

Using Market Mechanisms to Manage Fisheries: Smoothing the Path

Summary in Spanish

Utilizar los mecanismos de mercado para gestionar la pesca: allanar el camino

Resumen en español

Resumen

Los instrumentos de mercado se utilizan profusamente en la gestión de la pesca de los países miembros de la OCDE. Estos instrumentos se basan en el establecimiento de derechos de acceso a los recursos pesqueros y engloban tanto las normativas administrativas que incentivan la competición de los pescadores por el pescado y la sobrecapitalización, como una serie de instrumentos económicos basados en las interacciones del mercado. Los responsables de políticas admiten de forma general que el recurso a los instrumentos de mercado puede mejorar la eficacia de la atribución y del uso de los recursos pesqueros y contribuir a compaginar mejor los incentivos económicos a los pescadores con los objetivos de la sociedad. Muestra del reconocimiento de los beneficios potenciales de los mecanismos de mercado es la tendencia general a utilizarlos cada vez más en los países de la OCDE.

Sin embargo, la introducción de instrumentos de mercado suele toparse con la resistencia de los implicados en el sector pesquero, y una de las principales razones de esa reticencia parece ser la interpretación relativamente restringida que se hace de los instrumentos de mercado, que suelen entenderse, equivocadamente, como sinónimos de hipotéticas cuotas individuales transferibles, el ejemplo de instrumento de mercado más citado. No obstante, tal y como demuestra el estudio, esta incorrecta interpretación esconde el hecho de que, en realidad, en la pesca de los países de la OCDE se está utilizando una amplia gama de instrumentos de mercado de gestión. Esos instrumentos varían enormemente en la forma de utilizar los atributos de los enfoques por derechos, y las cuotas individuales transferibles no son, por lo tanto, más que una parte de un conjunto de instrumentos de mercado.

La finalidad de este estudio es desmistificar el concepto de instrumentos de mercado y ayudar a los responsables de políticas a utilizarlos mejor en la gestión de la pesca; responde asimismo al llamamiento de los ministros de la OCDE para que se incremente el

recurso a instrumentos económicos a fin de alcanzar objetivos de desarrollo sostenible. El estudio ofrece una encuesta sobre la utilización de los instrumentos de mercado en la OCDE y determina las características de éstos según su aplicación en los diferentes países. Uno de los principales beneficios que este trabajo puede reportar a los responsables de políticas es la identificación de los pasos prácticos que pueden darse para sortear los escollos que obstaculizan el uso futuro de los instrumentos de mercado. Esto ayudará a desmistificar algunas de las preocupaciones que rodean el empleo de los instrumentos de mercado en el sector y constituirá un apoyo para los responsables de políticas a la hora de identificar las estrategias que puedan allanar el camino para una mayor utilización de los mecanismos de mercado.

Características de los instrumentos de mercado

Tal y como demuestra el estudio, varios tipos de instrumentos de mercado combinan las seis características de los derechos de propiedad: exclusividad, duración, calidad del título, transmisibilidad, flexibilidad y divisibilidad. Estas características se han sacado de la literatura en materia de derechos de propiedad y pueden resumirse de la siguiente forma:

- La *exclusividad* hace referencia al hecho de que los terceros tienen prohibido dañar los derechos del propietario o interferir en ellos; se refiere a la medida en que el derecho de propiedad de una persona solapa los derechos de otros.
- La *duración* es el periodo de tiempo durante el cual el propietario de un derecho puede ejercer su titularidad. Una duración larga permite al titular del derecho recuperar sus inversiones. La *calidad del título* hace referencia a la certitud, la seguridad y los medios de defensa del derecho de propiedad. Cuanto más predecibles sean las prerrogativas derivadas del derecho, mayor será la calidad del título. Cuando se comparten las reservas pesqueras entre varios, el nivel cualitativo del título depende, en parte, del nivel y de la eficacia de la cooperación entre las partes.
- La *transmisibilidad* es la medida en la que puede transferirse la titularidad de un derecho mediante su venta, alquiler o intercambio. Son posibles todos los grados de transmisibilidad, lo cual es muy apreciado porque facilita el traspaso de derechos de operadores menos eficaces a otros más eficaces.
- La *divisibilidad* hace referencia a la posibilidad de dividir los derechos de acceso en derechos más restringidos o las cuotas en importes más pequeños, básicamente, para permitir la transmisión de algunas cuotas a terceros.
- La *flexibilidad* evoca la posibilidad que tienen los titulares de derechos de propiedad de estructurar libremente las operaciones necesarias para alcanzar sus objetivos. Esta característica permite a los titulares de derechos utilizar sus derechos de la forma más eficaz teniendo en cuenta las limitaciones técnicas (incluido mediante venta o alquiler), pero, también, modificar sus operaciones de producción a fin de aprovechar sus prerrogativas.

