



**INIDEP**

INSTITUTO NACIONAL DE INVESTIGACIÓN  
Y DESARROLLO PESQUERO

# INFORME DE INVESTIGACIÓN

Número

078

Páginas

22

Fecha de aprobación

25 SEP 2015

Dirección

DIRECCIÓN DE INFORMACIÓN, OPERACIONES Y TECNOLOGIA

Programa / Gabinete

Investigaciones en Economía Pesquera

Actividad

EPES 1.9. Análisis de las asignaciones de cuotas, de las reservas respecto de las capturas máximas permisibles y transferencias

## CUOTA INDIVIDUALES TRANSFERIBLES DE CAPTURA EN ARGENTINA: POLÍTICA Y DESEMPEÑO

Con la ejecución de sistemas de Cuotas individuales transferibles en el ámbito mundial, desde comienzo de los años 80, como instrumento de manejo pesquero, se inició el debate teórico acerca de las ventajas y desventajas que presenta su utilización. En este contexto, el caso argentino presenta particularidades específicas, relacionadas con su incorporación tardía al sistema y por la capitalización de los resultados obtenidos en las experiencias previas de otros países.

Esta investigación tiene como objetivo describir el sistema de Cuotas Individuales Transferibles de Captura (CITC), la distribución inicial de cuotas en 2009 y su funcionamiento en la etapa incipiente de aplicación entre los años 2010 y 2012. Para ello se analizaron los aspectos legales, la asignación inicial de cuotas para las cuatro especies cuotificadas (merluza común, merluza negra, merluza de cola y polaca), los aspectos relacionados con el costo de la investigación, control y seguimiento y los indicadores de desempeño en sus primeros años.

En Argentina se minimizaron los obstáculos en la ejecución del sistema de cuotas observados en otras experiencias, debido al aprendizaje acumulado durante los veinte años de debate sobre cómo debería gestionarse el nuevo régimen de pesca. Los desembarques de las cuatro especies cuotificadas no superaron la captura máxima permisible, se impidió la concentración productiva de los grupos empresarios y las variaciones en el nivel de empleo y la participación en los desembarques de otras especies no fueron significativas.

Citar Indicando la fuente. El contenido no debe ser reproducido total o parcialmente sin la expresa conformidad del INIDEP

Institución

SOLICITADO POR

IOT

Cargo

Director

PREPARADO POR

PREPARADO POR

APROBADO POR

Firma:

BERTOLOTTI, MARIA  
Nombre: ISABEL

Firma:

PAGANI, ANDREA  
Nombre: NOEMIA

Jefe de Programa / Gabinete

Firma:

Nombre: ROTTA, LAUTARO

Director de Área  
LIC. RAUL ROTA

Firma:

Nombre: BALTAR, FABIOLA

A/C DIRECCION DE  
Información, Operación y Tecnología  
D. D. WÜHLER  
DIRECTOR  
Dirección Nacional de Investigación  
INIDEP  
Director Nacional de Investigación

Firma:

Nombre: GUALDONI, PATRICIA

Director del INIDEP

# CUOTAS INDIVIDUALES TRANSFERIBLES DE CAPTURA EN ARGENTINA: POLÍTICA Y DESEMPEÑO

Bertolotti, María I.<sup>1</sup>; Rotta, Lautaro<sup>1</sup>; Balta, Fabiola<sup>2</sup>; Gualdoni, Patricia<sup>2</sup> y Pagani, Andrea<sup>2</sup>

1. Instituto Nacional de Investigación y Desarrollo Pesquero.

2. Universidad Nacional de Mar del Plata.

## 1. INTRODUCTION

Uno de los principales objetivos de la política pesquera es diseñar una estrategia de asignación de los recursos pesqueros que tienda a mejorar la eficiencia económica del sector y a preservar los recursos, en el marco de la pesca responsable. Las administraciones nacionales deben alinear intereses privados divergentes, evaluar las implicancias sociales derivadas de las decisiones privadas y promover el desarrollo sustentable del sector para favorecer su desarrollo económico. Este rompecabezas no es fácil de resolver cuando cada una de las piezas que encastra en este sistema persigue objetivos diferentes, y en muchas situaciones opuestos.

En este contexto, el sistema de cuotas individuales transferibles de captura (CITC) como instrumento de política sectorial, resulta adecuado para que las Administraciones Nacionales puedan conciliar muchos de los conflictos anteriormente mencionados; tales como los intereses privados, el control de los costos sociales que la actividad pesquera genera y una mayor contribución de la actividad pesquera al valor añadido del país.

Desde el comienzo de la década del ochenta con la implementación del sistema de cuotas en Islandia en 1970 (Arnason, 2002; Runolfsson y Arnason, 2001; Arnason, 1996) y en Nueva Zelanda en 1986 (Lock y Leslie, 2007; Boyd y Dewees, 1992; Clark *et al.*, 1988), se sucedieron una serie de experiencias de diseño de políticas basadas en las CITC que aportan evidencia empírica al debate sobre las implicancias positivas y negativas de las cuotas. Así se destacan, los aportes de autores que analizaron la aplicación de este instrumento en Estados Unidos (Gauvin, 2001; Buck, 1995), Japón (Yagi *et al.*, 2012), Canadá (Grafton *et al.*, 2006), Dinamarca (Andersen *et al.*, 2010), Noruega y Suecia (Eliassen *et al.*, 2009), Australia (Grafton y McIlgorm, 2009), Reino Unido (Hatcher y Read, 2001), Chile (Gómez Lobo, 2000) y México (Ibáñez de la Calle *et al.*, 2004). Estos casos generaron información relevante que permite analizar las implicancias económicas, ecológicas y sociales del sistema de cuotas. Por otra parte, estas experiencias aportaron resultados que fueron la base del diseño de políticas pesqueras en otros países, tal es el caso que se presenta en este artículo.

Argentina se incorpora tardíamente al grupo de países que adopta el sistema de CITC para el manejo pesquero. Los resultados previos desde comienzos de los años ochenta hasta la implementación del sistema de cuotas en Argentina, en el año 2009, permitió capitalizar dichas experiencias, generando nueva información acerca del debate teórico sobre las ventajas y desventajas que tiene el uso del sistema de cuotas en el manejo eficiente de los recursos pesqueros (Arnason, 2002). En este sentido, aún cuando en el caso argentino están presentes los principios teóricos ampliamente aceptados, incorpora aspectos idiosincráticos que lo diferencian de otros países, previamente analizados en la literatura internacional.

Considerando este contexto específico, el objetivo de este trabajo es describir el sistema de CITC argentino desde la distribución inicial en 2009 y su funcionamiento en la etapa incipiente de aplicación entre 2010 y 2012. Se pretende incorporar el caso argentino al debate de propuestas en torno a las CITC y contribuir a nivel teórico discutiendo las ventajas y desventajas desarrolladas en la literatura con resultados empíricos y con información no publicada sobre las características del sistema de cuotas a partir de información oficial actualizada que favorecerá la comparación internacional.

El artículo se estructura de la siguiente manera. En primer lugar se resumen las principales contribuciones teóricas que aporta la literatura internacional en torno a las CITC a fin de identificar las variables relevantes para el análisis del caso. Seguidamente, se describe el proceso de elaboración y ejecución del sistema de cuotas en Argentina identificando los aspectos claves para la comprensión de su diseño y funcionamiento. En tercer lugar, se presentan los resultados más relevantes que permiten evaluar el desempeño reciente del sistema en términos de eficacia técnica. Finalmente se plantea la discusión de los resultados obtenidos, su implicancia y las consideraciones finales.

## 2. REVISIÓN TEÓRICA

La política pesquera tiene como uno de los principales objetivos adecuar el esfuerzo pesquero al nivel de explotación biológicamente sostenible, para que los beneficios económicos permitan aumentar el bienestar económico social. La cuota individual transferible es un instrumento jurídico-económico específico de la Administración Pesquera Económica que contribuye a alcanzar estos objetivos.

Las CITC refieren al establecimiento de un límite de captura para una pesquería, con el fin de dar cumplimiento a un objetivo biológico de conservación del recurso, a la creación y asignación de un derecho de uso sobre el mismo, para incentivar a los pescadores a operar eficientemente con estos derechos de pesca y la posibilidad de transferir en el mercado las mismas, a fin de permitir el ajuste y la eficiencia dinámica del sistema a través del aumento o reducción de los derechos según lo estiman conveniente (Chávez *et al.*, 2010).

