

Instituciones y costes de transacción en la gestión de pesquerías: el caso de Grand Sole (*)

MARCOS DOMÍNGUEZ TORREIRO (**)

ANA B. FREIJEIRO ÁLVAREZ (**)

CARLOS IGLESIAS MALVIDO (**)

1. INTRODUCCIÓN

La pesquería de Grand Sole (divisiones CIEM Vb, VI, VII, VIIIabde) es un buen reflejo de los cambios experimentados en la gestión de pesquerías durante los últimos treinta años. De una situación de libre acceso se ha pasado paulatinamente a la introducción de mecanismos de gestión caracterizados por la mayor definición de los derechos de propiedad. La evolución del marco jurídico internacional obligó a la Administración española a regular el acceso de los buques españoles a estos caladeros. En un primer momento, la intervención pública consistió en la asignación de un derecho de pesca individualizado. En la actualidad, las empresas disponen de derechos transferibles, que pueden ser gestionados a título individual o conjuntamente a través de las Asociaciones de pescadores.

En un entorno de costes de transacción nulos, una gestión de los derechos a título individual debería ser la estrategia óptima para el pescador. En este caso, los pescadores más eficientes estarán en condiciones de adquirir derechos de aquellos pescadores menos eficientes, a su vez interesados en desprenderse de derechos que no estén siendo plenamente utilizados (1). Sin embargo, cuando se introducen los costes de transacción en el análisis, la estrategia ópti-

(*) Este estudio ha sido realizado gracias al apoyo financiero de la Secretaría Xeral de Investigación e Desenvolvemento da Xunta de Galicia (PGIDT0130004PR) y del Ministerio de Ciencia y Tecnología (SEC2001-3700). Asimismo, también agradecemos los comentarios de los evaluadores anónimos de este trabajo.

(**) Departamento de Economía Aplicada. Universidad de Vigo.

(1) Véase Varela et al. (2000).

ma de gestión puede variar. Esto se ha observado en la pesquería aquí analizada, donde los pescadores han optado por la gestión conjunta de los derechos.

Una vez asumida la presencia de costes de transacción positivos, la Nueva Economía Institucional (NEI) plantea que los agentes económicos eligen aquellas instituciones (reglas) que minimicen los costes del intercambio. Precisamente, el primer objetivo de este trabajo es aplicar los conceptos de la NEI al ámbito de la gestión de pesquerías, caracterizando las instituciones que regulan el intercambio y los costes de transacción asociados. El segundo objetivo consiste en aportar desde esta perspectiva una explicación al comportamiento observado en los pescadores del Grand Sole, los cuales han renunciado a la alternativa inicialmente más eficiente y han cedido la gestión de los derechos de pesca a sus Asociaciones. Con este fin, el artículo se estructura en cuatro partes. En la sección 2 se describen sucintamente los rasgos económicos de la pesquería y la evolución del marco regulador. A continuación, en la sección 3, se introducen los conceptos fundamentales de la NEI y su relación con el concepto de Sistema de Gestión de pesquerías. En la sección 4 se lleva este análisis a la pesquería del Grand Sole haciendo especial énfasis en el papel de los costes de transacción. En el último epígrafe se recogen las principales conclusiones de este trabajo.

2. DESCRIPCIÓN DE LA PESQUERÍA

2.1. Caracterización Económica de la Pesquería

En la pesquería de Grand Sole seleccionada ejercieron su actividad 201 buques españoles durante el año 2000. Aproximadamente el 70 por ciento están vinculados a Asociaciones o puertos gallegos, mientras el 30 por ciento restante proceden del País Vasco (2).

Se trata de barcos que operan a media distancia, pues sus mareas duran un promedio de 14 días, dedicando dos días para el desplazamiento entre el puerto y el caladero. La mayoría utiliza como arte de pesca el arrastre, mientras el resto se dedica al palangre de fondo. Las especies principales de esta pesquería son la merluza, el gallo y el rape, sometidas a Totales Admisibles de Capturas (TAC), y que aportan el 90 por ciento de las capturas y del valor (3). Para ello recurren a barcos con un tonelaje de registro bruto cercano a 200

(2) *Datos procedentes del Censo de la flota de esta pesquería (BOE 25/02/2000).*

(3) *European Commission (2000).*

TRB y una potencia de más de 500 Kw, enrolando a una media de 15 tripulantes (ver cuadro 1). Aunque se trata de empresas relativamente grandes, los lazos familiares siguen presentes en la mayoría de las compañías armadoras.

Durante el año 2000 las capturas de esta flota han ascendido a 34.439 t, totalizando un valor aproximado de 180 millones de €. En términos de valor añadido, la flota ha generado una producción de 110 millones de €. El número de tripulantes embarcados durante esta campaña pesquera fue de 2.930. Mayor interés tiene la evolución que ha experimentado el marco normativo en esta pesquería. Como veremos a continuación, esta flota ha sufrido grandes cambios en su marco de regulación, imponiendo limitaciones muy estrictas a sus estrategias.

Con la finalidad de racionalizar su actividad pesquera y su adaptación a las posibilidades de pesca, el nuevo escenario jurídico impuesto por el Tratado de Adhesión de España a la Comunidad Económica Europea (CEE) obligó a la reducción de esta flota pesquera al mismo tiempo que proporciona una mayor estabilidad a la misma, sometida hasta

Cuadro 1

EVOLUCIÓN ECONÓMICA DE LA FLOTA (1990-2000)

Características generales	1990-94	2000
Número de Buques	288	201
Número de Tripulantes	4.716	2.930
TRB (1.000 t)	60	39
Kw (1.000)	198	114
Capturas (t)	28.971	34.439
Desembarcos (miles €)	239.179	179.468
VAB (miles €)	138.227	110.007
Características medias de un Buque Gran Sol	1990-94	2000
Tripulantes	16	15
TRB	213	195
Kw	695	567
Volumen de capturas (t)	103	171
Desembarcos (miles €)	829	893
VAB (miles €)	479	547

Nota: Las magnitudes están valoradas a precios de 2000 y con el tipo de cambio irrevocable peseta/euro para todos los años.

