



CEEE

Centro de Estudios Económicos

[www.colmex.mx](http://www.colmex.mx)

El Colegio de México, A.C.

***Serie documentos de trabajo***

**LAS EFICIENCIAS PÚBLICA Y PRIVADA**

Manuel Gollás

DOCUMENTO DE TRABAJO

Núm. 1 – 1999

# LAS EFICIENCIAS PÚBLICA Y PRIVADA

## INDICE

### *INTRODUCCION*

### *II LA EFICIENCIA PÚBLICA Y PRIVADA*

- A. Los bienes y servicios públicos
- B. La eficiencia pública y privada
- C. Los derechos de propiedad
- D. Las decisiones públicas
  - Los incentivos privados y públicos

### *III. EL GOBIERNO, EL MERCADO Y LAS INSTITUCIONES*

- A. El comportamiento de los individuos
- B. Las rentas-ganancia
- C. Las rentas-privilegio
- D. Neo-institucionalismo

Manuel Gollás  
El Colegio de México

*mgollas@colmex.mx*

## **INTRODUCCION**

Después del derrumbe del socialismo surge nuevamente en la literatura económica la discusión sobre cual debe ser el grado de intervención del gobierno en la economía y sobre la conveniencia de un estado productor de bienes y servicios.

En la sección de este trabajo se analizan las causas por las que difieren las productividades pública y privada y el efecto que sobre estas tienen los derechos de propiedad y los incentivos. En la sección III se estudian los mecanismos mediante los cuales la intervención del gobierno influye en el comportamiento de los individuos en el mercado y así en el desarrollo económico

## II LA EFICIENCIA PUBLICA Y PRIVADA

### A. Los bienes y servicios públicos

Debemos empezar distinguiendo lo que es un bien y lo que es un servicio, y cuando un bien o un servicio, es público y cuando no lo es. Para empezar la distinción entre lo que es un servicio y lo que es un bien es ambigua. Según algunos, un bien se puede definir como

un objeto físico que es apropiable y transferible entre unidades económicas.<sup>1</sup> Por otra parte, un servicio puede definirse como un cambio en la condición de una persona o de un bien que pertenece a alguien. El cambio en la persona, o en el bien, es el resultado de la interacción o actividad con otra unidad económica previo acuerdo entre ellas.<sup>2</sup> Así, de acuerdo con esta definición, pintar un carro, por ejemplo, se clasificaría como un servicio (un acuerdo entre el dueño del carro y el pintor), a menos que la pintura sea aplicada en la fábrica donde se construyó el carro, en cuyo caso es clasificada como un bien.

Algunos autores piensan que para clasificarse como servicio su producción y su consumo deben ocurrir simultáneamente. Otros piensan que, en estricto sentido, en el proceso de ofrecer un servicio no se intercambia nada, no en el mismo sentido en el que se intercambian bienes. Esto es un servicio no puede darse a persona para que lo use más tarde esa misma persona u otra. ejemplo, una operación en la pierna de alguien no puede transferirse a alguien más, ni ser usada más tarde por la misma persona. Los servicios no se pueden guardar.<sup>3</sup>

Si se toman en cuenta las consideraciones anteriores sobre lo que puede definirse como un bien o servicio, resulta todavía complicado definir un bien público, y hacerlo a la ligera es incorrecto o engañoso o ambos.

Para complicar las cosas aún más algunos piensan que las diferencias entre los bienes públicos y los privados son socialmente

---

<sup>1</sup> Hill P., "On Goods and Services" The Review of Income and Wealth, No. 4 diciembre, 1977.

<sup>2</sup> Véase Hill, 1977 p. 318. Op. cit.

<sup>3</sup> Véase Hill, P. "On Goods and Services", The Review of Income and Wealth, Dec. 1977.

construidas, es decir, que sus diferencias no están determinadas por criterios generales, ni son intrínsecas, sino decididas por la sociedad de que se trate.<sup>4</sup>

Por otra parte, las transacciones entre el gobierno productor de bienes y servicios, por una parte, y los consumidores por la otra, no se llevan a cabo con reglas siempre claras. Así, cuando el gobierno produce, por ejemplo, un servicio, no hay un acuerdo u obligación explícita entre este y el que lo paga de manera de asegurar que se recibirá el servicio. Un impuesto, visto como el pago para obtener un servicio no garantiza que se recibirá; mientras que esto si ocurre cuando la transacción y el pago se llevan a cabo entre individuos, o entre individuos y empresas o entre empresas.

## **B. La eficiencia pública y privada**

En cuanto a la eficiencia de los servicios públicos y privados abundan los estudios empíricos que apuntan en la dirección de que los servicios públicos resultan, casi siempre, más caros que los privados. El Cuadro 1 muestra los resultados de algunos estudios de costo en servicios ofrecidos por empresas públicas y privadas en varios países. En este cuadro se observa que casi todos los servicios que se producen en el sector privado son más baratos que los que se producen en el público.

El número de personas empleadas en el sector privado por cada una empleada por el gobierno puede, en principio, tomarse como una

---

<sup>4</sup> Malkin, J and Wildasky, "Why Traditional Distinction Between Public and Private Goods Should be Abandoned", Journal of Theoretical Politics, 3 (4), 1991 y Adams, D. Roy and K. Mc Cormick, "The Traditional Distinction Between Public and Private Goods Needs to Be Expanded", Journal of Theoretical Politics, (5) 1, 1993.

