
La economía política de los derechos de propiedad

Aunque la asignación de los derechos de propiedad formales son la solución más eficaz a las externalidades que afectan al medio ambiente y los recursos naturales, normalmente no constituyen la primera medida tomada. De hecho, suele ser la última, y con frecuencia tras una crisis. ¿Por qué? La razón es que los derechos de propiedad resultan costosos de definir y de llevar a cabo. Los derechos de propiedad implican costes políticos porque definen la propiedad y por lo tanto una distribución de la riqueza, del estatus y de la influencia política. Los riesgos políticos que ello supone lleva a que los políticos retrasen la asignación de derechos. Sin embargo, una crisis puede resolver los conflictos distributivos al hacerlos más evidentes, ya que los beneficios y los costes de tomar una decisión o los costes de no hacerlo se manifiestan clara y crudamente. Por esta razón, puede ser eficiente y políticamente comprensible por qué los derechos de propiedad se adoptan tarde.

Jabetza-eskubide formalak ingurumenari eta natura-baliabideei eragiten dieten kanpo-eraginen irtenbide nabarietak diren arren, normalean ez dira izaten hartzen diren lehenengo neurriak. Izan ere, azken neurria izan ohi da, eta sarritan krisi baten ondoren hartutakoa. Zer dela-eta? Garestia da jabetza-eskubideak definitzea eta abiaraztea. Jabetza-eskubideek kostu politikoak dakartzate, jabetza definitzen dutelako eta, horrenbestez, aberastasunaren, estatusaren eta politika-eraginaren banaketa. Horrek dakartzan arrisku politikoen ondorioz, politikariek atzeratu egiten dute eskubideen esleipena. Hala eta guztiz ere, krisi batek banaketa-gatazkak ebatz ditzake, erabaki bat hartzearen ala ez hartzearen onura eta kostuak argi eta latz adierazten direlako. Hori dela eta, eraginkor eta politikoki ulergarriak izan daitezke jabetza-eskubideak berandu hartzeko arrazoiak.

Even though the assigning of the formal property rights are the most obvious response to externalities involving the environment and natural resources, they typically are not the first action taken. Indeed, they often are the last, coming only after a crisis. Why is that? One reason is that property rights are costly to define. Property rights involve political costs because they define ownership and hence a distribution of wealth, status, and political influence. As a result, they often are controversial and political risk leads politicians to delay in assigning rights. A crisis can resolve distributional disputes by making the benefits of taking action or the costs of not doing so clearer. For this reason, it may be efficient and politically understandable why property rights are adopted late.

Índice

1. Introducción
2. El retraso en la asignación de los derechos de propiedad
3. La economía política de los derechos de propiedad
4. Un primer caso de análisis: la pesca
5. Un segundo caso de análisis: la contaminación del aire
6. Un tercer caso de análisis: el agua
7. Conclusión

Referencias bibliográficas

Palabras clave: derechos de propiedad, electores, políticos.

Key words: property rights, constituencies, politicians.

Clasificación JEL: D72, L51, O21, P48.

1. INTRODUCCIÓN

En 1960, Ronald Coase publicó *El problema del coste social* (Coase, 1960). Los argumentos en este famoso artículo no sólo manifiestan la naturaleza recíproca de la mayoría de las externalidades (¿Quién es la fuente del problema, la fábrica o las personas que viven cerca de ella?), sino que sugieren que podría resolverse mediante la negociación entre ambas partes si los costes de transacción fueran lo suficientemente bajos (negociación coaseana).

El problema del coste social (Coase, 1960) y *La naturaleza de la empresa* (Coase, 1937) fueron las bases para la concesión a Coase del premio Nobel de Economía en 1991. Estos artículos permanecen entre los más citados en economía, y el legado de Coase a través del Teorema de Coase puede que sea más importante que cualquier otro ganador del premio Nobel en economía.

