

Economía de las Instituciones

Limites verticales de gobiernos

Leandro Zipitría

Departamento de Economía
Facultad de Ciencias Sociales - UdelaR

Maestría en Economía Internacional

Presentación

Teoría

- Un marco general

- Visión: sector público (eficiencia)

- Visión: sector público (marco institucional)

Evidencia

- Eficiencia

- Eficiencia productiva

- Privatización

- Concesiones / infraestructura

Presentación

Teoría

Un marco general

Visión: sector público (eficiencia)

Visión: sector público (marco institucional)

Evidencia

Eficiencia

Eficiencia productiva

Privatización

Concesiones / infraestructura

- ▶ 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: valores en términos relativos, no absolutos.

Presentación

Teoría

- Un marco general

- Visión: sector público (eficiencia)

- Visión: sector público (marco institucional)

Evidencia

- Eficiencia

- Eficiencia productiva

- Privatización

- Concesiones / infraestructura

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

Concesiones / infraestructura

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
- ▶ 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)

Presentación

Teoría

Un marco general

Visión: sector público (eficiencia)

Visión: sector público (marco institucional)

Evidencia

Eficiencia

Eficiencia productiva

Privatización

Concesiones / infraestructura

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)
- ▶ \Rightarrow 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)
⇒ costo de producir calidad q es menor bajo un contrato que establece el desempeño (q)
 - ▶ si se ignoran los costos de contrato ⇒ los contratos de desempeño ($w, q, 0$) son más eficientes
 - ▶ si hay costos de contrato ⇒ 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)

Costos y beneficios: PR

- ▶ Hart, Shleifer y Vishny (1997): “The Proper Scope of Government”
- ▶ Contratos incompletos: la calidad del servicio no puede ser especificada completamente
- ▶ Gobierno contrata o produce el servicio
- ▶ Proveedor del servicio puede invertir en mejorar calidad o reducir costo (afecta calidad)
- ▶ Diferencia público - privado: asignación de derechos residuales de control (no competencia en sí misma)

Costos y beneficios: PR (cont.)

- ▶ Empleado requiere aprobación del gobierno para ejecutar innovación (calidad, costo)
 - ▶ ⇒ recibe parte de los beneficios (además puede ser echado)
- Supuesto
- ▶ Privado no requiere autorización para innovar, pero si quiere mejorar calidad tiene que negociar con el gobierno (mejora de precio)
 - ▶ Privado tiene más incentivos a reducir costo y mejorar calidad, pero el incentivo a reducir costo es muy fuerte por externalidad sobre calidad

Costos y beneficios: PR (cont.)

Resultados

- ▶ Público mejor a privado:
 - ▶ cuanto mayores las consecuencias negativas de la reducción de costo sobre la calidad y
 - ▶ mejora de la calidad no es relevante o empleado del gobierno es irremplazable (tiene incentivos a innovar)
- ▶ Contrato privado mejora eficiencia de costo, pero efecto ambiguo sobre calidad
- ▶ Público: política exterior (calidad compleja de establecer ⇒ gobierno sujeto a re-negociación y hold up); salud (privados pueden negar atención a pacientes costosos -reducción de costos); policía y ejército (problema de hold up por poseer armas)

Presentación

Teoría

Un marco general

Visión: sector público (eficiencia)

Visión: sector público (marco institucional)

Evidencia

Eficiencia

Eficiencia productiva

Privatización

Concesiones / infraestructura

Presentación

- ▶ Spiller (2013)
- ▶ Servicios públicos: consumo masivo, tienen importantes economías de escala y variedad, implican inversiones específicas
- ▶ \Rightarrow 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

- Concesiones / infraestructura

Presentación

Teoría

Un marco general

Visión: sector público (eficiencia)

Visión: sector público (marco institucional)

Evidencia

Eficiencia

Eficiencia productiva

Privatización

Concesiones / infraestructura

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

Concesiones / infraestructura

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

Concesiones / infraestructura

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

Presentación

Teoría

Un marco general

Visión: sector público (eficiencia)

Visión: sector público (marco institucional)

Evidencia

Eficiencia

Eficiencia productiva

Privatización

Concesiones / infraestructura

Presentación (Guasch, et al.)