Estos derechos de propiedad permiten identificar a los interesados en una pesquería y a quienes tiene acceso a la misma, disminuyen la incertidumbre sobre el uso de los recursos y reducen los conflictos entre los usuarios de un recurso escaso. Desde el punto de vista de la ordenación pesquera se puede establecer quién se verá afectado por las políticas económicas y distinguir cómo reaccionan ante las medidas de regulación (Charles, 2005). En este sentido, la literatura especializada discute a partir de las distintas experiencias internacionales, las ventajas y las limitaciones de la implementación de un sistema por cuotas (Arnason, 1995), que se resumen a continuación.

Ventajas de la utilización del sistema de CITC:

- Evita la competencia indiscriminada por pescar, al permitir la planificación de las actividades de pesca (Green y Nayar, 1988; Higashida y Takarada, 2011).
- Genera niveles de captura sustentables con los niveles de captura anual permisible (Grafton y McIlgorm, 2009).
- 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, a partir de la disminución de los niveles de sobre capitalización (Higashida y Takarada, 2011).
- Incentiva la captura de especies de mayor calidad que implican un mayor valor comercial.
- Atenúa las fluctuaciones en la oferta del recurso pesquero, por permitir a las empresas planificar a mediano y largo plazo y favorecer el arbitraje (Chávez *et al.*, 2010).

Desventajas de la utilización del sistema de CITC:

- Incentiva a reportar capturas inferiores a las realizadas para no agotar la cuota y continuar pescando (Kanık y Küçükşenel, 2014).
- Estimula el incremento del descarte por pesca de especies de menor valor comercial o tamaño (Green y Nayar, 1988).
- Favorece la concentración productiva y territorial que puede afectar la oferta de productos pesqueros y producir efectos negativos sobre determinadas zonas dependientes de la pesca (Arnason, 1995).
- Estimula las presiones de los tenedores de derechos sobre la administración pesquera, centrando el interés en los estudios que estiman la cuota anual permisible por parte.
- Genera iniquidad en la asignación inicial ya que algunos actores pueden quedar excluidos o tener mayores costos de ingreso (Lynham, 2014).
- Excluye a la tripulación en la asignación de las cuotas, al pasar de un sistema donde comparten riesgo e ingresos a otro en que los salarios están predeterminados (Ibáñez de la calle *et al.*, 2004).
- Falta de aceptación del sistema por oposición a la asignación de derechos de propiedad sobre un recurso común.
- Aumenta los costos de gestión (Chávez y Stranlund, 2013).

Teniendo en cuenta estos aspectos autores como Gómez Lobo (2000), Ibáñez de la Calle *et al.* (2004), Domínguez e Iglesias (2003), Pampillón (2005) y (Grafton y McIlgorm, 2009), entre otros, mencionan las precondiciones necesarias para la ejecución de un sistema de CITC. Entre las principales se enumeran las siguientes, de acuerdo con la clasificación de dimensiones de la FAO (1999): **Económica:** una asignación de cuotas equitativa y recursos financieros para la investigación, la gestión y el seguimiento, control y vigilancia; **Social:** respeto por los derechos de propiedad, postura favorable de los actores involucrados hacia el sistema e inclusión de todos los sectores relacionados con la pesquería; **Ecológica:** el estado del recurso y las características de las especies que permitan determinar con precisión su Captura Máxima Permisible (CMP); **Institucional:** existencia de una única jurisdicción, regulación sólida con políticas claras en relación con los mecanismos de control; autonomía de las instituciones de investigación y eficacia de los entes fiscalizadores.

### 3. EVOLUCIÓN, FUENTES Y MÉTODOS

#### 3.1 Breve evolución de la pesca industrial en la República Argentina

Desde el año 1961 la actividad pesquera experimentó cambios estructurales de gran importancia, atribuibles a las transformaciones en la composición de la flota pesquera, esencialmente a la incorporación de embarcaciones y nuevas tecnologías de captura. La flota costera, predominante

desde comienzos del siglo XX, perdió participación relativa en la pesca con la aparición de la flota de altura, alcanzando esta última en el año 1963 el máximo de capturas de 136.000 toneladas. En la Tabla 1 se indica la evolución de la flota desde los orígenes hasta la actualidad.

**Tabla 1. Flota pesquera industrial 1961-2012. Cantidad promedio de buques operativos y desembarques promedios por períodos, en miles de t.**

Año	Total de buques	Fresqueros (cantidad)	Procesadores congeladores (Cantidad)	Desembarque flota industrial (miles de t)	Desembarque procesadores congeladores (miles de t)	Desembarque fresqueros (miles de t)
1961-1969	53	52	1	84,7	Sin discriminar	Sin discriminar
1970-1975	98	94	3	132,6	Sin discriminar	Sin discriminar
1976-1981	146	116	30	298,2	108,9	225,5
1982-1988	187	132	55	345,5	120,4	225,1
1989-2000	340	138	203	721,9	474,5	247,8
2001-2012	379	146	215	793,0	442,1	301,0

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la Subsecretaría de Pesca y Acuicultura

La situación favorable de los mercados externos y las políticas de promoción pesquera de finales de la década del sesenta inició un ciclo de desarrollo entre 1970-1975 con la importación de 74 buques fresqueros nuevos y usados, 6 buques congeladores y la construcción de 11 embarcaciones en astilleros nacionales (Bertolotti *et al.*, 2001<sup>b</sup>). Se generó una fuerte expansión de las capturas que alcanzaron un total de 174.000 toneladas, siendo el 87.4% desembarques de merluza común (*Merluccius hubbsi*). Con la consolidación del derecho patrimonial sobre las aguas jurisdiccionales ampliadas a las 200 millas, se crean empresas mixtas sobre la base de las políticas de promoción de inversión extranjera directa y de créditos para inversión que elevaron las capturas entre 1977 y 1979 a 428.000 toneladas (76.5% merluza común y 17.8% calamar (*Ilex argentinus*)). La crítica situación económica interna y la caída de la demanda internacional a mediados de 1979 revirtió esta expansión con la disminución de las capturas y las exportaciones entre 1980-1981.

En 1982 comienza la explotación intensiva del recurso langostino (*Pleoticus muelleri*) en el Golfo San Jorge y los desembarques se recuperan con una mejor diversificación de especies, pero sin alcanzar el nivel de 1979 (Bertolotti *et al.*, 1987), se continuó con la incorporación de buques fresqueros y procesadores congeladores (78) construidos en el país e importados, aunque el aumento de la capacidad de exportación no se vio reflejado en un aumento significativo de los desembarques, que no alcanzaron a superar el máximo del período anterior. Desde 1979 y hasta 1988, cerca de un 40% en promedio de la capacidad de captura de los buques estuvo inactiva o presentó niveles muy bajos de operatividad, menores al 25% (Bertolotti y Cabut, 1994).

Por otra parte, el conflicto con el Reino Unido por la disputa de la soberanía de la República Argentina sobre las Islas Malvinas concluyó, en términos pesqueros, con el establecimiento unilateral por parte de Inglaterra de una Zona de Exclusión de 150 millas marinas en 1982, ampliada a 200 millas al este en febrero de 1987, impidiendo que la flota argentina accediera a importantes recursos demersales australes y al calamar, afectando seriamente a la flota de buques procesadores congeladores, que llegaron a operar en 1984 al 50% de su capacidad (Malaret *et al.*, 1986).

Entre 1982 y 1988 la merluza mantuvo su predominio con el 73% de los desembarques totales, el resultado de la apertura de la economía argentina a partir de 1989 incidió en que se triplicara el

volumen de exportaciones pasando de 12.352 millones a 23.818 millones de pesos, entre 1990 y 1996. Las empresas pesqueras optaron por una estrategia de diversificación de capturas, productos y mercados; incorporaron técnicas eficientes de capturas y una serie de instrumentos de política pesquera externa, que facilitaron el ingreso de buques.