En el estudio, se han plasmado diferentes tipos de instrumentos de mercado en un marco esquemático que subraya la fuerza relativa de cada una de esas características, para lo cual se ha recurrido a una escala indicativa que va de cero (que indica un bajo nivel de la característica) a cinco (elevado nivel de la característica). Este enfoque contribuye a desvelar las diferencias de los instrumentos de mercado y permite visualizar, de un vistazo, los puntos fuertes y débiles de un instrumento determinado en relación con los resultados esperados.

Cada una de las características de los derechos de propiedad desempeña un papel concreto en el funcionamiento de los instrumentos de mercado. La exclusividad puede reducir la incentivación para competir por el pescado; la duración afecta al horizonte de tiempo vinculado a las decisiones de inversión; la calidad del título puede aumentar la certidumbre y reducir el riesgo asociado al acceso a la pesca; la transmisibilidad facilita la atribución eficaz de derechos a los usuarios más valorados; y la divisibilidad y la flexibilidad pueden mejorar la adaptabilidad a los cambios económicos y medioambientales.

Pero estas seis características también están interrelacionadas y, según cómo se combinen, generan un conjunto particular de derechos, que produce resultados de gestión determinados. Por ejemplo, algunas características (exclusividad, duración, calidad del título y transmisibilidad) son más propicias para el ajuste estructural (inversión y capacidad de flete), mientras otras pueden fomentar mayormente el uso eficaz de la capacidad de pesca existente. El reto al que deben enfrentarse los responsables de políticas es adecuar la combinación de características a los imperativos institucionales, sociales y biológicos en ciertas pescas.

A la hora de diseñar y aplicar sus instrumentos de gestión, los países deciden, implícita o explícitamente, la forma de combinar esas diversas características para alcanzar sus objetivos políticos. Dado que existe un coste de oportunidad derivado de la reducción de cada una de las características de los derechos de propiedad, los países están renunciando a un cierto nivel de eficacia económica para lograr objetivos económicos y sociales particulares.

Principales hallazgos

El estudio ha desvelado que los instrumentos de mercado no se limitan a uno en concreto, sino que representan una continuidad de instrumentos de gestión caracterizada por diversos niveles de características de derechos de propiedad (véase la tabla para una rápida visualización del abanico de instrumentos de mercado utilizados en los países de la OCDE y sus principales características). Estas características se combinan de diversas formas para alcanzar diferentes objetivos de gestión y sociales. El estudio ha demostrado asimismo que los instrumentos de mercado se usan profusamente en los países de la OCDE, aunque su alcance y aplicación difieren significativamente en función de los países. Esto subraya la flexibilidad y el gran campo de aplicación potencial que tienen los instrumentos de mercado y pone de relieve el gran margen que existe para seguir afinando y aplicando los instrumentos de mercado en la zona de la OCDE.

La forma en que los diferentes instrumentos de mercado combinan las características determina los resultados para el sector pesquero. Al pasar revista a la experiencia de los países de la OCDE, el estudio ha puesto de manifiesto que algunos instrumentos (tales como las cuotas individuales por esfuerzo y capturas) pretenden maximizar la eficacia económica del uso del recurso, mientras otros (como las cuotas de captura comunitarias y algunos tipos de límites de capturas en barcos) permiten a los pescadores adaptarse más rápidamente a las fluctuaciones económicas y naturales a corto plazo; por su parte, otros (cuotas individuales transferibles) son especialmente beneficiosos para facilitar los ajustes a largo plazo de la inversión y la capacidad pesquera.

Las condiciones naturales, geográficas y económicas también influyen en la eficacia de los diferentes instrumentos de mercado. El estudio demuestra que algunos instrumentos pueden resultar más apropiados para la pesca a pequeña escala dedicada al consumo local y caracterizada por un gran número de operadores (por ejemplo, cuotas comunitarias y cuotas individuales transferibles por esfuerzo), mientras otros (tales como las cuotas individuales transferibles) pueden ser más adecuados para la pesca a gran escala e industrial o adaptarse mejor a la gestión de la pesca de especies sedentarias (por ejemplo, derechos de uso territorial).

