

De las fallas del mercado a las fallas de las organizaciones

*Fernando Jeannot**

Introducción

A principios del siglo XVIII, Bernard de Mandeville utilizó la fábula de las abejas¹ para enfatizar las virtudes del intercambio y los mercados en contra del ascetismo religioso (vicios privados que eran virtudes públicas). Poco después, Francois Quesnay popularizó un criterio de política naturalista opuesto al intervencionismo, por medio del cual no debían dificultarse las acciones de la iniciativa privada (dejar hacer, dejar pasar). Más tarde, Adam Smith apologizó al espontaneísmo de mercado como forma organizativa. Se elaboró así una secuencia de argumentos que fundamenta a la economía liberal de mercado hasta la actualidad. Todos ellos reposan sobre la armonía universal de intereses y un comportamiento de los agentes consistente con el esquema ideal de funcionamiento, es decir, sin fallos.

Tiempo después, Pigou y la Escuela del Bienestar destacaron que los mercados presentaban fallos o disfuncionalidades, contrariamente a lo que suponen las argumentaciones naturalistas del liberalismo económico. La Escuela de la Elección Pública, con posterioridad a Pigou y Keynes, enriqueció la teoría de las disfuncionalidades económicas al analizar los fallos del gobierno reivindicando al liberalismo tradicional. Y actualmente, con base en las teorías actuales de la empresa, estamos en condiciones de puntualizar los fallos de las organizaciones.

* Profesor-Investigador del Departamento de Economía de la UAM-Azcapotzalco (fjean@correo.azc.uam.mx).

¹ En 1705 publicó el poema "The grumbling hive, or knaves turn'd honest" (Zumbido de colmenares o pícaros honrados), el cual apareció en 1714 con el título *La fábula de las abejas o Vicios privados, beneficios públicos*.

Este artículo se compone de tres partes. La primera se refiere a los fallos del mercado, la segunda a los del gobierno y la tercera a los de las organizaciones. Hacemos un paralelismo entre los tres subconjuntos de defectos para evidenciar la manera cómo los debates pasaron de una crítica a los mercados hacia la crítica de los gobiernos y, actualmente, arriban a la crítica de las empresas. Como hilo conductor de los tres subtemas, usaremos los conceptos de derechos de propiedad y costos de las transacciones, que nos permiten argumentar en términos actuales sobre los defectos que se presentan en el funcionamiento de las instancias indicadas.

1. Fallos del mercado

La fábula de las abejas puede servirnos como ilustración de diversas cosas. En nuestra opinión y para los fines de este artículo, ejemplifica la coordinación colectiva de una economía no monetaria. Los mercados que conforman actualmente los seres humanos, también están basados en la coordinación colectiva de entes individuales; especial en tanto que monetaria, pero no es menos colectiva que aquella de las abejas.

Conjuntando las tres características esenciales de los individuos de mercado, éstos son considerados como entidades indivisibles que arriban a un espacio óptimo de cooperación, que no es un orden espontáneo, sino que está basado en una normatividad tan eficiente como la de las abejas. No fueron los clásicos del liberalismo económico los que destacaron este hecho, sino los institucionalistas. Lo que va a organizar el mercado, lo que va a regularlo, será el conjunto de las tres características esenciales del *homo oeconomicus* o arquetipo neoclásico: átomo que decide individualmente sus preferencias, mecanismo perfecto de cálculo destinado a tomar decisiones de gasto o de producción, y ente suficientemente informado que se socializa a través del mercado, que no permanece en la autoproducción o el autoconsumo. Por ello es importante recuperar la visión de un mercado que socializa, aún desde el punto de vista de la ortodoxia liberal.

No hay por qué asociar exclusivamente lo colectivo con lo gubernamental, puesto que los fenómenos grupales bien pueden estar relacionados con los mercados privados. Más aún, las páginas que siguen se refieren a un resultado verdaderamente macroeconómico que surge de la microeconomía. Nos explicamos. Los agentes individuales ejercitan derechos de propiedad a fin de desarrollar los intercambios. Estos intercambios dependen estratégicamente de las formas de apropiación que, a su vez, dan lugar a la obtención de beneficios, los cuales se destinarán a la acumulación para alcanzar un nivel superior de intercambios. Lo que interesa para el desarrollo productivo es esta faceta de los intercambios; es decir, que no se

intercambia por dar y recibir valores de uso, sino que se hace para obtener beneficios de acuerdo a las formas de apropiación vigentes.

Una aplicación demasiado fiel del “estado de naturaleza” (hecho aleatorio o exógeno que no depende de los comportamientos económicos) con respecto a la distribución inicial de los recursos, podría conducirnos a menospreciar las formas de apropiación y a sobrevalorar las formas de propiedad. Por ello es que el análisis de las externalidades, de los bienes públicos, de los rendimientos crecientes y otras imperfecciones del mercado debe unir propiedad con apropiación: toda externalidad negativa para unos es positiva para otros.

1.1 Externalidades

En la óptica liberal, los derechos de propiedad derivan de la libertad individual que los sujetos poseen de manera intrínseca, es decir, derivada del estado de naturaleza. Habrá violación de esta libertad cuando los individuos no pueden ejercer sus derechos de propiedad o cuando el accionar de terceros con respecto a derechos de propiedad que el sujeto no posee, tiene consecuencias negativas sobre este último. En ese caso, se trata de externalidades desde el punto de vista de los derechos mencionados. En efecto, el ejercicio de mis derechos de propiedad puede tener consecuencias negativas o positivas sobre otros sujetos. Esto formula el problema de las limitaciones a la libertad individual que implica la vida en sociedad. El ejercicio de los derechos de propiedad puede producir externalidades negativas en terceros lo que representa una disfuncionalidad del mercado, por lo que en la medida que ese mercado sea más eficiente, será incesante el proceso de internalización de las externalidades, o sea, reemplazo del mercado abierto por parte de las empresas.

La regulación de mercado se basa en variables endógenas como los derechos de propiedad privada, que no constituyen solamente una forma de libertad individual, sino que también son un instrumento eficaz de asignación de recursos y un eje central en la teoría del poder. En efecto, es forma de expresión de la libertad porque le reconoce al individuo la posibilidad de usar y disfrutar de un bien o servicio hasta el punto de poder destruirlo si lo juzga conveniente. Es un instrumento efectivo en la asignación de recursos, porque la propiedad entraña eficiencia en la utilización del bien objeto de la misma: se cuida el jardín propio, pero se daña un parque público.

Los derechos de propiedad son un elemento explicativo esencial de la teoría del poder, porque propiedades diferenciales otorgan poderes también distintos, que solamente son mitigados, en la óptica liberal, por la equidad institucional que deriva del principio doctrinario “normas iguales para desiguales”. Si esa normatividad

es equitativamente aplicada, es decir, sin distinciones de poder, prestigio, u otras formas de diferenciación social, existirá democracia económica y social, tanto como control social del poder. Caso contrario, los derechos de propiedad justificarán un régimen de poder patrimonialista donde la corrección gubernamental de las externalidades privadas será más que necesaria porque habrá un mercado fallido por la ausencia de la internalización de las externalidades en las empresas privadas.

Vamos pasando así de lo tangible a lo intangible, de lo material a lo inmaterial. El derecho de propiedad se ejerce sobre una cosa, pero en sí mismo es intangible. Los argumentos de Coase (1973: 392) tienden a mostrar que los derechos de propiedad siguen una lógica de mercado donde opera, bajo condiciones ideales, un proceso de autorregulación del mismo carácter que internaliza las externalidades. El gobierno y la sociedad en su conjunto, deben cooperar para establecer una buena definición de los derechos de propiedad a fin de que los contenidos autorreguladores del mercado tengan lugar. Nótese entonces que la autorregulación del mercado, aun ella, tiene que ponerse a funcionar. Coherentemente con lo anterior, una mala definición de los derechos de propiedad bloquea y desnaturaliza la función asignativa eficiente que pueden tener los derechos de propiedad, por lo que el proceso de internalización de externalidades que tendría que operarse en los mercados privados no tiene lugar sino que, por el contrario, se registra otro de rentabilización privada de las externalidades públicas, el cual es característico del patrimonialismo ejercitado por propietarios rentistas.

Al tomar en cuenta la dimensión social de los derechos de propiedad y las externalidades, aparece la pugna entre costos sociales y privados. Si los costos sociales superan a los privados, habrá lugar a una corrección que no necesariamente debe ser resuelta por el gobierno en tanto productor. En cambio, si los costos privados superan a los sociales, no habrá nada que corregir. Por esta vía, el arreglo con respecto a los derechos de propiedad se decide en una cuestión de cálculo económico. Cálculo que no basta en sí mismo para lograr la solución, sino que ésta se vinculará con la capacidad de negociación de los agentes económicos que acordarán contractualmente la solución del fallo del mercado.

