

Este documento ha sido descargado de:
This document was downloaded from:



Nulan

**Portal *de* Promoción y Difusión
Pública *del* Conocimiento
Académico y Científico**

<http://nulan.mdp.edu.ar> :: @NulanFCEyS

+info <http://nulan.mdp.edu.ar/2230/>

CAPÍTULO 2 DERECHOS DE PROPIEDAD Y RECURSOS PESQUEROS

PATRICIA GUALDONI
ELIZABETH ERRAZTI

La definición de los derechos de propiedad es uno de los elementos centrales dentro de la economía pesquera; implica la posibilidad de acceso a su explotación con la condición de cumplir ciertos requisitos y tener los medios físicos necesarios para ello. No obstante, tal concepto ha sufrido modificaciones desde la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (CONVEMAR) y el nuevo régimen jurídico internacional que favoreció el desarrollo de la pesca en los países ribereños, al establecerse las zonas económicas exclusivas.

Cuando se analizan los derechos de propiedad de los recursos pesqueros para el desarrollo de su gestión óptima, aparecen confusiones en la terminología empleada en la literatura sobre los recursos naturales y en la económica. Una gran mayoría de economistas y biólogos pesqueros asimilaron los conceptos de recursos naturales de libre acceso con los de propiedad común, clasificaron ambos como recursos de propiedad común y concluyeron que el agotamiento de los recursos es consecuencia directa de la propiedad común o de la ausencia de propiedad (Aguado Franco, 2001; Aguilera Klink, 1991; González Laxe, 2001). Ostrom (2000, 335) cita tres fuentes de confusión entre los términos: propiedad común y régimen de libre acceso, recurso común y recurso de propiedad común y sistema de recurso y unidades de recursos.

Para evitar interpretaciones erróneas y obtener conclusiones válidas, se propone caracterizar los sistemas de propiedad en lugar de asociarlos con un régimen puro. Por las características de los recursos pesqueros, los tipos en que puede ser dividido el derecho de propiedad y por los distintos agentes que pueden ser titulares, emergen diferentes sistemas de propiedad; en este contexto, el tema es complejo y supera la problemática de los regímenes puros de propiedad.

La naturaleza del recurso pesquero

Los peces constituyen un recurso natural, biológico, móvil, renovable, variable y finito.

Para distinguir los bienes se utiliza una clasificación económica, realizada de acuerdo con las características de **rivalidad** y **exclusión**, entendiendo por rivalidad que el consumo de una persona disminuya el consumo de otra; la exclusión hace referencia a la posibilidad de evitar que otra persona disfrute de los beneficios de ese bien. La posibilidad de excluir de la utilización de un bien o de limitar su uso depende básicamente de las características del bien como del marco institucional.

De acuerdo con estos criterios, se pueden distinguir cuatro tipos de bienes: bienes privados, bienes públicos, bienes club y los bienes comunes (Tabla 2). Estos dos últimos en general, se mencionan como bienes públicos impuros por reunir uno de los dos rasgos que los definen.

TABLA 2: Clasificación de bienes según el criterio de rivalidad y exclusión

	Rivales	No rivales
Excluíbles	Bienes privados puros.	Bienes excluíbles y no rivales (bienes públicos impuros, <i>club goods</i>).
	Alimentos, automóviles, casas, etc.	Televisión por cable, puentes, carreteras.
No excluíbles	Bienes no excluíbles y rivales (bienes públicos impuros, <i>common pool resources</i>).	Bienes públicos puros.
	Recurso pesquero.	Faros, Defensa nacional.

Los recursos pesqueros son un ejemplo de un recurso común. Estos bienes comparten con los bienes públicos la característica de la imposibilidad o dificultad de excluir a otros consumidores, y con los bienes privados la rivalidad. Los bienes públicos, a diferencia de los bienes comunes, pueden ser disfrutados una vez que fueron provistos sin que tal uso implique competencia o apropiación, (Galilea, 1998).

El recurso pesquero es un bien rival porque un pez capturado por una persona no está disponible para nadie más. Es un bien no excluíble porque es imposible o muy difícil evitar que cualquier pescador (con acceso a la

pesquería) trate de pescarlo. Esto significa que cada pescador es afectado por la actividad de los demás. Esta dependencia y vulnerabilidad respecto de las actividades de los demás es inevitable.

Un recurso común está compuesto por el sistema del recurso (el *stock*) y el flujo de unidades del recurso o beneficios del sistema. Por una parte, estaría el recurso en sí y, por la otra, las unidades que los usuarios extraen del mismo, que serían las cantidades de peces capturadas por uno o muchos pescadores de un caladero; de esta manera, éstos se apropian de unidades del recurso. El sistema del recurso es el recurso pesquero (*stock* pesquero) y las unidades que de él se extraen, captura, (Ostrom, 2000).

