

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



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

**<http://nulan.mdp.edu.ar>**

## **Los derechos de uso y las cuotas individuales transferibles de captura en Argentina**

*Use rights and individual transferable catch quotas in Argentina*

**Patricia Gualdoni<sup>1</sup>, Andrea Pagani<sup>1</sup> y Maria Isabel Bertolotti<sup>1 2</sup>**

<sup>1</sup>Facultad de Ciencias Económicas y Sociales. Universidad Nacional de Mar del Plata

<sup>2</sup>Instituto Nacional de Investigación y Desarrollo Pesquero (INIDEP).

pualdo@mdp.edu.ar, apagani@inidep.edu.ar, maricelb@inidep.edu.ar

### **Resumen**

Una parte importante de la política pesquera establece la escala del sector y la distribución de los recursos, es decir, determina cuánto, cómo y quién puede pescar. Este trabajo se centra en la pregunta quién es el que puede pescar y cómo la política pesquera argentina responde a esta cuestión.

En diciembre de 1997, en Argentina se sancionó la Ley Nº 24.922 conocida como Régimen Federal de Pesca, que introdujo un cambio profundo en la gestión pesquera al incorporar la administración por cuotas individuales transferibles de captura (CITC). Este nuevo régimen de administración se implementó a fines del año 2009, después de un largo proceso de adaptación y ordenamiento sectorial.

El impacto del sistema de ordenación pesquera no se puede evaluar integralmente por el escaso tiempo transcurrido desde su implementación. Aspectos tales como la concentración económica, los cambios en las estrategias empresariales y las eventuales modificaciones en la organización social del sector, requerirán del paso del tiempo para que pueda llevarse a cabo un análisis pormenorizado de los efectos reales. No obstante, los informes de gestión 2010 y 2011, indican que tanto la captura asignada por especie, como la total no han superado la captura máxima permisible (CMP).

**Palabras clave:** derechos de uso, derechos de captura, cuotas individuales de transferibles

### **Summary**

*An important part of fisheries policy sets the scale of the sector and the distribution of resources, that is, determines what, how and who can fish. This work focuses on the question of who it is that can fish and how Argentina fisheries policy answers this question.*

*In December 1997, Argentina Law No. 24922 known as Federal Fisheries Regime, which introduced a profound change in fisheries management administration to incorporate individual transferable catch quotas (ITQs) was enacted. This new management regime was implemented in late 2009, after a long process of adaptation and sector planning.*

*The impact of fishery management system can not be fully assessed due to the short time since its implementation. Issues such as economic concentration, changes in business strategies and possible changes in the social organization of the sector will require time so that a detailed analysis of the actual effects can be carried out. However, management reports 2010 and 2011, indicate that both capture assigned per species and the total, did not exceed the maximum allowable catch (TAC).*

**Keywords:** *rights to use, harvesting rights, individual transferable quotas*

## 1. Introducción

La actividad pesquera, a diferencia de otras actividades económicas basadas en la explotación de recursos naturales, necesita de incentivos para que los agentes económicos intervinientes contemplen el efecto de sus acciones sobre los demás y el impacto de las mismas sobre los recursos pesqueros. Las pesquerías cuando el acceso a ellas es libre, son un ejemplo de la tragedia de los bienes comunes (Hardin, 1968); en ausencia o con insuficiencia de controles, el comportamiento de los pescadores es capturar el máximo posible, porque lo que dejan de pescar puede ser aprovechado por otros y por lo tanto no hay incentivos para realizar un uso sostenible. El resultado colectivo del comportamiento descrito es la sobreexplotación y la inversión excesiva en capacidad de pesca.

La política pesquera tiene como uno de sus principales objetivos adecuar el esfuerzo pesquero al nivel de explotación biológicamente sostenible, de modo que los beneficios económicos permitan aumentar el bienestar económico social. Como lo expresan Bertolotti *et al.* (2008: 28), tres macro objetivos generales de política pesquera son: “Asegurar el equilibrio entre las ofertas del Medio Biofísico y las demandas de la Organización social. Contribuir a una estructura eficaz, eficiente, viable y sostenible del Subsistema Productivo para brindar productos y empleo en cantidad y calidad, y responder a demandas ecológicamente sostenibles. Consolidar en lo jurídico institucional los mecanismos e instrumentos que permitan alcanzar la pesca responsable (desarrollo pesquero sostenible)”.

