



Explotación sostenible de la pesca: el régimen de cuotas

Diciembre 2016

Informe Elaborado por:

IGNACIO CARCIOFI

IIEP-BAIRES/FCE-UBA CONICET





A fines de la década del 90 Argentina adoptó un modelo de manejo pesquero basado en cuotas individuales y transferibles de captura (CITC).¹ Desde el punto de vista de su concepción, dicho sistema de cuotas es valorado positivamente por la literatura especializada en la materia.² Paradójicamente, la implementación práctica de este esquema regulatorio, describió un largo proceso de marchas y contramarchas.³ Las demoras en la aplicación de una regulación efectiva obligaron a la sanción de un régimen de emergencia pesquera a principios del año 2000 que dispuso una reducción severa de las capturas, especialmente de la Merluza Hubbsi o Merluza Argentina. Transcurridos casi quince años desde la decisión inicial, recién a partir de los últimos tres años habría indicios firmes de su implementación a partir de la Resolución N°1 del Consejo Federal Pesquero (CFP) de enero del 2013 que sintetiza en un texto ordenado las disposiciones previas y su lectura revela el conjunto de la arquitectura de regulación aplicable.⁴ Esta nota se concentra en los aspectos conceptuales y argumenta que las CITCs, si son aplicadas de manera adecuada, pueden ser una herramienta para un aprovechamiento sostenible de los recursos pesqueros.

A mediados del siglo XX la pesca se instala como una actividad productiva a nivel mundial y con ella la presión creciente sobre los distintos caladeros. La respuesta a este fenómeno fue la adopción de políticas de manejo pesquero basadas especialmente en vedas y cuotas totales de captura. Sin embargo, estas medidas no dieron los resultados esperados y desde los años 90 en adelante, la sobrepesca se convirtió en un problema a nivel internacional.⁵ De esta manera, los gobiernos y los distintos actores involucrados se han visto obligados a desarrollar nuevos métodos de gestión de la pesca de captura. Mientras en los enfoques previos predominaba la regulación basada en el control *top-down*, el cambio se orientó hacia sistemas apoyados en incentivos procurando conciliar el interés económico con la preservación del recurso. El sistema de cuotas individuales de captura (CIC) se inscribe en esta línea.

Las CICs consisten en asignar a cada unidad de pesca (buque, empresa pesquera o pescador individual) una porción de la cuota total anual de captura (CTC) por un

¹ Artículo 27 de la Ley 24.922, Régimen Federal de Pesca.

² Clark, C. (2006), Arnason, R. (1993, 2007 a y b), Deacon, R. y Costello, C. (2007), Costello, C. et Al. (2008) y Hilborn, R. (2005), entre otros.

³ Observatorio de Políticas Públicas del Cuerpo de Administradores Gubernamentales de la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación Argentina (2011)

⁴ La Resolución N° 10 de 2009, inspirándose en la Resolución N° 2 de 2001, estableció el régimen general. La resolución N° 23 y N° 26, ambas de 2009, pautaron los regímenes específicos de asignación y administración de las CITCs de Merluza Hubbsi para el stock sur y norte del paralelo 41°S. El acta 49 de 2009 complementó la aplicación de las cuotas estipulando el método que utilizaría el CFP para la asignación inicial de las CITC.

⁵ “A finales de la década de 1990 el resultado inevitable fue cada vez más evidente, ya que el total de capturas mundiales comenzó a decaer (tal como lo reporta la FAO)” traducción del texto de Clark, C. (2006), pp. 1.



período de tiempo.⁶ En algunos sistemas, la cuota individual asignada puede ser modificada mediante la transferibilidad de porciones entre las unidades productivas participantes, generando así un sistema de cuotas individuales y transferibles de captura (CITCs).

El fundamento de las CITCs es la eficiencia económica intertemporal en la extracción mediante la asignación de derechos de uso del recurso y de propiedad de la cuota. La asignación de los mismos a los participantes del sistema, permite la previsibilidad en las capturas reduciéndose así la incertidumbre. Al no haber una competencia por la pesca, el sistema hace innecesario el crecimiento desmesurado del esfuerzo pesquero.

El sistema de CITCs se articula en dos componentes fundamentales: las cuotas totales de captura y las porciones de las cuotas individuales. El primero apunta a la preservación del recurso evaluando el nivel de extracción permisible compatible con la evolución de la biomasa. El segundo, está orientado a la explotación económica eficiente. En conjunto, el modelo conceptual prevé un comportamiento agregado eficiente intertemporalmente sostenible.

Estos aspectos de diseño necesitan apoyarse en una apropiada implementación. Esto aplica en particular a la CTC y al control y monitoreo. Por un lado, la estimación anual de la CTC requiere una evaluación científica cuidadosa del estado de la biomasa reproductiva y total. La fijación de este parámetro –denominada técnicamente, Capturas Biológicamente Aceptables (CBA)- demanda inversiones en recursos dedicados a la investigación pesquera. En Argentina, la determinación de la CBA es una responsabilidad del Instituto Nacional de Investigaciones y Desarrollo Pesquero (INIDEP). La aplicación de la CBA debe ir acompañada del diseño institucional que asegure la independencia del ámbito científico respecto de los factores que influyen en la decisión de las CTC. Idealmente, todos los actores tanto públicos como privados deberían desarrollar conductas orientadas a fortalecer la credibilidad de las CTC. En el caso del sector público porque tiene la responsabilidad primaria de regulación de todo el sistema. En nuestro país, la Subsecretaría de Pesca y Acuicultura es quien tiene la responsabilidad de “conducir y ejecutar la política pesquera nacional regulando la explotación, fiscalización e investigación”. También tienen intervención las provincias a través del Consejo Federal Pesquero. Y, en el caso del sector privado, la solidez de la CTC redundaría en su propio beneficio por cuanto es una variable para definir el esfuerzo pesquero y las decisiones de inversión. De esta manera, la explotación económica resulta consistente con la preservación del recurso. Sin embargo, no puede descartarse la aparición de conductas “miopes” donde el interés de corto plazo

⁶ La CTC es fijada anualmente por la autoridad regulatoria. La suma de CICs debe ser igual a la CTC.



presiona por una elevación de la captura total anual. Esto ocurre con mayor intensidad cuando la recuperación de la biomasa es insuficiente y la CBA tiende a reducirse.