CUADRO 1

DIFERENCIAS EN COSTOS Y EFICIENCIA ENTRE BIENES Y SERVICIOS  
PRODUCIDOS POR LOS SECTORES  
PUBLICO Y PRIVADO

Activity Author	Organizational Unit	Findings
1. Airlines: Davies (1971, 1977).	Australia/sole private domestic vs. its lone public counterpart	Efficiency indices of private 12 to 100% higher
2. Banks: Davies (1982)	Australia/one public vs. one private bank.	Sign and Magnitude of all indices of productivity, response to risk, and profitability favour private banks.
3. Bus Service: Oelett (1976)	Municipal vs. private bus service in selected West German cities.	Public bus service 160% higher cost per km. than private equivalents.
Kitchen (1986)	Municipal department vs. privately contracted service in Ontario municipalities.	Statistically significant lower costs per km. under privately contracted operation
4. Cleaning Services: Bundesrechnungs- hof (1972)	Public production vs. private contracting out in West German post office.	Public service 40 to 60% more costly.
Hamburger Senat (1971). Fischer Menshausen (1975)	Public production vs. private contracting out in West German public buildings.	Public service 50% more costly than private alternative.
5. Debt Collection: Bennett and John- son (1980)	U.S. General Accounting Office Study/federal govt supplied service vs privately contracted for equivalents.	Government 200% more costly per dollar of debt pursued.

6. Electric Utilities Meyer** (1975)	Sample of 60 to 90 U.S. utilities/public vs. private firms.	Very weak indication of higher costs of private production.
Moore (1970)	Sample of U.S. utilities 27 municipal vs. 49 private firms.	Overcapitalization greater in public firms. Total operating costs of public production higher.
Spann* (1977)	Four major U.S. cities-public (San Antonio, Los Angeles), vs. private (San Diego, Dallas) firms.	Private firm adjusted for scale as efficient and probably more so with respect to operating cost investment (per 1,000 kwh).
Wallace and Junk	By regions in U.S./ public vs. private firms.	Operating costs 40 to 75% higher in public mode. Investment (per kwh) 40% more in public mode.
7. Fire Protection: Ahlbrandt (1973,	Scottsdale, Arizona (private contract) vs. Seattle area (municipal fire departments.	Municipal fire departments 39 to 88% higher cost per capita.
8. Forestry: Bundesregierung Deutschland (1976)	Public vs. private forest harvesting in West Germany, 1965 to 1975.	Operating revenues 45 DM per hectare higher in private forests.
Pfister (1976)	Private vs. public forests in the state of Baden-Wurttemberg.	Labour input twice as high per unit of output in public compared with private firms.
9. Hospitals: Clarkson (1972)	Sample of U.S. hospitals/ private non-profit vs. for profit.	"Red tape" more prevalent in non-profits. Greater variation in input ratios in non-profits. Both suggest Higher cost of non profits.

Lindsay** (1976)	U.S. Veterans Administration vs. proprietary hospitals.	Cost per patient day less in V.A. hospital.
Rushing (1974)	Sample of 91 short stay hospitals in U.S. mid-South region/private non-profits vs. for-profit.	Substitution among inputs and outputs more sluggish in non-profit hospitals.
Wilson and Jadow (1978)	1,200 U.S. hospitals/producing nuclear medicine/government vs. proprietary hospitals.	Deviation of proprietary hospitals from perfect efficiency index less than public hospitals.
10 Housing: Muth (1973)	Construction costs in U.S. cities -private vs. public agencies.	Public agencies 20% more costly per constant quality housing unit.
Rechnung shof Rheinland Platz. (1972)	Public vs. private cost of supplying large public building projects in the West German state of Rheinland Plalz.	Public agencies 20% more costly than private contracting.
Scheineder and Schuppener (1971)	Public vs. private firm construction costs in West Germany.	Public firms significantly more expensive suppliers
11 Insurance Claims Frech (1976, 1979)	U.S. Social Secutiry Admin. contracting out of Medicare clams/mutuals vs. proprietary insurance firms; mutuals vs. "other non-profit" (largely Blue shield) vs. proprietary insurance firms.	Mutuals 45 to 80% more costly than proprietary firms but less costly than "other non profits".
12 Insurance Sales and Finsinger*	5 public vs. 77 private liability and lite firms in West Germany.	Same rate of return and no obvious cost difference between organizational forms.
Kennedy and Mehr (1977)	Public car insurance in Manitoba vs. private insurances in Alberta.	Quality and services of private insurances higher than those of the public one.

<p>13 Ocean Tanker Repair and Maintenance: Bennett and Johnson (1980)</p>	<p>U.S. General Accounting Office/Navy vs. commercial tankers and oilers.</p>	<p>U.S. Navy from 230 to 500% higher.</p>
<p>14 Railroads: Caves and Christensen* (1980)</p>	<p>Canadian National (public) vs. Canadian Pacific (private) railroads.</p>	<p>No productivity differences recently, but CN less efficient before 1965, the highly regulated period.</p>
<p>15 Refuse Collection: Collins and Downes*</p>	<p>53 cities and municipalities in the St. Louis County area. Missouri/public vs. private contracting out modes.</p>	<p>No significant cost differences.</p>
<p>Columbia Univ. Grad School of Bus. Stud: Savas (1974, 1977a, 1977b, 1980), Stevens (1978), Stevens and Savas (1978), Edwards &amp; Stevens (1976)</p>	<p>Many sorts of U.S. cities/municipal vs. private monopoly franchise vs. private non-franchise vs. private non-franchise firms.</p>	<p>Public supply 40 to 60% more expensive than private, but monopoly franchise only 5% higher than private non-franchised collectors.</p>
<p>Petrovic and Jaffee (1977)</p>	<p>83 cities in Midwestern U.S./public vs. private contracting out modes.</p>	<p>Cost of city collection is 15% higher than the price of private contract collection.</p>
<p>Hirsch* (1965)</p>	<p>24 cities and municipalities in the St. Louis City-County area. Missouri/public vs. private firms.</p>	<p>No significant cost differences.</p>

