

TALLER DE TRABAJO SOBRE LOS SUBSIDIOS PESQUEROS EN MÉXICO

Informe Final

Alejandro Guevara Sanginés (Consultor principal)
José Alberto Lara Pulido, Carlos Muñoz Piña, Gabriela Estrada Díaz (Consultores)



30 de mayo de 2012
Universidad Iberoamericana, Ciudad de México

El taller tuvo lugar en las instalaciones de la Universidad Iberoamericana, coordinado conjuntamente por esta institución y por WWF México. Reunió a personas con formaciones y áreas de especialización distintas, pero que comparten un interés por los temas ambientales y específicamente, por el impacto ambiental que deriva de la política de subsidios al sector pesquero en México.

El Mtro. Enrique Sanjurjo, de WWF y el Dr. Alejandro Guevara, de la Ibero, dirigieron unas palabras para dar inicio al taller, resaltando que éste desea ser una etapa del proceso que lleve a un análisis detallado y a la formulación de recomendaciones de política, sobre los subsidios actuales al sector pesquero. La convocatoria a esta reunión parte de una inquietud por el hecho que los subsidios están resultando distorsionantes y están teniendo impactos ambientales que pueden ir en detrimento incluso de la producción que se pretende impulsar con ellos. En el transcurso del taller se espera dar a conocer la situación actual de los subsidios en el sector pesquero y dar pie a un debate que incida en una agenda de investigación y en una agenda política.



A lo largo del taller, los asistentes participaron activamente en las discusiones generadas en torno a cuatro presentaciones. Las dos primeras, abordaron el análisis

económico de los subsidios actuales, estimando algunos sus efectos y valorando su eficiencia. En un tercer tiempo se trató la economía política de los subsidios y finalmente, se volvieron a plantear los principios fundamentales del análisis de políticas y leyes para poder entender sus efectos en la conducta de los agentes.

Primera presentación.

Alejandro Guevara Sanginés y José Alberto Lara Pulido

División de Estudios Sociales, Universidad Iberoamericana

Los recursos pesqueros, como otros *bienes de acceso abierto*, enfrentan lo que en economía se conoce como la “tragedia de los comunes”, situación en la cual muchos



individuos pueden acceder a un bien que es común en una búsqueda de beneficio personal, pero que en ausencia de reglas adecuadas para la gestión del recurso común, puede derivar en el deterioro o agotamiento del mismo. La referencia es pertinente pues esto parece estar sucediendo en el sector pesquero mexicano.

Un punto de partida para un diagnóstico del sector pesquero es observar el monto de las inversiones públicas en el mismo y los niveles de producción que ha tenido. En una serie histórica se observa que hay una producción relativamente constante hasta la década de 1970, cuando hay una gran inversión pública en capital y se incrementa sensiblemente la producción. A partir de entonces, se estabilizan los niveles de producción, pese a que la inversión ha continuado creciendo. Esto indica una baja en la productividad del sector, pues con mayores insumos (embarcaciones, personas), se está obteniendo la misma cantidad de producto.

Analizando la cuenta pública, se puede identificar que el presupuesto asignado a la Comisión Nacional de Acuicultura y Pesca, al Instituto Nacional de Pesca y a las Delegaciones Estatales, ha crecido en tres décadas alrededor de un 50%. Sin embargo, los programas de subsidio al sector pesquero han crecido a más del doble. En un punto máximo, en el año 2011 los subsidios representaron el 70% de todo el presupuesto federal destinado al sector pesquero.



De los programas de subsidio, alrededor del 82% de ellos pretenden elevar la capacidad de extracción, lo que en términos ambientales puede considerarse como poco deseable, anulando así los efectos positivos que sobre el recurso en cuestión podrían tener alrededor del 15% de los programas de subsidio. Esto sin contar con que algunos subsidios “benéficos” al ambiente podrían tener algún efecto imprevisto

negativo, como en el caso de la restricción a la pesca en ciertas áreas, que al compensarse monetariamente, permite a los pescadores capitalizarse para después ir a pescar en otras zonas.