La propuesta liberal de Coase (1973: 402) basada en los derechos de propiedad consiste en que se ejercitan estos tanto por parte del que produce las externalidades negativas como del que las padece. Productores y afectados por las externalidades son dos entes autónomos de una economía sin gobierno que irán conformando un mercado, naturalmente privado. El que produce las externalidades negativas pagará una compensación al afectado por las mismas, siempre que lo que tendría que pagar el afectado para que el primero dejara de producir externalidades negativas sea menor a esa compensación. Durante la formación de esos precios

interviene decisivamente la capacidad de negociación de cada contratante, es decir, su capacidad de apropiación.

Si el gobierno interviene a través de la fiscalidad para corregir las externalidades, se estará en presencia de una acción extra-mercantil donde el gobierno ejerce su poder de exacción (impuesto pigoviano). En cambio, si la solución puede ser pactada entre los agentes mismos sin la intervención gubernamental, tendrá lugar una autorregulación mercantil donde habrá pagos compensatorios para dejar de producir externalidades o para resarcir los daños emergentes. La función esencial del Gobierno Acompañante es mucho más la de delimitar los derechos de propiedad individuales que la de reglamentar las externalidades.

En la próxima reunión de Kioto sobre la ecología, es previsible que se enfrentarán dos posiciones sobre el control de los gases con efecto invernadero (Houlder, 1999). Por una parte, los Estados Unidos promoverán la liberación total del mercado de permisos de contaminación, lo cual no es otra cosa que una reproducción de las posiciones coasianas sobre las soluciones privadas de las externalidades. Se estima que hacia el año 2050 el mercado de permisos de contaminación podría alcanzar un volumen de transacciones de aproximadamente 13,000 billones de dólares. Por otra parte, la Unión Europea promoverá un nuevo compromiso posterior al suscrito en 1997 también en Kioto y destinado a controlar las externalidades, pero basado en la reducción nacional del consumo de energía y las innovaciones técnicas favorables a las tecnologías limpias.

1.2 Bienes públicos

La concepción liberal del mercado y el gobierno no niega la necesidad de los bienes preferentes –*merit goods*– como satisfactores colectivos. En su mínima expresión, ellos podrían limitarse a la justicia. Ahora digamos que mientras los mercados privados no puedan producir justicia por sí mismos y en toda la extensión necesaria, esta justicia deberá encontrar una explicación en función de costos de las transacciones. En efecto, el institucionalismo (Coase, 1973: 397) propuso una idea derivada de la teoría de los derechos de propiedad: los juicios legales definen los derechos de las partes de manera que sea posible la solución del conflicto. Los jueces reemplazan al mercado abierto cuando este no puede funcionar debido al costo de las transacciones. De esta forma, el institucionalismo liberal propone una explicación de la producción de justicia similar a la de la empresa privada. Debe existir un aparato judicial en tanto que los costos de las transacciones hacen incosteable la producción de justicia por parte del mercado abierto, con respecto a un bien de consumo conjunto y de naturaleza totalmente intangible. De cualquier forma, se

trata de un bien público que representa un fallo del mercado, aun cuando la esfera de los bienes públicos se reduzca a su mínima expresión.

El individuo de mercado se piensa como una entidad indivisible, como una célula elemental, en movimiento encaminada hacia una área donde puede intercambiar en forma óptima. Repetimos, el mercado se concibe como una instancia reguladora, coordinadora, donde se producirán una serie de ajustes iterativos en forma espontánea. El mercado liberal, así concebido, es una clara utopía anarquista pero, al mismo tiempo, un modelo ideal de la interindividualidad, de la cooperación, pero difícilmente del autismo individualista. Los fallos del mercado refuerzan el carácter colectivo de los intercambios cuando los bienes públicos como la justicia no son producidos eficientemente por el mercado.

Como parte esencial del institucionalismo actual, la teoría de los derechos de propiedad intenta mostrar de qué manera distintos regímenes de propiedad influyen sobre los comportamientos individuales y por ello, sobre la eficiencia general de la economía. Fiel a la tradición rousseauiana, la autonomía individual, su carácter molecular, hacen que la elección privada (trabajar u holgar, consumir o ahorrar) preceda a la elección con respecto a terceros que representa cualquier hecho mercantil. Pero esta valoración prioritaria de lo individual como antecedente de lo colectivo debe ser limitada en función del orden social, de la convivencia pacífica, del código moral: al autolimitar su propia libertad, el sujeto individual da lugar a los bienes públicos. Por ello es que el contrato social se basa en la autolimitación de la libertad individual en función de la vida comunitaria: la sed de apropiación debe calmarse en función de la propiedad de terceros, los deseos individuales deben someterse a la razón social, los instintos personales deben tamizarse por medio del gasto de energía que conduce a los satisfactores, es decir, del trabajo que justifica la repartición primaria del ingreso. Con mayor razón, el contrato social implica no solamente bienes privados, sino también públicos.

Así como el colmenar de las abejas, el mercado liberal es un reino de la escasez donde el individuo debe controlar sus deseos de apropiación de acuerdo a un código moral (después legal), el cual no es otra cosa que un ordenamiento institucional (reglas del juego). Los individuos conviene ejercer sus derechos de propiedad y sus capacidades de apropiación sin violentar el derecho de propiedad correspondiente a terceros. Más aún, derechos de propiedad y conductas de apropiación no admiten el derroche en un mundo de escasez. Por ello es que la doctrina liberal justifica la existencia de ciertos bienes públicos –*demerit goods*– que penalizan a los dilapidadores del patrimonio ecológico, la salud pública o el código moral que el mercado falla al producir por sí mismo.

Si la libertad individual del estado natural contiene una distribución inicial de los derechos de propiedad, más tarde deviene un hecho institucional fruto de la convención entre los hombres que dejan de ser salvajes por medio de la civilización: el salvaje se socializa cuando limita su deseo de apropiación por respeto a la propiedad de terceros. Si fuera un ente exclusivamente utilitario, no se detendría ante ningún derecho ajeno; pero como reconoce la función convivencial, colectiva, cooperativa del mercado y los derechos de propiedad, el mismo sofrena sus potencialidades apropiativas en función de los derechos de propiedad ajenos y por ello se adhiere a un código moral de donde partirán numerosos bienes públicos.

Más aún, como consecuencia de su esfuerzo individual (trabajo) puede devenir propietario de bienes, pero siempre bajo la restricción de escasez. Ahora bien, cabe preguntarse si no es determinado régimen de propiedad el que genera determinada forma de escasez. La respuesta de los clásicos del anarquismo y del socialismo fue contundente: es la propiedad gestada por la apropiación privada la que, en primer lugar, vulnera la libertad individual (óptica anarquista) y, la que, en segundo lugar, impone una forma determinada de escasez (óptica marxista). Estas ideas originarias encuentran hoy su versión actualizada en determinadas corrientes políticas. En primer lugar, son los ecologistas (Gorz, 1991: 41-49) quienes reprochan a determinados procesos de apropiación el carácter destructivo que ejercen sobre un medio ambiente que constituye el patrimonio común de la humanidad; es decir, que el libertinaje de unos violenta la libertad de otros para gozar de un patrimonio colectivo. Y en segundo lugar, no es la escasez de alimentos lo que produce las hambrunas (Sen, 1981), sino determinados regímenes de producción y distribución los que generan una escasez artificial.

1.3 Rendimientos crecientes

Para que tengan lugar las soluciones de “mano invisible” o de “dejar hacer” o de la “fábula de las abejas”, como se prefiera, el ambiente económico más propicio es una economía de pequeños productores independientes acicateados por los rendimientos decrecientes. Un ambiente donde las diferencias de poder de negociación no sean demasiado grandes, sino también donde los intercambios estén basados en un suficiente grado de confianza compartida (bien público) que neutralice al oportunismo contractual. Si el “dilema del prisionero” como alegoría de la desconfianza social (mal público) representa un serio reparo al espontaneísmo de mercado, las soluciones de “mano invisible”, a su vez, están basadas en la confianza colectiva que entraña las relaciones espontáneas del mercado (Smith, 1941: 50-75). La teoría de los fallos del mercado razona sobre estos fenómenos a través del oportunismo y

el riesgo moral pero no puede dejar de tener proyecciones sobre el hecho de que la confianza colectiva es un bien público tan necesario como la justicia o los parques colectivos.

Los rendimientos crecientes se presentan con respecto a situaciones de concentración de la oferta y la demanda. En este sentido, si Coase (Williamson, 1991) había utilizado el caso de los faros para sugerir que las soluciones de mano invisible basadas en la iniciativa privada son preferibles al intervencionismo gubernamental, Arrow (Williamson, 1991:46) transformó el mismo caso en uno de monopolio bilateral en donde se impone un regateo basado mucho más en el oportunismo que en la eficiencia asignativa de los mercados guiada por los rendimientos decrecientes. En general, la regulación de las imperfecciones del mercado se ha centrado en la legislación que defiende la competencia leal, la fijación de precios y los impuestos de castigo.