Cuando se analizan los regímenes de propiedad del recurso pesquero se debe tener en cuenta su doble composición, porque los derechos pueden hacer referencia al *stock* pesquero o a la captura (flujo).

Tipos de derechos y regímenes de propiedad

Los derechos de propiedad son un instrumento jurídico-económico de la sociedad, que ayudan a establecer las relaciones entre las personas, respecto de las cosas. El propietario de ciertos derechos de propiedad posee el consentimiento de sus pares para actuar de determinada manera. Estos derechos conllevan el derecho a beneficiarse o perjudicarse a sí mismo como a otros, (Demsetz, 1967). Por lo tanto, los derechos de propiedad confieren tanto privilegios como responsabilidades.

Cuando se menciona el término derecho de propiedad, se alude a aquél que confiere a un sujeto el poder más amplio sobre una cosa, además de facultarlo para apropiarse en forma exclusiva de todas las utilidades que el bien es capaz de proporcionar. El término propiedad se usa comúnmente como sinónimo de dominio, entendido éste como el derecho en virtud del cual una cosa se encuentra sometida a la voluntad y a la acción de una persona de una manera absoluta, exclusiva y perpetua.

También se puede considerar al derecho de propiedad como una corriente de beneficios que los demás deben respetar. Charles (2001, 287) y Ostrom (2000, 339) señalan los siguientes tipos de derechos para los recursos comunes:

El derecho de uso (*Use right*): se refiere tanto al derecho del acceso como al de captura.

El derecho de manejo (*Management right*): el derecho de participar en la ordenación/manejo del recurso, que conduce a la administración participativa y al co-manejo, temas abordados en el capítulo 3. El derecho de exclusión (*Exclusión rights*): proporciona la autoridad para determinar las condiciones necesarias al acceso y a la captura. El derecho de transferencia (*Transfer right*): el derecho a vender, de obsequiar o de legar el activo.

El conjunto de estos derechos parciales se puede denominar derecho de propiedad total o simplemente *property rights* para diferenciarlo de las partes en que se compone, que se denominan tipos de derechos (*types of rights*). Si se considera el derecho de propiedad como distintas corrientes de beneficios significa que pueden ser asignados a un mismo o diferentes sujetos, por lo que un activo puede tener varios propietarios. Cuando todos los derechos son asignados a un solo titular y su ejercicio no está restringido o atenuado, surgen los regímenes puros de propiedad como los denomina Baltzer (2000, 4).

Se distinguen cuatro regímenes puros de propiedad (*property regimes*): sin propiedad (*non-property*), propiedad privada (*private property*), propiedad común (*common property*) y propiedad estatal (*state property*).

Sin propiedad

Los romanos llamaron *res nullius* a las cosas inapropiadas, es decir, las cosas que pudiendo tener dueño actualmente no pertenecen a nadie. Cuando la cosa no esté poseída o no tenga dueño, el modo de adquisición es la aprehensión. A veces se confunde la ausencia de propiedad de las cosas que pueden tener dueño, con el tipo de acceso. El régimen “sin propiedad” se caracteriza por la ausencia de propietarios, es decir, abierto a todos y sin limitaciones en el acceso a las zonas y en el uso de los recursos; tiene como única regla la ausencia de restricciones, (Pascual Fernández, 1993; González Laxe, 2001). La situación derivada de la ausencia de propiedad sobre un recurso supone que cualquier miembro de la sociedad puede obtener un recurso por apropiación directa (González Laxe, 2001). Si bien una característica fundamental de la *res nullius* es tener acceso abierto esto no significa que cuando existe acceso abierto de un recurso sea *res nullius*. Es apropiado calificar con la expresión en latín *res nullius*, para referirse a

la ausencia de propiedad y no confundir la característica de la *res nullius* con el tipo de acceso.

En el ámbito del derecho internacional es importante comprender el concepto de *res nullius*. Los recursos vivos de la zona económica exclusiva son esencialmente de dominio soberano del Estado ribereño, pero el dominio en el ámbito internacional no tiene nada que ver con la propiedad sobre un determinado bien, sino que es un título que permite al Estado ribereño ejercer determinadas competencias. No se debe confundir propiedad con soberanía. La Convención de los Derechos del Mar reconoce al Estado ribereño en la zona económica exclusiva, derechos de soberanía para los fines de exploración, explotación, conservación y ordenamiento de los recursos naturales vivos, lo que confirma el carácter de *res nullius* de los peces mientras permanezcan en el agua. Solamente se otorgan los derechos necesarios para regular su explotación racional y conservación, derechos que los Estados regulan a través de sus legislaciones internas.

