

La prestación privada de servicios públicos: una aproximación desde la perspectiva coasiana

Private Provision of Public Services: an approach from the Coasian perspective

Eugenio D'Medina Lora*

Universidad científica del Sur - ESEADE
Argentina

Fecha de recepción: 06-09-2020

Fecha de aceptación: 03-06-2021

Resumen

La prestación de servicios públicos a través de modelos de contratación que involucran la co-participación privada ha sido ampliamente utilizada en el mundo, y también en América Latina, como respuesta a los déficits de infraestructura impulsados por crecientes demandas sociales. La pandemia de la Covid-19 que ha dejado en evidencia la enorme brecha en infraestructura y servicios públicos de salud, es un caso emblemático como actual. Sin embargo, las nuevas formas de prestación traen soluciones, pero también, nuevos problemas en materia económica, que es preciso analizar y compulsar. El *paper* analiza el aporte de Ronald Coase para la economía de la prestación privada de servicios públicos. Este tipo de prestación privada, desplegada en áreas teóricas como los contratos incompletos, los costos de transacción y las relaciones de agencia, todos ellos campos fundamentales para el diseño de estos mecanismos y que serían desarrolladas y ampliadas décadas después por otros autores.

Palabras clave: Costos de transacción, Contratos incompletos, Problema principal-agente, Asociaciones Público-Privadas, Ronald Coase

Abstract

The provision of public services through contracting models that involve private co-participation has been widely used in the world, and in Latin America, in response to infrastructure deficits driven by growing social demands. The Covid-19 pandemic, which has revealed the enormous gap in infrastructure and public health services, is an emblematic case as it is current. However, new forms of provision bring solutions, but also new problems in economic matters, which must be analyzed and verified. The paper analyzes Ronald Coase's contribution to the economics of private provision of public services. This type of private provision, deployed in theoretical areas such as incomplete contracts, transaction costs and agency relationships, all of them fundamental fields for the design of these mechanisms and that would be developed and expanded decades later by other authors.

Keywords: Transaction Cost, Incomplete Contracts, Principal-Agent Problem, Public-Private Partnerships, Ronald Coase

* Licenciado en Economía y BSc en Ciencias Sociales por la Pontificia Universidad Católica del Perú, Máster en Administración de Negocios por la Universidad de Quebec en Montreal (Canadá), Doctor en Gobierno y Políticas Públicas por la Universidad de San Martín de Porres (Perú) y candidato doctoral en Ciencia Política y Relaciones Internacionales por la Universidad Ricardo Palma (Perú). Es autor de varios libros y publicaciones académicas en España, Argentina, México, Bolivia, Chile y Perú. Fue ganador del premio internacional "Caminos de la Libertad" (México DF 2010) y dos veces finalista (2009 y 2012). Actualmente es profesor asociado de la Universidad Científica del Sur. Además, es investigador asociado de ESEADE (Argentina). El autor desea dedicar este trabajo a su querido amigo, el matemático peruano Heinz Roque Loyola, fallecido prematuramente en abril de 2021 en la ciudad de Lima. E-mail: edmedina@cientifica.edu.pe y edmedina@eseade.edu.ar

1. Introducción

Cuando se menciona el nombre de Ronald Coase vienen a la mente conceptos como propiedad privada, externalidades y, desde luego, el teorema que lleva su nombre y el Premio Nobel de 1991. Sin embargo, ha pasado invisible la contribución de Coase a la temática de la prestación de bienes y servicios públicos, que ya delinea desde su *paper* seminal *The Nature of the Firm* de 1937 abordando hasta tres aspectos cruciales, aunque con diferentes grados de incidencia: las peculiaridades de los contratos de largo plazo que los vuelve no acabados, los costos de transacción y el conflicto derivado de las relaciones de agencia. Contribuciones del excepcional economista inglés que hoy constituyen la base de los contratos de coparticipación público-privada para el desarrollo de servicios públicos y de su infraestructura relacionada, en el mundo.

Con el primero de estos aspectos, coloca una pica en Flandes para el problema de los contratos incompletos, avizorándolo como una gran área de investigación futura que conlleva especial interés para la teoría de la firma. Un tema que será desarrollado casi cincuenta años después por el también Nobel de Economía Oliver Hart (Grossman y Hart, 1987; Hart y Moore, 1990; y Hart, 1995 y 2003). Con el segundo, abre decidido terreno en el campo de los costos de transacción, que más adelante será expandido por los trabajos de otro Nobel de Economía, Oliver Williamson (1979, 1989 y 2010), recientemente fallecido en mayo de 2020. En cuanto al tercer aspecto, deja planteada¹ la base del problema principal-agente que sería desarrollado en plenitud por Michael Jensen y William Meckling a casi cuarenta años de la publicación de Coase (Jensen y Meckling, 1976). Se puede afirmar entonces, sin atisbo de duda, que la teoría de los contratos incompletos como la teoría de los costos de transacción, e incluso el problema de la agencia, tres pilares fundamentales de la economía política de la prestación de servicios públicos tienen sus orígenes en el trabajo seminal de Coase (1937).

En particular, la idea de los costos de transacción es posiblemente el descubrimiento más importante de la ciencia económica desde la ley de la utilidad marginal decreciente. Los

¹ Coase deja planteada la cuestión de agencia en la sección V de *La naturaleza de la firma* creando una alegoría que pareciera inspirada en la dialéctica del amo y el esclavo de Hegel (1807), no solo por la terminología que emplea sino porque los conceptos hegelianos de dominación y no-dominación forman parte medular de la relación “empleador-empleado” o de la manera como prefiere llamar Coase como relación “amo-sirviente”.

costos de transacción son los costos explícitos e implícitos en que incurren los actores económicos al comprar o vender un bien o servicio en el mercado, es decir, al entrar al intercambio. Estos sobrecostos no pueden atribuirse al ofertante o al demandante, sino a factores externos a la materia de lo intercambiado y que se relacionan más al contexto institucional, a la infraestructura en que ambos operan y se relacionan e incluso, a factores de índole cultural de la sociedad en la cual ellos realizan la transacción. Su presencia cambia mucho, si no todo, de las conclusiones de modelos tan aceptados por el *mainstream* de la teoría microeconómica predominante, como el de la competencia perfecta o la de los monopolios, entre otros.

De otro lado, en un mundo donde los servicios públicos colapsan por todas partes debido a volúmenes de demanda nunca antes vistos, las nuevas formas de prestación traen soluciones, pero también, nuevos problemas en materia económica, que es preciso analizar y compulsar. En este contexto, el mecanismo denominado *Public-Private Partnership* (PPP) o Asociación Público-Privada (APP) se ha convertido en un instrumento de contratación de servicios públicos en diversas áreas que precisan incrementos substanciales y acelerados de la oferta existente, en especial, en países donde las brechas de infraestructuras necesarias para habilitar estos servicios son amplias. Como en el caso de los países latinoamericanos, por ejemplo. Y en especial, bajo escenarios como el de la pandemia de la Covid-19 que amenaza tener efectos prolongados en la región y que ha puesto a prueba los servicios de salud y sanitarios de los países, sin excepción, cambiando así las urgencias relativas de las demandas y las prioridades de los gobiernos en favor de los servicios públicos vinculados a la sanidad. Este *paper* busca relacionar ambos conceptos desde la óptica coasiana haciendo uso de su instrumental teórico relacionado a los costos de transacción y a los contratos incompletos.