La negociación coaseana presupone que existen derechos de propiedad para definir quién tiene el derecho de una acción en particular y un flujo de bienestar asociado (las

* Este artículo fue elaborado a partir de los argumentos desarrollados en Libecap (2007) y Libecap (2008).

fábricas tienen el derecho a contaminar o los propietarios tienen derecho al aire limpio). Una asignación de derechos de propiedad es fundamental porque de lo contrario no habría ninguna base para la negociación (¿Quiénes serían los participantes, sobre qué base se negociarían, cuál sería el objeto de comercialización y a qué precio, y qué acuerdo se aplicaría?). Si faltase un régimen de derechos de propiedad, no habría nada para impedir la intervención de un tercero exigiendo un pago o un cambio de comportamiento después que el acuerdo original se concluyera. Con la posibilidad de una entrada abierta, potencialmente ilimitada, de este tipo, no podría haber acuerdos coaseanos para resolver los problemas ambientales y de recursos naturales. La definición de los derechos de propiedad señala las partes de la negociación y subraya por qué deben existir derechos de propiedad para que una actividad comercial tenga lugar.

El legado de Coase también ha sido la base del auge del medio ambientalismo basado en el mercado. Los derechos de propiedad y el comercio coaseano explican por qué han sido tan eficaces las cuotas individuales transferibles («*individual transferable quotas*», ITQ) en la gestión de los recursos pesqueros donde se han adoptado (Costello *et al.*, 2008). También subyacen en el uso de la negociación de los derechos de agua para promover un uso y asignación más eficiente del agua en EE.UU., Chile y Australia (Grafton *et al.*, 2009), y son la base de los esfuerzos para tratar la contaminación del aire mediante la negociación de los derechos de contaminación que han sido extremadamente útiles en el control del SO₂ y de la lluvia ácida en EE.UU. (Kehoane, 2007).

A pesar de la claridad del mensaje de Coase y los éxitos indicados en estos ejemplos, las soluciones de mercado a los problemas ambientales y de recursos naturales han sido mucho más limitados, lentos y polémicos que lo que se podría haber previsto. La razón radica en la «Economía Política de los Derechos de Propiedad».

Los derechos de propiedad son costosos de definir en dos sentidos. En primer lugar están los costes de medir el activo, demarcando la propiedad del mismo, en cumplimiento de la normativa. Estos costes pueden ser altos o bajos dependiendo de la naturaleza física del recurso. Si es grande, móvil y no observable, como por ejemplo algunas reservas de pesca, entonces los costes para definir los derechos de propiedad son normalmente altos. Si el bien es más pequeño, inmóvil, y observable, como las parcelas de tierra, entonces los costes para definir los derechos de propiedad son normalmente bajos.

En segundo lugar, hay costes políticos en la definición de los derechos de propiedad. Los derechos de propiedad son propiedad, e incluyen los derechos al privilegio de inversión y de uso, a los ingresos y costes asociados con ellos, y a transferir la propiedad a otro o transmitirla a los herederos. Por lo tanto, la asignación de derechos de propiedad entraña unas claras implicaciones en la distribución.

Cualquier patrón de propiedad implica una asignación asociada de riqueza y de nivel social y político. Cualquier derecho de propiedad con contenido requiere exclusividad. Se les negará a algunas partes (no-propietarios), mientras que a otros

(propietarios) se les concederá el acceso al bien. Al menos inicialmente, las instituciones de propiedad crean claros ganadores y perdedores. Si como se espera, los derechos de propiedad definitivos resultan en una mayor eficiencia de modo que la economía en conjunto se expande, todas las partes pueden estar en mejor situación. Pero desde un principio, estos beneficios a largo plazo son inciertos, mientras que las consecuencias distributivas son muy evidentes.

La política, en gran parte, trata sobre distribución. Debido a que las implicaciones distributivas iniciales de una asignación de derechos de propiedad son claras e inmediatas, influirán decisivamente en los beneficios y costes de las decisiones políticas, así como en la viabilidad del respaldo de los políticos al medioambientalismo basado en la asignación de derechos.

La historia indica lo importante que pueden ser tanto los recursos como los costes políticos en la adopción de los derechos de propiedad. Consideremos el caso de la pesca. En un famoso artículo publicado en 1954 por H. Scott Gordon, *La teoría económica de un recurso de propiedad común: la pesca*, el problema de la sobreexplotación de pesca debido a la ausencia de derechos de propiedad fue reflejada con efectividad (Gordon, 1954). Unos veinte años más tarde, Francis Christy (1973) presentó la utilización de cuotas individuales transferibles como una solución. Sin embargo, no fue hasta trece años más tarde, en 1986 en Nueva Zelanda, y posteriormente, en 1989 en Islandia cuando los sistemas de derechos de propiedad en la pesca fueron adoptadas cuando ésta estaba al borde de la desaparición. Incluso hoy en día, tal vez sólo entre 2 y 5 % de las reservas de pesca en el mundo tienen un régimen de derechos de propiedad.

