



WWF

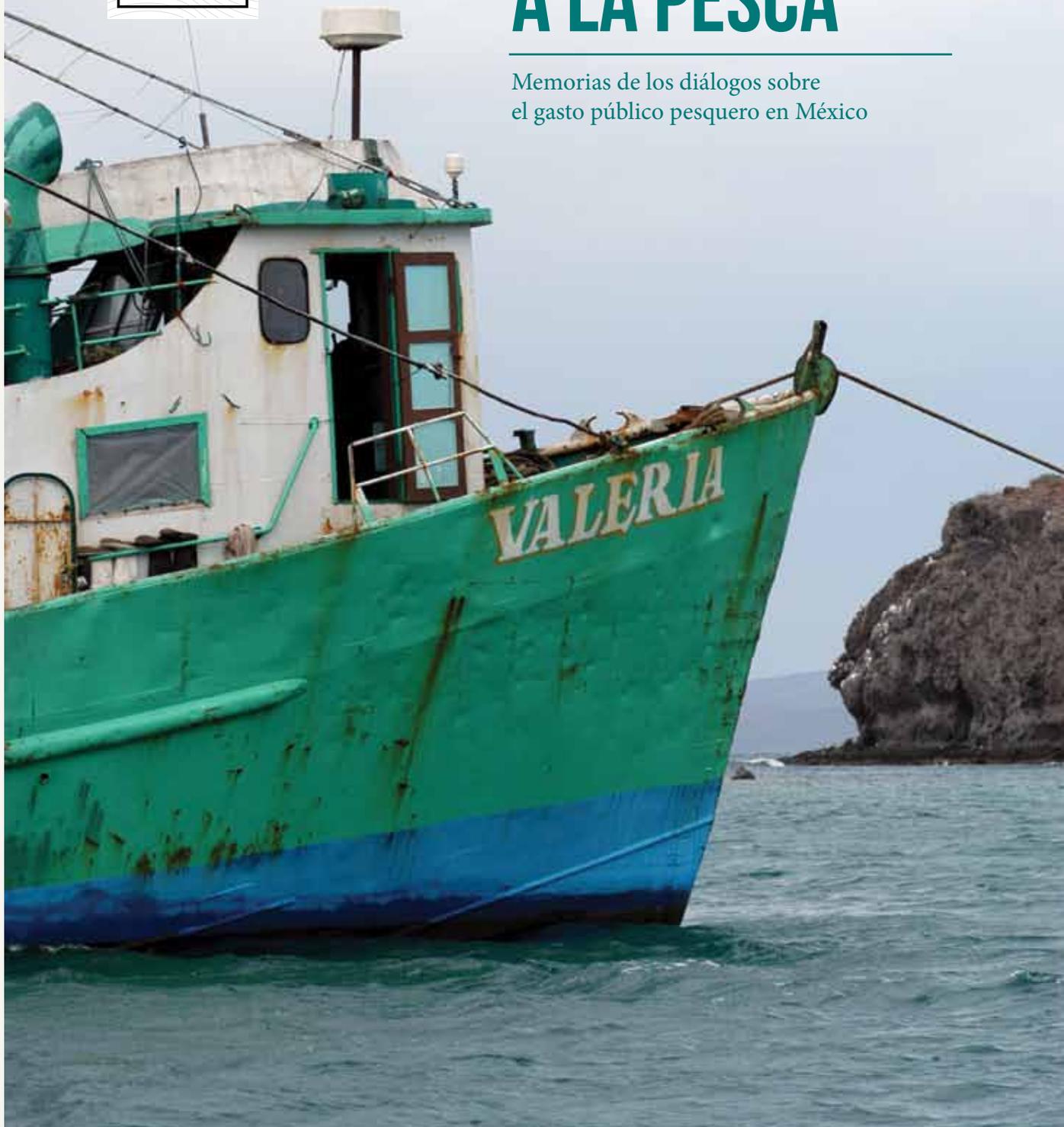
BRIEFING

NOVIEMBRE

2013

REFORMA EN LOS SUBSIDIOS A LA PESCA

Memorias de los diálogos sobre
el gasto público pesquero en México



WWF fue creado en 1961, tiene programas en más de 100 países y su misión es detener la degradación ambiental del planeta y construir un futuro en que los humanos vivan en armonía con la naturaleza: conservando la diversidad biológica del mundo; asegurando que el uso de los recursos naturales renovables sea sustentable; y promoviendo la reducción de la contaminación y el consumo desmedido.

EXPOSITORES:

Luis César Almendarez, Carlos Enríquez, Alejandro Guevara, Víctor Hernández, José Alberto Lara, Celeste Meza, Gordon Munro, Carlos Muñoz Piña, Germán Ponce, Marco Ross, Silvia Salas y Juan Carlos Seijo

RELATORES

Luis César Almendarez, Gerzain Avilés, Jessica Hernández, Víctor Hernández, Reyna Ibáñez, Guadalupe Oropeza, Luis Oscar Palos y José Alberto Zepeda

DESARROLLO EDITORIAL

Diseño Gráfico: Diana León
Redacción y Edición: Enrique Sanjurjo y Gustavo Ybarra
Fotografía: WWF y Gustavo Ybarra

AGRADECIMIENTOS

Oak Foundation
David and Lucille Packard Foundation

CONTACTO

Av. Álvaro Obregón 1665, 3er. Piso
Edif. Cerralvo, Col. Centro, 23000
La Paz, Baja California Sur
Tels:
+52 (612) 122 8433
+52 (612) 123 1017
+52 (612) 123 0778

Enrique Sanjurjo
Coordinador de Desarrollo
esanjurjo@wwfmex.org

José Alejandro Rodríguez Valencia
Subdirector del Programa
arodriguez@wwfmex.org



Publicado en noviembre 2013 por WWF-Fondo Mundial para la Naturaleza, México. Cualquier reproducción, de una parte o su totalidad, deberá ir acompañada de la cita completa, así como de WWF como el propietario de los derechos de publicación. © 2013 WWF. Todos los derechos reservados.

PRESENTACIÓN

La forma de vida y la seguridad alimentaria de millones de personas en el planeta aun depende de las pesquerías. Gobiernos de todo el mundo ejercen parte del gasto público en el fomento del sector pesquero, pero en ocasiones este apoyo puede tener resultados contrarios a los objetivos buscados. La literatura académica muestra que una reorientación del gasto público puede resultar en grandes beneficios para el sector.

El Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF, por sus siglas en inglés) propone analizar el gasto público con miras a una reforma que contribuya a la sostenibilidad pesquera. Para ello, WWF promueve la investigación científica y la participación activa de los involucrados con el fin de crear un diálogo constructivo que sirva como base para reorientar el gasto público destinado a la pesca. Asimismo, ha sumado esfuerzos con instituciones multilaterales, gobiernos nacionales y organizaciones no gubernamentales con el objetivo de lograr las reformas necesarias.

Actualmente, WWF establece diálogos y proyectos que conduzcan a la reforma de los subsidios pesqueros en Brasil, China, Indonesia, Sudáfrica, México y algunos países de la región occidental del Océano Índico (Kenia, Tanzania, Mozambique, Madagascar, Isla Mauricio, Islas Seychelles e Islas Comoras). En 2011, destacó el trabajo realizado en el Océano Índico en donde se logró conformar un grupo de socios para analizar el impacto de los subsidios en flotas extranjeras que operan en la zona y con ello apoyar las negociaciones internacionales.

Ese mismo año WWF inició el trabajo sobre subsidios pesqueros en México. Para 2012 se inició un diálogo multi-actor en el que participaron académicos, otras organizaciones no gubernamentales, instituciones de gobierno y representantes del sector pesquero. El trabajo se enriqueció con estudios, consultorías y alianzas que permitieron fortalecer los fundamentos cuantitativos y analíticos que fomentaron un diálogo nutrido y diverso.

Estas memorias rescatan gran parte de los estudios, los datos y las discusiones entre los distintos actores involucrados durante 2012. Están estructuradas en cuatro capítulos: el primero se enfoca en la descripción de la problemática general de los subsidios pesqueros; el segundo examina la situación de los subsidios pesqueros en México; el tercero profundiza en casos de estudio específicos que permiten conocer los impactos de los subsidios en barcos y cooperativas; y, finalmente, en el cuarto capítulo se identifican los retos y oportunidades que existen en México para re-orientar el gasto público pesquero.

Cada uno de los capítulos está conformado por una breve introducción y por una síntesis de las reflexiones e investigaciones académicas que los socios, consultores e invitados expusieron durante los diálogos. La información contenida en dichos resúmenes es mérito de cada uno de los expositores; sin embargo, las omisiones e interpretaciones son de la entera responsabilidad del equipo de relatores y redactores que apoyaron a WWF en este proceso.

WWF agradece profusamente a todos los participantes que construyeron estos diálogos y que hicieron posible la edición de estas memorias.

*Enrique Sanjurjo Rivera
Programa Golfo de California
WWF – México*

I. LOS SUBSIDIOS PESQUEROS



Las pesquerías productivas son vitales para preservar el modo de vida y la seguridad alimentaria de miles de millones de personas en todo el mundo. Sin embargo, la capacidad de las pesquerías para proveer empleos estables y garantizar la seguridad nutricional está amenazada por una crisis de sobrepesca sin precedentes y un manejo inadecuado de los recursos. Los países en vías de desarrollo están más expuestos a estos riesgos.

Afortunadamente muchos gobiernos, al igual que sus ciudadanos, se han percatado de que es posible e indispensable hacer algo al respecto. Un paso importante en este sentido es asegurar que cuando los gobiernos decidan invertir recursos públicos en sus sectores pesqueros lo hagan de forma que promuevan pesquerías saludables y rentables.

En nuestros días, gobiernos de todo el mundo erogan grandes cantidades de dinero en apoyo a sus sectores pesqueros. Una parte de estas erogaciones tiene la forma de transferencias presupuestales dirigidas al manejo pesquero, la infraestructura portuaria y otros bienes públicos. No obstante, muchos gobiernos también gastan cantidades considerables en otras formas de subsidios. En ocasiones, tanto en países desarrollados como en vías de desarrollo, estas subvenciones no están bien coordinadas ni con las políticas de manejo del recurso ni con la planificación para el desarrollo económico y social en la actividad pesquera. Esto tiene como resultado que en muchos casos los subsidios a

la pesca sean un derroche injustificado e incluso contraproducente a las intenciones originales de desarrollo. Estas subvenciones pueden crear exceso de capacidad productiva y, por ende, sobreexplotación del recurso; en lugar de reforzar el desempeño económico a largo plazo del sector.