La prestación privada de servicios públicos aparece nítidamente anunciada en la obra de Friedrich Hayek, en especial en el capítulo XIV de *Derecho, legislación y libertad*, escrita en el siglo XX, mientras que la recomendación sobre la conveniencia y la posibilidad del financiamiento de servicios públicos por fondos fuera del tesoro público queda estipulada desde el siglo XVIII nada menos que en la magna obra de Adam Smith, concretamente en el Libro V de *La riqueza de las naciones*. Consecuentemente, dice esto mucho de la raigambre liberal de la participación privada en el suministro de servicios públicos como política

pública, tradición a la cual Coase suma los tres elementos de “área chica” que permiten ponerla en práctica en el mundo real.

En un contexto donde la pandemia de la Covid-19 ha trastocado de raíz no solo la economía sino los usos y costumbres y hasta las relaciones sociales, surgen voces para el renacer de la estatización masiva. De pronto, el Estado aparece como el gran salvador de las naciones. Sin embargo, el problema es precisamente el inverso, aunque su explicación llevaría a otro *paper*. Pero para los fines de este trabajo, baste con señalar que ante un escenario de convergencia de urgencias en materia de nuevos y mejores servicios públicos, en especial en materia de salud y de salubridad, junto a mermadas arcas fiscales y economías en recesión inminente, las alternativas de política que privilegien el émbolo privado para impulsar el cierre de las brechas que confrontan hoy los servicios públicos, aparecen como valiosos mecanismos para encontrar las salidas. Salidas que los aparatos estatales demostraron no poder dar al haber sido completamente rebasados por la realidad.

2. ¿Qué es una APP?

Una APP constituye una modalidad de contratación pública. Reciben distintos nombres según los países. En EE. UU. y varios países europeos se denominan *Public-Private Partnerships*. En España le llaman Colaboraciones Público-Privados o también Partenariados Público-Privados. En Latinoamérica, la legislación de cada país denomina a las APP de distintas maneras. A modo de ejemplos, en Brasil se denominan Parcerías Público-Privadas. En Uruguay y Paraguay se conocen como Participaciones Público-Privadas. En El Salvador, como Asocios Público-Privados. Mientras tanto, en Perú y Colombia se les llama Asociaciones Público-Privadas. Y en Honduras las conocen como Asociaciones Público-Privadas, denominación que ha empezado a ser utilizada también en México, donde antes se llamaban Proyectos de Prestación de Servicios (PPS). Todas estas denominaciones se refieren al mismo modelo de contratación.

Por otro lado, en adición a los países, las entidades multilaterales e internacionales presentan una amplia gama de definiciones de lo que constituye una APP. Se tomará como referente a dos de ellas por su carácter más ecuménico: el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. Para el Banco Mundial, una APP consiste en “un contrato a largo

plazo entre una parte privada y una entidad gubernamental, para proporcionar un activo o servicio público, en el que la parte privada asume riesgo significativo y responsabilidad de gestión y la remuneración está vinculada al rendimiento (WB, 2017: 1). En otras palabras, las APP son arreglos contractuales —típicamente de mediano o largo plazo— entre los sectores público y privado mediante los cuales algunos de los servicios que se incluyen en las responsabilidades del sector público son proporcionados por el sector privado, con un claro acuerdo en objetivos comunes para la entrega de la infraestructura pública y/o servicios públicos. Nótese que bajo esta definición, el concepto de APP no incluye los contratos de servicios o contratos de construcción “llave en mano” —que se clasifican como proyectos de contratación pública— ni los contratos de gerencia ni la privatización de los servicios públicos.

Asimismo, para el Fondo Monetario Internacional, las APP son arreglos contractuales por los cuales el sector privado suministra activos y servicios de infraestructura que tradicionalmente han sido proporcionados por el gobierno. Para el gobierno, conlleva la ventaja de que el financiamiento privado puede apoyar el aumento de la inversión en infraestructura pública sin impactar inmediatamente en su stock de deuda. Eventualmente, una APP puede ser una fuente de ingresos del gobierno. Al mismo tiempo, una mejor gestión en el sector privado y su capacidad para innovar puede conducir a un aumento de la eficiencia, todo lo cual se debería traducir en una combinación de mejor calidad y servicios a menor costo. Para el sector privado, las APP representan un negocio que brinda nuevas oportunidades en áreas en las que era, en muchos casos, excluidos anteriormente (IMF, 2004).

Las distintas acepciones del concepto APP surgen básicamente de la discusión acerca de si la presencia de eventuales soportes estatales genera distinciones entre modelos en los que la participación privada entra a tallar en la provisión de servicios públicos. El concepto de APP es ampliamente utilizado y suele referirse tanto a proyectos que requieran subsidio estatal como a los que no lo precisan por su capacidad de autofinanciamiento directo por parte de tarifas pagadas por los usuarios.

En efecto, en proyectos de APP en los cuales no es posible o es muy complicado traspasar el riesgo de demanda, el Estado puede asumir dicho riesgo y por lo tanto asumir compromisos de pago directo al titular privado de un proyecto de inversión pública. Este tipo

de esquema se viene utilizado en proyectos de implementación de escuelas y hospitales, por ejemplo, en los cuales, además de tratar de paliar demandas sociales, también se buscan nuevas oportunidades de generar ingresos adicionales desde el propio activo. Mientras tanto, en proyectos de transporte, por ejemplo, carreteras, puertos y aeropuertos en los cuales es posible cobrar una tarifa o peaje, y el riesgo de demanda es transferible, es directamente el sector privado el comprador del servicio.

Como se observa, las definiciones resaltan aspectos diversos de las APP pero todas son convergentes. Y pueden presentar diversas modalidades. Sea cualquiera la definición que se tome para una APP, lo primero que salta a la vista es que involucra una transacción compleja, donde intervienen varios actores. Y desde luego, varios contratos que aseguren la confiabilidad de la transacción principal, esto es, el acuerdo central entre el contratante público y el operador privado. La más relevante de estas relaciones contractuales es la que sostienen la entidad contratante pública y el operador privado². Este acuerdo se conoce como contrato APP y es el contrato medular que marca toda la transacción.

