

MODELOS INSTITUCIONALES, GOBERNANZA SOSTENIBLE Y RECURSOS PESQUEROS: EL CASO DEL SECTOR PESQUERO EN GALICIA^Φ

Gonzalo Caballero Miguez*

María Dolores Garza Gil

Manuel Varela Lafuente

Universidad de Vigo

Palabras Clave

Instituciones, Recursos Pesqueros, Políticas Públicas, Galicia.

Resumen

El moderno análisis institucional comparativo puede mejorar nuestro conocimiento sobre las relaciones entre las instituciones, las políticas de pesca, la economía del sector y los recursos pesqueros. En tiempos recientes, diversos esfuerzos teóricos han perfeccionado teorías institucionales en las que se abordan nuevas cuestiones y que incorporan fundamentos con sólidas bases teóricas: a) el paso del tiempo importa, b) la noción de equilibrio institucional es relevante y c) las reglas institucionales afectan a la sostenibilidad de los recursos, entre otros. Este papel estudia el sector pesquero gallego desde este enfoque teórico que asume la importancia de la inter-relación entre la política, la economía y la sostenibilidad de los recursos naturales. El papel presenta los condicionantes institucionales exógenos de carácter público en el sector de la pesca, y recoge la evidencia de la trayectoria institucional reciente y la política del mar en Galicia. Esto implica que incluimos la estructura institucional de toma de decisiones en el descentralizado Estado de las Autonomías español, donde el gobierno de la Xunta tiene ciertas competencias en materia de recursos pesqueros en Galicia. Este artículo avanza en la aplicación de los nuevos enfoques institucionales a la gobernanza de la pesca, y desarrolla un estudio de caso para el análisis comparativo de la gestión de los recursos pesqueros.

□ Una versión de este trabajo fue presentada en la Conferencia Anual de la International Society for New Institutional Economics (Reykjaviv, 2007).

* Contacto: Gonzalo Caballero Miguez. Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, Campus As Lagoas, Marcosende, Universidad de Vigo, 36310 Vigo. Email: gcaballero@uvigo.es

1- Introducción

En las últimas décadas, la economía de los recursos naturales ha incorporado de forma destacada la importancia de las instituciones en el análisis de distintos sectores como la pesca, los bosques, el agua o el petróleo. De este modo, la nueva economía institucional ha establecido un diálogo fecundo con la economía de los recursos naturales, en una dirección que ha ido más allá de los límites ortodoxos del análisis económico para incorporar cuestiones biológicas, técnicas, jurídicas, políticas y sociales. Este esfuerzo de análisis multidisciplinar también es útil para el estudio particular de la economía de los recursos pesqueros.

Este artículo es fruto de un programa de investigación que estudia el marco institucional y la gobernanza del sector pesquero de Galicia desde un nuevo enfoque económico institucional. Galicia es una región española que posee un potente sector pesquero que desarrolla varias actividades pesqueras: pesca en aguas interiores, pesca de altura, flota congeladora, acuicultura. De este modo, el estudio de este sector pesquero amplio y diverso nos permite adentrarnos en el estudio de diversas problemáticas institucionales para la economía de los recursos pesqueros. Entre otras cuestiones, han existido cambios en las reglas internacionales y la regulación pesquera que tienen efectos sobre los recursos pesqueros. Por otra parte, cada tipo de recurso pesquero tiene un distinto marco institucional, y además las competencias de regulación están en manos de distintos organismos dependiendo del tipo de recursos.

El sector de la pesca ha experimentado cambios significativos en los últimos cincuenta años en la economía mundial (Varela e Iglesias, 2000): A) La cantidad de pesca ha aumentado considerablemente, y cada vez se hace más importante el asunto de la sostenibilidad de los recursos pesqueros. B) En el sector pesquero mundial ha habido un cambio en el peso de los distintos países, lo cual se explica por una creciente participación pesquera de los países en vías de desarrollo. C) Han existido importantes avances de las técnicas de la pesca, las características de los barcos y los procedimientos de detección. D) Desde los años sesenta del siglo XX ha habido cambios en el orden jurídico internacional que afectan a la actividad pesquera a escala internacional. E) El consumo de productos pesqueros y el comercio exterior pesquero también experimentaron importantes cambios.