En el análisis presentado, se estimaron los efectos del subsidio con el impacto negativo más evidente para el ambiente: el subsidio al diesel marino y la gasolina ribereña. Al calcular las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) en toneladas de carbón equivalente, se estima que el 8% de las emisiones del sector son directamente atribuibles al subsidio. Además, esto representa, en un escenario conservador, una significativa pérdida en eficiencia, ya que de cada peso subsidiado, 33 centavos representan una pérdida social irrecuperable (o *deadweight loss*) derivada de los subsidios. De hecho, las emisiones generadas por las embarcaciones, equivalentes a 2.9 Mton de CO₂e, representan alrededor del 5% de las emisiones que el gobierno federal planeaba reducir a 2012 en el Plan Especial de Cambio Climático.

Las estimaciones parten de datos extraídos de anuarios de pesca, diferenciando por tipos de embarcaciones para considerar su potencia y por tanto, las emisiones que generan. En la audiencia se señala con justa razón, que éste es sólo uno de los efectos sobre el ambiente del sector, podrían estimarse otros impactos negativos que constatarían lo perjudiciales que son los subsidios para la sustentabilidad de los recursos pesqueros.



Este análisis es punto de partida para varios temas que son relevantes para la agenda de investigación. Para tener una mejor estimación del efecto del subsidio al diesel marino y gasolina ribereña, podría modelarse el comportamiento de los pescadores si se tomaran estos insumos a precios internacionales; además de identificar si el subsidio es tan sólo una transferencia de ingreso o si por abaratar el insumo, los pescadores están consumiendo más de lo que lo harían sin el subsidio (adicionalidad en el consumo). Otro efecto ambiental de consideración se relaciona con la cantidad de producto que se está extrayendo, pues habría que estimar si la sobre explotación actual está poniendo en riesgo la producción futura. Es conveniente explorar también el efecto de otros subsidios que impulsan la demanda por gasolina o diesel, como serían los que apoyan la compra de barcos o la infraestructura.

Los temas de investigación posibles son numerosos y es claro que hay necesidad de seguir caracterizando el comportamiento de los subsidios para poder emitir una propuesta de política adecuada. Una necesidad que se mencionó con recurrencia en la discusión, es la de tener un mejor conocimiento de los beneficiarios para poder distinguir el comportamiento según sus distintas características, pues no todos

reaccionan igual a los incentivos. Una encuesta estratificada permitiría predecir las distintas respuestas y hacer una propuesta de política focalizada en los sectores donde se pueden obtener mayores resultados.

Segunda presentación.

Carlos Muñoz Piña

Académico Distinguido, Universidad Iberoamericana

Es posible hacerse una mejor idea del efecto del subsidio si se supone que lo capturado es proporcional al consumo de diesel, y estando éste subsidiado entre 20 y 40% de su precio, entonces la sobrepesca derivada del subsidio podría ser de entre 3 y 6.7%, lo cual es una cifra muy alta que señala la no sustentabilidad de la actividad.

En realidad, como ocurre con otros subsidios en México, se da un subsidio al diesel



marino y después se fija una cuota sobre la cantidad máxima de diesel que se puede consumir a precio subsidiado. Esto genera un efecto distinto en la conducta de los pescadores, pues procurarán limitar su consumo hasta donde esté marcada la cuota, excepto que esta sea demasiado baja. Si las cuotas fueran muy generosas, sí podría haber sobrepesca, pero esta sutileza hay que considerarla en los análisis del subsidio a los combustibles. La diferencia de precio entre el diesel

nacional e internacional, como se ha señalado, debe ser considerada pues podría representar entre un 3 y un 5% de sobrepesca.

El rol de las cuotas es un elemento a tomar en cuenta pues actualmente están regidas por la misma ley de las cuotas al subsidio a la tarifa eléctrica en el sector agrícola, y se supondría que la cuota debe irse ajustando al consumo real, pero en ausencia de seguimiento cercano a la regla, esto no ocurre.