Asimismo, podemos analizar la contaminación del aire. La preocupación en EE.UU. por la contaminación del aire se hizo más evidente en la década entre 1940 y 1950 en Los Ángeles. Thomas Crocker (1966) y J.H. Dales (1968) presentaron la utilización de los permisos de emisión negociables. Sin embargo, fue unos treinta años más tarde cuando finalmente se establecieron los permisos negociables en el programa de SO₂ de los EE.UU. y el programa regional de control de niebla tóxica en Los Angeles.

La cuestión es si los derechos de propiedad son una solución tan obvia al problema del medioambiente y los recursos naturales, ¿por qué se tarda tanto tiempo en reconocerlos y asignarlos? Como se sugirió anteriormente, la respuesta está en la política y las implicaciones de distribución de la definición de los derechos de propiedad.

2. EL RETRASO EN LA ASIGNACIÓN DE LOS DERECHOS DE PROPIEDAD

Para que el comercio coaseano pueda ser una solución a los problemas de recursos ambientales, los derechos de propiedad formales son necesarios. Estos son los derechos de propiedad que son reconocidos por la ley y pueden ser la base para con-

tratos ejecutables e intercambio comercial. Desgraciadamente, los derechos de propiedad preventivos o aplicados de forma temprana implican costes (de recursos y políticos) más altos que las ganancias que se prevén. Exigen requisitos de información e *inputs* formidables para la asignación, medición, delimitación y cumplimiento y, quizás lo más importante, tienen efectos distributivos generalmente claros y sustanciales, mientras que hay demasiada incertidumbre en cuanto a sus beneficios y costes para los intereses influyentes.

Bajo estas circunstancias, es difícil para los políticos crear acuerdos entre el electorado para construir un consenso político que permita la adopción de derechos de propiedad como primera medida. La importancia de los problemas ambientales no se comprende fácilmente, ni tampoco se sabe cómo abordarlos. Esto hace que la asignación preferente de los derechos de propiedad formales sea demasiado arriesgada para los políticos. Por esta razón, tiene sentido político (y económico) que los políticos se retrasen en adoptar medidas esperando que con el tiempo el problema aumente, se entienda mejor y se exija una solución.

Con el paso del tiempo, por un lado el asunto de los recursos o del medio ambiente se agrava y se convierte en una crisis, pero por otro, se genera información tanto sobre la magnitud del problema y los recursos, como de los beneficios y costes políticos de hacerle frente. En ese momento más participantes sociales se darán cuenta y estarán en mejor posición debido a una definición más clara de los derechos de propiedad y de esta manera los conflictos de distribución podrán ser abordados.

3. LA ECONOMÍA POLÍTICA DE LOS DERECHOS DE PROPIEDAD

En la mayoría de los asuntos ambientales y de recursos, gran parte del numeroso electorado se ve afectado de distintas maneras por las externalidades. Dado que los políticos están preocupados por el electorado, éstos deben equilibrar los intereses de los electores de la forma descrita por Sam Peltzman (1976) y Gary Becker (1983). Para maximizar el apoyo político global, los políticos dirigen los beneficios a las partes influyentes e intentan reducir los costes globales a los contribuyentes.

Estos esfuerzos normalmente implican pagos compensatorios —subsidios, beneficios tributarios, cuotas preferenciales o derechos de propiedad— desde los que esperan ganar a aquellos que esperan perder. Si estas transferencias son polémicas por ser demasiado obvias o por ser percibidas como demasiado injustas, los políticos las camuflarán, vinculándolas a bienes públicos populares o ligándolas a objetivos amplios de distribución. Estas acciones, sin embargo, como se describe a continuación, pueden disminuir la eficacia global de la respuesta política a la externalidad.

Cuando los costes y beneficios totales de abordar una externalidad así como de su distribución a través del electorado son inciertos, las artimañas de pagos compensato-

rios por los políticos son difíciles. Es probable que haya disputas sobre el tamaño, la naturaleza y la dirección de la indemnización; y estas disputas aumentan el riesgo político y reducen los beneficios pretendidos para los políticos a la hora de tomar medidas.

