

José Luis Ramos Gorostiza\*

# LA ESCUELA DE LOS DERECHOS DE PROPIEDAD: ANÁLISIS CRÍTICO DE LA TEORÍA NAÏVE DE LOS DERECHOS DE PROPIEDAD

*Según la Escuela de los Derechos de Propiedad, los cambios en la estructura de derechos se deben a algún acontecimiento que crea nuevas oportunidades para los agentes. Entonces se modifica la ratio coste-beneficio asociada con determinadas actividades, y los agentes tienen incentivos para buscar y negociar nuevos acuerdos contractuales. En concreto, el surgimiento de los derechos de propiedad exclusivos se explicaría en términos de los costes y beneficios de exclusión. Así, de acuerdo con esta teoría naïve, los derechos sobre recursos naturales se irían redefiniendo de forma cada vez más exclusiva a medida que éstos se fueran haciendo relativamente más escasos. El objetivo de este trabajo es realizar un análisis crítico de dicha idea a la luz de ejemplos concretos relativos a la evolución histórica de los derechos de uso sobre el agua en distintas zonas geográficas.*

**Palabras clave:** Escuela de los Derechos de Propiedad, neoinstitucionalismo, cambio institucional, recursos naturales.

**Clasificación JEL:** B25, B52, D02.

## 1. Introducción

La cuestión del cambio en los derechos de propiedad está íntimamente ligada a la cuestión fundamental del cambio institucional, ya que los derechos de propiedad son parte fundamental del entramado global de normas que conforman el marco institucional. Por tanto, una determinada forma de entender el cambio en los derechos

de propiedad guardará una estrecha relación con el modo de entender el cambio institucional en su conjunto.

El primer economista que intentó explicar la evolución de los derechos de propiedad fue Marx. Después de él, esta cuestión quedó aparcada durante largo tiempo, pues en el mundo ideal definido por los supuestos habituales de la teoría económica neoclásica —con información completa sin coste y en ausencia de costes de transacción— los derechos de propiedad se toman como un dato exógeno y su estructura no es relevante para los resultados finales del proceso económico, tal como mostró Coase.

---

\* Departamento de Historia e Instituciones Económicas I. Facultad de Económicas. Universidad Complutense.

Habría que esperar hasta finales de la década de los sesenta y principios de la siguiente para que surgiera un nuevo intento de explicación de la evolución de los derechos, de la mano de economistas formados en la propia tradición neoclásica, como Alchian, Demsetz, Libecap, North, Cheung, Pejovich o Anderson. Estos y otros autores desarrollaron la llamada teoría *naïve* del surgimiento de los derechos de propiedad, que hasta la fecha —más o menos refinada por la consideración añadida de la teoría de los grupos de interés— es la única explicación «acabada» que los economistas modernos han elaborado sobre la controvertida y difícil cuestión del cambio institucional<sup>1</sup>. Sin embargo, la teoría *naïve* de los derechos de propiedad es muy limitada y de ningún modo puede considerarse general.

Precisamente, el objetivo de este trabajo es subrayar las grandes debilidades de dicha teoría haciendo referencia al caso del agua. Así, tras una breve exposición de la misma, se analizan brevemente algunos ejemplos concretos relativos a la evolución histórica de los derechos de uso sobre el agua en distintas zonas geográficas, los cuales ponen en cuestión las principales conclusiones de la citada teoría *naïve* y sugieren la importancia de nuevos elementos explicativos. Por último, el trabajo finaliza con un apartado dedicado a conclusiones.

## 2. En torno a las explicaciones económicas de los cambios históricos en los derechos de propiedad

Marx fue el primer economista que intentó analizar las razones del cambio institucional. De hecho, lamentaba que los economistas en general tomaran los derechos

de propiedad —y en concreto el derecho de propiedad privada— como un dato:

«La Economía Política parte del hecho de la propiedad privada, pero no lo explica. [...] [La propiedad] es explicada siempre por circunstancias externas. En qué medida esas circunstancias aparentemente casuales son solo expresión de un desarrollo necesario, es algo sobre lo que la Economía Política nada nos dice» (Marx, 1980: 104).

La ciencia económica, tal y como la leía Marx en Smith y Ricardo, generaba leyes cuya validez se limitaba a las instituciones capitalistas. Por el contrario, Marx se interesaba por el cambio en las instituciones mismas, algo que se inscribía en su búsqueda de una teoría global del cambio social que analizase la variación de los distintos modos de producción y de las instituciones que los acompañaban. En concreto, la explicación que Marx ofrecía del surgimiento y la evolución de los derechos de propiedad encajaba perfectamente dentro de su interpretación materialista de la historia y de la evolución social. Para él, los cambios históricos en los derechos de propiedad eran resultado de la combinación de dos elementos: por un lado, el avance tecnológico y, por otro, el deseo del hombre de subordinar la naturaleza. En último término, el desarrollo de los derechos de propiedad consistía en una serie de secuencias separadas, históricamente determinadas.

Desde la perspectiva marxiana, la institución de los derechos de propiedad era un medio que volvía operativo el instinto del trabajo y destruía la sociedad primitiva. Es decir, el surgimiento de los derechos de propiedad era una necesidad histórica que tenía su origen en la alienación inicial del hombre frente a la naturaleza y en su instinto de trabajo: cuando el hombre aprendía a aplicar el trabajo humano a los productos de la naturaleza, resultaba esencial la regulación de las relaciones entre los hombres acerca del uso de tales productos, de forma que el surgimiento de la institución de los derechos de propiedad se hacía inevitable. Las relaciones de propiedad defi-

---

<sup>1</sup> Aunque aquí solo se hace referencia a los enfoques económicos, existen distintas teorías sobre el cambio institucional dentro de las ciencias sociales; así, por ejemplo, algunos politólogos hacen hincapié en la idea del poder —en sus distintas formas y estructuras— para dar explicación al cambio en las reglas del juego: se trata de analizar los cambios en la orientación de las normas a partir de los equilibrios de fuerzas y las modificaciones que se producen en estos equilibrios.

nían las relaciones entre los hombres en el proceso de producción, mientras que el concepto de fuerzas productivas hacía referencia a la relación entre el hombre y la naturaleza en la producción de las necesidades de la vida. Cuando las relaciones de propiedad existentes (reglas del juego) se volvían obstáculos para la continuación del desarrollo de las fuerzas productivas (tecnología, fuerza de trabajo, acervo de capital, hábitos y educación laboral), se derrumbaba la antigua estructura social y surgía otra nueva con un conjunto de relaciones y formas de propiedad propicias para el nuevo desarrollo de las fuerzas productivas<sup>2</sup>. De esta forma, la creación y evolución de los derechos de propiedad venían determinadas por las condiciones económicas o materiales de la vida. Es decir, los derechos de propiedad cambiaban porque lo hacían las fuerzas productivas.

Pues bien, según Pejovich (1985: 31-37), Marx y Engels, al concebir la economía como el estudio de los derechos de propiedad sobre los recursos escasos, plantearon la cuestión de la forma y la razón del desarrollo de los derechos de propiedad. Así, pueden encontrarse algunos puntos de contacto entre Marx y la moderna Escuela de los Derechos de Propiedad en cuanto a la percepción del proceso económico: por ejemplo, en la importancia otorgada a las estructuras de derechos de propiedad como condicionantes del carácter de la vida económica, o en la idea de que la especificación de los derechos de propiedad puede ser explicada como respuesta a los problemas sociales que tienen su origen en la escasez; la autoridad —el Estado— no establece las relaciones de propiedad, es solo un medio de preservarlas. La principal diferencia —al margen de otras

de carácter más específico<sup>3</sup>— está en el método de análisis: el individualismo metodológico de la Escuela de los Derechos de Propiedad contrasta con la posición marxiana; Marx tiene una visión *determinista* del cambio social que es extensible a su concepción del desarrollo de los derechos de propiedad, de modo que éstos no resultan de la libre interacción de individuos maximizadores de su utilidad (Pejovich, 1988: 240 y 248-249).

