

COSTES DE TRANSACCION Y DERECHOS DE PROPIEDAD: LAS VARIABLES CRITICAS DEL ANALISIS DE LA POLITICA AMBIENTAL (1)

Por
MARTIN WHITBY (*)

I. INTRODUCCION

Durante la última década, se han realizado importantes avances en el ámbito de las políticas agrícolas europeas en cuanto al reconocimiento de los efectos de la producción agrícola sobre el medio ambiente y sobre otros recursos naturales. Uno de los métodos preferidos para mejorar estos efectos consiste en la reforma de la estructura de los derechos de propiedad, que a su vez modifica el modelo óptimo de asignación de recursos. De hecho, muchos de los instrumentos a los que recurren las distintas políticas inducen cambios en la forma y la asignación de los derechos de propiedad, sobre todo en el caso de la política ambiental.

La cuestión de los derechos de propiedad no es nueva en absoluto, pero, como se señala más adelante, merece más atención de la que ha recibido hasta el momento. Considerando el creciente número

(1) La presente es una versión modificada del documento de apertura presentado en el 34.º Seminario de la Asociación Europea de Economistas Agrarios, celebrado en Zaragoza en febrero de 1994. Para la elaboración de este documento conté con el útil asesoramiento de Vic Adamowicz, Paul Allanson, Ian Hodge y Simon Pedor Izcara.

(*) Profesor de Administración Rural. Centro de Economía Rural. Universidad de Newcastle upon Tyne.

– Revista de Estudios Agro-Sociales. Núm. 168 (abril-junio 1994).

ro de estudios empíricos sobre la medición de los beneficios ambientales y sobre los efectos externos del uso de la tierra, resulta sorprendente que en la mayoría de ellos no se considere la asignación de los derechos de propiedad como un factor importante para la identificación de resultados eficientes mediante el análisis económico. El aumento durante las últimas décadas de la preocupación y el interés por el estudio de los problemas ambientales y de recursos naturales asociados al uso de la tierra justifica que la cuestión de los derechos de propiedad pase a ocupar una nueva posición en las previsiones de investigación de los economistas agrarios, aunque pocos de ellos la incorporan a sus análisis.

Una razón de esta omisión radica en que los trabajos sobre medio ambiente se han centrado en la identificación y la medición de los beneficios ambientales, teniendo en cuenta principalmente el lado de la demanda de los mercados relacionados. Sin embargo, muchos de los instrumentos de política ambiental se basan en la modificación de la asignación de los derechos de propiedad, por lo que introducen cambios en los equilibrios resultantes que no deben pasarse por alto. Esto contrasta con la mayoría de las políticas de producción agrícola, cuya repercusión sobre los derechos de propiedad es escasa aunque, por supuesto, transformen los incentivos que se presentan a los agricultores.

No obstante, la aplicación eficiente del modelo de derechos de propiedad al problema de la asignación de recursos ha proporcionado explicaciones convincentes. En uno de estos estudios (North y Thomas, 1973), se ofrece un ejemplo especialmente pertinente: el de la política tributaria seguida por una serie de monarcas en el contexto de la España medieval. A comienzos del siglo XVI, la Corona española disponía de tres fuentes principales de ingresos: el tesoro de ultramar, los Países Bajos y la Mesta. Esta última era una asociación ganadera que había sido apoyada y protegida por anteriores soberanos debido a los ingresos que proporcionaba por el pago de los derechos de transhumancia del ganado. Se le habían reservado incluso varias rutas para su uso exclusivo. Los ganaderos que aprovechaban esta oportunidad prosperaban, mientras que los agricultores cuyos cultivos habían quedado destruidos en el proceso habían dejado de abastecer al mercado. En el siglo XII habían adquirido

especial importancia las Mestas de León y de Castilla, tras los privilegios concedidos por Alfonso X, que condujeron a la creación del Concejo de la Mesta. En 1347, Alfonso XI había reforzado la posición del Concejo otorgando a sus miembros la protección real para su ganado y reconociéndoles pasos francos y pastos libres, si bien estos últimos derechos estaban limitados en caso de perjuicio a los cultivos. Los miembros de la Hermandad de la Mesta pagaban el impuesto sobre la trashumancia al Tesoro Real. Se estableció una complicada estructura de concejos de los que dependían otros organismos y para los que se designaban funcionarios (los Alcaldes de la Mesta, que dirigían las reuniones del Concejo, y los Procuradores del Puerto, que recaudaban los impuestos). Existían considerables costes de transacción asociados al sistema, como las demandas de indemnización presentadas por los agricultores y el valor de los perjuicios no indemnizados (Valdeavellano, 1970; Vicens Vives, 1974 a,b,c).

El factor que explica la pervivencia de este sistema es la inestabilidad existente durante la Reconquista. Era más seguro colocar el capital en el ganado, cuya movilidad permitía alejarlo de peligro en cualquier momento, que en los cultivos, que requerían una situación de paz, al menos desde la siembra hasta la cosecha. Por otra parte, en la ganadería se utilizaba menos intensivamente el trabajo que en la agricultura, lo que facilitaba las levas entre la población campesina. Desde el siglo XIV, España consideró que disponía de una producción valiosa para la exportación (lana merina de alta calidad) que competía en los Países Bajos con la lana inglesa. Sin embargo, la desventaja de los considerables costes de transacción requeridos para la gestión del sistema, junto con el hecho de que la asignación de los derechos daba lugar a una asignación de los recursos ineficiente, parece dar la razón a los detractores de la Mesta.