Kemper and Quigley (1976)	101 Connecticut cities/private monopoly contract vs. private non-franchise vs. municipal firms.	Municipal collection costs 14 to 43% higher than contract, but private non-franchise 25 to 36% higher than municipal collection.
Kitchen (1976)	48 Canadian cities/municipal vs. privately contracted firms.	Municipal suppliers more costly than private firms.
Savas* (1977c)	50 private vs. 30 municipal firms in Minneapolis.	No significant cost differences.
Pier, Vernon and Wicks** (1974)	26 cities in Montana/municipal vs. private firms.	Municipal suppliers more efficient.
Pommerehne (1976)	102 Swiss municipalities/public vs. private firms.	Public firms 15% higher unit costs.
Spann (1977)	Survey of various U.S. cities/municipal vs. private firms.	Public firms 45% more costly.
Bennett and Johnson (1979)	29 private firms vs. one public trash collection authority in Fairfax County, Virginia.	Private firms more efficient.
16 Savings and Loans: Nichols (1967)	California Savings and Loans/co-operative or mutuals vs. stock companies.	Mutuals have 13 to 30% higher operating costs.
17 Slaughterhouses: Pausch (1976)	Private vs. public firms in 5 major West German cities.	Public firms significantly more costly because of over-capacity and over-staffing.

<p>18 Water Utilities: Crain and Zardkoohi (1978)</p>	<p>112 U.S. firms/municipal vs. private suppliers, case study of two firms who each swithed organizational form.</p>	<p>Public firms 40% less productive with 65% higher capital labour ratios than private equivalents, public firm that became private experienced an out-put per employee increase of 25%. Private firm that became public experienced an out-put per employee decline of 40%</p>
<p>Mann and Mikesell (1976)</p>	<p>U.S. firms/municipal vs. private suppliers.</p>	<p>Replicates Meyer's (1975) electricity model, but adjusted for input prices. Found public modes more expensive by 20%.</p>
<p>19 Weather forecasting: Bennett and Johnson (1980).</p>	<p>U.S. General Accounting Office study/U.S. Weather Bureau vs. private contracted-for service.</p>	<p>Government service 50% more costly.</p>

Sources: T.E. Borcharding, W. Pommerehne and F. Schneider, "Comparing the Efficiency of Private and Public Provision: The Evidence from Five Countries", in Nationalokonomie, Journal of Economics, Supplement 2, 1982, by Springer-Verlag, pp. 130-133, and author's compilation from the literature.

Notes: (\*) No significant differences in costs or efficiencies.  
(\*\*) Public sector less costly or more efficient.

medida tentativa de eficiencia de gobierno. Para el caso de México se estimó el promedio del período 1980-1981. El gobierno contrata una persona para atender a una necesidad burocrática de aproximadamente cinco empleados. El sector privado (V.C. o P.C.) tiene un promedio por aproximadamente cada cinco personas contratadas por el sector público. El gobierno contrató una persona para atender a una necesidad burocrática. Por tipo de actividad solo esa actividad requiere donde para todos los casos excepto 19 un empleado. El gobierno tiene necesidades de más eficiencia de privado. La actividad pública se incrementa en este sector. Por otra parte en la actividad eléctrica gas y agua se requiere casi el doble. La otra actividad se encuentra entre estos dos extremos.

Estos cálculos sirven también como una medida de la necesidad burocrática de distintas actividades. Así visto la actividad de construcción que muestra una tendencia burocrática necesitan en el sentido que el juez puede tener más de cinco empleados por día de actividad. La actividad eléctrica agua y gas sería la que muestra necesidad de gobierno ya que se requiere un juez por cada persona que se emplea en esa actividad.

Cuando la eficiencia de gobierno se mide por el número de personas en el sector público que se mide por el gobierno da una distinta medición según la productividad por hombre ocupado en la actividad de que trate sea alta o baja. Por ejemplo que un empleado de gobierno atiende a muchos. Es difícil es difícil los países que se dice que el empleado es

## Cuadro 2

### NUMERO DE PERSONAS EMPLEADAS EN EL SECTOR PRIVADO POR CADA UNA EMPLEADA EN EL GOBIERNO

AÑO	TOTAL	AGROPECUARIO	MINERIA	INDUSTRIA MANUFACTURERA	CONSTRUCCION	ELECTRICIDAD, GAS Y AGUA	COMERCIO, RESTAURANTES Y HOTELES	TRANSPORTE, ALMACENAMIENTO Y COMUNICACIONES	SERVICIOS	SERVICIOS
									FINANCIEROS SEGUROS Y BIENES INMUEBLES	COMUNALES SOCIALES Y PERSONALES
1980	6.4	128.1	14.3	11.8	---	1.0	92.2	4.6	6.6	2.3
1981	6.2	101.4	14.1	10.9	---	1.0	83.4	4.7	6.1	2.3
1982	5.9	88.3	14.8	10.3	---	1.0	81.0	5.0	3.8	2.2
1983	5.3	178.7	12.9	10.3	---	1.0	71.2	4.1	1.9	2.1
1984	5.1	169.9	13.2	10.0	---	1.0	70.6	4.0	2.0	2.0
1985	5.1	155.3	14.3	10.5	---	1.0	69.0	4.0	2.0	2.0
1986	5.0	149.9	14.0	11.3	---	1.0	69.0	4.0	2.1	1.9
1987	5.0	168.3	14.3	13.1	---	1.0	66.4	4.0	2.1	1.9
1988	5.1	177.4	14.1	15.3	---	1.0	70.6	3.9	2.2	1.9
1989	5.2	150.4	14.7	19.7	---	1.0	77.8	4.2	2.2	1.9
1990	5.3	156.8	17.8	27.7	---	1.1	116.7	4.6	2.4	1.9
1991	5.4	155.7	18.9	33.2	---	1.1	166.5	7.0	2.8	1.9
1992	5.7	173.2	38.1	65.8	---	1.1	225.2	7.8	9.3	1.9
1993	6.0	188.6	42.5	67.8	---	1.2	235.1	8.0	10.0	1.9
1994	6.4	196.2	43.8	69.7	---	1.3	246.2	9.6	10.0	1.9

Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI, SCNM.

Nota: Servicios comunales comprende: Servicios profecionales, servicios de educación, servicios medicos, servicios de esparcimiento, administración y defensa y otros servicios.