Las cosas inapropiables, a diferencia de las apropiables, no pueden ser objeto de apropiación. Se trata de cosas que la naturaleza ha hecho comunes a todos los hombres –los romanos las llamaron *res communis*– y no pueden ser apropiadas con exclusividad, porque constituyen una necesidad para la vida humana. Por ser de uso común a todos, están sustraídas a la propiedad privada; por lo tanto no son susceptibles de posesión ni de dominio alguno por parte de nadie. Ejemplos clásicos son la luz solar, el aire y el altamar, respecto de los que no es admisible la posibilidad de apropiación individual ni colectiva, ya que proporcionan utilidad a todos y a cada uno de los hombres.

Propiedad privada

En la propiedad privada, una persona física o jurídica tiene exclusivamente todos los derechos, por lo que los costos y beneficios derivados de la utilización del recurso, tanto presentes como futuros, se concentran en su dueño. Charles (2001, 285) distingue claramente entre propiedad privada sustentada por un individuo y *corporate property* sustentada por corporaciones de varias formas, desde grandes empresas hasta las familias donde el derecho es sostenido por un grupo de individuos (corporaciones, empresas).

Propiedad estatal

En la propiedad estatal, el Estado es el titular de los derechos. Si bien no constituye un régimen puro como se acaba de definir, a veces, se considera propiedad estatal al régimen en el que el gobierno detenta los derechos sobre los recursos y su uso, tomando las decisiones respecto de las formas de acceso, la naturaleza de su explotación y las maneras de organizarla. Además, a diferencia de lo que ocurre en el resto de los regímenes de propiedad, el Estado cuenta con el poder coercitivo propio para penalizar la conducta incorrecta de los usuarios mediante las fuerzas de seguridad y los órganos judiciales.

Propiedad común

La propiedad común de los recursos se convirtió en años recientes en un tópico principal de la teoría de los derechos de propiedad. La propiedad común supone la distribución de derechos de propiedad a un grupo específico de propietarios que poseen el derecho de excluir a otros usuarios. El grupo puede incluir ciudadanos de una jurisdicción local específica (*community*), miembros de una tribu nativa, pero no a un individuo privado o una compañía. Si el grupo se define de forma muy amplia, incluyendo a todos los ciudadanos de una nación, este sería un caso de propiedad estatal. De hecho, usualmente, los recursos pesqueros de una nación se indican como de propiedad común en lugar de propiedad del estado, (Charles, 2001).

Los regímenes puros son una asunción teórica y sólo relevantes para los propósitos analíticos. Un activo puede estar formado por varios recursos y los tipos de derechos pueden asignarse a distintos titulares. Cuando se combinan las dimensiones del activo, de los tipos de derechos y de los titulares, surgen complejos sistemas de propiedad y resulta difícil asociar un caso concreto a uno de tales modelos de forma predominante.

En la mayoría de las situaciones los derechos de propiedad están divididos. De hecho, lo que se señala como propiedad del Estado no significa necesariamente el régimen puro sino que comprende una amplia gama de divisiones de los derechos de propiedad entre varios agentes (Baltzer, 2000). El Estado puede representar una multiplicidad de diversos sujetos

como un dictador, un parlamento, un gobierno, un grupo de funcionarios, o el colectivo de todos los ciudadanos en la nación. A su vez, los tipos de derechos de propiedad pueden ser asignados entre distintos sujetos; por ejemplo, unos pueden ser titular del derecho de uso y otros del derecho de manejo.

En el caso del recurso pesquero, al combinar el activo que se compone del *stock* y la captura, los tipos de derechos de propiedad y los distintos sujetos titulares de los mismos, aparecen variados regímenes de propiedad que no pueden identificarse con los regímenes puros. Por lo que se propone identificar los sistemas de propiedad del recurso pesquero en las dimensiones anteriores, en lugar de identificarlos con un régimen puro (Tabla 3).

TABLA 3: Dimensiones del derecho de propiedad de los recursos pesqueros

DIMENSIONES		
ACTIVO	TIPOS DE DERECHO	SUJETOS
<i>Stock</i> pesquero (peces)	Derecho de uso (derecho de acceso y derecho de captura).	Individuo (una persona física o jurídica).
Captura (pescados)	Derecho de manejo. Derecho exclusión. Derecho de transferencia.	Grupos de individuos.