Para la Escuela de los Derechos de Propiedad (Alchian, Demsetz, Pejovich, Libecap, Cheung, etcétera) diferentes formas de propiedad —titularidad y contenido— generan incentivos distintos, lo que a su vez se traduce en diferentes comportamientos de los agentes. En consecuencia, en una sociedad en que los costes de transacción son elevados, configuraciones alternativas de los derechos pueden tener un efecto muy distinto sobre las posibilidades de crecimiento económico. De ahí la gran importancia de estudiar cómo y por qué evolucionan los derechos de propiedad<sup>4</sup>. Las instituciones definen las reglas del juego. Los agentes toman decisiones y actúan —«juegan»— dentro del marco de oportunidades, restricciones e incentivos que les delimitan esas reglas. A su vez, como resultado de la interacción social, las reglas —las instituciones— se modifican. Es decir, la relación entre reglas y juego es recíproca. Diferentes estructuras —titularidades y contenidos— de los

<sup>2</sup> «Al llegar a una determinada fase de desarrollo, las fuerzas productivas materiales de la sociedad entran en contradicción con las relaciones de producción existentes, o, lo que no es más que la expresión jurídica de esto, con las relaciones de propiedad dentro de las cuales se han desenvuelto hasta allí. De formas de desarrollo de las fuerzas productivas, estas relaciones se convierten en trabas suyas. Y se abre así una época de revolución social. Al cambiar la base económica, se revoluciona, más o menos rápidamente, toda la inmensa superestructura erigida sobre ella» (MARX, 1981: 523).

<sup>3</sup> Por ejemplo, para la tradición marxista la propiedad privada es reflejo de la división en clases sociales y constituye un elemento de referencia definitorio de la posición de cada individuo en la sociedad (PASTOR, 1989: 142). Si bien permite reducir la alienación del hombre frente a la naturaleza, la propiedad privada de los medios de producción crea un nuevo tipo de alienación, la del hombre frente al hombre, al conllevar la apropiación de parte del valor generado por el trabajo de los asalariados (plusvalía). Esta era precisamente, según Marx, una de las contradicciones básicas del sistema capitalista que llevarían a su desaparición.

<sup>4</sup> «El crecimiento no tendrá lugar a menos que la organización económica existente sea eficaz. Los individuos necesitan incentivos para emprender las actividades socialmente deseables. Hay que idear algún mecanismo para alcanzar una mayor paridad entre las tasas privada y social de beneficios. [...] La diferencia entre beneficios o costes sociales y privados ocurre siempre que el derecho de propiedad no está suficientemente definido o no se hace respetar» (NORTH y THOMAS, 1991: 7-8).

derechos de propiedad afectan al comportamiento de los agentes de forma diferente, previsible y sistemática (De Alessi, 1980), y, al mismo tiempo, dichas estructuras se ajustan y se modifican en respuesta a nuevas oportunidades de interacción social.

Según la Escuela de los Derechos de Propiedad, los cambios en la estructura institucional —y en concreto, en la estructura de derechos— se deben a algún acontecimiento que crea nuevas oportunidades para los agentes: apertura de nuevos mercados, progreso técnico (Demsetz, 1980: 61), cambio en los precios relativos de los productos, o cambio de gustos (North, 1990: 111). Cuando tiene lugar alguno de estos hechos, se modifica la ratio coste-beneficio asociada con determinadas actividades, y los agentes tienen incentivos para buscar y negociar nuevos acuerdos contractuales<sup>5</sup>. Si las estructuras institucionales existentes no permiten proteger o dar expresión adecuada a estos nuevos contratos, se generará una presión espontánea de los individuos —buscando su mayor utilidad—, con el objeto de modificar las reglas del juego para dar cabida a la novedad contractual (Pejovich, 1988: 241-242). Por tanto, los cambios endógenos en la estructura institucional surgen de elecciones individuales y de negociaciones voluntarias entre individuos que buscan maximizar su utilidad<sup>6</sup>.

<sup>5</sup> Como ejemplos de ello, PEJOVICH (1988: 241-242) señala, en primer lugar, cómo la reactivación del crecimiento de la población en el Siglo XII en Inglaterra trajo un sensible incremento del valor de la tierra en relación al trabajo; con ello, al aumentar los beneficios de la propiedad de la tierra, las presiones cada vez fueron siendo mayores en favor de nuevos derechos de propiedad —exclusivos y perfectamente enajenables— que reemplazaran las estructuras de propiedad feudales. Un segundo ejemplo sería el del surgimiento de la regla de responsabilidad limitada en respuesta a las nuevas oportunidades que ofrecía la posibilidad de producción en masa (consecuencia a su vez de la expansión de los mercados y de los desarrollos tecnológicos); las grandes cantidades de capital necesarias para acometer tales proyectos precisaban de la formación de sociedades por acciones en las que cada cual respondiera estrictamente por lo aportado.

<sup>6</sup> Sin embargo, en opinión de Pejovich, también puede haber cambios exógenos, que son expresión de los juicios de valor de los burócratas acerca de lo que es bueno para la gente o de sus intentos de acomodar intereses de grupos de presión enfrentados; en este caso, al cambiar las reglas se modifica el modo en que se «juega el juego», pero las nuevas

En concreto, la evolución y el surgimiento de los derechos de propiedad exclusivos se explicaría en términos de los costes y beneficios de exclusión y de los costes de «gerencia interna» —cuando los derechos de propiedad son compartidos por varios individuos—. Esto es lo que se llama la teoría simple o *naïve* de los derechos de propiedad (Eggertsson, 1990: 249). Los derechos de propiedad sobre un recurso surgen cuando los beneficios derivados de su aplicación superan los costes de definirlos y de hacerlos valer. Los costes de definir y hacer valer los derechos dependerán, en un momento dado, del estado de la técnica y del marco legal, y variarán a medida que aparezcan nuevas innovaciones técnicas y legales<sup>7</sup>. Los beneficios de exclusión dependerán de la valoración que el mercado haga de los distintos usos de un recurso. Con el progreso técnico, la apertura de nuevos mercados y los cambios de gustos pueden ir apareciendo nuevos usos que previamente estaban latentes<sup>8</sup>, y a su vez pueden perder vigencia otros, al aparecer productos sustitutivos más baratos y eficaces<sup>9</sup>. Por otra parte, un cambio en el

---

reglas no reflejan las preferencias de los individuos como en el caso de un cambio endógeno.

<sup>7</sup> Para una versión formal de la teoría simple de los derechos de propiedad véase EGGERTSSON (1995[1990]: 249-53), que a su vez se basa en FIELD, B. C. (1986), «Induced Changes in Property Rights Institutions», Documento de Investigación, Amherst: Dpto. de Economía Agraria y Recursos, Universidad de Massachusetts.

<sup>8</sup> Un ejemplo típico es el del petróleo que, desde la aparición del motor de explosión, se convirtió en un recurso especialmente valioso, incrementándose inmediatamente los beneficios potenciales de fijar y defender los derechos de propiedad; otro ejemplo sería el del silicio, que pasó a ser muy apreciado con el desarrollo de la electrónica. De la misma manera, con el desarrollo del ocio (ligado al aumento del nivel de vida) y la generalización de ciertos gustos, el que un país poseyese ciertos recursos —«sol y playa»— pasó a suponer una fuente muy importante de ingresos, lo cual hubiera resultado simplemente impensable hace menos de un siglo: las playas eran zonas yermas que no podían dedicarse a ninguna actividad agraria, y las mujeres de las zonas rurales iban a la siega totalmente cubiertas con el fin de mantener su piel blanca, pues el bronceado no entraba en los cánones de belleza.

<sup>9</sup> Por ejemplo, en la Europa de finales del Siglo XVIII se utilizaba gran cantidad de madera para elaborar carbón vegetal con destino a la metalurgia; un siglo más tarde, gracias al proceso de coqueificación de la hulla —que permitía obtener un carbón suficientemente puro para ser utilizado por la industria siderúrgica—, el carbón vegetal había sido drásticamente sustituido por el carbón mineral, mucho más barato.

precio relativo de los factores de producción puede convertir en valiosos ciertos activos sobre los cuales nadie tenía mayor interés en definir y hacer valer derechos de propiedad, al tiempo que un aumento de los precios de materias primas, como el petróleo, puede hacer viable el invertir en la definición de derechos en las plataformas marítimas. Por último, la aparición de nuevas técnicas, por ejemplo, puede permitir la explotación de tierras que hasta entonces habían permanecido sin cultivar.

De acuerdo con la teoría *naïve*, la evolución de los derechos de propiedad sobre los recursos naturales transita desde el libre acceso hasta la propiedad individual a medida que se incrementa la presión de uso sobre los recursos; o dicho de otro modo, con el paso del tiempo los derechos se van redefiniendo naturalmente de forma cada vez más exclusiva a medida que los recursos se hacen relativamente más escasos, es decir, a medida que van creciendo los beneficios de exclusión frente a los costes de fijar y defender los derechos.