Un aspecto importante de la política pesquera reside en determinar la escala del sector y la distribución de los recursos pesqueros, es decir, fijar cuánto y cómo se puede pescar y quién lo puede hacer (Costanza, *et. al*; 1999). Los instrumentos que permiten estipular la escala de la actividad

dentro de los límites biológicos de los recursos pesqueros y del ecosistema que los sustenta son los utilizados tradicionalmente y conocidos como “medidas de manejo”. Estos, se dividen entre aquellos que controlan la mortalidad causada por la pesca (Instrumentos de la Administración Pesquera Biológica), los que operan sobre el esfuerzo pesquero (Instrumentos directos de la Administración Pesquera Económica) y por último, los que definen quiénes pueden acceder al recurso y capturar (Instrumentos jurídicos -económicos de la Administración Pesquera Económica). Los instrumentos que operan sobre la mortalidad por pesca, tienden a determinar qué, cuánto y dónde se puede pescar y se centran en: la captura máxima permisible (CMP), el tamaño mínimo de captura y las áreas de veda. Los que se refieren al esfuerzo pesquero tienden a determinar cómo se puede pescar, es decir operan sobre los factores productivos a utilizar. Entre ellos, se puede destacar las regulaciones sobre el tamaño de la embarcación, la potencia de los motores, los tipos de artes de pesca, la capacidad de bodega, los días de pesca y las licencias. Los instrumentos que definen quiénes pueden acceder al recurso y capturar son los derechos de uso y se emplean para determinar quién participará en el uso del mismo.

Este trabajo se centra en la pregunta quién puede pescar y cómo la política pesquera argentina responde a esta cuestión, particularmente se hace referencia a las cuotas individuales transferibles de captura (CITC) establecidas en Argentina por la Ley N° 24.922/97. A fin de responder al planteamiento general, se detallan los objetivos específicos siguientes:

- a. Describir el concepto de derechos de uso, sus principios económicos y jurídicos.
- b. Analizar los fundamentos teóricos del sistema de CITC y los prerequisites para su aplicación.
- c. Examinar estos aspectos teóricos en el caso argentino a fin de observar cómo se asignan los derechos de uso, cuáles son las precondiciones observadas en el caso considerado y los resultados alcanzados en los primeros años de su implementación.

En función de estos propósitos el artículo se estructura de la siguiente manera: en la primera parte se expone la literatura en torno a los derechos de uso y al sistema de cuotas individuales transferibles. A continuación, se describe el caso argentino analizando el proceso de implementación del régimen de CITC y de las condiciones observadas en este contexto. Por último, se presentan las consideraciones finales y propuestas futuras de investigación.

## **2. Los derechos de uso y las cuotas individuales transferibles. Una revisión de los principios teóricos.**

Los derechos de uso son un instrumento jurídico-económico y específico de la Administración Pesquera Económica. Se basan en otorgar derechos de

acceso sobre el recurso y/o de captura, que afectan su distribución entre los interesados y entre estos y el resto de la sociedad, dando inicio formal a la actividad pesquera en un marco regulatorio específico, (Bertolotti, *et. al*; 2008).

Para el caso del recurso pesquero es conveniente considerar al derecho de propiedad como una corriente de beneficios que los demás deben respetar. Charles (2001) y Ostrom (2000) señalan los siguientes tipos de derechos para los recursos comunes:

- El derecho de uso (*Use right*): por el que se otorga tanto el derecho del acceso, como el de captura.
- El derecho de manejo (*Management right*): confiere la posibilidad de participar en la ordenación/manejo del recurso, lo cual conduce a la administración participativa y al co-manejo.
- El derecho de exclusión (*Exclusion rights*): proporciona la autoridad para determinar las condiciones necesarias al acceso y a la captura.
- El derecho de transferencia (*Transfer right*): que permite vender, obsequiar o legar el activo.

Si se considera al derecho de propiedad como una corriente de beneficios, esto significa que tal derecho puede ser asignado a un mismo o a diferentes sujetos, por lo que un activo puede tener varios propietarios.

El propietario de ciertos derechos de propiedad posee el consentimiento de sus pares para actuar de determinada manera y esto conlleva el derecho a beneficiarse o perjudicarse a sí mismo como a otros, (Demsetz, 1967). Es decir, los derechos de propiedad confieren tanto privilegios como responsabilidades. Al respecto, el Código de Conducta para la Pesca Responsable (FAO, 1995: 5) afirma: "...el derecho a pescar lleva consigo la obligación de hacerlo de forma responsable a fin de asegurar la conservación y la gestión efectiva de los recursos acuáticos vivos".