Los derechos de uso

Los derechos de uso son mecanismos institucionales a través de los cuales los pescadores, las organizaciones, o comunidades de pescadores tienen el derecho a acceder a un área de pesca, de utilizar un conjunto de insumos permitidos o capturar una cantidad de peces. Si estos derechos están bien definidos, los pescadores tienen asegurado su derecho y definido quién puede acceder al recurso y cuánto se puede pescar. Esto alienta a los pescadores para adoptar una ética conservacionista y tender hacia una pesca responsable. No obstante, la sustentabilidad ecológica puede desaparecer si los derechos de uso crean incentivos de comportamiento no consistentes con ese objetivo (Charles, 2001).

Estos derechos, que pueden ser asignados individual o colectivamente, Charles (2000) los agrupa en dos categorías: los derechos de acceso (*access rights*) y los derechos de captura (*harvest rights*).

Derechos de acceso

Los **derechos de acceso** se refieren a la capacidad de entrar y participar en la pesquería generalmente restringida en cómo, cuándo y dónde se puede pescar. Las formas más conocidas son los derechos territoriales (*territorial use rights*) que permiten al titular del derecho a pescar en determinada localización geográfica, y los derechos de entrada limitada (*limited entry*) que se asignan a través de licencias u otros medios para limitar la participación.

Los **sistemas de derechos territoriales** tienen una historia larga en las pesquerías de pequeña escala y pesquerías indígenas, pero también existen ejemplos en la pesca comercial. Se establece un área específica reservada para el uso de un individuo o a grupos de pescadores, (Charles, 2001).

La **limitación de entrada** desde el punto de vista del derecho del esfuerzo, como las licencias (*licensing as an input right*) es un instrumento con el que se limita el número de licencias para capturar, con el objetivo de controlar el esfuerzo pesquero potencial. Si la limitación de la entrada es exitosa permite la conservación del recurso y también genera altos ingresos a los titulares de las licencias. No obstante, puede traer inconvenientes si no se controla la capacidad física o tecnológica del buque. En la actualidad, por el colapso de varias pesquerías que operaban bajo este sistema de derechos de uso, existe una tendencia a concluir que la limitación de la entrada fue un fracaso; conclusión que Charles (2001) considera simplista por varios motivos: la mayoría de los programas de entrada limitada comenzaron a operar una vez que aumentó significativamente el número de usuarios; la introducción del programa de manejo coincide con un entorno pesquero conflictivo, en el que los administradores son los conservacionistas y los pescadores son los explotadores; esta situación es acompañada con regulaciones y su falta de aceptación por los usuarios, se traducen en la pesca ilegal; además, no se puede esperar que solamente la limitación de la entrada pueda resolver los problemas de manejo.

“El Estado o la autoridad regional o local pueden asignar un derecho de acceso a una persona, comunidad o empresa, o a una embarcación. En general, la asignación de derechos de acceso a una comunidad tiene por objeto la consecución de objetivos sociales o políticos, como la generación de empleo o ingresos o el mantenimiento de poblaciones humanas en zonas

remotas, aunque no existen razones que impidan que una comunidad pueda ser tan eficiente económicamente como una empresa privada. Normalmente, la asignación de derechos de acceso a personas o empresas, si se asocia con la transferibilidad, redundaría en una mayor eficiencia económica aunque puede entrañar una pérdida de oportunidades de empleo ya tiene lugar una racionalización económica y la pérdida de la propiedad por las comunidades costeras. Una de las finalidades de asignar derechos de pesca a embarcaciones consiste en mantener oportunidades de empleo, puesto que el contingente se concede a la embarcación; esto impide que se reduzca la flota por razones de racionalización económica, pero es un obstáculo para reducir el exceso de capacidad, si es que existe este problema” (FAO, 1999, 55).

En pesquerías nuevas o en las que prevalecía el acceso libre, uno de los problemas que se presenta es con la distribución inicial de derechos de acceso, en especial en determinar a qué usuarios se les debe conceder el acceso y a quiénes se les ha de denegar. Los métodos pueden ser:

Por **sorteo**, que evita posibles problemas de favoritismo o decisiones injustas, aunque no permite asegurar que los usuarios más responsables y eficaces continúen desempeñando la actividad, (FAO, 1999)

Por **venta o subasta de los derechos de acceso**: cuando el objetivo principal de la pesca es la eficiencia económica y no existen problemas de equidad, éste puede ser un método adecuado. Sin embargo, cuando en la pesquería intervienen personas de diferente posición económica, este procedimiento favorece, sin duda, a los más ricos, (FAO, 1999).