Como resultado, cuando una externalidad ambiental o natural es detectada por primera vez, los políticos eligen las políticas que reducen la incertidumbre y aumentan las ganancias netas esperadas para los grupos influyentes. Esto incluye: posponer cualquier medida; fomentar la investigación sobre la información de la externalidad, promover nueva tecnología que reduzca los costes; invertir en la mejora del volumen de recursos, incluyendo restringir el acceso de grupos que no son ciudadanos u otros grupos políticamente débiles; y, por último, adoptar reglamentos estandarizados que suponen reducir la externalidad mientras parecen ser neutrales y no cambiar la distribución de riqueza y poder político actual.

En esta etapa, la asignación temprana de los derechos de propiedad formales para hacer frente a la externalidad supone para los políticos demasiados riesgos. Estos derechos implican una asignación de beneficios y costos directa y transparente que puede no ser respaldada ampliamente. Además, si es un problema de recurso natural, como la sobrepesca, los derechos de propiedad pueden conducir a la recuperación de reservas y a un aumento de riquezas, estatus, e influencia política de los propietarios. Esto puede amenazar al *statu quo*, y generar oposición. Efectivamente, el electorado que se beneficia del *statu quo* puede ser perjudicado por un sistema nuevo de derechos. Las ineficiencias generan un electorado dispuesto a mantener las cosas como están. Este electorado requerirá que cualquier nuevo sistema de derechos incorpore sus pretendidos beneficios históricos o se los compense por haberlos perdido. De otra forma, se opondrán al cambio. Algunos ejemplos sobre la pesca, el control de la contaminación del aire y el agua ilustran los problemas teóricos y prácticos de la economía política en la asignación de los derechos de propiedad.

4. UN PRIMER CASO DE ANÁLISIS: LA PESCA

Como hemos observado, los derechos de propiedad no han constituido la solución preventiva ante los problemas de sobrepesca, sino que en primer lugar se ha optado por la adopción de regulaciones de temporada, buques y equipos. Existe una enorme diversidad de intereses, como son los de pescadores de altura y costeros, de propietarios de buques grandes y pequeños, de pescadores de distintas localidades, de pescadores deportivos y comerciales, de procesadores, de vendedores de equipos, de grupos de trabajadores y de funcionarios públicos. Esta situación explica que a menudo puede haber un acuerdo temprano solamente sobre normas genéricas estandarizadas y no sobre las tareas más difíciles como es la de asignar y supervisar los derechos de propiedad individuales. Estas regulaciones, no obstante, generalmente no triunfan tal como atestigua el descenso de muchos banos de peces (Myers y Worm, 2003; Devine *et al.*, 2006).

Con el tiempo, como las reservas de peces caen en picado y el problema de sobrepesca se convierte en crisis, entonces se recurre al sistema de derechos de propiedad, como por ejemplo las cuotas individuales transferibles en la Pesca (ITQ). Bajo ITQ, las autoridades reguladores establecen el límite máximo de capturas anuales permitidas, basadas en la información biológica recogida, las condiciones ambientales anticipadas y el impacto de las capturas previstas. Se concede a cada pescador o buque autorizado una parte de la captura anual según una regla de asignación, y las cuotas generalmente se pueden enajenar, aunque con diversas restricciones.

Una cuestión clave de la economía política es el método por el cual se asignan los derechos de propiedad. La regla de asignación más común es la regla del primer poseedor o la captura histórica. Las inversiones del pasado en buques y equipos también, con frecuencia, se toman en cuenta. Los economistas a menudo reclaman la organización de subastas como una manera de obtener ingresos para el subastador (normalmente, el Estado) y para generar información sobre el valor real de la pesca. Sin embargo, las subastas transfieren fondos desde empresas pesqueras que se podrían utilizar para financiar inversión, fomentan la búsqueda de rentas entre los políticos y grupos de interés que desean el acceso a los fondos generados por las subastas; y no compensan la información proporcionada a lo largo del tiempo por los respectivos pescadores (Anderson *et al.*, 2009). Contar con el apoyo y los conocimientos de los responsables a la hora de determinar la captura total anual puede ser una gran ventaja para el éxito de los sistemas de ITQ.

Los beneficios de las ITQ, como en todos los derechos de propiedad, es que alinean mejor las prácticas de capturas de los pescadores con las prácticas que protegen o mejoran los bancos de peces. El valor de sus cuotas, que a menudo pueden ser importantes fuentes de riqueza, depende del estado de salud del banco a largo plazo. Entonces, hay incentivos para la supervisión propia y del grupo del cumplimiento de los reglamentos; aún más importante, las ITQ entendidas como los derechos de propiedad, son la base para futuras negociaciones entre pescadores para reducir la presión sobre las pesquerías.