En este escenario de cambio, el análisis institucional resulta útil para el estudio de los cambios de las reglas, las estructuras de gobernanza y la elaboración de políticas pesqueras, entre otras cuestiones. Este trabajo abordará todas estas cuestiones para el caso gallego como objeto de estudio. En particular, el trabajo presentará un análisis detallado del marco institucional, la estructura de gobernanza y la fórmula de gestión de la pesquería española en el caladero del Gran Sol (en la que aproximadamente el 70% de buques están vinculados a asociaciones gallegas) (Garza y Varela, 2007).

En este caso del análisis, el gobierno central, junto con las autoridades supranacionales (Unión Europea), define las TACs y asigna cuotas a la flota. Además, la ley española aplicable a esta actividad de la flota establece que cada asociación de los productores puede tener una cuota en los input y output totales de la industria pesquera. Entonces, a estas asociaciones se les concede un número máximo de los días de pesca y de toneladas por especies reguladas, y ambos números son proporcionales a los derechos históricos de todos los buques juntos. A su vez, estas asociaciones pueden asignar estos derechos entre sus miembros en cuotas individuales de acceso y cuotas de capturas.

El papel activo que las asociaciones han demostrado dentro del sector de pesca de altura en las décadas pasadas, su experiencia en tareas de gestión, junto con la existencia de valores culturales y sociales comunes entre los miembros de la industria pesquera, han favorecido una mayor implicación de los usuarios en tareas de la gerencia. Como resultado, estamos ante un actual esquema regulador donde los usuarios y sus asociaciones, con respecto a la asignación de los derechos anuales de asignación, son quienes toman las decisiones de gestión y el gobierno es informado sobre las mismas.

Los usuarios del recurso desempeñan un papel activo, individualmente y a través de sus asociaciones, en la definición de la política de gestión. Cada asociación goza de los derechos de acceso y del derecho de retirada. Las asociaciones son los poseedores de los derechos de elección colectiva y deciden sobre la disponibilidad de los derechos de acceso y de extracción para sus miembros. En este proceso, las asociaciones también delegan el derecho operativo a los usuarios individuales. Estos últimos, después de recibir su derecho de asignación, puede reasignarlos junto con otros miembros de la misma asociación según sus necesidades reales durante la temporada de pesca y como resultado de sus mejores estrategias operativas.

La sección 2 estudia la configuración y relevancia del sector pesquero gallego. La sección 3 presenta los fundamentos teóricos de un enfoque institucional para el estudio de la economía de los recursos pesqueros. La sección 4 analiza la matriz institucional en la que se elaboran las políticas de regulación que afectan a los recursos pesqueros explotados por la flota gallega. La sección 5 presenta el caso de estudio de la gobernanza del caladero del Gran Sol.

2- El sector pesquero de Galicia

Galicia es una región española situada al Noroeste de la península Ibérica, justo encima de Portugal. Galicia limita al norte con el Mar Cantábrico y al Oeste con el Océano Atlántico, y dispone de más de mil kilómetros de costa. La economía gallega ha tenido una larga tradición pesquera que fue iniciada a través de la explotación de los recursos marinos cercanos a las costas gallegas, pero que se extendió hacia caladeros más lejanos a lo largo del siglo XX. De este modo, en Galicia se desarrolló un sector pesquero que estaba compuesto de una flota tradicional (pesca costera o de bajura), una flota de altura (operando especialmente en aguas comunitarias) y una flota congeladora (flota de gran altura que pescaba en el Atlántico Nordeste y a ambos lados del Atlántico Sur) (Varela, Surís, Garza e Iglesias, 2000). El cuadro 1 refleja la evolución de las capturas pesqueras en Galicia en la segunda mitad del siglo XX.