En las antípodas de la Escuela de la Elección Pública se situaron las teorizaciones que apologizaban la gestión centralizada del sistema de precios. La implosión del capitalismo de Estado en 1989 desvirtuó, entre otras cosas, el gran argumento que se había manejado en defensa de la planificación centralizada en tanto que superaría las fallas del mercado relativas a la información parcial e incompleta. Basados en esta suposición, autores como Oscar Lange y Abba Lerner la utilizaron como arma intelectual arrojada contra el desarrollo de las transacciones descentralizadas. En este sentido, esos dos autores afirmaron que los sistemas de planificación basados en las reglamentaciones, pero no en los intercambios privados, podían simular los mercados y alcanzar el óptimo transaccional que los fallos del mercado no permitían. De hecho, estos autores fueron cómplices intelectuales de los rendimientos crecientes que usufructuó el capitalismo de Estado.

Ante esta proyección del capitalismo centralizado, la respuesta liberal fue en dos sentidos. En primer lugar, Hayek (1935) sostuvo la tesis de que la planificación capitalista de Estado no puede manejar toda la información necesaria para lograr el óptimo económico. En cambio, sostuvo Hayek, el mercado, gracias a las interacciones constantes entre los agentes económicos, permite gestionar debidamente las transacciones aunque la información sea parcial. Independientemente de lo que postulara Hayek, es cierto que la planificación realmente existente del capitalismo de Estado nunca pudo ser exhaustiva y, por lo tanto, limitada a un universo parcial de las transacciones. La posibilidad de reemplazar a la dinámica de los intercambios privados quedaba en suspenso, los rendimientos crecientes que capturó la burocracia de gobierno no.

En segundo lugar, Michael Polanyi (1999: 178) sostiene que los sistemas de mercado con organización liberal no solamente pueden administrar una cantidad de

información superior a la de los regímenes de planificación centralizada, sino que también, y aunque los mercados sean imperfectos, tienen la virtud de preservar las libertades individuales que constituyen un baluarte de la civilización occidental. Por lo que la superioridad del mercado sería doble: económica y política. De nuestra parte, resta acotar que todo ello presupone eficiencia y eficacia de los mercados privados, lo cual no está implícito en los mismos de ninguna manera, sino que dependen de la evolución nacional de los derechos de propiedad y del costo de las transacciones. La competencia imperfecta está plena de oportunismo y riesgo moral, por lo que es difícil admitir por principio a la eficiencia y la eficacia.

Especialmente en lo que hace a los defectos de información, la incertidumbre con respecto al futuro no permite tomar buenas decisiones y resulta meramente doctrinario suplir estas lagunas analíticas con supuestos arbitrarios. Independientemente de que los defectos de información pueden motivar comportamientos imitativos o de rebaño no siempre benéficos para el bienestar colectivo, podemos considerar el siguiente ejemplo de las consecuencias negativas de la falta de coordinación. Una industria X, eventualmente monopólica u oligopólica, solamente alcanzará márgenes de rentabilidad suficiente si se instala la red ferroviaria Z dentro de los próximos cinco años. Al mismo tiempo, la red ferroviaria Z no se justifica si al inaugurarse no cuenta con el tráfico relacionado con la industria X. A partir de allí los intervencionistas revalidan la hipótesis de que solamente el gobierno puede suplir esta falta de coordinación de los mercados. Como contraparte, la argumentación liberal habla de la creación de mercados de futuros en los cuales es posible comprar a un precio determinado lo que no está disponible actualmente. El precio establecido en esos mercados de futuros y la importancia de la demanda respectiva darán las informaciones necesarias para evaluar la viabilidad de las inversiones correspondientes. De esta forma existirá siempre una manera de crear mercados contingentes que faciliten la circulación de la información de manera eficiente y eficaz. Todo lleva a pensar que cuanto más se desarrollen los intercambios complejos, más posibilidades reales de funcionamiento tendrán estos mercados contingentes. Por el contrario, cuanto más perduren los intercambios tradicionales, menos posibilidades reales tendrán los mercados de futuros (obviamente nos estamos refiriendo a cualquier clase de futuros, pero no solamente a los de valores mobiliarios).

2. Fallos del gobierno

La teoría contemporánea de los derechos de propiedad tiende a desdibujar la frontera macro-micro. Ello se debe a varias razones. En primer lugar, porque el mercado no es una instancia de intercambios entre individuos autistas ni entre empresas

autosuficientes, sino el espacio material o intangible de intercambio colectivo que funciona de acuerdo a una regulación específica y a comportamientos económicos que le son privativos. En segundo lugar, porque aportes teóricos recientes (Granovetter, 1994: 79) permiten ver que la estructura institucional cumple un papel determinante en el contenido de la utilidad, al punto tal que la eficacia resulta determinada en primera instancia por la forma particular en que se articule la dupla institución/organización. En tercer lugar, porque el comportamiento de maximización sigue siendo una referencia esencial tanto para la macro como para la microeconomía, la cual equipara a ambas. Y en cuarto lugar, porque el legado de la Escuela de la Elección Pública nos hace ver como imposible analizar la economía pública con base en la ficción de un agente colectivo situado “más allá de toda sospecha”, es decir, actuando consistentemente en nombre del bien común o aún desarrollando un papel de “ogro filantrópico” cuya filantropía será llamada por algunos paternalismo y por otros control político o intercambio disfrazado. En cambio, parece indispensable reconocer la teoría de los fallos del gobierno, donde se propone que las políticas gubernamentales resultan de la suma algebraica de decisiones individuales, y por lo tanto utilitarias, las cuales van a repercutir sobre formas de propiedad muy especiales (las del gobierno) y elencos de gestión también especiales, como los funcionarios públicos.

2.1 Internalidades

De manera similar, pero opuesta, a lo que sucede con los fallos de los mercados privados, existen en el sector público internalidades y bienes privados que contradicen la naturaleza aparentemente pública del mismo. Esas internalidades se refieren a los beneficios privados que es posible realizar con el pretexto del interés general. Fruto de ello, la oferta pública puede estar tan distorsionada como lo está la oferta privada en el caso de que existan externalidades. Si por un lado esas internalidades dan lugar a la apropiación privada de los beneficios por parte de los funcionarios públicos, por otro lado pero al mismo tiempo, la oferta pública no tendrá niveles óptimos, sino que estará sobre o subdimensionada en función de la distorsión señalada anteriormente. Por ejemplo, registrará un crecimiento desmedido del gasto público o se pagarán los costos de bienes con cualidades excesivas para lo que debe representar el consumo social.

La definición de los derechos de propiedad tendría la virtud de asentar el cálculo utilitario que hacen los individuos, porque en el caso contrario tal cálculo devendría sumamente confuso y heterogéneo. La definición de los derechos de propiedad hace posible el funcionamiento eficiente de los mercados liberales, al mismo tiem-

po que evidencia la existencia de internalidades y bienes privados donde no deberían existir. De acuerdo con esta intersección entre derechos y mercados, se comprenderá fácilmente que la racionalidad utilitaria es la racionalidad del mercado en un sentido amplio, es decir, referida a bienes materiales o intangibles de contraprestación inmediata, o transferencias y donaciones de contraprestación mediata. Con ello el liberalismo de mercados privados compete no solamente al proyecto económico, sino también a un proyecto de sociedad donde las transferencias públicas deben ser el reflejo fiel de un proceso sancionado democráticamente por la mayoría óptima (Jeannot, 1999: 269).

Cuando los gobiernos limitan arbitrariamente los derechos de propiedad, fomentan el distanciamiento de las condiciones ideales que requiere el teorema de Coase y, al mismo tiempo, dificultan las capacidades asignativas que pueden tener los derechos de propiedad. El gobierno debe garantizar los atributos básicos de los derechos de propiedad, pero nada más que eso; es decir, su carácter individual, exclusivo y transmisible. A fin de evitar internalidades y bienes privados en el sector público, el gobierno debe contribuir activamente a definir los derechos de propiedad privada, más que expandir las actividades de Estado. Por ello es importante recordar que el concepto más difundido del derecho de propiedad se refiere al uso y goce individual de una cosa. A pesar de que ha habido diversas adaptaciones del concepto anterior, de todas maneras, podemos reseñar tres características de los derechos de propiedad que son especialmente relevantes para el estudio de las internalidades y los bienes privados en el sector público.

En primer lugar, el derecho de propiedad es individual y subjetivo; es decir, que está relacionado solamente con un sujeto que ostenta su titularidad. Recuerdese que la concepción liberal de la sociedad postula al individuo como molécula perfectamente autónoma. Ello plantea una relación binomial: a cada derecho de propiedad corresponde un sujeto, así como que a cada sujeto corresponde un derecho de propiedad. El derecho de propiedad por antonomasia es privado, pero no colectivo, por lo que una buena definición de los derechos de propiedad en el mercado abierto limitará casi automáticamente la existencia de internalidades y bienes privados en el sector público.