Dicho contrato debe sintetizar y subsumir todos los elementos que permitan esclarecer y determinar inequívocamente cómo se distribuyen los riesgos en tan compleja transacción. Pero además de este contrato, otros acuerdos son relevantes, lo que configura una red de contratos legales que, en la práctica, lo que hacen es asignar riesgos entre los involucrados en la transacción y establecer las responsabilidades contractuales del caso. Y esto es crucial para el funcionamiento de una APP. La esencia de un acuerdo APP es la distribución de riesgos. Tema central para cualquier APP exitosa es la identificación de riesgos asociado a cada componente de la transacción y su asignación al socio público, al privado o a ambos. El equilibrio deseado para asegurar el mejor valor se basa en una distribución de los factores de riesgo a los asociados más capaces de manejar esos riesgos y por tanto minimizar los costos al tiempo que mejora el rendimiento. Por tal motivo, la elaboración de un contrato APP involucra mucho esfuerzo y gran talento jurídico para que el acuerdo resultante balancee adecuadamente la distribución de los riesgos involucrados, el sostenimiento del equilibrio económico-financiero del participante privado, los intereses del

² El operador privado suscribe esta transacción a través de la conformación de una Sociedad de Propósito Específico (Special Purpose Vehicle o SPV). La SPV es creada para canalizar los flujos de *equity* y deuda que maneje el operador privado a lo largo del horizonte de la APP. A su vez, el operador privado, a través de la SPV, establece relaciones contractuales con subcontratistas y proveedores diversos.

Estado contratante y al mismo tiempo, contemple las flexibilidades en el grado justo para que el contrato se pueda adaptar en el tiempo a los cambios del entorno que pudieran afectar el desarrollo del proyecto materia de la APP.

3. La naturaleza pública de los contratos APP

Antes de presentar los desarrollos coasianos más relevantes para las APP, es conveniente precisar un concepto central detrás de su concepción e implementación, como es el de responsabilidad. Responsabilidad sobre el servicio público derivado de la infraestructura que se pretende desarrollar. En efecto, desde que, por su naturaleza y nomenclatura, las APP involucran al sector privado en el desarrollo de activos y servicios públicos derivados, la responsabilidad por los mismos continúa recayendo en el sector público. No es que, por el solo hecho del involucramiento de un agente privado en un proyecto de interés público, la responsabilidad de traspasa.

Desde luego que una falla en el flujo de servicio de dicho proyecto le alcanza también al privado. Y existirán los mecanismos legales para habilitar las compensaciones debidas que el operador privado tendrá que honrar. Pero la responsabilidad final por ese mal funcionamiento no deja de estar en el ente público que contrató con el operador privado para comprometerlo en el desarrollo de determinado proyecto bajo los estándares acordados contractualmente. Por esta razón la APP constituye una modalidad de contratación pública, que es, de hecho, alternativa a la contratación típica, la que se da por obra pública tradicional, donde el proyecto se desarrolla totalmente por el sector público, o a lo sumo, se involucra al sector privado solamente en el rol de contratista.

Es importante diferenciar entre la responsabilidad de provisión de servicios públicos y la responsabilidad por la prestación de estos a los usuarios. La provisión pública se realiza a través de todos los estamentos, organismos e instituciones del Estado. Es su responsabilidad ineludible. Por ello esos servicios —y las infraestructuras relacionadas— siempre serán, en última instancia, materia de rendición de cuentas del sector público. Sin embargo, la prestación del suministro de bienes y servicios públicos, es decir, la entrega misma de esos bienes y servicios para que estén en condiciones de ser consumidos o utilizados por los miembros de la sociedad no necesariamente tiene que hacerse por el sector público. Ni

siquiera lo justifica el hecho de que los impuestos se recauden para financiar la provisión de servicios públicos. Hayek lo tiene muy claro cuando señala claramente que, “aunque el hecho de disponer de poderes coactivos es lo que permite que el gobierno pueda prestar aquellos servicios que el mercado no pueda prestar [...] no implica necesariamente que el Estado tenga que ser también el que presta esos servicios” (Hayek, 2006: 410).

Desde luego, también existen áreas del Estado que sería deseable que no sean transferidas en su prestación, ni de manera total ni parcial, al sector privado. El sistema electoral y el sistema de justicia pueden ser dos buenos ejemplos de esas áreas. En teoría, segmentos del sector privado podrían tener especial interés propio en que salgan electas determinadas autoridades o que determinados casos judiciales reciban determinados fallos. Entonces el Estado es la mejor alternativa para manejar esos sistemas. Desde luego, partiendo del hecho de que el sector público puede realizar esas actividades de manera transparente, proba y razonablemente eficiente, pues de no ser el caso, podría ser hasta más conveniente, en vista que técnicamente también sería posible, trasladar al sector privado la prestación del servicio derivado de tales sistemas, con todos los riesgos que eso podría suponer.

La discusión previa importa para determinar que las APP pertenecen a la categoría de contratos públicos. Como tal, los principios básicos subyacentes a la adquisición de contratos públicos "tradicionales" también son aplicables a la contratación por APP. Esto incluye licitación competitiva, transparencia y no discriminación a lo largo de la licitación. No obstante, si bien pertenecen a la misma familia, las APP tienen ciertas características distintivas y disruptivas de los contratos de adquisición pública "tradicionales".

Una distinción principal es que una APP a menudo agrupa bajo un contrato compuesto, la financiación, el diseño y la construcción —o rehabilitación— de la infraestructura pública, junto con la entrega de parte o la totalidad de los servicios públicos asociados por parte del socio privado. Además, las APP deben adaptarse a las necesidades cambiantes de las personas a las que atienden debido al período más largo de la empresa. Esto desencadena una "situación de asociación" donde los socios del sector público y privado deben trabajar realmente juntos durante largos períodos de tiempo y afinar los servicios, las condiciones económicas y otras obligaciones contractuales y el rendimiento del proyecto. Por lo tanto, las partes deben construir un enfoque justo y equitativo para las contingencias futuras y los

problemas operacionales y de mantenimiento que son poco comunes, o al menos de una magnitud muy diferente, de otros tipos de contratos públicos.

Uno de los desafíos de la contratación pública de las APP es evaluar y planificar, con suficiente anticipación, los diversos problemas y riesgos que se encontrarán durante la vigencia del contrato. También es difícil elegir un socio que sea capaz de asumir compromisos a largo plazo para financiar, diseñar, construir y operar infraestructura, bajo parámetros de desempeño rigurosos y cláusulas contractuales, capaz de una asociación real con el sector público, y quién pone el interés de la gente primero. Esta es sin duda la característica distintiva más importante, es decir, encontrar la contraparte correcta y unir a las partes públicas y privadas en una asociación duradera que no es solo un "acuerdo" a corto plazo, sino que es una ley de asociación fundamentada y una ley tradicional de contratos y adquisiciones.

El impacto de este tipo de adquisición pública es múltiple. Por ejemplo, uno de los principales criterios de selección en la contratación pública tradicional es el precio que debe pagarse al aceptar el trabajo o al completar ciertas especificaciones de desempeño. Por el contrario, en la mayoría de los casos de APP, el precio a pagar por el trabajo o la infraestructura, aunque ciertamente importante, no es el único criterio de selección. De hecho, el precio puede ser solo un criterio entre muchos otros tales como el diseño óptimo acorde con la innovación, la mejora y la adaptación del servicio, la capacidad general para limitar los costos de mantenimiento, un plan de reemplazo de activos robusto, un impacto responsable y limitado en el presupuesto público, el sostenimiento de la calidad del servicio, entre otros.