Los Reyes Católicos (1474-1504) aportaron una paz relativa a España, lo que les permitió elevar los impuestos. Ante la presión del gasto, optaron por continuar utilizando la Mesta como una de las principales fuentes de ingresos, en lugar de permitir el desarrollo de la agricultura. España pagó un alto precio por esta decisión. North y Thomas resumen la situación del modo siguiente:

«En el caso de la agricultura, las decisiones que favorecieron a la Mesta frustraron en la práctica el desarrollo de unos derechos de propiedad de la tierra eficientes (2). La real orden de 1480, por ejemplo, dispuso la evacuación de los cerramientos establecidos por los agricultores en los terrenos comunales; el edicto de 1489 redefinió (amplió) los límites de las dehesas de Granada; el edicto de 1491 prohibió los cerramientos en Granada; la ley de arrendamiento de la tierra de 1501 permitió que el ganado pastase en cualquier lugar donde lo llevase haciendo durante algunos meses que sus propietarios pagasen los derechos originales a perpetuidad (si el ganado había pastado sin el conocimiento del dueño del terreno, no pagaban derecho alguno). El desarrollo de la agricultura se debilitó aún más con la fijación de un límite máximo a los precios del trigo en 1539. En un siglo caracterizado por la inflación, la renta fija de la tierra y el límite de los precios del trigo tuvieron consecuencias predecibles, como la célebre despoblación del campo e incluso las repetidas hambrunas locales. Sencillamente, había pocos incentivos para dedicarse a la agricultura, y aún menos para mejorarla». (North y Thomas, 1973, pp. 130-131).

Para North y Thomas, la situación no era fruto únicamente de una mala gestión de los incentivos para la utilización de los recursos agrícolas. En su opinión, también reflejaba una debilidad endémica de la economía en un momento en el que España intentaba convertirse en una potencia mundial. La asignación incorrecta de los derechos de propiedad no se limitaba a la agricultura, sino que afectaba al conjunto de la economía. Esta es la causa principal a la que los autores atribuyen el declive de España en el siglo XVI.

En 1980, Dahlman realizó un análisis igualmente importante de la evolución secular de los derechos de propiedad de la tierra de Gran Bretaña. En él, se explicaban de forma convincente los matices del complejo método de asignación de la tierra entre cultivos y pastos en los sistemas de cultivo extensivo de la Inglaterra medieval, caracterizados por una alternancia en la asignación de los derechos

(2) Debe advertirse que North y Thomas emplean el término «eficiente» en el sentido de completamente «no atenuado», que difiere de su utilización común en la economía del bienestar, en la que se refiere a mejoras paretianas reales o potenciales.

privados y comunes para la utilización de la misma tierra para el cultivo o para los pastos. La pervivencia durante varios siglos de lo que hoy nos parece un sistema excesivamente complejo se debe a los bajos costes de transacción, por efecto de unos «usos feudales» que proporcionaban una base consuetudinaria para la asignación de los derechos de uso de la tierra y para la distribución de la producción sin necesidad de recurrir al dinero o a los contratos por escrito.

En fecha más reciente, Bromley y Hodge (1990) han presentado una interesante argumentación respecto a los derechos de propiedad en el contexto de la política agrícola. Los autores defienden como solución para atender el elevado nivel de demanda de recursos ambientales, cada vez más escasos, la retirada a los propietarios y los agricultores del derecho automático a decidir el modo de utilizar sus tierras, lo que les obligaría a negociar la posibilidad de producir alimentos y fibras vegetales. Este nuevo régimen de derechos tendría como consecuencia un equilibrio social diferente. Para Bromley y Hodge, el punto de partida de las negociaciones (la asignación inicial de los derechos) es fundamental para la determinación del rendimiento óptimo. La producción de bienes de consumo es superior cuando no son los productores primarios, sino el Estado, el que conserva los derechos de propiedad para establecer el uso de la tierra. La diferencia entre las dos situaciones dependerá del nivel de costes de transacción que impliquen las negociaciones y de los distintos efectos sobre los ingresos derivados de cada punto de partida. Este es uno de los pocos estudios sobre derechos de propiedad aparecidos en la *European Review of Agricultural Economics*. De hecho, en el último decenio esta publicación sólo ha recogido otro informe (Conway 1991) en el que se dedique más de una página al examen de los derechos de propiedad.

Cabe preguntarse por qué no hay más economistas que incluyan los derechos de propiedad y los costes de transacción en sus hipótesis y modelos. Quizás el argumento de Coase (1960) (hasta que todos los derechos estén plenamente especificados y los bienes y los recursos se puedan comerciar libremente sin costes de transacción y sin efectos sobre los ingresos, los mercados no permitirán una asignación eficiente de los recursos) incluya un conjunto de condiciones tan restrictivas que impide la obtención de conclusiones interesantes

desde el punto de vista práctico. Para muchos autores (Barzell, 1989; Randall, 1987) nunca se especifican todos los derechos y siempre existen costes de transacción, por lo que en este contexto es probable que los modelos basados únicamente en los intercambios de mercado directos ofrezcan resultados inexactos, reflejando la importancia del sesgo generado por estos factores. Además, el análisis económico no se centra sólo en el interés en conseguir la eficiencia. Así, existe un amplio reconocimiento de la influencia que ejerce sobre la distribución el resultado de las asignaciones de los derechos de propiedad. Para los responsables de la planificación del desarrollo, la reforma de la tierra puede ser el mejor modo de lograr un sistema productivo más eficiente, pero no será aceptada de forma general si no se consigue que una mayoría política considere justas sus implicaciones para la distribución. Una gran parte de las reasignaciones (3) de los derechos de propiedad generan importantes redistribuciones de la riqueza, a menudo de forma intencionada.