En el mercado global de productos del mar los subsidios pueden distorsionar significativamente las ventajas competitivas, con el peligro de provocar prácticas comerciales desleales. En el pasado, estos desequilibrios tendían a favorecer a los países desarrollados. Sin embargo, es cada vez más común que los subsidios afecten la competencia entre países en desarrollo, toda vez que las potencias pesqueras “emergentes” mantienen una carrera por los recursos pesqueros y los mercados de exportación.

Los subsidios pueden reducir la capacidad de los países costeros en vías de desarrollo para competir con flotas extranjeras subsidiadas. Como consecuencia, en muchos casos, los países encuentran inviable la construcción de su propia industria pesquera. Estos impactos son particularmente delicados en los casos donde las flotas extranjeras de alta mar acceden a aguas nacionales bajo acuerdos bilaterales; el resultado es que, con frecuencia, desplazan a los pescadores nacionales y sobreexplotan los recursos de los locales. Esto se exagera en la medida en que no se cuenta con sistemas adecuados de manejo pesquero ni con infraestructura de inspección y vigilancia.

Diversos estudios establecen que los gobiernos se pueden ver beneficiados de una revisión exhaustiva de políticas públicas así como de sus programas de apoyo orientados al sector pesquero. Una reforma fiscal no debe perseguir la eliminación completa de los subsidios, sino garantizar beneficios reales y de largo plazo a las comunidades pesqueras. En los casos donde los países en vías de desarrollo

“EN 1996, LA CAPTURA MARINA MUNDIAL ALCANZÓ CINCO VECES LO CAPTURADO EN 1950”

buscan consolidar sus sectores pesqueros domésticos, es de particular importancia vincular los programas de apoyo con estrategias de manejo sustentable del recurso así como de desarrollo económico de largo plazo para las comunidades.

Un número creciente de gobiernos está iniciando las revisiones y reformas a sus esquemas de subsidios a la pesca; en este contexto, el Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF, por sus siglas en inglés) ha lanzado un proyecto de alcance global para la promoción de la investigación científica y el diálogo multi-actor abierto y transparente. Al trabajar con gobiernos nacionales, la industria y expertos locales, WWF busca crear y diseminar los datos duros que respalden el diálogo y así mejorar la efectividad en el gasto gubernamental dirigido al sector pesquero.

Integración de políticas públicas: la solución

Reformar los esquemas de subsidios no significa simplemente un recorte en las transferencias gubernamentales. Las subvenciones, cuando están adecuadamente diseñadas, pueden desempeñar un papel importante en una transición hacia pesquerías saludables y económicamente viables. Sin embargo, esto requiere que se revisen los programas así como el contexto económico y de manejo de los recursos en que están inmersos. Esto es particularmente cierto cuando se vislumbran sistemas innovadores de manejo, como el manejo pesquero basado en derechos de propiedad bien definidos que promueven la custodia del recurso por parte del pescador. La reforma a los subsidios, en este amplio contexto, puede ser parte de una solución integral basada en ciencia, buena gobernabilidad y una política social robusta.

DATOS Y CIFRAS

La crisis pesquera mundial

- La captura marina mundial llegó a un máximo histórico en 1996, alcanzando cinco veces lo capturado en 1950.
- Los acervos pesqueros han disminuido desde 1974 y la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO, por sus siglas en inglés) estima que hasta 85% de los acervos del mundo pueden estar aprovechados al máximo, sobreexplotados o agotados¹.
- La cantidad de peces grandes y de alto valor comercial en lo más alto de la cadena trófica ha disminuido en 90% desde el advenimiento de la pesca industrial².

Producción y comercialización global

- El comercio de productos pesqueros es una importante fuente de empleo, ingreso, seguridad alimentaria y divisas para muchas comunidades costeras; en particular en los países en vías de desarrollo.

- Las exportaciones de productos pesqueros generan más divisas en los países en vías de desarrollo que las exportaciones de café, plátano, caucho, té y arroz juntos.

- China es, por mucho, el productor más importante de productos pesqueros con una captura de 14.8 millones de toneladas y una producción acuícola de 32.7 millones de toneladas en 2008³.

- Otros importantes países productores han reportado capturas crecientes en la última década a pesar de tener bien documentados casos de sobrepesca local y de desastres naturales⁴.

- La acuicultura ha crecido en la medida en que la demanda por proteína animal ha aumentado; los seres humanos ahora consumen más productos pesqueros de granja que silvestres⁵.

- 44.9 millones de trabajadores están empleados en el sector pesquero en el mundo. El 95% de éstos se ubican en países en vías de desarrollo⁶.

¹FAO (2010). *The State of the World Fisheries and Aquaculture (SO-FIA)*. Roma. ²Pauly, D., J. Alder, E. Bennett, V. Christensen, P. Tyedmers and R. Watson. (2003). *The future for fisheries*. *Science* 302: 1359-1361 ³FAO (2010). *The State of the World Fisheries and Aquaculture (SO-FIA)*. Roma. ⁴FAO (2010). *Op. cit.* ⁵Monterrey Bay Aquarium (2009). *Turning the tide: The State of Seafood*. California. ⁶FAO (2010). *Op. cit.* ⁷World Bank (2009). *The Sunken Billions: Economic Justification for Fisheries Reform*. Washington DC.

Los subsidios a la pesca

- En el mundo, la capacidad productiva en la pesca está muy por encima de lo que sería considerado sustentable; aun así es ampliamente reconocido que los subsidios promueven todavía flotas más grandes y poderosas; incluso cuando esto es inviable económicamente. Este exceso de capacidad mina la efectividad en el manejo pesquero en la medida en que se presiona a la autoridad a aumentar la captura permisible más allá de niveles sustentables.

- Algunos subsidios pueden tener efectos benéficos; por ejemplo, el apoyo financiero para mejorar sistemas de manejo o para investigación pesquera.

- Subsidios con efectos negativos son, entre otros, la ayuda financiera para la construcción de embarcaciones y los subsidios a los combustibles; éstos promueven la sobre capitalización y la sobreexplotación.

- Entre los países que más subsidian a sus sectores pesqueros están Japón, China, los Estados Unidos y la Unión Europea. Los países en vías de desarrollo están incrementando sus programas de apoyo, en muchas ocasiones como estrategia para acceder a pesquerías alejadas de sus costas ya sobreexplotadas.

“LOS SUBSIDIOS REPRESENTAN ENTRE 25,000 Y 30,000 MILLONES DE USD ANUALMENTE”

La importancia de contar con un mejor manejo pesquero

- El Banco Mundial estima que, de contar con un mejor manejo, las pesquerías del mundo podrían aportar 50,000 millones de USD adicionales.
- La combinación de un manejo pesquero inadecuado, con la sobre capitalización del sector, son los detonantes de las mermas en los acervos pesqueros en el mundo. Esto amenaza de manera seria la salud, el empleo y la prosperidad de miles de millones de personas en todo el planeta.
- Es indispensable transformar el manejo pesquero de la situación actual, en donde predomina la explotación de corto plazo, hacia un manejo que fomente la sustentabilidad de largo plazo. Sin esto, no está garantizada la viabilidad económica y social de las comunidades pesqueras en el mundo.
- Herramientas innovadoras como el manejo pesquero basado en derechos bien definidos, así como esquemas de reducción de flotas, pueden resolver este problema.
- La clave está en transformar los subsidios que promueven el exceso de capacidad instalada, en subsidios que promuevan el manejo efectivo de las pesquerías.

MESAS DE TRABAJO

Como parte de los diálogos sobre política fiscal pesquera, académicos mexicanos y extranjeros describieron la situación de los subsidios en el mundo y compartieron puntos de vista y posibles soluciones. En esta sección se presentan dos análisis: en el primero, Gordon Munro y Ussif Rashid Sumaila subrayan que aun cuando las subvenciones no son el origen de la sobrepesca y el manejo deficiente del sector, es común que generen consecuencias negativas directas y contrarias a los fines sociales. Plantean examinar modelos de subvenciones no dañinas como el desacloppamiento, esquema aplicado en la agricultura.

En la segunda reflexión, Juan Carlos Seijo apunta que los subsidios que causan más perjuicios son aquellos que llevan a la sobrepesca y advierte que el otorgado al combustible es



Mesas de diálogo sobre subsidios pesqueros en México, 2012.
©WWF/Gustavo Ybarra

el que más persiste en todo el mundo. Sugiere que para examinar el impacto de las subvenciones se utilice el estudio de puntos de referencia límite (PRL).

A) SUBSIDIOS Y SUSTENTABILIDAD EN LAS PESQUERÍAS DE ALTURA: UNA PERSPECTIVA ECONÓMICA

Interpretación del grupo de relatores de la exposición presentada por Gordon Munro y Ussif Rashid Sumaila, Department of Economics & Fisheries Research Centre, University of British Columbia, Vancouver, Canadá.

Los subsidios a la pesca en el mundo representan alrededor de 25,000 a 30,000 millones de USD anualmente, mientras que el valor de las capturas alcanzan casi los 100,000 millones de USD. Se estima que 80% de estos subsidios tienen un impacto negativo en los acervos pesqueros del mundo. Los subsidios no son la raíz de la sobreexplotación y mal manejo de las pesquerías, sin embargo pueden contribuir a que esta situación sea más grave. Para justificar esta aceleración es necesario evaluar la situación, definir el papel que desempeñan los subsidios y revisar los objetivos del manejo de las capturas.

El Banco Mundial y la Organización Mundial de Comercio (OMC) definen al subsidio como “una contribución financiera por el sector público que proporciona beneficios al sector pesquero”. Estos subsidios suelen ser utilizados para manejo, investigación y vigilancia; creación de infraestructura pesquera, exención de impuestos, apoyo para la construcción de barcos, apoyo directo al ingreso, seguro al desempleo y retiro de embarcaciones.

Los subsidios se otorgan principalmente por dos razones o una combinación de ambas. La primera es para transmitir incentivos a los destinatarios para llevar a cabo ciertas acciones. La segunda para aumentar los ingresos de los beneficiarios a niveles mínimos socialmente aceptables. Este último propósito a menudo tiene consecuencias negativas directas y contrarias a los fines sociales.

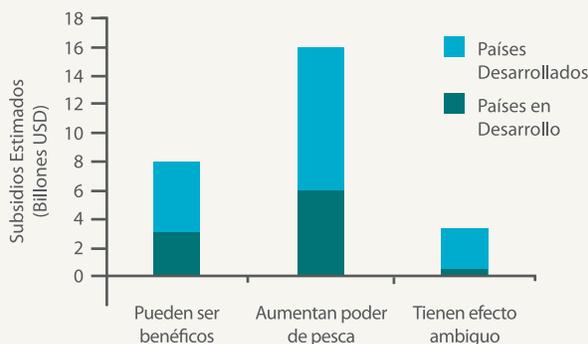
El objetivo del manejo de las pesquerías, desde el punto de vista económico, es administrar los acervos de capital natural para que puedan brindar el máximo rendimiento sostenible a la sociedad en el largo plazo. No obstante, existen algunas barreras para lograr esta meta. En el pasado, el principal obstáculo consistió en la inadecuada asignación de derechos de propiedad para la captura de los acervos pesqueros, lo cual causó que las pesquerías se convirtieran en recursos de libre acceso.