Según FAO (1999), la concesión del acceso se puede basar en una serie de criterios concretos, como una trayectoria específica demostrada de su participación en la pesquería y el principio de equidad exige que todos los pescadores actuales participen en el proceso.

Derechos de captura

Los **derechos de captura** se refieren a la intensidad de uso del recurso y se dividen en derechos de esfuerzo (*input rights*), vinculados a ciertos niveles de insumos como el tiempo de pesca, el tamaño del buque, tipos de artes de pesca, etc.; y los derechos de producto (*output rights*), referidos al nivel de captura permitida.

Charles (2001) define los instrumentos directos de la Administración Económica Pesquera como Derechos de esfuerzo (*effort rights – quantitative input rights*), que se refieren a la limitación cuantitativa de los insumos utilizados en la actividad pesquera. Entre los insumos que se pueden controlar se incluyen el tiempo de pesca, el tamaño del buque y la cantidad y los atributos de las artes de pesca. El problema clave de este programa es que los pescadores tienen incentivos para utilizar los insumos no regulados, para aumentar la captura. Por ejemplo, si sólo se regula las toneladas del buque pesquero, el propietario de la embarcación puede expandir su actividad con motores más grandes, mejores equipos electrónicos, más días por marea, etc. Esto implica la necesidad de controlar simultáneamente varios insumos. También se debe observar el avance tecnológico que incrementa la productividad de los factores productivos de una flota dada, ya que la falta de su seguimiento podrá conducir a la sobreexplotación del recurso.

Las **cuotas de captura** (*harvest quotas – quantitative output rights*) referidas como la captura total permisible (*Total Allowable Catch – TAC*) es una medida de conservación pero no se considera una distribución de derechos de captura. Cuando la cuota se divide entre los usuarios pesqueros es un derecho de captura y representa un derecho de uso colectivo o individual de la correspondiente cuota, (Charles, 2001). Se debe advertir, también, que este derecho de uso es sobre el flujo del recurso (captura-pescados) y no sobre el *stock* pesquero.

El derecho puede ser poseído colectivamente por un sector de la pesca como, por ejemplo, pequeños o grandes buques. Alternativamente, los derechos pueden ser asignados como cuotas comunitarias (*community quotas*) de modo que el control se ejerce colectivamente y las decisiones sobre el uso de la cuota pueden reflejar explícitamente valores y objetivos de la comunidad. Por último, los derechos pueden ser asignados a pescadores individuales de dos modos: viajes limitados (*trip limits*) y cuotas individuales (*Individual quotas – IQs*). En el primer caso, el pescador tiene el derecho a un nivel de captura por marea, derecho que puede ser combinado con el derecho a un número total de viajes al año, con el objetivo de asegurar que no se exceda la captura total permisible. En cuanto a las cuotas individuales, éstas pueden ser transferibles (*Individual transferable quotas – ITQs*) cuando los derechos de captura se pueden comprar y vender permanentemente entre los pescadores en un mercado de cuotas, y las no transferibles (*Individual non transferable quotas – INTQs*), (Charles, 2001).

El sistema de cuotas y, especialmente, las cuotas individuales transferibles fueron fuertemente promovidas en la década de los 90, utilizándose en las pesquerías industriales de varios países como Nueva Zelanda, Islandia, Australia, Canadá, Estados Unidos, Sudáfrica, Chile y Perú. Con estos derechos de captura, se espera eliminar los incentivos para la sobreinversión en capacidad, porque al estar prefijado el volumen de pesca que le corresponde a cada usuario deja de tener sentido la competencia que se produce sobre el recurso, cuando dicho límite no existe. También se elimina el problema de la libre entrada a la pesquería, porque los nuevos usuarios sólo pueden ingresar al comprar cuotas a los pescadores existentes, por lo que se evitaría que la captura aumente con el ingreso de nuevos pescadores, (Mizrahi, 2000).

La justificación generalmente sostenida para establecer un sistema de administración pesquera a través de cuotas individuales transferibles (CITs) es que permite una pesca más selectiva, de mejor calidad y disminuye los descartes. Esto último no siempre es así, ya que, por ejemplo, si la cuota está por ser alcanzada, existe un incentivo para retener solamente los ejemplares de mayor talla o los más valiosos, descartando el resto. Además, se sostiene que las firmas/ pescadores toman menos riesgos y no tienen incentivos para sobrecapitalizarse, ya que los pescadores más eficaces retendrán cuotas y otros dejarán la actividad.