Para poder obtener este cuadro dividimos el número de empleados en el gobierno entre el número de empleados en el sector privado.

gobierno eficiente que contribuido a la productividad del  
agricultor y además empleado el gobierno atiende a muchos. Por  
otra parte el hecho de que el empleado de gobierno atiende muchos  
cultores en este caso, poco productivo, quiere decir que el  
empleado público es ineficiente a que contribuyó poco a la  
productividad de los agricultores que se ceñen más en gastos  
de gobierno para incrementar productividad.

Conviene señalar que la característica más sobresaliente  
de producción de bienes y servicios en los sectores públicos y  
privados es particularmente útil examinar la diferencia de  
producción pública o privada mayor incentivos para producir  
con eficiencia más alta.

Un tema también considerado es explicado por que son diferentes  
los costos de producción en el gobierno o en el sector privado. En la  
literatura sobre este tema distinguiendo los enfoques que ayudan  
a describir el ordenamiento sobre los asuntos de los derechos de  
propiedad, teoría de la decisión pública y la teoría  
organizacional. En lo que respecta al esbozo, básicamente el principal  
argumento

### **C Los efectos de propiedad**

Según se planteó en esta principal diferencia entre la  
producción pública y privada es la facilidad que en la privada la  
propiedad es transferible y a dificultad con que se hace pública  
que la propiedad en el sector público no pueda transferirse  
con facilidad es decir porque producir es menos eficiente que

hacerlo en el privado donde si se puede hacerlo.<sup>5</sup> La facilidad para transferir la propiedad lleva por varias razones a la producción eficiente. En primer lugar, el hecho de que la propiedad en el sector privado sea generalmente de una o de pocas personas asegura que los propietarios mantengan interés personal y directo en que la empresa produzca de la mejor manera. En segundo lugar, la presencia de un mercado de acciones con bajos costos de transacción ayuda a que la empresa privada produzca eficientemente ya que de no hacerlo el valor de sus acciones disminuye y es susceptible de un "take over o merger".<sup>6</sup> Es mediante este mecanismo que el mercado elimina las empresas ineficientes. Tercero, la facilidad con que se transfiere la propiedad permite a los propietarios agrupar sus activos en ramas donde sus bienes y habilidades empresariales estén mejor utilizados.<sup>7</sup>

Por otra parte, la dificultad con que la propiedad del gobierno se transfiere causa ineficiencia<sup>5</sup>. Se ha observado que la transferencia de empresas propiedad del gobierno trae consigo que se incremente la concentración de la propiedad o que se beneficie a grupos de interés experiencia, como lo recuerda la tristemente celebre reprivatización de bancos y servicios financieros durante la administración de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994).

Los propietarios de las empresas públicas son, en principio, todos los ciudadanos que pagan impuestos. Esta situación da origen

---

<sup>5</sup> Palmer J. "A Case Study of Public Enterprise: Grey Coach Line Ltd", en J.R. S. Pritchard (compilador) Crown Corporations in Canada, Toronto, 1983.

<sup>6</sup> "Vorcherding, T.E., Pommerehne, W., y Schneider, F., "Comparing the Efficiency of Private and Public Provision: The Evidence from Five Countries", in Nationalo Konomie Journal of Economics, Supplement 2, 1982, Springer-Verlag, pp. 127-156.

<sup>7</sup> Ver Palmer 1983 p. 389. op. cit.

a una relación de propiedad ambigua que hace difícil la evaluación de la empresa pública. Por esto no sorprende que el ciudadano-propietario tenga poco interés en conocer la manera como administra su empresa pública.<sup>8</sup> A esto hay que agregar el elevado costo que para un ciudadano significa obtener información adecuada (si es que existe) acerca del funcionamiento de una empresa del gobierno. Un ciudadano tiene control indirecto de una empresa del gobierno sólo a través de sus representantes políticos elegidos, con suerte, por él. Esto es, para que un ciudadano influya en la manera como se conduce una empresa pública tiene que hacerlo con reglas que el sistema político y económico le imponga. Tal vez, por esta razón, el ciudadano común y corriente ignora, y además no le importa saber como están administradas las empresas públicas. Dada esta situación no sorprende que los encargados de las empresas públicas se sientan libres de toda presión y vigilancia por parte de los propietarios de esas empresas (todos los ciudadanos que pagan impuestos).

En resumen: la facilidad con que la propiedad se transfiere en el sector privado crea condiciones que obligan a los encargados de las empresas a producir con eficiencia y a maximizar la inversión de los propietarios. Por otra parte, la dificultad de transferir la propiedad en el sector público da oportunidad a que los encargados de las empresas públicas no produzcan eficientemente ya que no están sujetos, ni a la vigilancia, ni a las presiones de los propietarios (todos los ciudadanos que pagan impuestos) para que la producción se

---

<sup>8</sup> Hanke, "Privatization: Theory, Evidence Implementation", Proceedings of the Academy of Political Science 35 (4) 1985 p. 101-113.

realice de acuerdo a los principios de optimización de la producción y las ganancias. Los burócratas tienen, en este esquema, amplias oportunidades para incrementar su utilidad personal y no la de la sociedad.

#### **D. Las decisiones públicas**

La función de utilidad individual de un burócrata afecta sus decisiones. En particular, se ha notado que los burócratas con frecuencia buscan intereses personales que sesgan su desempeño como servidores públicos<sup>9</sup>. Las siguientes son algunas variables que determinan la función de utilidad de un burócrata: salario, requisitos para obtener el puesto, su reputación pública, poder, logros de su oficina, etc. Estas variables están positivamente relacionadas con el presupuesto que maneja, presupuesto que el burócrata tratará de incrementar sin poner atención a si el beneficio marginal social es, o no, cuando menos igual al costo marginal de producirlo.