Como se ha comentado en la asamblea, es importante tomar en cuenta la heterogeneidad de los pescadores para estimar su reacción ante las cuotas y los subsidios. La productividad de los pescadores es variable y ante una cuota fija para todos, su capacidad de reacción es muy distinta.

El Dr. Muñoz hace un comparativo de los precios internacionales del diesel con los precios nacionales donde se observa que el diesel nacional es subsidiado a lo largo del tiempo, excepto un par de años en que fue más caro. Los organismos internacionales

como la OMC o la OCDE señalan sin embargo que se deben evitar las distorsiones de precios. Una alternativa para ello es eliminar gradualmente el subsidio, lo cual de hecho se ha venido haciendo en México con el incremento gradual del precio de las gasolinas, que en la administración actual va en un 11% real.

En el esquema actual, opera una especie de “Oportunidades energético”, si se considera que no baja el precio de la gasolina, pero se incrementa el apoyo que las familias en extrema pobreza reciben. En este sentido, al no atar el apoyo a la reducción de precio sino a una transferencia en el ingreso, es un apoyo no distorsionante en la toma de decisiones a favor de un mayor consumo de combustibles vis a vis otros bienes y servicios.

Otra opción es desacoplar al otorgar una compensación, como se ha analizado en el caso de la tarifa eléctrica en el sector agrícola. Se trata de eliminar el subsidio, compensando con otro bien como tecnología. Hay que considerar en este caso la heterogeneidad de pescadores, pues no pueden otorgarse cosas en función del promedio de los pescadores, porque entonces el subsidio es muy desigual. Con una base de datos detallada de beneficiarios, se puede diseñar un buen desacoplamiento. De hecho la diversidad y la desigualdad entre productores son muy altas, pues por ejemplo, entre los usuarios del diesel marino, los pescadores de atún, camarón y sardina representan el gran grueso de consumidores, mientras que entre los consumidores de gasolina ribereña hay mucha heterogeneidad. Es posible que sea preferible centrar las propuestas en los productores más grandes.



A esta propuesta, se subraya que el desacoplamiento tiene que considerar lo económico pero también lo ambiental y social. Debe evitarse dar recursos para mantener flotas ociosas o bien, que una mejor tecnología se traduzca en sobreexplotación. La tecnología que se ofrezca como desacoplamiento tiene que ser una que reduzca las externalidades. En realidad, en el sector pesquero hay muchas normas que tomar en cuenta para que operen los desacoplamientos y por otra parte, la oferta tecnología es muy pobre, las normas oficiales son sumamente rígidas y no estimulan la inversión para mejorar tecnología.

Sin embargo, se externan algunas preocupaciones respecto al desacoplamiento, pues en otros sectores se ha visto que tras eliminar un subsidio, los intereses corporativos van ganando terreno con el paso de los años y recuperando subsidios que se adicionan a los apoyos que se obtuvieron con el desacoplamiento. Entonces, las propuestas deben asegurarse con otro tipo de estrategias, como el condicionar el subsidio a la conservación del ecosistema (como en el caso de pago por servicios ambientales).

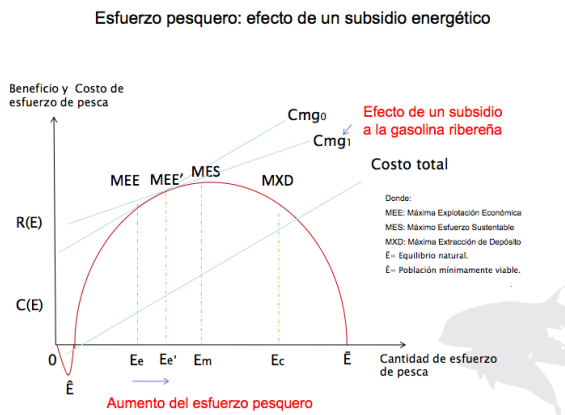
Como tema de investigación pendiente queda determinar si la eliminación o reducción del subsidio nos acerca a niveles de pesca sustentables o bien, si es necesario introducir cuotas de pesca para lograr la sustentabilidad de la actividad.