Fuente: European Comission (2000).

entonces a la incertidumbre de los acuerdos bilaterales entre España y la CEE. Como consecuencia, el número de barcos se ha reducido sensiblemente. De los más de 500 barcos que operaban en estas aguas antes de la implantación de las Zonas Económicas Exclusivas (ZEE), se pasó al número de 300 fijado en el Tratado de Adhesión de España a la CEE, y desde ahí ha comenzado un proceso de paulatina reducción del número de unidades pesqueras. A principios de los 90 el número de buques ya estaba por debajo de los 300 (ver cuadro 1). Las reducciones han sido mayores en el empleo, la potencia y la capacidad. Los barcos actuales se caracterizan por ser más pequeños que sus antepasados, pero presentan mejores rendimientos.

La adaptación a las nuevas circunstancias ha obligado a renovar la flota, sustituyendo los viejos buques por nuevas unidades con menor potencia y capacidad para recibir así las ayudas a la renovación de la flota. De tener un buque promedio de 213 TRB y 695 Kw a principios de los 90 hemos pasado a buques con un tonelaje medio de 195 TRB y una potencia media de 567 Kw. El empleo a bordo también se ha visto afectado por la renovación, pues la incorporación de nuevas tecnologías ha permitido reducir, aunque no significativamente, el número de tripulantes. Frente a una media de 16 marineros a principios de los 90, recientemente el promedio de trabajadores a bordo se ha situado en 15.

Los cambios anteriores han dado lugar a un nuevo escenario económico caracterizado por el mayor rendimiento productivo. Aunque los TAC en esta pesquería han tendido a disminuir, las capturas por barco han aumentado sensiblemente como consecuencia de la reducción de buques y de los intercambios de cuota entre Estados (4). En el año 2000 un buque capturó en promedio 171 t de pescado frente a las 103 t que se capturaban a principios de los 90. En cuanto al valor, la mejoría de los desembarcos no ha sido de la misma magnitud (de 239 mil € en el periodo 1990-94 a 829 mil € en el año 2000), pero no ha impedido el aumento del valor añadido. Debemos mencionar, además, que ésta es una de las flotas más rentables de la Unión Europea (Surís, 2002).

2.2. Evolución de la regulación

El establecimiento de un sistema de licencias comunitarias en 1978 obligó a los buques españoles que faenaban en el Grand Sole a obte-

(4) Habitualmente, España cede cuotas de anchoa a Francia a cambio de merluza.

ner licencias que otorgaban el derecho a pescar una determinada cuota de pescado. Ante esta situación, la Administración Española se vio en la necesidad de regular la actividad de sus buques en esta pesquería (5). En primer lugar, se estableció que para poder ejercitar la actividad pesquera, todos los buques nacionales debían poseer un Permiso Temporal de Pesca, cuya duración no podía exceder de un año. En segundo lugar, este permiso debía ser complementado con las licencias específicas exigidas por la Comunidad Europea (6).

Para regular el esfuerzo pesquero de la flota nacional y repartir las licencias comunitarias, la Administración Española estableció derechos de pesca en forma de coeficientes de acceso para cada buque individual. Estos derechos de pesca se materializaron en la posibilidad de capturar la cuota establecida de cada especie, en cada zona pesquera, y durante un determinado número de días de pesca (proporcional al coeficiente de acceso). Para obtener estos derechos de pesca, los buques debían demostrar la habitualidad de su actividad pesquera en las áreas de interés y estar inscritos en los censos correspondientes. De este modo, 415 buques arrastreros obtuvieron el derecho a participar en los Planes de Pesca anuales a través de los cuales se distribuían las licencias de pesca comunitarias otorgadas al Estado español.

Con la Adhesión de España a la CEE en 1986, se limitó a 300 el número de buques autorizados a faenar en las aguas comunitarias y de los cuales sólo 150 podían hacerlo simultáneamente. Estas nuevas restricciones de acceso no modificaron sustancialmente el sistema de reparto de los derechos de pesca de la Administración Española entre su flota nacional. A partir de las propuestas de las Organizaciones de Productores, la Administración continuó elaborando los Planes de Pesca para cada área, pero teniendo en cuenta las restricciones en el número de buques.

Es importante mencionar que la distribución de estos derechos de pesca se realizó de un modo individual. A cada buque le correspondía una determinada cantidad de derechos. Sin embargo, la gestión de los mismos se realizaba de forma colectiva, ya que los armadores se acogían a la posibilidad de ceder la gestión de sus derechos a su Organización de Productores. A partir de 1992 se permitió la posibilidad de acumular los derechos de buques desguazados en otros

(5) En 1980 se firma el Acuerdo Marco entre la CEE y España con una duración de cinco años y mediante el cual se renueva anualmente la fijación de licencias de pesca y cuotas de pescado.

(6) Real Decreto 681/1980 y Orden de 12 de junio de 1981.

buques del mismo censo aunque se hubieran percibido primas de desguace. Sin embargo, estos derechos no podían ser enajenados, cedidos o transmitidos independientemente del buque, si bien se permitía la cesión temporal de coeficientes de acceso entre empresas, puertos u organizaciones con el fin de evitar la inactividad de los mismos (7). Por lo tanto, la regulación pesquera se basaba en la definición de derechos de pesca individuales, no transferibles, y gestionados conjuntamente.