Sin embargo, esta explicación simple y determinista de la evolución de los derechos de propiedad —que quizá pueda tener cierto interés para entender mejor los condicionantes puramente económicos de dicha evolución— es poco satisfactoria al menos por dos razones fundamentales: primero, porque tiende a presentar a la propiedad privada necesariamente como el «punto final» o la culminación de la evolución de los derechos (minusvalorando la viabilidad de formas de propiedad alternativas: comunal, mixta, etcétera); y segundo, porque intenta explicar la estructura de los derechos de propiedad sin referencia a factores políticos y a consideraciones sobre distribución de la riqueza, por lo cual solo es aceptable como una explicación satisfactoria en aquellos casos excepcionales en los que la influencia de procesos políticos formales es poco importante o nula (Eggertsson, 1990: 254). Además, cuando se consideran factores políticos la hipótesis implícita de eficiencia en la evolución institucional —que subyace en la teoría *naïve*— resulta insostenible. A continuación se desarrollarán todas estas críticas.

### 3. ¿La propiedad privada como «punto final» de la evolución de los derechos?

Como señala Rose (1990), la evolución natural de los derechos no tiene por qué ser necesariamente como la describe la teoría *naïve*, es decir, la propiedad comunal no tiene por qué representar una mera fase de transición entre el libre acceso y la propiedad privada individual: puede ser una alternativa perdurable en el tiempo y funcionar perfectamente.

Rose contrasta lo que de hecho fue la evolución de los derechos de uso del agua de los ribereños durante el período de la temprana industrialización angloamericana, con lo que predice la teoría *naïve* sobre la evolución de los derechos de propiedad. El resultado es que hay significativas diferencias entre teoría y realidad.

Mientras en el Oeste de Norteamérica la evolución siguió las pautas esperadas —se fue hacia leyes de uso más restrictivas a medida que el recurso se iba haciendo relativamente más escaso<sup>10</sup>—, en el Este y en Gran Bretaña se caminó en sentido contrario, precisamente cuando se incrementaba la demanda de agua con la industrialización; se pasó de las doctrinas del uso antiguo (*ancient use*) y la primera posesión (*first possession*), que favorecían la ausencia de cambios —dando prioridad a los usuarios ya establecidos— y que eran acordes a una situación inicial de conflictos uno a uno con bajos costes de transacción, a la doctrina del uso razonable

<sup>10</sup> En concreto, se fue hacia la doctrina de la apropiación inicial (*prior appropriation doctrine*): los derechos sobre el agua pertenecen a aquéllos que primero los solicitan, y la situación continúa así mientras éstos son ejercidos. Respecto a esta forma de derechos de uso sobre el agua véase el artículo de GOPALAKRISHNAN (1973), y en relación a otros tipos de derechos de uso puede consultarse ANDERSON (1983). En el caso de California es especialmente interesante el libro de HUNDLEY (1992), que muestra cómo, a partir de la anexión, el derecho español de alto sentido solidario —según el cual el agua era distribuida de acuerdo a las necesidades y la oferta existentes, sin que ninguna persona tuviera derecho a una cantidad determinada— fue sustituido por la doctrina de apropiación inicial en unos casos (especialmente en las zonas mineras de rápido crecimiento) y por el derecho ribereño en otros (que considera la localización de la tierra inmediata al río de primera importancia para establecer los derechos sobre el agua).

(*reasonable-use*), más ambigua, según la cual todos los ribereños tenían igual derecho al agua siempre que hicieran de ella un uso módico.

Rose da una explicación a esta aparente paradoja. Mientras en el Oeste el uso básico del agua era consuntivo —regadío—, en el Este el principal empleo del agua era como fuerza motriz de molinos. Esto otorgaba al recurso las características de bien público, es decir, la utilización del agua no daba lugar a un juego de suma cero. Además, la doctrina del uso razonable era un modo eficaz de superar elevados costes de transacción —derivados del gran número de molinos implicados— que dificultaban los acuerdos entre las partes cuando surgían problemas de interrupción del cauce y contaminación aguas arriba (troncos, ramas, etcétera).

En definitiva, no puede afirmarse que los sistemas de propiedad privada individual sean el último escalón en la evolución de los derechos de propiedad y terminen necesariamente por ser dominantes sobre los sistemas de propiedad colectiva. Así, en ciertos casos la propiedad comunal puede ser una alternativa a la propiedad privada, y no solo una mera fase de transición hacia ésta, permitiendo una gestión equilibrada del recurso en cuestión (ejemplo, un acuífero donde se mantiene a lo largo del tiempo la correspondencia entre extracciones y entradas). Ello dependerá, por un lado, de las características del recurso y de los usos para los que éste pueda ser empleado con la tecnología existente, y, por otro, de si las condiciones a las que se enfrenta la comunidad favorecen un comportamiento cooperativo en el aprovechamiento de los recursos.

Durante años la propiedad comunal fue mal entendida desde el mundo académico, haciéndola equivaler al libre acceso<sup>11</sup> o a una gestión irracional y anticientífica

<sup>11</sup> La visión convencional de la propiedad comunal como un problema —«la tragedia de los comunes»— llega en los años cincuenta de la mano de los trabajos de GORDON, R. L., «The Economic Theory of a Common Property Resource: the Fishery», *Journal of Political Economy*, 1954, volumen 75, páginas 124-142, y de SCOTT, A. D., «The Fishery: the Objectives of Sole Ownership», *Journal of Political Economy*, 1955, volumen 63, páginas 116-124. Pero será a partir del famoso artículo del

(Aguilera, 1992), lo que llevó a recomendaciones de política pública en el sentido de la privatización o la nacionalización de recursos. Sin embargo, lo cierto es que la propiedad comunal es propiedad —implica exclusión de los no comuneros— y supone unas reglas de aprovechamiento basadas en la tradición y la costumbre que en muchos casos han permitido una gestión equilibrada y sostenible: a lo largo de siglos —y aún hoy en buena parte de los países en desarrollo— la propiedad comunal ha sido un sistema de aprovechamiento que se ha aplicado de forma generalizada a recursos tales como agua, pastos, tierras de labor, bosques, caza, pesca, etcétera, permitiendo el «desarrollo continuado de la vida, y por tanto de las sociedades» que se han basado en esta forma de aprovechamiento (Aguilera, 1992: 359).

Evidentemente, para que la cooperación —base de la gestión comunal— funcione han de darse una serie de condicionantes de entorno adecuados que favorezcan el «juego cooperativo»<sup>12</sup>. La principal amenaza para la gestión comunal viene precisamente de la mano de cambios importantes que superen la capacidad de readaptación de los arreglos institucionales comunales, tales como la aparición de nuevos desarrollos tecnológicos (tecnologías de extracción, localización, captura, etcétera), un marcado crecimiento demográfico del grupo de comuneros, o la introducción en esquemas de producción comerciales de grupos comunales vinculados a economías de subsistencia. Siempre que la comunidad

biólogo GARRET HARDIN, 1968, «The Tragedy of the Commons», publicado en *Science*, cuando la confusión se generalizará entre la profesión. Desde entonces, se pasó a utilizar indiscriminadamente el término propiedad común (*common property*) como sinónimo de libre acceso (*open access*). El dilema del prisionero y la lógica de la acción colectiva de Mancur Olson fueron utilizados como apoyos teóricos para negar toda posibilidad de cooperación.

<sup>12</sup> Algunas variables relevantes son: el tamaño del grupo de jugadores, la disponibilidad de información sobre la situación agregada del recurso, la capacidad de identificar «engaños», la importancia de las sanciones, el tamaño de las recompensas por la no cooperación y el descuento de los futuros *pay-offs*, la existencia de hábitos de colaboración (confianza), la relevancia del recurso para la supervivencia de los comuneros (vulnerabilidad), la igualdad o desigualdad en las condiciones de acceso al recurso, etcétera (BARDHAN, 1993: 89; WADE, 1992: 410 y RAMOS, 2000: 78-81).

no sea capaz de redefinir las normas que rigen el aprovechamiento equilibrado del recurso, todos estos cambios acabarán con la cooperación, conduciendo a situaciones de libre acceso *de facto*, con la consiguiente sobreexplotación y esquilmación. Por otra parte, la ruptura de la cooperación puede venir favorecida por presiones externas o situaciones desesperadas (por ejemplo de extrema sequía) en que los individuos dejen de valorar el futuro adoptando estrategias a corto plazo.