Por otra parte, el burócrata también trata de conseguir presupuestos cada vez más grandes que le permitan aumentar su poder como encargado de una oficina (Borcherding 1993). También se ha observado que, curiosamente, los funcionarios públicos tienen la propensión a emplear en sus cálculos tasas de descuento bajas cuando se trata de evaluar los proyectos que corresponden a sus oficinas o a las de sus áreas de influencia más bajas que las tasas de descuento que emplean sus contrapartes en el sector privado que son

---

<sup>9</sup> Egeberg, M. "Bureaucrats as Public Policy-Makers and Self Interest", Journal of Theoretical Politics Vol. 7 No. 2, April 1995; y; Blais A. and Dion, S., The Budget Maximizing Bureaucrat. Appraisals and Evidence, University of Pittsburg Press, 1991; Frey, B.S. and Week, H., "Bureaucracy and the Shadow Economy" en H. Hanusch (Editor) Anatomy of Government Deficiencies, Springer, Berlín, 1983.

supervisados de cerca en el proceso de asignación de fondos a proyectos concretos. Dicho de otra manera: puesto que administradores públicos no están sujetos al mismo grado escrutinio que los privados se les presentan más oportunidades para manejar sus oficinas de la manera de aumentar su utilidad personal.

### **E. Los incentivos privados y públicos**

Un desarrollo reciente de la teoría económica se dedica a estudiar lo que se conoce como la teoría de la organización. En particular, esta rama de la teoría económica estudia la manera como gerentes, directores, inversionistas y otros trabajadores, responden a diversos incentivos formales como los sueldos y salarios, los bonos, las opciones de acciones, la distribución de utilidades, y a la posibilidad de trabajar en otro lugar. Estas ideas y las recomendaciones prácticas que de ellas se derivan se han aplicado en organizaciones privadas, pero casi nunca en organizaciones gubernamentales, tal vez porque, se piensa, realmente existen pocas diferencias entre las empresas privadas y las del gobierno.<sup>10</sup>

El problema central que aquí se plantea es saber en qué y por qué difieren, por ejemplo, los incentivos de un ejecutivo de una gran empresa de los de un elevado funcionario de gobierno. Algunos argumentan que la comparación no tiene sentido ya que, no se puede comparar el sector público con el privado debido a que el empleado de gobierno recibe estímulos muy bajos (low powered incentives) y que,

---

<sup>10</sup> Tirol, Jean., "The Internal Organization of Government", Oxford Economic Papers, 46, 1994 y Tirol, Jean., "The Politics of Government decision making: a Theory of Regulatory Capture"., The Quarterly Journal of Economics., Vol. 106, Nov. 1991.

además está más orientado hacia el trabajo social que el empleo privado.

Las diferencias en estímulos entre el sector gobierno y el privado pueden a la vez, atribuirse a las diferencias en la manera como se miden los rasgos en cuestión. Así, en el caso de una empresa privada los objetivos de maximización de ganancias están definidos como o está a variables relevantes para lograr el objetivo. Por otra parte las metas de las agencias u oficinas de gobierno son multidimensionales. Es frecuente que el objetivo de maximización de ganancias sea secundaria o que se tengan simultáneamente otros objetivos importantes como por ejemplo reducir contaminación lograr un desarrollo económico acelerado o disminuir la desigual distribución de lo que se produce. Aun que a algunos autores se les atribuye que a multidimensionalidad de objetivos dificulta establecer un sistema de incentivos, no tiene que ser necesariamente así. Es posible mediante algún proceso político especificar una función de bienestar social que considere la importancia e id todos los distintos objetivos.

La comparación entre agencias y empresas privadas y la del gobierno no se hace todavía más difícil cuando se toma en cuenta el hecho de que las del gobierno son frecuentemente monopolios. Esta situación hace imposible cualquier comparación a menos que la comparación se haga con una agencia o empresa monopolística similar en otro país.

Veamos ahora más de cerca en que se influyen los incentivos que se dan a los empleados públicos:

Los incentivos a los trabajadores, gerentes y directores del sector privado se dan como: a) sueldos y salarios, bonos, opciones de acciones, distribución de utilidades, etc.; b) evaluación directa de su trabajo por supervisores, directores y jefes de todo tipo y 3) reconocimiento de que si se trabaja bien y se consolida una carrera en la empresa, se abren oportunidades de una carrera exitosa en otro lugar.

Por su parte, el gobierno también da incentivos monetarios, pero generalmente estos son de los llamados de “bajo poder” o (“low powered incentives”). Se les llama así porque se refieren a una situación en la que el empleado recibe como incentivo monetario sólo una fracción de su contribución a la producción, es decir, una fracción de su producto marginal.<sup>11</sup> Las razones que se dan para explicar porque los incentivos de “bajo poder” existen en el gobierno son dos: la primera es la dificultad de medir con precisión el desempeño del empleado de gobierno y, la segunda, es el conflicto que con frecuencia surge entre los objetivos múltiples del gobierno, algunos de los cuales, desafortunadamente, son medibles y otros no. Ejemplo de esta situación se da cuando la meta de mantener bajos los costos de producción en una empresa regulada o propiedad del gobierno, entra en conflicto con el objetivo de mantener una elevada calidad del producto o el de emplear más a trabajadores de los que se necesitan. Otro ejemplo de conflicto se da cuando se aplica un impuesto (una variable medible) que trae descontento (una variable no fácilmente medible) entre los que lo pagan.<sup>12</sup>

---

<sup>11</sup> Véase Tirol, 1994, p. 6.

<sup>12</sup> Más sobre objetivos múltiples de gobierno véase J.J. Laffont y J. Tirole, “Provision of Quality and Power of Incentives Schemes in Regulated Industries” en W. Barnett, B. Cornet, C. D’Aspremont, J.