Por otro lado, el control y monitoreo de las CITCs es costoso derivado del hecho de que es necesario hacer un seguimiento de cada uno de los titulares de las cuotas. Esta situación difiere de las políticas más tradicionales que no analizan pormenorizadamente cada unidad productiva sino que la gestión se conduce a través de medidas uniformes y agregadas. Nuevamente aquí se puede contraponer el diseño teórico con el desempeño real. Dado que las CITCs privilegian los incentivos, se podría argumentar que parte de la labor de monitoreo podría ser sustituida por el autocontrol de los titulares de las cuotas. Son ellos los que tienen el interés primario en el funcionamiento armonioso del sistema. Sin embargo la conducta más frecuente es que toda la responsabilidad del control recaiga en las autoridades. La existencia de una relación cooperativa entre regulador y regulado es más frecuente cuando los caladeros son pequeños en extensión, intervienen pocos participantes y éstos poseen características más homogéneas. La observación y análisis de este tipo de fenómenos de gobernanza de los recursos compartidos fue realizada por Elinor Ostrom y le valió el Premio Nobel de Economía en 2009.⁷

Además de lo anterior, hay otros temas no menores que rodean la aplicación de las CITCs. Entre ellas cabe citar si las cuotas deben ser distribuidas en forma gratuita o a través del pago de regalías, el porcentaje máximo de participación que cada titular puede poseer de manera de limitar el grado de concentración, el tamaño mínimo de cada cuota para asegurar la viabilidad económica de los pescadores, las condiciones de transferibilidad de las cuotas y el tiempo óptimo del otorgamiento. Asimismo, en cuanto a las modalidades de captura, se ha señalado que la CITC no resuelve el problema del descarte, dado que los pescadores buscan los mejores ejemplares que les aseguran un mayor rendimiento económico de sus respectivas cuotas.

En síntesis, el régimen de CITC es un diseño elaborado de política pública que intenta conciliar incentivos económicos y explotación sostenible de la pesca. El sistema requiere una elevada capacidad de fiscalización. Una de sus mayores debilidades es que son varios los flancos donde los intereses privados pueden prevalecer sobre el objetivo común de la preservación del recurso. La experiencia internacional indica que el camino más eficaz para prevenir este tipo de conductas es la publicidad y transparencia integral del proceso –desde la fijación de la CBA hasta la publicidad de las CITCs. Es en esta dirección donde Argentina debe hacer avances si es que efectivamente hay interés en aplicar una regulación eficiente de la actividad pesquera marítima de captura.

⁷ Ostrom, E. (1990)



Bibliografía

Arnason, R. (1993) "The Icelandic Individual Transferable Quota System: A Descriptive Account". *Marine Resource Economics*, 8(3): 201-218.

Arnason, R. (2007a) "Advances in Property Rights Based Fisheries Management: An Introduction", *Marine Resource Economics*, Vol. 22, pp. 335–346.

Arnason, R. (2007b) "Fisheries Self-management under ITQs", *Marine Resource Economics*, Volume 22, pp. 373–390.

Clark, C. (2006) "The Worldwide Crisis in Fisheries" Cambridge University Press, Reino Unido.

Consejo Federal Pequero de la Nación Argentina, Resolución Nº 2 del 14 de marzo de 2001, Buenos Aires, Argentina.

Consejo Federal Pequero de la Nación Argentina, Resolución Nº 10 del 27 de mayo de 2009, Buenos Aires, Argentina.

Consejo Federal Pequero de la Nación Argentina, Acta Nº 49 del 11 de noviembre de 2009, Buenos Aires, Argentina.

Consejo Federal Pequero de la Nación Argentina, Resolución Nº 23 del 12 de noviembre de 2009, Buenos Aires, Argentina.

Consejo Federal Pequero de la Nación Argentina, Resolución Nº 26 del 16 de diciembre de 2009, Buenos Aires, Argentina.

Consejo Federal Pequero de la Nación Argentina, Resolución Nº 1 del 24 de enero de 2013, Buenos Aires, Argentina.

Costello, C. et Al. (2008) "Can catch shares prevent fisheries collapse?" *Science Magazine* Nº 321, pp. 1678-1681.

Deacon, R. y Costello C. (2007) "Efficiency gains from fully delineating rights in an ITQ fishery". *Marine Resource Economics* Vol. 22, pp. 347-361.

Hilborn, R. et al. (2005) "Institutions, Incentives and the Future of Fisheries". *Philosophical Transactions of The Royal Society B*, vol. 360, pp. 47–57.



Ley Nº 24.922 “Régimen Federal de Pesca” publicada en el Boletín Oficial del 12 de enero de 1998.

Observatorio de Políticas Públicas del Cuerpo de Administradores Gubernamentales de la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación Argentina (2011) “Régimen de administración de pesquerías por cuotas individuales transferibles de captura” Categoría: OPP/CAG/2011-14.

Ostrom, E. (1990) “Governing the Commons”. Cambridge University Press, Reino Unido.