Es difícil que alguien considere y cuide los recursos como propios si únicamente recibe los beneficios pero no afronta ninguno de los costos de la sobreexplotación. En cambio, si el usuario es titular de un derecho de propiedad, la pérdida por el mal uso del recurso será asumida por él. Esta idea también subyace en los acuerdos internacionales para aumentar las jurisdicciones de los Estados costeros durante el siglo XX, con el objetivo de tener un mayor control sobre sus zonas pesqueras.

La especificación de los derechos de propiedad permite identificar a los interesados en una pesquería y quiénes tendrán acceso a la misma. De este modo, disminuye la incertidumbre sobre el posible uso del recurso, lo cual reduce los conflictos entre los usuarios, pues se limita la posibilidad de tener opiniones contrapuestas respecto del alcance de los derechos otorgados una vez realizada la distribución inicial. Desde el punto de vista de la administración pesquera, se puede establecer quién se verá afectado por las políticas económicas y prever cómo los agentes reaccionarán ante las medidas

de regulación, favoreciendo las actividades de seguimiento, vigilancia y control.

Los derechos de uso son uno de los componentes del derecho de propiedad y siguiendo a Charles (2005), se pueden dividir en dos categorías principales: los derechos de acceso y los derechos de captura. Los derechos de acceso se refieren a la capacidad de entrar y participar en la pesquería, las formas más conocidas son los derechos territoriales (*territorial use rights*) que permiten al titular la posibilidad de pescar en determinada localización geográfica, y los derechos de entrada limitada (*limited entry*) que se asignan a través de licencias u otros medios para circunscribir la participación de los interesados. Los derechos de captura establecen 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*), que determinan el nivel de captura permitida. Las cuotas individuales transferibles (CIT) son un ejemplo de los derechos de captura.

Las cuotas de captura (*harvest quotas - quantitative output rights*) referidas como la captura total permisible (*Total Allowable Catch - TAC*) son una medida de conservación, pero no se consideran 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, 2005). Se debe advertir que este derecho de uso es sobre el flujo del recurso (captura - pescados) y no sobre el *stock* pesquero.

Las cuotas individuales transferibles son un mecanismo de distribución de los recursos pesqueros a determinados usuarios; son individuales porque pertenecen a una persona física o jurídica, y transferibles, debido a que pueden ser compradas y vendidas entre los usuarios. Tienen la característica de ser divisibles permitiendo distinguir entre los derechos de acceso y los derechos de pesca y, como afirma González Laxe (2005:6) admiten establecer "mecanismos diferentes a la hora de la regulación, con lo que estamos creando mercados paralelos o subsistemas de regulación en paralelo, que podrán convertirse en posibilidades legales de pesca y afianzando con ello los derechos de asignación".

El sistema de CIT surgió hace más de 20 años como respuesta a la competencia existente en países en los que demasiados barcos disputaban un recurso escaso y como consecuencia de la pérdida de eficacia de los sistemas tradicionales de administración pesquera. Se lo considera como un mecanismo adicional a las herramientas de gestión, porque por sí mismo no asegura un manejo óptimo del recurso. Son diversos los países que lo utilizan para controlar la sobreexplotación y la competencia por sus recursos pesqueros, (Ibáñez de la Calle *et al.*, 2004). Nueva Zelanda e Islandia fueron los pioneros en implementarlo. También es utilizado en Holanda, Canadá, Estados Unidos y Chile.

La aplicación de los instrumentos tradicionales no demostró un balance satisfactorio para el logro de una pesca responsable. La proporción de poblaciones sobreexplotadas y agotadas aumentó aproximadamente de un 10 por ciento a mediados del decenio de 1970 a un 25 por ciento a comienzos de los años noventa (SOFIA, 2007). El Comité de Pesca (COFI), órgano auxiliar del Consejo de la FAO y único foro mundial intergubernamental en el que se examinan las principales cuestiones y problemas internacionales de la pesca y la acuicultura, solicitó en marzo de 1991, que se elaboraran nuevos criterios para lograr una pesca responsable. De este modo, la FAO solicitó, en el año 1995, que se formulara un Código Internacional de Conducta para la Pesca Responsable, que de manera no obligatoria para los Estados miembros, estableciera principios y normas aplicables a la conservación, ordenación y desarrollo de las pesquerías (FAO, 1995).