No obstante, conviene puntualizar dos aspectos. En primer lugar, incluso en situaciones tan problemáticas como la gestión de los mal llamados recursos de propiedad común<sup>13</sup> —caracterizados por la dificultad de exclusión y por la sustractividad en el uso— los agentes pueden a veces ser capaces de definir a priori compromisos creíbles, desarrollando acuerdos institucionales propios y readaptándolos frente a cambios. Es decir, es falso que en estos complejos casos la única opción efectiva sea necesariamente alguna forma de intervención pública externa: en determinadas circunstancias la opción cooperativa desde dentro puede ser una solución factible. Los acuíferos del Sur de California son un claro ejemplo en este sentido (Blomquist, 1995). Los californianos no cuentan con una ley global que regule el aprovechamiento de las aguas subterráneas en todo el Estado, ni tampoco tienen una oficina central que se encargue de gestionarlas. Por tanto, los acuíferos quedan bajo control local, de forma que la gestión de las aguas subterráneas se lleva a cabo a través de arreglos institucionales de-

sarrollados específicamente en cada zona. Así ocurre en los siete acuíferos situados en el área Los Angeles-Orange County-Riverside, una región semiárida y altamente poblada y desarrollada, con una importante agricultura de regadío y un alto grado de urbanización (todo lo cual significa una notable demanda de recursos, infiltraciones contaminantes y dificultades para la recarga natural). Los acuerdos institucionales locales para gestionar los acuíferos fueron surgiendo en la década de los años treinta ante los problemas de sobreexplotación, salinización, etcétera, mediante la creación de organizaciones colectivas nuevas o la transformación de otras preexistentes. No se trata de diseños institucionales comprensivos, en el sentido de pretender dar respuesta simultánea a todos los posibles problemas e interrelaciones, sino de diseños incrementales, evolutivos, en constante redefinición según van surgiendo nuevos problemas y son asimilados. Lo que hay es experimentación, *feedback*, aprendizaje y adaptación, en un proceso donde participan directamente los usuarios. A pesar de la proximidad geográfica, las respuestas institucionales difieren en cada zona. Así, por ejemplo, en Raymond los derechos de extracción están claramente definidos y son transferibles, mientras que en Orange no existe definición de cuotas, pero hay un sistema de impuestos sobre extracciones de agua con objeto de contribuir a la importación de recursos para el rellenado de depósitos. En todos los casos, sin embargo, se miden cuidadosamente las extracciones (uso generalizado de caudalímetros), se paga bastante por el agua extraída, y existe la posibilidad de utilizar recursos importados (a través de obras de infraestructura de gran escala) para recargar los acuíferos, lo que sin duda reduce.

En segundo lugar, el cambio técnico no solo es una amenaza para que mantengan su validez los arreglos institucionales comunales, sino en general para cualquier tipo de alternativa institucional. Así, a la hora de afrontar la gestión de un acuífero existe un continuo de posibles alternativas institucionales, todas ellas imperfectas. Por ejemplo, el Estado podría gestionar directamente los pozos controlando por completo la extracción (como ocurre en Israel). También podría limitarse a intervenir en la gestión privada de los pozos, lo que puede

<sup>13</sup> En la literatura económica se ha venido utilizando profusamente el término «recursos de propiedad común» (*common-pool resources* o *common property resources*) para hacer referencia a recursos naturales que cuentan con estas dos características concretas: dificultades de exclusión y rivalidad en el consumo (o sustractividad). Ello no ha hecho más que contribuir a la confusión, ya que parece que se estuviera haciendo referencia a una categoría inmutable y universal de recursos, es decir, como si hubiera recursos naturales que por sus características específicas tuvieran que ser necesariamente gestionados bajo un determinado tipo de propiedad (comunal). En realidad no existen tales recursos de propiedad común, sino solo recursos controlados o gestionados bajo distintos regímenes de propiedad (comunal, privada o estatal) o no sujetos a forma de propiedad alguna (libre acceso). Entre los recursos de propiedad común estarían, por ejemplo, las pesquerías de bajura, los acuíferos extensos o algunos sistemas de riego.

hacerse de muchas maneras distintas: regulando distancias mínimas entre pozos, obligando a la instalación de contadores, definiendo derechos de extracción transferibles, fijando cánones de extracción de agua, prohibiendo la apertura de nuevos pozos, fijando normas de tecnología utilizable, obligando a una gestión colectiva, etcétera. O, simplemente, podría no hacer nada (dejar la explotación del acuífero en manos de formas de gestión colectiva o individualizada, según la tradición de cada zona). Pues bien, cada una de estas opciones institucionales supone un contenido diferente de los derechos de propiedad y plantea problemas diferentes (por lo que respecta a costes de administración y vigilancia, costes de transacción, problemas de información, problemas ligados al proceso político, etcétera). De cualquier modo, ninguna opción será válida, en todo caso: el procedimiento institucional mejor depende de la tecnología disponible y cambia con ella. Al cambiar la tecnología de extracción y perforación debe redefinirse el contenido de los derechos, si queremos que éstos mantengan su validez y no aparezcan efectos externos.

El caso del acuífero de La Mancha Occidental es muy revelador (López Sanz, 1998). Mientras la tecnología utilizada fue la de «pico y pala» y noria de borricos, probablemente la mejor opción institucional era la de no hacer nada: la propia tecnología limitaba la capacidad de explotación del acuífero, de forma que cualquier agricultor —una vez obtenido un permiso que se otorgaba sin dificultad— podía abrir libremente un pozo en su predio sin que ello afectara a la capacidad de regeneración del acuífero, que se recargaba naturalmente cada año o ciclo húmedo. Es decir, hasta finales de la década de los años cincuenta la sencilla legislación existente —que primaba una gestión atomizada o individualista— era perfectamente compatible con las tecnologías disponibles de extracción y perforación. Sin embargo, esto dejó de ser así cuando apareció la bomba de gasoil, y de nuevo las reglas debieron haberse modificado cuando se hizo posible la perforación profunda. Precisamente, el hecho de que las normas no se fueran modificando con la irrupción continuada de

nuevas tecnologías, llevó a la práctica indefinición de los derechos de propiedad (tragedia del libre acceso), desencadenándose así una guerra de pozos que puso al acuífero 23 en situación de rápido agotamiento: los humedales y la diversidad biológica desaparecían, se deterioraban los suelos, las turberas y el paisaje, y, en definitiva, se hipotecaba el futuro de las actividades económicas en un territorio árido. Y todo ello, simplemente, porque se había producido un drástico cambio técnico sin un marco institucional adecuado para controlarlo (al mismo tiempo que desde la Administración se agravaba la situación subvencionando cultivos de regadío excedentarios a nivel europeo y muy exigentes en agua, como era el caso del maíz).

Marruecos sería otro claro ejemplo de que la indefinición de los derechos de propiedad no es una amenaza, mientras la tecnología disponible es en sí misma un límite de la explotación de los recursos naturales. En este país conviven tres fuentes normativas básicas respecto al agua: reglas consuetudinarias, legislación moderna escrita y el régimen de aguas malekí (basado en el derecho musulmán). Lo que prevalece es la yuxtaposición frente a la unidad y la jerarquía normativa, de forma que la práctica local y el continuo debate interpretativo se imponen a la generalidad, claridad, estabilidad y seguridad en las reglas. Hasta ahora esta práctica indefinición de los derechos y las normas no ha tenido graves consecuencias; pero —como plantea Herzenni (1995)— el problema está, por un lado, en las dificultades que ello impone a un uso eficaz del recurso natural agua en un contexto de progreso económico y, por otro, las consecuencias negativas que la propia indefinición de los derechos puede tener para el futuro del propio recurso con la incorporación de innovaciones técnicas importantes.

#### **4. La relevancia de los factores políticos en la explicación de la evolución histórica de los derechos**

Quizá premeditadamente, los teóricos de los derechos de propiedad han centrado su atención en casos

donde el proceso político formal era irrelevante o inexistente, ya que al eliminar la «interferencia» de factores políticos resulta más sencillo buscar una primera explicación a la evolución de los derechos, aunque ésta no sea fácilmente generalizable.

Entre este tipo de estudios destaca, en primer lugar, la explicación de Demsetz (1980[1967]) del surgimiento de derechos de propiedad exclusivos sobre los territorios de caza entre los indios de la península de Labrador: a medida que se incrementaba el valor de las piezas con el floreciente comercio de pieles, resultaba más ventajoso establecer y hacer respetar los derechos de propiedad. De la misma forma, Anderson y Hill (1975) explican la evolución de los derechos de propiedad sobre la tierra y el ganado en las grandes praderas del Oeste americano: a medida que el comercio de carne se hacía más rentable (con la mejora de las condiciones de transporte y el crecimiento del poder adquisitivo de la población) resultaba más ventajoso delimitar y hacer valer derechos de propiedad exclusivos sobre los rebaños, lo cual incentivó a su vez la aparición de nuevas formas —baratas y eficaces— de definir los derechos (el alambre de espino, nuevas técnicas de marcado del ganado, etcétera). Una última muestra de este tipo de explicaciones es el análisis de North y Thomas (1991[1973]) y de North (1984[1981]) sobre el surgimiento de la agricultura en los tiempos prehistóricos: la creciente presión demográfica originó cambios en la escasez relativa de los recursos explotados por el hombre prehistórico, por lo que se comenzaron a establecer derechos de propiedad comunal para restringir el acceso a ciertos recursos. Ello supuso un incentivo para la mejora de la eficiencia y del aprendizaje, y, en este proceso, las bandas se hicieron sedentarias<sup>14</sup>.