Año	Litoral y Altura	Gran Altura	Total
1962	208850	43448	252298
1971	263398	155722	419121
1981	273150	161390	434541
1991	203589	190759	394349

Fuente: Varela et al. (2000).

Esta evolución histórica reflejada en el cuadro 1 conduce a la situación actual, en la que el 8.72% del empleo en pesca de la Unión Europea (de 25 países) trabaja en el sector pesquero gallego. Este sector pesquero gallego representa el 22.7% del valor generado en la EU por pesca desembarcada y acuicultura, y está compuesto de 5382 barcos, de los cuales 5110 faenan en el Cantábrico Noroeste, 143 son de pesca

de altura y 129 son de pesca de gran altura. El cuadro 2 muestra los principales indicadores del sector pesquero gallego y su peso en el conjunto de España y la EU.

La relevancia del sector pesquero gallego también puede comprobarse a través de las cifras de pesca congelada y de pesca fresca que es desembarcada en los puertos gallegos. En particular, el puerto de Vigo ha experimentado un destacado incremento en la cantidad de pesca congelada desembarcada de buques mercantes procedentes de distintos lugares, convirtiéndose en un puerto de referencia a nivel mundial (en el año 2000, llegaban a Vigo 123563 toneladas y en el 2005 la cantidad ya era de 538886 toneladas en este concepto). Por otra parte, el valor de la pesca fresca vendida en puertos gallegos se ha incrementado, a pesar de que la cantidad de pesca fresca no ha aumentado considerablemente en los últimos años (esto es debido a un incremento del precio medio de la pesca fresca vendida en los puertos gallegos). Sumando la cantidad de pesca congelada desembarcada en Galicia y la cantidad de pesca fresca vendida en Galicia, en el año 2005 se superaba la cantidad de un millón de toneladas de pesca.

CUADRO 2. El sector pesquero gallego en relación al español y al de Unión Europea (2005).					
	UE 25	Spain	Galicia	% Galicia/ Spain	% Galicia/ EU
FLOTA					
Número de barcos	90242	13821	5382	38.94	5.96
Capacidad (1000 GT)	2043	486	184	37.86	9.01
Potencia (1000 kw)	7347	1134	344	30.34	4.68
EMPLEO					
Total (miles de personas)	464.4	99.9	40.5	40.54	8.72
Pesca	271.9	68.3	19.6	28.7	7.21
Acuicultura	68.4	14.8	10.1	68.24	14.77
Transformación	124.1	16.8	10.8	64.29	8.7
PRODUCCIÓN					
Desembarques (1000t)	4462	963	465	48.29	10.42
Valor (millones euros)	6219	1813	967	53.34	15.55
Producción acuícola (1000t)	1374	313	137	43.77	9.97
Valor (millones euros)	3173	444	227	51.13	7.15
FONDOS ESTRUCTURALES PESCA					
Fondos 2000-2006 (millones euros)	3701	1712	770	46.26	20.8
CONSUMO					
Kilos por persona y año	21.7	44.4	57.6		
RENTA					
Valor añadido pesca y acuicultura/PIB (%)	0.1	0.2	2.2		

Source: Varela and Garza (2007), from Fundación CaixaGalicia (data for 2005).

Paralelamente, en Galicia el sector de la acuicultura, tradicionalmente poco desarrollado en la región, ha experimentado un impulso en tiempos recientes, que implica que la región gallega produce el 85% de la producción acuícola española en 2004. El cuadro 3 representa la evolución incipiente pero creciente de la producción acuícola gallega (Varela y Garza, 2007).