Esta situación condujo a una pérdida económica y la sobre explotación pesquera. Bajo el esquema de libre acceso, los subsidios a las pesquerías pueden incrementar los problemas de sobrepesca y pérdida económica a largo plazo. Ya sea que los subsidios disminuyan los costos de captura o aumenten los beneficios de las pesqueras, en cualquier caso incrementarán la explotación y generarán más presión sobre los recursos, lo que conduce a mayor sobre explotación y menos ganancias en el largo plazo.

La OMC y la FAO coinciden en que los subsidios pesqueros han desempeñado un papel importante en promover la excesiva desinversión en el capital natural.

Sin embargo, no todos los subsidios pesqueros son dañinos, incluso algunos son beneficiosos como los utilizados para el manejo, investigación y fortalecimiento de la ley. Sumaila y colaboradores (2010) estiman que entre 20-30% de los subsidios en el mundo caen en esta categoría; 15% son de naturaleza ambigua; y el restante 55-65% incentivan la capacidad de pesca y son perjudiciales.

SUBSIDIO POR CATEGORÍA



Un ejemplo de subsidio no dañino es el del gasto público ejercido para la implementación de derechos de captura en la pesquería de lenguado en la Columbia Británica, en Canadá. Esta subvención es menos perjudicial pero aún así pueden causar efectos negativos.

Otro tipo de subsidio no dañino es el “desacoplamiento”, esquema que generalmente es aplicado en agricultura. Se entiende por desacoplar el subsidio al acto de otorgar una transferencia en efectivo no etiquetada en vez de un subsidio destinado a aumentar la capacidad de pesca. Este concepto se volvió importante durante las negociaciones de la OMC en la Ronda Uruguay, implicando una reforma mayor en la política agrícola de la Unión Europea en 2003. La forma de alcanzar el desacoplamiento en pesquerías aún no es clara, sin embargo el primer paso es aprender del sector agrícola.

B) SUBSIDIOS, PUNTOS DE REFERENCIA LÍMITES Y MANEJO DE PESQUERÍAS

Interpretación del grupo de relatores sobre la exposición presentada, durante las mesas de diálogo, por Juan Carlos Seijo, Universidad Marista.

Existen varias categorías de subsidios pero aquellos que incrementan directamente la capacidad pesquera son los relacionados con:

- 1) apoyos y donaciones para la construcción y compra de nuevas embarcaciones;
- 2) donaciones para la modernización de las flotas pesqueras (incremento de la capacidad pesquera);
- 3) créditos preferenciales y exenciones de impuestos para 1 y 2;
- 4) pagos a países para tener acceso a sus pesquerías (regularmente en países que no tienen la capacidad de extraer sus recursos pesqueros);
- 5) subvenciones al combustible y otros insumos (e.g. carnada y hielo);
- 6) inversiones públicas en infraestructura y servicios utilizados por la industria pesquera; y
- 7) precios de garantía de productos pesqueros.

Uno de los subsidios a la pesca que en la actualidad persiste en la mayoría de los países es al combustible. Alrededor del 20% de los incentivos a la pesca en el planeta (unos 6,300 millones de USD) son destinados a este tipo de apoyo.

SUBSIDIOS PESQUEROS GLOBALES

Tipo de Subsidio	Billones USD	%
Construcción y renovación de puertos pesqueros	8.0	25
Combustible	6.3	20
Programas y servicios de ordenación de pesquerías	5.8	18
Programas de desarrollo de pesquerías	2.5	8
Construcción, renovación y modernización de embarcaciones	1.9	6
Programas de asistencias a pescadores	1.7	5
Apoyo en infraestructura de procesamiento, almacenamiento y comercialización	1.6	5
Acuerdos de acceso pesquero	1	3
Investigación y desarrollo pesquero	0.9	3
Desarrollo de comunidades pesqueras rurales	0.9	3
Compensación por retiro voluntario de embarcaciones	0.9	3
Exenciones de impuestos	0.7	2

El 89% del combustible utilizado anualmente para captura de especies es consumido por las flotas industriales y el 11% restante por las flotas de pequeña escala del mundo. No obstante, los pescadores de pequeña escala capturan 4 veces más por litro de combustible que las flotas industriales.

En un esquema de pesca de acceso controlado existen ganancias, mientras que en un esquema de acceso abierto son iguales a cero. La ausencia de utilidades justifica que el sector solicite subsidios para disminuir los costos. Al encontrar ganancias es factible que vuelva a aumentar el esfuerzo pesquero, disminuyendo los beneficios y provocando un círculo vicioso (figura 1).

La relación entre subsidios y manejo pesquero se puede entender de la siguiente forma: entre las posibles causas de la sobreexplotación y sobrecapacidad en las pesquerías se encuentran la ausencia de derechos de propiedad definidos y asignados (individuales, comunitarios, grupales, transferibles o basados en el uso territorial), donde se tenga derecho y se responsabilice del uso adecuado del aprovechamiento pesquero. Los incentivos inadecuados a través de transferencias gubernamentales (subsidios) a la industria pesquera, destinados a aumentar el poder de pesca o capturabilidad, contribuyen a que el problema sea mayor pero en general no son la causa de raíz.

Hay varios tipos de subsidios y algunos de ellos pueden tener los efectos contrarios a los buscados. En general, son nocivos aquellos subsidios que aumentan la capacidad de pesca.

Uno de los subsidios más controversiales son los programas de recompra de flota (buy-backs).

En principio, este tipo de subsidio reduce la sobre capitalización; sin embargo, cuando este programa se vuelve recurrente los efectos pueden ser contraproducentes. De acuerdo con modelos estadísticos, la probabilidad de una flota a sobre capitalizarse es mayor en presencia de expectativas de recompra de flota.

PUNTOS DE REFERENCIA LÍMITES

Una manera de analizar el impacto de los subsidios en la salud de las pesquerías es mediante el estudio de puntos de referencia límite (PRL) (Seijo y Caddy, 2000). De acuerdo con el estudio de PRL, para comprender el riesgo de los subsidios es necesario comprender tres conceptos:

- *Indicadores pesqueros*. Variables resultantes del monitoreo de las pesquerías, cuyas fluctuaciones revelan diferencias en componentes del ecosistema, el recurso o el sector.
- *Puntos de referencia objetivo*. Valores discretos de los indicadores pesqueros que representan situaciones que requieren de una acción de manejo pre-negociada.
- *Puntos de referencia límite (PRL)*. Ayudan a evitar situaciones peligrosas para el recurso, el ecosistema y, por lo tanto, para la sustentabilidad de la pesquería; en los cuales

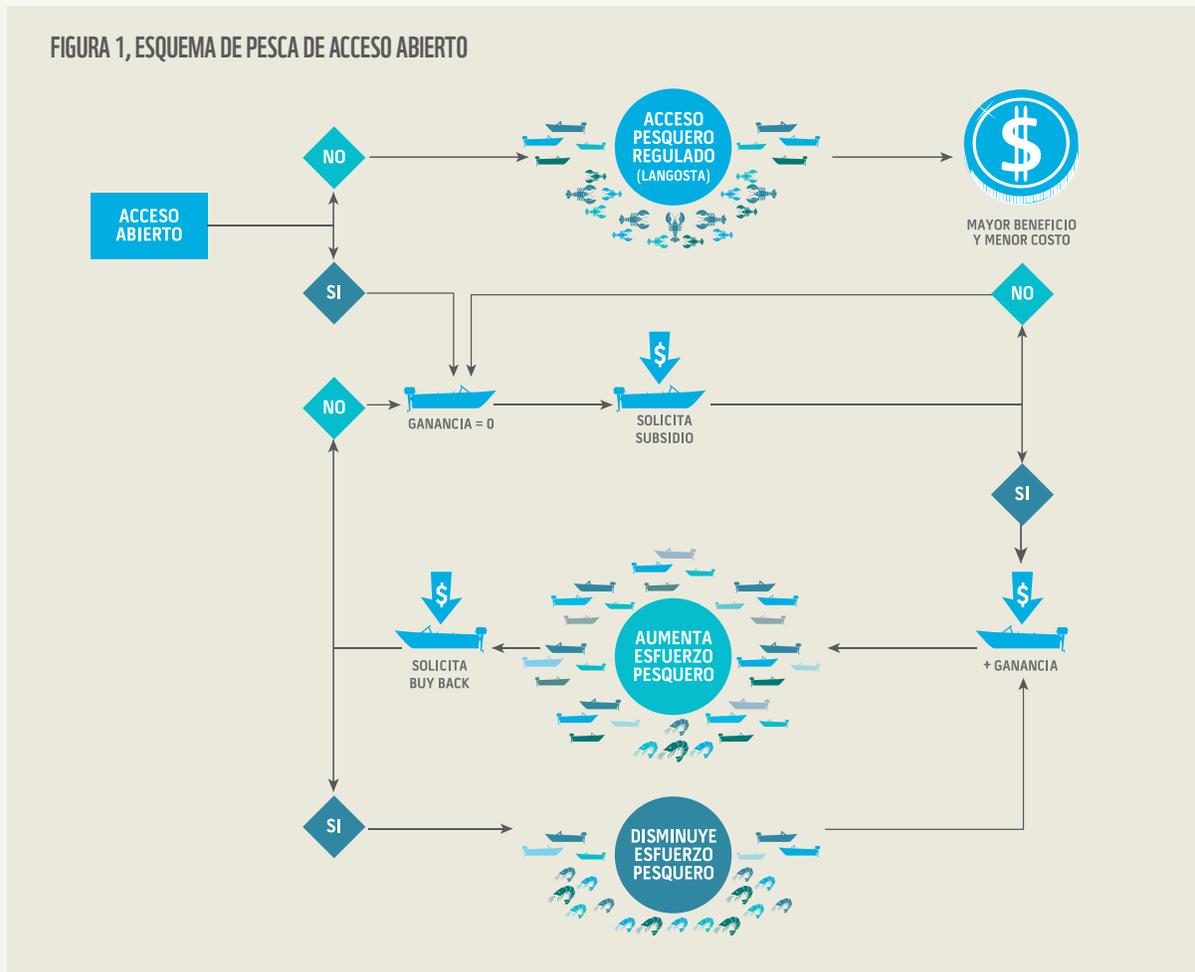
es necesario especificar medidas de manejo. Cuando existe incertidumbre en las variables de la pesquería, es posible analizar la probabilidad de que alguna acción acerque a dicha pesquería a un punto de referencia a partir del cual se le considere riesgosa. Estudios empíricos realizados bajo la metodología de PRL indican que la probabilidad de llevar una pesquería a un punto de riesgo aumenta con la presencia de subsidios.