En 1997 se sancionó la Ley Federal de Pesca N° 24.922 que se convirtió en un instrumento de regulación de la actividad pesquera, creando el Consejo Federal Pesquero (CFP) cuyas funciones primordiales son establecer la política pesquera nacional, la política de investigación pesquera, planificar el desarrollo pesquero nacional y establecer las cuotas de captura anual por buque, por especie, por zonas de pesca y por tipo de flota. El estado de explotación del recurso merluza y las medidas de protección para el mismo impuestas desde julio de 1997, resultaron en cambios estructurales de los desembarques por especie y por tipo de flota afectando sus productividades. Este cambio de estructura se evidencia entre 1999 y 2000 con reducciones en la captura de merluza común.

El período iniciado en 2001 se caracterizó por la consolidación del accionar del CFP, que trabajó intensamente en la elaboración de todas las reglamentaciones y normas necesarias para establecer el régimen de CITC. Como medidas transitorias se consideró oportuno y necesario asignar autorizaciones de captura de algunas especies y, de ese modo, dar a conocer a los administrados una línea de acción que se iría perfeccionando con el tiempo y como una manera eficiente de ordenar el manejo de las pesquerías, hasta la instrumentación de las CITC. Las pesquerías de merluza negra (*Dissostichus eleginoides*), polaca (*Micromesistius australis*) y merluza de cola (*Macruronus magellanicus*), han sido administradas bajo este sistema, establecido por el CFP con características similares al de las CITC. Las autorizaciones de captura asignadas han guardado una relación de proporcionalidad con la CMP.

**Tabla 2. Desembarques anuales (en t) por especie de la flota industrial pesquera nacional 2001-2012.**

Año	Calamar	%	Langostino	%	Merluza de cola	%	Merluza común	%	Merluza negra	%	Polaca	%	Vieira	%	TOTAL
2001	230.146	27	78.844	9	111.836	13	249.443	29	6.410	0,7	54.311	6	5.370	0,6	877.824
2002	177.145	21	51.410	6	98.723	12	358.818	42	8.164	1,0	42.453	5	6.400	0,7	882.747
2003	140.938	16	52.896	6	97.773	11	334.098	39	5.652	0,7	44.584	5	6.331	0,7	839.288
2004	76.485	9	27.127	3	116.944	14	416.715	49	2.348	0,3	50.216	6	6.151	0,7	873.055
2005	146.095	17	7.473	1	115.270	13	361.729	42	1.219	0,1	36.663	4	5.530	0,6	861.580
2006	291.898	34	44.404	5	123.932	14	355.497	42	1.439	0,2	31.292	4	11.211	1,3	1.072.244
2007	233.040	27	47.618	6	98.600	12	301.544	35	1.873	0,2	18.979	2	7.526	0,9	918.831
2008	255.531	30	47.406	6	110.267	13	263.322	31	2.171	0,3	19.841	2	8.223	1,0	933.348
2009	72.604	8	53.728	6	110.717	13	280.692	33	2.434	0,3	21.677	3	11.318	1,3	776.212
2010	85.994	10	72.936	9	82.855	10	281.386	33	3.015	0,4	11.628	1	7.123	0,8	764.957
2011	76.598	9	82.869	10	70.903	8	287.780	34	2.989	0,3	3.518	0,5	6.615	0,8	733.744
2012	94.486	14	79.760	12	59.595	9	256.790	37	3.266	0,5	8.379	1	5.157	0,7	690.213

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la Subsecretaría de Pesca y Acuicultura. Merluza común incluye *stock* norte y sur.

Este período se caracterizó como de explotación plena de los recursos pesqueros en un marco de ordenación que incluyó el seguimiento, control y vigilancia. En este contexto las empresas

siguieron estrategias de integración, concentración y diversificación (distintos tipos de flota y procesos productivos). La flota industrial fresquera se estabilizó en torno a un promedio de 136 buques activos, con un mínimo de 130 en 2012. La flota de buques procesadores congeladores arrastreros se redujo de 92 buques en 1999 a 40 buques activos en 2012, con un promedio de actividad en el período de 41 buques; los 6 buques surimeros operativos durante 1993 y 1994, se redujeron hasta el número de 3 en 2001 y a 2 en 2010, esta disminución está en relación directa con la caída de los rendimientos de la especie polaca. El mismo comportamiento se observó en los buques palangreros asociados fuertemente a la pesca de merluza negra, de un máximo de 25 buques en 1996, inician el período en 2001 un total de 8, de los cuales solo operaron 3 desde 2010. En las especies de vida corta (calamar y langostino) los buques poteros y tangoneros respectivamente mantuvieron en promedio durante el período 72 y 77 buques activos. Estos cambios en la estructura de flota incidieron en la evolución de las capturas, tal como se observa en la Tabla 2.

### 3.2. Fuentes y métodos

Las fuentes de información estadística utilizadas provienen de los datos de flota y captura del Sistema de Partes de Pesca de la Subsecretaría de Pesca y Acuicultura y de sus Informes de Gestión 2010, 2011 y 2012 sobre el régimen de administración por cuotas individuales transferibles de captura.

Adicionalmente se utilizaron fuentes documentales, tales como a) los Talleres y Seminarios realizados en el ámbito de la Subsecretaría de Pesca “Taller sobre Administración Pesquera y Cuotas Individuales de Captura” (1998/1999) realizado en dos etapas, cuyo objetivo fue analizar los principales aspectos legales, normativos, biológicos y técnico-económicos asociados a su instrumentación y definir propuestas alternativas; b) los tres<sup>1</sup> Seminarios internacionales, organizados por el Programa Manejo Sustentable de la Pesca entre 2000 y 2001 [http://www.cfp.gob.ar/index.php?inc=regimencitc\\_en&lang=en](http://www.cfp.gob.ar/index.php?inc=regimencitc_en&lang=en). En los seminarios y talleres es de destacar las presentaciones de expertos de otros países que describieron sus experiencias en la aplicación de cuotas y que fueron incorporadas en las consideraciones tenidas en cuenta en el diseño de la política pesquera argentina (Tabla 3); c) los Talleres del CFP con ejercicios de simulación de la ejecución del régimen de CITC (2006).

**Tabla 3. Casos analizados en los Talleres y Expertos participantes**

Casos	Expertos
<b>Canadá</b>	Leslie Burke y Gordon Campbell
<b>Australia</b>	Stuart Richey, Gail Richey y Gerry Geen
<b>Nueva Zelanda</b>	Stan Crothers, Michael Edwards y Tim Persen
<b>Chile</b>	Santiago Montt Vicuña
<b>Aspectos generales</b>	Ragnar Arnarson y Ross Shotton

<sup>1</sup> 1. Tránsito de un sistema olímpico a un sistema de administración por cuotas individuales transferibles de captura. Octubre de 2000.

2. El sistema judicial frente a un Sistema de administración por cuotas individuales transferibles de captura. Abril de 2001

3. Manejo del *by-catch* bajo un Sistema de administración por cuotas individuales transferibles de captura. Mayo de 2001

También se organizaron visitas de delegaciones argentinas a países con el régimen de CITC, tales como Canadá (1998) e Islandia (2006).

Sobre la base de estas fuentes detalladas, se presentan estadísticas descriptivas comparativas de las especies cuotificadas para los primeros años de implementación y dimensiones cualitativas que complementan la información estadística.

## 4. ASIGNACIÓN Y EJECUCIÓN DE CITC

### 4.1 Objetivos de política pesquera

El 9 de diciembre de 1997 se sancionó la Ley 24.922, conocida como Régimen Federal de Pesca, la cual contempla los distintos aspectos de la pesca marítima. Se destaca el capítulo VIII porque introduce un cambio profundo respecto al régimen legal anterior, al incorporar las CITC. En esta normativa los permisos de pesca se transformaron en habilitaciones para acceder al caladero y para su ejercicio es necesario poseer CITC o autorizaciones de captura para las especies que no están cuotificadas.

El objetivo del nuevo instrumento de política pesquera queda establecido implícitamente en el artículo 1º, que expresa “que se fomentará el ejercicio de la pesca marítima en procura del máximo desarrollo compatible con el aprovechamiento racional de los recursos vivos marinos”. Además, se promocionará la sustentabilidad de la actividad pesquera, fomentando la conservación a largo plazo de los recursos.