- ▶ Alternativa a privatización: utilizado en 67% de las participaciones del sector privado en el mundo (Guasch 2004)
- ▶ Concesión: derecho al uso de los activos de EE.PP. por un período limitado de tiempo (20-30 años), realizar inversiones y cumplir objetivos de contrato
- ▶ Motivo: falta de recursos para inversiones
- ▶ Guasch, Laffont, Straub (2007, 2008)
- ▶ En A. Latina: 53% (transporte) y 76% (agua) de concesiones renegociadas; 3,1 y 1,6 años después de firmado el contrato (media)

Renegociación

- ▶ Renegociación aparece si contratos incompletos
- ▶ Beneficiosa: mejora producción de empresa de costo alto (con info. asimétrica)
- ▶ Oportunística:
 - ▶ empresas: obtener renta
 - ▶ gobierno: ECT, renegociar una vez hundida la inversión

- ▶ 307 concesiones (162 renegociadas, 53 empresas - 94 gobierno) entre 1989 - 2000 (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México)
- ▶ Sectores: transporte y agua
- ▶ Renegociación pedida por gobierno, operador, ambos
- ▶ Variables índice: renegociación (empresa, gobierno, ambos, ninguno); regulador; precio techo; requerimientos de inversión; financiamiento privado; subasta; garantía del gobierno de ingreso mínimo; arbitraje; elecciones
- ▶ Variables continuas: años en concesión; duración de concesión; índices: corrupción, rule of law, calidad de burocracia; ΔPBI ; tipo de cambio

- ▶ Random effect probit

$$y_{int} = 1 [y_{int}^* = x_i\alpha_1 + \alpha_2 z_{int} + E_{nt}\alpha_3 + e_{int} < 0]$$

- ▶ 1 toma valor 1 si [] es cierto; o en otro caso
- ▶ y_{int} , variable indicativa si concesión i en país n en momento t es renegociada o no
- ▶ x_i variables invariantes del contrato de concesión
- ▶ z_{int} tiempo en años desde la concesión i en el país n
- ▶ E_{nt} variables de marco institucional (shocks económicos, elecciones, instituciones)

Resultados

- ▶ Éxito depende del marco institucional y de los shocks macroeconómicos
1. Existencia de regulador (independiente del gobierno central) al momento de adjudicación: disminuye probabilidad de renegociación (Nota: no significativa con instrumentos; es parte del marco institucional)
 2. Precios techo: llevan a más renegociación (mayor riesgo frente a shocks)
 3. Instituciones: instituciones débiles (mayor corrupción, menor calidad burocrática)
 4. Ciclo político: renegociación del gobierno concentradas en el año después de las elecciones (79%)
 5. Shocks económicos: recesiones (crecimiento) incrementa (decrece) la probabilidad de renegociación

Resultados: quién renegocia

Probabilidad de renegociación por agente

	Gobierno	Empresa
Existencia regulador	-	-
Precio techo	+	+
Duración	+	+
Requerimientos de inversión	-	+
Financiamiento privado	-	+
Calidad burocracia	-	-
Corrupción	+	-
Elecciones	+	+
Crecimiento	-	-
Garantía de ingreso mínimo	+	+

Presentación (Henisz)

- ▶ Henisz (2002) estudia el vínculo entre instituciones políticas e inversión en infraestructura
- ▶ Utiliza un panel de dos siglos para más de 100 países
- ▶ Estudia la demora en incorporar electricidad y telefonía luego de su invención (1876, 1882)

Variables - modelo

- ▶ Variable de factibilidad de cambios políticos desde 1800
- ▶ No tiene variables económicas para controlar
- ▶ Modelo logit: pasaje de no infraestructura a infraestructura
- ▶ Incluye variable indicativa de tendencia

Resultados

- ▶ Incorporar variable de restricciones políticas mejora sustancialmente el modelo
- ▶ Países cuyas estructuras políticas ofrecen mejor protección a los inversores tienen menores tiempos de adopción
- ▶ No encuentra resultados muy robustos de restricción política con crecimiento en infraestructura