Sin embargo, a pesar de una serie de diferencias, las APP siguen siendo un contrato público, que surge de un proceso público y tiene como objetivo satisfacer una necesidad pública. En este sentido, una APP se beneficiará de una contratación bien diseñada y de un marco anticorrupción riguroso, tal como lo haría cualquier contrato gubernamental tradicional.

4. ¿Por qué existen las APP?

Precisada la naturaleza pública de los contratos APP, es más entendible el aporte de Coase a

la concepción del mecanismo, incluso desde su concepción seminal. En efecto, si bien los gobiernos que las han implementado han exhibido numerosas ventajas de implementar proyectos bajo modelos de contratación APP a partir de un enfoque de ventajas y desventajas, la razón última de su existencia, haciendo un ejercicio teleológico del instrumento, puede encontrarse en el concepto de los costos de transacción, que como se indicara en la introducción, fueron explorados en los trabajos seminales de Coase, primero, y Williamson después, y que constituyen los cimientos de la Nueva Economía Institucional (NEI)³.

Ante el hecho de que la economía neoclásica tradicional consideraba como punto de partida del estudio de la oferta —en cualquier mercado de bienes y servicios— a la forma en que en las firmas se tomaban decisiones de optimización en producción, ingresos y costos, para luego proceder al análisis de la formación de precios en los mercados bajo distintas estructuras de organización, Coase (1937) prefiere empezar en un paso previo. Y es desde ahí de donde se planteó la pregunta fundamental de por qué existen las empresas.

Es decir, la economía neoclásica concluía que el mercado podía resolver todas las coordinaciones necesarias para que los recursos llegaran a la satisfacción de las necesidades, mediante el sistema de precios, que actuaba como un gran sistema de información para consumidores y productores. Esta idea, además, tenía origen en el propio Adam Smith y estaba consolidada por la tesis del orden espontáneo y la decodificación de la información dispersa que propugnara Friedrich Hayek. Por su parte, Coase se preguntó por qué no podría ser mejor que para generar productos determinados, no se hicieran arreglos contractuales para asegurar su existencia uno a uno, dependiendo de los precios esperados de venta y de los precios de los factores, en cada caso, optándose en vez de ello por crear empresas⁴ para

³ La nueva economía institucional es una escuela económica que sostiene que las instituciones son clave para explicar las decisiones de los individuos. Por ende, no pueden excluirse factores como la estructura del Estado al momento de analizar la realidad. Por consiguiente, de alguna manera complementa a la escuela neoclásica, incorporando el aporte de ciencias como la sociología, la antropología, la historia, la psicología y la ciencia política. Sus principales postulados son la racionalidad limitada, el oportunismo y los costos de transacción. Dados estos postulados se hace necesaria la existencia de instituciones que faciliten y hagan cumplir los intercambios, por lo que se hace importante, por ejemplo, que un país cuente con un sistema judicial que asegure el cumplimiento de los contratos. A la capacidad del Gobierno para hacer cumplir las leyes se le conoce como *enforcement*.

⁴ Si bien Coase estudió a las empresas, sus conclusiones son extrapolables a cualquier organización que busque generar bienes y/o servicios de cualquier tipo. Por tanto, a partir de este punto, cuando haya mención a empresas debe entenderse que la referencia es a toda organización que genera algún tipo de producción de outputs. Dentro de ellas, podrían estar las universidades y las entidades gubernamentales.

organizar esos recursos de forma jerárquica y extra-mercado, sin atender al sistema de precios.

La respuesta a esta interrogante la encuentra Coase en que la existencia de las empresas se explica debido a su nivel de conocimiento y destreza para trabajar con los recursos que dispone y que el mercado le provee, para lo cual, hace uso de sistemas internos de planificación y coordinación que le permitan optimizar el uso combinado de esos recursos. Pero no basta que exista el conocimiento suficiente. De hecho, tendría que ocurrir que los costos de coordinar la producción dentro de ella sean menores que los costos en que se tendría que incurrir si acude al mercado para comprar directamente un producto o servicio que desee colocar en el mercado o utilizar como insumo de su producción. A dichos costos se les denomina costos de transacción.

La microeconomía tradicional neoclásica se había basado en el supuesto de inexistencia de costos de transacción. La teoría de los costos de transacción supone un modo de analizar los acuerdos institucionales que tiene que ver con la definición, asignación y transferencia de derechos. Según este enfoque, la empresa y los mercados se estudian y comparan en función de su capacidad para organizar transacciones. Esto permite describir a la empresa —y en general a todo emprendimiento, como puede ser un proyecto específico— en términos organizativos como un modo de gobernanza, en vez de estudiarla simplemente en términos tecnológicos como una función de producción, como hace el *mainstream* de la teoría económica neoclásica. Sin embargo, más allá de ello, lo interesante para la temática de este trabajo es que, al abordar el problema de la explicación de la existencia de las empresas, Coase implícitamente planteó también el opuesto: se pregunta qué factores de eficiencia determinan que una empresa produzca un bien o servicio para sus propias necesidades en vez de externalizar o tercerizar su prestación. Y por ese camino, Coase encuentra que esos factores tienen que ver con ahorros en costos de transacción.

Se puede afirmar inclusive que, para Coase, los costos de transacción eran como una especie de pago por el derecho de utilizar el sistema de precios del mercado. Algo en que es necesario incurrir para adquirir el derecho de utilizar los mecanismos informativos y logísticos del mercado. Para Coase es todo costo requerido para el funcionamiento de los mercados, incluyendo los derivados de la utilización de recursos durante determinado tiempo y su costo de oportunidad asociado. Y además sostiene que son contemplados como

adicionales al costo de producción y son necesarios para suplir deficiencias de información y poder realizar los intercambios en el mercado. Posteriormente, Williamson (1979, 1989) extiende la idea original de Coase para conceptualizar que los costos de transacción en el sistema económico son el equivalente económico a la fricción en el sistema físico. Como sucede con los objetos sólidos o fluidos, en que las pérdidas friccionales de velocidad dependen de su textura o de su viscosidad, en la firma, el impacto de los costos de transacción depende de las características de los bienes o servicios que se intercambian o de la propia naturaleza de transacción⁵.