CUADRO 3: Evolución de la producción acuícola en Galicia y España (miles de toneladas)

GRUPO DE TRABAJO 24

Medio ambiente, energía y ordenación del territorio: políticas públicas para una gobernanza sostenible

	2000	2001	2002	2003	2004
Producción España	305	310	328	312	364
Producción Galicia	261.9	260.3	276.7	262.5	310.3

Fuente: Varela y Garza (2007).

3- Un enfoque institucional

Una vez que hemos presentado la relevancia del sector pesquero gallego, este apartado establece algunos fundamentos teóricos que pueden resultar útiles para realizar una aproximación institucional al estudio de la explotación de los recursos pesqueros y al estudio de las políticas de pesca. Estos fundamentos están constituidos por las bases teóricas generales de la nueva economía institucional, pero también especialmente por un conjunto de trabajos que, estudiando cuestiones institucionales en áreas como la Economics de los Recursos Naturales y de Economics de la Pesca, han formado un singular programa de investigación¹.

La construcción de un enfoque institucional para el estudio de la economía de los recursos pesqueros puede iniciarse a través de un análisis de derechos de propiedad. Tradicionalmente, en una economía primitiva, los recursos pesqueros se caracterizaban por un sistema de explotación de libre acceso con un número de usuarios no limitado, de forma que cada pescador se apropiaba de aquella cantidad de pesca que conseguía capturar. Por lo tanto, en este sistema, la propiedad del recurso se obtiene mediante captura. Este sistema se ha usado tradicionalmente en el caso de aquellos recursos pesqueros más alejados de las zonas costeras, donde no había derechos de propiedad asignados sobre los recursos, de forma que cualquier pescador con la tecnología capaz de capturar el recurso puede apropiárselo. El mayor problema de este sistema es que al no existir derechos de propiedad ex-ante, y a medida que ha ido aumentando la demanda de recursos pesqueros y la capacidad de la flota, se establece una tendencia a una gran utilización de los recursos que genera un problema de agotabilidad.

El análisis de derechos de propiedad para los recursos pesqueros ha concluido que la solución de único dueño conserva más los recursos pesqueros que la de propiedad común, y ésta conserva más que la de libre acceso. La definición y

¹ Existe una amplia gama de trabajos que pueden ser representativos de este programa. Entre otros ejemplos, podemos señalar Burg (2000), Eggertsson (1996), Gardner and Ostrom (1991), Garza and Varela (2005), Hannesson (1999), Higgs (1996), Holland and Ginter (2001), Jentoff (2004), Libecap (2005), Pomeroy and Berkes (1997), Schlager and Ostrom (1992), Surís et. al. (1995).

establecimiento de derechos de propiedad es un proceso costoso, pero a medida que ha aumentado el valor de la pesca, los países consideran rentable el establecimiento de soberanía política sobre las aguas costeras y la aplicación de sistemas de derechos de propiedad. Por otra parte, junto a esa "efficiency view", también existen cuestiones distributivas sobre apropiación de recursos pesqueros que permiten entender el establecimiento de derechos de propiedad en algunas circunstancias. De este modo, también los enfoques de conflicto resultan útiles para construir nuestro enfoque institucional. La importancia del papel del Estado y los organismos internacionales como *rulers* queda ya señalada en este punto.

Es evidente que el enfoque institucional para el estudio de los recursos pesqueros no puede ceñirse a las cuestiones sobre derechos de propiedad. La nueva economía institucional (Coase, 1960; North, 1990; Williamson, 2000) ha elaborado un marco teórico más amplio que incluye referencias a las normas informales, el capital social, la dependencia de la senda, las políticas públicas, las creencias y los costes de transacción, entre otras cuestiones (Caballero, 2001, 2002; Caballero and Arias, 2003; Álvarez and Caballero, 2007). De este modo, los fundamentos teóricos de la nueva economía institucional han permitido avanzar en las cuestiones planteadas por Jentoft (2004): "Institutions in fisheries: What they are, what they do, how they change".