El manejo responsable de las pesquerías requiere del cuidadoso análisis de los subsidios que se utilizan en nuestros días, principalmente en Latinoamérica. Aquellas subvenciones que incrementan artificialmente las utilidades, aumentan sustancialmente los riesgos de exceder puntos de referencia límite biológicos y económicos. Es necesario el establecimiento de derechos de acceso y la promoción del co-manejo, el cual involucra retos para la ordenación y la regulación de pesquerías artesanales y de pequeña escala (alrededor del 90% de las embarcaciones en el mundo). Para lograrlo se requiere:

- 1) construir la capacidad local para la auto-regulación y la auto-vigilancia;
- 2) fortalecer la capacidad organizacional de las comunidades pesqueras artesanales; y
- 3) establecer accesos y derechos equitativos entre los diferentes usuarios de los acervos pesqueros de forma acordada y transparente.

Asimismo, es indispensable el uso de incentivos que fomenten el desarrollo tecnológico, la adopción de artes de pesca selectivos y la explotación responsable de los ecosistemas costeros. De igual forma es importante combatir la pobreza en las zonas costeras. Los mismos subsidios otorgados a la pesca (gasolina) pueden canalizarse a mejorar las condiciones de vida de las comunidades pesqueras (vivienda digna, condiciones sanitarias), formar capacidades para acceder a oportunidades y brindar instrumentos para la conservación *in situ* y darle valor agregado a las capturas.

FIGURA 1, ESQUEMA DE PESCA DE ACCESO ABIERTO



II. LOS SUBSIDIOS PESQUEROS EN MÉXICO



Desde la década de 1990, México ha sido testigo de cambios institucionales significativos que han definido el estado actual de los recursos pesqueros, así como de los ingresos que el sector genera. Los principales retos en materia de políticas públicas orientadas al sector eran la falta de estabilidad institucional, la incertidumbre legal imperante, la polarización de la industria y los conflictos derivados del uso de los recursos naturales. Las reformas que se suscribieron han sido exitosas en cuanto al mejoramiento de la estructura institucional; la coordinación entre agencias de gobierno y el reforzamiento del marco legal que impera en el acceso al recurso por parte de los usuarios comerciales.

Adicionalmente, el gobierno mexicano ha realizado un esfuerzo por direccionar los programas de subsidios de manera más eficiente, con el fin de mejorar el apoyo del sector al proceso de reforma. A pesar de que algunos programas, como el de retiro de embarcaciones, no han resuelto el conflicto imperante sobre el acceso a los recursos pesqueros entre los pescadores industriales y los artesanales, sí se ha logrado generar una inercia hacia un proceso más amplio de reforma (OECD, Fisheries Policy Reform: National Experiences, 2011).

“SIETE DE CADA DIEZ PESOS DESTINADOS A LA PESCA EN MÉXICO SE ENTREGAN EN FORMA DE SUBSIDIOS”

En 2006 el gobierno mexicano fijó el subsidio del diesel en 2 MXN por litro. Como consecuencia del aumento en el precio de los combustibles, el subsidio pasó de ser el 33% del valor en 2006 a sólo el 18% para 2012, y seguirá disminuyendo. Sin embargo, las subvenciones pesqueras siguen siendo elevadas. Para 2011, siete de cada diez MXN destinados por el gobierno federal a la pesca se otorgaron en forma de subsidios.

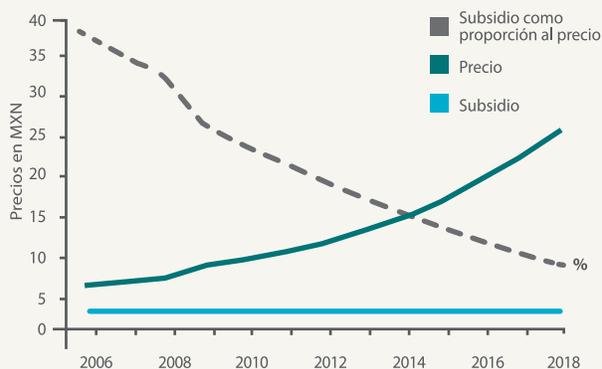
México es uno de los países pesqueros más importantes, con un crecimiento en su producción de 20% entre 2000 y 2010. El gobierno ofrece transferencias tanto a la acuicultura como a la pesca de captura marina y los subsidios destinados a este último rubro representan dos tercios de las transferencias totales al sector. El volumen de éstas, como porcentaje del valor de producción, se redujo de 19% en 2003 a 8% en 2007, muy por debajo de la media de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) de 22%.

La mayoría de las transferencias en el sector han sido reducciones a los pagos directos y reducción de costos, principalmente subsidios a los combustibles y un programa de desmantelamiento de la flota camaronera. En 2007, ese apoyo representó 8% del valor de los desembarques, muy por encima del promedio de la OCDE de 3% (OECD, 2006; OECD, 2010b; OECD, 2011d). Aquellos subsidios dirigidos a la compra de motores y modernización de embarcaciones son perjudiciales para el medio ambiente ya que fomentan el aumento del esfuerzo pesquero.

Las pesquerías se rigen sólo por los límites de acceso habiendo pocas restricciones sobre la expansión del esfuerzo o de los insumos para la pesca. Por ello, la mayoría de los pagos directos y programas de reducción de costos deberían reducirse, pues provocan un aumento de la intensidad de pesca.

Adicionalmente, las transferencias financieras deberían ir acompañadas de cambios en la gestión para asegurar que el esfuerzo pesquero no se expanda (OECD, 2013)⁸.

EVOLUCIÓN DEL SUBSIDIO AL DIESEL COMO PROMOCIÓN DEL PRECIO DEL DIESEL



DATOS Y CIFRAS EN MÉXICO

Datos en informes oficiales del gobierno federal

- Entre 2007 y julio de 2012, el programa de diesel marino había entregado 3,784 millones de MXN en forma de subsidio para el consumo de 3 mil millones de litros de diesel marino (Sexto informe de Labores, Sagarpa, 2012).

- Entre 2007 y julio de 2012, la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Sagarpa) erogó 853 millones de MXN para incentivar el consumo de 467 millones de litros de gasolina en el sector ribereño con lo que se apoyó a un promedio de 19 mil pescadores al año (Sexto informe de Labores, Sagarpa, 2012).

- El presupuesto de la Comisión Nacional de la Pesca (Conapesca) para 2011 fue de 3,200 millones de MXN, de los cuales 2,358 millones de MXN se destinaron a transferencias y subsidios (Informe de rendición de cuentas de la administración pública federal 2006-2012, Conapesca). Lo anterior implica que siete de cada diez pesos destinados a la pesca en México se entregan en forma de subsidios.

- En 2011, 740 millones de MXN se destinaron al programa de diesel marino, 163 millones de MXN a gasolina ribereña (Informe de rendición de cuentas de la administración pública federal 2006-2012, Conapesca).

- En 2011, los cinco estados costeros del Noroeste (Baja California, Baja California Sur, Sonora, Sinaloa y Nayarit) recibieron el 73 % del presupuesto en diesel marino y el 45% del de gasolina ribereña (con base en las fichas por entidad federativa del Anuario Estadístico de Pesca y Acuicultura, 2012).

Algunos datos relevantes presentados durante las mesas de diálogo

- De acuerdo con análisis basados en la cuenta pública federal, que incluyen los subsidios al financiamiento, se estima que el 82% de los subsidios pesqueros en México elevan la capacidad de extracción pesquera.

- Se estima que el 8% de las emisiones de gases efecto invernadero generadas por el sector pesquero son atribuibles al subsidio.

- El 52% de los subsidios agropecuarios en México (incluido el pesquero) es recibido por el 20% de la población más rica, por lo que se considera regresivo; es decir, le brinda apoyos a quienes más tienen.

- Los subsidios pesqueros representan el 20% del valor agregado que produce el sector.

- 7% de los ingresos de un barco sardinero típico son transferencias de gobierno; la mayor parte de estas transferencias son por subsidio al diesel marino y devolución de impuestos.

- 25% de los ingresos de un barco camaronero típico son transferencias de gobierno; 14% de estas transferencias son por subsidio al diesel marino y 11% por devolución de impuestos.

⁸OCDE, 2013. *Evaluaciones de la OCDE sobre el desempeño ambiental: México 2013*, OECD Publishing.

MESAS DE TRABAJO

Como parte de los diálogos, los participantes analizaron los subsidios pesqueros en México y propusieron soluciones para hacer más eficiente el gasto público y utilizar de manera óptima los recursos pesqueros. En opinión de Flavio Alberto Argüello, es posible aplicar al sector pesquero el esquema que el gobierno mexicano ha probado en la agricultura consistente en reorientar los subsidios destinados a los combustibles a subvenciones dirigidas a la modernización de la maquinaria.

En tanto, Alejandro Guevara Sanginés y José Alberto Lara examinan los distintos tipos de subsidios que se otorgan al sector pesquero mexicano y los impactos que producen. Concluyen que la mayoría de las subvenciones tienden a aumentar la capacidad de pesca. Por su parte, José Alberto Lara sostiene que para un análisis adecuado de la sobreexplotación que ocasionan las subvenciones pesqueras es necesario examinar cómo se componen, cómo se asignan y cómo modifican la conducta de los pescadores. Finalmente, Carlos Muñoz Piña y Celeste



Barcos camaroneros de Guaymas, en Sonora, México.
©WWF/Gustavo Ybarra

Meza proponen desacoplar y condicionar los subsidios energéticos con el fin de impulsar otras reformas de manera secuencial o simultáneamente.

APOYOS AL SECTOR PESQUERO EN MÉXICO

Interpretación del grupo de relatores sobre la exposición presentada, durante las mesas de diálogo, por Alejandro Guevara y José Alberto Lara. Universidad Iberoamericana.

Cuando muchos individuos, en la búsqueda de un beneficio personal, pueden acceder a un bien común que carece de reglas para su aprovechamiento, pueden ocasionar el deterioro o agotamiento de ese recurso. En economía, a esta situación se le conoce como la “tragedia de los comunes”, la cual se observa en la mayor parte del sector pesquero de México.