Con el fin de proceder a la plena integración de España y Portugal en la Política Pesquera Común, en 1995 se diseñó un nuevo régimen de gestión del esfuerzo pesquero referente a determinadas zonas y recursos pesqueros comunitarios (8). Respecto a la flota española del Grand Sole, el principal cambio se produjo con la posibilidad de acceder a las pesquerías del «Box Irlandés», ya que desde 1978 la flota española tenía vedada la entrada a estas aguas. Pero este acceso no ha sido totalmente libre, puesto que se ha establecido una limitación de 40 buques de presencia simultánea diaria en dicho caladero. Ante esta nueva situación, la Administración Española ha obligado a las Organizaciones de Productores a diseñar un plan de esfuerzo pesquero semanal mediante el cual se distribuyen entre sus asociados el número máximo de buques autorizados a faenar simultáneamente en dicho caladero (9).

2.3. El marco regulatorio actual

Las fuertes restricciones que se impusieron a la flota durante el periodo de los años 70 y 80 provocaron la necesidad de definir paulatinamente derechos de propiedad. Esta ha sido la condición previa para que en 1997 se pusiera en marcha un sistema de derechos de pesca transferibles (10).

Desde tal año las empresas están autorizadas a enajenar, ceder o transmitir por cualquier procedimiento legal, total o parcialmente, los derechos de acceso a las diferentes zonas de pesca, siempre que esta transmisión afecte a buques que, aun siendo de distinto titular, figuren incluidos en el mismo censo. La transferencia de derechos de acceso de una o varias zonas comprenderán conjunta e insepara-

(7) Orden Ministerial de 12 de junio de 1992. Hasta este momento, no era posible la acumulación de los derechos de pesca si la empresa recibía una prima de la administración por desguazar el buque que cede los derechos.

(8) Reglamentos (CE) n.º 685/95 y n.º 2027/95.

(9) Orden de 21 de febrero de 1996.

(10) Ley 23/1997 y Real Decreto 1915/1997 de 19 de diciembre.

blemente los kilowatios de esfuerzo proporcionales que corresponden a cada buque en cada una de las zonas de que se trate.

Esta modificación del marco jurídico es de fundamental importancia para permitir la racionalización de la actividad de los buques. Por diversas razones, esta flota no había podido acumular los derechos de acceso necesarios para mantener una actividad económicamente rentable. Recordemos que el sistema anterior impedía la realización de transmisiones de derechos de acceso de manera independiente de los buques a que estaban asignados. Dado que la finalidad de las normas reside en la racionalización de la actividad pesquera, se consideró necesario establecer unos límites mínimos y máximos de actividad para los buques. Con dichos límites se pretende evitar que se lleven a cabo operaciones cuyo fin no sea la adecuación de la flota a las posibilidades de pesca. Tal y como establece la normativa, para transferir los derechos de acceso deberán cumplirse los siguientes requisitos:

- a) El buque cuyos derechos de acceso se transfieran deberá disponer después de la transmisión de al menos doscientos diez días de actividad pesquera al año, considerando todas las zonas. Este límite no se aplicará a los buques que causen baja en el censo.
- b) El buque receptor no podrá superar en ningún caso, con la transmisión de derechos, trescientos quince días de actividad pesquera al año, considerando todas las zonas. En el supuesto de que la baja aportada no conlleve prima o subvención oficial, este límite se elevará a cuatrocientos quince días de actividad pesquera al año.

La incorporación de los mecanismos de flexibilidad dentro de un sistema caracterizado por una gestión asociacional de los derechos presenta una serie de peculiaridades. Los topes máximos y mínimos a la transferibilidad pueden ser superados por arriba o por abajo para alguno de los buques si el esquema interno de reparto dentro de la gestión asociacional del esfuerzo así lo determinase. Por otro lado, las Asociaciones juegan también un papel de intermediarios, siendo requeridas para gestionar cesiones temporales o adquisiciones de coeficientes de acceso pertenecientes a buques de otras organizaciones.

Los avances en la flexibilización del sistema de gestión no se limitaron tan sólo a la gestión del esfuerzo, sino también a la gestión de las cuotas de capturas (11). Para el año 2001 se estableció el reparto de

(11) Orden del 26 de diciembre de 2000.

las cuotas nacionales disponibles entre los buques pertenecientes a la flota del Grand Sole. Conforme a esta normativa, el criterio de distribución de las cuotas se basa en los derechos individuales de acceso a las zonas generados por los buques que han faenado habitualmente en las mismas.

Las cuotas asignadas pueden ser gestionadas por las Entidades Asociativas en que se integren las empresas propietarias de los buques, o de manera individual por cada empresa armadora. En todo caso, la inclusión de un buque en el plan de pesca anual de una Entidad Asociativa implicará la gestión de sus cuotas y el seguimiento de su esfuerzo pesquero por dicha asociación.

Adicionalmente, la nueva normativa incorpora la cualidad de transferibilidad a las cuotas. Las Entidades Asociativas o, en su caso, los armadores individuales, podrán ceder o intercambiar sus cuotas de pesca entre sí, previa notificación a la Secretaría General de Pesca Marítima.

En cuanto al seguimiento y control de las cuotas, cada Asociación o cada armador individual deberá informar de forma inmediata a la Administración cuando un buque haya agotado una de sus cuotas anuales. A partir de este momento queda prohibida de manera automática a dicho buque la captura en la zona correspondiente de la especie objeto de la cuota agotada. Cuando la Administración estime que los buques de una Asociación o de un armador individual han agotado una o varias de sus cuotas de pesca, prohibirá a dicha Entidad o armador capturar las cuotas agotadas.

Por lo tanto, la evolución del marco regulatorio ha modificado sustancialmente el entorno institucional, afectando a la actividad económica de estos buques. De acuerdo con esto, su efecto sobre el comportamiento de los pescadores puede ser analizado desde el punto de vista de la Nueva Economía Institucional.

