

EL MARCO INSTITUCIONAL Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

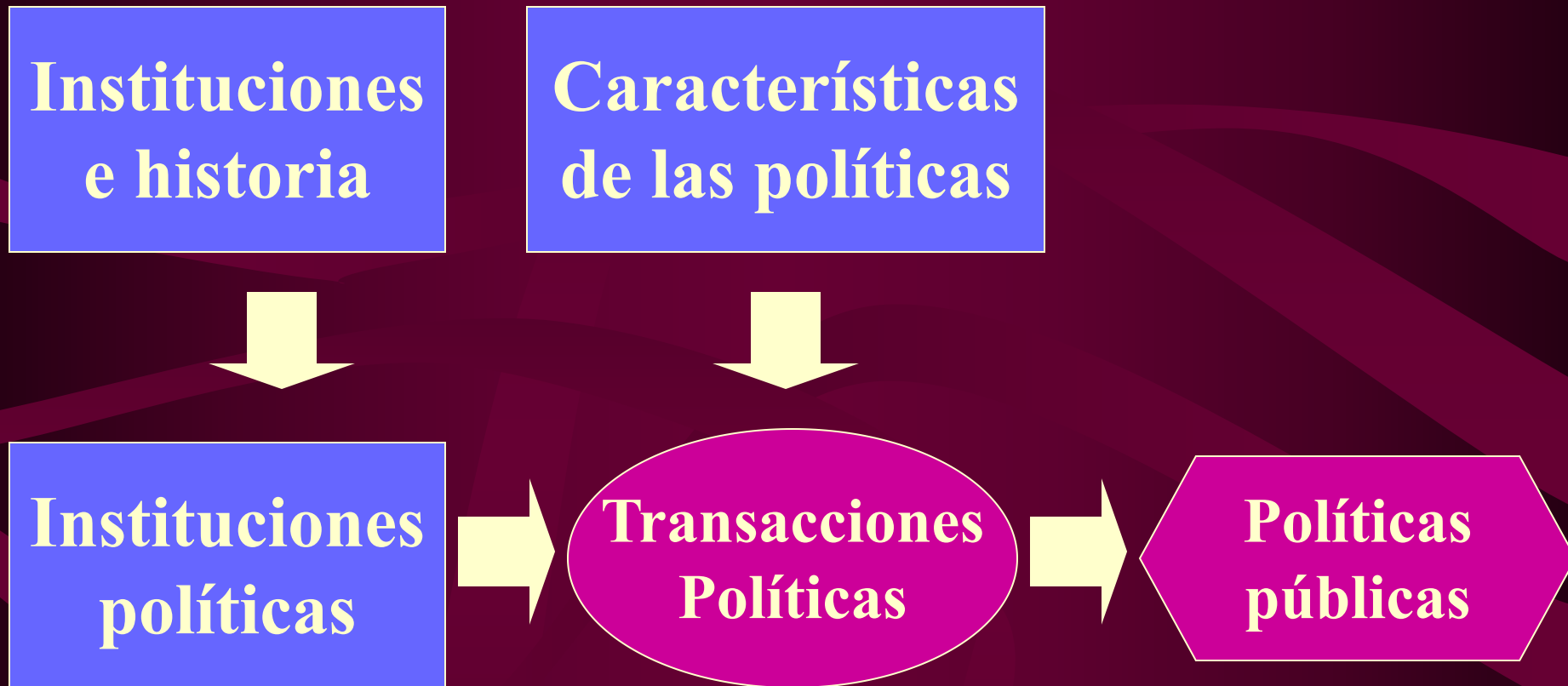
Mario Bergara

PLAN DE LA PRESENTACIÓN

- Las instituciones y el proceso de generación de políticas
- La credibilidad y la captura de las políticas regulatorias
- La independencia de los organismos reguladores
- Políticas de competencia y regulación sectorial

**LAS INSTITUCIONES Y EL
PROCESO DE GENERACIÓN
DE POLÍTICAS**

MARCO CONCEPTUAL



COOPERACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS: SPILLER Y TOMMASI

- Cooperación política y políticas públicas
- Alternancia de grupos A y B con preferencias diferentes sobre la política y : $y_B = -y_A > 0$



- Cada grupo minimiza su función de pérdidas:

$$\sum_{t=0}^{\infty} \delta^t E[L_i(y_t, \theta_t)] \text{ con } i = A, B$$

$$\delta \in [0,1], \delta_A^t = \delta_B^t$$

θ es un shock económico con $E(\theta) = 0$

COOPERACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS: SPILLER Y TOMMASI