PRESUPUESTO NACIONAL PARA LA PESCA Y ACUACULTURA EN MÉXICO (MILLONES MXN).



Entre las décadas de 1940 y 1960, la inversión pública en el sector pesquero y la producción de pescados y mariscos crecieron de forma constante. En el decenio de 1970 la producción dejó de crecer y las inversiones continuaron aumentando; situación que prevalece hasta nuestros días e indica que la productividad de la inversión está disminuyendo.

El crecimiento del presupuesto asignado a la Conapesca, el Instituto Nacional de la Pesca (Inapesca) y las delegaciones estatales ha crecido en 50% en las últimas tres décadas. Sin embargo, los programas de subsidio al sector pesquero se han incrementado más del doble. Por ejemplo, en 2011 los subsidios a la pesca representaron el 70% de todo el presupuesto federal destinado al sector.

Alrededor del 82% de los programas de subsidio van encaminados hacia el aumento en la capacidad de pesca. Esto es algo poco deseable en términos ambientales ya que con ello se puede generar sobre explotación del recurso y, en consecuencia, disminuirían las ganancias que se pretendían generar con las subvenciones. Incluso, aquellos subsidios considerados como benéficos para el ecosistema, como los pagos para compensar por cierres temporales o zonales, pueden generar efectos adversos ya que el dinero recibido como compensación puede ser utilizado para avituallamiento de las actividades pesqueras.

PRODUCCIÓN POR EMBARCACIÓN 1973-2010

El subsidio al diesel marino y la gasolina ribereña tienen



un impacto negativo adicional para el medio ambiente: las emisiones de GEI. Al calcular las emisiones GEI en toneladas de carbón equivalente, se estima que el 8% de las emisiones del sector son directamente atribuibles al subsidio. De hecho, las emisiones generadas por las embarcaciones pesqueras representan el 5% del total de las emisiones que el gobierno federal planeaba disminuir para 2012, de acuerdo con el Plan Especial de Cambio Climático.

Adicionalmente a los impactos en sobrepesca y en emisiones a la atmósfera existe un impacto económico negativo al margen de los impactos ambientales. Este impacto es la pérdida irrecuperable de bienestar. En economía se define el concepto de pérdida irrecuperable de bienestar como la cantidad de dinero que se pierde al quitarlo de una actividad productiva para entregarlo a un uso menos productivo. En la mayor parte de los procesos de cobro de impuestos, entrega de subsidios o controles de precios se presenta este fenómeno.

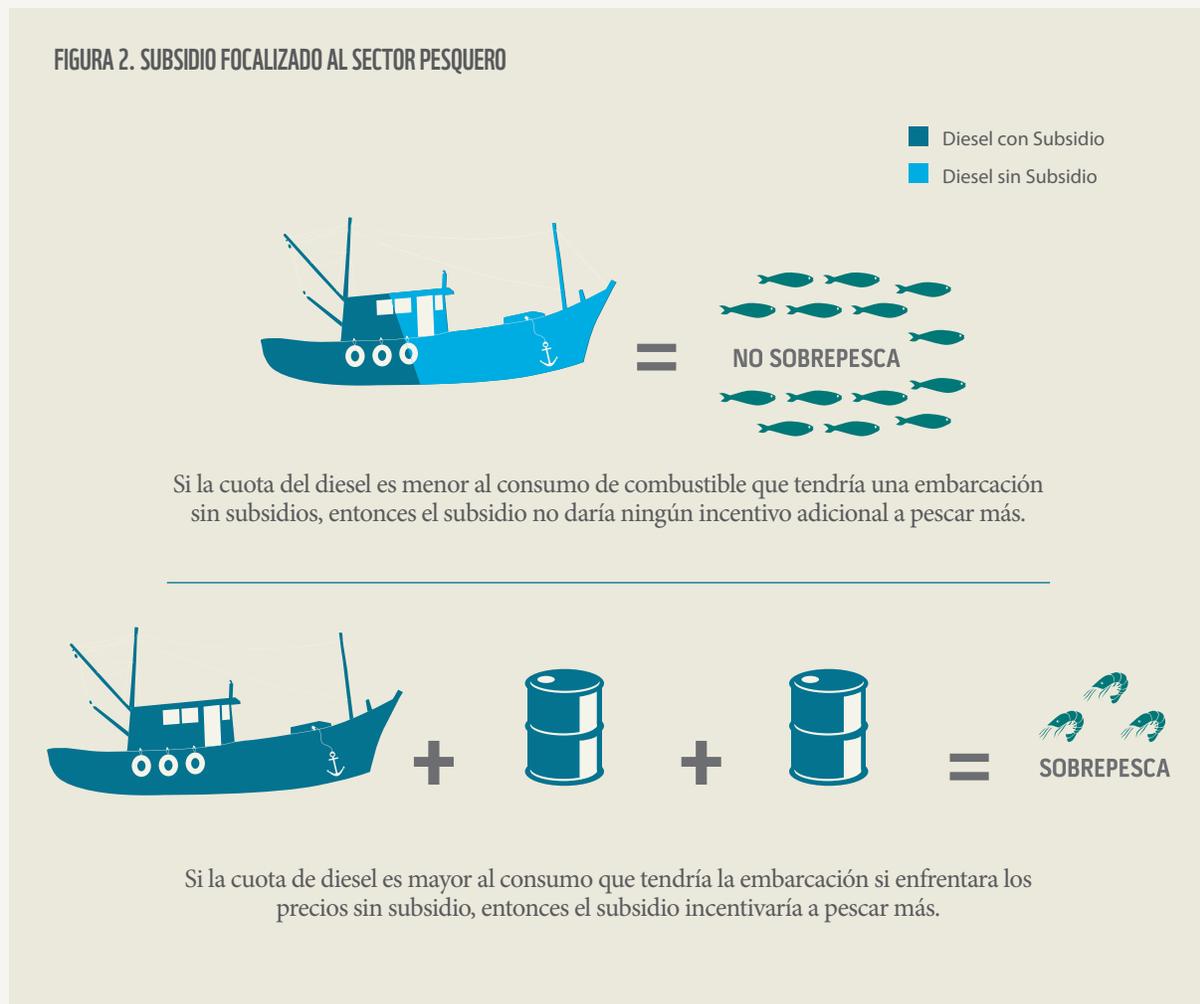
Para el caso de los subsidios pesqueros se estima que la pérdida es de 33 centavos MXN por cada peso otorgado. Es decir, un tercio de lo gastado en subsidios hubiera generado mayor riqueza si se hubiera dejado en manos de los pagadores de impuestos, para inversión o consumo, en vez de ser entregado al sector pesquero en forma de subsidio.

IMPACTO DEL SUBSIDIO AL DIESEL MARINO Y GASOLINA RIBEREÑA

Interpretación del grupo de relatores sobre la exposición presentada, durante las mesas de diálogo, por José Alberto Lara Domínguez, Universidad Iberoamericana.

En términos generales se puede afirmar que una transferencia de subsidio que aumente los ingresos o reduzca los costos de operación de una actividad económica incentiva dicha actividad. En el caso de la pesca, los subsidios pueden inducir a un mayor esfuerzo pesquero; en el corto plazo a que existan más horas de viaje y en el largo plazo a la sobre capitalización. Para poder entender la magnitud de sobreexplotación que los subsidios provocan es necesario conocer cómo se componen, cómo se asignan y cómo modifican la conducta de los pescadores.

FIGURA 2. SUBSIDIO FOCALIZADO AL SECTOR PESQUERO



Los subsidios a los combustibles (diesel marino y gasolina ribereña) se conforman de (1) el subsidio focalizado que se entrega a los pescadores para la realización de las actividades y (2) el subsidio generalizado a los combustibles en México.

Subsidio focalizado al sector pesquero. Es de dos MXN por litro de combustible y está limitado a una cuota máxima de litros subsidiados. La cuota se determina considerando los litros máximos por día (según potencia y consumo de la máquina), días por ciclo (según litoral y pesquería) y un factor de ajuste. La clave para entender el subsidio focalizado a pescadores está en la forma en que se define la cuota y el volumen de combustible subsidiado.

Si la cuota es mayor al consumo que tendría la embarcación si enfrentara los precios sin subsidio, entonces el subsidio incentivaría a pescar más. Por el contrario, si la cuota fuera menor al consumo de combustible que tendría una embarcación sin subsidios, entonces el subsidio no daría ningún incentivo adicional a pescar más. En este segundo caso, el subsidio no generaría sobre pesca. En la mayoría de las embarcaciones a diesel, la cuota de combustible es menor al consumo que tendrían en ausencia de subsidios. Para el caso de la gasolina ribereña los resultados no fueron concluyentes (figura 2).

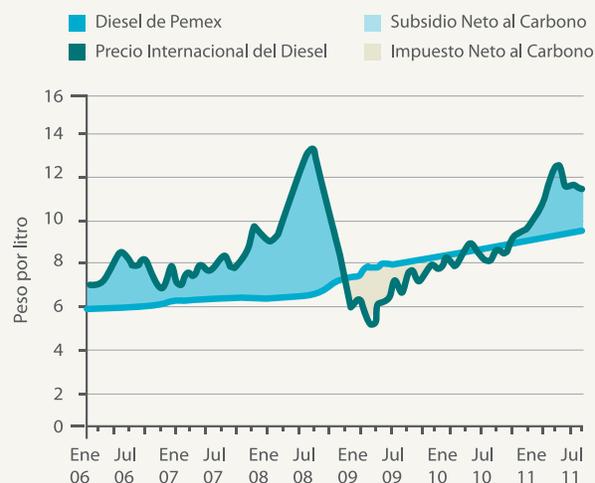
En general, los subsidios focalizados a los combustibles pesqueros son meras transferencias de efectivo que no tienen impactos en la productividad ni en la sobrepesca. Siendo así sería recomendable entregarlas como tal y no ligadas al consumo de combustible.

Subsidio generalizado a los combustibles. La forma para calcular los precios para el mercado doméstico de combustibles en México hace que el precio nacional sea poco sensible a los cambios en los precios internacionales.

En el país existen impuestos netos a los combustibles en momentos en que los precios internacionales son muy bajos (como 2009 y 2010); mientras que cuando los precios internacionales están en niveles normales existe un subsidio neto a los combustibles, incluyendo los pesqueros. Los impactos de estos subsidios en el comportamiento de la flota dependen de las elasticidades, es decir, qué tan sensible es el consumo del combustible a los cambios en el precio.

Si bien es factible calcular los impactos utilizando elasticidades reportadas en la literatura, es recomendable realizar estudios para calcular la elasticidad del precio de la demanda de la gasolina ribereña y diesel marino para las principales flotas pesqueras de México.