El nuevo régimen creó como organismo máximo para establecer la política pesquera al Consejo Federal de Pesca (CFP) (<http://www.cfp.gob.ar/>) y lo facultó para reglamentar y dictar todas las normas necesarias para establecer el régimen de administración de los recursos pesqueros por cuotas.

En el capítulo titulado Régimen de Pesca se establece:

- La cuota de captura se asignará a cada permiso de pesca y constituyen concesiones temporales que no podrán superar por empresa o grupo empresario un determinado porcentaje sobre la CMP que fije la autoridad competente para evitar concentraciones monopólicas.
- Los parámetros para la asignación de cuotas deberán priorizar la cantidad de mano de obra nacional ocupada, las inversiones efectivamente realizadas en el país, la falta de sanciones y el promedio de toneladas de captura legal y de productos pesqueros elaborados, a bordo o en tierra, durante los últimos ocho años medido hasta el 31 de diciembre de 1996.
- La posibilidad de transferencia total o parcialmente de la cuota y el cesionario deberá abonar un Derecho de Transferencia que se establece en función del volumen de captura y el valor de la especie. Se prohíbe la transferencia de cuotas de buques fresqueros a congeladores o factorías.
- La posibilidad de reservar parte de la CMP como método de conservación y administración, dando prioridad en su asignación a los sectores de máximo interés social.
- Las causales que provocan que las cuotas caduquen automáticamente.
- Un derecho único de extracción por especie y modalidad de pesca.

- La obligación de realizar controles sanitarios de los productos de la pesca y la declaración jurada de las capturas.

## 4.2 Normativa y asignación de CITC

La ejecución del sistema de cuotas se realizó en el año 2010 luego de aprobarse el Régimen General de CITC a fines del año 2009 por la Resolución N° 10 del CFP que modifica y actualiza el anterior del año 2001. El largo proceso hasta la implementación del sistema de CITC refleja lo dificultoso que resultó el cambio de sistema de gestión de los recursos pesqueros. En la Tabla 4 se detallan algunas de las normativas hasta su puesta en marcha.

**Tabla 4: Breve descripción de la normativa**

Período	Norma	Descripción
<b>Diciembre 1997</b>	Ley N° 24.922	Sanción del Régimen Federal de Pesca
<b>Julio 1999</b>	Decreto N° 748	Reglamentación del Régimen Federal de Pesca
<b>Diciembre 1999</b>	Decreto de Necesidad y Urgencia N° 189	Declaración de emergencia pesquera para la merluza común, “hasta que se mantengan las causas que la motivan”. Durante su vigencia, “quedan suspendidas todas las normas de la Ley 24.922 que se opongan a las disposiciones que se dicten en su consecuencia”
<b>2000</b>	Resolución N° 4 CFP	Solicitud de información a las empresa pesqueras para establecer las Cuotas Individuales de Captura (CIC) y definición de grupo empresario
<b>2001</b>	Resolución N° 2 CFP	Aprobación del Régimen General de CIC
<b>2001</b>	Resolución N° 23 CFP	Publicación del detalle de los permisos de pesca vigentes de cada buque hasta el 31/12/1996 y de las capturas. Se estableció un plazo de 15 días corridos para efectuar las observaciones.
<b>2002</b>	Resolución N° 4 CFP	Determinación de los parámetros de la cuotificación referidos a mano de obra, producción e inversiones.
<b>2002</b>	Resolución N° 10 CFP	Solicitud a la Autoridad de Aplicación de la publicación de los datos de captura y el cierre a la captura legal definida por la Resolución N° 3 y 11 /2001 y las transferencias de permisos de pesca.
<b>Marzo 2003</b>	Resolución N° 258 Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación	Determinación del volumen de captura legal obtenido entre 1/1/1989 y 31/12/1996, buques que hubieran trasferido sus permisos con posterioridad al 14/6/2001 y los casos con reclamos pendientes de resolución en sede administrativa.
<b>A partir del 2004</b>	Varias resoluciones CFP	Realización de distintas prácticas de asignación de volúmenes de captura contemplando la ley 24.922
<b>Mayo 2009</b>	Resoluciones N° 10 CFP	Régimen general de CITC. Aplicación del régimen de cuotas, se actualiza y modifica la Resolución 2/2001 del CFP.
<b>Noviembre 2009</b>	Resoluciones N° 20 CFP	Régimen específico Polaca
<b>Noviembre 2009</b>	Resolución N° 21 CFP	Régimen específico Merluza Negra
<b>Noviembre 2009</b>	Resolución N° 22 CFP	Régimen específico Merluza de Cola
<b>Noviembre 2009</b>	Resolución N° 23 CFP	Régimen específico Merluza Común ( <i>stock sur</i> )
<b>Noviembre 2009</b>	Resolución N° 24 CFP	Régimen de transferencias de CITC

Fuente: Elaboración propia sobre la base d la Ley de Pesca 24922 y Resoluciones.

Algunos sucesos que explican el largo proceso de implementación fueron: posiciones antagónicas de empresarios, sindicalistas, políticos y organizaciones ecológicas ante la norma sancionada; la crisis de la merluza común, cuya emergencia fue declarada en 1999 y la crisis institucional, económica y financiera de 2001 (Hobert *et al.*, 2011).

En el período comprendido entre la promulgación de la Ley N° 24.922 y la ejecución de la CITC, se desarrollaron diversas actividades, entre ellas, la formulación de normativas y eventos para tratar el nuevo marco para el desarrollo de las actividades pesqueras. El CFP consideró oportuno a partir de la promulgación de la ley realizar un programa de análisis técnico de amplia participación que le permitiera disponer de los elementos necesarios para contribuir a la toma de decisiones y lograr consensos.

A partir del 2004 se realizaron distintas prácticas de asignación de volúmenes de captura que constituyeron los antecedentes al sistema de CITC y generaron condiciones para transitar hacia su implementación. Entre ellas, las autorizaciones de captura fueron conceptualmente semejantes porque permitían el ejercicio de la pesca de una determinada especie, eran un porcentaje de la CMP, podían ser total o parcialmente transferibles y para su asignación se aplicó los lineamientos de la Ley 24.922. En el Acta del CFP N° 48 del 6 de diciembre de 2007 se expresó: "...desde un punto de vista conceptual, la autorización de captura se asemeja, para el caso de especie -o especies- sin cuotificar, a la Cuota Individual Transferible de Captura."

Los sistemas aplicados de CITC a las pesquerías de merluza negra, polaca y merluza de cola son flexibles al tratarse de un régimen transitorio, con capacidad de perfeccionamiento durante su ejecución. En los considerandos de la Resolución del CFP N° 10 del año 2009, por la cual se aprueba el Régimen General de CITC, se expresa "Que el Consejo Federal Pesquero ha transitado de manera satisfactoria la implementación de un régimen de administración similar al de Cuotas Individuales de Captura, al otorgar Autorizaciones de Captura, para las especies merluza negra (*Dissostichus eleginoides*), merluza de cola (*Macruronus magellanicus*) y polaca (*Micromesistius australis*). Que la evaluación de este régimen transitorio en esas especies aconseja su adecuación a las circunstancias actuales".

El Régimen General de CITC establecido en el 2009 fue actualizado por Resolución del CFP N° 1/2013 con el objetivo de ordenar y sistematizar las distintas normas respecto a las cuotas. En esta resolución se establece las normas comunes a todas las especies administradas mediante CITC como: el ámbito de aplicación, el objeto de CITC, glosario de términos, vigencia, extinción, porcentaje máximo de concentración, régimen de transferencia, 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*) stock sur, fueron definidas por el CFP en el Acta N° 5/01 y su gestión se realiza a través de un Régimen Específico dado por las Resoluciones del CFP N° 20, 21, 22 y 23, respectivamente.

## 5 RESULTADOS

### 5.1 Distribución inicial de la cuota por especie cuotificada

La asignación inicial en el marco de la Ley N° 24.922 se realizó siguiendo un proceso que incluyó la obtención y publicación de la información necesaria para consolidar la base de datos y asignar CIRC; el análisis, depuración y consolidación de la base de datos generada a partir de la información recabada por la normativa mencionada; y el diseño y confección del sistema para la asignación de cuotas, con el análisis de diferentes metodologías y modelos para el tratamiento de los parámetros de asignación establecidos por la ley (capturas legales, mano de obra, inversiones y producción) por tipo de flota y zonas de pesca.

