afecto a influencias en grandes organizaciones.

El contorno de actuación de la empresa pública es mucho más complejo, al menos por dos razones. Por un lado, los objetivos de la empresa pública, determinados por la razón de su existencia, son normalmente más ambiguos, menos definidos y relacionados con la voluntad de la autoridad económica en el país. Este aspecto se analiza con más detalle en la sección siguiente. Por otro lado, las limitaciones a la discrecionalidad de la autoridad están mucho más diluidas debido a las posibilidades de actuación del gobierno en los mercados de capitales, laboral y de producto. Aquí coincidimos de nuevo con el argumento de la literatura de *rent seeking*. Las posibilidades de influencia sobre decisiones redistributivas son mucho mayores en la empresa pública por el único hecho de que la propiedad de la empresa es pública.

Para disminuir las actividades de influencia, tenemos los dos mecanismos que comentábamos anteriormente. Por un lado, se puede limitar la discrecionalidad de la autoridad. Sin embargo, hay posibilidades de intervención del gobierno en la economía que se considerarán irrenunciables, limitando este tipo de políticas. Gobiernos con clara voluntad de mostrar su no intervencionismo en la economía, o en ciertas decisiones, tendrán ventajas en este sentido si crean la reputación adecuada. Además, como las posibilidades de interferencia de la autoridad son mayores, la empresa pública puede verse obligada a burocratizar decisiones que la empresa privada, con un

contorno más limitado, puede mantener como decisiones estratégicas sobre las cuales no reniega de la autoridad. En otras palabras, si el coste de actividades de influencia es mayor en la empresa pública, puede que estos costes sean mayores que los beneficios de la discrecionalidad en la decisión, por lo que se sustituyan por reglas en la empresa pública; mientras que, con menores costes de influencia, la empresa privada puede mantener un cierto poder discrecional sobre estas decisiones, mantenerse más flexible y ser capaz de competir con más agilidad. La propiedad pública tendrá, pues, ese coste adicional que, a través de las actividades de influencia, se deriva exclusivamente de la estructura de propiedad.

El exceso de burocratización y la no limitación de las fuerzas de mercado a la discrecionalidad de la autoridad pública son una carga inevitable para la empresa pública. Dadas estas características, queda el recurso al segundo mecanismo, utilizar el esquema de compensación e incentivos para disminuir las posibilidades de actividades de influencia. Poco puede decirse de forma genérica sobre este aspecto. Algunas relaciones serán tales que podrá lograrse el mismo nivel de eficiencia con una adecuada estructura de control e incentivos. Pero, para la mayoría de situaciones, incluso el mejor sistema de control e incentivos podrá sólo disminuir, pero no eliminar, la pérdida de eficiencia que las actividades de influencia infligen a la empresa pública.

No debería el lector concluir que la empresa pública es más ineficiente y, por consiguiente, debe eliminarse. La conclusión es que la propiedad pública *per se*, independientemente de otros

factores, lleva un coste asociado. Ahora bien, la empresa pública tendrá la razón de su existencia asociada a algún beneficio social. Este deberá compararse con el coste y con las políticas industriales alternativas para lograr el mismo efecto, si existen. Sólo después de este balance de costes y beneficios podrá precisarse el grado de eficiencia de la empresa pública como herramienta para el del fin que se haya propuesto.

#### IV. IMPLICACIONES PARA LA EMPRESA PÚBLICA

El contorno de actuación de la empresa pública es mucho más complicado que el de la empresa privada. En consecuencia, la empresa pública se enfrenta a una mayor ambigüedad en los objetivos, a mayores dificultades en la medida de los resultados y a un mayor grado de interferencia por parte de la autoridad económica. Los objetivos de la empresa pública están asociados a la función de política industrial que dicha empresa pública deba cumplir y a los vaivenes coyunturales de la economía. Por ejemplo, está bien documentado (Croissier, 1985) que la empresa pública ha sido utilizada como instrumento anticíclico en los años de crisis económica, aumentando el empleo a pesar de disminuir sus ventas, aumentando los salarios y la inversión en circunstancias adversas. Si a la propia indefinición de la empresa pública se le añaden estos efectos coyunturales y los vaivenes políticos cuando hay cambios de gobierno, los objetivos de la empresa pública aparecen como ambiguos y dinámicos, complicando las funciones de planificación y control, y aumentando

el grado de incertidumbre a cualquier planteamiento estratégico.