No obstante, como en todos los derechos de propiedad surgen también problemas de economía. Las ventajas de las ITQ dependen de la fuerza de los derechos de propiedad, pero esto varía según los países. Las ITQ en Estados Unidos y Canadá se especifican con claridad como «privilegios de uso» solamente, y no como derechos de propiedad, por lo que son revocables sin indemnización. En cambio, en Islandia, Nueva Zelanda y, Australia, las ITQ son consideradas derechos de propiedad más seguros.

Estas diferencias en la naturaleza de los derechos de propiedad derivan de las controversias sobre la asignación y de cómo actúan algunas partes bajo un sistema de mercado sin restricciones. Los aspectos distributivos han dado lugar a varias restricciones sobre las ITQ, y son más graves en países donde la pesca es una pequeña porción del PNB, como en EE.UU. En este país, aún con sus relativamente pocos sistemas de ITQ, ha habido un esfuerzo para mantener la posición relativa de las regiones, co-

munidades, flotas, capital y tripulación, limitando la asignación y la negociación de las ITQ. Algunas ITQ en EE.UU. están reservadas para el desarrollo comunitario y no se conceden a individuos. Además existen límites formales al volumen de posesión de cuotas individuales y a su transferibilidad. En la pesca de fletán en Alaska, por ejemplo, sólo están permitidas las transferencias de cuotas de buques grandes a buques pequeños, y ningún individuo puede poseer más de un 0,5 % de la cuota total (Doyle *et al.*, 2006). Hay otros límites sobre la acumulación de cuotas y sobre el número concreto de buques de la flota del fletán. Además, en 1996, la Ley Magnuson estableció una moratoria de cuatro años en la adopción de nuevas ITQ para la pesca en los EE.UU.

5. UN SEGUNDO CASO DE ANÁLISIS: LA CONTAMINACIÓN DEL AIRE

Se ha observado que en el control de la contaminación del aire los derechos de propiedad aparecen muy tardíamente. El problema de niebla tóxica se puso de manifiesto en los años cuarenta y cincuenta, especialmente en Los Ángeles, que había sido anteriormente visto como un paraíso ambiental. Sin embargo, a principios de la posguerra de la Segunda Guerra Mundial, el humo invadía la cuenca de Los Ángeles. Krier y Ursin (1977) describen cómo el gobierno respondió a paso lento a la contaminación en el Sur de California (Krier, 1994).

Fueron necesarios aproximadamente 35 años antes de que se aprobaran las regulaciones para combatir el origen del problema (humos procedentes de tubos de escape de los vehículos). La primera solución regulatoria no fue la de los derechos de propiedad, sino los ajustes tecnológicos para reducir las emisiones. La nueva regulación exigía la instalación o ajuste de dispositivos en automóviles nuevos y usados, y la creación de normas uniformes de emisiones para las fuentes estacionarios. Incluso la Ley federal de aire limpio (FCAA) de 1963, 1967 y 1970, dependía de la regulación tecnológica y homogénea de emisiones y no de un régimen de límites y comercio de derechos (*Cap and Trade Regime*). Los objetivos de calidad de aire no se consiguieron en California ni en ninguna otra parte del país.

No fue hasta 1994, unos 50 años después de las primeras preocupaciones por la niebla tóxica, cuando California puso en marcha los derechos de propiedad para reducir NO_2 y SO_2 (los principales causantes de la niebla tóxica) en la cuenca de Los Ángeles con el mercado regional de incentivos al aire limpio (*Regional Clean Air Incentives Market*, RECLAIM). Desgraciadamente, RECLAIM se aplicaba solo a ciertas actividades (en servicios, refinerías y plantas de fabricación, pero no a vehículos de motor debido a la oposición política).

Hay un patrón de comportamiento similar en el retraso nacional en la asignación de derechos de propiedad para rebajar la contaminación de SO_2 . En los años 1960 se incrementó la conciencia del daño causado a los lagos y bosques por la lluvia ácida producida por las centrales de energía que emiten SO_2 a la atmósfera. Las en-

mienzas a la Ley de aire limpio de 1970 y 1977 fijaron límites de concentración de SO_2 y los estados fueron obligados a cumplirlos. Las regulaciones especificaban la maquinaria que debería ser utilizada, como por ejemplo los tipos de filtros, aunque la fábrica utilizara carbón bajo en sulfúrico, y establecían nuevas normas para las nuevas plantas de energía (Joskow y Schmalensee, 1998).