La autoridad de aplicación calcula anualmente sobre la base de CMP las toneladas de cada CIRC y los volúmenes correspondientes a la Reserva Social, a la Reserva de Administración y a la Reserva Artesanal. La distribución inicial se presenta en la Tabla 5.

Para las cuatro especies cuotificadas, anualmente se establece: a) la Reserva de Administración, con el objeto de cubrir la captura incidental en volúmenes de cada especie y ajustar las distribuciones iniciales originadas en sanciones previas, b) el Fondo de Reasignación que permite reasignar por quince años las CIRC disponible, a partir de la porción de la CMP que no haya sido inicialmente asignada o reservada y las CIRC que, por cualquier causa sean recuperadas total o parcialmente por detracciones. Adicionalmente se estableció c) una Reserva de Conservación bajo el criterio precautorio para las especies, Merluza de Cola y Polaca, atendiendo a las características del recurso. Además para los casos pendientes de resolución a la fecha de la asignación inicial se estableció una d) Provisión Administrativa para la especie merluza. Teniendo en cuenta que la pesquería de merluza es explotada no sólo por la flota industrial, sino por la flota costera y artesanal, se establecieron e) la Reserva de Cuota Artesanal y f) la Reserva Social, esta última para ser asignada a los sectores de máximo interés social.

**Tabla 5. Distribución inicial de las cuotas (%).**

Especies	Merluza común	Merluza de cola	Merluza negra	Polaca
<b>Cuotas</b>				
<b>Cuota asignada</b>	68,24	77,28	81,20	79,32
<b>a) Reserva de administración</b>	0,45	11,02	18,80	0,68
<b>b) Fondo de reasignación</b>	1,22	1,70		
<b>c) Reserva de conservación</b>		10,00		20,00
<b>d) Provisión administrativa</b>	0,25			
<b>e) Reserva artesanal</b>	2,76			
<b>f) Reserva social</b>	22,07			
<b>Grupos</b>	<b>101</b>	<b>18</b>	<b>5</b>	<b>4</b>
<b>Buques</b>	<b>225</b>	<b>42</b>	<b>9</b>	<b>7</b>

Fuente: Elaboración propia sobre la base de los informes al CFP.

## 5.2 Investigación, seguimiento, control y vigilancia

La Ley N° 24922 establece un Fondo Nacional Pesquero para financiar la investigación, la gestión de los recursos y el sistema de seguimiento, control y vigilancia, (este último recibe además financiamiento del sector privado). El Fondo Nacional Pesquero está constituido entre otros ingresos por: los Aranceles anuales por permisos de pesca; los Derechos de extracción sobre las capturas de los buques de matrícula nacional habilitados para la pesca comercial; los Derechos de extracción en jurisdicción nacional para buques locados; los Cánones percibidos sobre la actividad de buques de matrícula extranjera; las multas impuestas por transgresiones a esta ley y su reglamentación; las Tasas por servicios requeridos; Aportes del Tesoro, etc.

Una de las funciones del CFP es establecer la CMP por especie, teniendo en cuenta la evaluación del estado de explotación de la especie y la estimación de la captura biológicamente aceptable, según datos proporcionados por el Instituto Nacional de Investigación y Desarrollo Pesquero -INIDEP- creado en 1977.

El INIDEP es un organismo de investigación descentralizado (autónomo de la Autoridad de Aplicación) al que le corresponde la planificación y ejecución de sus actividades científicas y técnicas y con las provincias y otros organismos o entidades, especialmente en lo que se refiere a la evaluación y conservación de los recursos vivos marinos. El INIDEP se financia con aportes del Tesoro Nacional y percibe hasta un 25% del Fondo Nacional Pesquero.

Desde comienzos del año 2000, para la merluza común y la merluza negra, funcionaron con satisfacción Comisiones Asesoras al CFP para el seguimiento de la actividad pesquera, integradas por representantes del INIDEP, de las autoridades nacionales y de las empresas. Además para el caso de la merluza negra, funciona una Subcomisión mixta de control de los desembarques. Esas experiencias positivas motivaron al CFP a institucionalizar a través de Actas las Comisiones de Seguimiento de las especies cuotificadas:

Comisión Asesora para el seguimiento de la actividad pesquera de la especie merluza negra (*Dissostichus eleginoides*). 17/10/2010.

Comisión de Análisis y Seguimiento de la Pesquería de Polaca (*Micromesistius australis*) 22/10/2011.

Comisión de Análisis y Seguimiento de la Pesquería de Merluza de Cola (*Macruronus magellanicus*). 22/10/2011.

Comisión de Seguimiento de la Pesquería de Merluza Común (*Merluccius hubbsi*) 30/6/2011.

Los sistemas de seguimiento, control y vigilancia fueron establecidos en forma previa al sistema de cuotas, por lo que no pueden asignarse al mismo, los costos de gestión. La Subsecretaría de Pesca y Acuicultura, como Autoridad de Aplicación, puso en marcha en 2004 el "SICAP" (Sistema Integrado de Control de Actividades Pesqueras), tal mecanismo viabiliza la articulación de una serie de herramientas que facilitan un adecuado control y fiscalización de la actividad. Éste relaciona varias jurisdicciones dentro del país y está conformado por la Subsecretaría de Pesca y Acuicultura con sus dos Direcciones Nacionales (Dirección Nacional de Coordinación Pesquera y Dirección Nacional de Planificación Pesquera) y sus delegaciones en los principales puertos pesqueros del litoral marítimo argentino, el INIDEP, la Prefectura Naval Argentina, la Armada de la República Argentina, la Fuerza Aérea Argentina, la Comisión Nacional de Actividades Espaciales, el Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria y el sistema de posicionamiento de buques pesqueros. A tal fin es utilizada una serie de

instrumentos como: Monitoreo Satelital de la flota, Fotografía satelital, sobrevuelos, patrullaje naval, control de descargas e información documental de abordó.

El Sistema de monitoreo satelital de flota, fue establecido en 1997 y reglamentado en 1998, aunque en los primeros años de funcionamiento tuvo algunas críticas en relación con su funcionalidad operativa, debido en parte a problemas económico-administrativos y al incumplimiento de la empresa encargada de brindar el servicio de control. En el 2001 fue suspendido, al año siguiente fue restablecido como Sistema de Posicionamiento de Buques Pesqueros y desde el año 2003 obliga a todo buque pesquero, con excepción de la flota artesanal a contar a bordo con equipo transceptor marino con receptor GPS, los armadores son responsables por el funcionamiento regular y constante del sistema. (Disposición 2/2003 de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos).

En cuanto al Programa de Observadores a Bordo de los buques pesqueros del INIDEP se institucionalizó en 1993 con la Resolución 814/93 SAGYP y se consolidó en 1999 cuando por Resolución 24/99 SAGYP se estableció que será condición ineludible para la pesca, que todos los buques, excepto los de pesca costera, cuenten con un inspector o un observador a bordo. El costo del observador y del inspector por marea es solventado por el armador.

### **5.3 Indicadores de comportamiento**

Las especies cuotificadas en el período 2001-2012 representaron en promedio un 52% de la captura total y un 70% de la captura de peces; en estas cuatro especies de peces se concentra la actividad de la flota pesquera industrial. La merluza es capturada además por la flota costera y la flota artesanal.

Es importante aclarar la importancia relativa que tienen los desembarques de las especies cuotificadas en los desembarques totales por tipo de flota. En la Tabla 6 se observa que a mayor tamaño de los buques fresqueros (costeros y de altura) la participación de las especies cuotificadas es mayor, esto se debe a que sólo en la flota de fresqueros grandes la principal especie objetivo es la merluza común, los fresqueros medianos y chicos así como los fresqueros costeros tienen otras especies importantes como objetivo. La flota palangrera tiene como especie objetivo la merluza negra, abadejo y rayas.

Se excluye del análisis la flota tangonera, cuya especie objetivo es el langostino. La cuota asignada de merluza a buques de esta flota, es para cubrir la captura incidental y eventualmente la pesca dirigida, para aquellos que tienen licencia para la pesca de merluza común.