Desde este enfoque de la nueva economía institucional, se concluye que existe una diversidad institucional que implica que no haya recomendaciones universales válidas ni para las cuestiones económicas ni para las políticas. Asimismo, la historia, la política y la cultura son tres variables claves para la comprensión de las instituciones, y por tanto también para el funcionamiento de una economía.

También el estudio de las pesquerías requiere de un enfoque institucional que asuma esos fundamentos generales de la nueva economía institucional. En la economía de los recursos pesqueros la definición de derechos de propiedad es imperfecta, los costes de transacción elevados y los mercados carecen de fundamentos que permitan llegar a la eficiencia y sostenibilidad de los recursos. Por tanto, el mundo de la economía de los recursos pesqueros requiere de un sólido estudio del marco institucional, tanto para el análisis positivo como para las propuestas normativas.

Asimismo, la aproximación a las instituciones de la pesca puede asumir un "equilibrium view", que intenta estudiar los incentivos de los actores y entender la dinámica de las soluciones institucionales. Greif y Laitin (2004) estudian la capacidad

de persistencia de las instituciones de auto-cumplimiento cuando cambian ciertos cuasi-parámetros, entre los cuales podemos considerar el stock de pesca. Si la sostenibilidad del recurso no se cumple de forma coherente con las expectativas de los agentes (cuasi-parámetro), no estaremos ante un equilibrio institucional auto-reforzado. En este sentido, esta teoría de cambio institucional endógeno explica que las instituciones de auto-cumplimiento pueden generar un proceso de cambio que acabe afectando al equilibrio institucional inicial: las reglas institucionales afectan a la sostenibilidad de la pesca y el paso del tiempo importa.

4- El Estado y la estructura institucional de las políticas de pesca para el caso gallego

Los cambios en el marco institucional implicaron nuevas reglas de juego para el sector pesquero gallego. La implantación de las Zonas Económicas Exclusivas desde 1977, el ingreso de España en la CEE en 1986 y el proceso de descentralización política hacia las Comunidades Autónomas dentro del modelo español de Estado de las Autonomías son cambios en las reglas formales que afectan a la formación de las políticas de pesca y a la gestión de los recursos pesqueros. Presentamos a continuación la influencia institucional de estos tres factores:

En primer lugar, a medida que el aumento de la demanda de los recursos pesqueros contrastaba con la limitación de los mismos, el valor de la pesca permitió el establecimiento de reglas y normas jurídicas que determinan las posibilidades de pesca. Aunque existen algunos precedentes, este nuevo marco institucional internacional tiene como punto de inflexión la implantación de las Zonas Económicas Exclusivas con una extensión de 200 millas en 1977. Esta normativa determina que cada país tiene derecho de soberanía para la exploración, conservación, administración y explotación de todos los recursos dentro de su correspondiente Zona. De este modo, los Estados consiguen tener la posibilidad de establecer algún tipo de derecho de propiedad sobre los recursos pesqueros. Este proceso de creciente apropiación de los recursos naturales y establecimiento de derechos de propiedad ha continuado a través de diferentes procesos, tal como el acuerdo de la Conferencia de Naciones Unidas sobre recursos transfronterizos y migratorios de 1995. En definitiva, se han creado un conjunto de reglas normativas internacionales que afectan a los distintos Estados y también a la actividad pesquera y a los pescadores.

