

Derechos de propiedad y costos de transacción en administración pública

Property rights and transaction costs in public administration

Diana Vicher*

Resumen

La presente colaboración reseña las principales transformaciones económicas mundiales verificadas desde que se estableció el orden económico de Bretton Woods, hasta finales de la década de 1970, para explicar cómo generó el cambio negativo en la opinión favorable que se tenía sobre el Estado y la administración pública, mismo que determinó modificaciones sustanciales en ambos. Las disposiciones para este cambio provendría esencialmente del ideario de la economía neoclásica, de la Escuela de Chicago y la de Virginia, donde se desarrollaron postulados que analizaron al Estado y su administración desde preceptos económicos de dicha índole. De la conjunción de ideas de ese pensamiento (junto con otras innovaciones generadas en la administración privada) se conformó un modelo de reforma de la administración pública denominado "Nueva Gerencia Pública", cuyos elementos son los clientes, los mercados, la competencia y los contratos. Pero, este modelo no es sino una privatización orientada hacia el interior de la administración pública (endoprivatización). Aunque son diversos los componentes de la nueva gerencia pública, en este caso abordaremos las ideas vinculadas con los postulados relativos a los "costos de transacción", razonamientos que se han utilizado para recomendar el establecimiento de "mercados de derechos de propiedad" en la gestión de asuntos comunes. Estas nociones son algunas de las que se propusieron como vías pertinentes para fomentar la competencia en la administración pública.

Palabras Clave: Propiedad, Desempeño Administración Pública, Costos de Transacción

Abstract

This paper outlines the major global economic changes observed from the establishment of the Bretton Woods economic order until the late 1970s in order to explain how these generated a shift away from favorable opinion regarding the state and public administration, determining substantial changes in both. The provisions for these transformations mainly arose from neoclassical ideology, and were strongly championed by the Chicago and Virginia Schools, where analysis of the state and its administration from economic precepts of this nature were developed. Along with other innovations generated in private management, these ideas gave rise to a model of public administration reform called the "New Public Management", whose elements are the customers, markets, competition and contracts. However, this model is no more than a privatization oriented inward to public administration (endoprivatization). Although there are several components of the new public management, in this case we will discuss ideas related to the principles relating to "transaction costs", arguments that have been used to recommend the establishment of "property rights markets" in the administration of common issues. These notions are some of those identified as appropriate channels for promoting competition in public administration.

Key Words: Ownership, Public Administration Performance, Transaction Costs

* Facultad de Economía de la UNAM, México. Correo electrónico: mvichard@hotmail.com. Doctora en Administración Pública. Esta colaboración se enmarca en el Programa Posdoctoral en la Facultad de Economía, UNAM. Se agradece el apoyo de la DGAPA de la UNAM.

Introducción

El profundo cambio mundial que se tradujo con el paso del Estado de bienestar al neoliberalismo trajo consigo una gran cantidad de modificaciones en el Estado y su administración. En sus distintas modalidades, la privatización se constituyó como la principal vía para lograr el objetivo de cambio que se tradujo en la retracción del Estado y la comercialización de su administración pública. El ideario que respaldó y abrió brecha a las medidas prescritas se desprendió de la economía neoclásica, la Escuela de Chicago y la Escuela de Virginia. La administración pública fue expuesta a un proceso de endoprivatización para lo cual se utilizaron los métodos, instrumentos y lógicas de funcionamiento del mercado y la empresa privada, sintetizados en el modelo de nueva gerencia pública que debería adoptar la administración pública para ser eficiente. La nueva gerencia pública se compone por conceptos como cliente, privatización, mercado y competencia. Entre los instrumentos que se propusieron para establecer la competencia en la administración pública destaca el establecimiento de mercados de derechos de propiedad, para externalizar y subcontratar con los particulares la gestión de asuntos comunes o la transferencia de derechos sobre bienes de titularidad estatal, argumentando, principalmente, la “superioridad” de la empresa, la gerencia y el gerente privado por medio de los postulados de la teoría de los costos de transacción¹.

De la rectoría del Estado a la guía del mercado

Los sucesos políticos, económicos y sociales que se registraron en el periodo que abarcó desde la crisis económica de 1929 hasta las postrimerías de la Segunda Guerra Mundial, constituyeron la

¹ No obstante, los costes de transacción y los derechos de propiedad, sobre todo los primeros, han sido asociados a la denominada nueva economía institucional (Martínez :2009a y Williamson, 1996 :4). Pero, aunque los costos de transacción fueron descubiertos por Ronald Coase, en su artículo sobre la naturaleza de la empresa de 1937, en ese entonces no se hablaba de nuevo institucionalismo, situación que el propio Coase aclara cuando señala, en su artículo “The new institutional economics”, que el término fue acuñado por Williamson (Coase, 1998:1).

materia prima que permitió modelar un orden mundial donde la dimensión de las instituciones políticas y económicas estuvieron signadas por el nombre Keynes, y que se identificaría con la economía dirigida por un Estado-nación fuerte. En esta configuración mundial, la situación de quebranto de las otrora potencias mundiales, posibilitó la preeminencia de los Estados Unidos (US). Entre los hechos más importantes e interesantes que se registraron encontramos el establecimiento de un orden monetario internacional en 1944 con los Acuerdos de Bretton Woods (LiPuma y Lee, 2004: 178)².