En segundo lugar, el derecho de propiedad es excluyente porque no puede haber diversas propiedades concurrentes sobre un mismo objeto. Así como el consumo privado es excluyente, el derecho de propiedad tiene el mismo carácter. En el sector público se verifica una forma especial de derechos de propiedad que es la colectiva, de ninguna manera se justifican ni las internalidades ni los bienes privados.

Y en tercer lugar, el derecho de propiedad es transferible. En efecto, como subproducto de la concepción liberal de las libertades, todo individuo puede enaje-

nar, ceder o donar sus derechos de propiedad. Ello constituye un pilar esencial de la economía de mercado, en tanto que existe total libertad de intercambiar los derechos de propiedad adquiridos; pero esa libertad no tiene lugar en la propiedad colectiva donde nadie puede transferir, de manera explícita o velada, bienes que no admiten apropiación privada.

La economía pública no es una economía de mercado, sino otra de exacción y atribución en función del interés general. La existencia de externalidades y bienes privados ataca su naturaleza misma (Buchanan y Tullock, 1993: 90). Otro es el caso de la economía de mercado, donde no solamente se conforma el mercado de derechos de propiedad, sino que estos derechos implican atributos intercambiables sobre las cosas. Nadie puede cargar en un camión un predio determinado, pero si, en cambio, puede transferir los derechos de propiedad sobre el mismo (los precios de los intercambios reemplazan a la movilidad de factores). Con el mismo sentido, pero en otro nivel de análisis, el titular del derecho sobre un predio puede decidir no cultivarlo sino rentarlo a un tercero, etc. Allí existen externalidades y bienes privados por derecho propio. Los derechos de propiedad, en general, fundamentan a la economía de mercado en tanto que funcionalizan el intercambio de bienes y servicios, aunque esos intercambios no se refieran al intercambio del bien en sí mismo; en paralelo, el gobierno puede concesionar el sistema bancario, pero no debe permitir la apropiación privada del dinero público.

El liberalismo económico no desarrolla las variantes críticas de orientación socialista o humanista, sino que, por el contrario, actualiza la cuestión de los derechos de propiedad como instrumento de gestión con respecto a los recursos escasos y como elemento de control sobre quienes manejan el patrimonio colectivo en nombre del bien común (Buchanan y Tullock, 1993: 149-154). El derecho y la economía se aproximan enormemente cuando, por una parte, se explica la funcionalidad de la justicia a través de los costos de las transacciones (Coase, 1973), mientras que, por otra parte, los derechos de propiedad devienen un instrumento analítico en la administración de los recursos escasos, con mayor razón cuando esos recursos escasos implican una delegación de poderes. Toda reglamentación excesiva eventualmente promulgada por quienes están interesados en usufructuar externalidades y bienes privados, vulnera los derechos de propiedad y al hacerlo así nulifica las potencialidades asignativas que tienen sobre los recursos escasos.

El funcionamiento de los mercados se basa en la definición de los derechos de propiedad privada porque la violencia o la rapiña quedan reemplazadas por el intercambio pacífico de bienes materiales o intangibles. Toda transacción puede tener un soporte material o no, pero siempre implica el intercambio de derechos, por ello es que si los derechos de propiedad no están bien definidos, se bloquea o se desna-

turaliza el desarrollo de los mercados. Con este planteamiento del individualismo metodológico, la teoría del poder se remite a una teoría del tener: todo proceso decisonal parte de lo que uno posee y toda regulación de conjunto se concibe como una autorregulación de mercado donde lo que se posee puede ser intercambiado. Pero esa posesión, haber o tener, entraña motivaciones productivas en tanto que los derechos de propiedad privados incitan a los individuos a crear, conservar o acrecentar activos. Se produce porque es posible la apropiación que da lugar a la propiedad, ello es diferente en el sector público, donde la propiedad es colectiva y la apropiación debe ser del mismo carácter, bajo pena de generar un fallo del gobierno.

Un aspecto reglamentario verdaderamente novedoso estaría dado por un eventual tratado internacional tendiente a reprimir la corrupción gubernamental (internalidad) en el otorgamiento de contratos a las empresas. Ello constituiría un primer paso en la lucha internacional contra la corrupción de la cual se han ocupado recientemente el FMI, la ONU y hasta la OMC. En el caso que comentamos ahora, las negociaciones al respecto despegaron en julio de 1999 bajo el patrocinio de la OCDE (1999: 2). Los grandes trazos de esta nueva reglamentación serían los siguientes. En primer lugar, declarar como materia calificable de delito el pago de sobornos para obtener contratos. En segundo lugar, suprimir la deducción fiscal de los mismos. Y en tercer lugar, perfeccionar las reglas del juego en cuanto a las publicaciones financieras de las empresas para evitar el dolo contable.

En esta materia se sigue el ejemplo de los EUA quienes han jugado de punta de lanza en cuanto a declarar ilegales el pago de sobornos a funcionarios extranjeros para obtener contratos relativos a empresas norteamericanas, aunque actualmente Japón parece sumarse a la iniciativa internacional. Naturalmente, como esta ley tiene 20 años en los EUA (Foreign Corrupt Practices Act), los exportadores han cabildeado en la Casa Blanca quejándose de las ventajas que obtienen competidores de otras naciones que pueden disponer libremente de sobornos para obtener contratos. En el caso japonés, tradicionalmente caracterizado como un generoso comprador de conciencias en el extranjero, los costos de los sobornos los han conducido a cambiar de actitud. Como consecuencia de la postura de estos dos líderes mundiales, parece ser que todo el G7 apoya la iniciativa aunque la reglamentación respectiva dista mucho de estar acabada.²

² Una aproximación cuantitativa al asunto. Según el Banco Mundial (1999: 26), si los sobornos representan el 5% de las IED en los mercados emergentes, se redondearía una cifra anual de 80 billones de dólares. Más aún porque los funcionarios corruptos tienden a incrementar sus "honorarios".

2.2 *Costos crecientes*

Así como en los mercados privados existen rendimientos crecientes, en el gobierno pueden existir costos crecientes o pura y simplemente derroche. Si la reglamentación pública es ineficiente, se presionan al alza los costos de las transacciones; es decir, y llevando la cuestión a su extremo, los costos se verían muy mejorados si los reglamentos no existieran. Fruto de la reglamentación ineficiente es la posibilidad de una verdadera inflación de costos, por ejemplo, la que afecta a las pequeñas y medianas empresas que desean iniciar actividades. Y si en algunos casos esos costos no son crecientes, también pueden ser redundantes como los causados por tantos reglamentos contra la contaminación del ambiente, la organización de los mercados o los aspectos sociales, sólo por citar algunos ejemplos.

La Escuela de la Elección Pública busca explicar el comportamiento político de los electores y de los políticos, así como el de los funcionarios de gobierno. El eje de la explicación es analizar estos comportamientos en función del interés individual a fin de proponer reglas y normas institucionales por medio de las cuales ese interés individual pueda desenvolverse con la mayor libertad posible, al mismo tiempo que encuadre las actividades de los funcionarios públicos que actúan en nombre del interés general. En este último sentido es muy fácil reconocer la rai-gambre liberal de la reglamentación sustentada.

El voto realizado en el mercado político se asimila al voto que decide cada unidad de gasto en el mercado económico (Buchanan y Tullock, 1993: 42-51). Los sufragantes votan para obtener beneficios personales, y los elencos políticos, de manera similar, están en la búsqueda de sus intereses personales con la mediación de las elecciones que les permitirán o no acceder a posiciones destacadas en el régimen de poder. Con este planteamiento, resulta normal que los políticos hagan uso de la “ilusión presupuestaria”, la demagogia, y tantos otros recursos que se utilizan para engañar al electorado sin perder la clientela política.

La ilusión presupuestaria, por ejemplo, es un caso típico de costos crecientes como resultado de los fallos del gobierno, que se oculta en el corto plazo por medio de la manipulación de los datos. Todo lo cual significa que incluso el enfoque de la Elección Pública no puede prescindir de las herramientas reglamentarias o institucionales aunque busque reducir al mínimo los fallos del gobierno a través de reglas que limiten el accionar de los funcionarios y, sobre todo, que les impidan invadir los campos donde se ejercita la iniciativa privada.

Con la mundialización económica, la reglamentación nacional se acerca, y no se aleja, de la internacional. En este sentido, los diversos ensayos de integración, la sumisión a prácticas arancelarias comunes, etc., todo este conjunto de normatividades

compartidas tiende a borrar las fronteras entre la reglamentación nacional y la internacional. Pero como esta mundialización viene a sobreponerse al ciclo de las economías cerradas, pareciera ser que el choque entre dos épocas y dos estados de ánimo aún no ha producido el mejor resultado sintético. Si al cabo del ciclo de las economías cerradas pudo pensarse que se cometieron excesos reglamentarios causantes de costos crecientes, la euforia liberal que caracterizó el inicio de la mundialización parece necesitar una cierta corrección reglamentaria. Obviamente que un cálculo costo-beneficio tanto global como particularizado arrojaría mucha claridad sobre el asunto, pero por el momento la aplicación de ese tipo de cálculo sigue siendo problemática. De cualquier forma, es aceptable pensar que a mayor desreglamentación habrá menores costos.