Es muy importante advertir que la cesión de derechos de uso (por cuotas individuales transferibles) no se establece sobre el recurso en sí, sino sobre las unidades que de él se obtienen. Además, se deben considerar algunos elementos desventajosos como: la asignación inicial de cuotas es un proceso político, la tendencia a la concentración en firmas más grandes si no se establecen los controles adecuados y el alto costo de seguimiento, control y vigilancia. Además, es preocupante, cuando los administradores soslayan que las cuotas individuales transferibles son sólo un instrumento jurídico económico y que por lo tanto deben coexistir con otros instrumento de regulación de la actividad, (Bertolotti, 2000).

Si la definición de conflictos recae en manos del mercado, una vez establecidas las CITs, el problema puede agravarse debido a: la tendencia a concentrar la pesquería en las firmas más grandes (si no existen los controles adecuados); el otorgamiento (implícito) del poder de decisión en la distribución de recursos a grupos sociales que ya lo ostentan; el alto

costo del monitoreo y control de las pesquerías y la supervisión del ajuste de tenencias de la cuota entre los participantes (compra, venta, alquiler). Es necesario, entonces, reconsiderar el papel estratégico del Estado, como agente correctivo de los desequilibrios por el acceso al recurso.

Transferibilidad y Temporalidad de los derechos

Cuando los derechos concedidos son transferibles, favorecen la eficiencia económica del sector (dada una distribución de la renta) y una mayor viabilidad de la actividad pesquera, a través de la renovación de los participantes, permitiendo el ingreso de nuevos participantes y que los pescadores más eficientes consigan mayor acceso a través del mercado. También favorece la pesca responsable cuando los beneficiarios pueden transferir los derechos a sus descendientes, (FAO, 1999).

Las desventajas de la transferibilidad, si no se adoptan regulaciones específicas, son las siguientes: en pesquerías industriales puede conducir a la concentración de los derechos en pocas empresas (formación de monopolios) y en las pesquerías de pequeña escala, cuando el objetivo es la generación de empleo, la transferibilidad puede ser un obstáculo para alcanzarlo, (FAO, 1999).

Las ventajas descriptas se refuerzan cuando los derechos de acceso y de uso se conceden a largo plazo; la concesión de derechos a largo plazo facilita también a sus titulares la planificación y financiación de las actividades. “En conjunto, la asignación de derechos a largo plazo en un sistema de acceso limitado es la mejor opción para conseguir la pesca responsable” (FAO, 1999, 56).

Los derechos de propiedad y las externalidades

Los derechos de propiedad especifican de qué modo las personas pueden beneficiarse o perjudicarse y, por tal razón, quién debe pagar a quién para modificar acciones llevadas a cabo por personas. El reconocimiento de esto permite entender fácilmente la estrecha relación que existe entre los derechos de propiedad y los efectos externos o externalidad, (Demsetz, 1967).

La internalización de los efectos externos a través de la especificación de derechos de propiedad permite a dichos efectos gravitar sobre todas las

personas que interactúan. Una función primaria de los derechos de propiedad es la de promover incentivos para alcanzar una mayor internalización de las externalidades, (Demsetz, 1967).

La modificación de los derechos de propiedad puede fomentar el cuidado de un recurso natural, dado que la pérdida es asumida por el titular del derecho. Es difícil que alguien considere y cuide los recursos como propios si sólo recibe los beneficios pero no afronta ninguno de los costos de una sobreexplotación. No hay incentivo a incluir en la evaluación económica los costos y beneficios para terceros; por el contrario, es conveniente extraer lo máximo posible de un recurso, porque lo que un pescador no extraiga lo hará el próximo usuario.

La indefinición de los derechos de propiedad favorece la aparición de externalidades. Coase (1960) cambió el concepto pigouviano de costos sociales al indicar que cuando los derechos de propiedad están claramente definidos y los costos de transacción son bajos no es necesario que el Estado intervenga. La indefinición se debe entender como la no existencia de derechos de propiedad (*res nullius*) o el no ejercicio de los mismos que convierte al recurso en *res nullius*.

La especificación de los derechos de propiedad disminuye la incertidumbre sobre su uso y tiende a favorecer una asignación más eficiente de los mismos como factor de la producción, al dedicarlos a su mejor uso alternativo. También permiten disminuir los conflictos entre los usuarios de un recurso escaso pues se evita o disminuye la posibilidad de tener opiniones contrapuestas respecto de lo que otorgan los derechos.