La configuración que adoptó el Estado keynesiano, con su predominio sobre la función económica, determinó que la articulación de las instancias de las formaciones estatales correspondiera a lo político. Siendo así, el Estado intervenía en el control de la actividad económica y del crecimiento a partir de reglamentaciones y políticas crediticias, monetarias y de vigilancia sobre las instituciones financieras. El Estado actuaba en todas partes, participando cada vez más en la educación, la investigación, los sistemas de seguridad social y las políticas industriales, llegando incluso a hacerse cargo de ciertos sectores de la economía.

Pero, para la década de 1970 el panorama empezó a cambiar notablemente. Para estos momentos, la desintegración progresiva del otrora orden económico internacional culminó con el colapso de Bretton Woods, lo que condujo a la configuración de un nuevo sistema monetario internacional ahora privatizado (Arista, 2005: 221). La ruptura de Bretton Woods, que veía con reserva los flujos de capital privado y los mantenía en un mínimo en la forma de créditos comerciales a corto plazo implicó, entre otras cosas, la

² Mediante la subordinación del mercado al proceso político y funcionalmente recalibrando los tipos de cambio en una manera deliberativa, Bretton Woods ayudó enormemente a los estados en la coordinación del tiempo económico y político.

liberalización de esos capitales “reprimidos” (Kregel, 2006: 319-320), que, por ejemplo, desempeñarían un papel vital en el endeudamiento de América Latina durante la década de 1970, mismo que estallaría en crisis para la siguiente década.

A lo anterior se sumó el que, en adelante, los bancos centrales no participarían más en las transferencias de oro para resolver los excedentes en la balanza de pagos y los déficits. Al mismo tiempo, el devenir de los mercados financieros internacionales se caracterizaría por la desregulación y la innovación financieras, mismas que se facilitarían gracias a la incorporación de nuevas tecnologías, lo mismo que por la presencia de intermediarios financieros no bancarios y por una competencia absoluta (Correa, 1998: 22).

De forma paralela, el fin de la etapa de paridades fijas significó que la masa de recursos líquidos en circulación empezara a moverse en función de las expectativas de modificaciones de los tipos de cambio, además de que empezó a ejercer una importante influencia en los mismos. Simultáneamente, la crisis del dólar en US, provocó que sus bancos comerciales se dirigieran a la ampliación de operaciones extraterritoriales, lo cual coadyuvaría al crecimiento inicial de los eurocréditos y al crecimiento de la deuda de los países del mundo en desarrollo (Correa, 1998: 102-104).

Con la elevación de la inflación mundial disminuyeron las tasas de crecimiento en los países industrializados, aumentó el desempleo y la inestabilidad de la balanza de pagos de la mayoría de los países, lo que también obedeció al surgimiento de medidas proteccionistas en los países industrializados. La economía internacional giró de modo tal que las economías industrializadas se vieron frente a la recesión y el desempleo (Foxley, 1988: 39-43). Esto se proyectó hacia los países en desarrollo como un debilitamiento de la

demanda externa y el empeoramiento en términos del intercambio, el alza de las tasas de interés en los mercados financieros internacionales y la contracción de los flujos de recursos financieros externos (Vusković 1990: 31).

La fuerte caída en la tasa de ganancia que se registró, desembocó en el crecimiento de la inflación. Las tasas de interés reales eran negativas o débiles, siendo así que las transferencias de riqueza de los acreedores se dirigían a empresas no financieras. Esto implicaba que la distribución de dividendos estaba en un nivel muy bajo. Ante esta situación, las finanzas decidieron frenar la inflación para proteger sus ingresos y sus patrimonios a fin de restablecer las pretensiones de los accionistas sobre las ganancias. Así, la inflación se combatió por medio del alza en las tasas de interés en 1979.

El alza de tasas de 1979 implicó una formidable extracción de capital, por renta de intereses, que tuvo un efecto catastrófico. Esto redundó en un crecimiento excesivo de los gastos gubernamentales (en pagos de deuda) que amplió la brecha entre el progreso de los gastos públicos y la producción nacional, agravando el déficit. Esto se ha comprobado al analizar la relación entre la producción y los gastos antes y después del alza de las tasas. Se ha encontrado que hasta 1974 los gastos crecían al mismo ritmo que la producción sin plantear problemas de déficit, ya que los ingresos aumentaban paralelamente pero, entre 1975 y 1982, los gastos gubernamentales seguían creciendo sobre todo por el pago de intereses, mientras que la producción decrecía. De acuerdo con las evidencias, se ha revelado que una vez que se aísla el gasto pagado por concepto de interés por servicio de deuda, no existe déficit. Por esta razón: “El déficit es totalmente imputable al aumento de las tasas de interés al comienzo de los años ochenta” (Duménil y Levy, 2007: 120).

La política de intereses elevados afectó al Estado y a los hogares que contrajeron préstamos. En este momento el problema de los gastos públicos y su cobertura fue uno de los más discutidos ante la crisis, ya que se acusó a la propensión de los estados keynesianos de todos los males, e incluso se señaló que había sido la causa de la elevación de las tasas. A partir de las décadas de 1980 y 1990 la idea de una crisis estructural del modelo de bienestar (o del Estado de bienestar keynesiano) se generalizó; por lo mismo se ha dicho que “[...] las teorías de la intervención del Estado se tornaron en caducas y desfasadas, y sus doctrinarios fueron acusados como emisarios de un pasado ominoso, como representantes del barroco económico” (Guerrero, 1999: 44).