Sin embargo, la lluvia ácida continuó siendo un problema. Las normas uniformes existentes no reconocían que los costes de controlar las emisiones variaban entre y en las empresas. Dado que los reglamentos tradicionales daban ventaja a las antiguas plantas y a la tecnología antigua, hubo pocos incentivos para que esas empresas desarrollaran nuevas tecnologías para reducir las emisiones a un coste reducido. Las nuevas unidades fueron forzadas a adoptar tecnología especificada por el regulador, en lugar de otras que podrían haber sido más rentables.

Por último, el Título IV de las enmiendas a la Ley de aire limpio de 1990 autorizó el uso de permisos de emisiones transferibles para que las empresas eléctricas pudieran enajenar los permisos para emitir SO_2 mientras se reducían el total de las emisiones permitidas en aproximadamente un 50 %. Este fue el primer programa medioambiental estadounidense a gran escala y a largo plazo que se basaba en los derechos de propiedad. Bajo el sistema de permisos, se estableció un tope o límite al nivel de emisiones anual que fue prorrateado entre los titulares de los permisos, a quienes se les permitió emitir una cantidad específica de gases. Se distribuyeron los permisos de emisiones a las empresas mediante reglas de primera-posesión que se basan en la producción de energía del pasado, la generación de calor, el consumo de combustible y las emisiones. Dichos permisos estaban libres de cargas y por lo tanto pretendían proteger las fábricas existentes (Joskow y Schmalensee, 1998, p. 38).

La adopción de un sistema de permisos de emisiones transferibles se ha visto como un medio eficaz de reducir la contaminación global del aire y se estima que ha logrado un ahorro de más de 1 billón de dólares en relación a lo que podría haber sido el coste posible bajo la regulación previa. Pero al igual que a los ITQ en la pesca, las cuotas o permisos de emisiones transferibles no se pusieron en práctica hasta comprobar que la regulación existente era demasiado costosa e ineficaz para atenuar las externalidades. Además, en ese momento los beneficios y los costes de la adopción de derechos de propiedad eran lo suficientemente claros como para permitir pagos compensatorios en la asignación de derechos de propiedad para de esta manera solucionar las demandas distributivas.

A las empresas de estados como Illinois, Indiana y Ohio se les asignó una cantidad adicional de 200.000 permisos anuales durante la primera fase de la regulación. Estos estados tenían importantes intereses en el carbón y todos habían colocado a sus representantes en puestos claves o en la presidencia de los distintos subcomités del Congreso (Ellerman, 2000; Joskow y Schmalensee, 1998, p. 42). Estas cuotas preferenciales se adoptaron en parte con el fin de crear un programa nuevo de derechos

de propiedad políticamente viable para las empresas establecidas y al mismo tiempo fomentar la inversión en nuevas tecnologías y en energías renovables por nuevas empresas que tenían cuotas más limitadas.

6. UN TERCER CASO DE ANÁLISIS: EL AGUA

El abastecimiento de agua se ha convertido, de forma creciente, en un grave problema, especialmente en regiones semiáridas, como el oeste de EE.UU. o Australia, donde las demandas sobrepasan la oferta disponible. En el oeste de EE.UU. el agua se usa predominantemente para la agricultura, de hecho en la mayoría de los estados de esa zona el uso agrícola supera el 60 %. Aunque los individuos no poseen el agua en propiedad, sí tienen derechos de uso sobre el agua de acuerdo a la doctrina de preferencia a la «apropiación previa». Bajo esta doctrina, los individuos tienen el derecho a desviar o extraer el agua subterránea dependiendo del momento de sus solicitudes. Aquellos interesados, cuyas solicitudes se realizaron más tarde, tienen menos prioridad. En tiempos de sequía, los que tienen más prioridad, obtienen agua primero, pero se puede comerciar con ella, o mejor dicho, con los derechos sobre ella.