- Por simplicidad: $\sum_{t=0}^{\infty} \delta^t E[y_t - (y_i + \theta_t)]^2$
- Estructura del juego:

Realización de θ_t \longrightarrow *Decisión de y_t*

- “Regla de reconocimiento”: ¿Quién decide y en cada período t ?

$$\mu_t = i \quad i \in \{A, B\} \quad \text{con } Prob.(i) = 0.5$$

- Los grupos pueden llegar a un acuerdo en $t = 0$

COOPERACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS: SPILLER Y TOMMASI

- Primer óptimo:

$$\text{Min} \sum_{t=0}^{\infty} \delta^t E[L_A(y_t, \theta_t) + L_B(y_t, \theta_t)] = \sum_{t=0}^{\infty} \delta^t (y_t - \theta_t)^2$$

- Política óptima: $y_t = y^*(\theta_t) = \theta_t \quad \forall t$

- Pérdidas intertemporales: $V^* = \frac{y_B^2}{1-\delta}$

- Flexibilidad ante shocks económicos con independencia del shock político (cooperación)

COOPERACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS: SPILLER Y TOMMASI

- Equilibrio Nash de un período (no cooperativo):

$$y_t = y_{\mu_t} + \theta_t$$

- Juego repetido al infinito: $y_t = y_{\mu_t} + \theta_t \quad \forall t$

- Pérdidas intertemporales:

$$V^N = \frac{1}{2} \left[0 + (2y_B)^2 \right] + \delta V^N = \frac{2y_B^2}{1-\delta} > V^*$$

- Políticas volátiles derivadas de shocks políticos

COOPERACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS: SPILLER Y TOMMASI

- Búsqueda de cooperación con estrategia gatillo de amenaza de no cooperar para adelante:

$$y_1^i = y^*(\theta_1) = \theta_1$$

$$y_t^i = \begin{cases} y_t^* = \theta_t & \text{si } y_\tau = \theta_\tau \quad \forall \tau < t \\ y_i + \theta_t & \text{en otro caso} \end{cases}$$

- Pérdida esperada de cooperar: $V^* = \frac{y_B^2}{1-\delta}$ (óptimo)
- Pérdida de desviarse: $V^D = 0 + \delta V^N = \frac{\delta}{1-\delta} 2y_B^2$
- Cooperación si: $\delta \geq \frac{1}{2}$ (horizontes largos)

COOPERACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS: SPILLER Y TOMMASI

- En $t = 0$, los grupos pueden contratar un acuerdo intertemporal, pero no basado en θ (no verificable)
 - Acuerdo con regla simple: $y_t = 0 \quad \forall t$
 - Pérdidas intertemporales: $V^0 = \frac{y_B^2 + Var(\theta)}{1-\delta} > V^*$
 - Equilibrio cooperativo supera a reglas rígidas
- Rigidez de políticas: neutralizan el shock político pero no se adaptan al shock económico

COOPERACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS: SPILLER Y TOMMASI

- Si el conflicto de interés es grande y la volatilidad del entorno económico es baja, la rigidez supera a la no cooperación (reversión de políticas):

$$V^N > V^0 \quad \text{si y sólo si} \quad y_B^2 > \text{Var}(\theta)$$

- Si el conflicto de interés es pequeño y la volatilidad del entorno económico es alta, la no cooperación supera a la rigidez:

$$V^N < V^0 \quad \text{si y sólo si} \quad y_B^2 \leq \text{Var}(\theta)$$

COOPERACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS: SPILLER Y TOMMASI

- Con baja capacidad de hacer cumplir acuerdos intertemporales en la arena política, emergen políticas altamente volátiles o demasiado rígidas, dependiendo del grado de conflicto redistributivo y de la naturaleza de la volatilidad económica
 - El marco institucional puede contribuir a implementar políticas estables y adaptables si facilita mecanismos de hacer cumplir acuerdos políticos intertemporales

CARACTERIZACIÓN DE POLÍTICAS

Tres tipos de políticas

**Relativamente estables
en el largo plazo**

**Rígiditas y de baja
calidad**

**Volátiles e
impredecibles**

COSTOS DE TRANSACCIÓN Y POLÍTICAS ESPECÍFICAS

**Requerimientos y capacidad para
intercambios políticos intertemporales**

Preferencias

**Ganancias del
conflicto**

***Enforcement* externo**

**Agentes con
capacidad de veto**

Costos de salvaguardas

Diseño-implementación

PROCESO POLÍTICO:

Institucionalidad política

Grado de presidencialismo

Fortaleza política relativa entre poderes y características de las cámaras legislativas

Rol del sistema de partidos y grado de fragmentación de los mismos

Rol del Presidente para implementar agenda

Mecanismos de democracia directa

PROCESO POLÍTICO: Sistema de partidos

**Grado de institucionalización
del sistema de partidos políticos**

**Partidos organizados en fracciones: relevancia
relativa de partidos y fracciones**

Grado de volatilidad electoral

Disciplina partidaria en el Parlamento

**Poder de los líderes e incentivos de los
legisladores a seguir a los líderes sectoriales**

PROCESO POLÍTICO: Burocracia

**Tamaño y eficiencia administrativa
del Estado**

**Rigidez de las reglas, patronazgo político y
niveles de profesionalismo**

**Papel del reparto partidario de beneficios
sobre bases clientelísticas y particulares**

**Recompensa de lealtad política vs.
de capacidad técnica**

PROCESO POLÍTICO: Sistema judicial

**Grado de independencia y profesionalismo:
reputación y apoyo público**

**Poderes para declarar la
inconstitucionalidad de las leyes**

**Capacidad para resolver disputas contractuales
cuando hay complejidad económica**

Capacidad de revertir decisiones de gobierno

PROCESO POLÍTICO: Grupos de interés

Influencia *ex ante* y *ex post* a través de interacción con partidos y poderes

Instrumentos de democracia directa: plebiscitos y referenda

Influencia en etapas de diseño e implementación (poder de bloqueo)

PROCESOS DE *POLICYMAKING*

Agentes relevantes: proactivos
y fijan la agenda

Capacidad de la Legislatura
para producir políticas

Incentivos de la oposición
para transformarse en *policymaker*

PROCESOS DE *POLICYMAKING*

Incentivos de la legislatura y los partidos para construir capacidades institucionales

Delegación de las políticas en el Ejecutivo y en las agencias (formas y eficiencia)

Relaciones entre el Ejecutivo y la Legislatura

PROCESOS DE *POLICYMAKING*

Visión de los intercambios políticos: corto, mediano y largo plazo

Eficiencia del *Enforcement* y grado de delegación a las agencias

Incentivos de los legisladores: intercambios dentro o fuera de la arena legislativa

Dificultades para alcanzar acuerdos políticos intertemporales: consistente con entorno

Fragmentación política y puntos de veto

***Enforcement* pobre en temas económicos**

Baja observabilidad de acciones políticas

Intercambios fuera de la arena legislativa

Constelación de partidos y preferencias

Cambio institucional costoso

DEBILIDAD INSTITUCIONAL

**Dificulta políticas de
competitividad de largo plazo**

**Perjudica los procesos
de inversión**

**Perturba el
crecimiento económico**

**LA CREDIBILIDAD Y LA
CAPTURA DE LAS POLÍTICAS
REGULATORIAS**

CARACTERÍSTICAS DE LOS SECTORES REGULADOS

CARACTERÍSTICAS

- Inversiones altamente específicas
- Economías de escala, alcance y densidad
- Consumo masivo

IMPLICANCIAS

Pocos agentes

Alta politización

Incentivos para conductas oportunistas

INCENTIVOS PARA CONDUCTAS OPORTUNISTAS

**Definición pobre de procedimientos
de toma de decisiones**

**Decisiones centralizadas en agencias y
en órganos ejecutivos**

**Sistema judicial sin tradición o poder
de revisar decisiones administrativas**

Gobiernos con horizonte temporal corto

NECESIDAD DE CONTRIBUIR A LA CREDIBILIDAD REGULATORIA

Necesidad de salvaguardas

Calidad de las instituciones

**Diseño institucional para contribuir
a la credibilidad**

MECANISMOS PARA REDUCIR DISCRECIONALIDAD ADMINISTRATIVA

- Restricciones sustanciales en la discrecionalidad del regulador
- Restricciones formales e informales en el cambio del sistema regulatorio
- Instituciones que aseguren el cumplimiento formal (de sustancia y de procedimientos) de tales restricciones

MARCO INSTITUCIONAL

- Relación entre órganos legislativos y ejecutivos
- Capacidad de reversión de políticas
 - Gobiernos divididos o unificados
 - Presidencialismo con o sin mayorías
 - Necesidad de coaliciones
 - Rol y desarrollo de los partidos políticos
 - Grado de federalismo
 - Número de cuerpos legislativos