Williamson consideró que los costos de transacción surgen porque la transferencia de bienes y servicios se produce en un contexto de información imperfecta, lo que puede hacer que los directivos se abstengan de actuar por desconocimiento o simplemente tomen acciones erradas basadas en esa mala información, o también generar un escenario decisional donde las partes funcionan en búsqueda de sus propios intereses a expensas de la otra parte, dando lugar a un comportamiento oportunista. De hecho, Williamson advierte que los costos de transacción pueden verse afectados por dos factores. El primero, porque quienes toman las decisiones pueden tener una limitada capacidad para comprender las situaciones de sus negocios, lo que reduce y constriñe los factores que consideran en la decisión. El segundo, por el oportunismo de los decisores, es decir, por: acciones tomadas en el mejor interés de ellos mismos, lo que puede crear incertidumbre en los tratos y desconfianza entre las partes. La importancia y el impacto de estos criterios le permitirán a la organización decidir si expandirse internamente —posiblemente a través de la integración vertical— o tratar con partes externas posibles conclusiones de la teoría del costo de transacción. El comportamiento oportunista podría tener graves consecuencias en el financiamiento y la estrategia de las empresas, lo que desalentaría a los posibles inversores.

En esta línea de ideas, ¿cómo afectan los costos de transacción las decisiones sobre implementar o no la modalidad de contratación de una APP? Y, de hecho, si las incertidumbres son muy fuertes, ¿podría no convenir una APP por los costos de transacción que involucra? Las organizaciones eligen entre dos métodos —o soluciones— para obtener

⁵ Las características de los bienes o dimensiones de la transacción que determinan los costos de transacción que identifica Williamson, son la especificidad de los activos o inversiones; la incertidumbre en la prestación de los servicios, que se refleja en las dificultades de medición de los procesos y generación de indicadores de resultados; y la frecuencia con la que se genera la transacción. Williamson (1989) afirma que la dimensión que explica la mayor parte de los costos de transacción es la especificidad de los activos o inversiones.

control sobre los recursos. Por un lado, por las soluciones de jerarquía, en función de las cuales las organizaciones adquieren la propiedad de los activos que permiten generar el servicio deseado. Las decisiones sobre la producción, el suministro y las compras de insumos se realizan por gerentes o directivos —ordenados en jerarquías— que, si se trata de entidades públicas, hacen uso de impuestos también de manera jerarquizada. Por otro lado, optan por las soluciones de mercado, bajo las cuales el mercado suministra los servicios que requiere la organización, directamente sin incurrir en procesos de propia elaboración, y los gerentes y directivos toman decisiones sobre cómo abastecerse en función de consideraciones de precios, calidades y temporalidad y predictibilidad de los suministros. El modelo APP es un extremo de contratación exteriorizada o tercerizada por lo que se inserta en este grupo.

La decisión se basa en una comparación de los costos de transacción de los dos modelos. Cuando se subcontrata, los costos de transacción surgen del esfuerzo que se debe poner en especificar lo que se requiere y luego coordinar la entrega y el monitoreo de la calidad. Se debe incurrir en costos de búsqueda y de información, y el costo de encontrar el proveedor que mejor convenga. Luego hay que incurrir en costos de la negociación y en los costos de decisión de comprar, en el de la vigilancia y de cumplimiento: para controlar la calidad. Por ello, muchas veces los altos costos de transacción para la subcontratación pueden sugerir una solución interna. No obstante, puede ocurrir que, en otros casos, los costos de transacción para la subcontratación sean comparativamente más bajos y respaldarían el argumento de subcontratar. Para determinar la mejor decisión, es preciso estudiar en profundidad cómo opera el diferencial de costos entre una y otra modalidad de contratación.

¿Por qué suben los costos de transacción? Una primera causa puede ser porque la transacción representa una negociación costosa. Puede ser que haya pocos agentes con los que se puede comerciar, o por la inexistencia de un precio de mercado y hay que negociarlo, como sucede en las adquisiciones muy especializadas por licitación, en las que hay que pagar especialistas en negociación, abogados, financistas, etcétera. Una segunda causa es la infra inversión, cuando el nivel de inversión ejecutada puede ser menor que el óptimo porque no hay incentivos para invertir más. Como tercera causa, el oportunismo, que ocurre cuando el comprador o el vendedor pueden aprovechar la naturaleza “hundida” de los costos.

Se pueden identificar tres fuentes de los costos de transacción en las APP: i) los

costos de información y búsqueda, que involucran la identificación y selección de postores con quienes se realizará la APP; ii) los costos de negociación, que incluyen la redacción y estipulación de las cláusulas y condiciones de las bases de licitación y del contrato APP; y iii) los costos de garantía, que incorporan el aseguramiento del cumplimiento del contrato APP en el tiempo, por ejemplo, en la forma de sanciones, controles, garantías y seguros.

Asimismo, existen dos tipos de costos de transacción: ex post y ex ante. Ejemplo de los costos de transacción ex post en APP se da cuando el ente contratante público y el operador privado manejan distinta calidad y cantidad de información. Es decir, cuando existe un escenario de información asimétrica entre las partes que se traslada al poder de negociación de cada uno, lo cual puede poner en riesgo la transacción. Ejemplo de los costos de transacción ex post en APP se produce cuando hay que llegar a acuerdos y plasmarlos en un contrato, ya que implica costos de preparar, negociar y redactar dichos acuerdos.

En suma, siguiendo los argumentos de Coase y Williamson, existen las APP debido a que, en algunos casos, los costos de producir servicios derivados de infraestructura por parte del sector público, medidos en términos de coordinación y de operación —e incluyendo los costos explícitos e implícitos, lo que involucra los riesgos implícitos en las decisiones de contratación— son mayores que hacerlo a través del sector privado, a través de un solo paquete empresarial, que incluya todo lo requerido para poner en servicio lo que es materia de contratación pública. Este aspecto es el factor clave en la decisión de optar o no por una APP como modalidad de contratación.

El desempeño de las APP depende de cómo se haya estructurado la transacción del proyecto subyacente y de cómo se encaran los costos de la misma. La experiencia enseña que la innovación, la madurez, la especificidad de la calidad, el alcance, la competencia, las asimetrías de información y las características de las transacciones involucradas, entre otros factores, tienen una influencia significativa en el desempeño y el éxito de las APP, o eventualmente, en su fracaso.

5. El problema de agencia que plantean las APP

La presencia de fuertes costos de transacción en las APP también da origen a un problema de agencia en las APP. Existe un problema de agencia siempre que la realización de una

transacción no se pueda llevar a cabo directamente entre dos partes principales, sino que requiera de un tercero. Con el cual se genera otra transacción colateral, transacción en la cual aparece un tercero que actúa de agente de uno de los principales y que lo representa en la transacción original (Jensen y Meckling, 1976). Esta es justamente la situación que se presenta con las APP.

¿Por qué esto puede suponer un “problema”? Por varias razones. Porque i) el principal debe lograr que el agente haga algo en su beneficio; pero ii) el agente puede tener objetivos propios distintos de los del principal al que representa; además de lo cual iii) suele poseer mejor información que el principal respecto de la transacción original; lo que, a su vez, lleva a que iv) el agente posea todos los incentivos para actuar de manera oportunista, en su propio beneficio y llegado el caso, hasta en contra de los intereses del principal. Lo que inexorablemente, incrementa los costos de transacción de la transacción original.