El colapso se explicó a partir de factores económico-sociales que justificaron la crisis y generaron las presiones de cambio; razón por la cual el consenso social-reformista se vio desplazado por la hegemonía ideológica neoliberal (Brugué, Amorós y Goma, 1994: 34). No obstante, lo que realmente determinó el alcance, la naturaleza y la orientación de fondo de las transformaciones posteriores fueron los componentes político-ideológicos.

Así se presentaron condiciones para la apertura y liberalización financiera, facilitando, de manera creciente, la presencia de intermediarios financieros no bancarios y se promovió la modificación de los sistemas de pensiones. Y, se crearon condiciones para el incremento de la presencia de consorcios financieros extranjeros con posicionamiento sistémico, Principalmente fomentando los mercados de productos derivados (Gómez, 2008)³ y acuerdos, y regulaciones de carácter internacional (Correa, 2006, 68).

³ Los mercados financieros se componen de tres mercados fundamentales; los mercados de deuda, (que a su vez incluyen los mercados interbancarios, los de divisas, los monetarios y otros de renta fija), los mercados de acciones y los mercados de derivados. Los valores que se negocian en los mercados de derivados se "derivan", bien de materias primas, o bien de valores de renta fija, de renta variable, o de índices compuestos por algunos de esos valores o materias primas. Por ello, los mercados de derivados se pueden separar en dos segmentos; "Mercados de Derivados No

Las reformas financieras se desarrollaron en el marco de reformas a manera de cambios estructurales como la respuesta al reordenamiento de nuevos espacios económicos en la expansión y reestructuración del conglomerado transnacional (Correa y Girón, 2006: 14). El desplazamiento desde el modelo en que el Estado desempeñaba un papel protagónico en el ámbito económico, hacia aquel en el cual los actores privados han determinado crecientemente el rumbo de la economía y, a través de ésta, el papel del Estado, constituyó el detonante de gran cantidad de modificaciones en la estructura y en las funciones de la administración pública.

De este modo, los cambios que se generaron en el marco mundial se sintetizan en el traslado desde el Estado de bienestar, donde el Estado funge como el rector de todos los procesos y es el principal asignador de recursos, a economías de mercado, porque se afirmaba que el mercado distribuye los recursos de manera más eficiente que el Estado. Todo esto respondía a las presiones ejercidas por el capital, en un contexto en el que la internacionalización de los mercados industrial y financieros creó grandes problemas de coordinación administrativa internacional, transnacional o transfronteriza, provocando, en ciertos sectores, un desajuste entre las estructuras administrativas nacionales, los procedimientos y el personal, y la gestión administrativa de los nuevos requerimientos regulatorios internacionalizados (Wright, 1997: 27-28).

Por estas razones, los mercados internacionales precisaron que se verificaran cambios, a fin de proceder al desmantelamiento de las economías internas reglamentadas y protegidas en exceso, para que la industria y los servicios se abrieran a la competencia nacional e

Financieros" y "Mercados de Derivados Financieros". En ambos se negocian dos tipos definidos de valores; contratos a futuro y contratos de opciones.

internacional. Se procedió así a la reducción del intervencionismo del Estado, extendiendo la privatización a una amplia gama de sectores económicos y se eliminaron los controles de precios. Además, la competitividad y eficiencia, que antes sólo eran las bases constitutivas del mercado, se proyectaron como los nuevos fundamentos de las instituciones de la democracia, configurando un nuevo modelo que pretende que, mediante la agregación de las acciones y decisiones racionales individuales, éstas se convertirán en decisiones y acciones de una racionalidad colectiva, democrática (Medellin, 1994: 9).

Reforma del Estado y la administración pública: Privatización

Las reformas al Estado y la administración pública han comprendido un proceso integral de privatización en el que pueden distinguirse dos momentos: en el primero se privatiza el qué y en el segundo el cómo. Omar Guerrero ha elaborado un contraste muy útil para el entendimiento de la estrategia general de privatización, distinguiendo dentro del mismo proceso a los dos fenómenos singulares en que se ha materializado: la exoprivatización y la endoprivatización. La “exoprivatización del Estado consiste en el procedimiento por el cual la administración pública transfiere la producción de bienes y servicios a la administración privada, moviendo al Estado hacia fuera del mercado. La segunda modalidad de privatización consiste en la endoprivatización del Estado, es decir, la sustitución de la administración pública de los asuntos nacionales, por la idea, la metodología y la técnica de la gerencia privada, moviendo al mercado hacia dentro del Estado” (Guerrero, 2004: 55).

La privatización de empresas públicas (exoprivatización), en los países en desarrollo sirvió en parte para cambiar deuda por títulos de crédito o acciones, o para atraer inversión extranjera directa.

Esta privatización, como la incorporación a la esfera financiera de activos que no tenían presencia, continúa desarrollándose. Esto es, se continúa verificando el proceso de emisiones accionarias nuevas, de empresas preexistentes, o el intercambio de deuda por acciones.

Por su parte, en la endoprivatización se despliegan otro tipo de acciones como es la introducción del espíritu empresarial y la lógica de funcionamiento del mercado en el Estado, esto es, en su administración pública por medio del modelo denominado nueva gerencia pública. Para el desarrollo de la competencia en la administración pública, así como para ampliar las posibilidades de elección se prescribió establecer mercados internos dentro de la administración pública, la facturación de los servicios a usuarios, la contratación externa (externalización), la subcontratación, los bonos y los mercados de derechos de propiedad (OCDE, 1997).

