

Informe de la Tesis Doctoral

Análisis Institucional, Cumplimiento De Normas y Gestión de los Recursos Naturales: Fundamentos y Estudios de caso desde la Nueva Economía Institucional

Realizada por Raquel Fernández González

Esta tesis doctoral es el resultado de combinar el esfuerzo intelectual de aproximar al papel que ejercen las administraciones públicas, analizándolas dentro del novedoso enfoque de la Nueva Economía Institucional, con el estudio de la gestión de los recursos naturales.

Las Administraciones Públicas son examinadas, en esta tesis, bajo las nociones y aportaciones de la NEI, la cual, a su vez, reivindica a las instituciones públicas poniendo de relieve el papel que realizan en la economía y la sociedad, puesto que son ellas las que determinan la estructura de incentivos a la que se enfrentan los agentes tanto en los mercados económicos y políticos como en la interacción social (North, 1990). Por este motivo, pueden promover o dificultar las transacciones en la economía según el grado de gobernanza aplicado.

Pero, ¿Qué son las instituciones? “Las instituciones son las reglas del juego en la sociedad o, más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana” (North, 1990). Como tales, cumplen una serie de características: son un rasgo estructural de la sociedad, son ciertamente estables en el tiempo, afectan a las acciones de los agentes y entre los integrantes de la institución se comparten criterios comunes (Peters, 1999). Además, no solo pertenecen al ámbito jurídico o se ciñen a un ámbito formal, sino que también están presentes, en mayor o menor medida, en todos aquellos ámbitos en los que exista la interacción social. Dentro de las instituciones podemos distinguir tres grandes clasificaciones: las Instituciones formales, las informales y sus mecanismos de cumplimiento. Las Administraciones Públicas constituyen una institución formal. Las cuales definen qué

pautas de comportamiento se van a seguir en ciertas situaciones y forman un rasgo estructural de la sociedad. Además están presentes, en mayor o menor medida, en todos aquellos ámbitos en los que exista la interacción social.

Como hemos visto, las Administraciones Públicas influyen en el comportamiento de los individuos en los ámbitos donde estos interactúan y la gestión de los recursos naturales es uno de ellos. Por ello, desde este enfoque institucional, se busca extender el análisis empírico a diversos casos de estudio que permitan enriquecer el conocimiento sobre el funcionamiento de las Administraciones Públicas en esta área. En este sentido, y como se ha señalado, el programa de investigación seguido en la elaboración de esta tesis doctoral, asume la importancia de los estudios de caso, pues considera que estos permiten ofrecer análisis institucionales que integran la especificidad del contexto institucional de cada sociedad en el tiempo y en el espacio.

En esta Tesis Doctoral, tres casos de estudio son analizados bajo el papel que ejercen sobre ellos las administraciones públicas:

- *El caso de la expropiación de YPF a Repsol en Argentina.* En 2012, la administración argentina expropió la mayor parte de las acciones que la empresa Repsol tenía de la compañía YPF, dedicada a la extracción de hidrocarburos y durante décadas la principal empresa productora de petróleo en Argentina. Esta expropiación constituye un caso de referencia para estudiar una cuestión central en la literatura institucionalista constituido por el problema de la credibilidad del compromiso, que planteado ya por North y Weingast (1989) para la Revolución Gloriosa en Inglaterra. Este planteamiento analiza la importancia de la estructura institucional del Estado y sus administraciones, para garantizar el respeto a los derechos de propiedad.
- *El caso del cambio de la política de primas a la implantación de instalaciones solares para la generación de energía solar en amplias zonas del territorio español.* Con la

llegada de la crisis económica a España desde 2008 y posteriormente con el cambio de gobierno del país en 2011, se produjo un cambio en la política energética que apoyaba financieramente la instalación de plantas fotovoltaicas en parcelas del territorio español. Este cambio implicó una fuerte reducción de las ayudas (primas) destinadas a los empresarios que se dedicasen a producir energía solar en lo que se han denominado los “huertos solares”. Este cambio de política constituido por las Administraciones Públicas, especialmente evidente desde 2010, no implicó una expropiación de los derechos de propiedad privada como en el caso anterior, pero sí supuso un problema de atraco (“holdup”) a una inversión irreversible, en términos de las aportaciones de Oliver Williamson en la economía de los costes de transacción, o de la contribución de Epstein y O’Halloran (1999) desde el análisis político transaccional. En este caso, los empresarios que invirtieron ex-ante en plantas fotovoltaicas impulsados por los rendimientos esperados en base a las altas primas ofertadas por la administración, comprueban ex-post como el gobierno cambia de política, reduce las primas y elimina la rentabilidad de tales inversiones ya realizadas, siendo imposible para los inversores recuperar lo ya invertido. En este sentido, el cambio de política que implica un cambio de ayudas supone una modificación del contrato mantenido entre la administración pública y el sector. Por ende, sabemos que los contratos políticos no son exigibles en los tribunales y es por ello por lo que los tribunales de justicia tendrán que resolver si además de un incumplimiento político existe algún tipo de incumplimiento administrativo.