En segundo lugar, España se incorporó a la CEE en 1986, y esta adhesión tuvo implicaciones para la elaboración de las políticas públicas españolas, que se incorporan a unas reglas institucionales europeas y supranacionales que afectaban especialmente para la flota que pescaba en aguas comunitarias. Esta adhesión tiene también implicaciones para el caso de la política pesquera. La Unión Europea estableció la política pesquera común y aplicó dos instrumentos básicos de gestión: el Sistema de Totales Autorizados de Capturas (TAC) y los Programas de Orientación Plurianual (POP), que buscan lograr la sostenibilidad de los recursos pesqueros. El sistema de TAC distribuye las cuotas que determinan las posibilidades de capturas de los Estados miembros e intenta controlar el output del proceso pesquero. Cada uno de los Programas de Orientación Plurianual duró cinco años, y buscaban reducir las flotas para limitar la sobre-explotación de recursos pesqueros (es decir, estos programas intentaban controlar el esfuerzo pesquero que es el input del proceso productivo pesquero). De este modo, se aplicaron cuatro programas consecutivos en los siguientes períodos: 1982-1986, 1987-1991, 1992-1996 y 1997-2001. Este último programa se extendió hasta 2002, y desde entonces se pasó a un nuevo escenario de planificación y políticas estructurales.

En tercer lugar, la Constitución española de 1978 permitió la formación del modelo español de Estado de las Autonomías, en el que existen diecisiete regiones que tienen su propio nivel de gobierno regional. Esas regiones son denominadas Comunidades Autónomas, y en cada una de ellas existe un parlamento y un gobierno regional. La distribución de competencias entre el gobierno nacional y los gobiernos regionales es fruto de un complejo proceso de descentralización realizado desde la aprobación de la Constitución hasta nuestros días. Este proceso implicó la evolución de un Estado centralizado hacia un Estado que "de facto" constituye una fórmula no-ortodoxa federal (Caballero, 2005, 2006). Además, en el modelo de descentralización española un grupo de regiones históricas han accedido más rápidamente a altos niveles de autonomía. En este grupo está situada la Comunidad Autónoma de Galicia con su administración y gobierno autonómico (Xunta de Galicia). Entre las áreas de gobierno cuyas competencias están en manos de las autoridades autonómicas están la agricultura, el sector forestal, la ganadería y la pesca en aguas interiores. En particular, los sucesivos gobiernos de la Xunta se han ocupado de sus competencias en materia de pesca, designando en distintos gobiernos a un Conselleiro de Pesca. Sin embargo, en la década de los ochenta - caracterizada por el proceso de formación de las autonomías y la debilidad política de la Xunta- la situación de la pesca en Galicia

GRUPO DE TRABAJO 24

Medio ambiente, energía y ordenación del territorio: políticas públicas para una gobernanza sostenible

asumía un modelo heredado con bajo nivel de profesionalización, con acceso libre y socialmente aceptado, con normativas poco basadas en información biológica, con sistemas de control ineficientes y poco efectivos, con un inadecuado sistema de sanciones y con una organización empresarial en el sector pesquero poco avanzada. Pero en la última década del siglo XX se produce un impulso de la relevancia y racionalidad de las políticas y la regulación de la pesca en Galicia (cuadro 4). En este sentido, dos normativas reflejan este impulso de eficiencia: el Plan de Ordenación de los Recursos Pesqueros y Marisqueros de Galicia (1992) y la Ley de Pesca de Galicia de 1993 (Losada, 2000).

CUADRO 4: Análisis comparativo de políticas de pesca en Galicia		
	Políticas anteriores a 1990	Políticas posteriores a 1990
Criterio de decisión	Criterios políticos y de oportunidad	Decisiones más racionales: criterios técnicos
Estilo	Reactivo: acción mínima	Anticipar: uso de la autoridad
Estrategia	No intervención	Intervención: uso de la autoridad
Regulación	Incremental	Sistemática
Planificación	Simbólica	Fuerte Compromiso
Contenidos de las políticas	Mantenimiento status quo. Ordenación usos tradicionales Libre acceso a la actividad	Explotación sostenible de los recursos. Desarrollo del mercado. Profesionalización. Legislación sociolaboral.

Fuente: Losada (1999).

