

Economía de las Instituciones

Limites verticales de gobiernos

Leandro Zipitría

Departamento de Economía
Facultad de Ciencias Sociales - UdelaR

Maestría en Economía

Presentación

Teoría

- Un marco general

- Visión: sector público (eficiencia)

- Visión: sector público (marco institucional)

Evidencia

- Eficiencia

- Eficiencia productiva

- Privatización

Presentación

Teoría

- Un marco general

- Visión: sector público (eficiencia)

- Visión: sector público (marco institucional)

Evidencia

- Eficiencia

- Eficiencia productiva

- Privatización

- ▶ Notas (enfoque, contenidos) muy preliminares.
- ▶ Visión personal.

¿Limite vertical de gobierno?

- ▶ Estado: forma de organización social, económica y política soberana y coercitiva, formada por un conjunto de instituciones, que tienen el poder de regular la vida comunitaria nacional (Wikipedia).
- ▶ Estado: organización política obligatoria con un gobierno centralizado que mantiene el monopolio del uso legítimo de la fuerza dentro de un determinado territorio (Weber).
- ▶ Gobierno es el sistema por el cual se gobierna un Estado.
- ▶ Gobierno: cobra impuestos; administra burocracia; provee bienes públicos; regula fallas de mercado; actúa sobre la equidad;... produce?

Tareas del gobierno

- ▶ **Indelegables** (de los propios poderes): dictar normas, hacerlas cumplir:
 - ▶ Seguridad y justicia (Adam Smith, HSV, 1997);
 - ▶ Fallas de mercado (regulación).
- ▶ **Servicios públicos**: servicios provistos por el gobierno a todos los ciudadanos en su jurisdicción (nacional / municipal) ya sea directamente (a través del sector público) o financiando la provisión de los servicios.
- ▶ Determinados por un consenso social -en general expresado a través de elecciones democráticas- de que ciertos servicios deben estar disponibles para todos, independientemente del ingreso.
- ▶ Servicios públicos pueden -o no- ser bienes públicos.

Provisión de servicios

- ▶ Mercados asignan recursos en forma eficiente.
- ▶ Gobierno regula / produce si fallas de mercado (bienes públicos, monopolios naturales, externalidades, ¿redistribución?)
- ▶ Mecanismos:
 - ▶ provisión propia (a través del gobierno o EEPP),
 - ▶ regulación / concesión.
- ▶ “Linea” entre Estado - Privados difusa... (más adelante).
- ▶ Elección regulación - compra/producción condicional al marco institucional.

Provisión de servicios (cont.)

- ▶ Ejemplos:
 - ▶ educación, salud, carreteras (pública - privada),
 - ▶ seguridad, cárceles (pública - privada),
 - ▶ construcción de escuelas o carreteras (pública - privada),
 - ▶ servicio telefonía, agua potable, saneamiento, electricidad (pública - privada).
- ▶ Mejoras tecnológicas (control, aprendizaje, tecnificación contratos) la línea es más difusa.

EE.PP. vs Privadas

Dimensión / Empresa	Privada	Pública
Principal	Uno	Múltiples
Objetivos	Beneficios	Múltiples - difusos
Potencia de incentivos	Fuerte	Baja
Restricción presupuestal	Dura	Blanda
Ajuste ante shocks	Renegociación costosa	Blanda
Controles	Ex post	Ex ante
Financiamiento	Empresa	Estado

Nota: valoración relativa, no absoluta.

Presentación

Teoría

Un marco general

Visión: sector público (eficiencia)

Visión: sector público (marco institucional)

Evidencia

Eficiencia

Eficiencia productiva

Privatización

Introducción

- ▶ Teoría general: mecanismos de control del estado.
- ▶ Dos visiones en literatura (ambas basadas en ECT).
 1. Análoga a empresas privadas (make or buy): eficiencia organizacional (hold up privados a Estado).
 2. Marco institucional para regulación / concesión (hold up Estado a privados).
- ▶ **Alternativa:** beneficios políticos de proveer servicios (Boycko, Shleifer y Vishny (1996): A theory of privatization; Shleifer y Vishny (1994): Politicians and firms).

Presentación

Teoría

Un marco general

Visión: sector público (eficiencia)

Visión: sector público (marco institucional)

Evidencia

Eficiencia

Eficiencia productiva

Privatización

Desorden - Dictadura

- ▶ Djankov, et al, 2003; Shleifer, 2005.
- ▶ Protección de derechos de propiedad debe resolver trade off de controlar desorden y dictadura.
- ▶ Desorden: expropiación por parte de particulares (ladrones, competidores, etc.).
- ▶ Dictadura: expropiación por parte del Estado.
- ▶ Control de desorden \Rightarrow mayor dictadura; abuso del Estado \Rightarrow menor dictadura.
- ▶ Aplica al control de los negocios.