El comercio a corto plazo entre granjeros es fácil y rutinario. Pero los acuerdos comerciales a largo plazo, especialmente los que están fuera estrictamente de la cuenca hidrográfica, como por ejemplo entre los granjeros y los consumidores urbanos, requieren una aprobación regulatoria del Estado. Los estados varían en su grado de permisividad del comercio de derechos de agua. Además, hay muchas partes involucradas en las negociaciones: los titulares de los derechos; los funcionarios de los distritos de riego; la agencia de funcionarios del gobierno de suministro de agua, tales como la Oficina de Reclamaciones; o cualquier otra entidad que pueda afirmar que una operación le perjudicaría. Este daño puede ocurrir, por ejemplo, porque no toda el agua que se desvía se consume. Hasta un 50 % del agua podría filtrarse de nuevo a la corriente para su uso posterior por titulares de permisos sobre aguas de menos prioridad. Las transferencias de la cantidad completa desviada fuera de la cuenca del río significarían que no estaría disponible para uso posterior. En cualquier decisión regulatoria los aspectos cuantitativos y de medición son, a veces, decisivos.

Un asunto importante es que la mayoría de los derechos de agua no han sido cuantificados. En el pasado cuando el agua era barata, no importaba. Ahora sí importa. Pero la oposición de aquellos que históricamente han utilizado más que sus derechos autorizados, así como la resistencia de grupos que creen que el agua es un «recurso público», ha significado que muchos derechos de agua permanezcan todavía sin definir. El proceso de adjudicación de derechos puede ser tan polémico que en algunos lugares puede tardarse más de 20 años en llevarlo a cabo.

Por todas estas razones, en EE.UU. hay menos comercio de agua del que uno podría esperar, posiblemente tan bajo como el 2 % del consumo anual de agua en el Oeste. Por esta razón, los precios del agua para usos adyacentes a menudo pueden ser dife-

rentes de manera sorprendente, por ejemplo 27 dólares por acre-pie (326.000 galones) de agua para el cultivo de algodón frente a entre 479 y 3.267 dólares por acre-pie de agua del mismo pozo para el uso urbano en Tucson, Arizona (Brewer *et al.*, 2008).

En cambio, en Australia, los derechos sobre el agua son más firmes. Esto puede que tenga sentido, porque Australia en conjunto es mucho más seco que el oeste de EE.UU. Una sequía puede acabar con las preocupaciones de la distribución que prevalecen en EE.UU. Los derechos sobre el agua en Australia son similares al sistema de *cap and trade* (límite y comercio) de los derechos de emisión. Los titulares de derechos tienen un porcentaje de la cantidad permitida para el consumo anual y estos derechos se pueden comercializar. En Australia se comercializan un 50 % de los derechos del agua, una gran diferencia respecto a los EE.UU. Dado el desacuerdo político sobre los derechos de agua en los EE.UU., ¿hará falta que haya más sequías extremas antes de que se pueda llevar a cabo una mejora en los derechos de propiedad y tenga lugar un mayor volumen de intercambio de permisos?

7. CONCLUSIÓN

Existe una externalidad cuando terceras personas se ven afectadas por las decisiones tomadas por individuos que solo consideran sus costes y beneficios privados, y no los impactos generales y sobre terceras partes. La solución es dar una definición más completa y precisa de los derechos de propiedad de manera que los costes y beneficios sociales de las decisiones tomadas coincidan con los costes y beneficios privados. Pero los derechos de propiedad tienden a reconocerse tardíamente.

La definición de derechos de propiedad supone no sólo costes de recursos. En algunos casos el coste de solucionar el problema es enorme, como argumentó Coase en 1960 (p. 39). Esto puede aplicarse, por ejemplo, a los recursos pesqueros migratorios del océano que atraviesan muchas jurisdicciones. El otro problema, y tal vez mayor, se encuentra en la economía política de los derechos de propiedad. Los derechos de propiedad son, valga la redundancia, de propiedad, y la asignación de la propiedad plantea serios problemas de distribución. Los políticos son profundamente sensibles a este asunto. Los electores son conscientes de que cualquier asignación de los derechos de propiedad para solucionar las externalidades ambientales y de recursos naturales será tanto una asignación de riqueza como de posición política y social. Por lo tanto, compiten por lograr distribuciones favorables a sus intereses, y este enfrentamiento político complica y retrasa el uso de los derechos de propiedad en la política ambiental y de recursos naturales.