Con la reforma neogerencial (endoprivatización), que implica meter al mercado dentro del Estado, también se han tratado de incorporar, como activos, diversas actividades desempeñadas por la administración pública, lo mismo que la prestación de servicios básicos como salud y educación se razona que deben considerarse como cualquier otro producto, razón por la cual se debe permitir que la oferta de productos se guíe por los precios establecidos en un mercado libre. Entre los instrumentos utilizados para tal fin encontramos a los “mercados de derechos de propiedad”, acompañados por las ideas relacionadas con los “costos de transacción”, que no han obtenido suficiente atención y que constituyen una vía de incursión de los capitales privados en el usufructo de ámbitos de gestión que se consideraban privativos del sector público.

Administración pública y derechos de propiedad

De Chicago proceden dos grupos de ideas interrelacionadas, la teoría de los derechos de propiedad y la teoría de la elección pública. Ambos grupos de ideas constituyen partes de las extensiones que se han efectuado respecto del “ya convencional paradigma económico”, donde se refiere a la empresa y el “paquete de derechos de propiedad” como una forma institucional, entre muchas otras. Bajo este enfoque las instituciones públicas son visualizadas simplemente como otra configuración más de los derechos de propiedad que, de acuerdo con la Escuela de Chicago, se desempeñará con menor eficiencia que la empresa privada (Starr, 1983: 41).

Según los planteamientos desarrollados alrededor de la “teoría de los derechos de propiedad”, el mercado es la norma para juzgar el valor y las instituciones públicas, al estar por debajo de tal pauta, son deficientes. Así que se concluye que la sociedad estaría mejor si las organizaciones públicas o sus activos estuviesen en propiedad privada y tuviesen que pasar la prueba de la lucratividad, en lugar de encontrar una aprobación en el proceso político. De acuerdo con su diagnóstico la enfermedad del sector público es genética e incurable (Starr, 1983: 42). Esta teoría sugiere que cambiando la estructura de los derechos de propiedad, esto es, un cambio en el propietario, se traerán mejores resultados en cuanto a eficacia, desempeño y calidad en los bienes y servicios. De igual modo, el cambio de propiedad mejoraría la eficiencia productiva mediante la imposición de la estricta disciplina de los mercados de capital privado sobre la firma (Dinavo, 1995: 66).

Otro punto a resaltar es que esta teoría no da importancia a la organización ni a sus características como tamaño, centralización,

jerarquía o jefatura. Del mismo modo que no señala ningún riesgo al generalizar acerca de las diferencias entre lo público y lo privado. De hecho, argumenta que la disciplina del mercado obliga a ser más eficientes a los administradores de empresas privadas sobre los administradores públicos. Como se ve, esta teoría no atribuye ningún peso a las capacidades de supervisión del Estado y del público en general o los medios de comunicación (Starr, 1983: 42-43).

Dentro del modelo de nueva gerencia pública este ideario se ha descargado por la vía de los Mercados de derecho de propiedad, a los que se define como ámbitos de gestión de asuntos comunes (públicos), como el medio ambiente o las frecuencias de radio, en los cuales debería efectuarse cambios en la estructura de derechos de propiedad, otorgándoselos a particulares, porque se supone que de esa manera se eliminarían los estímulos perversos de la regulación. Se supone que “los contingentes individuales negociables permiten a los operadores comportarse como empresas racionales”. Se ha señalado que los mercados de derechos de propiedad del sector del control de la contaminación parecen ofrecer grandes ventajas, especialmente los denominados derechos de emisión (de contaminación) negociables. Aquí también se incluyen las frecuencias de radio, y lo que se denomina “activos de titularidad estatal” como los aeropuertos y los bosques (OCDE, 1997: 97-99).

También se considera que debe darse una determinación de los derechos de propiedad en la explotación comercial del espacio, que requerirá que el derecho internacional defina la asignación de la propiedad de bienes raíces en los asteroides, la luna, otros planetas, cometas, etc, para definir los derechos de extracción, derechos de arrendamiento y de otros derechos para la organización legal del turismo comercial; y establecer en su lugar limitaciones en la

propiedad resultantes de los derechos del medio ambiente y así sucesivamente (OECD, 2001: 91).

Derechos de propiedad: origen y preceptos

La teoría de los derechos de propiedad ha sido desarrollada por Armen Alchian, Ronald Coase y Harold Demsetz, para explicar las diferencias del rendimiento organizacional, aunque, exclusivamente sobre la base de los incentivos individuales derivados de la estructura de los derechos de propiedad. De este modo, los derechos de propiedad especifican las relaciones sociales y económicas que deben observar las personas al utilizar recursos escasos, considerando no sólo los beneficios sino también los daños que se permite causar a otros. Por su parte, el derecho de propiedad implica varios derechos; esto es, el derecho de emplear un activo, cambiar su forma, su sustancia o ubicación, y de transferir uno o todos esos derechos (Demsetz, 1967: 4).

Los derechos de propiedad se refieren a la libertad de elegir o capacidad de adoptar una decisión referente a un bien o servicio mientras que los costes de transacción tienen que ver con "los costes de transferir derechos de propiedad" o, más sutilmente, como "los costes de establecer y mantener los derechos de propiedad" (Martínez, 2009b). La escuela de los derechos de propiedad es una rama de la microeconomía, por lo que concibe la acción humana como puramente individualista. Es una perspectiva que considera a la privatización como política deseable, dando gran importancia a la idea de dar la propiedad al sector debido (Starr, 1983: 41).