Este sistema de cuotas se basa en la determinación de un límite de captura para cada especie, área y año, denominado “captura máxima permisible”. En general, el límite se fija considerando la evaluación del estado de los recursos y la estimación de la captura biológicamente aceptable, resultado de la aplicación de modelos complejos. Determinada la cuota global de captura se la divide en cuotas individuales transferibles, que son una porción de la misma. La distribución inicial puede ser uno de los aspectos del sistema que produce mayor conflicto entre los usuarios del recurso, cuando no se respetan los principios de equidad y transparencia.

En la literatura especializada se presentan opiniones divergentes, que exponen las ventajas y las desventajas del sistema CIT. Entre los argumentos a favor se despliegan los siguientes:

- Evita la competencia indiscriminada por pescar, al permitir planificar las actividades de pesca anualmente y durante la vigencia temporal de la CIT. El usuario puede graduar el esfuerzo teniendo en cuenta el nivel de capturas concedido, de manera que estas sean realizadas a un menor costo. Asimismo, el sistema incentiva a no sobrecapitalizarse.
- Genera niveles de captura sostenibles determinados por la captura máxima permisible.
- Constituye un mecanismo de compensación a través de la venta de las cuotas para aquellos que deciden retirarse de la actividad pesquera.
- Garantiza una explotación económica viable y eficiente. La posibilidad de planificación implica poder estimar la combinación de factores productivos que permiten capturar las toneladas especificadas en relación con la demanda.
- Contribuye a mejorar la calidad del pescado. Al perseguir la maximización de beneficios, se procurará capturar especies de mayor calidad y valor comercial.

- Induce a la eficiencia, dado que los derechos serán comprados por los pescadores que incurrir en menores costos y pueden transar precios mayores por los derechos.
- Instituye un sistema de gestión descentralizado, porque fijada la captura máxima permisible y su asignación inicial, son los tenedores de los derechos los que toman posteriormente las decisiones de distribución del recurso.
- Atenúa las fluctuaciones en la oferta del recurso pesquero, facilitando la definición y puesta en práctica de un plan estratégico a mediano plazo, puesto que permite a las empresas de pesca realizar funciones de arbitraje.

Entre las desventajas se menciona que:

- Incentiva a reportar capturas inferiores a las efectuadas.
- Estimula a la realización de descartes de pescado: por tamaño de la especie de mayor valor o de otras especies con menor valor comercial, en particular en pesquerías multiespecíficas.
- Cuando no se establecen límites, favorece la concentración productiva y territorial pudiendo afectar a la oferta de productos pesqueros. Estimula las presiones de los tenedores de los derechos del sector sobre la administración pesquera, en especial centrando el interés en los estudios que estiman la CMP, debido a que su captura dependerá del cálculo de la misma.
- La asignación inicial puede no ser equitativa, debido a que algún interesado puede quedar afuera o tenga que enfrentar mayores costos para ingresar al sistema. Esto sucede, en general, cuando no han sido transparentes los criterios utilizados para el reparto inicial o no existió acuerdo sobre los mismos.
- La falta de aceptación del sistema, debido a la no admisión de asignación de derechos de propiedad sobre los recursos naturales.
- Aumenta los costos de administración.

El sistema de CIT no se puede aplicar en todas las pesquerías y sus resultados positivos dependen de las características económicas, sociales y políticas del país, como también de los aspectos biológicos de las especies (Ibáñez de la Calle *et al.*, 2004). Autores como Gómez Lobo (2000), Ibáñez de la Calle *et al.* (2004), Domínguez Torreiro e Iglesias Malvido (2003) y Pampillón Olmedo (2005), entre otros, mencionan determinadas precondiciones que deben ser evaluadas antes de implementar el sistema. Las mismas, pueden dividirse según diferentes aspectos: culturales, biológicos, institucionales y económicos (Tabla 1).