En la actualidad son numerosos los indicios de que la liberalización antireglamentaria favorece al crecimiento económico. Tanto en América Latina, como en Asia o Europa, se suceden los programas liberalizadores tendientes a eliminar reglamentos que desfiguran los incentivos económicos y presionan los costos al alza. En general, existen reglamentaciones sectoriales y globales. En el primer caso, se refieren a empresas y agentes bien definidos que logran el apoyo gubernamental por razones estratégicas, como la necesidad de defender ciertas actividades (campesinos) o promover ciertos sectores de vanguardia (promoción de exportaciones). Pero no siempre las reglamentaciones derivan de razones estratégicas bien fundadas, puesto que en numerosas ocasiones resultan del accionar de grupos de presión con alto poder reivindicativo. Se plantea así la obtención de rentas (costos crecientes) merced al manejo del mercado político, con repercusiones nítidas sobre la pérdida de eficiencia económica. Por lo que se hace imprescindible instrumentar los reglamentos de manera selectiva y con calendarios precisos.

Las reglamentaciones globales pueden tener efectos positivos más nítidos, pero tampoco están libres de distorsiones con respecto al bienestar general. En efecto, existen agentes económicos especializados en la apropiación de externalidades que se orientan con destreza hacia la obtención de rentas de regulación. Las características nacionales cuentan mucho en este sentido porque mientras en ciertos medios se da gran importancia a la preservación del medio ambiente, en otros no sucede lo mismo. Y esto último no es solamente una elección con respecto a la calidad de la vida, sino que resulta de las posibilidades financieras que tiene cada economía nacional. Así, para los mercados emergentes es muchas veces incosteable el poner a disposición de la colectividad respectiva ciertos bienes superiores como los ecológicos.

Todo se complica en las economías que han emprendido amplios procesos de transformación institucional como es el caso de las organizaciones colectivistas.

Allí, los reglamentos que sobrevivieron a 1989 constituyen sólidas barreras opuestas al desenvolvimiento de las transacciones y las formas de propiedad más eficientes (China) dentro de un verdadero desafío a los criterios del consenso de Washington.

2.3 Inducción de efectos externos

Contrariamente a la justificación teórica del sector público, muchas intervenciones gubernamentales pueden tener efectos secundarios de carácter negativo. Determinados monopolios públicos pueden frenar el desarrollo tecnológico cuando deberían de propulsarlo, el financiamiento excesivo de la asistencia social puede bloquear la contratación de mano de obra, la burocracia social puede retirar recursos destinados a las inversiones, etc.

En América Latina, toda la teoría de la “industria infante” fue en realidad un formidable aval de políticas que indujeron efectos externos negativos para el desarrollo tecnológico y otros aspectos de la acumulación progresiva. Las empresas así protegidas no estaban motivadas para avanzar en el progreso tecnológico, sino para aferrarse a los premios de la protección, habitualmente con marcada sobrecapitalización (capacidad productiva ociosa). Durante muchos años de posguerra, los países latinoamericanos que ya tenían cierta trayectoria industrial y una capacidad productiva instalada en algunas industrias elementales optaron por un “proteccionismo frívolo” (Fajnzylber). Este proteccionismo indujo efectos externos negativos tanto por fomentar una industria con excesiva capacidad instalada, como por impedir el desarrollo de la competitividad mediante la supremacía de formas de apropiación improductivas sobre las formas de propiedad privadas.

La inducción de efectos externos se registra muchas veces a partir del uso de un instrumental de política económica incoherente. Ha sido posible observar la restricción de las importaciones por medio de aranceles constantemente incrementados, derechos y licencias de importación que se contraponen o prohibiciones de introducir mercancías que carecen de sentido. Esto no solamente provoca efectos externos difíciles de ver al principio, sino que bloquea el desarrollo de los agentes económicos dinámicos que pueden materializar en el largo plazo la acumulación sostenida y el progreso tecnológico. En este sentido, y en América Latina, la experiencia ha mostrado que el gobierno no puede reemplazar a una clase empresarial innovadora y que por ello induce un efecto externo negativo de la mayor gravedad.

Otro caso de inducción de efectos externos está dado por los altos costos de la seguridad social. El Banco Mundial (1994: 17-32) se basó en la experiencia chilena de privatización para proponer una política de reformas similar en distintos países. A fin de evitar tanto el bloqueo en la contratación de mano de obra como la perpe-

tuación de una sistema financieramente inviable, afirma que el Banco Mundial, es necesario reemplazar al actual sistema público por cuentas de pensión y retiro individuales administradas por empresas financieras privadas; es decir, introducir el cambio institucional que articule las formas de propiedad con las formas de gestión de los recursos.

Un último ejemplo de inducción de efectos externos está representado por el distribucionismo del ingreso. A la proverbial crítica de la repartición del ingreso que realizan los mercados privados, hoy en día se puede oponer la crítica de las políticas redistributivas que realizan los gobiernos. Estas últimas, y particularmente en el ambiente latinoamericano, no han sido fundamentalmente injustas por el ejercicio de los instrumentos redistributivos en sí mismos (populismo), sino porque ese “impuesto a los pobres” que es la inflación, ha operado como un formidable mecanismo de reconcentración del ingreso que acentúa el carácter no solamente improductivo, sino también inequitativo de las economías. La supuesta inflación de crecimiento fue, en realidad, de apropiación.

3. Fallos de las organizaciones

En paralelo a ese reino de las armonías universales que es el mercado, donde el “subastador” o “secretario de mercado” no es el gobierno sino un individuo más que se dedica al acopio de información, aparecen organizaciones, las cuales no tendrían razón de existir si se fuera coherente con la utopía espontaneísta del liberalismo económico. En efecto, las organizaciones difieren del mercado abierto en tanto que son centros de planificación decisional, de ninguna manera entidades surgidas espontáneamente del mercado abierto. Se planteó así, desde hace mucho tiempo atrás, una verdadera paradoja entre el mercado (sumatoria de reglas del juego o instituciones espontáneas, según Mandeville, Quesnay y Smith) y las organizaciones o empresas que surgían como centros de poder volitivo, no espontáneo, programado.

3.1 Racionalidad limitada

La teoría de la racionalidad limitada en los comportamientos económicos fue presentada por Herbert Simon (1957). En esta perspectiva y contra la hipótesis tradicional, los agentes económicos no tienen una capacidad omnisciente susceptible de ser aplicada en la maximización utilitaria; por el contrario, estos agentes solamente disponen de una racionalidad limitada que permite alcanzar un nivel aceptable de satisfacción, pero no de maximización. Como el individuo que actúa en los merca-

dos y las organizaciones no es omnisciente porque sus facultades intelectuales son limitadas, particularmente porque conoce aproximativamente el abanico de alternativas posibles, su conocimiento *ex ante* de los datos es limitado. Su racionalidad tiene el mismo carácter. La conocida frase de Simon sirve de emblema explicativo: los agentes económicos son deliberadamente racionales, pero sólo limitadamente.

El agente económico, entonces, no puede alcanzar una elección óptima, sino, y en cambio, un nivel de aspiración limitado, imperfecto, relativo y subjetivo (Jeannot, 1999b). La racionalidad “substantiva” debe ser reemplazada por una racionalidad limitada que no refuta ni al utilitarismo, ni al individualismo metodológico, ni al razonamiento de escasez; si no que se inclina por una racionalidad operativa, realista, verificable. En relación con las organizaciones, que son una prolongación de los individuos, si el sistema de precios resume eficientemente la información del mercado, las empresas estarán condicionadas a la eficiencia en la medida que deben reemplazar al mercado abierto, pero si no sucede así, las empresas deberán reemplazar crecientemente al mercado abierto sobrecargando la limitación en sus procesos de racionalidad.

Si optamos por el individualismo metodológico como heredero del racionalismo iluminista (Polanyi, 1999:100), estaremos rechazando la racionalidad limitada. Fruto de ésta última opción cognoscitiva, el individuo de mercado concita en sí mismo tres características fundamentales. En primer lugar, es autónomo tal como se deriva de su naturaleza atomística en tanto que indivisible; es decir, no existen intersecciones en el proceso de toma de decisiones que cada uno realiza con distintas finalidades de cambio. En segundo lugar, es un perfecto utilizador de la racionalidad utilitaria: no se equivoca, no se contagia, no imita, no se deja influir. Desde este prejuicio, porque no es otra cosa que un prejuicio teórico, el individuo de mercado puede fácilmente proyectarse en la empresa de mercado, ambos actuando una racionalidad llamada “substantiva” con evidentes intenciones apoloéticas, porque en realidad debió llamarse perfectamente utilitaria. Y en tercer lugar, el individuo de mercado está exhaustivamente informado, porque si no la racionalidad utilitaria no procede. Recuérdese entonces que antes que cambiar peras por manzanas de acuerdo a los valores de uso, tal como harían las abejas, el individuo de mercado pondera utilidades cruzadas a través de la mediación monetaria.