Frontera institucional

- ▶ Problema: precios monopólicos, prácticas anticompetitivas.
- ▶ Solución: continuo autoregulación - justicia - regulación - propiedad pública (coexistencia).
- ▶ Autorregulación: disciplina del mercado, ausencia total del Estado (ej. gremios).
- ▶ Justicia: mayor intervención, resolución de conflictos en la justicia (prob. no especialización, poderosos = mejores abogados).
- ▶ Regulación: órganos especializados, proactivos (prob. captura política y de privados).
- ▶ Propiedad pública: reduce costos de transacción de control del Estado (Sappington y Stiglitz, 1987).

Presentación

Teoría

Un marco general

Visión: sector público (eficiencia)

Visión: sector público (marco institucional)

Evidencia

Eficiencia

Eficiencia productiva

Privatización

Presentación

- ▶ Decisión del sector público de brindar servicios o contratar empresas.
- ▶ Ej: bomberos, saneamiento, bibliotecas, estacionamiento, policía, desechos industriales, cuidado de espacios públicos, litigios, salud, etc.
- ▶ ¿Cuál es la forma eficiente para el sector público? ⇒ Eficiencia.
- ▶ Marco institucional no es tan relevante.

ECT: presentación

- ▶ Levin y Tadelis (2010): estudian determinantes de privatización a nivel de ciudades en EE.UU.
- ▶ Gobierno (principal) provee un servicio de un agente (agente).
- ▶ Provisión interna: empleados (menores incentivos pero bajos costos de transacción).
- ▶ Provisión externa: contratos detallados que especifican los requerimientos de desempeño.

ECT: modelo

- ▶ Gobierno: $V(q, s) - k$; calidad del servicio (q), sensibilidad al servicio (s), costos de provisión (k),
 - ▶ s depende de la percepción de los ciudadanos.
 - ▶ Calidad: $q(e, t)$ depende del esfuerzo del agente (e) y del tiempo (t).
 - ▶ Contrato: especifica desempeño \hat{q} , tiempo de trabajo (t) y salario w ; esfuerzo no contratable.
 - ▶ Costos de redactar y hacer cumplir contratos:
 - ▶ costos de especificar y monitorear tiempo (t) nulos,
 - ▶ costos de especificar y monitorear calidad (q) costoso = m (riesgo de hold up).
- ⇒ especificar un estándar mínimo \hat{q} tiene costos $d(\hat{q}, m)$.

ECT: Proposición 1

- ▶ El contrato óptimo establece la calidad o el tiempo de tarea, pero no ambos,
 - ▶ si el principal especifica $q \Rightarrow$ decir al agente como hacer el trabajo (t) sólo sube los costos.
- ▶ Contrato $(w, 0, t)$ especifica tiempo y no calidad \Rightarrow es un contrato laboral.
- ▶ Contrato $(w, q, 0)$ especifica calidad y no tiempo \Rightarrow es una relación contractual con tercero.

ECT: Proposición 2

- ▶ Dada calidad (q) y sin costos de contrato, el pago al agente en un contrato laboral es mayor al de un contrato con tercero,
 - ▶ contrato laboral: elección de insumos está restringida (t fijo)
 \Rightarrow costo de producir calidad q es menor bajo un contrato que establece el desempeño (q),
 - ▶ si se ignoran los costos de contrato \Rightarrow los contratos de desempeño ($w, q, 0$) son más eficientes,
 - ▶ si hay costos de contrato \Rightarrow un contrato de desempeño incorpora costos por encima a los de producción que no se incurren si se utiliza un contrato laboral.

ECT: Proposición 3

- ▶ Si los costos de contrato aumentan ($\uparrow m$) \Rightarrow el principal utiliza un contrato laboral, mientras que la calidad óptima puede aumentar o caer,
 - ▶ mayores costos de especificar estándares de desempeño, desalientan el uso de contratos de desempeño.
- ▶ Si aumentar los estándares de desempeño (q) crece a tasa creciente ($d_{qq} > 0$) \Rightarrow si la importancia de la calidad aumenta, el principal prefiere contratos laborales (recordar que $q(e, t)$),
 - ▶ a mayor sensibilidad de la gente a la calidad (s) \Rightarrow mayores los costos de privatizar.