En otras palabras, el problema de agencia se produce cuando una transacción implica un acuerdo por el cual una de las partes —llamado el agente— deba generar un producto por encargo de otra parte —denominado el principal— y, además, dichas partes tienen distintos incentivos y funciones objetivo y una de las partes contratantes dispone de información que desconoce la otra parte y la utiliza en su provecho. Quiere decir que el agente sabe más del negocio, oficio o profesión que desempeña, que el mismo principal.

Es más. La diferencia entre propiedad y control es un elemento intrínseco de todo esquema APP, por cuanto el sustento del mismo es impedir que la enajenación del bien público derive del otorgamiento de los derechos de explotación concedidos en el contrato APP. Jensen y Meckling (1976) llegan a afirmar que la separación entre propiedad y control da lugar a la relación de agencia.

Visto así, el problema de agencia es prácticamente intrínseco al manejo estatal y muy especialmente en el caso de las empresas o proyectos gestionados desde la tradicional gestión pública, inclusive cuando no entra el capital ni la gestión privada. Si entran en la forma de una APP, por ejemplo, el problema persiste. Se podría pensar, sin embargo, que el problema de agencia se presenta solo en presencia de privados. Pero no es así. Los titulares de empresas públicas y de proyectos de interés público pueden actuar en su propio beneficio también, en su calidad de agentes del mayor principal que es el gobierno.

El problema de agencia antes descrito precisamente define el escenario que se plantea en una transacción que conlleve a una APP. El Estado, representado por alguna agencia o entidad oficial, requiere proveer un servicio público, tiene a los usuarios potenciales como contraparte. Para hacer posible la transacción, la entidad gubernamental incurre en otra transacción, un operador privado que se acredita como capaz de prestar el servicio. En la transacción APP, la entidad contratante actúa como principal, en tanto que el operador privado lo hace como agente. Un agente que recibe el encargo de atender a los usuarios, pero con el cual el principal mantiene una relación de asimetría de información, de modo que le resulta difícil y complicado al Estado controlar y regular el comportamiento de quien recibe el encargo, quién por su propia naturaleza de haber ganado un proceso licitatorio, se muestra como el que más conoce del servicio a brindar.

El Estado actúa de principal porque encarga a un privado —que hace de agente— la ejecución y la explotación de una infraestructura para brindar un servicio público. Ambos tienen intereses distintos. Mientras el sector público busca el mejor servicio para el usuario con el menor costo para facilitar su acceso⁶, el operador privado trata de maximizar su rentabilidad. Se trata de dos objetivos plausibles pero que no necesariamente convergen. Y no pueden ser eliminados en un contrato APP porque de alguna manera muy importante, esos intereses constituyen la base de la existencia y del funcionamiento de la misma.

Si la elevación de los costos de transacción son su efecto, la causa del problema de agencia es la presencia de fuertes asimetrías de información entre las partes involucradas en la transacción. En concreto, este problema se origina en que el agente dispone de más y mejor información que la otra respecto al principal sobre los términos de referencia de una determinada transacción. Situación muy nítida en las APP, donde precisamente la contratación de un operador privado es para aprovechar las ventajas de su mayor *expertise* en la materia del proyecto que desea desarrollar un contratante público.

El problema de agencia suele manifestarse en dos niveles, que corresponden a momentos diferentes, uno ex ante de la ejecución de la transacción y el otro, ex post. Al primero se le conoce como selección adversa y al segundo, como riesgo moral. Una situación de selección adversa es aquella que sucede previa a la firma de un contrato APP, en las que

⁶ Se deja de lado comportamientos de las burocracias gubernamentales que se desvíen de estos objetivos y se asume, por conveniencia metodológica, que sus funciones objetivo coinciden con la del grueso de los ciudadanos.

una de las partes, en particular, la que está menos informada, que normalmente es la entidad estatal contratante, no es capaz de distinguir la calidad de lo ofrecido por la otra, es decir, el operador privado. Esto ocasiona incentivos perversos para que los proveedores de bienes y/o servicios de mala calidad se arriesguen a ofrecerlos al mercado, en tanto que los proveedores de bienes y/o servicios de buena calidad, pierden la motivación a hacerlo.

¿Por qué? Porque como todos son percibidos de igual calidad, también son percibidos como de igual valor. Por tanto, al no poderse dilucidar las buenas de las malas ofertas debido a las asimetrías de información, se destruyen en el tiempo los incentivos para ofrecer algo bueno y de calidad, y la transacción entonces se vuelve a atractiva a los proveedores mediocres del servicio que pueden intentar la aventura de suministrarlo, dado que los buenos proveedores se desanimarán de competir.

En la licitación, la selección adversa puede atraer inversionistas aventureros, incentivar la colusión entre postores u ocasionar la “maldición del ganador”, una situación en la que el ganador de una licitación tenderá a pagar en exceso porque la oferta ganadora supera el valor del activo subastado o porque el valor de ese activo es menor que el previsto por el postor, en cuyo caso puede todavía obtener una ganancia neta, pero menor a la esperado⁷.

Un ejemplo está en las prácticas de *lowballing*, práctica de los licitantes en un proyecto que consiste en establecer, desde la etapa de licitación, las condiciones económicas de aceptabilidad, tales como tarifas, plazos, pagos diferidos o cualquier otro elemento que impacte en la rentabilidad privada de la APP desde el punto de vista privado, a niveles muy reducidos, solamente para poder captar el encargo del proyecto y ganar la licitación, aún a sabiendas de que dichas condiciones no permiten un adecuado output como resultado de la implementación del proyecto relacionado a la APP. El *lowballing* suele producir renegociaciones injustificadas que devienen en adendas que alteran los contratos iniciales de manera usualmente perjudicial, a la parte concedente pública y a problemas de captura que pueden afectar, especialmente, la tarea regulatoria durante la amplia etapa de

⁷ En 1971 fue la primera vez en que se identificó como fenómeno la maldición del ganador (*winner curse*) cuando los ingenieros Capen, Clap y Campbell explicaron que las compañías petroleras habían caído en esa maldición y por lo tanto sufrieron bajas tasas de beneficio inesperadas en las décadas de 1960 y 1970 (Charness y Levin, 2005).

ejecución contractual⁸.

Asimismo, una situación de riesgo moral alude a aquella en las que una de las partes posee algún tipo de información, que la otra no dispone, cuanto menos al momento de realizar la transacción. Tal información estará referida a las consecuencias de sus propias acciones, que pueden encajar en una subestimación del esfuerzo para controlar ciertas ineficiencias o mejorar procesos, con pleno conocimiento de que será la otra parte la que se hará cargo de las consecuencias de los riesgos asumidos, expresados en costos mayores. Y ante lo cual quien causa los impactos no se ve impelido a actuar con fines correctivos o compensatorios, a fin de evitar los impactos perniciosos sobre la otra parte, pues ante la ausencia de incentivos para esforzarse en asumir la responsabilidad del impacto de sus acciones, no hay forma de obligarle a contener los efectos negativos de tales impactos.