Las variables que miden el funcionamiento y la eficiencia de la empresa y sus trabajadores, como lo son los costos y las ganancias, son relativamente fáciles de medir. Esto no siempre sucede con las variables que miden el desempeño de las agencias, y empresas del gobierno. La Comisión de Competencia en México, por ejemplo, tiene entre sus funciones asegurar que los “monopolios naturales” como Pemex, Comisión Federal de Electricidad o Teléfonos de México establezcan precios que aumenten el excedente neto del consumidor. ¿Cómo se mide este excedente y el bienestar derivado de él?. Igualmente difícil es definir y medir otras variables que midan los logros y funcionamiento de otras agencias del gobierno. También debe mencionarse que los objetivos múltiples del gobierno introducen el problema de como asignar, mediante algún proceso político de consulta, la importancia o peso relativo que debe darse a cada uno de los objetivos.

A manera de conclusión de esta sección se debe destacar que los nuevos desarrollos en el campo de la organización industrial, en el de las decisiones públicas y en el de los derechos de propiedad, coinciden en que las restricciones a las que se enfrentan funcionarios públicos, en general, son menos estrictas y explícitas que a las que se enfrentan sus contrapartes en el sector privado. también generalmente aceptado que el sector público es, en general, menos eficiente, esto es, tiene un costo más elevado que el privado

---

Gabszewicz y A. Mas-Colell (Compiladores), Equilibrium Theory and Applications, (Proceedings of the Sixth International Symposium in Economic Theory and Econometrics), Cambridge University Press. Cambridge, Mass. 1991. También véase Holmstrom, B. Y Milgrom, P., “Multitask Principal – Agent Analysis: Incentive Contracts, Asset Ownership and Job Design”, Journal of Law, Economics and Organization, 7, 24-52, 1991.

por unidad de bien producido o de servicio prestado. La evidencia empírica, en general, apoya esta afirmación.

Después de señalar los rasgos más sobresalientes de la producción pública y privada es útil estudiar más de cerca el mecanismo mediante el cual el gobierno influye en el comportamiento de los individuos y así en la producción.

### III. EL GOBIERNO, EL MERCADO Y LAS INSTITUCIONES

#### A. El comportamiento de los individuos

Recientemente se ha vuelto a poner atención al efecto que, sobre la economía, tiene la intervención del gobierno a través de las regulaciones que impone en el mercado.

La teoría micro-económica tradicional no estudia la influencia que el marco institucional tiene sobre el comportamiento de los empresarios y los consumidores; cosa que resulta paradójica, ya que, según esta misma teoría, los empresarios y consumidores, se comportan de acuerdo a los incentivos que las instituciones les dan.<sup>13</sup>

La teoría neoclásica del crecimiento, por su parte, da gran importancia al estudio del capital físico, al del capital humano y al progreso tecnológico. Una manera de conocer el vínculo que se da entre las instituciones que determinan el comportamiento de los productores y consumidores, por una parte, y el crecimiento

---

<sup>13</sup> Ver N. Leff, "Entrepreneurship and Economic Development: The Problema Revisited", Journal of Economic Literature, March, 1979 y Laffont y Maskin, "A Theory of Incentives: An Overview", en Hildebrand (Edit), Advances in Economic Theory, Cambridge University Press, 1982.

económico, por la otra, es a través del estudio de la influencia que las instituciones tienen sobre el progreso tecnológico.<sup>14</sup>

El problema del crecimiento económico es, entonces en, gran medida, el de los estímulos que las instituciones dan a los individuos. Con frecuencia los planes de desarrollo fallan porque se concentran en los aspectos administrativos de las empresas, o en el entrenamiento de sus trabajadores, sin poner la debida atención a si las instituciones son congruentes con la eficiencia técnica y administrativa. En muchos casos es el marco institucional y no la administración, o el entrenamiento, lo que falla

Desde esta perspectiva, el problema en los países en desarrollo no es si el tamaño del gobierno es muy grande, sino que tiene poder suficiente para establecer instituciones y reglas que desincentivan la innovación en el sector privado. Si esto ocurre, transferir propiedades del sector público al privado, por ejemplo, tiene un efecto limitado, ya que la transferencia se hacía un ambiente institucional, creado por el gobierno, que no conduce a la innovación ni al desarrollo.<sup>15</sup>

Casi siempre las reglas del juego de la economía, “el principal producto del gobierno”, según O. North, no promueven el desarrollo. Con frecuencia se establecen reglas e instituciones que conducen a que el grupo gobernante y sus aliados maximicen sus rentas, en el sentido que se definirá más adelante, en lugar de crear mecanismos, estímulos e instituciones que promuevan el desarrollo.

---

<sup>14</sup> Ver D. Feeny, “The Demand and Supply of Institutional Arrangements”, en V. Ostrom; D. Feeny; H. Picht (Ed.), Rethinking Institutional Analysis and Development, International Center for Economic Growth, San Francisco, California, 1989.

<sup>15</sup> Ver a Oliver North, “A Theory of Institutional Change and the Economic History of the Western World”, Mimeo, 1982, citado por C. Sapelli, Tamaño del Estado, Instituciones y Crecimiento Económico, Centro Internacional para el Desarrollo Económico, San Francisco, California, 1992.

La importancia que las instituciones tienen en el desarrollo económico ha empezado a cuantificarse. En un caso concreto se recomienda que, de hacerse algunos cambios institucionales, podría duplicarse la producción en algunos países.<sup>16</sup> Otros trabajos sobre Comunidad Europea muestran que existe una relación estrecha entre el marco institucional y la innovación.<sup>17</sup>

Las instituciones, influyen en el desarrollo económico, y el gobierno, principal creador de instituciones, tiene por esto un efecto decisivo sobre el desarrollo, efecto que va más allá del monto del gasto o de la inversión pública

La manera como la intervención del gobierno influye en el desarrollo puede conocerse a través del estudio de como las instituciones y reglas establecidas por el gobierno determinan el comportamiento de los empresarios.

Algunas instituciones fomentan el comportamiento de los llamados “buscadores de ganancias” o “profit-seekers” y otras el de los “buscadores de rentas” o “rent-seekers”.<sup>18</sup>

Por renta se entiende aquí la cantidad extra que se paga a un factor por encima de lo que ganaría en cualquier otro uso o, dicho de otra manera, lo que se le paga por encima de su costo de oportunidad.