Ante las limitaciones de un utilitarismo de excelencia –*first best*–, es necesario desplazarse del ámbito de la teoría pura del prototipo neoclásico hacia un nivel de abstracción menor. Nos dice Simon que todo procedimiento analítico –incluso el proceso de toma de decisiones– se plantea a través de un número restringido de operaciones elementales y jerarquizadas. La solución del conjunto se lleva acabo

por medio de la desagregación en subconjuntos donde habrá algunos susceptibles de tratamiento cuantitativo y otros que, al no tener estas propiedades, solamente nos darán indicaciones heurísticas. Con esta breve reseña podremos entender de qué manera Simon estaba inclinándose hacia lo que luego sería el *planning, programming, budgeting system* (PPBS) y la racionalización de decisiones presupuestales (RCB), ambos destinados a lograr el mejor resultado posible en la relación costos/trayectoria de la administración financiera del gobierno, o sea, a limitar sus costos crecientes.

Por el lado de las organizaciones privadas, la propuesta de la racionalidad limitada vino a cuestionar seriamente la concepción neoclásica de la empresa como “caja negra”. Si en la firma estándar (caja negra) la distinción entre propietario y administrador no se sometía al análisis, ahora esta diferenciación resultaba indispensable en consonancia con las teorías de Burham, Galbraith y otros institucionalistas. Más que negar la búsqueda del beneficio como objetivo central de las organizaciones privadas, lo que la teoría de la racionalidad limitada vino a cuestionar es en qué condiciones se realizaba esta búsqueda del beneficio en las organizaciones privadas: separación conflictiva entre propiedad y administración, fenómenos de las grandes dimensiones, competencia vía calidad y/o precios, participación sindical. Muy lejos entonces de la solución de facilidad de la “caja negra”, con Simon estábamos ante la administración económica de conjuntos complejos caracterizados por una racionalidad limitada, generalmente subóptima.

Si Coase nos había enseñado a responder dos preguntas esenciales, tales como el por qué existe la empresa y las empresas, con Simon aprendimos a responder otras dos preguntas cruciales: ¿qué papel juega la empresa con respecto a la información? y, ¿con respecto al oportunismo? En el primer sentido, la respuesta de Simon se asemeja a la de Coase/Williamson: las organizaciones en tanto que instancias más eficientes que el mercado abierto tienen mayor capacidad de tratamiento de la información que ese mercado abierto y, por lo tanto, amplían el campo de la racionalidad aunque sea limitada. En el segundo sentido, es necesario que la organización rodee a los individuos que le competen de un ambiente tal que estos sujetos hagan suyos los objetivos comunes de la organización.

Las organizaciones fallan porque estas dos últimas orientaciones se enfrentan a dificultades empíricas. En el primer sentido, porque la ineficiencia se recicla tanto en el mercado abierto como en las organizaciones. Los institucionalistas proponen una ingeniería institucional que promueva el cambio innovador hacia la eficiencia en cualquiera de las dos instancias (empresas o mercado abierto) sin que sea importante puntualizar un orden de prioridades, pero el mismo no es espontáneo exclusi-

vamente sino que también debe surgir de opciones deliberadas (por ejemplo, la estructura federal en los Estados Unidos).

En el primer sentido, la disponibilidad de la información siempre es asimétrica: mientras una parte de la transacción dispone de ella sin erogar grandes costos y con mucha capacidad de manipulación, la otra parte del contrato debe asumir grandes costos y/o tiene mucha menor capacidad de manipulación (por ejemplo, el caso de los autos chatarra). Y en el segundo sentido, porque la complejidad de las organizaciones actuales hace difícil aceptar *a priori* la existencia de una comunidad de intereses, sino que la misma debe construirse, conformarse, hacerla creíble, siempre a través de la racionalidad limitada que poseen los distintos agentes empresariales y a través de una capacidad de liderazgo que no puede darse por supuesta.

También fallan las organizaciones por el carácter mismo de la toma de decisiones. Mientras que en el juego de ajedrez tenemos un abanico muy amplio de alternativas, pero cierto, en las organizaciones ese abanico no solamente es más amplio que el anterior, sino que está cargado de incertidumbre por lo que la aproximación y la satisfacción debe substituir a la racionalidad substantiva (Simon) y la comparación de distintas formas organizacionales debe ejercitarse en permanencia (Williamson, 1991: 40). Subrayamos que en este caso no se trata de la transformación de la incertidumbre en riesgo, ni de la aceptación pasiva del marco institucional, sino de la capacidad que se tiene para manejar un universo incierto y de la destreza empresarial que también debe poseerse, en este caso para elegir la forma organizacional idónea.

Una última falla de las organizaciones que motiva la racionalidad limitada de sus agentes. Si los derechos de propiedad están suficientemente generalizados, es decir, que están definidos exhaustivamente, toda relación contractual, sea de mercado abierto o intraempresa, tendrá el carácter de acuerdo voluntario. Con esta forma de razonar, las relaciones laborales de la empresa no difieren de cualquier operación de mercado abierto. La empresa puede verse como una red de contratos (posición distinta a la de Coase/Williamson) siempre y en tanto que la definición de los derechos de propiedad sea exhaustiva, cosa que no sucede habitualmente.

3.2 Relación de agencia

Si la unidad económica proverbial de los mercados privados es la empresa, lógico es que la misma concentre los conflictos de intereses que son acordes con su naturaleza. De esta forma, se desenvuelve el enfrentamiento de particularidades entre los mandantes y los mandatarios, entre el principal y el agente (Jensen y Meckling, 1976). El principal es la asamblea de accionistas, el agente es el director general.

El comportamiento oportunista de los miembros de las organizaciones, eventualmente el de los administradores en perjuicio de los propietarios como parte del conflicto de agencia, es diferente del comportamiento gerencial y del instrumental (Williamson, 1991: 43). Mientras el comportamiento oportunista se basa en fomentar la desconfianza, el gerencial se basa en la confianza, mientras que el instrumental es mucho más neutro. Durante el escamoteo o el dolo oportunista, el beneficio resulta de un cálculo a valor presente de las rentas del dolo: beneficios esperados menos costos necesarios.

Habíamos dicho que los atributos esenciales de los derechos de propiedad consistían en la individualidad, la exclusividad y la transferibilidad. Sin embargo, diversas formas empresariales representan a un sujeto grupal o colectivo porque existe la personalidad física o la moral. En este sentido, podemos distinguir tres o cuatro formas básicas de organizaciones mercantiles. En primer lugar, está la propiedad privada que concita derecho de propiedad con gestión: Juan Pérez administra su propia empresa y, por lo tanto, obtiene la totalidad del beneficio emergente. En segundo lugar, está la propiedad privada en asociación: Juan Pérez contrata un gerente para administrar la empresa y pacta una forma de reparto de los beneficios con el gerente aludido. En tercer lugar, está la propiedad colectiva: Juan Pérez forma una cooperativa con un grupo de gentes que se reparten los beneficios a partes iguales. Queremos subrayar que esta es la verdadera forma de organización colectiva, o pública, si se quiere, porque los derechos de propiedad concurrentes se relacionan con un reparto de los beneficios del mismo carácter. Y en cuarto lugar está la propiedad gubernamental, también llamada pública, por medio de la cual el aparato administrativo del Estado detenta la propiedad efectiva de las organizaciones y decide el reparto de los beneficios. En casi todas ellas tiene lugar el conflicto de agencia como una falla de las organizaciones. El mismo puede ser resuelto por un contrato de agencia que haga funcional la lealtad de los mandatarios hacia los mandantes, es decir, el fallo de las organizaciones puede reglarse por medio de la ingeniería institucional.

En general, existen tres criterios, en cuanto a la utilización de los activos objeto de la propiedad, que permiten distinguir una forma de propiedad de otra: el derecho de utilizar ese activo, el derecho de obtener un ingreso a causa del mismo, y el derecho de enajenarlo. Lo que distingue a la propiedad privada de las otras formas de propiedad es que los individuos pueden enajenar el derecho de propiedad mediante el intercambio. La propiedad comunal, en cambio, se distingue porque ningún individuo la puede enajenar, aunque si, eventualmente, puede utilizarla en forma individual. Esto último no sucede en la propiedad colectiva donde el uso es del mismo carácter y, obviamente, la enajenación requiere de un acuerdo de grupo. En

las mutualidades, existen derechos de propiedad conjunta sobre los activos pero, a diferencia de otros casos anteriores, el individuo puede transferir su participación a otros sujetos. Cuando se trata de la propiedad gubernamental (federal, estatal, municipal, etc.) el contenido específico del derecho de propiedad varía con el tipo de estructura de mando (división de poderes), las atribuciones constitucionales o la legislación administrativa del poder público. Las sociedades por acciones, finalmente, constituyen una forma especial de propiedad privada donde se separa propiedad de gestión de los recursos. Ella indica la manera por la cual las formas básicas de la propiedad condicionan al conflicto de agencia desde sus formas tradicionales hacia las complejas, desde la relación de agencia más simple (concesionar la venta de un automóvil), hasta las más complejas: el gobierno mundial, pasando por la mega fusión de firmas transnacionales.