3. INSTITUCIONES Y GESTIÓN DE PESQUERÍAS

3.1. El papel de las instituciones en la economía

La Nueva Economía Institucional, desarrollada sobre los trabajos de Coase (1937 y 1960), Williamson (1975) y North (1990), ha recuperado el interés por introducir las instituciones y los costes de transacción en el análisis económico. En esta perspectiva, la unidad básica de estudio es la transacción, entendida como el intercambio de

bienes, servicios o derechos de propiedad entre dos o más agentes económicos (12).

La NEI pone el acento en que el intercambio no opera en un vacío institucional ni es gratuito. Las interacciones entre los individuos se realizan dentro de un marco institucional definido por reglas, o instituciones en terminología neoinstitucionalista. Las reglas que rigen la transacción pueden ser formales o informales. Las reglas formales están constituidas por las reglas políticas, judiciales, económicas o las incluidas en todo tipo de contratos. Las reglas informales proceden de la transmisión cultural de valores, así como de la extensión y aplicación de normas formales para la resolución de problemas específicos de intercambio y de la solución de problemas de coordinación (13).

Por otra parte, cuando el individuo realiza el intercambio incurre en costes de transacción. Estos pueden ser *ex-ante* o *ex-post*. Como costes *ex-ante* podemos señalar los costes de información y los costes de diseño y negociación del contrato. Los costes *ex-post* son aquellos ligados al control del cumplimiento de los términos especificados en el contrato, incluyendo también los mecanismos de sanción en caso de incumplimiento.

Ahora bien, estos costes de transacción existen bajo los supuestos de racionalidad limitada de los individuos y conductas oportunistas (14). Bajo el primer supuesto, la capacidad de los individuos para buscar y procesar información es limitada. Al mismo tiempo, la disponibilidad de información también es limitada y su adquisición implica costes de búsqueda (15). Esto provoca que los intercambios se realicen en un contexto de incertidumbre. Bajo el segundo supuesto, los individuos que participan en el intercambio pueden intentar lograr un mejor resultado incumpliendo su parte del contrato. La presencia de conductas oportunistas es por tanto otra de las causas de la existencia de costes de transacción.

La función de las instituciones consiste entonces en reducir los costes de transacción, facilitando el intercambio entre los diferentes agentes económicos. Las reglas pueden reducir los costes de infor-

(12) Debemos señalar que la denominación de Nueva Economía Institucional está sujeta a una notable controversia. Algunos autores consideran que se debería diferenciar entre Economía Neoinstitucional y Nueva Economía Institucional. Mientras la primera se caracterizaría por mantener inalterable las asunciones básicas propias de la economía neoclásica, la segunda escuela modificaría alguna de estas asunciones, introduciendo por ejemplo la racionalidad limitada (Eggertsson 1995).

(13) Véase North (1990).

(14) Véase Simon (1962 y 1983) y March y Simon (1961).

(15) Los costes de búsqueda pueden ser considerados como un tipo específico de costes de información.

mación asociados a la transacción o simplemente reducir la incertidumbre sobre el comportamiento esperado de las partes implicadas en el intercambio. Igualmente, existen instituciones que desincentivan el oportunismo.

Por lo tanto, una vez que asumimos que las instituciones importan y que su cometido es reducir los costes de transacción, debemos integrarlas en el análisis económico (North 1990). En esta línea, podemos diferenciar dos tipos de transacciones básicas:

1. Las transacciones propias del análisis económico.
2. Las transacciones relacionadas con la elaboración de reglas que definen el marco institucional donde tienen lugar el primer tipo de transacciones.

Cuando los individuos realizan transacciones del primer tipo deben escoger las estrategias más adecuadas al marco institucional en el que operan, sin poder alterar las reglas. Este es el nivel operacional en la terminología de Schlager y Ostrom (1996) o el nivel de las estructuras de gobernanza en la terminología de Williamson (1996). Cuando los individuos participan en las transacciones del segundo tipo, entonces intervienen en la creación y modificación de las instituciones. Estas estrategias tienen lugar en niveles superiores (nivel de elección-colectiva y nivel constitucional en Ostrom 1990).

3.2. Sistemas de Gestión de pesquerías

La preocupación institucionalista ha llegado también al análisis económico de la gestión de pesquerías. Un claro ejemplo ha sido el debate sobre el concepto de Propiedad Común, en el que han participado tanto economistas (Ciriacy-Wantrup and Bishop 1975, Bromley 1982, Stevenson 1991) como otros científicos sociales (MacCay and Acheson 1987, Jentoft 1989, Pinkerton 1989, Ostrom 1990, Symes 1998, Kooiman *et al.* 1999).

Estos autores comparten la idea de que la forma de establecer las reglas de decisión puede afectar a la conducta de los pescadores. Es decir, el régimen de propiedad no se define exclusivamente a partir de la capacidad de actuación directa que tiene el usuario sobre el recurso (derechos de extracción y acceso), sino que también es importante su capacidad de influencia sobre el resto de pescadores mediante la capacidad de establecer reglas (derechos de gestión y exclusión) que definen los derechos del primer nivel (Schlager y Ostrom 1992).

Desde el momento en que consideramos dos niveles de acción, existe la necesidad de contemplar aquellas situaciones donde el régimen

de propiedad es diferente en cada uno de los niveles de acción. Sirva de ejemplo aquellas pesquerías donde las reglas de gestión del recurso son adoptadas por una Asociación de Usuarios que opta por asignar derechos individuales transferibles. De esta forma, un régimen de propiedad común convive jerárquicamente con un régimen de propiedad individual. Contemplar esta realidad obliga a desarrollar un nuevo concepto que permita recoger, por una parte, la existencia de varios niveles de acción, por otra, recoger la combinación de regímenes de propiedad diferentes. Iglesias (2000) sugiere el concepto de Sistema de Gestión, donde además de considerarse el régimen de propiedad y las cualidades de los derechos otorgados (en el sentido de Scott 1986), se incluye también el método de asignación de los derechos (16).