En un régimen de propiedad privada puro, una persona física o jurídica tiene los derechos exclusivos de uso, disposición y transferencia, por lo que los costos y beneficios derivados de la utilización del recurso, tanto presentes como futuros, se concentran en su dueño. Así se tiende a la igualación de los costos y beneficios sociales con los privados, porque se logra una mayor internalización de las externalidades ambientales y se posibilita la asignación efectiva de responsabilidades por lesiones al derecho de otros. Por otro lado, a mayor duración de este derecho y menores las condiciones que limitan su ejercicio, mayor será el incentivo a destinar el bien a los usos más rentables, pues alguien tiene un interés directo en ello, (Rabinovich, 2001).

En el régimen de propiedad común, los recursos son propiedad de colectivos. Se puede excluir a los no propietarios en el acceso y en el uso,

y regular el empleo por los miembros de la comunidad mediante el establecimiento de determinadas normas. El sistema de explotación bajo esta modalidad supone que ese determinado y concreto grupo de propietarios tiene garantizado una condición necesaria para acceder, aunque no tenga garantizada la explotación, que estará en función de otros parámetros y restricciones. La propiedad común requiere para ser operativa, en términos de gestión del recurso, la presencia de un conjunto de acuerdos entre los propietarios o instituciones; esta regulación institucional facilita que la propiedad común pueda tener resultados positivos en la gestión de los recursos naturales, (Aguado Franco, 2001; González Laxe, 2001). La razón de estos acuerdos o normas es que si cada miembro individual del grupo tiene permiso para hacer el uso que quiera del recurso, es probable que el uso ilimitado de cada individuo lleve a la extinción del recurso, dañando el bienestar total e imponiendo costos a las generaciones futuras.

Para que la definición de derechos de propiedad lleve a políticas pesqueras sostenibles, se precisa que los derechos sean consistentes con los objetivos sociales para el uso del recurso y que exista un poder de policía (*enforcement*) adecuado.

La consistencia se debe a que una más adecuada definición de derechos de propiedad fomenta un mejor uso, pero no garantiza un buen manejo ni evita el agotamiento del recurso en cuestión; pero, a diferencia de la situación de sin propiedad, alguien se hace cargo de los costos resultantes. Por otro lado, las limitaciones al derecho al uso del recurso pueden menoscabar, y a veces hasta anular, la ventaja que el cambio en la distribución de los derechos de propiedad trae consigo. La atenuación de este tipo de derechos afecta las expectativas del titular respecto de los usos que le puede dar a sus activos y, en consecuencia, su valor en el mercado. También la decisión centralizada de los usos de los recursos genera conflictos sobre lo que es el objetivo a alcanzar, ya que lo adecuado para unos puede no serlo para otros. Finalmente, muchas veces es el propio Estado que por un lado define un objetivo de cuidado responsable, mientras que, por otro lado, lleva a cabo acciones que van en contra, como ser políticas que generan inestabilidad macroeconómica, aumento de las tasas de interés e inseguridad jurídica (las cuales acortan el horizonte temporal durante el cual es rentable el uso del recurso), (Rabinovich, 2001).

Respecto del poder de policía (*enforcement*), cualquier régimen de propiedad puede parecerse al de sin propiedad, si el control no es adecua-

do y si nadie se hace cargo de todos los costos que su accionar genera. La propiedad privada y las pequeñas comunas tienden a favorecer la mejora del *enforcement* pues se perciben con mayor claridad los beneficios de un mayor cuidado. La mejora puede provenir de tres caminos complementarios, uno es de carácter legal y dos son de carácter tecnológico: 1) mejora del sistema de castigo de los infractores al derecho de propiedad; 2a) perfeccionamiento de los métodos de detección de infractores; 2b) desarrollo de mecanismos para limitar el acceso al recurso, (Rabinovich, 2001).

El régimen de propiedad de los recursos pesqueros en la República Argentina

La Ley N° 24.922 sancionada en diciembre de 1997, denominada Régimen Federal de Pesca, instituye el marco jurídico para el desarrollo de la actividad pesquera. El artículo 3 de la ley establece que son del dominio de las provincias con litoral marítimo para los fines de su exploración, explotación, conservación y administración los recursos vivos que poblaren las aguas interiores y mar territorial argentino adyacente a sus costas, hasta las doce (12) millas marinas medidas desde las líneas de base que sean reconocidas por la legislación nacional pertinente. El artículo 4 expresa que son de dominio y jurisdicción exclusivos de la Nación, los recursos vivos marinos existentes en las aguas de la Zona Económica Exclusiva argentina y en la plataforma continental argentina a partir de las doce (12) millas indicadas en el artículo anterior.

El Consejo Federal Pesquero, organismo creado por la Ley de Pesca, establece la política pesquera nacional por lo que la pesca, en todos los espacios marítimos bajo jurisdicción argentina, está sujeta a las restricciones que éste establezca. También es el encargado de fijar la Captura Máxima Permisible por especie.