Esta interferencia pública en la gestión de la empresa es, de hecho, más complicada debido a la estructura de control externo que «padece» la empresa pública (ver Bolúfer, 1985, y García Fernández, 1985). El control externo de la empresa pública se obtiene a través de múltiples organismos: el *holding* (INI, INH o DGPE), el Tribunal de Cuentas, la Intervención General de la Administración del Estado, el Banco de España, el ministerio competente, la administración autónoma, etcétera. Esta interferencia no sólo complica las tareas administrativas para satisfacer a cada entidad, sino que, en tanto que cada entidad intenta influir en la gestión, se crea una pluralidad de intereses, a veces contradictorios, se aumenta la incertidumbre de los gestores de la empresa, y la falta de directrices claras dificulta no sólo la gestión, sino cualquier control efectivo de los resultados, que no tienen ningún estándar para su evaluación ni forma alguna de delimitar atribuciones y responsabilidades, con lo que difícilmente puede diseñarse ningún sistema efectivo de control de gestión.

Un estudio, actualmente en ejecución, sobre tres empresas públicas españolas muestra una preocupación en todas las empresas por el grado de control externo existente, que incluso se refleja en los organigramas, con departamentos dedicados a la tarea de satisfacer las demandas de este control. El control interno viene mediatizado en gran medida por dichas demandas de información necesarias para el control externo. Además, los departamentos encargados de dicha tarea se transforman en centros de gran influencia por su

conexión con el *holding*, en este caso, el INI.

En contraste con este coste de interferencia e indefinición, de objetivos, el gobierno tiene amplias atribuciones de intervención en todos los mercados que definen los límites de la empresa pública. Estas posibilidades distorsionan los incentivos y abren importantes oportunidades de influencia. Es sabido que los trabajadores de las empresas públicas cobran más que los de las empresas privadas en los mismos sectores. Esto puede ser por efecto del comportamiento distinto de los sindicatos en empresas públicas y privadas. En las empresas públicas, las posibilidades de influencia son mayores, y los límites de viabilidad económica mucho menores, al tener opción a financiarse por vía presupuestaria. De hecho, el riesgo de quiebra está prácticamente eliminado en la empresa pública, con lo que, al disminuir el riesgo percibido por sus gestores, se produce una importante distorsión en el incentivo a preservar la viabilidad económica de la empresa.

Aunque la postura actual de la Administración respecto a la empresa pública —junto con las limitaciones que la Comunidad Europea pone a las subvenciones a empresas, el propio déficit presupuestario y la salida a Bolsa de las empresas rentables— está introduciendo límites de mercado al poder discrecional del gobierno respecto a la empresa pública, todavía existen importantes elementos de discrecionalidad sobre variables que afectan a la empresa y a sus miembros, con lo cual las posibilidades de influencia no se han eliminado como consecuencia de estos hechos. Es importante repetir que el coste asociado a actividades de influencia e interferencia se debe ex-

clusivamente a la estructura de propiedad de la empresa pública, sin necesidad de recurrir a ninguno de los tópicos que muchas veces se utilizan para contrastar la empresa pública y la privada.

Como la estructura de propiedad es una característica intrínseca de la empresa pública, no se pueden eliminar los costes relativamente mayores, respecto a la empresa privada, que aquélla deberá soportar debido a las posibilidades de interferencia de los entes públicos y a la ambigüedad e incertidumbre en los objetivos, por un lado, y a las actividades de influencia y la correspondiente distorsión en los incentivos, por otro lado. En definitiva, los costes de transacción serán mayores en la empresa pública. El sistema de planificación y control deberá tener en cuenta estas características específicas en su diseño y, probablemente, deberá tener un mayor grado de flexibilidad.

Los costes de influencia dentro de la empresa pueden aliviarse disminuyendo el grado de discrecionalidad y adecuando los sistemas de compensaciones. El diseño de centros de responsabilidad deberá tener presentes estas incidencias. Además, como los objetivos de una empresa son esenciales en el diseño de centros de responsabilidad, y éstos son más dinámicos y ambiguos en la empresa pública, puede concluirse que la estructura de centros de responsabilidad será más difícil de diseñar, y deberá ser capaz de adaptarse con mayor facilidad a los cambios del entorno.

Finalmente, las características específicas de la empresa pública afectarán al diseño del sistema de incentivos, al estar éste ligado a las actividades de planificación y control. El efecto que la estructura del sistema de incentivos

tenga en la cultura organizativa, y viceversa, es otro tema central a considerar en el diseño de la estructura de gobierno adecuada para minimizar los costes de transacción en empresas públicas. Los cambios de orientación que ha vivido la empresa pública en los últimos años han tenido un efecto pernicioso en la cultura organizativa y han creado un cierto desconcierto y descontento en algunas empresas.