Los "derechos de propiedad" constituyen en el mercado una transacción que comprende dos partes, o dos componentes, la primer parte de esos derechos está ligada al bien o al servicio

concreto que se intercambia, pero, el valor de los derechos de propiedad es el que determina el valor de lo que cambia de propietario (Demsetz, 1967: 1).

El propietario de ciertos derechos de propiedad posee el consentimiento de sus pares para permitirle actuar de determinadas maneras, además de que los derechos de propiedad conllevan el derecho a beneficiarse o perjudicarse a sí mismo, así como a beneficiar o perjudicar a otros. Los derechos de propiedad se desarrollan cuando se hace económico, para quienes se ven afectados por externalidades, internalizar los costos y los beneficios. Los costos y beneficios asociados con interdependencias sociales son externalidades potenciales (Demsetz, 1967: 1 y 7).

Esta es una explicación básica que se ha utilizado para sustentar la preponderancia de la propiedad individual en lugar de la propiedad múltiple pues se argumenta que el aumento de número de propietarios por lo general lleva a un incremento en los costos de la internalización. Además, se considera que la aparición de nuevos derechos de propiedad tiene lugar como respuesta a los deseos de las personas interactuantes de ajustarse a nuevas posibilidades de costos-beneficios (Demsetz, 1967: 4).

El mercado de derecho de propiedad en la práctica

La exposición al mercado de los servicios públicos protegidos constituyó una de las propuestas presentadas como “novedosas” para desarrollar la competencia dentro de la administración pública, a fin de ahorrar, lograr más eficiencia y calidad. Al respecto se propuso la creación de “mercados de derechos de propiedad” en ámbitos de gestión de asuntos comunes. Se ha indicado que como parte de las reformas a la administración pública deben desmantelarse las facultades monopólicas y deben utilizarse los mecanismos del mercado. Dentro de los instrumentos

más comunes se identifican los mercados internos, la contratación externa, los contratos y los bonos, y los denominados “mercados de derechos de propiedad” un instrumento muy interesante. Este último dispositivo se considera como una fórmula muy prometedora para la gestión de recursos comunes, entendiéndose como éstos últimos a las frecuencias de radio o al medio ambiente (Coase, 1959)⁴, y a los activos de titularidad gubernamental tales como los aeropuertos y los bosques. No obstante, la factibilidad y utilidad de este instrumento merece mayores reflexiones y cuestionamientos.

Entre los estudios elaborados con base en la teoría de los derechos de propiedad, Dwayne y Brandt señalaron que en las economías de transición el problema de las imperfecciones del mercado pueden ser más severas, y que el buen funcionamiento de los mercados requiere una organización de instituciones interconectadas –económicas, legales y sociales- que apuntalen la economía de mercado. Pero, estas instituciones de apoyo tomarán tiempo en desarrollarse en estas naciones después de medio siglo bajo propiedad estatal y planeación administrativa (Dwayne and Brandt, 2002: 690).

En este sentido, agregan que el desarrollo del mercado puede ser impedido deliberadamente por la *policy* estatal ya que en el contexto de los derechos de propiedad débilmente definidos, la preferencia por las instituciones estatales y medidas administrativas persiste. De aquí que se sustente como una condición esencial la definición de dichos derechos a fin de facilitar el proceso orientado a establecer el libre mercado en las economías en transición.

⁴ Esta sugerencia responde obviamente a poner en práctica los planteamientos expuestos en el estudio sobre la Política Económica de la Radiodifusión de Ronald Coase, donde argumentó sobre el tema de la asignación de las frecuencias de radio y televisión (Coase, 1959).

Experiencia internacional

Los documentos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico señalan que los mercados de derechos de propiedad se han utilizado en Australia, Canadá, Irlanda y Nueva Zelanda en los sectores de pesquerías. Este caso se señala como sencillo, ya que el gobierno determina el volumen admisible de capturas y lo reparte entre los pescadores “en forma de contingentes individuales intransferibles (CIT)”, una especie de derecho de propiedad, o el derecho a apropiarse de cierto porcentaje del total. No obstante, el hecho de que el Estado sigue teniendo ciertas prerrogativas sobre los recursos comunes determina que esos derechos sean menos absolutos que los derechos de propiedad propiamente dichos, no obstante, sus titulares los pueden vender o alquilar, total o parcialmente con un mínimo de formalidades administrativas. Se considera que por este medio se eliminan los estímulos perversos de la reglamentación (OCDE, 1997: 247-248).

Otro ámbito que se ha abordado desde esta perspectiva ha sido la lucha contra la contaminación, donde destacan los derechos de emisión, de contaminación, negociables. No obstante, la experiencia es más limitada. En el caso de los países desarrollados, la OCDE considera que los mercados de propiedad son un instrumento prometedor especialmente en la gestión de bienes colectivos como la pesca, el medio ambiente y las frecuencias de radio, así como respecto de los bienes controlados por el Estado como son los aeropuertos y los bosques (OCDE, 1997 :249).

Experiencia en América Latina

En su Programa de Agricultura el Desarrollo en América Latina y el Caribe, el Banco Mundial (BM) ha promovido estas iniciativas para desarrollar mercados de derechos de propiedad al considerar que “pueden convertirse en fuente importante de ingresos en

muchas áreas geográficas si se desarrollan mercados para estos servicios”. Esto se traduce en la mayor asignación de funciones públicas a organismos autónomos y contratos de servicios al sector privado (Banco Mundial, 2008: 2).