<sup>14</sup> El trabajo de LIBECAP (1978) sobre el desarrollo de las leyes mineras en Nevada también podría enmarcarse en la teoría simple de los derechos de propiedad. Este autor concluye que dichas leyes fueron tomando forma como consecuencia de la influencia de fuerzas económicas: «cuando se descubrieron las minas de metales preciosos (en Comstock —una zona prácticamente deshabitada de Nevada— a finales de la década de 1850) los beneficios esperados como consecuencia del control exclusivo eran elevados y además no existía

A pesar de lo útiles que puedan resultar este tipo de ejemplos para entender los determinantes económicos de la evolución de los derechos, es fácil encontrar casos en cualquier parte del mundo que contradicen la teoría *naïve* (véase Eggertsson, 1995[1990]: 264-270). Es decir, en general no es posible explicar satisfactoriamente la evolución de la propiedad solo en términos económicos (por la obtención de ventajas netas positivas derivadas de establecer y hacer valer derechos exclusivos sobre un recurso), y resulta necesario dar entrada a otros elementos explicativos. Por esta razón, algunos economistas han intentado mejorar la teoría *naïve* ligándola a la teoría de los grupos de presión, aunque con resultados irregulares<sup>15</sup>.

En el caso concreto del recurso natural agua —que centra la atención de este artículo— también es fácil encontrar casos claros que indican la poderosa influencia de los factores políticos en la evolución de los derechos de propiedad y ponen en entredicho la «economicista» teoría *naïve*. Así, por ejemplo, tanto en el sudeste peninsular como en Canarias el proceso histórico de privatización de los derechos de uso del agua (y su segregación de la propiedad de la tierra) no responde solo a factores económicos, estando fuertemente entreverado de condicionantes políticos.

— En el sudeste peninsular la «cultura del agua» ha desarrollado rasgos institucionales muy diferentes en las distintas zonas, a pesar de compartir todas ellas unos condicionamientos hidrológicos muy severos —lluvias escasas e irregulares, fuerte evapotranspiración potencial, barrancos y ríos-ramblas de ínfimos caudales relativos y enorme irregularidad interanual, etcétera—.

una estructura de propiedad definida. Teniendo en cuenta estos dos factores, se podría pensar que los acontecimientos económicos tendrían más peso que otros factores sociales y políticos en el proceso de configuración de la estructura legal» (LIBECAP, 1978: 341). Otros trabajos en la línea de la teoría *naïve* serían los de CHEUNG (1970) y UMBECK (1977).

<sup>15</sup> EGGERTSSON (1990: 271-277) da una buena muestra de ejemplos concretos de esta extensión de la teoría *naïve* mediante el empleo de las herramientas conceptuales del *rent-seeking*.

Así, en los regadíos deficitarios de Alicante y Murcia, al contrario de lo sucedido en Almería (donde el nexo entre tierra y agua se mantuvo), las aguas vivas o perennes de los ríos-ramblas se configuraron como propiedad autónoma e independiente de la tierra con posterioridad a la conquista cristiana, a partir del bajo medievo. Desde ese momento, los derechos sobre las exiguas aguas superficiales se convirtieron en un medio de obtener pingües beneficios en Alicante y Murcia, normalmente mediante el simple arriendo de los mismos; a igualdad tanto de módulo como de tiempo en cada turno, la frecuencia de éste era el factor decisivo en su cotización. Con el paso del tiempo (entre los Siglos XVI y XVIII) los derechos de uso se fueron concentrando en la nobleza y se vincularon a través de mayorazgo. Ya en el Siglo XIX, una vez desaparecidas las vinculaciones, la libre transferencia de derechos por compraventa se multiplicó, aunque los herederos de los antiguos mayorazgos intentaron mantener por distintos medios su control. En todo momento los grandes aguatenientes se mostraron como enemigos acérrimos de cualquier tipo de obra hidráulica que pudiese contribuir a mejorar la disponibilidades hídricas en la zona (ej. presa de Puentes), pues podía reducir los precios de subasta o del arriendo de porciones; en cambio, fomentaron la desahogada expansión de brazales y acequias, interesados en animar las subastas de agua con el mayor número de postores. Por fin, durante el primer tercio del Siglo XX el negocio de las aguas vivas se agotó, dejando atrás un pasado «esplendoroso». Con los avances técnicos, que permitían la extracción a gran escala de recursos subterráneos y la llegada de aguas foráneas a través de trasvases de importancia creciente (Canal de la Huerta de Alicante —1910—, sobrantes del Segura —a partir de 1918—, etcétera), se rompió la situación monopolista en el Vinalopó y el Montnegre, quedando marginados los escasos caudales tradicionales —a veces de pésima calidad— y desvalorizándose por completo los títulos sobre los mismos, que pasaron a ser meras reliquias legales vacías de contenido. Por otra parte, en el Guadalentín la Confederación del Segura

procedió a la adquisición de las aguas particulares en condiciones ventajosas, que los propietarios admitieron ante el riesgo de que se materializase un proyecto de trasvase desde los ríos Castril y Guardal a la vega de Lorca (Gil Olcina, 1993).

En definitiva, puede afirmarse que «en el sudoeste peninsular, como en todas [las regiones] ubicadas en dominios climáticos áridos, la arquitectura de los poderes sociales [ha estado] calcada sobre los derechos al líquido elemento» (Pérez Picazo y Lemeunier, 1990: 152). Es decir, el agua ha sido históricamente un elemento de poder político y de conflictividad social de primer orden, y es evidente que la evolución de los modos de control institucional de este recurso no ha respondido solo —ni principalmente— a razones de índole económica.

— En Canarias el agua fue también objeto de un largo proceso histórico de privatización, proceso que ha tenido una influencia importante en la actual estructura de la propiedad y en el que los factores políticos, otra vez, han sido esenciales.

Inicialmente, en tiempos de la conquista, se concedía el derecho de uso y no la propiedad del agua de los manantiales, que quedaba reservada a la Corona. Así parecen probarlo las *datas* (concesiones de tierras y aguas que recibían los conquistadores de acuerdo a sus méritos) y las ordenanzas de los primeros repartimientos: lo normal era repartir el agua en cantidades proporcionales a las tierras, de modo que se permitiera su explotación (Pérez González, 1988: 40). Es decir, la Corona otorgaba la facultad de disponer de las aguas con objeto de estimular una rápida y eficaz colonización, pero de aquí no se derivaba que existiera una plena propiedad, sino solo una concesión a perpetuidad del derecho de uso del caudal necesario para el riego de una superficie específica de tierra, con obligaciones incluso de tipo comunal (Macías, 1990: 126). El aprovechamiento de las aguas repartidas exigía efectuar importantes obras de canalización, regular su asignación entre los beneficiarios, y hacer respetar los derechos sobre el agua; por ello, los beneficiarios de aguas cedidas para

el riego de una determinada superficie reglamentaron su utilización y el ejercicio de su derecho mediante una institución denominada heredamiento o heredad de aguas. Esta institución queda configurada en el primer tercio del Siglo XVI con la formación de los concejos y la posterior aprobación regia de las ordenanzas de aguas; se establecía así una jurisdicción privativa, ejercida por los alcaldes de aguas.

El destino prioritario del agua era la caña de azúcar, introducida en Gran Canaria en la década de 1480. La expansión azucarera durante el Siglo XVI exigió el aumento paralelo del caudal de las aguas de riego mediante el aprovechamiento de nuevos manantiales, más allá de las primitivas donaciones regias. Aunque en ocasiones la élite conquistadora obtuvo nuevas concesiones, otra vía adoptada a menudo fue la apropiación directa de agua por los primeros heredamientos mediante simple usurpación, con el fin de asegurarse el caudal necesario para cubrir las necesidades presentes y futuras. De esta forma, al margen de toda norma escrita, comenzó la ruptura de la vinculación entre tierra y agua, que había sido característica en los primeros repartos reales.

A finales del Siglo XVI hay un aminoramiento en la competencia por el agua, pues la economía azucarera queda arruinada por la oferta brasileña, mientras los cultivos sustitutivos de la caña —viñedo, cereal, patata, et cétera— se atendían sobradamente con los caudales ya habilitados. Sin embargo, desde 1660 se reaviva la presión por la posesión de agua, presión que irá en aumento a lo largo del Siglo XVIII, para acelerarse a mediados del XIX. Como consecuencia, el proceso de apropiación de aguas va a continuar de forma sostenida, aunque no sin conflictos y paréntesis. Así, por ejemplo, el centralismo borbónico, celoso de su patrimonio, significó una cierta amenaza para toda jurisdicción no realenga. Con todo, en aquellas zonas en las que la irrigación no atentaba contra los derechos de los adulados de los primitivos heredamientos, se formaron otros nuevos, que surgieron por apropiación directa del agua o por concesión concejil de aguas originariamente realengas o comuna-

les, y que luego acabó trastocándose en propiedad plena (Macías, 1990: 136-141).