Por tanto, a partir de las referencias anteriores y siguiendo fundamentalmente a Iglesias (2000) entendemos como Sistema de Gestión un conjunto de reglas que definen los derechos de acceso y extracción, así como la forma en que el usuario participa en la creación de las reglas. La naturaleza de cada Sistema de Gestión dependerá de la capacidad de los usuarios para actuar sobre el nivel de acción operacional y el nivel de elección-colectiva. El grado variará en función del tipo de propiedad ejercido por el usuario mismo (propietario, copropietario, simple usuario), del método de asignación de los derechos (autoridad, cooperación, competencia), y de otras características que influyen en la calidad de los derechos (transferibilidad, exclusividad, divisibilidad, duración, cualidad del título de propiedad).

Tal y como señalamos en el cuadro 2, en el nivel de elección-colectiva definimos el Sistema de Gestión en base a quién y cómo se establecen las reglas del nivel inferior. Si las reglas son establecidas fundamentalmente por una agencia central (ya sea la Unión Europea, el Estado, etc.,) entonces el pescador no posee ningún derecho en este nivel. Actúa como un usuario simple que asume las reglas establecidas bajo el criterio de la autoridad. Estamos delante de una situación de Gestión Centralizada.

Cabe la posibilidad de que en la elaboración de las normas participen los usuarios del recurso a través de sus Asociaciones, dando lugar a una situación de Gestión Autorregulada. Este es ya un primer caso donde el usuario puede influir indirectamente en la conducta del

(16) Challen (2000) propone el concepto de Jerarquía Institucional como solución, que incluye todos los niveles de acción posibles en los que tiene lugar el proceso de toma de decisiones para establecer las reglas que definirán los derechos del pescador individual.

Cuadro 2

VARIANTES EN LOS SISTEMAS DE GESTIÓN DE PESQUERÍAS

Nivel de Elección-Colectiva (Grado de participación en establecimiento de reglas)	Nivel operacional (Capacidad para ejercer derechos de acceso y de extracción)		
	Intervencionista Pescador=Usuario simple	Cooperacionista Pescador=Copropietario de derechos operacionales	Liberalizado Pescador=Propietario de derechos operacionales
Centralizado El Gobierno establece la asignación inicial de los derechos operacionales	Los pescadores no pueden modificar la asignación inicial	Las Asociaciones pueden realizar temporalmente reasignaciones	Se permiten cambios temporales en el ejercicio de derechos operacionales
Autorregulado La Asociación establece la asignación inicial	Los pescadores no pueden modificar la asignación inicial establecida por sus Asociaciones	Las Asociaciones o los pescadores pueden modificar la asignación inicial temporalmente	La asignación inicial es modificada por intercambios internos
Individual La asignación inicial de cada periodo es resultado del mercado	El mercado no funciona o los intercambios son escasos	Las reasignaciones en el mercado son hechas por las Asociaciones	Las reasignaciones en el mercado son hechas por los pescadores

Fuente: Elaboración propia.

resto de pescadores a través de las reglas. Recogemos aquí situaciones donde parte de los derechos de extracción y acceso son definidos a través de la cooperación dentro la Asociación (en calidad de copropiedad). Las cualidades de estos derechos de regulación no serán máximas, pues las reglas aprobadas sólo afectarán a los individuos que participan en la Asociación.

Frente a los casos anteriores, hablamos de Gestión Individual cuando cada usuario tiene amplio grado de influencia para modificar las reglas que definen los derechos de propiedad sobre el recurso. Y esa influencia es ejercida a través de la competencia en el mercado. Se trata de una situación donde las normas, que en los dos casos anteriores son establecidas mediante criterios de autoridad o de cooperación, ahora son definidas a través del intercambio de derechos, de tal forma que en cada transacción se fijan las condiciones de uso de los derechos intercambiados (17).

(17) Existe un paralelismo entre las categorías de Sistemas de Gestión aquí presentadas y los Regímenes de Propiedad. En los casos de Gestión Centralizada, Común e Individual subyacen los conceptos de Propiedad Estatal, Propiedad Común y Propiedad Privada respectivamente. Sin embargo, el concepto de Régimen de Propiedad no permite albergar las diferentes variantes que puede presentar cada uno de estos Regímenes de Propiedad, una vez ya establecidas las reglas.

En el nivel de acción operacional, el usuario del recurso se limita a ejercer los derechos definidos en el nivel superior (nivel de elección-colectiva). Pero en el ejercicio de tales derechos, su margen de actuación puede ser máximo o mínimo y por tanto encontrarnos con diferentes Variantes. Hablaremos de Variante Liberalizada cuando el grado de libertad sea máximo porque el derecho recibido convierte a su titular en propietario, porque lo faculta a intercambiar ese derecho en un mercado y porque las cualidades son máximas. Tendremos una Variante Cooperacionista si el usuario del derecho opta por compartir la explotación del derecho recibido con otros usuarios, recurriendo a la cooperación para reasignar esos derechos, con lo cual las cualidades de los derechos quedan restringidas a los pescadores asociados. Por último, encuadramos dentro de la Variante Intervencionista todas aquellas situaciones donde las características de los derechos son mínimas porque el usuario voluntaria o obligatoriamente no disfruta de todas las ventajas que puede ofrecer un derecho de pesca con alto grado de flexibilidad.

4. ESTRATEGIAS Y COSTES DE TRANSACCIÓN EN LA PESQUERÍA DE GRAND SOLE

4.1. Caracterización institucional de la pesquería

Con las bases teóricas anteriores y las características del marco regulador de la pesquería de Grand Sole podemos proceder a su conceptualización. Debemos anticipar que la caracterización de la gestión dependerá siempre de la regla que utilicemos como criterio de decisión (18). En nuestro caso, y dado que nos interesa la perspectiva económica, la regla que tomaremos como criterio de evaluación será la asignación de los derechos de pesca. Por lo tanto, en el nivel de acción colectiva nos interesa saber qué capacidad tiene el usuario para alterar la asignación del derecho al inicio de cada campaña pesquera. Por su parte, en el nivel de acción operacional nos interesa saber la capacidad del usuario para reasignar el derecho recibido al inicio de cada periodo.