Esta práctica es usual en toda contratación pública, lo que se materializa en que los presupuestos ejecutados en obras siempre sean mayores que los originalmente establecidos.

Esta problemática doble que presentan los modelos de agencia, plantea desafíos a los procesos de licitación y al monitoreo y seguimiento de las APP durante su horizonte de ejecución. En ambos casos, la asimetría de información juega en contra del sector público y abre posibilidades a las prácticas corruptivas. Como se nota del análisis de los problemas derivados de un escenario de agente-principal, las desviaciones sobre el comportamiento deseado en quienes se deposita la confianza abarcan un abanico de posibilidades muy amplio cuando una transacción se ve incurra en él. De hecho, no es exagerado decir que los problemas de agencia son la esencia de la corrupción pública, que perjudica al contribuyente en su calidad de principal. Por tanto, en este caso, la labor del funcionario público debe ser controlada y vigilada, puesto que su interés estará cifrado a á su propio beneficio y no necesariamente el del ente contratante público ni mucho menos el del mandante pueblo (Fama, 2008).

6. El carácter incompleto de los contratos APP

La tipificación de la transacción APP típica como un problema de agencia puede ocultar que los problemas de información no solo lo son para una de las partes en un contrato APP. De

⁸ Para una revisión de la teoría de la captura de la regulación, examínese el trabajo seminal de Stigler (1971).

hecho, afectan a ambas. Y esto es porque el horizonte temporal de esa clase de contrato es largo por su propia naturaleza. No hay otra forma de recuperar la inversión cuantiosa que suponen, a tasas de retorno razonables. Pero este hace que el plazo sobre el cual se proyectan dichos contratos, sea muy extenso. Y, además, el futuro es incierto. Entonces, para conseguir los resultados en términos de servicios públicos de calidad, debe entenderse a las APP como relaciones cooperativas que han de sostenerse en el largo plazo, haciendo frente a las diversas contingencias que pudieran presentarse durante toda la vida útil de la APP.

No es un juego de suma cero. Todo lo contrario. Los sectores público y privado unen sus esfuerzos para cooperar entre ellos, no para ganarse algo para uno a costa del otro. Y esto es muy importante que lo entienda tanto el sector público como el sector privado. Su relación es de cooperación, no de competencia. Y ese es el espíritu que debieran asumir ambas partes desde la gestación misma de llevarlo a cabo.

Como las entidades que negocian entre ellas se reducen a personas que interactúan, es de crucial importancia que las partes que elaboran ese traje a la medida que es una APP posean el conocimiento necesario para estructurar adecuadamente cada proyecto bajo esta modalidad. A ambos lados de la mesa les conviene que sus interlocutores sean especialistas en el tema a fin de confrontar los muchos escollos que una transacción de esta naturaleza conlleva en el tiempo. De estas destrezas es que va a poder derivarse en acuerdos contractuales las muchas complejidades que acarrearán la estructuración de una APP y su posterior implementación.

Sin embargo, no menos importante es el entendimiento de que los contratos pueden ser lo mejor elaborados que se pueda. Pero, aun así, no pueden contemplar todos los elementos que se pueden suscitar en el tiempo entre las partes, especialmente entre las entidades medulares del sector público y del sector privado. En otras palabras, los contratos APP tienen la característica de ser contratos incompletos. ¿Por qué?

Debe recordarse que el telón de fondo de todos los problemas de negociación en transacciones que involucran APP, es el hecho de que ambos asociados, tanto el público como el privado, enfrentan incertidumbre respecto del futuro, la cual se acrecienta conforme se amplía el horizonte. Es imposible prever eventos futuros a un horizonte propio de una APP, como pueden ser dos o tres décadas, que incluyen no sólo hechos de fuerza

mayor como catástrofes naturales o alteraciones en la estabilidad política o económica, sino otros hechos como la acelerada evolución de la tecnología, prácticamente imposible de avizorar a horizontes menores todavía. Todo esto hace ineludiblemente que los contratos APP sean de por sí, incompletos. Y serán, por las mismas razones, más “incompletos” a medida que el horizonte o plazo de la APP sea mayor (Hart, 2003).

Un contrato incompleto es todo contrato que regula un compromiso que no queda perfectamente delimitado bajo sus limitantes y en el que, debido a la complejidad de la transacción o a la incertidumbre del contexto en que la misma se realiza, a los límites prácticos de la racionalidad humana para prever todas las eventualidades que pueden presentarse o debido incluso a la imprecisión del lenguaje natural en que el mismo está redactado, contiene zonas grises y deja cabos sueltos o aspectos sin regular, al amparo de los cuales alguna de las partes puede sacar provecho. En este contrato, las inversiones y servicios se financian indistintamente a través de pagos diferidos por parte del Estado o pagos de los usuarios o una combinación de ambos. Dicha relación se traduce en retención de riesgos por parte del Estado y en transferencias de riesgos al sector privado, en derechos y obligaciones para las partes, en mecanismos de pagos relacionados con la disponibilidad y el nivel del servicio, incentivos y deducciones, y, en general, en el establecimiento de una regulación integral de los estándares de calidad de los servicios contratados e indicadores claves de cumplimiento.

¿Qué implicancias tiene este hecho para el diseño de contratos? Que los contratos deben ser suficientemente flexibles para incorporar estos vacíos. Si bien es cierto, existe bastante evidencia acerca de la existencia de negociaciones malintencionadas, únicamente para sacar ventaja especialmente al aliado privado (Guash, 2005; Engel et. al., 2014), debe tenerse en cuenta que las renegociaciones no siempre implican intencionalidad de sacar ventajas, sino que perfectamente pueden corresponder a la necesidad de adecuar el contrato APP a las nuevas condiciones de la economía y del mercado que afecten el equilibrio económico-financiero del operador privado. Sin embargo, no es menos cierto que esta condición de “incompleto” puede abrir —y de hecho, lo hizo— las puertas a prácticas corruptivas o a nuevos arreglos que terminan perjudicando al lado público de la transacción.

Los contratos incompletos exigen mucha actitud cooperativa entre las partes para sostenerlos y llevarlos a buen término, ya que no es posible predecir con exactitud razonable

el futuro y sus múltiples contingencias que impacten al proyecto materia de la APP. Lamentablemente la naturaleza de contratos incompletos que caracteriza a las APP abre las posibilidades a la aparición de una serie de incentivos perversos que pueden llegar a frustrar no sólo el término de un contrato APP, sino incluso, que se pueda llevar a cabo siquiera su firma antes de iniciar cualquier desembolso de inversión en obra física. Y sin duda, abren las puertas para una particular exposición a la corrupción por parte de las APP (Iossa y Mortimort, 2013 y 2014). Por consiguiente, se reitera que las APP exigen mucha actitud cooperativa entre las partes para sostenerlos y llevarlos a buen término, además de profundo conocimiento de las partes involucradas y un estricto control de posibles prácticas corruptivas que terminen corroyendo al sistema.