Las formas de propiedad (individual, *societal*, etc.) se compaginan de esta manera con las formas de apropiación (beneficios exclusivos, compartidos en distinta medida, en igual medida, etc.). Así vamos aplicando los derechos de propiedad y las formas de apropiación para analizar distintas fallas de las organizaciones. En este nivel sencillo del análisis en el que estamos situados, solamente hemos distinguido los prototipos básicos de las células o átomos que conforman los mercados y hemos introducido un matiz necesario al aclarar que los individuos actuantes en el proceso de intercambios pueden ser tales o bien formar parte de ese individuo socializado que son las personas morales. Lo que interesa retener es que estamos pasando de una visión individualista del derecho de propiedad y las formas de apropiación, a una visión económica de los mismos donde los agentes difieren de los mandantes: al haber más de una categoría de sujetos se alude a una colectividad.

Según sea la configuración de los derechos de propiedad, serán mejores o peores los resultados que se logren en las organizaciones en términos de especialización productiva, en el conjunto de las motivaciones y en las formas de control de la producción. Por ejemplo, si se trata de una empresa donde coinciden propiedad y gestión, las dimensiones, habitualmente pequeñas, favorecerán cierta forma de control al mismo tiempo que relegarán otras. Los derechos de propiedad son diversos con respecto a los activos de la empresa, pero ello no invalida el hecho de que la producción resulta del funcionamiento en equipo basado en la colaboración. Si no se puede medir la productividad marginal de cada uno o, lo que es parecido, si el hacerlo resulta incosteable para las dimensiones de la empresa, habrá un agente especial encargado de controlar a todos los demás porque, precisamente, es el propietario de la empresa. Al reunir los atributos de propietario y administrador, tendrá derecho a obtener el ingreso residual de la producción durante la cual no solamente se ejercieron los derechos de propiedad, sino que también se desarrolló la gestión

del conjunto organizado. Es este gerente, quien pudo sobrellevar con éxito los defectos de información y el riesgo moral que existen en todo ambiente donde los participantes tienen distintos derechos de propiedad sobre las cosas, el que cobra una remuneración por estar al frente de la empresa. Esta forma de organización donde coincide mandante y agente caracterizó al capitalismo de otras épocas.

No existe conflicto de agencia cuando el gerente/propietario puede resolver eficazmente los defectos de información y los aleyas del riesgo moral, porque se encuentra situado en un punto estratégico de los derechos de propiedad aplicados a la organización productiva. Por lo mismo no solamente se hace acreedor al rendimiento residual, sino también al control del mismo carácter; es decir, a hacerse cargo de todos los usos de los derechos de propiedad que no han sido previstos en contratos anteriores. Sin embargo, cuando los contratos son incompletos, los derechos de propiedad también. Paralelamente, si hay ruptura entre los roles de gerente y propietario (si hay conflicto de agencia), se desnaturaliza la remuneración de los factores productivos.

La regulación de mercado es llevada a cabo por agentes económicos. Las empresas privadas, que están muy lejos de la forma elemental en donde coinciden propietario y administrador, ahora pueden constituirse en firmas transnacionales que colectan el ahorro público en diversos países, pueden utilizar un amplio abanico de gerentes, etc. Al mismo tiempo, esa regulación de mercado entraña de manera inapelable a la cooperación del mismo género: sin negar ni un solo instante que puedan existir conflictos de intereses entre Juan Pérez y su *manager*, la empresa como tal se basa en la cooperación de Juan Pérez con su empleado de alto nivel asimilados por la obra común que es la empresa. En el mismo sentido, pero proyectándonos hacia el exterior de la empresa, el mercado se basa en la cooperación de los integrantes para que funcione con un grado mínimo, pero eficiente, de operatividad. En todo caso se trata de una secuencia colectiva de cooperación/conflicto plena de fallos; razón por la cual se hace imperativo el ordenamiento institucional.

3.3 Deseconomías transaccionales

Si bien el planteamiento en términos de economía pura de Coase pretendió no referirse a los costos de las transacciones, a poco andar y para el mismo autor, se hicieron presentes estos costos, que pueden economizarse o utilizarse de manera dispendiosa. En efecto, el teorema de Coase consiste en afirmar que, dado un sistema de libre competencia, sin efectos renta y con costes de transacción despreciables, los convenios voluntarios entre los distintos agentes económicos pueden conducir a un óptimo paretiano aun cuando existan efectos externos y cualquiera sea la

titularidad de los derechos de propiedad. En el caso inverso, o sea, cuando hay que erogar para obtener la información, cuando la racionalidad es limitada y los costos de las transacciones no son despreciables, el estado inicial de distribución de los derechos de propiedad si estará afectando la asignación última de recursos.

Coase permaneció fiel a los supuestos básicos del liberalismo económico ampliamente conocidos: autonomía, racionalidad e individuos informados que convergen en un espacio de coordinación, material o intangible, que es el mercado. Pero en ese mismo mercado existe una distribución inicial de los derechos de propiedad que puede tener alguna influencia en el proceso general de los intercambios. Remitiéndose a una situación de economía pura (autonomía, racionalidad e información perfectas) es posible aceptar que la regulación de mercado queda asegurada por el intercambio general sin que la distribución inicial de los derechos de propiedad afecte tal proceso asignativo. En otras palabras, solamente en el plano muy abstracto de la teoría pura el mercado se autorregula sin que tenga importancia la distribución inicial de los derechos de propiedad.

Las respuestas de tipo coasiano referidas a la existencia de la empresa proponen que existe porque es más eficiente que el mercado abierto. La segunda gran pregunta de Coase ¿por qué no existe una sola empresa que reemplace a todos los mercados?, se explica por las distintas cualidades empresariales de cada centro de planificación consciente, tal cual son las organizaciones, como alternativa al mercado abierto y a las otras empresas existentes. Aún más, no existe una sola empresa que reemplace al mercado abierto porque, dada una forma de organización constante, “los poderes distintivos de la organización interna se deterioran y se producen diseconomías transaccionales a medida que se extienden progresivamente el tamaño de la empresa y el grado de integración vertical” (Williamson, 1991: 141). Es decir, que las organizaciones están condenadas a innovar bajo pena de experimentar diseconomías transaccionales crecientes. Esta conclusión remite el análisis transaccional de Schumpeter (1934).

Este autor propuso una visión tecnológica y organizacional del ciclo económico, en la cual las economías transaccionales surgen de variables endógenas a las propias empresas. Situando su perspectiva en el largo plazo, distinguió las pequeñas fluctuaciones de corto plazo, de la evolución extensa en donde existen verdaderas crisis y cambios evolutivos. En las economías reales objeto de la teorización schumpeteriana hay elementos endógenos que decidirán la trayectoria de cambio y transformación como forma de evitar las diseconomías transaccionales. Esos elementos endógenos de transformación se resumen en nuevas combinaciones productivas, que corresponden habitualmente a cinco formas (Schumpeter, 1934: 76-77) que pueden evitar las diseconomías transaccionales: producción de un “nuevo”

bien, porque los consumidores no están familiarizados con el mismo o porque incorpora nuevas cualidades hasta allí desconocidas; la introducción de un “nuevo” método de producción, no necesariamente basado en la invención; lograr un “nuevo” desfogue para la producción, no necesariamente por medio de la creación de un mercado; la conquista de una nueva fuente de aprovisionamiento de materias primas o bienes semielaborados; la instrumentación de una nueva forma organizativa, como puede ser la creación de un monopolio o el desplazamiento de otro precedente.

Estas cinco formas reseñadas constituyen en conjunto lo que a partir de este autor se conoce como “innovación” (se puede innovar con una dotación de factores dada mediante la reorganización de los mismos), la cual no debe ser confundida ni con la invención, ni con la difusión tecnológica. Estas dos últimas pueden formar parte, o no, de manera complementaria o alternativa de un proceso de innovación. La innovación schumpeteriana aparece en “racimos” (porque así vinculan a actividades productivas vecinas) de nuevas combinaciones productivas para provocar la fase expansiva del ciclo de negocios. Es una verdadera dinámica de la oferta la que conduce a la onda expansiva del ciclo y por ello habrá también aparición o reagrupamiento de “nuevas” (en el sentido señalado anteriormente) empresas en número creciente. El número de empresas no es antitético con las economías transaccionales.