La legislación desamortizadora del Siglo XIX significó un nuevo impulso al proceso de apropiación del agua de los manantiales, pues se produjo la privatización de todas aquellas aguas de manantial adheridas a terrenos de propiedad comunal, del Estado o de propios; asimismo, se relizaron nuevas concesiones de aguas públicas, que en el caso canario pasaron a ser consideradas de inmediato popularmente como de propiedad privada.

Por último, ya en el último tercio del Siglo XIX, va cobrando cierta importancia en Canarias la explotación de aguas subterráneas, con lo que comienza un cambio progresivo en la procedencia de las aguas, hasta entonces mayoritariamente obtenidas de manantiales de superficie. Ello iba a significar a la postre la consumación del proceso de privatización, pues ahora ya no cabían dudas de a quién correspondía la propiedad: aunque la ley de bases mineras de 1868 indicaba que el subsuelo era de dominio público, la ley de aguas de 1879 —vigente hasta 1985— reconocía el derecho exclusivo del dueño del suelo a la perforación del subsuelo hídrico, y otorgaba la propiedad de las aguas subterráneas al alumbrador. Por otra parte, se confirmaron todos los dominios preexistentes, sin excepción alguna, y se declaró su conversión en plena propiedad privada; además, los heredamientos vieron aprobados sus derechos y ordenanzas, integrándose de este modo en la norma escrita una organización que había venido funcionando sobre bases consuetudinarias (Macías, 1990 y Pérez González, 1988).

## 5. Evolución institucional y eficiencia

De la explicación *naïve* del surgimiento y evolución de los derechos de propiedad —en términos puramente económicos— es lógico concluir que dicha evolución de los derechos (en titularidades y contenidos) camina siempre hacia configuraciones más eficientes. Sin embargo, cuando se introducen factores políticos —como la actuación de grupos de interés— todo parece indicar

que tal presunción de eficiencia debe abandonarse. Como afirma Eggertsson (1995[1990]: 268), la actuación de grupos buscadores de rentas hace que a menudo los derechos de propiedad sirvan al interés concreto y particular de un determinado grupo de presión, generando una importante pérdida productiva a la comunidad en su conjunto.

En cualquier caso, lo cierto es que la discusión sobre el cambio institucional ha estado siempre muy ligada al debate sobre si la evolución institucional conlleva eficiencia. La idea de que la evolución institucional va ligada a la eficiencia significa que se van seleccionando aquellas reglas —o conjuntos de reglas— que contribuyen a favorecer un mayor crecimiento económico<sup>16</sup>, es decir, significa que las sociedades van adoptando las normas que son más útiles a tal propósito y desechando aquéllas que no sirven a ese fin. Tomada en este senti-

<sup>16</sup> Esta afirmación no debe tomarse con carácter maximalista, es decir, no se afirma que se van seleccionando aquellas normas que contribuyen a generar el mayor crecimiento económico posible. Conviene hacer esta matización porque se tiende a pensar popularmente que los procesos evolutivos conducen al óptimo de eficiencia. Esto es lo que hoy se llama en Biología la falacia adaptacionista: una cosa es que la selección natural pueda acarrear una mejora, pues supone la adaptación al entorno, y otra que conduzca al mejor de los resultados posibles. En apoyo de esta idea pueden señalarse dos argumentos (HODGSON, 1995). Por un lado, para que la selección opere tiene que existir una variedad de formas (es decir, un incesante y sistemático error). Por otro lado, está el argumento de la dependencia de trayectoria: el desarrollo evolutivo futuro viene afectado por la trayectoria que se ha seguido en el pasado. Así, hay una cierta inflexibilidad en los procesos evolutivos, que es fácil ilustrar con el ejemplo de la tecnología: cuando se adopta un «paradigma» tecnológico —debido a las externalidades de la introducción de estándares— se condiciona a veces una determinada dirección de desarrollo tecnológico futuro que no es la más eficiente (por ejemplo el teclado «QWERTY», el ancho de vías ferroviarias, el sistema de vídeo VHS, etcétera). Es decir, no estaríamos hablando de un máximo global al que llegamos en cualquier caso, sino de una multiplicidad de máximos adaptativos y cambiantes, donde la trayectoria previa es determinante.

Por tanto, la selección natural no conduce a una actitud superlativa sino solo tolerable. Como señala HODGSON (1995: 281), «la selección natural siempre es un instrumento imperfecto, y puede, a veces, llevar a resultados claramente inferiores al óptimo». En economía, sin embargo, la analogía biológica del adaptacionismo se ha utilizado para justificar una idea importante: autores como Alchian, Enke, Friedman o Hayek, han señalado que la idea de la selección natural en un marco competitivo permite apoyar la hipótesis del comportamiento maximizador o racional de los agentes económicos (individuos y empresas).

do general, la afirmación de que siempre se camina hacia configuraciones institucionales más eficientes<sup>17</sup> ha sido abandonada por autores importantes, como Williamson o North<sup>18</sup>. Como se ha apuntado ya al comien-

<sup>17</sup> Como señala DE JASAY (1990: 77), esta postura debe distinguirse claramente de otra distinta pero igualmente criticable, que consiste en afirmar que sobreviven las instituciones mejor adaptadas al entorno existente en determinado tiempo y circunstancia. Según esta idea, las instituciones se seleccionarían por las características favorables a su propia supervivencia, no por su contribución al progreso económico y social. En este caso, la supervivencia y expansión de muchas instituciones podría venir dada precisamente por su ineficiencia: del mismo modo que la mala educación conlleva prolongar el período educativo, o que un sistema penitenciario donde los criminales se vuelven peores crea las precondiciones para su expansión, las regulaciones mal concebidas precisan de regulaciones adicionales y las malas leyes generan una necesidad de nuevas leyes. Así, partiendo de una determinada situación inicial, podría actuar una especie de ley de Gresham de las instituciones. Esto parece poco plausible, aunque solo sea porque en la práctica —como ocurre con los organismos vivos— la capacidad de una sociedad para sostener instituciones «parásitas» tiene un límite.

<sup>18</sup> A pesar de partir inicialmente de los mismos planteamientos que la Escuela de los Derechos de Propiedad, NORTH (1993) ha ido modificando su postura con el tiempo. North ha abandonando la hipótesis de eficiencia en la evolución institucional que apuntara Alchian, reconociendo explícitamente la importancia de la idea de poder en la adopción y el cambio de las instituciones. Sin embargo, su interpretación del cambio institucional se mantiene —de hecho— en términos casi exclusivamente económicos: la fuente básica del cambio son algunas de las modificaciones que se producen en los precios relativos, y que son al mismo tiempo causa y consecuencia de la interacción humana: las organizaciones (políticas y económicas), como las propias normas, proporcionan también una estructura a la interacción humana, si bien se han creado como respuesta a las oportunidades que dejan abiertas el conjunto de limitaciones existentes que conforman el marco institucional. North contempla a las organizaciones y a sus «empresarios» como los agentes básicos del cambio institucional; a su vez, la fuente básica del cambio serían algunas de las modificaciones que se producen en los precios relativos —incluyendo desde cambios en los precios relativos de los factores, a cambios en los costes de información o en las tecnologías militares y civiles—. Dichas modificaciones serían al mismo tiempo causa —al alterar los incentivos de la interacción humana— y consecuencia de las actuaciones de los agentes —ya que estos, en la persecución de sus objetivos, perciben la posibilidad de aprovechar nuevas oportunidades modificando en cierto margen los arreglos institucionales existentes—. En cualquier caso, dado que los agentes manejan información incompleta (e incluso errónea) y su capacidad de procesarla es limitada y, dado además que existen fricciones importantes en el sistema (costes de transacción), no puede esperarse la eficiencia institucional que resultaría de un mundo competitivo (NORTH, 1993: 18-19, 29). North concluye que «las instituciones no son creadas por fuerza ni tampoco para ser eficientes socialmente; más bien, las instituciones, o cuando menos las reglas formales, son hechas para servir los intereses de quienes tienen el poder de negociación para idear nuevas normas» (página 29).

zo de este apartado, debido a factores políticos —por ejemplo la actuación de grupos de interés— pueden perdurar en el tiempo o reaparecer instituciones «parásitas» (que no contribuyen en absoluto al crecimiento económico o incluso lo dificultan). Sobran los ejemplos reales para corroborarlo: las sociedades viven en todo momento con instituciones desfavorables, a pesar de que de este modo su funcionamiento resulta claramente mucho más pobre del que sería en otro caso; además, algunas de tales instituciones pueden prolongar su existencia durante períodos muy largos.