Los mercados de derechos de propiedad se refieren a la introducción de la competencia y otros elementos de mercado, y se ha aplicado por medio de instrumentos como los pagos por servicios utilizados en recursos naturales como el medio ambiente. Se considera que el Pago por Servicios Ambientales (PSA) es “una herramienta de mercado mediante la cual se busca compensar a los proveedores de servicios mediante el pago de una cuota que les permita financiar el mantenimiento y/o mejoramiento de los recursos naturales, que generan los servicios ambientales que les llegan a los usuarios” (El Nuevo Diario, 2007).

América Latina (AL) y el Caribe es la primera región del mundo en adoptar enfoques de PSA basados en el mercado, la Región ha sido pionera en la aplicación de estos mecanismos (FAO, 2009a), que han recibido mucha atención como herramienta “innovadora” para financiar inversiones en manejo sostenible de tierras en varios países. En Colombia el BM financia proyectos a comunidades rurales, les ofrece un contrato con el gobierno o con una entidad privada bajo el cual se les paga por proteger sus bosques, biodiversidad y recursos hídricos (Grupo de estudios forestales, 2007).

Otras experiencias prácticas de implementación de sistemas de PSA son los pagos por servicios ambientales en PROCARYN, que vinculan fondos nacionales e internacionales para conservar los recursos hídricos de la República Dominicana; el pago por servicios ambientales como alternativa para disponer de agua en Tungurahua, Ecuador; en Costa Rica el Programa de Conservación

y Recuperación de Microcuencas en la provincia de Heredia. En Perú existe la “Contribución a la gestión integral de las cuencas de los valles de la Costa de Perú” (FAO, 2009b). En México podemos encontrar el pago por servicios ambientales en la Cuenca de Amanalco-Valle de Bravo, un proyecto en la cuenca Amanalco-Valle de Bravo, llevado a cabo por el Fondo Pro cuenca Valle de Bravo, A. C. (Bonfil y Madrid, 2006).

Sin embargo, se ha encontrado que aunque el PSA suena magnífico como mediación entre lo ambiental y la necesidad económica, detrás hay una política privatizadora que está directamente vinculada con “derechos de propiedad negociables”, lo que también se asocia a la extensión del campo de participación de los privados en los “activos de titularidad estatal”. Por ejemplo, se conoce que industrias como Mitsubishi y otras que se dedican al mercado secundario de esos servicios compran contratos de pagos de servicios ambientales baratos y los venden a otras empresas en naciones donde se pagan más caros (Grupo de estudios forestales, 2007).

Administración pública y costos de transacción

Los costos de transacción se producen cuando se intercambian derechos de propiedad de cualquier activo para buscar el establecimiento de derechos exclusivos (Ayala, 1996: 346). La teoría de los costos de transacción está relacionada con la interrogante acerca de la conveniencia de realizar una tarea dentro de la empresa o acudir al outsourcing y comprar ese input en el mercado, lo que también se aplica a la función de formar a los propios trabajadores o subcontratarlo a terceros; o también con relación a subcontratar funciones como la contabilidad, actividades de informática, etcétera, a una empresa especializada. El enfoque neoinstitucionalista considera la existencia de costes de transacción no solo en los intercambios que se producen en el mercado, sino

también en los intercambios en el interior de las empresas y todo tipo de organizaciones.

El gobierno no está libre de costos pues el Estado, al tomar decisiones, diseñar y aplicar políticas incurre en gastos de información y contratación en el intercambio de derechos de propiedad. Incluso, la intervención gubernamental es un costo de transacción más (Ayala, 1996: 349).

Estas nociones también se trasladaron a la administración pública como parte de las ideas que nutrieron a la nueva gerencia pública, para hacer énfasis en que, dado que la administración pública no posee los disuasivos que acompañan a una administración eficiente los costos se podrían disminuir si las tareas de la administración pública se externalizan o se subcontratan con el sector privado. La teoría de los costos de transacción señala que en el sector privado el mercado del control corporativo es muy eficiente pues los accionistas venderán sus acciones cuando los rendimientos de la empresa son escasos, incluso la empresa puede ser adquirida por otras personas y los administradores perder sus empleos. Este tipo de disuasivos, que acompañan a una administración eficiente, no existen en el sector público, pues los ciudadanos no tienen derechos de propiedad transferibles en la empresa pública y no pueden vender acciones para mostrar su insatisfacción con el desempeño.

En administración pública, las premisas de los “costos de transacción” han servido fundamentalmente para respaldar la idea de la eficiencia de la administración privada por sobre la pública, a fin de que le sean otorgadas funciones o partes de funciones relacionadas con las tareas de la administración pública. No obstante, en cuanto a la subcontratación, como el propio Ronald Coase y algunos de sus partidarios lo han señalado (Santaló, 2009),

es muy probable que la subcontratación, dadas las diversas circunstancias a considerar (negociar el contrato, establecer las responsabilidades de cada parte, verificar que la consultora no filtre información estratégica a los competidores, comprobar periódicamente que la consultora esté realizando correctamente su trabajo), pueda resultar al final de cuentas más cara en costo real que el hecho de que los empleados de la empresa en cuestión, la realicen.

De la teoría desarrollada por Ronald Coase, es de resaltar su análisis acerca de que en las transacciones de mercado sí existen costos, lo cual refuta la tesis de que el sistema económico funciona por sí mismo, coordinado por el mecanismo de los precios (Coase, 1963 :304.). Coase ha señalado que en las transacciones de mercado es necesario realizar diversas acciones, que implican gastos, como descubrir con quien se va a realizar la transacción, informar lo que se desea intercambiar y en qué términos, conducir las negociaciones que conlleven a un convenio, redactar un contrato, inspeccionar a fin de obtener certeza acerca de que los términos del contrato se observan. Todas esas operaciones son muy costosas (Coase, 1992).