Tercera presentación.

Edgar Rivero Cob

Subdirección de Modelos Regionales y Sectoriales, Instituto Nacional de Ecología

El expositor subraya que la comprensión del funcionamiento actual de los subsidios pasa también por un análisis de las instituciones que los operan, del ámbito político en que surgen y de los cuerpos legislativos en que se adoptan las decisiones del sector. La economía política de los subsidios a las pesquerías permite hacerse una idea de los factores que están incidiendo en el comportamiento del sector.



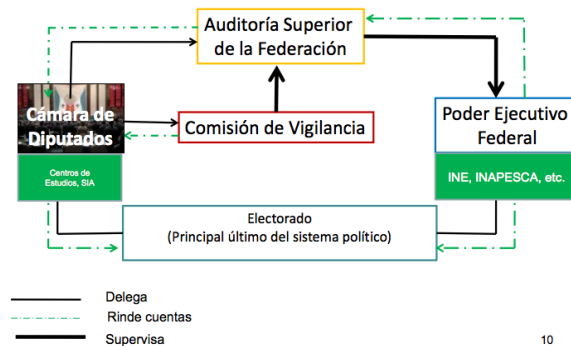
Un análisis en ese marco permite dar cuenta de cómo las decisiones respecto a los subsidios no necesariamente siguen meras intenciones de apoyo a la productividad, pues las reglas que los rigen tienen por efecto no sólo distorsionar el mercado, sino favorecer a ciertos actores que se benefician más que proporcionalmente del otorgamiento de subsidios. Una vez que se ha demostrado que el subsidio a los combustibles repercute en un incremento de la pesca,

cabe preguntarse quién está beneficiándose de este incremento y si la distribución de los beneficios es equitativa.

El Instituto Nacional de Ecología ha desarrollado el Portal RADE (Retos Ambientales por Distrito Electoral) bajo la idea que el empoderamiento de los ciudadanos parte de la oportuna información sobre los asuntos que les atañen. Con información de este portal, el expositor realizó un análisis de las decisiones sobre temas de pesca en el poder legislativo y compartió con el taller algunos de los resultados obtenidos.

¿Cómo influyen los actores políticos en las estructuras de retribución a la actividad pesquera?....

Por ejemplo, encuentra que los miembros de la Comisión de Pesca en la Cámara de Diputados, son mayoritariamente personas con estudios de licenciatura y posgrado, que pertenecen además a alguna otra comisión. Al preguntarse cuáles son los temas sobre los que legisla esta comisión se encuentra que el tema que



más les ocupa son las pesquerías (45%), seguido de la energía (32%). Tomando como ejemplo de análisis el grupo parlamentario del Golfo de California, por la importancia de la actividad pesquera en la zona, es posible observar que casi la mitad de los diputados federales de esta región pertenecen a la Comisión de Pesca, mientras que están mucho menos presentes en comisiones con otros temas.

Estos diputados tienen además un alto porcentaje de éxito en sus iniciativas, pues pueden lograr que hasta el 33% de las iniciativas presentadas sean publicadas en el Diario Oficial de la Federación. A modo de comparación, el diputado que mayor eficacia tiene en la comisión ambiental logra que el 20% de sus iniciativas se adopten.

Estas cifras, aunque gruesas, reflejan que actores con intereses en el sector pesquero han logrado constituir una fuerza política sólida, bien preparada y con capacidad de incidir en la toma de decisiones del sector. Esto no puede de ningún modo soslayarse en cualquier análisis del sector pesquero y en la propuesta de políticas públicas. En realidad, la identificación de actores clave, detentores de los más fuertes intereses de grupo, es fundamental para construir la viabilidad de cualquier propuesta de intervención en el sector, tales como eliminación, desacoplamiento o transformación de los subsidios.