ECT: Predicciones y resultados

- ▶ Los gobiernos privatizarán menos cuando:
 1. los servicios para los cuales es más difícil especificar, hacer cumplir o ajustar los estándares de desempeño (ej. policía, bomberos, inspecciones/cumplimiento de la ley),
 2. los servicios para los cuales la sensibilidad a la calidad es alta,
 3. cuanto menor la restricciones de endeudamiento (privatización ahorra costos).

Presentación

Teoría

Un marco general

Visión: sector público (eficiencia)

Visión: sector público (marco institucional)

Evidencia

Eficiencia

Eficiencia productiva

Privatización

Presentación

- ▶ Spiller (2013).
 - ▶ Servicios públicos: consumo masivo, tienen importantes economías de escala y variedad, implican inversiones específicas.
- ⇒ precio es una variable política
- ▶ Problema: incentivos del gobierno a renegociar contratos (hold up).
 - ▶ Instituciones son clave para mitigar oportunismo.

Oportunismo

- ▶ Posibilidad del gobierno de cambiar reglas de juego para extraer cuasi rentas al inversor.
- ▶ Efectos: subinversión; inversión en segmentos muy rentables y con períodos de repago cortos; mínimo mantenimiento; precios muy altos (políticamente insostenibles).
- ▶ Instituciones regulatorias deben encajar con el marco institucional.
- ▶ Si no se puede limitar el oportunismo \Rightarrow solución es propiedad pública (integración).

Problemas regulador

- ▶ Regulación afectada por marco institucional (Bergara).
- ▶ Estache y Wren-Lewis (2009).
 - ▶ Falta de capacidades (recursos, técnicas) \Rightarrow empresa obtiene mucha renta.
 - ▶ Falta de responsabilidad (accountability) \Rightarrow empresa obtiene mucha renta (captura regulatoria, corrupción).
 - ▶ Incumplir compromiso \Rightarrow empresa subinvierte por riesgo a expropiación.
 - ▶ Limitada eficiencia fiscal (pobres fuera del sistema impositivo) \Rightarrow mayores precios pagados por consumidores (menor uso de transferencias).

Presentación

Teoría

- Un marco general

- Visión: sector público (eficiencia)

- Visión: sector público (marco institucional)

Evidencia

- Eficiencia

- Eficiencia productiva

- Privatización

Presentación

Teoría

Un marco general

Visión: sector público (eficiencia)

Visión: sector público (marco institucional)

Evidencia

Eficiencia

Eficiencia productiva

Privatización

Presentación

- ▶ Levin y Tadelis estudian decisión de producir o comprar servicios de ciudades en EE.UU.
- ▶ Decisión de internalizar basada en eficiencia (productiva y contractual).
- ▶ Predicciones de la sección 2.2.

- ▶ Ciudad (1.043): población; superficie; ingreso promedio del hogar; deuda L/P / ingresos; tiene gremio; controles.
- ▶ Servicios (29):
 - ▶ recolección de residuos, limpieza, salud, policía, servicios legales, control de plagas...
 - ▶ encuesta sobre características de servicios (dificultad de medir y evaluar calidad; si los servicios son rutinarios o impredecibles; dificultad de reemplazar empresa debido a falta de competencia) \Rightarrow construyen indicador de dificultad de contratación (m) o riesgo de “hold up”.
 - ▶ encuesta sobre sensibilidad de ciudadanos a la calidad de cada servicio (s).
- ▶ Modelo logit multivariado (contrato laboral; concesión; contrato con el gobierno de otra ciudad).

Resultados

- ▶ Mayores riesgos contractuales \Rightarrow menos contratos con el sector privado.
- ▶ Mayor sensibilidad a la calidad \Rightarrow menos contratos con el sector privado.
- ▶ Interacción entre riesgos contractuales y sensibilidad \Rightarrow menos contratos con el sector privado.
- ▶ Ciudades más grandes y urbanas \Rightarrow más contratos con el sector privado.
- ▶ Contratos con el sector privado \Rightarrow menores niveles de gasto.