El resto de este estudio se divide en tres partes. En la primera, se ofrece un breve resumen de una teoría de los derechos de propiedad. A continuación, se presenta un estudio de caso en el que no se tienen muy en cuenta estos derechos, aunque su consideración habría proporcionado ideas útiles para la elaboración y el análisis de las políticas. Por último, se realizan algunos comentarios sobre las consecuencias de los argumentos empleados para la investigación y las políticas.

II. LOS DERECHOS DE PROPIEDAD DESDE COASE HASTA BROMLEY

Estos dos autores se encuentran entre los más conocidos en este campo, pero no son los únicos que han realizado contribuciones al mismo. En un artículo de 1960, Coase concluía que la asignación inicial de los derechos de propiedad no afecta a la asignación final

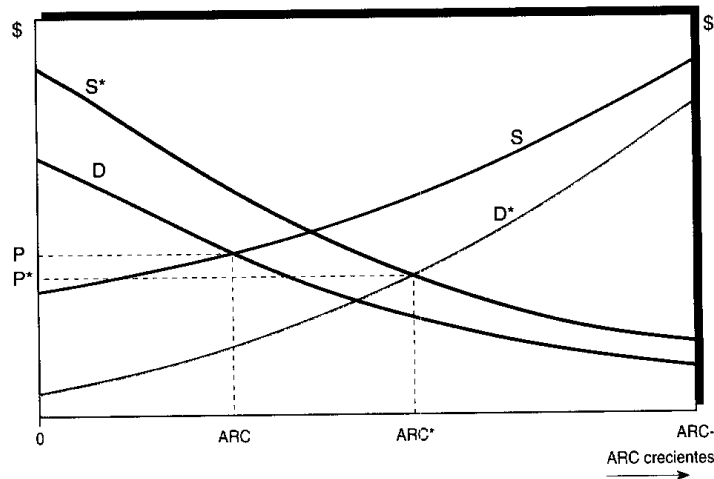
(3) El término reasignación aquí utilizado se refiere al cambio de las normas que rigen la utilización de determinados derechos. Es necesario evitar confundirlo con el término asignación, que a menudo se emplea para definir el mismo concepto. En este estudio, por asignación se entiende la utilización que de los recursos hacen sus propietarios en ciertas actividades.

de recursos en *ausencia de efectos sobre los ingresos y de costes de transacción*. Según Bromley, esta última condición impide en primer lugar la posibilidad de que se produzcan efectos externos. Si se considera una visión más moderada, se puede razonar que es muy improbable que esta condición sea aplicable. Son escasas las ocasiones en que las reasignaciones no alteran la distribución de la riqueza y, por tanto, de los ingresos. Igualmente, casi todas las reasignaciones de derechos de propiedad provocan algún cambio en la incidencia de los costes de transacción resultantes. Parece claro que las condiciones impuestas por Coase son extremadamente restrictivas. Por consiguiente, al analizar los efectos de las asignaciones de recursos naturales, resulta esencial la consideración de la posible repercusión de los costes de transacción y de las variaciones de la demanda que puedan surgir sobre el resultado de equilibrio. Bromley y Hodge (1990) y Bromley (1991) han desarrollado un modelo alternativo de políticas agrícolas y ambientales, basado en distintas asignaciones iniciales de los derechos de propiedad. Su asignación inicial, en líneas generales, es la tradicional: se concede a los agricultores y a los propietarios el derecho a modificar y a causar perjuicios al medio ambiente sin restricciones. En la opción alternativa, los agricultores deben obtener el permiso del Estado para causar perjuicios al medio ambiente. Los autores señalan que estas dos configuraciones de los derechos de propiedad producirían resultados óptimos diferentes para las dos partes implicadas (la sociedad y los propietarios de la tierra).

Este argumento se resume en el gráfico 1, que muestra el régimen de derechos de propiedad «establecido», caracterizado por la creciente demanda de la sociedad de «atributos rurales y comunitarios» (ARC). Para conseguirlos, la sociedad paga a los agricultores con objeto de que éstos produzcan los ARC y los proporcionan de acuerdo con una curva de oferta convencional, denominada en este caso S. En el régimen de asignación alternativa de los derechos de propiedad, se exige a los agricultores y a los propietarios que adquieran el derecho a perjudicar el medio ambiente y que reduzcan la cantidad de ARC disponible. Partiendo de ARC-, esto lleva a los agricultores a perjudicar al medio ambiente de forma más moderada, comportamiento expresado en la curva de demanda D*, que refleja

GRAFICO 1

«Eficiencia» y derechos de propiedad alternativos



Fuente: Bromley (1991).

su voluntad de pagar por no producir ARC. El Estado desempeña el papel de ofertante de ARC y S^* representa su disposición a otorgar el derecho a perjudicar los ARC en respuesta a las demandas de los propietarios, recogidas en D^* .