Como se muestra en los ejemplos empíricos mostrados, cuando los problemas se convierten en crisis es cuando estos asuntos de distribución se pueden superar con una asignación más clara de los derechos de propiedad. Una crisis aclara la magnitud del problema y si no es irreversible, los beneficios de afrontarlo. Hasta ese mo-

mento, los políticos tienen incentivos para retrasarse en la toma de decisiones y para la adopción de políticas que implican menores costes y minimizan los efectos distributivos. Esto sugiere que, a pesar de su atracción teórica, los derechos de propiedad a menudo son la solución en última instancia y no la primera solución a la tragedia de los bienes comunes.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ANDERSON, T.; ARNASON, R. y LIBECAP, G. D. (2009): «Efficiency Advantages of First Possession or Grandfathering Allocations in Rights Based Management Programs», Bren School UCSB.
- BECKER, G. (1983): «A Theory of Competition Among Pressure Groups for Political Influence», *Quarterly Journal of Economics* 98(3): 371-400.
- BREWER, J.; GLENNON, R.; KER, A. y LIBECAP, G. D. (2008): «Water Markets in the West: Prices, Trading, and Contractual Forms», *Economic Inquiry* 46(2): 91-112.
- COASE, R. H. (1937): «The Nature of the Firm», *Economica*, N. 4, pp. 386-405.
- (1960): «The Problem of Social Cost», *Journal of Law and Economics*, V. 3, N. 1, pp. 1-44.
- CHRISTY, F. (1973): «Fisherman Quotas: A Tentative Suggestion for Domestic Management», Occasional Paper #19. Law of the Sea Institute, University of Rhode Island.
- COSTELLO, C.; GAINES, S. D. y LYNHAM, J. (2008): «Can Catch Shares Prevent Fisheries Collapse?», *Science* 321 (5896): 1678-1681.
- CROCKER, T. (1966): «The Structuring of Atmospheric Pollution Control Systems», en H. WOLOZIN (eds): *The Economics of Air Pollution*, New York: W.W. Norton, 61-68.
- DALES, J. H. (1968): *Property and Prices*, Toronto: University of Toronto Press.
- DEVINE, J.A.; BAKER, K. D. y HAEDRICH, R. L. (2006): «Fisheries: Deep-Sea Fishes Qualify as Endangered», *Nature* 439, 29.
- DOYLE, M.; SINGH, R. y WEININGER, Q. (2006): «Fisheries Management with Stock Growth Uncertainty and Costly Capital Adjustment», *Journal of Environmental Economics and Management* 52(2): 582-99.
- ELLERMAN, A. D. (2000): *Markets for Clean Air*, New York: Cambridge University Press
- GORDON, H. S. (1954): «The economic theory of a common property resource: the fishery», *Journal of Political Economy*, 62(2): 124-142.
- GRAFTON WR. Q.; LANDRY, C.; LIBECAP, G. D. y O'BRIEN, R. J. (2009): «Water Markets: Australia's Murray-Darling Basin and the US Southwest», Australian National University.
- JOSKOW, P. L. y SCHMALENSEE, R. (1998): «The Political Economy of Market-Based Environmental Policy: The U.S. Acid Rain Program», *Journal of Law and Economics*, 41(1): 37-83, 43-44.
- KEOHANE, N. O. (2007): «Cost Savings from Allowance Trading in the 1990 Clean Air Act: Estimates from a Choice Based Model», in J. Freeman and C.D. Kolstad (eds): *Moving to Markets in Environmental Regulation*, New York: Oxford University Press, 194-229.
- KRIER, J. y URSIN, E. (1977): *Pollution and Policy: A Case Essay on California and Federal Experience with Motor Vehicle Air Pollution, 1940-1975*, Berkeley: University of California Press.
- KRIER, J. (1994): «The End of the World News», *Loyola Law Review*, 27 (3): 851-66.
- LIBECAP, G. D. (2007): «The Assignment of Property Rights on the Western Frontier: Lessons for Contemporary Environmental and Resource Policy», *Journal of Economic History*, 67(2): 257-291.
- (2008): «Open-Access Losses and Delay in the Assignment of Property Rights», *Arizona Law Review* 50(2): 379-408.
- MYERS, R. A. y WORM, B. (2003): «Rapid Worldwide Depletion of Predatory Fish Communities», *Nature*, 423: 280-83.
- PELTZMAN, S. (1976): «Toward a More General Theory of Regulation», *Journal of Law and Economics* 19(2): 211-240.