**Tabla 1:** Precondiciones para la implementación de un sistema CIT

<b>Aspectos</b>			
<b>Biológicos</b>	<b>Culturales</b>	<b>Institucionales</b>	<b>Económicos</b>
<p>Características biológicas de las especies que permitan determinar con precisión la cuota global.</p> <p>Estado de explotación del recurso.</p>	<p>Una cultura de respeto a los derechos de propiedad</p> <p>Postura favorable de los actores involucrados respecto de la aplicación del sistema.</p> <p>Inclusión de todos los sectores involucrados en la pesquería.</p>	<p>Existencia efectiva de una única jurisdicción.</p> <p>Regulación sólida de la actividad pesquera, en particular, políticas claras en relación al descarte y mecanismos de control.</p> <p>Autonomía y autarquía de las instituciones de investigación.</p> <p>Eficacia de los entes fiscalizadores.</p> <p>Entorno general institucional propicio.</p>	<p>Recursos financieros para la investigación, la administración del sistema y el seguimiento, control, vigilancia del mismo.</p> <p>Asignación de cuotas equitativas.</p> <p>Contexto económico general favorable.</p>

**Fuente:** elaboración propia

### 3. La experiencia argentina en los derechos de acceso y captura

La regulación pesquera argentina se efectúa a través de distintos organismos a nivel nacional y provincial con litoral marítimo. Además existen instituciones que intervienen en función de tratados internacionales y otras que dictan normas indirectamente vinculadas a la actividad pesquera, (Filippo, 2006).

El proceso regulatorio se inició en 1821 y las primeras medidas se dictaron bajo el supuesto de un recurso prácticamente ilimitado, sin propiedad, de acceso abierto y apropiación privada, (Hobert *et al.*, 2011). Luego de casi sesenta años, se restringió el acceso, prohibiendo la pesca en costas argentinas sin permiso del Estado. Desde la Ley N° 1055 de 1880, la pesca en costas argentinas no se puede realizar sin permiso del gobierno.

En el siglo XX, se estableció el carácter definitivo de los permisos por

buque en el artículo 5 del Decreto N° 945/1986 y, como en la década del 90, su otorgamiento dependía de la presentación de proyectos de explotación pesquera evaluados por la autoridad competente, la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación, su aprobación quedaba supeditada a su factibilidad técnica y a que no se superara el límite de la captura máxima permisible para cada especie. Cada proyecto abonaba un arancel y su aprobación posibilitaba la obtención del permiso de pesca y la explotación de las especies previstas en el mismo. Los permisos de pesca obtenidos por un buque eran concedidos con carácter definitivo y se podían transferir a otras unidades de la empresa o a otras empresas de propiedad de sociedades, cuyo titular poseyera no menos del 25% del capital accionario o a otras unidades de capacidad equivalente, previa evaluación y autorización de la Autoridad de Aplicación (art N° 6 y 7 del Decreto N° 2236/91). También, estos permisos podían ser suspendidos en forma total o parcial por razones de preservación y utilización racional del recurso. La inactividad injustificada permitía la revocación de los permisos que eran de tres tipos: aquellos que se otorgaban para todas las áreas y especies denominados permisos irrestrictos; los que eran excluyentes de ciertas especies o limitados a un área geográfica llamados permisos restringidos y los permisos de gran altura que permitían operar sobre el talud continental, fuera de la zona económica exclusiva, alta mar o con licencia en aguas de terceros países.

En diciembre de 1997, se sanciona la Ley N° 24.922 conocida como Régimen Federal de Pesca, que reúne los elementos referidos a la explotación de los recursos pesqueros incorporando distintos aspectos de la normativa anterior. Esta Ley creó el Consejo Federal de Pesca (CFP), organismo máximo para establecer la política pesquera y a la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación (SAGPyA), como organismo de aplicación. El CFP está formado por un representante de cada una de las cinco provincias argentinas con litoral marítimo, además del Secretario de Pesca de la Nación, un representante del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto y dos miembros designados por el Poder Ejecutivo Nacional. El CFP, además de establecer la política pesquera nacional y planificar el desarrollo sectorial, es responsable de la política de investigación, de fijar la captura máxima permisible (CMP), otorgar las cuotas de captura y los derechos de extracción, aprobar los permisos de pesca, asesorar a la Autoridad de Aplicación, reglamentar la pesca artesanal y dictar su propia reglamentación de funcionamiento, entre algunas de las funciones que le han sido asignadas.

El cambio profundo respecto al régimen legal anterior, descrito en el capítulo VIII de la norma, es la incorporación de las cuotas individuales transferibles de captura (CITC), que supone la transformación del sistema de administración, fiscalización y control de los permisos de pesca vigentes. En el nuevo régimen los permisos de pesca se transformaron en habilitaciones para acceder al caladero (derechos de acceso) y se estableció que para ejercer

la pesca es necesario contar con CITC o con Autorizaciones de Captura (AC) para aquellas especies que no están cuotificadas.