La transformación de los derechos de propiedad entre los dos regímenes supone la inversión del sentido de las curvas de oferta y de demanda, aunque éstas no coinciden exactamente en las dos asignaciones. Bromley y Hodge atribuyen las diferencias entre las curvas en parte al hecho de que D representa la disposición colectiva a pagar (DCP), mientras que S^* hace referencia a la disposición del Estado a aceptar compensaciones (DAC), y en parte a la desigualdad entre los costes de transacción asociados a los dos regímenes de derechos. La disparidad existente entre DCP y DAC ha sido objeto de análisis amplios aunque aún no definitivos por parte de los economistas ambientales, especialmente mediante la utilización del modelo de valoración contingente (Adamowicz, 1993). Adviértase también que las distintas asignaciones de los derechos de propiedad pro-

vocan diferencias importantes en la incidencia de los costes de transacción. Mientras que en el régimen «establecido», el Estado se hace responsable de adoptar las medidas que convengan a los agricultores de perjudicar menos al medio ambiente, con el régimen alternativo los agricultores asumirían estos costes y pagarían para eludir la obligación de ofertar los ARC, con lo que probablemente existiría un menor volumen de transacciones. La importancia de las desigualdades entre los equilibrios resultantes de las dos asignaciones radica en que dan lugar a diferentes niveles de producción de ARC, así como a diferentes niveles de transferencia financiera entre las distintas partes. Es probable que también generen diferentes niveles de costes de transacción.

Bromley y Hodge pretenden dejar claro que ninguno de estos resultados «es plenamente correcto». La razón de esta afirmación se encuentra en el modo en que se han determinado las estructuras de los derechos de propiedad. La asignación «establecida» es consecuencia de una situación histórica en la que se contaba con que los agricultores produjesen alimentos y fibras vegetales y en la que el Estado se encargaba hasta cierto punto del problema de los ingresos agrícolas pero se despreocupaba del medio ambiente. La situación alternativa se caracteriza por un mayor reconocimiento del voto verde y por el apoyo del Estado al interés por los problemas ambientales. Por ello, sea cual sea la asignación de derechos que se considere correcta, ésta siempre será una cuestión política que los gobiernos resolverán de acuerdo con lo que Bromley (1989) denomina «función de bienestar social de *facto*». Bromley y Hodge destacan que su modelo representa dos extremos de todos los posibles regímenes de propiedad y que existe un gran número de casos intermedios. Dos de estos casos se analizan al final de este estudio.

Este modelo se ha descrito con mayor detalle debido a la importancia de la información que aporta a los interesados en evaluar las políticas ambientales. En resumen, supone que las políticas que modifican la asignación de los derechos de propiedad también cambian el equilibrio de la asignación de recursos y que, por tanto, hay que tener cuidado si tratamos de explicar las diferencias entre las distintas políticas ambientales comparándolas a través del análisis económico. En concreto, las diferencias entre las estructuras de los

derechos de propiedad se reflejarán inmediatamente en el nivel de costes de transacción y en los efectos sobre los ingresos causados por cada asignación, por lo que en el modelo se da gran importancia a la consideración de dichos costes al efectuar cualquier evaluación. Con ello se consigue que el modelo tenga la virtud de ser coherente con el sentido común y con la opinión generalizada sobre la probabilidad de que las políticas ambientales, debido a la atención que exigen por las cuestiones locales de la actividad económica, causen importantes costes de transacción que influyan en los resultados de equilibrio.

Para Bromley, la polémica sobre los costes de transacción es, esencialmente, una discusión sobre efectos externos. En este sentido, afirma que «en un mundo sin costes de transacción, no existirían los efectos externos» (Bromley 1991). Asimismo considera que es útil dividir los costes de transacción en tres elementos, relativos a la información, a la contratación y a la aplicación. Sin embargo, existe un elevado grado de desconocimiento de dichos costes. En Gran Bretaña, no hay muchos ejemplos de informes en los que se incluyan los costes administrativos junto a los costes financieros de las políticas. El estudio de Whittaker y cols. representa una importante excepción. En él se estimó que los costes asociados a la negociación de los acuerdos de gestión llevados a cabo en tres zonas del sudoeste de Inglaterra variaban entre 5 y más de 50 libras por hectárea, dependiendo del tipo de acuerdo. La estimación a la baja corresponde a acuerdos de larga duración o a aquellos cuya compensación se determina para un grupo de explotaciones agrícolas de acuerdo con un informe anual. La estimación al alza se refiere a una situación de pagos negociados individualmente y revisados cada tres años. El grado de disparidad de los pagos de compensación establecidos en cada sistema analizado es similar al de los costes económicos registrados para Gran Bretaña y la CE. Esta variabilidad de los costes apoya la hipótesis de Bromley-Hodge, puesto que indica la existencia de distintos niveles de costes de transacción. Lo que resulta menos claro en este ejemplo es hasta qué punto los sistemas que se comparan incluyen distintas asignaciones de derechos. Asimismo, se hace hincapié en que las estimaciones no se refieren al coste total de las transacciones, sino a lo que Whittaker y cols. denominan «costes

administrativos». Estos costes están estrechamente relacionados con el concepto de Bromley de «costes de información y contratación» que surgen en el sector público y excluyen la mayoría de los tipos de costes de aplicación. Wallis y North (1986, citados en North 1991) intentaron medir los costes de transacción que afectan a la economía de mercado de los Estados Unidos mediante la utilización de una nueva definición de estos costes y llegaron a la conclusión de que absorbían más del 45 por ciento de la renta nacional, frente al 25 por ciento que se registraba un siglo antes. No incluyeron en su estimación los costes de transacción al margen del mercado, pese a que su valor pueda ser considerable. Obviamente, es muy probable que la omisión de los costes de transacción cause problemas cuando se está pasando de unas políticas agrícolas de orientación productiva, que normalmente presentan bajos costes de transacción debido a su aplicación de forma global, a unas políticas ambientales en las que la especificidad geográfica es habitual y, por consiguiente, la capacidad para analizar y definir éstos para elaborar las políticas y garantizar su cumplimiento resulta fundamental. Puede suceder también que los costes de transacción de las políticas ambientales se reduzcan a medida que aumenta la disponibilidad de los mecanismos de teledetección, aunque este tipo de avances técnicos no son objeto aún de una difusión generalizada (véase en Hooper, (1992) un análisis reciente de esta metodología).