Con el fin de desarrollar y aplicar con éxito los instrumentos de mercado, los gestores de pesca tienen que enfrentarse a un abanico de problemas técnicos, administrativos y sociales. Basándose en la experiencia de los países miembros de la OCDE, el estudio presenta diez orientaciones de las que los responsables de políticas podrán inspirarse para resolver esos problemas y que pueden hacer más fácil la introducción y la mejora del diseño de los instrumentos de mercado. Esas orientaciones, descritas detalladamente en el estudio, se resumen seguidamente:

- 1: Hacer que todos los implicados se sientan cómodos con el concepto de instrumentos de mercado*
- 2: Preferir una aplicación gradual de los instrumentos de mercado*
- 3: No adoptar forzosamente una estrategia única para todos*
- 4: Diseñar cuidadosamente el proceso de atribución de derechos*
- 5: Utilizar las fuerzas de mercado pragmáticamente*
- 6: Superar la cuestión sobre la "consolidación excesiva"*
- 7: Utilizar el "efecto demostración" (inspirarse en la experiencia)*
- 8: Implicar a los interesados en el proceso de reforma*
- 9: Integrar las características de la pesca*
- 10: Tratar pragmáticamente los compromisos*

Una vez demostrado que los instrumentos de mercado se utilizan de forma más generalizada de lo que se reconoce y que numerosos países sacan provecho de su empleo, esas orientaciones servirán para superar el "miedo al cambio", aspecto que se ha identificado como uno de los principales impedimentos para la aplicación de los instrumentos de mercado. Cada una de estas orientaciones se centra en una cuestión concreta a la que deben enfrentarse los responsables de las políticas -los principales hallazgos de la encuesta en los países de la OCDE- y ofrece perspectivas a los responsables de políticas sobre la forma de abordar esos retos, basándose en la experiencia de los países de la OCDE.

Implicaciones para los responsables de políticas

Del informe se desprenden principalmente tres implicaciones para los responsables de políticas. En primer lugar, resulta claro que los gestores de pesca tienen un abanico de instrumentos de mercado a su disposición mayor de lo que puede parecer. La experiencia de los países de la OCDE parece señalar que es necesario mantener un enfoque flexible a la hora de diseñar y aplicar los instrumentos de mercado, a fin de tener en cuenta las condiciones sociales y biológicas de ciertas pescas, así como los imperativos institucionales (tanto nacionales como internacionales) que pudiesen limitar la medida en que los países acepten los instrumentos de mercado. Aunque no hay un enfoque uniforme del uso de estos instrumentos, existe claramente un amplio terreno para utilizar el abanico de instrumentos de mercado con la finalidad de obtener mejores resultados de gestión.

En segundo lugar, algunos atributos de los instrumentos de mercado parecen particularmente importantes para mejorar la solidez de la gestión de la pesca, el marco normativo para los pescadores o la eficacia del uso del recurso. Estos atributos guardan relación con la duración del derecho y la facultad de transmitir los derechos, en todo o en parte, a terceros del sector. Centrarse en reforzar esas características contribuirá a mejorar la adaptabilidad y la flexibilidad del sector tanto a corto como a largo plazo y a internalizar el proceso de ajuste a las cambiantes condiciones externas.

Por último, el grado de implicación de los interesados en los procesos de decisión tendrá una enorme influencia en las perspectivas de concienciación sobre los beneficios que puede reportar una mayor utilización de los instrumentos de mercado. Esto mejorará las posibilidades de lograr un efecto de demostración y reforzará la comodidad de las partes interesadas del sector en el manejo de los instrumentos de mercado.

© OECD 2006

Este resumen no es una traducción oficial de la OCDE.

Se permite la reproducción de este resumen siempre que se mencionen el copyright de la OCDE y el título de la publicación original.

Los resúmenes multilingües son traducciones de extractos de publicaciones de la OCDE editadas originariamente en inglés y francés.

Pueden obtenerse de forma gratuita en la OECD Online Bookshop www.oecd.org/bookshop/.

Para mayor información, pónganse en contacto con la Unidad de Derechos y Traducciones, Dirección de Asuntos Públicos y Comunicación de la OCDE (OECD Rights and Translation unit, Public Affairs and Communications Directorate).

rights@oecd.org

Fax: +33 (0)1 45 24 94 53

OECD Rights and Translation unit (PAC)
2 rue André-Pascal
75116 Paris
France

Visiten nuestro sitio www.oecd.org/rights/