**Tabla 6. Captura de las especies cuotificadas, en porcentajes de la captura total.**

Tipo de Flota (*)	Especies objetivo	Promedio 90-98 (*) %	2009 %	2010 %	2011 %	2012 %
<b>Congeladores australes y surimeros (*)</b>	Merluza común, merluza de cola, polaca y merluza negra	87,2 99,0	78,8	80,2	74,4	80,1
<b>Congeladores arrastreros</b>	Merluza común y merluza de cola	81,8	72,3	77,5	76,9	79,4
<b>Palangreros (**)</b>	Merluza negra	48,8	79,8	96,1	94,8	93,9
<b>Fresqueros grandes (eslora entre 38,96 y 64,87 m)</b>	Merluza común	92,1	70,1	79,6	73,5	89,6
<b>Fresqueros medianos (eslora entre 28,26 y 38,95 m)</b>	Merluza común y otras especies	73,3	39,8	47,3	50,0	59,1
<b>Fresqueros chicos (eslora entre 19 y 28,25 m) y costeros grandes (eslora entre 18 y 27 m)</b>	Merluza común y otras especies	59,6	31,1	40,9	37,1	43,1

Fuente: Estadísticas de los partes de pesca de la Subsecretaría de Pesca y Acuicultura. (\*) Bertolotti *et al.*, 2001<sup>a</sup>; Bertolotti *et al.*, 2001<sup>c</sup>

(\*) Los buques surimeros no tienen cuotas para la merluza común. En el periodo 90/98 se discriminan los porcentajes correspondientes a Congeladores australes (87,2%) y surimeros (99,0%)

(\*\*) Lo buques palangreros en el periodo 90/98 operaron sobre abadejo y rayas.

En el periodo analizado los desembarques por especie no superaron su CMP, la cantidad de buques operativos se redujo con excepción de la pesquería de polaca. En la Tabla 7 se presentan, el porcentaje de asignación de cuota en relación con la CMP, los desembarques de los buques con cuota asignada y la cantidad de buques con cuota.

Respecto de los desembarques de los buques con CIRC en relación con la CMP, se observa que en ninguna de las cuatro especies se supera el cupo disponible de captura por especie con CIRC. En el caso de la merluza negra, a diferencia de las otras especies, se supera el porcentaje asignado de CIRC pero no lo hace respecto al cupo disponible de captura que incluye asignaciones adicionales.

Entre las desventajas atribuidas al sistema de CIRC se menciona la tendencia a la concentración de las cuotas y su contribución al desempleo, en el caso de Argentina se estableció un límite a la concentración de cuota por grupo empresario y por especie y se controla su cumplimiento. Tal como se observa en la Tabla 7, la máxima concentración de cuota permitida por grupo empresario no superó el límite de concentración previsto en la norma.

**Tabla 7. Captura Máxima Permisible, Cantidad de buques, Desembarques y concentración en el período 2010-2012.**

Especie Indicadores	Merluza común			Merluza de cola			Merluza negra			Polaca		
	2010	2011	2012	2010	2011	2012	2010	2011	2012	2010	2011	2012
1. CMP (en t)	290.000	273.000	273.000	150.000	150.000	140.000	3.250	3.500	3.500	45.000	45.000	40.000
2. Asignación de CIRC (% en relación con la captura máxima permisible)	88,43%	88,59%	88,54%	77,27%	75,21%	75,21%	81,20%	81,20%	81,20%	79,32%	79,32%	72,43%
3. Nº de buques con CIRC	209	207	197	37	35	34	9	9	7	6	6	6
4. Nº de buques operativos con CIRC (registran desembarques)	189	191	178	35	34	30	6	7	7	6	6	4
5. Cupo disponible para la captura de la especie con CIRC (en t)	257.246,6 <sup>1</sup>	242.710,8 <sup>1</sup>	242.580,4 <sup>1</sup>	128.805 <sup>2</sup>	118.215 <sup>2</sup>	115.814 <sup>2</sup>	2.939 <sup>2</sup>	3.132 <sup>2</sup>	3.302 <sup>2</sup>	35.694	35.694	28.971
6. Desembarques totales de la especie (en t)	239.699,6	240.115,1	230.153,8	82.855,2	70.902,5	59.594,9	3.015,4	2.989,1	3.265,9	11.628,0	3.518,3	8.378,8
7. Desembarques totales de la especie con respecto a la captura máxima permisible	82,65%	87,95%	84,31%	55,24%	47,27%	42,57%	92,78%	85,40%	93,31%	25,84%	7,82%	20,95%
8. Desembarques de los buques con CIRC (en t) <sup>3</sup>	234.582,4	223.162,8	209.921,1	80.265,6	66.350,8	58.248,9	2.822,4	2.869,5	3.160,1	10.988,5	3.100,3	8.228,6
9. Desembarques de los buques con CIRC en relación con la captura máxima permisible	80,89%	81,74%	76,89%	53,51%	44,23%	41,61%	86,84%	81,99%	90,29%	24,42%	6,89%	20,57%
10. Concentración máxima de CIRC permitida a un grupo empresario	10%	10%	10%	15%	15%	15%	40%	40%	40%	40%	40%	40%
11. Desembarques de los 4 primeros grupos empresarios en relación con los desembarques totales de especies	37,36%	35,44%	31,88%	46,77%	48,68%	56,90%	92,64%	95,04%	96,73%	94,50%	88,12%	98,21%

Referencias: <sup>1</sup> Incluye asignaciones adicionales de cuota provenientes de las Reservas Sociales de la Autoridad de Aplicación y de la provincia de Buenos Aires.  
<sup>2</sup> Incluye asignaciones adicionales de cuota en volumen provenientes de la Reserva de Administración.  
<sup>3</sup> Calculados en base a los datos de la fila 5. "Cupo disponible para la captura de la especie".

Fuente: Elaboración propia sobre la base de los informes al CFP y Estadísticas de los partes de pesca Subsecretaría de Pesca y Acuicultura

## Empleo en el régimen de CITC

Para dar previsibilidad a las empresas y a los trabajadores, se estipuló como condición para acceder a las cuotas, que las empresas cumplan con sus obligaciones fiscales y previsionales y cada dos años discutan los convenios colectivos de trabajo, que en nuestro país, aseguran a las tripulaciones una participación sobre la producción. Respecto del empleo en el período analizado se observa que las variaciones no son significativas y la caída observada durante el año 2012 es atribuible a disminución de buques y de la actividad y no al manejo por cuota, (Tabla 8).

**Tabla 8. Empleo en la flota con cuota**

Tripulación	2009	2010	2011	2012
<b>Congeladores australes y surimeros</b>	694	677	649	591
<b>Congeladores</b>	1.055	1.116	1.136	1.016
<b>Palangreros</b>	112	120	94	94
<b>Fresqueros grandes</b>	677	678	691	625
<b>Fresqueros medianos</b>	505	503	514	498
<b>Fresqueros chicos</b>	541	554	530	534
<b>Costeros grandes</b>	300	284	295	239
<b>Total</b>	<b>3.884</b>	<b>3.932</b>	<b>3.909</b>	<b>3.597</b>

Fuente: Elaboración propia sobre la base de las Estadísticas de los partes de pesca de la Subsecretaría de Pesca y Acuicultura

## Transferibilidad en el régimen de CITC

Las características de las cuotas (divisibilidad y transferibilidad total y parcial, definitiva o transitoria), facultan las compensaciones por transferencia entre buques del mismo grupo empresario y entre buques de distintos grupos empresarios, facilitando la organización empresarial y la planificación de las operaciones de pesca. En las Tablas 9 y 10 se presentan las cantidades de transferencias definitivas y temporales realizadas en el periodo analizado, así como su representatividad en relación con el total asignado de cuota.