Además, el autor también explicó que dentro de la empresa las transacciones de mercado están eliminadas, razón por la cual, la estructura del mercado de transacción está sustituida por el empresario coordinador que dirige la producción (Coase, 1963). Esta última afirmación es vital y contundente para fundamentar la imposibilidad de que dentro de la administración pública pueda establecerse la competencia y los mercados internos, como lo prescribe la nueva gerencia pública.

Conclusiones

Como se ha podido apreciar, al final de cuentas los planteamientos correspondientes a la teoría de los derechos de propiedad y de costos de transacción, no es sino una privatización a manera de reasignación de derechos de propiedad. Ambos grupos de postulados abogan para que la gestión de asuntos públicos y los bienes de titularidad estatal sean trasladados a la esfera de actividad privada, lo cual no es sino una privatización endo o exo y, aunque por lo general la privatización se ha presentado como el simple traslado de la propiedad del sector público al privado, no podemos dejar de lado el hecho de que detrás del proceso meramente económico se desatan diversas transformaciones que son propias de las diferentes relaciones sociales que afectan la distribución del poder en la sociedad general, y que inciden en lo social y cultural. Entonces, las privatizaciones no pueden verse sólo como simples transacciones comerciales ni como un asunto exclusivamente económico (Acosta y Ojeda, 1993:26).

En cualquier caso, la teoría de los derechos de propiedad se refiere a situaciones que tienen que ver con la resolución de problemáticas suscitadas entre individuos a fin de que, mediante un claro establecimiento de condiciones, se llegue a una solución adecuada para que se obtengan los mejores beneficios o acuerdos entre ambas partes. Sus postulados están asociados de forma estrecha a situaciones en la cuales la aplicación de la ley juega un papel muy importante, ya que se constituye como el punto en el cual se especificará de manera precisa todo lo que implica el derecho de propiedad, a fin de evitar ambigüedades e incertidumbre que puedan generar perjuicios o costos imprevistos. Esto nos lleva a un principio que diferencia de manera muy nítida la función de la administración pública respecto de la función de juzgar en las cortes: administrar conlleva la aplicación general de la ley, mientras que juzgar es la regla particular.

Esto es: la administración pública es la aplicación de las leyes del Estado a las materias generales y comunes a todos, mientras que juzgar es la regla particular (Bonnin, 2004:170). Así pues, el “tentativo” cambio de derechos de propiedad si se trata de asuntos o bienes públicos no es tan simple, ya que esa reasignación tiene que ver con mantener o no la facultad, autoridad y posibilidades que otorga la titularidad de algún bien o servicio, o la gestión del mismo. Además de que la potestad que se puede otorgar a aquellos que obtengan dicha titularidad puede rebasar potencialmente el beneficio meramente económico, cuando no redundar en un fuerte perjuicio social como en el caso de los denominados “derechos de emisión” de contaminación, pues si el derecho de propiedad conlleva el derecho a beneficiarse o perjudicarse a sí mismo, así como a beneficiar o perjudicar a otros; esto nos puede dar evidencias de lo que potencialmente puede ocasionar que algo como el derecho a contaminar se ofrezca en el mercado.

Bibliografía

- Acosta, Alberto y Ojeda, Lautaro. [1993]. Privatización, Quito, Centro de Educación Popular.
- Arista, Jane. [2005]. The role of the International Monetary System in financialization. The role of international monetary system in financiarization, en Epstein, G. Financialization and the World Economy, Ed. Edgar Edwards. Massachusetts, 2005.
- Banco Mundial. [2008]. Reseñas de Políticas Extraídas del Informe sobre el Desarrollo Mundial 2008 del Banco Mundial, titulado Agricultura para el Desarrollo. http://siteresources.worldbank.org/PERUINSPANISHEXT/Resources/WDR2008_AGENDAD EDESARROLLOlac.pdf. [2-5-2009].

- Bonfil, Horacio y Lucía Madrid. 2006. El Pago por Servicios Ambientales en la Cuenca de Amanalco-Valle de Bravo. *Gaceta Ecológica*. México 80: 63-74.
- Bonnin, Charles-Jean, [2004]. Principios de administración pública, compilación y estudio introductorio Omar Guerrero, México, FCE.
- Brugué, Quim, Amorós, M. y Goma, Richard, «La administración pública: ¿moda organizativa u opción ideológica?», en *Gestión y análisis de políticas públicas*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, núm. 1, 1994.
- Coase, R. H, [1963]. La naturaleza de la empresa, en Stigler, G. J. y K. E. Boulding, *Ensayos sobre la teoría de los precios*, Madrid, Editorial Aguilar.
- Coase, Ronald. [1959] “La Política Económica de la Radiodifusión”, *Journal of Law and Economics*, Vol. 2. (Oct.,).
- Coase, Ronald. [1992]. “El problema del costo social”, *Estudios Públicos: N° 45*, http://www.cepchile.cl/dms/lang_1/doc_1363.html.
- Coase, Ronald. [1998]. “The New Institutional Economics”, 88 (2) *American Economic Review*, Papers and Proceedings, 72-74. Mayo.
- Correa, Eugenia. [1998]. *Crisis y desregulación financiera*, México, UNAM-IIEc/Siglo XXI.
- Correa, Eugenia. [2006]. *Banca extranjera en América Latina*, Correa, Eugenia y Girón, Alicia, *Reforma financiera en América Latina*, Buenos Aires, Argentina, CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.
- Correa, Eugenia y Girón, Alicia. [2006]. *Introducción*, Correa, Eugenia y Girón, Alicia, *Reforma financiera en América Latina*, Buenos Aires, Argentina, CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.