Pero la fase expansiva alcanza su cúspide y cambia de sentido: los problemas financieros del crédito excesivo hacen que se manifieste la crisis con un aumento substancial del número de quiebras que conducen a la recesión. Llegado el punto bajo de la misma, serán otros empresarios innovadores (“segunda ola” empresarial que economiza costos de las transacciones) quienes harán posible la recuperación hacia una nueva fase de expansión. Nótese que la explicación reproducida no consideró como actuación estratégica otra que la de los empresarios privados. Ello implica, por exclusión, que el gobierno (por ejemplo la política fiscal) no encontró un rol activo, al mismo tiempo que se mantuvo la resolvente siempre dentro del lado de la oferta y, finalmente, que las hipótesis monetarias no aparecieron como variables explicativas de la evolución: la organización o empresa es el resultado de nuevas combinaciones productivas decididas por empresarios innovadores (agentes realmente estratégicos en la concepción schumpeteriana; en Williamson, de modo diferente, el término estratégico se usa para aludir al oportunismo individual), quienes solamente de manera complementaria buscarán los apoyos crediticios necesarios, puesto que fundamentalmente ejercitaron su vocación innovadora. Volviendo a la situación de la cúspide expansiva, el punto de reversión se produjo porque los empresarios, precisamente, habían perdido el brío innovador (estaban experimen-

tando deseconomías transaccionales crecientes) y la esfera financiera, por decirlo de una manera coloquial, les ganó el paso.

Aparte de Schumpeter, otro aporte esencial del institucionalismo ha sido desplazar el centro del análisis desde la mercancía y los individuos hacia el intercambio (transacciones) y las reglas del juego colectivo. Commons propuso hace tiempo tomar como objeto de estudio a la transacción, esto es, la proyección del acto de intercambio entre seres humanos, como suplente del acto individual en relación con un objeto. Sin lugar a dudas que el institucionalismo propende una visión sociológica de la economía en vez de otra reduccionista. Por ello también, resulta indispensable en la óptica institucionalista unir al concepto de propiedad o riqueza el de apropiación o forma de obtener beneficios. Si Coase y tantos otros autores (Demsetz, etc.) desarrollan la teoría de la propiedad sobre la base de la vinculación del individuo con los objetos, Commons, Williamson y otros institucionalistas lo hacen alrededor de la relación humana que implica el intercambio transaccional (“catalaxia” en Hayek y Buchanan).

El conflicto/cooperación entre los agentes económicos está presente en el momento mismo de establecerse el vínculo transaccional. Este conflicto resulta de la escasez relativa que no deriva de ningún “estado de la naturaleza” en tanto que variable exógena, sino que depende de las formas de propiedad, particularmente la privada, en una aproximación que tiene antecedentes no solo en Marx o en Proudhon, tal como hemos indicado anteriormente, sino también en David Hume (Schumpeter, 1982: 303). Pero también es necesario actuar la cooperación necesaria para que operen las relaciones de mercado, por lo que las partes humanas del intercambio establecen reglas del juego colectivas que hacen posible compatibilizar tanto las preferencias individuales como la cooperación/conflicto. No hay armonía universal espontánea, sino compromiso colectivo que resulta en más o menos deseconomías transaccionales.

Mucho tiempo antes de Williamson, Commons (Ekelun y Hebert, 1992: 498-501) propuso reemplazar la trilogía clásica de producción, distribución y consumo por otra institucionalista en términos de transacciones o en términos catalácticos. De acuerdo con ello distinguió tres tipos de transacciones (bargaining, managerial y rationing) que no vamos a explicitar en esta oportunidad, pero que estaban articuladas por el denominador común de las reglas del juego y la existencia de la dupla cooperación/conflicto. Así, se perfilaba la regulación de mercado que hoy reconocemos como basada en los costos de las transacciones y los derechos de propiedad.

Conclusiones

Vale la pena recordar que cuando hablamos de “fallos” del mercado, del gobierno o de las organizaciones, nos referimos a los defectos de la teoría pura como manifestación del razonamiento abstracto y naturalista. Por ello es que la fábula de las abejas puede ser interpretada de distintas maneras, no solamente como lo hiciera Mandeville. En todo caso, la generalización de los fallos invalida cierta teoría económica y ciertas prácticas políticas, pero no lo hace con respecto a todas. Como vimos en las páginas anteriores, tal vez la consecuencia más importante de esto último sea que son las formas de apropiación, pero no tanto los derechos de propiedad, las que determinan los fallos del mercado, del gobierno o de las organizaciones. Al mismo tiempo, todos esos fallos presionan al alza los costos de las transacciones.

En la actualidad bien podemos reconocer cómo las soluciones de mercados privados a los conflictos de intereses que presentan las externalidades se complementan con las de gobierno porque ni el mercado ni el gobierno son instancias carentes de defectos. En otro caso, tal como lo es el de los bienes públicos, la deficiente producción de los mismos por parte del mercado privado no justifica la expansión desmedida del sector público sino que, por el contrario, se proyecta en el gobierno de nuevo tipo que corresponde a la organización liberal de la economía. De manera similar, las formas empresariales que resultan de los rendimientos crecientes no justifican sin mediaciones a los monopolios públicos, tanto como la desaparición de estos últimos no tiene por qué dar lugar a la aparición de monopolios privados.

Las internalidades en el sector público representan una verdadera demolición de la economía estatal, porque ellas evidencian una falla sistémica del gobierno. Más que una defensa doctrinaria del gobierno, lo que procede es el desarrollo de los controles cruzados que preventivamente impidan la existencia de internalidades y bienes privados en el sector público. De manera similar, los costos crecientes en el sector público solamente constituyen el andamiaje de la burocracia de gobierno, pero no una consecuencia del interés general. Menos visible en el corto plazo, la inducción de efectos externos negativos no es menos dañina en términos de bienestar colectivo, particularmente porque impide que se forjen los comportamientos empresariales necesarios para el crecimiento y el desarrollo.

Distinto a lo que propone la teoría de la racionalidad substantiva, las organizaciones fallan porque no se basan en esta última, sino porque tienen que guiarse por una racionalidad limitada que da lugar a comportamientos estratégicos no siempre atinados. Pero las estrategias pueden ser atinadas para unos y desatinadas para otros

porque existe divergencia de intereses entre otros tantos agentes económicos de las organizaciones como los mandantes y los mandatarios. Si el conflicto de agencia encuentra solución institucional cuando se establece un contrato eficiente del mismo tipo, así también habrá solución institucional con respecto a las deseconomías transaccionales cuando se logre arribar a las formas organizativas que funcionalicen correctamente la innovación competitiva.

Referencias bibliográficas

- Banco Mundial* (1994). *Adverting the old age crisis*, London: Oxford University Press.
- Buchanan, James M. & Gordon Tullock (1993). *El cálculo del consenso*, España: Planeta-Agostini.
- Coase, Ronald (1973). “El problema del costo social” en William Breit y Harold Hockman, *Microeconomía*, México: Nueva Editorial Interamericana.
- (1996). “La naturaleza de la empresa” en Williamson y Winter (compiladores) *La naturaleza de la empresa*, México: FCE.
- Ekelund, Robert y Robert Hebert (1992). *Historia de la teoría económica y de su método*, México: Mc Graw Hill.
- Granovetter, Mark (1994). “Les institutions économiques comme constructions sociales”, en André Orléan (director), *Analyse économique des conventions*, Francia: PUF.
- Gorz, André (1991). *Capitalisme, socialisme, écologie*, Francia: Galilée.
- Hayek, Friedrich A. Von (1935). *Collectivist economic planning*, New York: Routledge & Kegan.
- Houlder, Vanessa (1999). “Pollution admit”, en *Financial Times*, 16 diciembre 1999.
- Jensen, M. C. y W. Meckling (1976). “Theory of the firm”, en *Journal of Financial Economics*, primavera de 1976.
- Jeannot, Fernando (1999). *La economía de mercado en el siglo XXI, fundamentos institucionales*; México: Diana.
- (1999b). “La racionalidad limitada de los intercambios” en *Economía Teoría y Práctica*, núm. 10, UAM-Azcapotzalco.
- Polanyi, Michael (1999). *La logique de la liberté*, Francia: Presses Universitaires de France.
- Schumpeter, Joseph (1982). *Historia del análisis económico*, España: Ariel.
- (1934). *The theory of economic development*, usa: Harvard University Press.
- Sen, Amartya (1981). *Poverty and famines*, USA: Clarendon Press.

Simon, Herbert (1957). *Models of man*, USA: John Wiley and Sons.

Smith, Adam (1941). *Teoría de los sentimientos morales*, México: El Colegio de México.

Williamson, Oliver E. (1991). *Mercados y jerarquías: su análisis y sus implicaciones antitrust*, México: FCE.