Los permisos se constituyen en derechos de acceso y la CITC en derechos de captura; descritos por el CFP como una concesión temporal otorgada por el Estado a favor del titular de un permiso de pesca, que habilita a la captura de un porcentaje de la CMP de una especie determinada y cuya magnitud, expresada en toneladas, queda establecida cada año en función de la CMP.

Se faculta al CFP para reglamentar y dictar todas las normas necesarias para establecer el régimen de administración de los recursos pesqueros por cuotas y se fijan los parámetros de asignación de cuotas tales como la cantidad de mano de obra nacional ocupada, las inversiones efectivamente realizadas en el país, el promedio de toneladas de captura legal y de productos pesqueros elaborados, a bordo o en tierra, durante los últimos ocho años a partir del 31 de diciembre de 1996 y la falta de sanciones (art. 27).

De acuerdo con los lineamientos de la Ley Federal de Pesca, el Régimen General de Cuotas Individuales Transferibles de Captura, aprobado por Resolución N°10/ 2009 del CFP, se estableció: la vigencia de la CITC en 15 años; la obligación de abonar un Derecho Único de Extracción por el derecho de captura; la transferibilidad total o parcial, en forma definitiva o transitoria de la CITC; el pago de un Derecho de Transferencia que ingresa al Fondo Nacional Pesquero; la disposición de que ninguna persona física o jurídica o grupo empresario pueda acumular cuotas superiores al porcentaje máximo que establezcan los regímenes específicos y la fijación de reservas de Administración, Conservación, Cuota Artesanal y Social.

El Régimen General fue actualizado en el año 2013 por Resolución del CFP N° 1, con el objetivo de ordenar y sistematizar las distintas normas respecto a las cuotas. En esta resolución se establecen las normas comunes a todas las especies administradas mediante CITC como: el ámbito de aplicación, el objeto de CITC, un glosario de términos, la vigencia y extinción, el porcentaje máximo de concentración, el régimen de transferencia y todos los aspectos relacionados a la administración y explotación de la cuota. Cada especie administrada por el sistema de cuotas, polaca (*Micromesistius australis*), merluza negra (*Dissostichus eleginoides*), merluza de cola (*Macruronus magellanicus*) y merluza común (*Merluccius hubbsi*) fueron definidas por el CFP en el Acta N° 39/01 y su gestión se realiza a través de un Régimen Específico otorgado por las Resoluciones del CFP N° 20, 21, 22 y 23, respectivamente.

Entre la promulgación de la Ley y el Régimen General de cuotas del año 2009, se establecieron numerosas normativas que fueron creando las condiciones para la puesta en marcha del nuevo sistema y permitieron instalar en el sector nociones cercanas al sistema de cuotas como: volumen de captura asignado, transferencias de volúmenes de captura asignados, captura máxima individual asignada, asignaciones de cuotas, reservas de la Captura

Máxima Permisible en concepto de previsión administrativa y autorizaciones de captura. En relación con la reticencia ante el nuevo sistema, Hobert *et al.*, (2011:32) expresan: “con el paso del tiempo, este enfoque abrió una nueva posibilidad para ordenar la administración del recurso, se fue superando poco a poco la negatividad inicial y se consolidaron los aspectos positivos y las ventajas de la decisión”.

El largo proceso de implementación del sistema de CITC refleja la complejidad de establecer un cambio de sistema de gestión de los recursos pesqueros que se puede explicar principalmente por los aspectos institucionales, culturales y económicos enunciados como prerrequisitos para su implementación en la Tabla 1.

### **Aspectos institucionales**

Algunas empresas y cámaras realizaron presentaciones judiciales ante distintas resoluciones.

La relación entre el CFP y la Autoridad de Aplicación, tuvo dificultades debido a los enfrentamientos políticos de las diferentes instancias de gestión y los problemas de representación institucional en el período 2000-2003.

En el sector existía una puja entre los usuarios del recurso en torno a la adjudicación de las cuotas.

La base de datos de captura brindada por la Autoridad de Aplicación, necesaria para poder definir las cuotas, tenía modificaciones continuas dado que las empresas podían realizar observaciones.

La administración pesquera mostraba dificultades para convertirse en el organismo de control y seguimiento de la flota que el sistema de cuotas requería para un funcionamiento eficaz.

El entorno político era inestable.

### **Aspectos culturales**

No existía consenso sobre el nuevo sistema de manejo de los recursos pesqueros a través de la CITC. La Ley generó antes y luego de su sanción respuestas adversas del sector.