II. UN ESTUDIO DE CASO

Un ejemplo de este tipo de modelos ha aparecido recientemente en la literatura británica sobre conservación del paisaje y de la fauna. En Gran Bretaña se utilizan varios instrumentos de política para el fomento de la conservación que han llamado la atención de algunos economistas (Whittaker y cols., 1991; Whitby y cols., 1990; Colman, 1994; Whitby y Saunders, 1994). Uno de los temas centrales de estos estudios ha sido el sistema de acuerdos de gestión ofrecidos a los agricultores para garantizar el suministro de los bienes de conservación. De los diversos tipos de acuerdo que se emplean actualmente, los principales a nivel nacional son los denominados «acuerdos del artículo

15», aplicables en los lugares de especial interés científico (4) (LEIC) y los que disponen los agricultores en el ámbito de las zonas sensibles desde el punto de vista del medio ambiente (ZSMA) para administrar su tierra conforme a un paquete de gestión específica.

Los agricultores se encargan de iniciar los acuerdos LEIC mediante la notificación a la administración ambiental de su intención de realizar una o varias actividades potencialmente perjudiciales (APP). Existen para cada LEIC unas APP específicas que les son notificadas a los propietarios y a los agricultores una vez designado el LEIC que les corresponde. Una vez que el agricultor ha comunicado su intención, pueden llevarse a cabo una serie de acciones. En primer lugar, la administración ambiental puede ofrecer un acuerdo de gestión, tras de lo cual las partes inician un proceso de negociación para determinar la cuantía de la compensación. Para ello, se basan en la pérdida de valor de los activos por razón del acuerdo o en la renta anual que se deja de ingresar si no se realizan las actividades propuestas. Este proceso puede durar varios años, pero la administración cuenta con un sistema de negociación alternativo basado en la posibilidad de ejecutar una orden sobre conservación o de expropiar el lugar. Quienes realicen APP sin obtener previamente el permiso necesario pueden ser procesados. Por el contrario, los acuerdos ZSMA son más sencillos y se han extendido rápidamente a raíz de la aplicación del Reglamento de la CE 797/85. Una vez designada la ZSMA, se ofrece un «paquete de gestión» y cada agricultor que cumpla los requisitos puede llegar a un acuerdo para cumplir las condiciones especificadas a cambio de la compensación establecida. Pese a que los acuerdos LEIC llevan funcionando más tiempo que los ZSMA, no son tan numerosos como éstos, si bien hay que tener en cuenta que el área que abarca es también más pequeña. Aunque las primeras ZSMA no se establecieron hasta 1987, se prevé que comprendan un área total de 3,2 millones de hectáreas para 1994 (Whitby, 1994), mientras que el área de los LEIC incluye en la actualidad 1,5 millones de hectáreas. En 1991, se registraron más de 5.000 acuerdos ZSMA, cubriendo casi 300.000 hectáreas, en con-

(4) Estos acuerdos se ajustan a lo dispuesto en el artículo 15 de la Ley rural de 1968.

traste con los 1.500 acuerdos LEIC de 1989. La convención utilizada para comparar los costes financieros de estos dos tipos de acuerdos consiste en dividir el coste que generan entre el área que cubren. En teoría, entre los costes se deberían incluir los costes de transacción, como se muestra en el cuadro 1.

Los costes incluidos en el apartado de costes de transacción de las ZSMA se han obtenido directamente del informe oficial de gastos del Ministerio de Agricultura (MAFF, 1991), que, aunque probablemente no sea exhaustivo en la medición de los costes públicos de transacción de las ZSMA, parece registrar estos costes de forma más completa que el NCC (5) en el caso de los LEIC. Al analizar los datos del cuadro 1 se observa que el coste total por hectárea de los dos tipos de acuerdo es aproximadamente similar y que los costes administrativos también son bastante parecidos.

No obstante, existen importantes razones por las que cabría esperar que estos costes fuesen diferentes respecto al mismo tipo de tierra. Los paquetes de gestión de las ZSMA no se negocian; los agricultores únicamente deciden si van a aceptar o no unos acuerdos cuyas características están predeterminadas en lo fundamental, por lo que se podría suponer que los acuerdos ZSMA permiten lograr costes por hectárea para la dirección del sistema más baratos. Tampoco es probable que se obtenga el mismo nivel medio de compensación por hectárea en ambos tipos de acuerdo, ya que en cada uno

Cuadro 1

COSTE FINANCIERO ANUAL DE LOS SISTEMAS DE CONSERVACION: 1989

	<i>Coste anual de compensación (millones/libras)</i>	<i>Coste anual de transacción (millones/libras)</i>	<i>Area total de los acuerdos en ha</i>	<i>Coste medio en libras/ha</i>
Acuerdos de gestión				
LEIC (a)	5,58	1,79	77.000	95,7
MAFF (b)	7,9	2,6	113.110	92,8

Fuente: (a) Whitby y cols. 1990: NB Gran Bretaña.

(b) MAFF 1990, 1991: NB sólo Inglaterra.