Pues bien, en el caso del Grand Sole nos encontramos con que el pescador disfruta de bastante grado de influencia en el nivel de elección-colectiva y de bastante margen de libertad en el nivel operacional. Establecidos los criterios de asignación de los derechos de

(18) La caracterización de la pesquería se vería modificada si escogemos otra regla de decisión, como por ejemplo la elaboración del TAC o los Planes de Orientación Plurianuales.

pesca, tanto por parte de la Unión Europea como por el Estado español (19), cada pescador individual recibe inicialmente una cantidad de días y cuotas de pesca que puede transferir con carácter permanente. En otras palabras, el pescador actúa como propietario de esos derechos y puede modificar la asignación inicial a través del intercambio en el mercado. Es decir, estamos ante un caso donde la regla (cómo se asignan los derechos) no se establece a través de un proceso de autoridad o de cooperación, sino que es resultado de la interacción de todos los individuos en el mercado. Por tanto, en el nivel de elección colectiva podemos hablar de Gestión Individual.

En cuanto al nivel de acción operacional, la legislación deja bastante margen de maniobra al usuario. Para ajustar la cuota recibida a sus necesidades, el pescador puede tanto recurrir al mercado como reasignar la cuota recibida dentro de su Asociación. En el primer caso optaría por la Variante Liberalizada, mientras que en el segundo sería la Variante Cooperacionista. Claro está, también puede optar por no alterar su cuota por ninguna de las dos vías y explotar íntegramente la cuota, repartiendo entre sus barcos los derechos de pesca recibidos. Este caso coincide con la Variante que hemos denominado Intervencionista, porque el pescador renuncia a aprovechar las ventajas de la reasignación externa de derechos.

En la práctica, la mayoría de los pescadores han cedido la gestión de los derechos de pesca a sus Asociaciones, de tal manera que en el nivel de acción operacional los usuarios se están comportando como copropietarios que de forma cooperacional intercambian sus derechos de pesca para proceder al ajuste de sus capacidades de pesca. Por tanto, la pesquería de Grand Sole se caracteriza por una Gestión Individual y Cooperacionista.

4.2. Análisis de los Costes de Transacción

En ausencia de costes de transacción, el intercambio de derechos de pesca en el mercado garantiza la solución más eficiente, es decir, la Variante Liberalizada en nuestro caso. Sin embargo, hemos observado que los pescadores españoles del Grand Sole han elegido la Variante Cooperacionista en lugar de acudir al intercambio de derechos. Esta elección puede ser explicada por la existencia de costes de transacción.

(19) Estas serían decisiones adoptadas en niveles de acción superiores.

Como ya se mencionó anteriormente, podemos distinguir tres tipos de costes de transacción: los costes de información, los costes de diseño y negociación, y los costes de cumplimiento (20). A continuación describiremos cada uno de ellos y analizaremos su importancia en relación con las alternativas a las que se enfrentan los pescadores españoles para reasignar sus derechos de pesca dentro del Sistema de Gestión Individual establecido por España en la pesquería de Grand Sole.

Los costes de información surgen por la necesidad de los pescadores de conocer quién está dispuesto a intercambiar derechos de pesca y qué cualidades tienen estos derechos. Los individuos que desean vender sus derechos de pesca necesitan conocer quiénes son los potenciales compradores de los mismos y qué precio están dispuestos a pagar. De igual forma, los agentes que desean comprar estos derechos necesitan conocer quién está dispuesto a venderlos, además del precio y otras características (el área donde puede hacer uso de ese derecho, el tipo de especie que puede capturar, la cantidad de cuota que le permite pescar, etc.). Por lo tanto, los agentes que quieren realizar el intercambio deben incurrir en costes de información. Su cuantía estará determinada por los recursos económicos que deban destinar para obtener la información necesaria.

Los costes de diseño y negociación hacen referencia a los costes en los que incurren los pescadores para establecer e implementar un contrato de intercambio de sus derechos de pesca. El tamaño de estos costes de transacción está estrechamente relacionado con la frecuencia con la que se realice la transacción y con la capacidad de los agentes implicados para lograr un acuerdo. Por un lado, el modo de diseñar contratos pasados determina en gran medida el diseño del intercambio presente. Cuanto más frecuente es el intercambio, más contratos son realizados, por lo que mayor es la experiencia de los individuos en el diseño de este tipo de contratos. De esta forma, parece razonable suponer que los individuos que realizan un gran número de intercambios incurren en unos costes de diseño menores.

Por otro lado, para que la transacción se efectúe, los agentes deben ponerse de acuerdo sobre las condiciones en las que se va a desenvolver el contrato. Deben pactar, entre otras condiciones, el momento del intercambio, la cantidad de cuota intercambiada y el precio de la misma. Cuanto mayor es el número de agentes implicados en el

(20) En relación con la aplicación de estos conceptos en el ámbito de la gestión de pesquerías véase Kuperan et al. (1998) y OECD (2000).

intercambio mayor es la dificultad para llegar a un acuerdo. Sin embargo, esto no quiere decir que los intercambios dos a dos minimicen siempre los costes de negociación. En el caso de un pescador que necesita realizar muchos intercambios, el total de los costes de negociación dos a dos de cada contrato puede superar los costes de negociar un único contrato con varias partes implicadas.

Por último, es necesario que el contrato establecido se cumpla correctamente en todos sus términos, y para ello los agentes implicados incurren en costes de cumplimiento. Los pescadores deben vigilar el cumplimiento de cada una de las condiciones acordadas en los contratos firmados. Para facilitar esta labor, los agentes pueden establecer cláusulas que incentiven el cumplimiento de los contratos. Pero esto supone incurrir en más costes de negociación que dificultan el intercambio e incluso pueden llegar a ser mayores que la reducción de los costes de cumplimiento.