Se plantearon reparos respecto a la potencial concentración de las cuotas, la posibilidad de que el Estado pudiera realizar un control eficaz del cumplimiento de la cuota por buque, a la adjudicación de las cuotas y al impacto social tras la aplicación de la medida.

### **Aspectos económicos**

A fines de la década del noventa, la Argentina atravesaba una recesión económica y se había realizado un ajuste importante del gasto público, que dificultaba la obtención de los recursos financieros necesarios para la puesta

en marcha del nuevo sistema.

No obstante, el poco tiempo de funcionamiento del régimen de administración pesquera, se pueden señalar los siguientes aspectos de su ejecución:

**El recurso:** los informes de gestión 2010 y 2011, indican que la captura asignada por especie y la captura total no superaron la CMP. Por otra parte, la Reserva de Administración y/o la Reserva de Conservación, compensaron con holgura la captura incidental y la Reserva Social permitió realizar distribuciones a efectos de cubrir necesidades sociales locales, (Bertolotti *et al.*, 2013).

**El sistema de información:** la Dirección Nacional de Coordinación Pesquera (DNCP) incorporó equipamiento informático de moderna tecnología, destinado a servidores Web, de Red y de Base de Datos y se están desarrollando nuevos sistemas en el entorno de *software* libre (*Open Source*) bajo plataforma *Web*, tales como: Parte de Pesca Electrónico, Certificación de Captura Legal, Consultas de uso de las Cuotas Individuales Transferibles de Captura (CITC) y Paradas Biológicas, entre otros. Se puede consultar vía internet en el sitio *Web* <http://www.citc.gob.ar> el seguimiento de las CITC, las transferencias, las paradas biológicas y las mareas realizadas al norte del paralelo 41°S. También se encuentra en desarrollo el primer módulo del Sistema Centralizado de Administración Pesquera (SCAPN). (Bertolotti, *et al.*, 2014).

**La concentración y la organización empresarial:** se cumplieron en los dos primeros años los niveles aceptables de concentración y las transferencias facilitaron la organización y la planificación de las operaciones de pesca, (Bertolotti, *et al.*; 2013).

El sistema de CITC aún no se puede evaluar integralmente dado el escaso tiempo transcurrido desde su implementación y el surgimiento de algunas situaciones no previstas en la legislación. Por ejemplo, la posible locación del buque con permiso de pesca y CITC, situación incorporada con posterioridad a la norma inicial, en la Resolución del CFP N° 1/2013. Otra situación está dada por cambios en la producción respecto al escenario de distribución inicial de cuotas, tales como el procesamiento de las capturas.

#### 4. Consideraciones finales

El sistema de Cuotas Individuales Transferibles surgió hace más de 20 años como respuesta a la competencia existente en diferentes países en los que demasiados barcos se disputaban un recurso natural escaso, y a consecuencia de la pérdida de eficacia de los sistemas tradicionales de gestión.

Las CIT son un mecanismo adicional a las herramientas de gestión porque por sí solas no pueden garantizar la sustentabilidad de las pesquerías. Constituyen un derecho de uso (derecho de captura) y, para el usuario que las posee, otorgan el derecho a pescar determinada porción del recurso pesquero. La idea subyacente para la implementación de este derecho de uso es que, de esta manera se puede fomentar el cuidado del recurso natural, al incentivar la internalización de los efectos externos, característicos de la actividad pesquera.

En diciembre de 1997, en Argentina, se sancionó la Ley N° 24.922 conocida como Régimen Federal de Pesca que introduce un cambio profundo en la gestión pesquera, al incorporar la administración por cuotas individuales transferibles de captura. El contexto reflejaba que no había consenso respecto al cambio del sistema de gestión, el país cursaba una crisis económica que no permitía disponer de los recursos financieros necesarios para la implementación del sistema y las elecciones presidenciales hacían prever un cambio de rumbo político. La implementación de las cuotas se pudo realizar después de un largo proceso de adaptación y ordenamiento sectorial que permitió, a fines del año 2009, ponerlo en marcha.

Transcurridos los dos primeros años de la implementación del sistema de las CITC, se observa que los límites de captura asignados por buque no se han superado y la captura total no ha sido mayor a la CMP; no obstante, queda por resolver situaciones no previstas en la legislación.

El impacto del nuevo sistema de ordenación pesquera no se puede evaluar integralmente por el escaso tiempo que ha transcurrido desde su puesta en marcha. Aspectos tales como la generación de concentración empresarial, los cambios en las estrategias empresariales y las eventuales modificaciones en la organización social del sector, requerirán un lapso mayor de tiempo para realizar un análisis pormenorizado de los efectos reales.