FUNCIONAMIENTO DEL SUBSIDIO GENERALIZADO A LOS COMBUSTIBLES EN MÉXICO



POLÍTICAS PARA DESACOPLAR SUBSIDIOS A LA PESCA EN MÉXICO

Interpretación del grupo de relatores sobre el documento de trabajo presentado a WWF, por Carlos Muñoz Piña y Celeste Meza, Universidad del Medio Ambiente.

En México, 71 de las 203 especies con aprovechamiento están sobre explotadas debido a capturas mayores a las sostenibles, lo cual está reduciendo los acervos pesqueros (Inapeca, 2012). Esto significa que eventualmente las capturas comenzarán a bajar a pesar de contar con más embarcaciones operando. Las causas de la sobre explotación son varias, sin embargo la causa raíz es una combinación de las características geográficas y biológicas del recurso con los arreglos institucionales de acceso y propiedad que se han formado alrededor de ello.

Hay también otras causas directas e indirectas como las transferencias de ingreso que el gobierno hace para fortalecer la pesca y que en muchas ocasiones tienen los efectos contrarios a los que se buscan.

Los subsidios energéticos a la pesca en México están inmersos en un contexto institucional con fallas de regulación. Desacoplarlos ambientalmente es una política que puede comenzar independientemente del estado de la regulación, y puede ser parte de cualquier secuencia de reformas. Para funcionar no requiere tener ordenada la pesquería, ni combatir la pesca ilegal, ni completar o hacer cumplir la regulación de artes de pesca. Aun así, es posible que

reformas complementarias se refuerzan mutuamente al aplicarse ya sea en secuencia o simultáneamente.

Opciones de política

En esencia las recomendaciones para la solución al problema de los subsidios se pueden resumir en tres ideas: (1) reducir el subsidio para disminuir los incentivos a la sobrepesca, (2) desacoplar los apoyos y (3) condicionar los apoyos para el fortalecimiento de medidas regulatorias.

Reducción o eliminación del subsidio. Elevaría el precio de los combustibles hasta alcanzar los precios internacionales. La reacción libre de los pescadores ante el incremento de precios sería moverse hacia la eficiencia económica a través de la modificación de conductas clave. En el corto plazo un porcentaje de pescadores reducirían algunos de sus días de pesca por temporada; en el largo plazo algunos cambiarían el tipo de motor o embarcación; y en algunos casos la decisión podría ser abandonar la actividad por completo. El costo político de esta opción es alto y probablemente sería rechazada de manera inmediata.

Desacoplamiento del subsidio. También eleva el precio de los combustibles, sólo que en este caso se compensa por el incremento de los precios con una nueva transferencia que puede ser:

a. De libre asignación. Donde cualquier uso de la transferencia es válido. Esto incluye adquirir combustible (a un precio más caro), bienes de capital o insumos para la pesca, o incluso incursionar en otros negocios o apoyar al consumo familiar.

b. Atado a inversión en equipo. Donde la transferencia está condicionada a la adquisición de algún equipo con características especiales. Un ejemplo de ello son los motores ecológicos, que si bien ahorran combustible y contaminan menos también disminuyen el costo de operación y fomentan la sobrepesca.

Condicionamiento del subsidio. Mediante esquemas de condicionamiento de subsidios es factible lograr que los subsidios puedan tener un efecto positivo en la protección de los acervos pesqueros y los ecosistemas. Algunas de las opciones son: (a) condicionamiento del subsidio al cumplimiento de la normatividad, (b) condicionamiento de subsidios a pesquerías que cuenten con ordenamiento pesquero, (c) sustitución voluntaria de subsidios al combustible por apoyos para el retiro de flota, (d) exclusión (temporal) de pescadores sancionados de los programas de subsidios y (e) sustitución voluntaria de subsidios al combustible por apoyo a la vigilancia.



Producción ribereña de camarón.
©WWF

III. CASOS DE ESTUDIO SOBRE SUBSIDIOS PESQUEROS EN MÉXICO



Para comprender mejor los impactos del gasto público en el sector pesquero es importante conocer casos de estudio específicos que permitan analizar los efectos de los subsidios en pesquerías distintas con estructuras de costos diferentes. Como parte de los diálogos sobre política fiscal pesquera en México se presentaron algunos casos.

En primer lugar se presentó un análisis de la estructura de costos de la flota industrial camaronera de Puerto Peñasco, ubicada en Sonora. Adicionalmente se mostraron casos de estudio para sardina y camarón. Estos dos últimos estudios arrojaron datos basados en el Reporte de Unidades Representativas de Producción Acuícola y Pesquera (URP), realizado por la Red Mexicana de Investigación en Política Agroalimentaria (Agroprospecta). Este reporte muestra la estructura de ingresos y costos de algunas flotas pesqueras y resulta de suma utilidad para comprender los impactos que tendría una modificación en el monto o estructura de los subsidios pesqueros.

“EL BUEN MANEJO PESQUERO ELIMINA LA NECESIDAD DE SUBSIDIOS PESQUEROS”

El estudio analiza los costos y beneficios de la producción pesquera bajo una metodología de URP. El enfoque de las URP se desarrolla a través de la identificación de unidades tipo para definir una unidad que represente razonablemente a un grupo. Para los estudios presentados (camarón y sardina) la URP fue el barco. Para examinar la información obtenida de los productores y simular su comportamiento

financiero y económico se utilizó una simulación de análisis de riesgo para estudiar la información, emular los efectos del riesgo y presentar resultados de forma transparente. Además de las pesquerías presentadas durante los diálogos, el estudio de Agroprospecta incluye análisis de otras dos pesquerías: langosta-abulón y calamar.

En general, los casos de estudio indican que hay heterogeneidad en las pesquerías y que los efectos que tienen los subsidios en el comportamiento de la flota difieren por pesquería y región. Vale la pena destacar los casos más extremos. Por un lado está la producción de langosta-abulón en la zona norte de Baja California Sur donde existe capacidad de organización, manejo pesquero adecuado y donde no se necesitan subsidios para alcanzar rentabilidad económica y generar empleos. Por otro lado está la pesquería de camarón (tanto de Sinaloa como de Sonora) en la que los subsidios son indispensables para que la URP promedio tenga algo de ganancias.

EL CASO DE LA FLOTA DE ALTURA DE PUERTO PEÑASCO



Interpretación del grupo de relatores sobre la exposición presentada, durante las mesas de diálogo, por el Oceanólogo Marco Ross, consultor independiente.

Para poder analizar las operaciones de la flota pesquera es necesario ver más allá de los subsidios. En el caso de la flota camaronera de Puerto Peñasco existen factores que tienen mayores impactos que los subsidios pesqueros, tanto en las ganancias como en las conductas. Entre estos factores destacan: los programas de retiro de flota, el pre-

cio del camarón, el precio del diesel y el costo de la mano de obra. Respecto a estos factores vale la pena mencionar lo siguiente: (a) el gobierno ha invertido \$377 millones de MXN para el retiro de 311 embarcaciones entre 2006 y 2011; (b) el precio de camarón fluctúa de acuerdo a los precios internacionales, de 2002 a la fecha este precio ha tenido una tendencia a la baja; (c) el incremento en el precio nominal del diesel ha impactado a la flota camaronera, el precio nominal ha aumentado un 108% de 2006 a 2012; (d) el pago a la tripulación representa alrededor del 23% de los costos totales de una embarcación camaronera.

Al analizar la estructura de ingresos y costos de un barco típico de la flota camaronera de Puerto Peñasco de manera integrada se observan: (i) ingresos por venta de camarón iguales a 2,160,000 MXN; (ii) costos por 1,932,480 MXN; (iii) utilidades de 227,520 MXN; y (iv) subsidios totales por 240,000 MXN. La información presentada es una muestra de los impactos que tendría el retiro de subsidios en la capacidad de operación y generación de empleos por parte de la flota camaronera. Considerando estos resultados se puso en la mesa de discusión la posibilidad de modificar la estructura del gasto público pesquero en México para fortalecer el programa de retiro de flota.

COMPOSICIÓN DE INGRESOS Y COSTOS DE UN BARCO CAMARONERO TÍPICO EN EL ALTO GOLFO DE CALIFORNIA



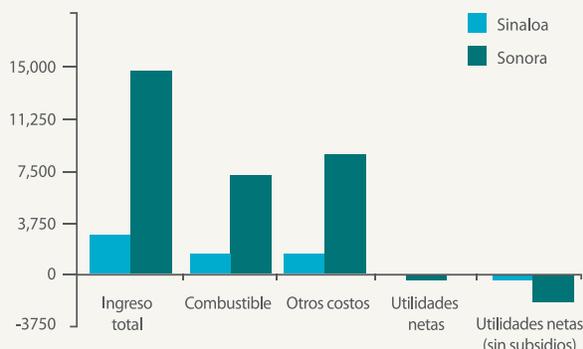
EL CASO DE LA PESQUERÍA DE CAMARÓN DE ALTA MAR DEL GOLFO DE CALIFORNIA



Interpretación del grupo de relatores sobre la exposición presentada, durante las mesas de diálogo, por Luis Almendarez y Víctor Hernández, Universidad Autónoma de Baja California Sur.

La pesquería de camarón es la mayor generadora de divisas del sector pesquero en México, debido a las elevadas capturas y su alto precio en el mercado internacional.

RESULTADOS DEL ANÁLISIS DE URP PARA CAMARÓN (MILES DE PESOS)



La flota del Pacífico cuenta con 1,326 barcos que representan el 70% de la flota pesquera nacional. El 85% de la flota se localiza en los estados de Sonora y Sinaloa, mientras que la pesca de camarón silvestre del Pacífico representa el 20% de los desembarques nacionales.

Las transferencias más importantes que recibe la flota camaronera son el subsidio al diesel marino y la exención del pago del Impuesto al Valor Agregado (IVA). La pesquería de camarón de alta mar enfrenta considerables problemas, entre los cuales se identifica la sobre capitalización de la actividad debido al excesivo número de embarcaciones, lo que probablemente afecta negativamente los rendimientos por barco.

“Una Unidad Representativa de Producción (URP) no es ninguna unidad productiva en particular, sino es una unidad que no existe pero se parece un poco a todas las existentes; de ahí el nombre de representativa”.

EL CASO DE LA PESQUERÍA DE SARDINA EN EL GOLFO DE CALIFORNIA



Interpretación del grupo de relatores sobre la exposición presentada, durante las mesas de diálogo, por el Dr. Germán Ponce. Centro Interdisciplinario de Ciencias Marinas del Instituto Politécnico Nacional.