Presentación

Teoría

Un marco general

Visión: sector público (eficiencia)

Visión: sector público (marco institucional)

Evidencia

Eficiencia

Eficiencia productiva

Privatización

Presentación

- ▶ ¿EE.PP. más o menos eficientes respecto a privadas?
- ▶ Países socialistas, respuesta clara; ¿en el resto?
- ▶ ¿Marco institucional relevante o propiedad? (Ambos interrelacionados).
- ▶ Bartel y Harrison (2005) estudian propiedad vs. marco institucional:
 - ▶ EE.PP. ineficientes por: múltiples objetivos; falta de controles; objetivos políticos \Rightarrow problema: propiedad.
 - ▶ EE.PP. ineficientes por: falta de competencia; SBC; falta de IED \Rightarrow problema: marco institucional.
- ▶ Analizan empresas públicas y privadas en economía de mercado.

- ▶ Empresas manufacturadas de Indonesia en el período 1981 - 1995.
- ▶ Período de privatizaciones en el país; liberalización de sectores y reforma del sector bancario.
- ▶ Datos de: producción; número de trabajadores (expertos y no); inversión; insumos; compensaciones; propiedad; localización; edad; recursos financieros.
- ▶ Propiedad pública: % de propiedad del gobierno (varía entre 0 y 100%).
- ▶ SBC: % de inversión financiada por el gobierno.
- ▶ Competencia doméstica: HHI.
- ▶ Importaciones: importaciones por sector / (importaciones + producción local).

- ▶ Ecuación

$$d\ln Y_{ijt} = \eta_1 dPUB_{it} + \eta_2 d(PUB_{it} \times time) + \text{controles}$$

- ▶ donde $d\ln Y_{ijt}$ es la dif log de la producción de la planta i en el sector j en el período t .
- ▶ PUB es el grado de propiedad pública.
- ▶ *controles*, variables de SBC, competitividad, etc.
- ▶ Efectos fijos y tendencias.

Resultados

- ▶ Evidencia apoya ambas hipótesis.
- ▶ **Propiedad:** para un nivel dado de financiamiento gobierno y competencia (entorno) \Rightarrow EE.PP. tienen peor productividad.
- ▶ **Entorno:** sólo aquellas EE.PP. que reciben financiamiento del gobierno + menor competencia e IED \Rightarrow tienen peor desempeño que privadas.
- ▶ Reformar el marco institucional es sustituto de privatización.
- ▶ Privatización aumenta productividad 1,6% = \downarrow financiamiento del gobierno del 100% al 70%; o importaciones \uparrow 3%; o \uparrow IED en 3/4 de punto%.

Presentación

Teoría

Un marco general

Visión: sector público (eficiencia)

Visión: sector público (marco institucional)

Evidencia

Eficiencia

Eficiencia productiva

Privatización

Introducción

- ▶ Privatizar: transferencia deliberada de la propiedad de bienes del Estado a privados.
- ▶ Cambios en marco institucional permite reducir la dictadura sin aumentar el desorden (Djankov, 2003).
- ▶ Surge a partir de 1980: cambio en participación del Estado en la economía:
 - ▶ países de altos ingresos: 8,5% PBI en 1984; <6% en 1991,
 - ▶ países de bajos ingresos: 16% PBI en 1980; 7% en 1995.
- ▶ Estudios enfatizan eficiencia (ej. Megginson y Netter, 2001).

Resultados

- ▶ Distintas realidades: países en transición / economías de mercado - mercados competitivos / infraestructura o servicios públicos.
- ▶ Megginson y Netter, 2001:
 - ▶ empresas privatizadas mejoran eficiencia (vía aumento de ingresos, no reducción de costos),
 - ▶ para EE.UU. empresas públicas en entornos competitivos no son menos eficientes a privadas,
 - ▶ privatización: commitment a imponer RP dura + competencia + importancia reputación para gerentes.
- ▶ Chong y Lopez-de-Silanes (2004). En A. Latina privatización: aumentó beneficios, cobertura y calidad de servicios; redujo costos, empleo y transferencias del Estado.

Marco institucional

- ▶ Relevante para privatización y comportamiento posterior de empresas.
- ▶ Djankov et al: EE.PP. resultado de incapacidad del Estado para controlar privados \Rightarrow solución institucional óptima.
- ▶ Privatización \Rightarrow requiere marco regulatorio previo + mecanismos de gobierno corporativo (financiamiento de privados).
- ▶ EE.PP. en sectores competitivos: desregulación (barreras a la entrada).
- ▶ EE.PP. en sectores monopolio natural: regulación (determinación de precio y calidad servicio).
- ▶ Regulación ex ante: difícil de establecer una vez establecidos derechos de propiedad (oportunismo político).
- ▶ Chong, Guillen y Riano (2010): marco político institucional influye en el precio de las privatizaciones.