MARCO INSTITUCIONAL

- Sistema judicial: garantiza restricciones formales
 - Profesionalismo
 - Independencia
- Balance de intereses sociales
 - Estabilidad política y social
 - Pugna redistributiva
- Capacidades burocráticas
 - Sofisticación del régimen regulatorio
 - Más o menos sujeto a conductas oportunistas

EL ROL DE LAS CAPACIDADES ADMINISTRATIVAS

- Contribuir a dar estabilidad y credibilidad a los procesos de decisión
- Capacidad de delegación en burocracias relativamente independientes
- Reduce incentivos y posibilidades de reversión permanente de políticas
- Diverso grado de sofisticación de los arreglos organizacionales y regulatorios
- Rol en aspectos de implementación
- Estabilidad de las burocracias e incentivos al control de las políticas

INSTRUMENTOS REGULATORIOS

- Legislación específica
 - Acción legislativa costosa y sistema judicial independiente
- Procedimientos administrativos
 - Dificultades cuando la toma de decisiones es muy descentralizada
- Contratos
- Otorgan diferentes grados de compromiso en función del marco institucional

TRANSACCIONES REGULATORIAS

- Alto grado de especificidad de activos
- Asimetrías informacionales
 - Entre regulador y regulado
 - Entre empresas competidoras
 - Entre sociedad, sistema político y regulador
- Elevados riesgos contractuales y politización

CAPTURA REGULATORIA

- Empresa regulada captura el proceso a su favor
- Problemas de agencia: agendas privadas
- Interacción intensa, frecuente y de difícil observabilidad y verificabilidad
- Demanda por regulación

CAPTURA REGULATORIA

- Problemas de acción colectiva
 - Ganadores y perdedores
 - Costos de transacción: hacer cumplir los contratos es costoso
- “Puerta giratoria”

MECANISMOS DE CONTROL

- Información para mitigar problemas de agencia
- Contraposición de intereses
 - Intervención de grupos de interés
 - Procesos de consulta pública
- Control político
 - Variabilidad del entorno
 - Tamaño de mayorías y separación de poderes
- Revisión judicial
 - Niveles de apelación

LA INDEPENDENCIA DE LOS ORGANISMOS REGULADORES

HACIA EL ANÁLISIS DE LA INDEPENDENCIA REGULATORIA

- Credibilidad vs. Captura regulatoria
 - Enfoques complementarios para el análisis y el diseño de la institucionalidad regulatoria
- Equilibrio dado por el marco institucional

NIVEL “ADECUADO” DE INDEPENDENCIA

- “Escasez” de autonomía:
 - Supeditación a políticas no regulatorias
 - Incapacidad operativa
- “Exceso” de autonomía:
 - Discrecionalidad y credibilidad regulatoria

ENFOQUE DE MÚLTIPLES PRINCIPALES - AGENTE

- Regulador: agente de principales con intereses diversos
- Manejo de múltiples intereses: sistema político, sistema judicial, consumidores, operadores incumbentes, potenciales entrantes, distintos organismos gubernamentales
- Compiten por influenciar las decisiones regulatorias



INDEPENDENCIA Y TRANSPARENCIA

- Transparencia de los intereses en juego
 - Factor de ética regulatoria
 - Requisito de “independencia”
- Objetivos nítidos y capacidad de *enforcement*
- Evitar captura regulatoria
- Consulta pública
 - Uso de información y capacidad de los agentes

**POLÍTICAS DE
COMPETENCIA Y
REGULACIÓN SECTORIAL**

Un marco conceptual para la ubicación de las políticas de competencia

Las políticas asociadas al funcionamiento de los mercados

Régimen transparente de promoción de inversiones

Regulación sectorial y políticas de competencia

Normas concursales y de bancarrota

Necesidad de consistencia en la estructura de incentivos y credibilidad en el cumplimiento

Un marco conceptual para la protección de los derechos ciudadanos en las relaciones económicas