Para el ejercicio de la actividad pesquera se debe contar con la habilitación, permiso de pesca (derecho de acceso), otorgada por la Autoridad de Aplicación: la Secretaría de Pesca, dependiente del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos de la Nación.

Los permisos de pesca son habilitaciones otorgadas a los buques solamente para acceder al caladero, siendo necesario para ejercer la pesca contar con una cuota de captura asignada o una autorización de captura en el caso de que la especie no esté cuotificada (derecho de captura).

Esta ley establece la distribución de cuotas de captura a cada permiso de pesca, que son concesiones temporales que no pueden superar por empresa o grupo empresario el porcentaje que fijará el Consejo Federal Pesquero sobre la Captura Máxima Permisible por especie, a efectos de evitar concentraciones monopólicas indeseadas. También se especifica que pueden ser total o parcialmente transferibles, de conformidad con las condiciones que establezca el Consejo Federal Pesquero, que establecerá un derecho de transferencia (impuesto) a cargo del cesionario, en relación con el volumen de captura y valor de la especie que la cuota autoriza. No se permite la transferencia de cuotas de capturas de buques pesqueros fresqueros a congeladores o factorías. El sistema de cuotas en los términos fijados por la ley aún no se ha puesto en pleno funcionamiento para todas las especies.

En resumen, los regímenes de propiedad de los recursos pesqueros son estructuras más complejas que las descritas por los regímenes puros. Al considerar al recurso pesquero (*stock* y captura – pescados), los tipos de derechos de propiedad (derecho de uso, de manejo, de exclusión y de transferencia) y los posibles titulares de los mismos (individuos o colectivos), surgen diferentes situaciones para cada pesquería, que, a su vez, se desarrollan en entornos específicos, políticos, económicos y sociales. Por ello, es conveniente caracterizar al sistema de derechos de propiedad para cada pesquería, en lugar de identificar los derechos con un régimen puro, evitando las confusiones que impiden llegar acuerdos sobre el rol y la eficiencia de los distintos regímenes de propiedad.

En el caso argentino, el Estado provincial y/o el nacional tienen el dominio de los recursos pesqueros (variable *stock*) que interpretado desde la Convención de los Derechos del Mar constituyen derechos de soberanía para los fines de exploración, explotación, conservación y ordenamiento de los recursos naturales vivos. Los derechos de uso, en la forma de permisos y cuotas, son los derechos asignados a los usuarios sobre la variable “flujo” (captura-pescados).

Para que la definición de derechos de propiedad conduzca a la pesca responsable, se precisa que los derechos sean consistentes con los objetivos sociales para el uso del recurso y que exista un sistema de seguimiento, control y vigilancia adecuado.

Pascual Fernández (1993) menciona las razones por las que el Estado no conduce necesariamente a la explotación sostenible, pero las mismas son extensibles para los distintos regímenes de propiedad. Cualquier estructura de derechos de propiedad puede crear incentivos para que los agentes económicos se comporten como en un régimen sin propiedad cuando:

No existe interés en el recurso, lo que puede conducir a que se permita por omisión el agotamiento o sobreexplotación del recurso.

La estructura administrativa y los agentes que están a cargo del manejo pueden tener una perspectiva temporal donde sólo se valoren los intereses de corto plazo.

No se dispone de la información necesaria para la gestión y se carece de infraestructura necesaria para obtenerla.

No se cuenta con los medios de vigilancia, control y seguimiento y no existen sanciones eficaces para asegurar el cumplimiento de las normas establecidas para asegurar la pesca responsable.

El análisis de los derechos de propiedad debe hacerse en un sistema pesquero concreto, ya que en el Subsistema Jurídico Institucional se han definido previamente las reglas que regulan el comportamiento de los integrantes de una sociedad determinada, entre esa sociedad y sus recursos económicos y los tipos de derechos que demanda (Constitución, leyes, decretos, reglamentos), así como los sistemas de control asociados para garantizar el cumplimiento de las normas. De acuerdo con López Loza (2003), el Subsistema Jurídico Institucional también estará condicionado por las características propias de esa sociedad (Subsistema Social) y por restricciones provenientes del Subsistema Natural y del Subsistema Productivo. En definitiva, son las reglas que se fijan entre los integrantes de una sociedad las que dan origen al desarrollo de los derechos, que en última instancia aseguran un comportamiento homogéneo de los individuos que integran una sociedad, (Ostrom, 1990; Schlager y Ostrom, 1992, López Loza, 2003).