La pesquería de sardina es la de mayor volumen en México. En 2005 alcanzó una producción de 600 mil toneladas; sin embargo en la década de los noventa las capturas apenas alcanzaron las 100 mil toneladas. En los últimos años la captura de sardina en México ha sobrepasado el millón de toneladas. La sardina es utilizada como insumo para producir alimentos balanceados (harina) y una proporción pequeña se destina al enlatado. La flota sardinera del Golfo de California comenzó sus operaciones a fines de la década de los sesenta, con alrededor de 25 embarcaciones.

El número de barcos aumentó entre 1970 y 1980 hasta llegar a 77, manteniéndose así hasta la década de los noventa. Durante los noventa la flota sardinera se redujo a no más de 30 embarcaciones, producto de la caída de la biomasa de sardina durante ese mismo periodo. Pero es a partir de los noventa y hasta la fecha donde se observa que el número de viajes por barco ha aumentado, con alrededor de 90 a 100 viajes por año por embarcación.

La productividad anual por barco ha pasado de 2,000 toneladas en 1990 a 12,000 toneladas en años recientes. La captura por unidad de esfuerzo también ha aumentado, con excepción de la crisis de la sardina de los noventa, pasando de 25 toneladas por viaje a principios de los setenta a 150 toneladas por viaje para 2005.

RESULTADOS DEL ANÁLISIS DE URP PARA SARDINA (MILES DE PESOS)



EL CASO DE LAS PESQUERÍAS ABULÓN-LANGOSTA



Gracias a los esfuerzos de WWF con socios locales, en 2004 se logró la certificación de la pesquería de langosta roja de Baja California, acreditándola como sostenible por parte del Consejo para la Administración Marina (MSC, por sus siglas en inglés), al aprobar la revisión establecida bajo criterios internacionales para pesquerías sustentables y bien administradas.

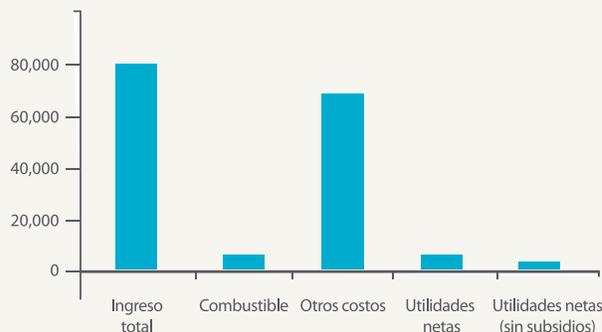
La eco-etiqueta azul y blanca del MSC ofrece a los consumidores en restaurantes, cruceros o supermercados la certeza de que los productos marinos que la ostentan provienen de pesquerías que explotan responsablemente sus recursos, manteniendo la productividad y la diversidad biológica de los océanos y ayudando a resolver la crisis que enfrentan las pesquerías en todo el mundo.



Pesquería de langosta en Baja California, México.
©WWF/Gustavo Ybarra

Con la compra de langosta certificada se beneficia a 1,500 familias de pescadores de diez comunidades costeras de la Península de Baja California, que viven de la pesca comercial. Al obtener la certificación del MSC, ésta pesquería se ha convertido en un centro de referencia regional y en una guía modelo para otros casos de éxito de pesquerías en Centro y Sudamérica. Asimismo, muestra cómo una empresa comunitaria puede beneficiarse de los mercados globales al tiempo que apoya el desarrollo social de su gente y sin requerir de subsidios para su actividad.

RESULTADOS DE URP PARA EL CASO DE ABULÓN-LANGOSTA EN BAJA CALIFORNIA SUR (MILES DE PESOS)



EL CASO DE LAS PESQUERÍAS DE CALAMAR



La pesquería del calamar no fue objeto de estudio durante los diálogos; sin embargo el estudio de Agroprospecta proporciona información muy valiosa sobre la estructura de ingresos y costos que valió la pena incorporar en las memorias.

Para el caso de calamar, el estudio reporta resultados de dos pesquerías: la de Guaymas y la de Santa Rosalía. Llama la atención que la URP típica de Santa Rosalía no recibe subsidios y opera con márgenes de ganancia positivos. Sin embargo la URP de Guaymas, que sí recibe subsidio, opera en el margen; es decir, las ganancias netas sin subsidios son cercanas a cero. La comparación de estos dos escenarios es un ejemplo natural de la forma en que se podría ajustar una pesquería a la eliminación de subsidios.

Descripción de la URP de calamar en Guaymas, Sonora

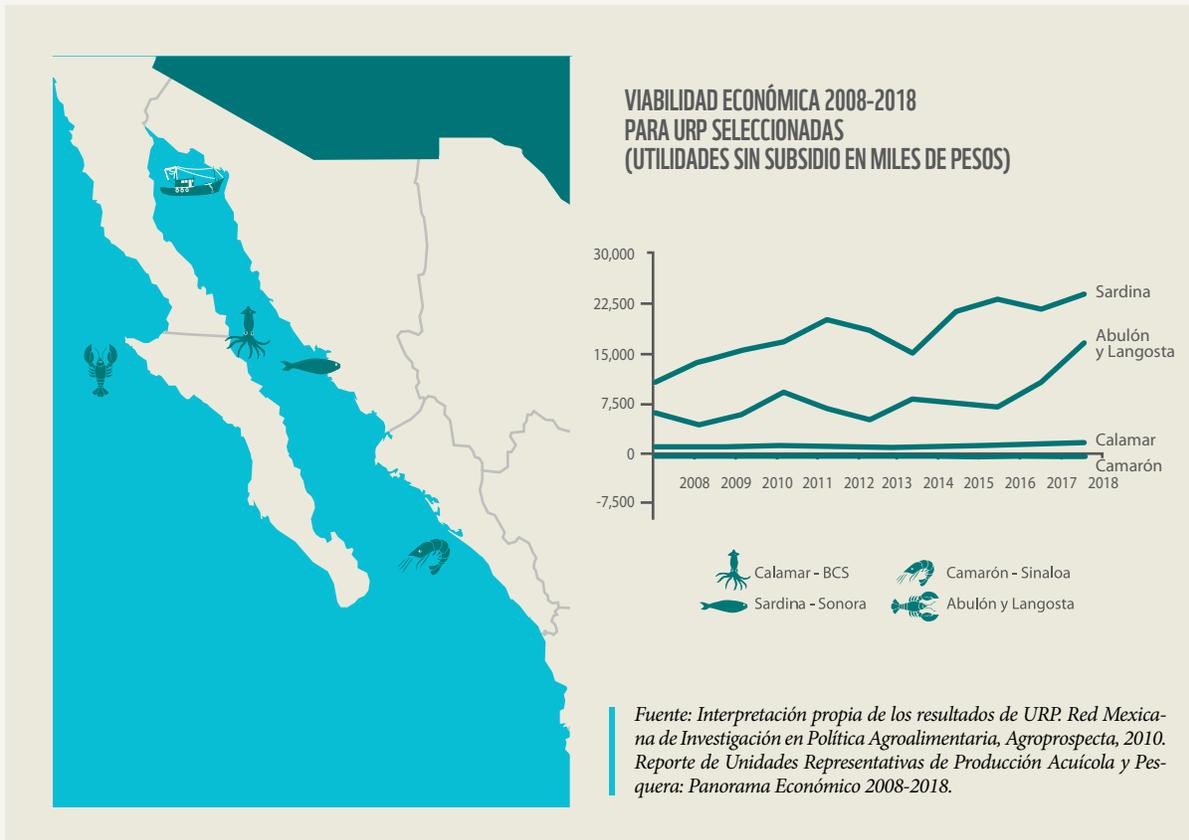
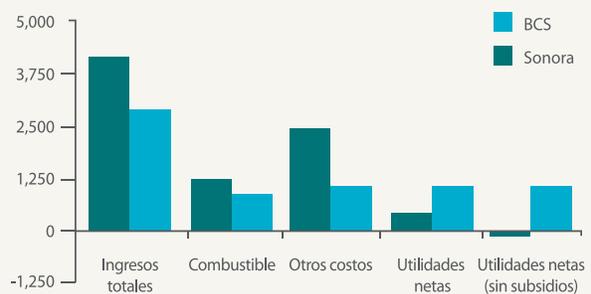
La URP se ubica en Guaymas, Sonora. Tiene cinco barcos, cada uno con eslora de 24 metros, capacidad de carga de

15 toneladas de hielo y motor de 350 HP. El 70% de la producción se destina a la exportación y el resto al mercado nacional.

Descripción de la URP de calamar en Santa Rosalía, Baja California Sur

La URP está ubicada en el Puerto de Santa Rosalía, Baja California Sur. Tiene diez embarcaciones tipo panga de 22 pies de eslora, capacidad de carga de una tonelada y motor fuera de borda. La captura por embarcación es de 100 toneladas por temporada. El 85% de la producción es destinada a la exportación.

RESULTADOS DEL ANÁLISIS DE URP PARA CALAMAR (MILES DE PESOS)



Fuente: Interpretación propia de los resultados de URP. Red Mexicana de Investigación en Política Agroalimentaria, Agroprospecta, 2010. Reporte de Unidades Representativas de Producción Acuícola y Pesquera: Panorama Económico 2008-2018.

IV. RETOS Y OPORTUNIDADES EN MÉXICO



Las causas que originan la sobre capitalización del sector pesquero y sobrepesca son diversas. Dificultades en el manejo, falta de vigilancia, problemas de gobernanza y pobre definición de los derechos de propiedad son sólo algunas de las variables que pueden llevar a la sobrepesca. Esta diversidad de factores sugiere que los subsidios pesqueros no son la causa de raíz que lleva a las pesquerías a la sobre capitalización. Sin embargo, toda transferencia de efectivo, que implique un aumento en los ingresos pesqueros o una disminución en los costos de pesca, conlleva a un posible aumento en la intensidad de pesca y con ello incrementa el riesgo de afectar negativamente el acervo de peces y compromete la sustentabilidad de las pesquerías.

Durante los diálogos, ponentes y participantes analizaron de manera conjunta la situación de los subsidios pesqueros en México. Entre los elementos de análisis más relevantes se deben destacar los siguientes:

- Los subsidios otorgados por Conapesca en 2011 ascendieron a 2,358 millones de MXN, de los cuales más del 38% se entrega como apoyo para la compra de combustibles.
- El monto total de los subsidios pesqueros también debería de incluir los subsidios otorgados por los estados, por organismos públicos de financiamiento. Al incorporar

**“LOS SUBSIDIOS PESQUEROS
NO SON LA CAUSA RAÍZ QUE
LLEVA A LAS PESQUERÍAS A LA
SOBRE CAPITALIZACIÓN”**

estas otras subvenciones el monto sería notablemente mayor. En 2009 los Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura (FIRA) otorgaron apoyos por 2,742 millones de MXN para fomento a la pesca.