---

<sup>16</sup> A GERAL Scully, “The Institutional Framework and Economic Development”, Journal of Political Economy, June, 1988.

<sup>17</sup> Véase y cítese a Geroski, A.P., Competition and Innovation, Bruselas, 1987; Ergas, H., Why do Some Countries Innovate More Than Others?, Bruselas Center for European Policy Studies, 1984.

<sup>18</sup> El argumento que sigue se basa principalmente en J.M. Buchanan “Rent-Seeking and Profit-Seeking”, y también del mismo autor, “Reform in the rent-Seeking Society”, ambos en Towards a Theory of the Rent-Seeking Society, J.M. Buchanan, R.D. Tollison y G. Tullock (Compiladores) Texa A&M University Press, 1981.

## **B. Las rentas-ganancia**

Según la teoría económica convencional, en una economía de mercado el productor se especializa en la búsqueda de bienes, sectores y/o métodos de producción que le permitan maximizar sus ganancias. Actuando así se producen beneficios para toda la economía ya que los recursos se asignan óptimamente y se organiza eficientemente la producción y la distribución de bienes y servicios. De esta manera también se logra una estructura de precios que refleja la escasez relativa de bienes y servicios. Los resultados benéficos para la sociedad y el individuo sólo se logran, sin embargo, cuando la actividad económica se lleva a cabo en un mercado donde no hay interferencias que trastornen su funcionamiento y donde exista un marco institucional de respeto a la propiedad.

Ahora bien, aún en estas condiciones de mercado surgen rentas, pero el funcionamiento mismo del mercado hace que desaparezcan mediante la competencia con otros productores. Cuando se descubre un nuevo producto o técnica de producción, por ejemplo, el productor se convierte, temporalmente, en un monopolista que recibe una renta extraordinaria por encima del costo de oportunidad. Esta renta, de hecho, refleja la creación de un valor agregado en la economía. La posibilidad de obtener estas rentas, a las que se les denomina rentas-ganancia es, probablemente, lo que, para empezar, motivo al empresario a iniciar la innovación. Al surgir estas rentas extraordinarias o rentas-ganancias en un sector, otros empresarios se ven atraídos a esa actividad y, si no existen barreras de entrada al sector de que se trate, la producción aumentará, el precio disminuirá, y con ellos las rentas también. La renta original creada por el empresario

innovador es ahora transferida de los empresarios a los consumidores. De esta manera el funcionamiento del mercado asegura que las rentas-ganancia desaparezcan con el tiempo y que cada factor reciba una recompensa equivalente a su productividad marginal y a su costo de oportunidad. En resumen, la presencia de estas rentas-ganancia es la que motiva a los empresarios a que inicien un proceso de reasignación óptima de recursos que aseguran el crecimiento de la economía.

### **C. Las rentas - privilegio**

En una economía con amplia y significativa intervención del gobierno, donde las transacciones no se lleva a cabo a través del mercado sino mediante asignaciones privilegiadas aparecen también ganancias y rentas extraordinarias, pero de naturaleza diferente a las rentas-ganancias que anteriormente se explicaron. En este caso, las rentas no surgen por una innovación tecnológica o de la invención de un nuevo producto, sino de la decisión del gobierno de privilegiar a algún grupo en especial. Estas rentas extraordinarias que surgen de la asignación política directa del gobierno a algún grupo, más que rentas, son realmente privilegios, por lo que se les llama también rentas-privilegio. Estas rentas no reflejan la creación de un valor agregado, sino la apropiación privilegiada de un valor ya creado. Son un concesión por parte del gobierno a grupos de ciudadanos o empresarios privilegiados con exclusión de los demás.

La búsqueda de rentas-privilegio también aparece cuando los individuos compiten para recibir la mayor cantidad posible de transferencias o de subsidios. Ejemplo de estos son: los créditos

baratos, los precios especiales y controlados de algunos productos, las tasas de cambio que favorecen la producción de algunos productos, el control de alquileres, los subsidios directos, y exenciones y tasas preferenciales de impuestos y la protección a monopolios, entre otros.

Sin embargo, es muy probable que los demás ciudadanos y empresarios no permanezcan inactivos observando como el empresario "rentista" disfruta de sus privilegios. Ellos también invertirán esfuerzo, dinero, tiempo y otros recursos para obtener los mismos favores. En otras palabras, se dedicaran a la "búsqueda de rentas-privilegio". De esta manera el empresario, que en una economía de mercado es el elemento innovador, se transforma en un elemento conservador. Todo el sistema se orienta a obtener una particular distribución del ingreso a través del manejo político y de la corrupción de la burocracia, en lugar de incorporar nuevas tecnologías y mejorar los métodos de administración de las empresas.<sup>19</sup>

En una economía que genera este tipo de rentas los empresarios no se esfuerzan en maximizar sus ganancias, sino en descubrir caminos y actividades que les lleven a conseguir las rentas-privilegio .

Entender la diferencia entre una sociedad donde las reglas que regulan las actividades económicas fomentan la actuación "buscadores ganancias", y otra que estimula el comportamiento de "buscadores de rentas- privilegio", es fundamental para explicar el desarrollo económico. Por otra parte, es necesario conocer cómo funcionan las instituciones de manera de poder distinguir como estas estimulan un comportamiento en los agentes económicos que

desaliente, o estimule, según sea el caso, la innovación tecnológica indispensable para el desarrollo económico. Es mediante este mecanismo que las instituciones pueden retrasar o acelerar el desarrollo.