(5) El Consejo para la Conservación de la Naturaleza (Nature Conservancy Council, NCC) fue el organismo nacional competente en materia de conservación hasta 1991, en la que fue sustituido por una compleja red de organismos subnacionales. Actualmente también existe un Comité Conjunto para la Conservación de la Naturaleza de Gran Bretaña.

de ellos se contaría con combinaciones distintas de calidad de la tierra y productividad. La semejanza de los pagos medios puede deberse a la inclusión de actividades diferentes en la medición de los costes administrativos de los organismos responsables. En los informes anuales del NCC (NCC, 1986, 1990) se observa que los costes de la redesignación de los LEIC, exigida por la ley de la fauna y el medio rural de 1981, constituyen una parte considerable de los costes anuales de personal. Se conoce la cifra total (unos 4 millones en los dos años), pero, por desgracia, esta cantidad incluye las partidas dedicadas a la conservación de la vida marina, a la protección de las especies y a la labor en las LEIC, por lo que no es posible deducir la parte dedicada a esta última con los datos disponibles. La inclusión de los costes de designación y de redesignación en los costes totales de las LEIC ampliaría las diferencias de costes de los dos sistemas y haría que sus estructuras de costes relativas coincidieran en mayor medida con lo esperado. Whittaker y cols. confirman las dudas sobre la magnitud de los costes de transacción recogidos en el cuadro, ya que, según sus estimaciones, los costes administrativos respecto al área cubierta por los acuerdos LEIC alcanzan unas 50 libras por hectárea (frente a unas 23 libras por hectárea del cuadro 1). Existe otra razón que obliga a cuestionar los datos sobre los costes de transacción. Puesto que los costes privados de negociación de los LEIC son abonados por el Estado, figuran en el cuadro como costes de transacción (representan 0,25 de los 1,79 millones de libras registrados en el cuadro 1), mientras que los costes similares correspondientes a las ZSMA no son pagados por el Estado y, por tanto, no se incluyen. Esta diferencia, probablemente de pequeña cuantía, determina que los costes de transacción atribuibles a las ZSMA estén infravalorados.

Otro aspecto de las dos políticas que se debería tener en cuenta es que en las LEIC se toman medidas de protección para el conjunto del área que comprenden, mediante la especificación y la aplicación de importantes restricciones de las actividades potencialmente perjudiciales que no deben realizarse dentro de sus límites. Es probable que este aspecto no proporcione el mismo nivel de protección que garantizaría un acuerdo de gestión, pero indudablemente ofrece una protección práctica superior a la disponible en perteneciente a una ZSMA que no esté sujeto a acuerdo. De hecho, la proporción de tie-

rra agrícola dentro de los LEIC sujeto a acuerdos formales en 1989 no superaba el 10 por ciento. Si ese nivel de acuerdos de gestión fuese suficiente para garantizar la conservación de toda el área, sería apropiado dividir el coste entre el total de la misma, con lo que pasaría de las 98,1 a las 7,6 libras por hectárea. Puesto que no hay duda de que este supuesto es demasiado radical y, como se ha señalado anteriormente, los costes administrativos de los LEIC están infravalorados respecto a los de las ZSMA, un nivel de coste tan bajo como 7,6 libras por hectárea se encuentra probablemente por debajo del límite inferior de coste por hectárea de los acuerdos LEIC. La conclusión que se debe obtener de este complejo razonamiento es que los costes de transacción recogidos en el cuadro 1 no son estrictamente comparables y que, aunque los costes totales de transacción por hectárea de los acuerdos LEIC son claramente superiores a los de los acuerdos ZSMA, cuando se expresa el coste por hectárea protegida se invierte la situación y las ZSMA resultan considerablemente más caras.

No obstante, hasta aquí sólo se ha considerado la literatura disponible en la que se comparan los dos sistemas en términos de coste por hectárea, como en el cuadro 1. Sin embargo, estos sistemas varían básicamente en el grado en que alteran los modelos existentes de derechos de propiedad. Así, cabe afirmar que una ZSMA no influye formalmente sobre los derechos de propiedad vinculados a una zona determinada. Lo que sí provoca es el cambio del conjunto de incentivos al alcance de un agricultor que pueda plantearse la transformación de su sistema de trabajo, aunque le permite ignorar la ZSMA si así lo desea. La designación de un LEIC reduce la libertad de los agricultores y los propietarios para mejorar sus tierras. El proceso generado por los LEIC está respaldado por la posible aplicación del poder de coacción, por lo que muestra algunos aspectos de los derechos de propiedad en la intersección del eje vertical de la derecha con el eje horizontal del gráfico 1, en el que es el Estado quien posee el derecho a emprender las mejoras. En principio, esto es aplicable a los LEIC, pero el sistema se aparta del modelo de Bromley y Hodge en que el Estado compensa al agricultor, al que se le impide realizar mejoras mediante un acuerdo de gestión. En el gráfico 1 se muestra la magnitud de las cantidades pagadas en la compensación. El rectángulo

lo que se extiende por debajo de P hasta CCA sobre el eje compensación correspondiente a un sistema ZSMA y el área a la derecha de CCA* y por debajo de D* representa la compensación obtenida en un sistema LEIC (la curva de demanda constituye el límite superior de esta área debido a que los acuerdos se negocian individualmente).

La existencia de compensación indica que en el sistema LEIC la situación es menos dacrónica que la caracterizada por la posesión absoluta de los derechos de propiedad por parte del Estado, pero resulta menos atractiva para los agricultores y los propietarios, en parte por la pérdida de autonomía que supone y en parte por la larga duración habitual de los acuerdos (6). Por consiguiente, el sistema LEIC aplicado en una zona determinada implica una asignación de equilibrio de la tierra, dependiendo de la realización o no de mejoras, distinta de la del sistema ZSMA aplicado en esa misma zona. Los costes sociales de oportunidad también difieren respecto de cada régimen. Los diferentes equilibrios de los dos sistemas reflejan en parte los distintos niveles de costes de transacción que generan. No hay duda de que estas diferencias se han de tener en cuenta para efectuar cualquier evaluación de los costes de oportunidad.