Por ello, quizá solo en un sentido muy genérico pueda hablarse de eficiencia en la evolución institucional global, entendiendo por tal que los marcos institucionales (como conjunto de reglas de toda condición) van cambiando para permitir la supervivencia y alimentación de una población creciente y enfrentada a problemas cada vez más complejos. Por otra parte, y de modo más específico, algunos autores —como Posner (1992)— afirman en referencia al *Common Law* que éste promueve la eficiencia en virtud de un proceso de selección de las mejores normas, y que por tanto el derecho consuetudinario resulta superior al derecho positivo. Ésta es una idea generalmente aceptada en la tradición de análisis económicos del derecho, pero también ha sido seriamente cuestionada por economistas importantes (ej. Buchanan).

## 6. Conclusión

Explicar el cambio institucional en general —y la evolución histórica de los derechos de propiedad en particular— es hoy uno de los retos más importantes para las ciencias sociales. Sin embargo, desde la economía apenas se ha trabajado sobre esta difícil cuestión. Como se ha visto al comienzo de este artículo, Marx fue el primer autor que intentó desarrollar una teoría al respecto. Luego, tras un larguísimo paréntesis marcado por un análisis económico altamente formalizado y a-institucional, en la década de los años setenta se produjo un nuevo intento de la mano de la llamada Escuela de los Derechos de Propiedad: el surgimiento de los derechos de propiedad

exclusivos se explicaría en términos de los costes y los beneficios de exclusión, y de los costes de «gerencia interna» —cuando los derechos de propiedad son compartidos por varios individuos—. Es decir, los derechos de propiedad exclusivos sobre un recurso surgirían cuando los beneficios derivados de su aplicación (que variarían con el progreso técnico, los cambios en los gustos, la apertura de nuevos mercados, etcétera) superen los costes de definirlos y hacerlos valer (que podrán modificarse con la aparición de innovaciones técnicas y legales). Por tanto, con el paso del tiempo, a medida que los recursos se hacen relativamente más escasos, los derechos se irían redefiniendo naturalmente de forma cada vez más exclusiva.

A través de diversos ejemplos relacionados con los derechos de uso del agua en diferentes ámbitos geográficos, en este trabajo se ha intentado mostrar que la anterior explicación —conocida como la teoría *naïve* de los derechos de propiedad— es muy limitada y de ningún modo tiene carácter general. Por un lado, la propiedad privada no tiene por qué ser necesariamente el «punto final» en la evolución natural de los derechos; así, por ejemplo, bajo determinadas condiciones pueden funcionar formas de gestión colectiva como alternativas estables en el tiempo. Por otro lado, los factores políticos, totalmente ignorados por la «economicista» teoría *naïve*, tienen una importancia decisiva, en la gran mayoría de los casos, en el surgimiento y evolución de los derechos de propiedad, y hacen que no se pueda sostener la idea de eficiencia en la evolución institucional que va implícita en dicha teoría, tal como se ha discutido al final de este trabajo.

En suma, la teoría *naïve* de los derechos de propiedad solo puede ser útil como una primera aproximación tentativa al complejo problema del cambio institucional. Para ir más allá —como indica Eggertsson (1995[1990])— es esencial que los economistas avancen significativamente en la elaboración de una completa teoría del Estado. Asimismo, también es fundamental que amplíen su perspectiva, prestando mayor atención a las aportaciones realizadas desde la sociología y la ciencia política.

## Referencias bibliográficas

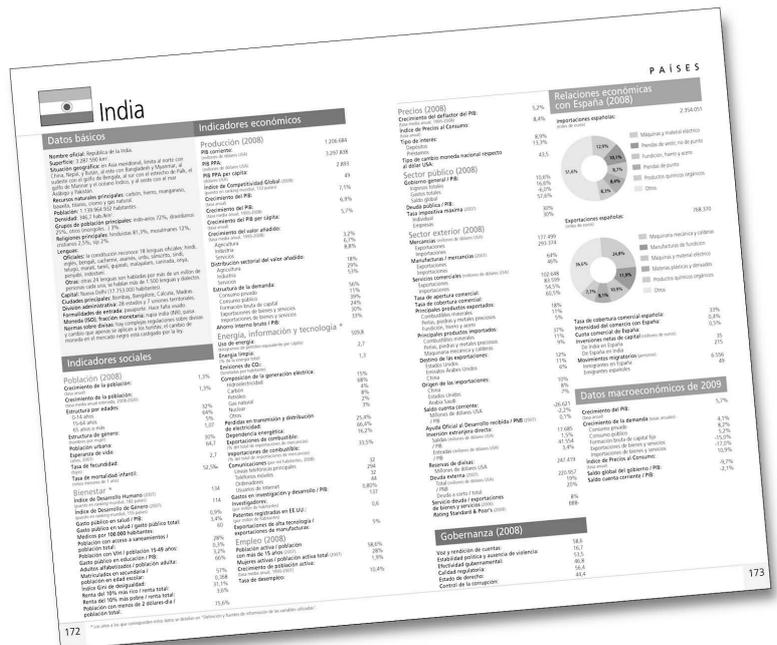
- [1] AGUILERA, F. (1992): «¿La tragedia de la propiedad común o la tragedia de la malinterpretación en economía?», en AGUILERA, F. (coord.), *Economía del Agua*, Madrid, MAPA, Secretaría General Técnica, páginas 359-382.
- [2] ALBEROLA, A. (1990): «Agricultores y monopolistas: el control del agua de riego en las comarcas meridionales del País Valenciano durante la Edad Moderna», en PÉREZ PICAZO, M.<sup>a</sup> T. y LEMEUNIER, G. (eds.), *Agua y modo de producción*, Barcelona, Crítica, páginas 188-211.
- [3] ALCHIAN, A. (1981): «Reflexiones económicas en torno a los derechos de propiedad» [1965], en *Hacienda Pública Española*, número 68, páginas 325-334.
- [4] ALCHIAN, A. y DEMSETZ, H. (1981): «El paradigma de los derechos de apropiación» [1973], *Hacienda Pública Española*, número 68, páginas 318-324.
- [5] ALTAMIRA, R. y CREVEA, R. (1981): *Historia de la propiedad comunal* [1890], Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local.
- [6] ANDERSON, T. L. (ed.) (1983): *Water Rights. Scarce Resource Allocation, Bureaucracy, and the Environment*, San Francisco, Pacific Institute for Public Policy Research.
- [7] ANDERSON, T. L. y HILL, P. J. (1975): «The Evolution of Property Rights: a Study of the American West», *Journal of Law and Economics*, volumen 18, número 1, páginas 163-179.
- [8] AYALA, J. (1999): *Instituciones y Economía. Una introducción al neoinstitucionalismo económico*, México, FCE.
- [9] BARZEL, Y. (1989): *Economic Analysis of Property Rights*, New York, Cambridge University Press.
- [10] BLOMQUIST, W. (1995): «Institutions for Managing Groundwater Basins in Southern California», en DINAR, A. y TUSAK, E. (eds.), *Water Quantity/Quality Management and Conflict Resolution. Institutions, Processes, and Economic Analyses*, Westport, Praeger, páginas 43-59.
- [11] BROMLEY, D. W. (1991): *Environment and Economy. Property Rights and Public Policy*, Oxford, Basil Blackwell.
- [12] BUCHANAN, J. M. (1995): «La propiedad como garante de la libertad», en BUCHANAN, J. y TULLOCK, G., *Derechos de Propiedad y Democracia*, Madrid, Colegio de Economistas-Celeste Ediciones, libro I, páginas 16-97.
- [13] CHEUNG, S. N. S. (1970): «The Structure of a Contract and the Theory of a Non-exclusive Resource», *Journal of Law & Economics*, volumen 13, páginas 49-64.
- [14] COASE, R. H. (1994): *La empresa, el mercado y la ley*, Madrid, Alianza.
- [15] DE ALESSI, L. (1983): «Property Rights, Transaction Costs and X-Efficiency: an Essay in Economic Theory», *American Economic Review*, volumen 73, número 1, marzo, páginas 64-81.
- [16] DE JASAY, A. (1990): *Social Contract, Free Ride*, Nueva York, Oxford University Press.
- [17] DEMSETZ, H. (1980): «Hacia una teoría general de los derechos de propiedad» [1967], *Información Comercial Española. Revista de Economía*, número 557, enero, páginas 59-66.
- [18] DEMSETZ, H. (1981): «Intercambio y exigencia de cumplimiento de los derechos de propiedad» [1964], *Hacienda Pública Española*, número 68, páginas 274-285.
- [19] EGGERTSSON, T. (1990): *Economic Behavior and Institutions*, Cambridge, Cambridge University Press (Traducción: *El comportamiento económico y las instituciones*, Madrid, Alianza, 1995).
- [20] FURNISS, N. (1978): «The Political Implications of the Public Choice-Property Rights School», *The American Political Science Review*, volumen 72, número 2, páginas 399-409.
- [21] GIL OLCINA, A. (1993): *La propiedad de las aguas perennes en el sureste ibérico*, Alicante, Universidad, Secretariado de Publicaciones D.L.
- [22] GOPALAKRISHNAN, C. (1973): «The Doctrine of Prior Appropriation and Its Impact on Water Resource Development», *American Journal of Economics and Sociology*, 32, páginas 61-72.
- [23] HERZENNI, A. (1995): «Derechos de agua de riego en Marruecos. Ley musulmana, normas consuetudinarias y legislación moderna», en MALPICA, A. y GONZÁLEZ, J. A. (coords.) (1995), *El agua. Mitos, ritos y realidades*, Barcelona, Anthropos, páginas 401-410.
- [24] HODGSON, G. (1995): *Economía y Evolución*, Madrid, Celeste Ediciones-Colegio de Economistas.
- [25] HUNDLEY, N. (1992): *The Great Thirst: Californians and Water, 1770s-1990s*, Berkeley y Los Angeles, University of California Press.
- [26] KHELLADI, M. (1999): «Las instituciones de gestión del agua en las zonas semiáridas», en GARRABOU, R. y NAREDO, J. M. (eds.), *El agua en los sistemas agrarios. Una perspectiva histórica*, Madrid, Fundación Argentaria-Visor Distribuciones, páginas 121-146.
- [27] LIBECAP, G. (1978): «Economic Variables and the Development of the Law: the Case of Western Mineral Rights», *Journal of Economic History*, volumen 38, número 2, junio, páginas 399-458.
- [28] LIBECAP, G. (1989): *Contracting for Property Rights*, Cambridge, Cambridge University Press.
- [29] LÓPEZ SANZ, G. (1998): *La gestión del agua subterránea en la cuenca alta del río Guadiana: de la confrontación a la cooperación*, Ciudad Real, Diputación Provincial.
- [30] MACÍAS, A. M. (1990): «Aproximación al proceso de privatización del agua en Canarias, c.1500-1879», en PÉREZ PICAZO, M.<sup>a</sup> T. y LEMEUNIER, G. (eds.), *Agua y modo de producción*, Barcelona, Crítica, páginas 121-149.