**Tabla 9. Evolución de las transferencias definitivas de CITC**

Especies Indicadores	Merluza			Merluza de Cola			Merluza Negra			Polaca		
	Año	2010	2011	2012	2010	2011	2012	2010	2011	2012	2010	2011
<b>Nº de transferencias definitivas de CITC</b>	32	25	15	6	2	2	1	1	2	2	1	1
<b>Transferencias definitivas de CITC (en relación con la captura máxima permisible)</b>	8,76%	5,10%	3,31%	15,33%	1,35%	6,16%	0,84%	1,38%	1,18%	21,83%	9,03%	19,32%
<b>Volumen de transferencias definitivas de CITC (en t)</b>	25.404	13.923	9.036,3	22.995	2.025	8.624	27,3	48,3	41,3	9.823,5	4.063,5	7.728
<b>Transferencias definitivas de CITC con respecto al total asignado de CITC</b>	9,91%	5,76%	3,74%	19,84%	1,79%	8,19%	1,03%	1,70%	1,45%	27,52%	11,38%	26,67%

Fuente: Elaboración propia sobre la base de los informes de gestión del régimen de administración de CITC de la Dirección de Administración Pesquera (SSPyA - MAGyP).

Las transferencias definitivas realizadas durante el período analizado son relativamente bajas en relación con el número de buques y el total asignado de cuota en cada especie del régimen de CITC. La mayor cantidad anual de transferencias definitivas se produjo en el 2010 (primer año del régimen) en merluza común (32 transferencias) en donde más de 200 buques poseen cuota. Los mayores porcentajes anuales de CITC transferidos se registraron durante el año 2010 en la especie Polaca (27.52% del total asignado) cuya cuota se distribuye entre pocos buques. Las transferencias definitivas disminuyeron a lo largo del período analizado con excepción de la Merluza Negra en donde se mantienen constantes, tanto en cantidad como en porcentajes de CITC. En resumen, las transferencias definitivas disminuyen en la medida en que las empresas consiguen adaptarse a las nuevas reglas que impone el régimen de CITC.

**Tabla 10. Evolución de las transferencias temporales de CITC**

Especie Indicadores	Merluza			Merluza de Cola			Merluza Negra			Polaca		
	Año	2010	2011	2012	2010	2011	2012	2010	2011	2012	2010	2011
Nº de transferencias temporales de CITC	176	251	205	5	2	2	12	10	11	1	0	0
Volumen de transferencias temporales de CITC (en t)	48.676	46.537	48.356	4.630	850	1.000	685	740.8	1.496,4	4000	0	0
Volumen total asignado de CITC (en t)	256.439	241.855	241.724	115.905	112.815	105.294	2.639	2.842	2.842	35.694	35.694	28.971
Transferencias temporales en relación con el total asignado de CITC	18,98%	19,24%	20%	3,99%	0,75%	0,95%	25,96%	26,07%	52,65%	11,21%	-	-

Fuente: elaboración propia sobre la base de los informes de gestión del régimen de administración de CITC de la Dirección de Administración Pesquera (SSPyA - MAGyP).

Las transferencias temporarias producidas en merluza común y merluza negra fueron mayores a las definitivas, tanto en cantidad como volumen transferido. En tanto que el movimiento de transferencias temporales en merluza de cola y polaca, cualquiera sea el criterio analizado, fue menor al de transferencias definitivas. Por su parte, predominaron en todas las especies cuotificadas las transferencias dentro de los grupos empresarios. El volumen transferido temporalmente se mantuvo relativamente estable, con excepción de merluza negra donde creció considerablemente en 2012.

### Apercibimientos y penalizaciones en el régimen de CITC

Desde su implementación, el régimen de cuotas contempla el seguimiento, apercibimiento y penalización de algunas conductas que afectan su correcto funcionamiento. A través de estos instrumentos el sistema tiende a desincentivar tres tipos de efectos: la explotación excesiva del recurso, la explotación nula o escasa, y las transferencias temporales de cuota por fuera del grupo empresario.

La penalización por explotación excesiva consiste en descontar el exceso de captura de la CITC en el siguiente período y, en casos de excesos superiores al 3%, adicionalmente se inicia un sumario. Cada vez que se verifica explotación nula o escasa la Autoridad de Aplicación realiza un

apercibimiento al titular de la CITC. La constatación de dos apercibimientos por el mismo tipo de infracción, en períodos consecutivos o no, se penaliza con la extinción total (en caso de inexistencia de capturas) o parcial (insuficiencia de capturas) de la CITC. Las transferencias temporales totales o parciales de cuota por fuera del grupo empresario son actividades monitoreadas que implican un apercibimiento para el cedente de la CITC. La existencia de dos apercibimientos por transferencias temporales del mismo tipo, en períodos consecutivos o no, se sanciona con la extinción total (en caso de transferencia por el total) o parcial (transferencia de manera parcial) de la CITC.

Así, por ejemplo, durante el 2010 sólo en la pesquería de merluza común fueron penalizados 14 buques (6,70% del total de buques con cuota) por excesos de capturas y ninguno sumariado. Asimismo, 37 buques fueron apercibidos en este período (17,10% del total) en su mayoría por capturas insuficientes (32 de ellos). Entre ellos, se registraron 1 apercibimiento por capturas inexistente, 1 por transferencias temporales totales por fuera del grupo empresario generaron, 3 por transferencias temporales parciales y 32 apercibimientos por capturas insuficientes.

## 5 CONSIDERACIONES FINALES

Al momento de iniciarse el sistema de CITC en el año 2010 las precondiciones necesarias para su puesta en marcha estaban dadas: la flota industrial redujo la cantidad de buques desde el año 2001; las cuatro especies seleccionadas estaban suficientemente estudiadas como para determinar con precisión la CMP; el sistema había sido aceptado por los actores involucrados, la asignación inicial se realizó a través de un proceso equitativo y participativo que incluyó a todos los sectores (artesanal en merluza) y se previeron los mecanismos correctivos necesarios por posibles inequidades no previstas (Reserva de Administración y Fondo de Reasignación) y en especial el Congreso de la Nación facultó al CFP a tomar las decisiones de manejo y a la Autoridad de Aplicación a ejecutarlas. El INIDEP como institución descentralizada recomienda anualmente las Capturas Biológicamente Aceptables y se cuentan con los recursos financieros suficientes para la investigación, gestión y el sistema de seguimiento, control y vigilancia de las pesquerías, incluyendo a las cuotificadas.

Muchos aspectos que fueron obstáculos en la ejecución del sistema CITC en otros países, se minimizaron en parte por el aprendizaje acumulado a lo largo de los casi veinte años de debate acerca de cómo debería diseñarse el sistema, lograr consensos acerca de quiénes deberían ser los destinatarios de los derechos de uso y cómo debería realizarse el seguimiento para garantizar el cumplimiento de las normas establecidas.

Ese largo proceso de aprendizaje permitió al CFP y a la Autoridad de Aplicación capitalizar las ventajas y desventajas observadas por los expertos, para desarrollar y ejecutar un sistema normativo flexible que favorece el control y la retroalimentación de resultados.

En los primeros tres años de ejecución los desembarques de las cuatro especies no superaron sus CMP, asegurando una explotación sostenible. Además, el propio sistema impidió la concentración productiva de los grupos empresarios; éstos a través del sistema de transferencias compensaron capturas entre los buques que excedieron y los que no completaron su cuota, transformaron y retiraron barcos en tres de las cuatro pesquerías, con el objetivo de alcanzar una explotación más eficiente y reducir la sobre capitalización. Las tripulaciones no fueron afectadas y no se

observaron cambios en el descarte, ya que la composición de captura porcentual es similar a los años precedentes al régimen de cuotas.

Las transferencias definitivas y temporales favorecieron la elaboración de estrategias empresariales que afectaron al entramado productivo y a la organización interna de los grupos empresarios. Las transferencias definitivas disminuyen anualmente en la medida en que las empresas se adaptan a las nuevas reglas que establece el régimen de CITC. El volumen de transferencias temporales es mayor al de las definitivas, y crecieron en importancia como instrumento flexible de reorganización de la producción a nivel microeconómico.

Por último no aumentaron los costos de gestión, porque los mismos se impusieron casi una década antes en forma gradual, específicamente a partir de la promulgación de la Ley Federal de Pesca, así como los fondos para financiarlo. La participación de los interesados en las discusiones previas con la autoridad de la pesca y los asesores científicos en Comisiones de manejo *ad hoc* por pesquería, evita una mayor presión sobre las cuestiones de manejo.