IV. CONCLUSIONES

En este trabajo se ha tratado de llamar la atención sobre la importancia de las diferencias en la asignación de los derechos de propiedad que surgen cuando se introducen nuevas políticas y se comparan las características de las ya existentes.

Los derechos de propiedad son especialmente importantes cuando se comparan las situaciones resultantes de las distintas políticas y

(6) Un ejemplo de asignación de derechos de propiedad que se encuentra bastante más próximo al extremo derecho del eje horizontal es el del sistema británico de planificación urbanística y rural, en el que el Estado se reserva los derechos a la realización de mejoras desde 1947. El Particular que pretenda mejorar su tierra tiene que solicitar el permiso del Estado. Si éste no lo concede, el particular no obtiene compensación: un contraste recogido con frecuencia en la literatura. Asimismo, hay que tener en cuenta que este cambio de la asignación de los derechos de propiedad ha provocado considerables transferencias de riqueza de los que no disponen a los que sí disponen del permiso de planificación para mejorar su tierra. Después de unos primeros intentos de gravar esas ganancias inesperadas, se ha permitido a los beneficiarios retener prácticamente la totalidad de las mismas.

cuando las diferencias en los costes de transacción se convierten en un factor significativo para la consecución de una asignación de recursos eficientes. De la comparación entre las ZSMA y los LEIC cabe esperar la obtención de resultados distintos derivados de la aplicación de estos instrumentos de política en el mismo tipo de tierra, debido en parte a que los regímenes de derechos asociados con las dos formas de designación no son iguales. Las diferencias de los costes de transacción generados por estos dos instrumentos, aun cuando se apliquen en lugares similares, también darán lugar a una alteración de los equilibrios, que se verá aumentada por los efectos sobre los ingresos que causan las diferencias en la asignación de derechos. Existe un amplio grado de acuerdo sobre las dificultades empíricas que presenta esta situación, puesto que, incluso cuando se dispone de información sobre los costes de transacción, los datos únicamente suelen abarcar un año de actividad y no permiten analizar la relación entre estos costes y la evolución cronológica de las políticas. Por otra parte, no existe un gran número de modelos teóricos o prácticos sobre costes de transacción, a excepción de los propuestos por los analistas de la «elección pública» (por ejemplo, Dunleavy 1990). Randall (1987), en su tratamiento teórico de los costes de transacción, supone que éstos son directamente proporcionales a la escala de efectos externos en todos sus niveles, aunque ésta no puede considerarse una regla universal.

En el trabajo empírico sobre la medición de los beneficios, un tema de actualidad es conocer hasta qué punto se pueden transferir las estimaciones de un contexto a otro (Willis y Garrod, de próxima publicación). Considerando el coste de este tipo de estudios, la idea de transferir las estimaciones realizadas, por ejemplo, para un parque nacional británico a otro italiano resulta obviamente atractiva. La limitación a la transferencia de las mediciones dependerá de nuestra capacidad para ajustarlas a las variables de cada contexto, como la estructura de edades de la población, la distribución de la renta, los costes de transporte, etc. Los argumentos presentados en el presente estudio aconsejarían la inclusión de las diferencias en la estructura y la asignación de los derechos de propiedad en esa lista de variables.

Estas conclusiones son importantes al considerar la introducción de nuevas políticas que modifiquen la asignación de los derechos de

propiedad. Un contexto de este tipo es el que surge al comparar las políticas comunes de los distintos Estados miembros de la Unión Europea. Si se pretende comparar el coste originado por cualquier instrumento de política en los Estados miembros, se debería tener en cuenta que los diversos regímenes de derechos de propiedad impondrán costes de transacción diferentes en cada uno de ellos. La cuestión de quién debería asumir estos costes tiene interés en sí misma. Actualmente, los Estados miembros soportan la mayoría de este tipo de costes respecto a los acuerdos ZSMA. No obstante, si finalmente se debe avanzar hacia la plena integración de las políticas, las diferencias en los costes de transacción entre los Estados miembros darán lugar a diferencias entre unos Estados y otros en cuanto al compromiso con el pago de esos costes. Cabe plantearse, al considerar estos argumentos, si las diferencias entre los sistemas legales de los Estados empezarán a ser importantes para el desarrollo de las políticas de la UE (7). Quizá sea el momento de comenzar a tener en cuenta tales diferencias a nivel intra e interestatal si pretendemos contribuir al diseño de políticas ambientales racionales en las próximas décadas. Ignorarlas equivale a compartir la opinión de que los resultados de las comparaciones y las mediciones económicas están sesgados por la omisión de variables clave.

BIBLIOGRAFIA

ADAMOWICZ, W. L.; BHARDAJ, V. y MACNAB, B. (1993). *Experiments on the Difference Between Willingness to Pay and Willingness to Accept*. Land Economics, 69, pp. 416-427.

BARZEL, Y. (1989). *Economic Analysis of Property Rights: Political economy of institutions and decisions*. University Press, Cambridge.

BISHOP, R. C. y WELSH, M. P. (1993). *Existence values in Benefit-Cost Analysis and Damage Assessment*. En ADAMOWICZ, W. L.; WHITE, W. y PHILLIPS, W. E. (eds.). *Forestry and the Environment: economic perspectives*. CAB International, Wallingford.