Volviendo al caso concreto de nuestro análisis, los costes de transacción que surgen de la realización del intercambio de derechos de pesca, tanto en la Variante Cooperacionista como en la Variante Liberalizada, tienen la misma naturaleza, pero diferente cuantía. En este sistema de Gestión Individualizado en la pesquería del Grand Sole apreciamos que la Variante Cooperacionista es la que minimiza los costes de transacción totales.

En este sentido, debemos destacar que el funcionamiento de las Asociaciones de pescadores tienen una fuerte tradición en la actividad pesquera española. Entre sus múltiples funciones, destacamos la elaboración de los Planes de Pesca para la pesquería del Grand Sole. La información recogida para elaborar estos Planes de Pesca les permite conocer qué características poseen los derechos de pesca y cuáles son las disponibilidades de sus asociados para intercambiarlos. Por lo tanto, las Asociaciones de pescadores no estarían incurriendo en nuevos costes de información cuando realizan la reasignación de los derechos de pesca entre sus asociados. En la Variante Liberalizada, para los propietarios de los derechos de pesca es difícil conocer a todos los potenciales participantes de este mercado.

En cuanto al diseño y negociación del intercambio, cabe esperar que el número de contratos o la frecuencia con la que la Asociación puede realizar intercambios sea mayor que la que puede establecer un pescador individual, por lo que los costes de transacción de diseño se reducirían. Por otra parte, las normas internas establecidas dentro de la Asociación facilitarían el acuerdo entre los asociados, por lo que los costes de negociación en la Variante Cooperacionista

serían menores que en la Variante Individual, donde los pescadores tendrían que pactar con tantos agentes como contratos realicen.

En relación con los costes de transacción de cumplimiento, también la Variante Cooperacionista para los pescadores españoles que faenan en el Grand Sole podría minimizar estos costes respecto a la Variante Liberalizada. La principal razón se debe al hecho de que la Asociación tiene más medios para vigilar y controlar a sus miembros. La elaboración de los Planes de Pesca obliga a la Asociación a establecer una serie de mecanismos de control para vigilar su cumplimiento. Estos mismos mecanismos pueden ser utilizados para controlar los intercambios de los derechos de pesca, por lo que no sería necesario incurrir en mayores costes de transacción para vigilar el cumplimiento de la reasignación de estos derechos. En la Variante Liberalizada, cada pescador tendría que vigilar el cumplimiento de cada uno de los contratos firmados en el mercado, lo que significaría tener que controlar el comportamiento de todos los agentes con los que se haya establecido un acuerdo.

Finalmente, conviene destacar que tanto en la Variante Cooperacionista como en la Variante Liberalizada existe el riesgo de conductas oportunistas por parte de los pescadores, generando unos mayores costes de transacción. En principio, es la Variante Cooperacionista la que establece un mayor desincentivo a este tipo de comportamientos. Dentro de las Asociaciones se establecen códigos internos, formales e informales, en los que se fijan las sanciones para los miembros que incumplan los acuerdos establecidos o mientan en la revelación de información real necesaria para firmar el contrato. Además, la proximidad de la Asociación con sus miembros aumentaría la probabilidad de ser sorprendido en una infracción y de ser sancionado, lo que supondría un importante desincentivo para los pescadores potencialmente oportunistas.

Por lo tanto, podemos concluir que, para el caso de este Sistema de Gestión Individual en la pesquería del Grand Sole, la elección de un Sistema Cooperacionista reduciría los costes de transacción respecto a la Variante Liberalizada. De esa forma podría explicarse por qué los pescadores españoles ceden a sus Asociaciones la gestión de sus derechos de pesca individuales en lugar de intercambiarlos ellos mismos en el mercado.

5. CONCLUSIONES

En la pesquería de Grand Sole los pescadores españoles disponen de la facultad de intercambiar sus derechos de pesca, pudiendo escoger

básicamente entre dos alternativas: acudir directamente al mercado o delegar en su Asociación los intercambios de derechos de pesca. En la práctica, los pescadores mayoritariamente están acudiendo a la segunda vía. Sorprende, por lo tanto, que el pescador renuncie a usar la vía del mercado que se presenta más eficiente desde el punto de vista microeconómico.

Para explicar este comportamiento de los pescadores acudimos a la metodología de la Nueva Economía Institucional. De acuerdo con ella, las elecciones de estrategias por parte de los individuos dependerán de los costes de transacción asociados a las instituciones que regulan el intercambio. En nuestro estudio la institución principal es el Sistema de Gestión, en el que se incluyen tanto las transacciones propias del intercambio económico como aquellas transacciones necesarias para establecer las reglas del intercambio.

La pesquería de Grand Sole obedece a un Sistema de Gestión Individualizado, porque los pescadores son propietarios de derechos de pesca. Disfrutan de capacidad para alterar la asignación de derechos realizada por el Gobierno español, y en general tienen mayor margen de actuación para organizar su actividad pesquera en comparación con otros pescadores españoles. Además, y ya en el nivel operacional, pueden optar, bien por la Variante Liberalizada (acudir directamente al mercado), o bien por la Variante Cooperacionista (acudir a su Asociación). En ambos casos, la realización del intercambio comporta costes de transacción. Sin embargo, dada la experiencia asociacionista del sector pesquero español, podemos decir que la Variante Cooperacionista contribuye a una mayor reducción de este tipo de costes.