La contribución del caso Argentino se debe a una programación de información y gestión de CITC basado en el aprendizaje del conocimiento acumulado y la comprensión de los programas de CITC desarrollados en otros países, que permitió diseñar un programa muy flexible, para hacer frente a las características de las pesquerías seleccionadas y para mitigar o eliminar la desventajas señaladas por los críticos del sistema, ya que muchas de éstas no se consideran inherentes al sistema de cuotas, sino atribuibles al diseño del programa de gestión.

COPIA ELECTRÓNICA

## 6 BIBLIOGRAFIA

- Andersen, P., Levring, J., y Frost, J. (2010). ITQs in Denmark and Resource Rent Gains. *Marine Resource Economics*, 25 (1), 11-22.
- Arnason, R. (1995). The ITQ fisheries management system Advantages and disadvantages. En S. T. Johansen, *Nordiske Fiskersamfund I Fremtiden* (págs. 43-70). Vol. 1. Fiskeri Og Fiskersamfund, Baeredyktighed Og Innovationer.
- Arnason, R. (1996). On the ITQ fisheries management system in Iceland. *Reviews in Fish Biology and Fisheries*, 6, 63-90.
- Arnason, R. (2002). A Review of International Experiences with ITQs. En CEMARE, *Future Options for UK Fish Quota Management* (págs. 1-64). Portsmouth: CEMARE.
- Bertolotti, M. I., Piergentili, G. V. y Cabut, D. A. (1987). El sector pesquero argentino. *Investigación Pesquera*, 52(sup. 2), 193-221.
- Bertolotti, M. I. y Cabut, D. A. (1994). Análisis de la operatividad de la flota de altura: un indicador complementario para la administración pesquera. *Frente Marítimo*, 15(sec. B), 173-177.
- Bertolotti, M. I., Pagani, A. N., Hernández, D. R., Bueno, J. J (2001<sup>a</sup>). Estratificación de la flota industrial de buques fresqueros y estimación de los rendimientos. En: M. I. Bertolotti, y Verazay, G. A. *El mar argentino y sus recursos pesqueros* (págs. 55-69). Mar del Plata: INIDEP.
- Bertolotti, M. I., Verazay, G. A., Errazti, E., Pagani, A. N. y Bueno, J. J. (2001<sup>b</sup>). Flota pesquera argentina. Evolución durante el período 1960-1998 con una actualización al 2000. En: M. I. Bertolotti, y Verazay, G. A. *El mar argentino y sus recursos pesqueros* (págs. 9-53). Mar del Plata: INIDEP.
- Bertolotti, M. I., Hernández, D. R., Pagani, A. N. y Castañeda, M. F. (2001<sup>c</sup>). Estratificación y estimación de los rendimientos de la flota de buques procesadores congeladores arrastreros. En: M. I. Bertolotti, y Verazay G. A. *El mar argentino y sus recursos pesqueros* (págs. 71-88). Mar del Plata: INIDEP.
- Boyd, R., y Dewees, C. (1992). Putting Theory into Practice: Individual Transferable Quotas in New Zealand's Fisheries. *Society & Natural Resources*, 5 (2), 179-198.
- Buck, E. H. (1995). Individual Transferable Quotas in Fishery Management. *CRS Report: 95-849*, 1-20.
- Charles, A. (2005). Derechos de uso y pesca responsable: limitando el acceso y la captura a través de la ordenación basada en derechos. En: Cochrane, K. *Medidas de ordenación y su aplicación*. Rome: FAO.
- Chávez, C. A., y Stranlund, K. J. (2013). Who should pay for administrative costs of ITQ Fishery? *Marine Resource Economics*, 28, 243-261.
- Chávez, C., Drexler, J. y Quiroga, M. (2010). Propuesta para una administración sustentable de la pesca industrial en Chile basada en Cuotas Individuales Transferible. *Serie de Documentos de Trabajo, Econ Udec 15/2010*, 1-41.
- Clark, I., Philip, J., y Mollett, N. (1988). Development and Implementation of New Zealand's ITQ Management System. *Marine Resource Economics*, 5, 325-349.
- Domínguez Torreiro, 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.
- Eliassen, S., Sten, S., Holm, P. y Johnsen, J. (2009). *Nordic experience of fisheries management. Seen in relation to the reform of the EU Common Fisheries Policy*. Copenhagen: Nordic Council of Ministers.
- FAO Fishery Resources Division. (1999). Indicators for sustainable development of marine capture fisheries. En F. F. Division, *FAO Technical Guidelines for Responsible Fisheries*, N° 8 (pág. 68). Rome: FAO.
- Gauvin, J. (2001). Initial allocation of individual transferable quotas in the us wreckfish fishery. En: Shotton, B., *Case studies on the allocation of transferable quota rights in fisheries* (págs. 99-118). Rome: FAO Fisheries Technical Paper.
- Gómez Lobo, A. (2000). ¿Qué le pasa a la pesca en Chile? *Revista Ambiente y Desarrollo*, 6 (4), 6-9.

- Grafton, R., y McIlgorm, A. (2009). Ex ante evaluation of the costs and benefits of individual transferable quotas: A case study of seven Australian commonwealth fisheries. *Marine Policy*, 33, 714-719.
- Grafton, R. W., Arnason, R., Bjørndal, T., Campbell, D., Campbell, H., y otros. (2006). Incentive based approaches to sustainable fisheries. *Canadian Journal of Fisheries and Aquatic Science*, 63, 699-710.
- Green, G., y Nayar, M. (1988). Individual transferable quotas in the southern bluefin tuna fishery: An economic appraisal. *Marine Resource Economics*, 5, 365-387.
- Hatcher, A. y Read, A. (2001). Fishing rights and structural changes in the UK fishing industry. En R. Shotton, *Case Studies on the Allocation of Transferable Quota Rights in Fisheries*. Rome: FAO Fisheries Technical Paper.
- Higashida, K. y Takarada, Y. (2011). On Efficiency of Individual Transferable Quotas (ITQs) through Reduction of Vessels. *Discussion Paper Series 68, School of Economics, Kwansei Gakuin University*, 1-30.
- 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. *Gaceta Ecológica* (70), 31-43.
- Kanık, Z. y Küçükşenel, S. (2014). The Promise of Transferable Fishing Concessions on EU Fisheries. *METU Working paper*, 1-15.
- Lock, K. y Leslie, S. (2007). New Zealand's Quota Management System: A History of the First 20 Years. *Motu Working Paper 07-02*, 1-75.
- Lynham, J. (2014). How had catch shares been allocated? *Marine Policy*, 44, 42-48.
- Malaret E. Ed (1986). Impacto ecológico y económico de las capturas alrededor de las Malvinas después de 1982. *Serie Contribuciones INIDEP*. 513: 1-115.
- Pampillón Olmedo, R. (2005). Los derechos de propiedad. Una aplicación a la pesca en Nueva Zelanda. En: *Boletín Económico de ICE*, Nº 2846, pp: 21-30.
- Runolfsson, B. y Arnason, R. (2001). Initial Allocation of ITQs in the Icelandic Fisheries. En R. Shotton, *Case studies on the allocation of transferable quota rights in fisheries* (págs. 24-31). Rome: FAO Fisheries Technical Paper.
- Yagi, N., Clark, M., Anderson, L. y Metsner, R. (2012). Applicability of Individual Transferable Quotas (ITQs) in Japanese fisheries: A comparison of right-based fisheries management in Iceland, Japan and United States. *Marine Policy*, 36, 241-245.

## Contenido

1.	INTRODUCTION .....	2
2.	REVISIÓN TEÓRICA .....	3
3.	EVOLUCIÓN, FUENTES Y MÉTODOS .....	4
3.1	Breve evolución de la pesca industrial en la República Argentina .....	4
3.2.	Fuentes y métodos .....	7
4.	ASIGNACIÓN Y EJECUCIÓN DE CITC.....	8
4.1	Objetivos de política pesquera.....	8
4.2	Normativa y asignación de CITC.....	9
5	RESULTADOS.....	11
5.1	Distribución inicial de la cuota por especie cuotificada .....	11
5.2	Investigación, seguimiento, control y vigilancia.....	12
5.3	Indicadores de comportamiento.....	13
5	CONSIDERACIONES FINALES.....	18
6	BIBLIOGRAFIA .....	20

COPIA ELECTRÓNICA INIDEP