BROMLEY, D. W. (1991). *Environment and Economy: property rights and public policy*. Blackwell, Oxford.

(7) Situación bien conocida en los Estados Unidos (véase Cummings y Harrison, 1991).

- BROMLEY, D. W. y HODGE, I. D. (1990). *Private property rights and presumptive policy entitlements: reconsidering the premises of rural policy*. European Review of Agricultural Economics, 17 (2), pp. 197-214.
- COASE, R. H. (1960). *The Problem of Social Cost*. Journal of Law and Economics, 3, pp. 1-44.
- COLMAN, D. (1994). *Comparative Evaluation of Environmental Policies. ESAs in Policy Context*. En WHITBY, M. C. (ed.). *Incentives for Countryside Management: the Case of Environmentally Sensitive Areas*. CAB International, Wallingford.
- CONWAY, A. G. (1991). *A role for economic instruments in reconciling agricultural and environmental policy in accordance with the Polluter Pays Principle*. European Review of Agricultural Economics, 18, pp. 467-484.
- CUMMINGS, R. G. y HARRISON, G. W. (1991). *Policy Failure Arising from Multiple Jurisdictions; Western agriculture, water resources and the role of the courts*. En JUST, R. E. y BOCKSTAEL, N. (eds.). *Commodity and Resource Policies in Agricultural Systems*. Springer-Verlag, Berlin.
- DAHLMAN, C. (1980). *The Open Fields and Beyond*. Cambridge University Press.
- DUNLEAVY, P. (1991). *Democracy Bureaucracy and Public Choice*. Harvester Wheatsheaf, Hemel Hempstead.
- GRASSMAN, M. R. y BRUSSARD, W. (eds.) (1992). *Agrarian Land Law in the Western World*. CAB International, Wallingford.
- HOOPER, A. J. (1992). *Field Monitoring of Change in Environmentally Sensitive Areas*. En WHITBY, M. C. (ed.). *Land Use Change the Causes and Consequences: ITE Symposium Number 27*. HMSO, London.
- MAFF (1990). *UK ESA Statistics*. MAFF.
- MAFF (1992). *Ministerial Information in MAFF (MINIM)*. Ministry of Agriculture, Fisheries and Food.
- NCC (1986). *12th Annual Report*. Nature Conservancy Council. HMSO.
- NCC (1990). *16th Annual Report*. Nature Conservancy Council. HMSO.
- NORTH, D. C. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. University Press, Cambridge.
- NORTH, D. C. y THOMAS, P. R. (1973). *The Rise of the Western World: a new economic history*. University Press, Cambridge.
- RANDALL, A. (1987). *Resource economics: an economic approach to natural resource and environmental policy*. John Wiley, Londres.
- VALDEAVELLANO, L. G. (1970). *Curso de historia de las instituciones españolas: de los orígenes de la Edad Media*. Revista de Occidente.
- VICENS VIVES, J. (1974). *Historia de España y América Social y Económica*, vol. I-III, Barcelona.
- WALLIS, J. J. y NORTH, D. C. (1986). *Measuring the Transaction Sector in the American Economy, 1870-1970*. En ENGERMAN, S. L. y GALLMAN, R. E. (ed.). *Long Term Factors in American Economic growth*, University Press, Chicago.
- WHITBY, M. C. (ed.) (1994). *Incentives for Countryside Management: the case of Environmentally Sensitive Areas*. CAB International, Wallingford.
- WHITBY, M. C.; COGGINS, G. y SAUNDERS, C. M. (1990). *Alternative Payment Systems for Management Agreements*. Nature Conservancy Council.
-

WHITBY, M. C. y SAUNDERS, C. M. (1994). *Estimating the Supply of Conservation Goods*. Centre for Rural Economy University of Newcastle upon Tyne, Working Paper, 10.

WHITTAKER, J. M.; O'SULLIVAN, P. y MCINERNEY, J. P. (1991). *An Economic Analysis of Management Agreements*. En HANLEY, N. (ed.). *Farming and the countryside: an economic analysis of costs and benefits*. CAB International, Wallingford.

WILLIS, K. G. y GARROD, G. (1994). *Transferability of Benefit Estimates*. Working Paper, Centre for Rural Economy, próxima publicación.

RESUMEN

Las diferencias en la asignación de los derechos de propiedad y la incidencia asociada de los costes de transacción son variables importantes para determinar los modelos de asignación de recursos. En especial, son expresiones significativas de los valores ambientales y factores determinantes de las respuestas a los instrumentos de política ambiental. En este trabajo se examinan algunos contextos en los que el análisis de los derechos de propiedad ha generado ideas útiles y se comparan con otros en los que tal análisis está por hacer.

RESUME

Les différences au niveau de l'affectation des droits de propriété et l'incidence associée des coûts de transaction sont deux variables importantes pour la détermination des modèles d'affectation des ressources. Elles sont en particulier une expression significative des valeurs environnementales et, ainsi, des facteurs déterminants des réponses aux instruments de la politique de l'environnement. Ce travail envisage un certain nombre de contextes dans lesquels l'analyse des droits de propriété a été à l'origine d'idées utiles et entreprend une étude comparative avec d'autres contextes pour lesquels une telle analyse n'a pas été encore réalisée.

SUMMARY

Differences in the assignment of property rights and the associated incidence of transactions costs are important variables in determining patterns of resource allocation. In particular they are a significant expressions of environmental values and determinants of responses to environmental policy instruments. The paper examines some contexts where the analysis of property rights has produced useful insights and compares them with contexts where such analysis has yet to be done.