Conscientemente, no hemos dado una respuesta adecuada a cómo debería diseñarse un sistema de planificación, información, control e incentivos en la empresa pública que tuviera en cuenta estas características específicas. Hay dos razones para ello. Por un lado, cualquier respuesta a esta pregunta debería darse en el contexto explícito de una empresa en particular, y no en forma totalmente genérica. Por otro lado, aunque podrían darse recomendaciones o metodologías que integran los aspectos considerados como relevantes en el proceso de diseño, carecemos en este momento de una respuesta adecuada. La búsqueda de una respuesta a esta pregunta, sobre todo de una forma pragmática, está entre nuestros planes, y será objeto de otras publicaciones en el futuro. Hasta aquí, hemos destacado los aspectos característicos de la empresa pública y hemos determinado que su estructura de gobierno puede diferir de la homóloga en la empresa privada, dado que *la propiedad pública introduce unos factores diferenciales en términos de costes de transacciones*. En definitiva, la empresa pública debe tener una justificación económica que compense el coste adicional que su gestión como tal empresa pública lleva asociado exclusivamente por la estructura de propiedad.

## REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- ALCHIAN, A., y H. DEMSETZ (1972): «Production, Information Costs and Economic Organization», *American Economic Review*, II-62, páginas 777-795.
- ANTHONY, ROBERT N. (1964): *Planning and Control Systems: A Framework for analysis*, Harvard University Press.
- BALLARIN, E., J. M. ROSANAS y M. J. GRANDES (1986): *Sistemas de Planificación y Control*, Ed. Desclée de Brouwer.
- BUCHANAN, J. (1980): «Rent Seeking and Profit Seeking», en *Toward a Theory of the Rent Seeking Society*, J. Buchanan, R. Tollison y G. Tullock (eds.), College Station, Texas: Texas A. & M. University Press, 3-15.
- BOLUFER, R. (1985): «Control sobre organismos y sociedades estatales: presente y futuro», *Economía Industrial*, enero-febrero 1985, págs. 23-32.
- COASE, R. (1937): «The Nature of the Firm», *Economica*, págs. 386-405.
- CROISSIER, L. C. (1985): «INI: Una estrategia para recuperar la rentabilidad», *Economía Industrial*, enero-febrero 1985, págs. 121-126.
- FITZ ROY y MUELLER (1984): «Cooperation and Conflict in Contractual Organizations», *Quarterly Review of Economics and Business*.
- GALBRAITH, J. R. (1977): *Organization Design*, Reading, MA: Addison-Wesley.
- GARCÍA FERNÁNDEZ, J. (1985): «El control de la empresa pública», *Economía Industrial*, enero-febrero 1985, págs. 129-146.
- GROSSMAN, S., y O. HART (1986): «The Costs and Benefits of Ownership: A Theory of Vertical and Lateral Integration», *Journal of Political Economy*, págs. 691-719.
- HAX, ARNOLDO, y NICOLÁS MAJLUFF (1984): *Strategic Management*, Prentice-Hall.
- HOFSTEDE, GEERT (1978): «The poverty of management control philosophy», *Academy of Management Review*, págs. 450-461.
- (1981): «Management control of public and not-for-profit activities», *Accounting, Orga-*

*nizations and Society*, vol. 6, n.º 3, págs. 193-211.

- HOLMSTROM, B. (1979): «Moral Hazard and Observability», *The Bell Journal of Economics*, págs. 79-91.
- KREPS, D. (1984): «Corporate Culture and Economic Theory», mimeo GSB, Stanford University.
- LAFFONT, J. J. (1987): «Towards a Normative Theory of Incentive Contracts between Government and Private Firms», *The Economic Journal*.
- MILGROM, P. (1987): «Employment Contracts, Influence Activities and Efficient Organization Design», WP # 8741, University of California, Berkeley.
- y J. ROBERTS (1987): «Bargaining and Influence Costs and the Organization of Economic Activities», Stanford GSB wp.
- OCAÑA, C., y V. SALAS (1983): «La teoría de la agencia. Aplicación a las empresas públicas españolas», *Cuadernos Económicos de ICE*, págs. 22-23.
- RICART I COSTA, J. E. (1987): «Una introducción a los modelos de la agencia», *Revista Española de Economía*, 2.ª Epoca, vol. 4, n.º 1, págs. 43-61.
- SIMON, HERBERT (1951): «A Formal Theory of Employment Relationship», *Econometrica*, páginas 293-305.
- (1964): «On the concept of organizational goal», *Administrative Science Quarterly*, volumen 9, n.º 1, págs. 1-22.
- TIROLE, J. (1986): «Hierarchies and Bureaucracies: On the Role of Collusion in Organizations», *Journal of Law and Economics*.
- VANCIL, RICHARD (1978): «What kind of Management Control do you need?», *Harvard Business Review*.
- VIVES, X. (1987): «La organización de las transacciones económicas: límites y formas institucionales del mercado», mimeo, Instituto de Análisis Económico, U.A.B.
- WILLIAMSON, O. (1975): *Markets and Hierarchies*, N.Y., The Free Press.
- (1985): *The Economic Institutions of Capitalism*, N.Y., The Free Press.