BIBLIOGRAFÍA

- BROMLEY, D. W. (1982): «Land and water problems: an institutional perspective». *American Journal of Agricultural Economics*, 64: pp. 834-844.
- CHALLEN, R. (2000): *Institutions, transactions costs and environmental policy*. Edward Elgar. Cheltenham (UK).
- CIRIACY - WANTRUP, S. V. y BISHOP, R. C. (1975): «Common property as a concept in natural resources policy». *Natural Resources Journal*, 15: pp. 713-727.
- COASE, R. (1937): «The nature of the firm». *Economica*, 4: pp. 386-405.
- COASE, R. (1960): «The problem of social cost». *Journal of Law Economics*, 3: pp. 1-44.
- EGGERTSSON, T. (1995): *El comportamiento económico y las instituciones*. Alianza. Madrid.
- EUROPEAN COMMISSION (2000): «Economic performance of selected european fishing fleets. Annual Report 1999». *Concerted Action: Promotion of Common Methods for Economic Assessment of EU Fisheries* (FAIR PL97-3541).

- IGLESIAS MALVIDO, C. (2000): «Análisis económico de la regulación de pesquerías en la Europa Azul: experiencias y alternativas». *Tesis Doctoral*. Universidade de Vigo.
- JENTOFT, S. (1989): «Fisheries co-management. Delegating government responsibility to fishermen's organizations». *Marine Policy*, 13 (2): pp. 137-154.
- KOOIMAN, J.; VAN VLIET, M. y JENTOFT, S. (1999): *Creative governance. Opportunities for fisheries in Europe*. Ashgate. Aldershot (UK)
- KUPERAN, K.; ABDULLAH, N. M. R.; POMEROY, R.; GENIO, E. y SALAMANCA, A. (1998): «Measuring transaction cost of fisheries co-management». Presentado en la *VIIIth Common Property Conference of the International Association for the Study of Common Property*, Vancouver (Canada), 10-14 junio.
- MACCAY, B. J. y ACHESON, J. (eds) (1987): *The question of the commons: the culture and ecology of communal resources*. The University of Arizona Press. Tucson.
- MARCH, J. M. y SIMON, H. A. (1961): *Organizations*. John Wiley and Sons. New York.
- NORTH, D. C. (1990): *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge University Press. Cambridge.
- OECD (2000): «Fisheries management costs: concepts and studies». Presentado en la *Xth Biennial Conference of the International Institute of Fisheries Economics and Trade (IIFET)*, Corvallis, Oregon (USA), 10-14 julio.
- OSTROM, E. (1990): *Governing the commons. The evolution of institutions for collective action*. Cambridge University Press. Cambridge.
- PINKERTON, E. (ed) (1989): *Co-operative management of local fisheries: new directions for improved management and community development*. University of British Columbia Press. Vancouver.
- SCHLAGER, E. y OSTROM, E. (1992): «Property-rights regimes and Natural Resources: a conceptual analysis». *Land Economics*, 68 (3): pp. 249-262.
- SCOTT, A. D. (ed) (1986): *Progress in Natural Resource Economics*. Oxford University Press. Oxford.
- SIMON, H. A. (1983): *Reason in human affairs*. Stanford University Press. Stanford (California).
- SIMON, H. S. (1962): «The architecture of complexity». *Proceedings of the American Philosophical Society*, 106 (6): pp. 467-482.
- STEVENSON, G. (1991): *Common property economics. A general theory and land use applications*. Cambridge University Press. Cambridge.
- SURÍS, J.; VARELA, M. y GARZA, M. D. (2002): «Profitability of the fishing fleet and structural aid in the European Union». *Marine Policy*, 26 (2): pp. 107-119.
- SYMES, D. (ed.) (1998): *Property rights and regulatory systems in fisheries*. Fishing News Books-Blackwell Science. Oxford.
- VARELA, M.; SURÍS, J.; GARZA, M. D. e IGLESIAS, C. (2000): *Economía de la pesca: presente y futuro de la regulación pesquera en Galicia*. Instituto de Estudios Económicos Fundación Pedro Barrié de la Maza.
- WILLIAMSON, O. (1975): *Markets and hierarchies. Analysis and antitrust implications*. The Free Press, New York
- WILLIAMSON, O. (1996): *The mechanisms of governance*. Oxford University Press. Oxford.

RESUMEN

Instituciones y costes de transacción en la gestión de pesquerías: el caso de Grand Sole

La adhesión de España a la CEE en 1986 supuso la definición de derechos de pesca con la finalidad de limitar el acceso de los buques españoles a las pesquerías del Grand Sole (divisiones CIEM Vb, VI, VII, VIIIabde), explotadas mayoritariamente por buques procedentes de las regiones de Galicia y el País Vasco. Desde entonces, han surgido diferentes estrategias (acumulación de derechos, exportación de buques, etc.) para ajustar las capacidades de pesca a las disponibilidades de cuotas. En la actualidad, el sistema ha culminado en el establecimiento de derechos de pesca individuales y transferibles. Sin embargo, los pescadores han optado por delegar en su Asociación la gestión de sus derechos. Este trabajo tiene por objetivo analizar la evolución del sistema de gestión en esta pesquería adoptando la metodología de la Nueva Economía Institucional.

PALABRAS CLAVE: Política pesquera común, pesquerías de Grand Sole, sistemas de gestión, nueva economía institucional, costes de transacción.

SUMMARY

Institutions and transaction costs in fisheries management: the Grand Sole's case

Spanish accession to the EEC in 1986 meant the definition of fishing rights with the aim of restricting the activity of Spanish vessels in the Grand Sole fishery (ICES Vb, VI, VII, VIIIabde), mainly exploited by vessels based in two regions, Galicia and the Basque Country. Since then, different strategies (accumulation of fishing rights, export of fishing vessels, etc.) arose out in order to adequate the fishing capacity to the availability of quotas. Nowadays, the system has culminated in the setting-up of individual and transferable fishing rights. However, fishermen have preferred to delegate the management of their rights in the hands of their Associations. The purpose of this paper is to analyse the evolution of the management system in the fishery from the New Institutional Economics point of view.

KEYWORDS: Common fisheries policy, Grand Sole fishery, management systems, new institutional economics, transaction costs.