El RADE permite hacer algunos de estos análisis, aunque se reconoce que habría que profundizar más para conocer los matices que los números no permiten observar, sobre todo tomando en cuenta que la fuente con la que se construyen algunos de los datos es la información que los mismos diputados eligen hacer pública. La desagregación de los actores del sector permitiría distinguir mejor los beneficiarios de la situación actual y así buscar la opción de política más eficiente. Se añaden entonces estos temas a la agenda de investigación sobre los subsidios del sector pesquero para su mejor comprensión.

Cuarta presentación.

Victoria Haro Suinaga

Directora, Universidad del Medio Ambiente

La Dra. Haro retoma los principios del Análisis Económico del Derecho para proponer a los asistentes un marco a partir del cual analizar los efectos económicos que una regulación ocasiona. En toda regulación, se pueden indagar las conductas que motiva y desmotiva, así como determinar si es la opción más eficiente para generar el mayor beneficio posible a la sociedad.

Es importante observar una legislación pensando en que ofrece y restringe alternativas a los individuos, modificando los beneficios y costos que éstos perciben en cada alternativa de



acción, y por tanto, influyendo en sus decisiones de conducta. Respecto a los subsidios, la forma de operarlos tampoco es única, pues éstos pueden darse a la actividad, al ingreso o bien, optar por inversiones en el sector.

En el sector pesquero, una alternativa a los subsidios es el establecimiento de cuotas de pesca. Las cuotas se establecen para cada pescador y el límite al total de cuotas se fija en el punto en que la pesquería no colapse. La cuota es un derecho de propiedad, individual y transferible, pues cada pescador decide si pesca toda la cuota permitida o vende su sobrante en el mercado. La experiencia en países donde existe un sistema de cuotas muestra que paulatinamente, se empieza a transferir la pesca a las manos más eficientes, pues aquellos pescadores que son mejores para obtener mayor utilidad, están más dispuestos a adquirir la cuota sobrante de aquellos a quienes les cuesta más caro cubrir su cuota de pesca, que vender su derecho. También se ha visto que en las regiones con sistemas de cuota hay menos de 50% de probabilidad de colapso que en aquellas donde no existen las cuotas, por lo que todo parece indicar que una vez establecido el sistema de cuotas, un funcionamiento normal del mercado es suficiente para alcanzar un nivel de explotación sustentable.



Los asistentes señalan la importancia de aprender de las experiencias de implementación existentes, pues en el diseño de alternativas en ocasiones no se consideran todas las reacciones de los beneficiarios, ni se distingue necesariamente entre categorías de actores. De ahí la importancia de lograr la participación de los distintos sectores en el diseño de la regulación que se vaya a hacer. Esto requiere por supuesto de análisis finos, cercanos a los involucrados, para construir la viabilidad de los programas que se propongan.

Cierre del taller

WWF México y la Ibero agradecen a los asistentes su activa participación en este taller, y la riqueza de sus aportaciones para seguir avanzando en el estudio de los subsidios al sector pesquero. Es importante recalcar que en esta discusión se trató principalmente de los subsidios y el impacto que tienen en la actividad pesquera, pero es claro que hay muchos otros aspectos del sector que deben estudiarse para entender el desempeño ambiental del mismo, tales como las cuotas, especificaciones técnicas, innovación tecnológica, regulación, certificaciones, etc. No es de esperar que un cambio en los subsidios modifique por completo la actividad, esto sería una de las múltiples intervenciones que se pueden hacer en el sector pesquero. En WWF por

ejemplo, la agenda de subsidios tiene varios otros temas asociados, que se están estudiando actualmente, tanto en México como en otros países.

Los temas y sugerencias aquí recogidas se retoman para fortalecer el estudio de los subsidios y así continuar en la construcción de alternativas de política pública que resulten viables y eficientes para mejorar el desempeño del sector pesquero.