Estos tres factores de evolución institucional implican una creciente regulación internacional marítima, la relevancia de las instituciones europeas y la existencia de competencias pesqueras tanto en el gobierno autonómico de Galicia como en el gobierno del Estado español. El resultado de un marco institucional formado por la interacción de esos tres factores implica que para cada tipo de recurso pesquero, existe un organismo que posee las competencias de regulación de acuerdo con el derecho marítimo internacional. El sector pesquero gallego tiene intereses pesqueros sobre distintos tipos de recursos pesqueros: recursos en aguas de terceros países, recursos en aguas internacionales (incluyendo recursos migratorios transzonales), recursos en aguas comunitarias, recursos en aguas españolas y recursos en aguas

interiores. La capacidad de influencia de los agentes y los *policy-makers* gallegos sobre los distintos tipos de recursos es muy distinta (Varela e Iglesias, 2000).

El cuadro 5 muestra a los organismos encargados de regular para cada uno de los tipos de recurso pesquero en función de su situación. A) En el caso de recursos pesqueros que están en aguas de terceros países, la capacidad de influencia de los agentes gallegos es casi nula. B) El sector pesquero gallego pesca también en aguas internacionales o en zonas transfronterizas en las que tienen intereses otros países: organismos como la NAFO o el ICCAT suelen establecer cuotas de captura para los distintos Estados (TAC). C) En aguas de la Unión Europea, la Comisión Europea tiene las competencias de regulación y establece cada año las TAC por especie y país y ciertas normas para los buques comunitarios que pescan en zonas intracomunitarias (las TAC se otorgan a los Estados de la Unión, y de este modo, el Estado español determina posteriormente como se distribuyen). D) La actividad de la flota costera está regulada por el Estado español, aunque en algunos casos también las comunidades autónomas intervienen a través de los gobiernos regionales. E) Estos gobiernos regionales tienen plenas competencias en aguas interiores, de forma que en Galicia la Xunta tiene competencias de regulación en recursos como el marisqueo o las bateas (Varela *et. al.*, 2000).

CUADRO 5. Recursos pesqueros y Organismos reguladores para el caso gallego		
Situación del recurso pesquero	Organismo con las competencias de regulador	Problemas específicos
A) Recursos en aguas de terceros países	País costero	Incertidumbre en contratos
B) Recursos en aguas internacionales	Organismos internacionales	Recursos migratorios. Banderas de conveniencia.
C) Recursos en aguas comunitarias	Unión Europea	Desajustes flota-recursos. Rigideces en cuotas. Costes de transacción elevados.
D) Recursos en aguas españolas	Estado español y participación autonómica	Sobrepesca. Sobredimensión. Mercados irregulares. Rentabilidad débil.
E) Recursos en aguas interiores	Comunidades Autónomas	Escasa innovación. Comercialización. Organización empresarial.

Fuente: Varela et. al. (2000).

Recientemente, el Libro Verde de la política pesquera común (European Commission, 2001) ha planteado ciertos cambios para la formación de las políticas de pesca. Por una parte, ese informe defendía que los miembros del sector pesquero deberían participar más en el diseño de la Europa Azul. En este sentido, una de las propuestas incluidas era crear comités consultivos regionales centrados en especies marinas o zonas territoriales concretas, lo cual permitiría una participación más relevante de los agentes participantes en la pesquería. Por otra parte, el informe consideraba conveniente que fueran los Estados miembros los que tuviesen las competencias para responder a situaciones de ámbito local y de urgencia, por lo que se apuntaba a una política de mayor descentralización del sistema a través de la concesión de mayores niveles de gobierno a los Estados miembros de la Unión (Varela and Garza, 2007).

La tendencia a formas de gobernanza más participativas y descentralizada puede comprobarse en la siguiente sección a través de un análisis de caso.

5- Un caso de estudio: La gobernanza de la pesca española en el Gran Sol

En esta sección presentamos un estudio de caso de la gobernanza de la pesquería española del Gran Sol (Garza y Varela, 2007). En este caso de estudio, los usuarios del recurso desempeñan un papel activo, individualmente y con sus asociaciones, en la definición de la política de gestión. Cada asociación goza de los derechos de acceso y del derecho de captura. Las asociaciones son las poseedoras de los derechos de elección colectiva y deciden sobre la disponibilidad de los derechos de acceso y de captura para sus miembros. En este proceso, las asociaciones también delegan el derecho operativo a los usuarios individuales.