Regulación sectorial específica

Relación Estado-empresas

Políticas de competencia

Relaciones entre empresas

Legislación de relaciones de consumo

Relación consumidor-empresas

Políticas de competencia: Aspectos conceptuales

Necesidad de la promoción de mercados competitivos en aquellos casos factibles

Garantizar reglas de juego

Complemento de las políticas de apertura en mercados históricamente concentrados

Políticas de competencia: Objetivos básicos

Objetivo: bienestar de consumidores
actuales y futuros

Evitar
confusión
de objetivos

Beneficios sectoriales

Beneficios regionales

Beneficiar pequeñas empresas

No sólo defensa sino también promoción
de conceptos y cultura competitiva

Políticas de competencia: Implementación y control de conductas

Control de
poder de
mercado

Definición del
mercado relevante

Medición de poder de mercado

Prevención de
abuso de
Posiciones
dominantes

Identificar prácticas

Comprobar perjuicios competitivos

Conductas abusivas/excluyentes

Políticas de competencia: Control de concentraciones

Política estructural que procura evitar que los procesos de concentración refuercen posiciones dominantes

Concentraciones horizontales, verticales y conglomerados

Control previo
de las
concentraciones

Relaciones en el mercado

Grado de concentración

Medición del efecto

¿Qué pasa en economías pequeñas?

Niveles de concentración altos con elevada Escala Mínima Eficiente, altas barreras a la entrada y niveles de producción sub-óptimos

La promoción y la defensa de la competencia deben asociarse a las mejoras de eficiencia

El número de agentes no es indicativo *per se* de abusos anticompetitivos

La concentración puede verse como un mal menor o como un “mal necesario”: Rol complementario de la política comercial

¿Qué pasa en economías pequeñas?

Deben considerarse reglas que tomen en cuenta:

Consideraciones de eficiencia

Prudencia en reglas *per se*

Priorizar la regulación de conductas

Transparencia: explicitación de la constelación de intereses en juego

¿Qué pasa en economías pequeñas?

La promoción y la defensa de la competencia deben integrarse como prioridades políticas

Ubicación y fortaleza institucional de la autoridad de competencia

Claridad de competencias del órgano de aplicación y reguladores sectoriales

Reglas de responsabilidad y transparencia

¿LEYES DE COMPETENCIA VS. REGULACIÓN?

- Formas alternativas de organización para:
 - Controlar potenciales abusos de poder de mercado
 - Promover la eficiencia estática y dinámica
- Legislación de competencia no suplanta regulación

¿LEYES DE COMPETENCIA VS. REGULACIÓN?

- Intervención *ex ante* (políticas proactivas) vs. *ex post* (reacción a conductas anticompetitivas)
- Conocimiento específico vs. marco general
- Condiciones técnicas y otras dimensiones vs. atención centrada en precios y prácticas comerciales

¿LEYES DE COMPETENCIA VS. REGULACIÓN?

- Modelos de implementación: consistencia regulatoria
 - Poderes regulatorios a autoridad de competencia (NZ)
 - Regulador sectorial aplica reglas de competencia (UK)
 - Mecanismos de coordinación (Alemania, Francia)

PERSPECTIVA INSTITUCIONAL

- Regulación “dura”
 - Respuesta administrativa al problema regulatorio
 - Régimen basado en agencia específica
 - Captura regulatoria y agenda privada del regulador

PERSPECTIVA INSTITUCIONAL

- Regulación “blanda”
 - Respuesta “de mercado” al problema regulatorio
 - Mínima regulación sectorial
 - Régimen basado en legislación y cortes
 - Amenazas de intervención
 - Apertura de información obligatoria
 - Incertidumbre, aversión al riesgo e incentivos

PERSPECTIVA INSTITUCIONAL

- Regulación “dura” y “blanda” difieren en forma discreta: no es un problema paramétrico
- Diferencias entre jueces y reguladores sectoriales:
 - Posibilidades y magnitud de captura
 - Componentes ideológicos
 - Agendas privadas asociadas a la industria
 - Incertidumbre de decisiones

PERSPECTIVA INSTITUCIONAL

- Regulación “blanda” como juego de dos etapas:
 - Monopolista y competidores negocian
 - Competidores deciden si van a corte
- Monopolista no abusaría de su posición por:
 - Amenaza de ser llevado a corte
 - Amenaza de intervención del regulador general
 - Aversión al riesgo a decisiones judiciales

FACTORES CRUCIALES DE EVALUACIÓN DE LOS REGÍMENES ALTERNATIVOS

- Instituciones políticas y judiciales
- Factores económicos: desarrollo de mercados

PRINCIPALES ATRIBUTOS	FORMAS DE ORGANIZACIÓN	
	REGULACIÓN “DURA”	REGULACIÓN “BLANDA”
INSTRUMENTOS Intensidad de incentivos Controles administrativos	Débil Fuerte	Fuerte Débil
PERFORMANCE Adaptación autónoma Adaptación cooperativa	Débil Fuerte	Fuerte Débil
LEY CONTRACTUAL	Débil	Fuerte