7. Conclusión

Las numerosas derivaciones de las contribuciones de Ronald Coase en diversos campos de la economía invisibilizaron el impacto que sus aportes teóricos tuvieron en otros terrenos de esta ciencia. En el presente artículo se ha querido poner en relieve uno de esos campos relativamente “olvidados”. El aporte de Coase ha sido fundamental para la economía política de la prestación privada de servicios públicos, en particular, de aquella ofertada bajo la modalidad de contratación conocida como Asociación Público-Privada (APP).

Este aporte nace de su *paper* seminal sobre la naturaleza de la firma y se despliega en áreas teóricas como los contratos incompletos, los costos de transacción y las relaciones de agencia, las mismas que sería desarrolladas y ampliadas décadas después. En este artículo se ha reconocido el impacto de los temas resaltados por el eminente economista inglés sobre lo que hoy es una práctica cada vez más común en la prestación de servicios públicos, a saber, el apoyo de la participación privada en su suministro, conservando la responsabilidad estatal en lo referente a la provisión.

El artículo trabaja los tres aspectos de Coase útiles para precisar a las APP —costos de transacción, relaciones de agencia y contratos incompletos—. De todas estas contribuciones, sin duda la puesta en relieve de la importancia de los costos de transacción terminó siendo la marca de clase de Coase, aunque en el devenir del tiempo terminara siendo un legado compartido con Oliver Williamson, llevando el concepto no solo a la justificación de la

existencia de las empresas sino al terreno de las externalidades y a los acuerdos voluntarios. A base de este concepto, el adecuado empaquetamiento (*bundling*) de las actividades que conforman un proyecto de infraestructura, mejora ostensiblemente las posibilidades de que el servicio público subyacente llegue de la mejor manera al usuario final.

La relación de agencia que plantean las APP refleja la asimetría de información implicada en las transacciones que las hacen posible y abre la problemática de la regulación, así como de problemas como el *lawballing* o la presencia de externalidades negativas por efecto de un esfuerzo deliberadamente menor en optimizar procesos y eficiencias operativas en el desarrollo de los proyectos. Y desde luego, abre también las puertas a prácticas corruptivas, que se fortalecen por la condición de no acabados de los contratos APP. Por eso es tan importante respetar los filtros técnicos e incorporar cláusulas contractuales que específicamente ataquen el problema de la corrupción.

Los contratos APP se califican de incompletos porque regulan un compromiso imperfecto, es decir, que no queda perfectamente delimitado. Un contrato no acabado es un contrato en el que debido a la complejidad de la transacción o a la incertidumbre del contexto en que la misma se realiza, a los límites prácticos de la racionalidad humana para prever todas las eventualidades que pueden presentarse o debido incluso a la imprecisión del lenguaje natural en que el mismo está redactado, contiene zonas de sombra; un contrato que deja cabos sueltos o aspectos sin regular, al amparo de los cuales, alguna de las partes puede aprovecharse de las circunstancias.

Los aportes de Ronald Coase, como se deduce de esta breve revisión, terminan siendo cruciales para la optimización de los modelos de prestación privada de servicios públicos. Pero también permiten examinar prácticamente todos los aspectos centrales a cuidar en su implementación. En tal sentido, el aporte de Coase también es novedoso en esta área de conocimiento. Una sana costumbre en el innovador gran economista inglés.

Referencias bibliográficas

Banco Mundial. (2017). *Public-Private Partnerships: Reference Guide Version 3*. Washington, DC: World Bank.

Charness, G. y Levin, D. (2005). The Origin of the Winner's Curse: A Laboratory Study. *American Economic Journal. Microeconomics*, 1 (1), 207-236.

Coase, R. (1937). The Nature of the Firm. *Economica, New Series*, 4 (16).

D'Medina, E. (2016). *El mito de las cuerdas separadas*. Madrid: Unión Editorial.

Engel, E., Fischer, R. y Galetovic, A. (2009). *Public-Private Partnerships: when and how*. Documentos de Trabajo 257, Centro de Economía Aplicada, Universidad de Chile, Santiago de Chile.

Engel, E., Fischer, R. y Galetovic, A. (2014). *Economía de las Asociaciones Público-Privadas: Una guía básica*. México DF: Fondo de Cultura Económica.

Fama, E. (2008). Agency problems and the theory of the firm agency problems and the theory of the firm. *Journal of Political Economy*, 88 (2), 288-307.

Grossman, S. y Hart, O. (1987). Vertical Integration and the Distribution of Property Rights. En Razin A. y Sadka E. (eds) *Economic Policy in Theory and Practice* (pp. 504-548). London: Palgrave Macmillan.

Guash, J. L. (2005). *Concesiones en infraestructura: cómo hacerlo bien*. Washington DC: The World Bank - Antony Bosh Editores.

Hart, O. (1995). *Firms, Contracts, and Financial Structure*. Clarendon Press.

Hart, O. (2003). Incomplete Contracts and Public Ownership: Remarks, and an Application to Public-Private Partnerships. *The Economic Journal*, 113 (486), 69-76.

Hart, O. y Moore, J. (1990). Property Rights and the Nature of the Firm. *The Journal of Political Economy*, 9 (6), 1119-1158.

Hayek, F. [1973-1979] (2006). *Derecho, legislación y libertad*. Madrid: Unión Editorial.

Hegel, F. [1807] (2017). *La fenomenología del espíritu*. México DF: Fondo de Cultura Económica.

International Monetary Fund (IMF). (2004). *Public-Private Partnerships*. Fiscal Affairs

Department, the World Bank, and the Inter-American Development Bank.

Iossa, E. y Mortimort, D. (2013). Corruption in Public Private Partnerships. En de Bries. P. y Yehoue, E. B.. *The Routledge Companion to Public-Private Partnerships* (pp. 205-225). Londres/Nueva York: Routledge.

Iossa, E. y Mortimort, D. (2014). Corruption in PPPs, Incentives and Contract Incompleteness. Center for Economic and International Studies Tor Vergatta. *Research Paper Series*, 12 (317), 14-16.

Jensen, M. y Meckling, W. (1976). Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure. *Journal of Financial Economics*, 3 (4), 305-360.

Smith, A. [1776] (1958). *Una investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones*. México DF: Fondo de Cultura Económica.

Stigler, G. (1971). The Theory of Economy Regulation. *The Bell Journal of Economics and Management Science*, 2 (1).

Williamson, O. (1979). Transaction-Cost Economics: The Governance of Contractual Relations. *Journal of Law and Economics*, (22), 233-261.

Williamson, O. (1989). *Las instituciones económicas del capitalismo*. México DF: Fondo de Cultura Económica.

Williamson, O. (2010). Transaction Cost Economics: The Natural Progression. *The American Economic Review*, 100 (3), 673-690.