- El Nuevo Diario. [2007]. “Pago por Servicios Ambientales: Primeros Pasos en la República Dominicana”, Economía, 28/07/2007, Santo Domingo, República Dominicana.
- FAO. [2009a]. Informe Situación de los Bosques del Mundo 2009. Roma; Food and Agriculture Organisation of the United Nations, Corporate Document Repository, Payments, Schemes for Environmental Services in Watersheds.
- FAO. [2009b]. Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación –FAO Santiago Chile 18 de marzo de 2009. <http://www.ops.org.bo/servicios/?DB=B&S11=15954&SE=SN> [12-1-2009].
- Grupo de estudios forestales. [2007]. Pago por servicios ambientales, una estrategia de mercado. Universidad del Tolima. AVIVAVOZ UT. ISSN 2011-5199. Circulación trimestral. <http://avivavozut.blogspot.com/2007/12/pago-por-servicios-ambientales-una.html> [11-2-2009].
- Harold Demsetz. [2009]. Hacia una teoría de los derechos de propiedad, http://www.eumed.net/cursecon/textos/Demsetz_teoria-derechos-propiedad.pdf. Traducido de American Economic Review, mayo de 1967. Derechos exclusivos otorgados por el autor [2-11-2009].
- Dinavo, Jacques. [1995]. Privatization in developing countries. Its impact on economic development and democracy, London, Praeger.
- Duménil, Gerard y Levy Dominique, Crisis y salida de la crisis, orden y desorden neoliberales, México, FCE, 2007.
- Dwayne Benjamin and Loren Brandt. [2002]. “Property rights, labor markets, and efficiency in a transition economy: the case of rural China”, The Canadian Journal of Economics / Revue canadienne d'Economie, Vol. 35, No. 4 Nov.
- El Nuevo Diario. 2007. Pago por servicios ambientales: primeros pasos en la República Dominicana, Economía,

- 28/07/2007, Santo Domingo, República dominicana.
<http://www.elnuevodiario.com.do/app/article.aspx?id=65720>
[8-3-2009].
- FAO, Informe Situación de los Bosques del Mundo 2009 SOFO, Food and Agriculture Organisation of the United Nations, Corporate Document Repository, Payments, schemes for environmental services in watersheds, 2009, <http://www.fao.org/docrep/006/y5305b/y5305b03.htm> [8-3-2009].
 - Foxley, Alejandro. [1980]. Experimentos neoliberales en América Latina, México, Fondo de Cultura Económica.
 - Guerrero, Omar. [1999]. Del Estado gerencial al Estado cívico, México, Universidad Autónoma del Estado de México/Miguel Ángel Porrúa, librero y editor.
 - Guerrero, Omar. [2004] La nueva gerencia pública, México, Fontamara.
 - Gómez López, Roberto. [2008]. Mercados financieros: futuros y opciones UNED, España, <http://www.eumed.net/cursecon/cursos/mmff/index.htm> [14-8-2008].
 - Kregel, Jan, [2006]. Estabilidad financiera internacional, flujos de capital y transferencias netas hacia los países en desarrollo, Correa, Eugenia y Girón, Alicia, Reforma financiera en América Latina, Buenos Aires, Argentina, CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.
 - LiPuma, Edgard y Benjamín Lee. [2004]. Financial derivatives and the globalization of risk, London, Duke University Press.
 - Martínez Coll, Juan Carlos. [2009a] Los costes de transacción, en La economía de mercado, Virtudes e Inconvenientes Manual básico de Economía, ISBN-10: 84-689-9902-4. <http://www.eumed.net/cursecon/1/instcostes.htm> [11-11-2009].

- Martínez Coll, Juan Carlos. [2009b] El nuevo institucionalismo, en La economía de mercado, Virtudes e Inconvenientes, Manual básico de Economía, ISBN-10: 84-689-9902-4, <http://www.eumed.net/cursecon/1/instnuevo.htm> [11-11-2009].
- Medellín, Pedro. [1994]. “La modernización del Estado en América Latina: entre la reestructuración y el reformismo”, Revista Reforma y Democracia, No. 2, Jul., CLAD Caracas.
- OECD. [2001]. Governance in the 21st century, OECD.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. [1997]. Administración pública: modelos de los países de la OCDE, París, OCDE.
- Santaló, Juan. [2009]. “Ronald Coase, el primero en explicar para qué necesitamos managers”, <http://www.materiabiz.com/mbz/gurues>. vsp?nid=22611 [12-11-2009].
- Starr, Paul. [1983]. El significado de privatización, Kamerman, Sheila y Khan, Alfred, La privatización y el Estado benefactor, México, Fondo de Cultura Económica.
- Vusković Pedro. [1990]. «Economía y crisis», González Casanova, Pablo, (Coord.), América Latina, hoy, México, Siglo XXI editores.
- Wright, Vincent. [1997]. “Redefiniendo el Estado: las implicaciones para la administración pública”, Gestión y Análisis de Políticas Públicas, Madrid, núm. 7-8.

Fecha de entrega: julio 2009

Fecha de aprobación: noviembre 2009