- El caso de la asignación de responsabilidades por la marea negra del Prestige. En el año 2002, el petrolero Prestige se hundió ante las costas gallegas y una marea negra afectó a la costa atlántica de Francia, Portugal y especialmente España. Once años más tarde, la Audiencia Provincial de A Coruña dicta resolución y no encuentra culpables

del delito ambiental ni responsables civiles. Los altos costes de transacción, las debilidades del marco institucional y los problemas de información explican que el tribunal no concluyese de forma determinante sobre el estado del buque en el naufragio, la relevancia del estado del mar en el hundimiento del barco o la decisión política de alejamiento del buque de la costa, de modo que los altos costes de esa marea negra no tengan responsables. El análisis institucional de este caso se fundamenta en la aportación de Coase (1960) que permite entender la relación entre externalidades económicas y daños en un mundo con costes de transacción positivos. La no asignación de responsabilidades por externalidades negativas a ninguna de las Administraciones implicadas en un caso de tal gravedad como este, implica un mal precedente y malos incentivos para la praxis del transporte de hidrocarburos, que contempla como las responsabilidades se disipan y no se castiga a quien contamina. Asimismo, este análisis concluye sobre la imperfección de las normas y la actuación de la justicia, si bien ciertos avances normativos han existido desde este caso.

Los tres estudios de caso seleccionados analizan las instituciones de gobernanza relevantes para comprender la cuestión que cada caso plantea. Dentro del marco de la gobernanza policéntrica de los sistemas socio-ecológicos, los estudios de caso planteados se centran en el subsistema configurado como el sistema de gobernanza de la administración, de acuerdo al enfoque de Ostrom, y específicamente los sistemas de gobernanza estudiados en los próximos capítulos van a analizar el papel fundamental del Estado. De este modo, el análisis institucional desarrollado se va a centrar fundamentalmente en el segundo nivel de análisis de Williamson (2000) que estudia el sistema de gobierno, el marco determinado por las administraciones públicas y el ejercicio de las políticas y las reglas formales de la sociedad. La resolución de expropiaciones de derechos de propiedad por parte de un Estado (capítulo 4); los efectos sobre las inversiones del cambio de regulaciones y políticas de

incentivos a sectores emergentes (capítulo 5); y la asignación de responsabilidades por daños medioambientales (capítulo 6) constituyen los tres asuntos administrativos que tratarán consecutivamente los tres casos de estudios que se desarrollan.

Además, los casos seleccionados van a tratar sobre experiencias de conflicto derivadas de la aplicación o cumplimiento de normas: el conflicto entre un Estado y una empresa privada internacional a la que se le expropia la propiedad de sus empresas (caso YPF); el conflicto entre un sector empresarial y un gobierno por el cambio de las políticas de ayudas a la generación de energía fotovoltaica (caso primas fotovoltaicas); y la dificultad en la asignación de responsabilidades por daños ambientales y contaminación a través de la acción del sistema judicial (caso Prestige).

Referencias:

Coase, R.H. (1960): “The Problem of Social Cost”, *Journal of Law and Economics*, V. 3. pp 1-44.

Epstein, D. y O’Halloran S. (1999): *Delegating powers. A transaction cost politics approach to policy making under separate powers*. New York. Cambridge University Press.

North, D. C. (1990): *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge University Press. Cambridge.

North, D. C. y B. R. Weingast (1989): “Constitutions and commitment: the evolution of institutions governing public choice in seventeenth-century England”, *The Journal of Economic History*, Vol. 49, N. 4, pp. 803-832.

Peters, B. G. (1999): *Institutional theory in political science. The new institutionalism*. Continuum. London.

Williamson, O. E. (2000): “The New Institutional Economics: Taking Stock, Looking Ahead”, *Journal of Economic Literature*, Vol. 38, pp 595-613.