REGULACIÓN DURA

REGULACIÓN BLANDA

SOCIEDAD



REGULADOR



OPERADOR DE RED



COMPETIDORES



CORTE

Presupuesto alto
Una industria
Mejor informado
Agenda saliente
Fija precio de acceso

Presupuesto bajo
Varias industrias
Peor informado
Agenda no saliente
Amenaza intervenir

Averso al riesgo
Reporta costos

Averso al riesgo
Fija precio de acceso

Deciden litigio

Deciden litigio

Fija precio de

MODELO BÁSICO

Elección del arreglo regulatorio óptimo

- Acceso:
 - Precio = A
 - Costo marginal = α , con $f(\alpha)$, $F(\alpha)$
- Actividades competitivas: I entrantes
- Auditoría:
 - Costo = q
 - Probabilidad = $\varphi(\cdot)$

MODELO BÁSICO

Elección del arreglo regulatorio óptimo

- Litigio:
 - Costo = T , con $G(T)$
 - Corte fija $A=\gamma$, con $P(\gamma)$
- Coeficiente de aversión al riesgo del monopolista: μ
- Parámetro de preocupación distributiva: λ

MODELO BÁSICO

Elección del arreglo regulatorio óptimo

- Agenda privada del regulador:

$$J(A, \varepsilon)$$

- Asignación presupuestal: ψ
- Costo social de recaudar fondos: k

MODELO BÁSICO

Elección del arreglo regulatorio óptimo

- Función de bienestar social:

$$W = CS + \Pi^E + \lambda \Pi^N - k\psi - \Phi(T)$$

- Función objetivo del regulador:

$$V^R = W(A) + \beta J(A) + \varphi(A) \{W(\gamma) + \beta J(\gamma) - W(A) - \beta J(A) - q\}$$

MODELO BÁSICO

Elección del arreglo regulatorio óptimo

- Revisión judicial si:

$$T < \sum_{t=\tau+1}^{\infty} \delta^t \left[E\pi^E(\gamma) - \pi^E(A) \right] = \Delta$$

- Probabilidad de ir a la Corte: $G(\Delta)$

PRINCIPALES RESULTADOS

- ¿En qué casos puede ser conveniente dejar que el monopolista fije el precio de acceso?
 - Gran asimetría informacional con el regulador: competidores mejor informados
 - Agenda privada del regulador excesivamente expropiatoria
 - Altos costos sociales de recaudar fondos
 - Altos costos sociales de litigar
 - Alto costo privado del regulador de ser llevado a corte

PRINCIPALES RESULTADOS

- Con regulación blanda, el monopolista será más cauto con:
 - un regulador menos comprometido con el régimen blando: mayor φ
 - cortes más eficientes: menor τ y mayor $G(\Delta_L)$
 - mayor incertidumbre sobre las decisiones judiciales: mayor σ^2
 - más aversión al riesgo: mayor μ
 - mayor valuación de beneficios futuros: mayor δ

PRINCIPALES RESULTADOS

FACTORES ECONÓMICOS E INSTITUCIONALES	REGULACIÓN “DURA”	REGULACIÓN “BLANDA”
Preocupación distributiva Eficiencia del sistema político Eficiencia del sistema judicial Asimetrías de información del regulador Rentas monopólicas potenciales	Desestímulo Estímulo alto Estímulo Desestímulo Neutro	Neutro Neutro Estímulo alto Neutro Desestímulo

PRINCIPALES RESULTADOS

FACTORES ECONÓMICOS E INSTITUCIONALES	REGULACIÓN “DURA”	REGULACIÓN “BLANDA”
<p>Costo social de recaudar fondos</p> <p>Costo social de litigios</p> <p>Posibilidad de realizar transferencias privadas</p> <p>Aversión al riesgo</p> <p>Asimetrías de información entre firmas</p> <p>Amenaza creíble de intervención</p>	<p>Desestímulo</p> <p>Neutro</p> <p>Neutro</p> <p>Estímulo</p> <p>Neutro</p> <p>Estímulo</p>	<p>Estímulo alto</p> <p>Desestímulo</p> <p>Desestímulo</p> <p>Estímulo alto</p> <p>Estímulo alto</p> <p>Estímulo alto</p>

EL MARCO INSTITUCIONAL Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Mario Bergara