## **Bibliografía**

- Bertolotti, M. I.; Liberman, C.; Buono, J.; Pagani, A. y Gualdoni, P. (2014). Requerimientos de información y organización de datos para evaluar la sostenibilidad y viabilidad económica de la aplicación del Régimen de Administración por Cuotas Individuales Transferibles de Capturas en la República Argentina. En: *Décima Tercera conferencia Iberoamericana en Sistemas, Cibernética e informática: CISCI 2014*, Orlando, Florida.
- Bertolotti, M. I.; Buono, J.; Pagani, A.; Errazti, E. y Gualdoni, P. (2013). "Régimen de Administración por cuotas individuales transferibles de captura 2010 - 2011". En: *V Foro Iberoamericano de los Recursos Marinos y la Acuicultura*, pp. 629-643.
- Bertolotti, M. I.; Errazti, E.; Gualdoni, P. y Pagani, A. (2008). *Principios de política y economía pesquera*. Buenos Aires. Dunken.

- Charles, A. (2001). *Sustainable Fishery Systems. Fish and Aquatic Resources Series*. Australia: Blackwell Science.
- Charles, A. (2005). "Derechos de uso y pesca responsable: limitando el acceso y la captura a través de la ordenación basada en derechos". En: *FAO, Guía del administrador pesquero. Medidas de ordenación y su aplicación*, Roma: FAO.
- Costanza, R.; Cumberland, J.; Daly, H.; Goodland, R. y Norgaard, R. (1999). *Una introducción a la Economía Ecológica*. México. Compañía Editorial Continental.
- Demsetz, H. (1967). *Hacia una teoría de los derechos de propiedad*. Biblioteca Virtual de Derecho, Economía y Ciencias Sociales. Disponible en: [http://www.eumed.net/cursecon/textos/Demsetz\\_teoría-derechos-propiedad.pdf](http://www.eumed.net/cursecon/textos/Demsetz_teoría-derechos-propiedad.pdf). (Consultado: junio 2013).
- Domínguez Torreiro y M. e Iglesias Malvido, C. (2003). "Instrumentos de gestión y gobernanza en la Política común de pesca". En: *Boletín Económico* de ICE, N° 2762, pp: 7-22.
- FAO (1995). *Código de Conducta para la Pesca Responsable*. Roma: FAO.
- Filippo, P. (2006). *La legislación argentina en materia de ordenamiento y operaciones pesqueras a la luz del Código de Conducta para la Pesca Responsable de la FAO*. Buenos Aires, Fundación Vida Silvestre.
- González Laxe, F. (2005). "Comportamientos empresariales y políticas públicas ante la nueva gestión pesquera". En: *Seminario Avanzado de Gestión Pesquera*, 27 de octubre a 9 de noviembre de 2003. Disponible en: <http://www.udc.es/iuem>, doc. 2, 2005. Instituto Universitario de Estudios Marítimos.
- Gómez Lobo, A. (2000). "¿Qué pasa con la pesca en Chile?". En: *Revista Ambiente y Desarrollo*. Vol. XVI, N°4, pp. 6-9.
- Hardin, G. (1968). "The Tragedy of the Commons". En: *Science*, Vol. 162 no. 3859, pp. 1243-1248.
- Hobert, M.; Merino, A.; Michlig, M.E.; Saab, A. y Pereira, N. (2011). *Régimen de administración de pesquerías por cuotas individuales transferibles de captura*. Buenos Aires. Observatorio de Políticas Públicas CAT.OPP/CAG/2011-14.
- Ibáñez de la Calle, M.; Becerra Pérez, M y Brachet Barro, G. (2004). "Cuotas individuales transferibles: una alternativa para resolver la problemática de las pesquerías en México". En: *Gaceta Ecológica*, N° 70, pp. 31-43.
- Ostrom, E. (2000). "Private and Common property rights". *Encyclopedia of law and Economics*. Disponible en: <http://encyclo.findlaw.com/2000book.pdf> (Consultado: junio 2013).
- Pampillón Olmedo, R. (2005). "Los derechos de propiedad. Una aplicación a la pesca en Nueva Zelanda". En: *Boletín Económico de ICE*, N° 2846, pp: 21-30.
- SOFIA - FAO (2007). *El estado mundial de la pesca y la acuicultura 2006*. Roma