- [31] MARX, K. (1980): *Manuscritos: economía y filosofía* [1844], Madrid, Alianza.
- [32] MARX, K. (1981): Prólogo de «Contribución a la crítica de la economía política», Moscú, Editorial Progreso, páginas 516-520.
- [33] MAYHEW, A. (1985): «Property Rights Theory», *Journal of Economic Issues*, número 19, páginas 959-968.
- [34] NELSON, R. R. (1995): «Recent Evolutionary Theorizing About Economic Change», *Journal of Economic Literature*, volumen XXXIII, marzo, páginas 48-90.
- [35] NORTH, D. C. (1984): *Estructura y cambio en la historia económica* [1981], Madrid, Alianza.
- [36] NORTH, D. C. (1991): «Institutions», *Journal of Economic Perspectives*, 5, invierno, páginas 97-112.
- [37] NORTH, D. C. (1993): *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico* [1990], México, FCE.
- [38] NORTH, D. C. (1994): «Economic Performance Through Time», *American Economic Review*, volumen 84, número 3, junio, páginas 359-368.
- [39] NORTH, D. C. y THOMAS, R. P. (1991): *El nacimiento del mundo occidental. Una nueva historia económica (900-1700)* [1973], Madrid, Siglo XXI.
- [40] OSTROM, E. (1990): *Governing the Commons. The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge (Mass.), Cambridge University Press.
- [41] PASTOR, S. (1989): *Sistema jurídico y economía*, Madrid, Tecnos.
- [42] PEJOVICH, S. (1985): *Fundamentos de economía. Un enfoque basado en los derechos de propiedad*, México, FCE, páginas 240-252.
- [43] PEJOVICH, S. (1988): «Karl Marx, Property Rights School and the Process of Social Change», en CUNNINGHAM, J. (ed.), *Karl Marx's Economics. Critical Assessments*, Londres, Routledge.
- [44] PEJOVICH, S. (1990): *The Economics of Property Rights: Towards a Theory of Comparative Systems*, Dordrecht, Kluwer Academic Publishers.
- [45] PEJOVICH, S. y FURUBOTN, E. G. (1981): «Los derechos de propiedad y la teoría económica: examen de la bibliografía reciente» [1972], *Hacienda Pública Española*, número 68, páginas 295-317.
- [46] PÉREZ GONZÁLEZ, R. (1988): «Propiedad y administración del agua en Canarias», en GIL OLCINA, A. y MORALES GIL, A. (eds.), *Demanda y economía del agua en España*, Alicante, Caja de Ahorros del Mediterráneo-Instituto de Estudios Juan Gil-Albert, D. L., páginas 39-44.
- [47] PÉREZ PICAZO, T. y LEMEUNIER, G. (1990): «Los regadíos murcianos del feudalismo al capitalismo», en PÉREZ PICAZO, M.ª T. y LEMEUNIER, G. (eds.), *Agua y modo de producción*, Barcelona, Crítica, páginas 150-187.
- [48] POLINSKY, A. M. (1985): *Introducción al análisis económico del derecho*, Barcelona, Ariel.
- [49] PONCE, G. (1992): «Explotación y gestión de aguas subterráneas en las comarcas del interior alicantino», *Revista de Estudios Agro-Sociales*, número 159, páginas 148-170.
- [50] POSNER, R. A. (1992): *The Economic Analysis of Law*, 3.ª ed., Boston, Little Brown.
- [51] RAMOS, J. L. (2000): *Economía, marco institucional y medio ambiente*, Madrid, Editorial Complutense.
- [52] ROEMER, A. (1994): *Introducción al análisis económico del derecho*, México, FCE.
- [53] ROSE, C. M. (1990): «Energy and Efficiency in the Realignment of Common-law Water Rights», *Journal of Legal Studies*, volumen XIX, junio, páginas 261-295.
- [54] SAN EMETERIO, N. (2006): *Nueva Economía Institucional*, Madrid, Síntesis.
- [55] SCHMID, A. A. (1995): «The Environment and Property Right Issues», en BROMLEY, D. W. (ed.), *The Handbook of Environmental Economics*, Oxford, Basil Blackwell, páginas 45-60.
- [56] STEVENSON, G. G. (1991): *Common Property Economics. A General Theory and Land Use Applications*, Cambridge, Cambridge University Press.
- [57] SWANEY, J. A. (1990): «Common Property, Reciprocity and Community», *Journal of Economic Issues*, XXIV (2), páginas 451-461.
- [58] UMBECK, J. (1977): «A Theory of Contract Choice and the California Gold Rush», *Journal of Law & Economics*, volumen 20, páginas 432-37.
- [59] VANBERG, V. (1999): «Elección racional, seguimiento de reglas e instituciones», en Vanberg, V. (1999), *Racionalidad y Reglas*, Barcelona, Gedisa, páginas 149-188.

# LAS CLAVES SOCIOECONÓMICAS DEL MUNDO



- Perfiles de los 197 países del mundo y de los 59 territorios dependientes
- 144 variables económicas y sociales para cada uno de los perfiles
- Fuentes oficiales y fiables de organismos multilaterales
- Datos actualizados y homogéneos que permiten la comparación entre países para cada variable
- Anexo de direcciones postales y electrónicas de interés



7ª edición actualizada (2011)  
 596 páginas  
 PVP: 25 € (IVA incluido)  
 ISBN: 978-84-7811-718-5

*El mundo en cifras* extrae la información de la base de datos ICEX-ICEI que también se utiliza en la publicación *Claves de la Economía Mundial*

Puede adquirir la obra en las principales librerías y en el ICEX.  
**Instituto Español de Comercio Exterior (ICEX)**  
 Pº. de la Castellana, 14 - 28046 MADRID - tel.: 91 349 1888  
 e.e.: [libreria@icex.es](mailto:libreria@icex.es) - [www.icex.es/publicacionesicex-libreria](http://www.icex.es/publicacionesicex-libreria)



*El mundo es tu mercado*