- Es necesario mejorar los mecanismos de transparencia en el otorgamiento de subsidios estatales (principalmente compra de motores) y de los organismos públicos de financiamiento.
- Desde 2006, han disminuido los subsidios al diesel marino y la gasolina ribereña como porcentaje total del precio de los combustibles.
- El subsidio al diesel no se entrega de manera indiscriminada. Cada año se establecen cuotas a la cantidad máxima de combustible a subsidiar.
- De acuerdo con los análisis de demanda por diesel marino, realizados por la Universidad Iberoamericana, los subsidios pesqueros no incrementan el esfuerzo pesquero en el corto plazo. Esto es debido a que la cuota subsidiada está por debajo de la cantidad demandada de combustible que habría en ausencia de subsidio. Esto hace que los subsidios pesqueros sean meras transferencias de ingreso.
- No todos los subsidios son nocivos. Existen algunos que pueden ser benéficos porque mejoran el manejo y el uso de los recursos naturales.
- El manejo pesquero inadecuado y la pobre asignación de derechos de propiedad son causas más directas de la sobrepesca que los subsidios. Sin embargo, en estas situaciones (manejo inadecuado y pobre asignación de derechos de propiedad) los subsidios son menos eficientes y con mayores efectos negativos en los acervos de peces.

- El buen manejo pesquero elimina la necesidad de subsidios pesqueros. Por tal razón las inversiones en manejo pueden ser consideradas benéficas.
- Para el caso de la flota pesquera de camarón los indicadores sugieren sobre capitalización. En este caso la eliminación de subsidios podría conducir a una reducción en el tamaño de flota.
- Para el caso de sardina los indicadores sugieren, que al menos en el corto plazo, la pesquería es sana. Una reducción en los subsidios llevaría a una molestia del sector por la eliminación de una transferencia de efectivo, pero todo indica que no habría cambios en los niveles de explotación.

Sobre la base de los datos presentados y los elementos de discusión expuestos durante los diálogos se analizaron las distintas oportunidades para reorientar la política fiscal pesquera en México. La nueva política fiscal debe encaminarse a evitar la sobrepesca y con ello mejorar las condiciones de sustentabilidad en la región y el ingreso de largo plazo de las poblaciones humanas en zonas costeras. Entre las oportunidades reconocidas por los integrantes de las mesas de diálogo destacan:

Transparencia en el otorgamiento de subsidios. Para poder analizar correctamente los efectos de los subsidios y proponer mejoras a la forma en la que los gobiernos ejercen el presupuesto destinado a la pesca es necesario conocer con exactitud estos gastos. En México existen datos claros y precisos sobre los subsidios a combustibles e información completa sobre los otros subsidios otorgados por Conapesca. Sin embargo, existen apoyos al sector pesquero por parte de los gobiernos estatales y por parte de los organismos públicos de financiamiento que no son reportados con el mismo nivel de detalle. Es necesario contar con una metodología oficial y datos periódicos que permitan conocer el universo total de subsidios pesqueros con total transparencia.

Reorientar inversiones hacia mejoras en el manejo pesquero. Por un lado, los subsidios pesqueros pueden contribuir a la sobre capitalización y la sobrepesca; por otro lado, el presupuesto erogado en los subsidios podría ser mejor utilizado en políticas que mejoren el manejo pesquero. Es deseable tanto para la industria como para la conservación de los océanos el poder migrar de un esquema de manejo pesquero que requiere de subsidios para funcionar, hacia esquemas de manejo sustentable que no requieran de apoyos adicionales a los ingresos generados por el sector. Para ello es necesario empezar a transitar del gasto público en subsidios hacia la inversión pública para mejorar el manejo de los recursos del mar.



Pangas en San Felipe, Baja California, México.
©WWF/Gustavo Ybarra

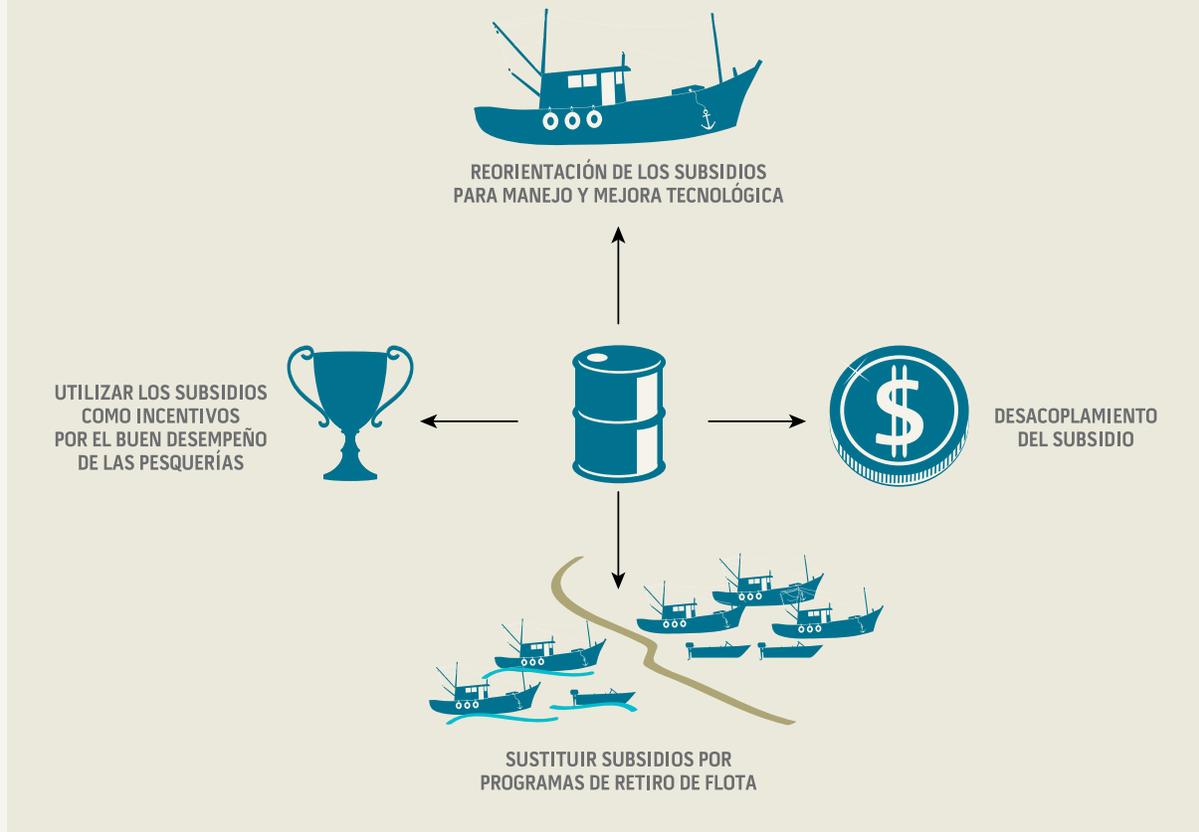
Es necesario promover reformas fiscales que fomenten el uso de tecnología pesquera ambientalmente amigable. Una de las propuestas con mayor aceptación entre los participantes de los diálogos pesqueros fue la reorientación de los subsidios para la mejora tecnológica que disminuya los daños ecológicos y ambientales de las actividades pesqueras. Actualmente, la innovación tecnológica no está incentivada correctamente: en México existe un impuesto *de facto* a la innovación tecnológica y aranceles para la importación de equipos pesqueros ambientalmente amigables. Un acuerdo del grupo es corregir estos incentivos en el corto plazo en lo que se siguen analizando opciones de largo plazo para mejorar el gasto público destinado a la pesca.

Trabajo entre los gobiernos nacionales y las organizaciones no gubernamentales internacionales. El trabajo conjunto debe ir encaminado hacia un establecimiento de disciplinas comerciales relativas a los subsidios pesqueros dentro de los países miembros de la OMC. Por disciplinas comerciales debemos entender transparencia, promoción del buen manejo y aplicación criterios claros de sustentabilidad en el gasto público.

Re-ingeniería de subsidios. En los diálogos sobre política fiscal pesquera existe un acuerdo en la necesidad de realizar un manejo más eficiente del gasto público destinado a las pesquerías. Sin embargo, persiste aún la discusión nutrida sobre la forma de hacer más eficiente el gasto:

- *Desacoplamiento del subsidio.* Un subsidio desacoplado es una transferencia de ingreso a los beneficiarios de los subsidios sin ninguna condición ni uso específico. El desacoplamiento del subsidio al diesel marino y la gasolina ribereña se planteó como una opción eficiente pero poco factible en el corto plazo.

OPCIONES PARA REORIENTAR EL GASTO PÚBLICO PESQUERO



- *Reorientación de los subsidios para manejo y mejora tecnológica.* Una pesquería bien manejada causa menos daños ambientales y requiere de menos subsidios. Se planteó sustituir los subsidios por inversiones para generar el cambio hacia pesquerías sustentables ambientalmente y sostenibles sin necesidad de apoyos de gobierno.

- *Utilizar los subsidios como incentivos por el buen desempeño de las pesquerías.* Bajo este esquema sólo las pesquerías que cumplieran y demostraran ciertos criterios de sustentabilidad tendrían derecho a recibir apoyos; de esta forma los subsidios funcionarían como un incentivo para el buen desempeño ambiental.

- *Sustituir subsidios por programas de retiro de flota.* Uno de los temas más controversiales y donde se manifestó la necesidad de más análisis fueron los programas de retiro de flota. Si bien es cierto que en el corto plazo eliminan la sobre capitalización, pueden tener efectos negativos en el largo plazo.

El compromiso de WWF al terminar esta primera fase de diálogos sobre política fiscal pesquera es analizar estas opciones y llevar las discusiones al ámbito de toma de decisiones. Es necesario continuar con el trabajo activo y el diálogo abierto entre gobiernos, academia, sociedad civil y sector pesquero que conduzcan a soluciones reales para hacer más eficiente y sustentable el gasto público en el sector pesquero.

**“NO TODOS
LOS SUBSIDIOS SON NOCIVOS”**



**3,784
MILLONES**

En México, entre 2007 y 2012, fueron entregados 3,784 millones de MXN en forma de subsidios.

25%

De los ingresos de un barco camaronero típico son transferencias de gobierno.



**19,000
PESCADORES**

Fueron apoyados con subsidios aplicados a gasolina en el sector ribereño.

70%

7 de cada 10 pesos del presupuesto destinado a la pesca en México se entrega en forma de subsidios.

	<p>Por qué estamos aquí Para detener la degradación del ambiente natural del planeta y construir un futuro en el cual los humanos convivan en armonía con la naturaleza. panda.com</p>
--	--