Cada vez que se pasa de un sistema abierto de mercado a uno de asignación política directa aparece la búsqueda de rentas-privilegio. Cuando en una sociedad predomina el comportamiento de estas su economía pierde dinamismo. Esto ocurre porque las instituciones que estimulan la búsqueda de rentas-privilegio hacen que disminuyan el esfuerzo y lo que podría llamarse la oferta empresarial. Esto es, el cambio en los precios relativos de la economía, causado por la búsqueda de rentas-privilegio, hace que disminuya la oferta de esfuerzo empresarial. Dicho de otra manera, la búsqueda de rentas-privilegio hace que se reduzca el esfuerzo empresarial y se substituya por el cabildeo burocrático y político.

Finalmente, un enfoque que también explora la relación entre las instituciones y el desarrollo económico sostiene que como parte del progreso tecnológico está incorporado en los bienes de capital, se sigue que las políticas que disminuyen la tasa de crecimiento de la inversión disminuyen, en el largo plazo, la tasa de crecimiento de la economía. Por otra parte, políticas como la apertura del comercio y el desarrollo institucional hacen que se acelere el desarrollo económico. En este contexto, la asociación estadística inversa que se encuentra entre el crecimiento de la economía, por una parte, y el porcentaje del PIB con el que se queda el gobierno, por la otra, explica porque un mayor gasto del gobierno acompaña a una mayor ineficiencia en la

---

<sup>19</sup> Ver Sapelli op. cit., p. 21.

asignación de los recursos y a una disminución de la inversión privada.<sup>20</sup>

#### **D. El Neo-institucionalismo.**

El estudio de cómo el gobierno afecta el crecimiento económico, y la manera como se puede medir esta intervención, nos lleva a examinar las regulaciones que establece el gobierno. Cuando se conocen estas regulaciones se aprecia mejor el tamaño del gobierno y sus efectos.<sup>21</sup> Recordemos primero los elementos de cómo funciona el mercado teniendo presente que ciertas reglas e instituciones que rigen en él varían según el país.

El mercado es una estructura compuesta por una red de instituciones que facilitan la especialización y el comercio y que llevan, cuando funcionan, bien, a un mayor bienestar. El mercado, reduce la escasez mediante la asignación óptima de los recursos por medio del sistema de precios. Cuando los precios relativos entre bienes y servicios cambian, es la señal e incentivo para que los individuos reaccionen y hagan ajustes en la producción y en el consumo. La efectividad del mercado para resolver los problemas de escasez, de la asignación de recursos y de la distribución depende del marco institucional vigente. El más importante de los cuales, es tal vez, el de la propiedad.

---

<sup>20</sup> Ver J. Bhagwati, "Directly Unproductive, Profit Seeking (DUP) Activities", Journal of Political Economy, October, 1982., A. Krueger, "The Political Economy of a Rent Seeking Society", American Economic Review, June, 1974., W.R.

<sup>21</sup> Sobre la economía de las regulaciones ver G. Stigler, "The Theory of Economic Regulation" Bell Journal of Economics, 1971., S. Peltzman, "An Economic Theory of Regulation", Journal of Law and Economics, 1976., Peltzman, S., "The Growth of Government", Journal of Law and Economics, October 1980., y D.F. Spulber, Regulation and Markets, MIT Press, 1988.

Para que el mercado funcione es necesario que los derechos de propiedad estén bien definidos, que la propiedad sea atributo y derecho de las personas y que exista el libre intercambio, a bajo costo, de bienes entre individuos y entre empresas.

Para que el mercado cumpla con su propósito el marco institucional en el que se desarrolla la actividad económica debe contar con un sistema de incentivos (premios y castigos) que estimulen el crecimiento económico. La tarea de inventarlos, formularlos, modificarlos, y hacerlos cumplir, es la labor más importante del gobierno.

Cuando en la economía se siguen las reglas que alguien diseñó y que regula, ese alguien, en un país de derecho, generalmente es el gobierno. Ni los peligros de abuso del poder, ni los beneficios que se obtienen de facultar al gobierno para crear instituciones son siempre claros.<sup>22</sup>

A partir de la literatura del "rent-seeking" que argumenta que el mercado sólo si funciona si existen las instituciones adecuadas, ha renacido una corriente a la que se le ha llamado "neo-institucionalismo"<sup>23</sup> en donde se destaca la importancia de las instituciones y de la política en el proceso de desarrollo económico.

Por su parte,<sup>24</sup> el neo-institucionalismo va más allá y argumenta que el mercado, entre un conjunto de instituciones con fines similares, permite no sólo alcanzar los mejores resultados, sino que incluso se

---

<sup>22</sup> Ver D., Feeny, "The Demand for and Supply of Institutional Arrangements", en v. Ostrom, D. Feeny, y H. Picht (compiladores) Rethinking Institutional Analysis and Development, International Center for Economic Growth, 1989.

<sup>23</sup> Ver R. Langlois, Economics as a process, Cambridge University press, 1989) o la "nueva economía política" (ver R. Findlay, Is the New Political Economy Relevant to Ldc'S?, the World Bank, PPR WPS, 292 november 1989.

<sup>24</sup> Ver R.A. Posner, Economic Analysis of Law, Boston: Little, Brown, 1977.

presta para diseñar el marco institucional óptimo para que funcione bien. La teoría del neoinstitucionalismo cree en la famosa "mano invisible" que guía la evolución de las instituciones hacia una mayor funcionalidad desde el punto de vista del crecimiento económico.

A manera de conclusión, en este trabajo se han señalado tres mecanismos que relacionan el tamaño del gobierno con el crecimiento económico: (1) la reorientación del esfuerzo empresarial hacia actividades menos productivas (ganancias-privilegio) (2) la disminución del esfuerzo empresarial causado por la búsqueda de rentas-privilegio y (3) la disminución de la inversión. Las tres formas se relacionan con el crecimiento mediante su efecto sobre la capacidad de innovación y el cambio tecnológico. Así, si el esfuerzo empresarial disminuye o se orienta hacia actividades menos productivas, habrá menos inversión, y como el cambio tecnológico y las innovaciones están incorporadas en la inversión, habrá como consecuencia menos progreso tecnológico y menor crecimiento.