A. La pesquería española del Gran Sol. La flota española que funciona en el Gran Sol, también conocida como la "flota de los 300", porque cuando España entró en la CEE este era el número de buques, tiene actualmente 199 buques. Los buques que forman la flota se agrupan en siete asociaciones (cada una de ellas que asociadas a uno de los principales puertos base de la flota situada a lo largo de la costa norteña y del noroeste de España), de los cuales aproximadamente el 70% están vinculados a las asociaciones gallegas. La flota española captura principalmente merluza, pez sapo, caballa, pez gallo y cigala en las zonas HIELAN Vb, VI, VII y VIIIabd. Aunque es actualmente posible asociar especies específicas y flotas concretas, diversas cantidades de merluzas, de pez sapo, de pez gallo y de cigalas son capturadas conjuntamente, dependiendo del tipo del engranaje.

Debido a las restricciones en esta pesquería durante muchos años, la flota española paró de pescar hasta dos meses en 2001, 2002 y 2003, y un mes en 2004 y 2005. Sin embargo, esta cesación temporal de la industria pesquera no se refleja en la tendencia total en esfuerzo de la pesca (ICES 2006). España contabiliza la principal parte de los desembarcos con el 58% del total en 2005. Francia ahora está tomando el 29% del total, Reino Unido el 6%, Dinamarca el 3%, Irlanda el 2% y otros países (Noruega, Bélgica, Países Bajos, Alemania, y Suecia) capturan cantidades menores (ICES 2006).

Los buques para esta pesquería española son de media-distancia. Sus salidas al mar tardan en promedio catorce días, con un día para viajar del puerto a las zonas de pesca y un día para el viaje de vuelta. Es una industria pesquera mixta en la que la merluza es la especie objetivo, aportando alrededor del 45% de los ingresos obtenidos

por la flota en el período 2000-04, aunque con una tendencia descendente debido a la reducción del TACs en dicho período. La adaptación a los cambios realizados en el marco regulatorio que comentaremos en el epígrafe siguiente, se ha traducido en una reducción y renovación de las unidades pesqueras, lo cual ha permitido incrementar las capturas por buque (incluso con TACs descendentes) y también el rendimiento medio de la flota. En particular, en el año 2004 se capturó una media de 230 toneladas y se obtuvieron unos ingresos medios por buque de 1 111 miles de dólares USA frente a las 103 toneladas y 239 mil \$ a principios de los 90, convirtiéndose en una de las flotas más rentables de la UE en la última década.

B. El cambio en las reglas de la pesquería. La flota española que opera en los caladeros del Celtic Sea, también conocida como la "flota de los 300" debido a que en el momento de la Adhesión de España a la CEE estaba formada por ese número de buques, está constituida por 199 buques. Los buques que integran la flota están agrupados en siete asociaciones, de los cuales aproximadamente el 70% están vinculados a asociaciones gallegas. La flota española se dedica a capturar fundamentalmente merluza.

La Comunidad Europea implementó un sistema de licencias en 1978 y como consecuencia los buques españoles tuvieron que obtener las licencias que asignaron las derechos de pesca. En 1981, un Orden Ministerial (Orden Ministerial del ministerio de la agricultura y pesca, 12 de Junio de 1981) reconoció que los derechos de pesca fuesen individuales y asignados a buques para pescar en esas áreas para las cuales los mecanismos de acceso fueron introducidos y los mecanismos de los recursos fueron estimados.

Cuando España se adhirió a la CEE en 1986, el número de buques autorizados para pescar en las zonas de pesca del Gran Sol (con la exclusión de la caja irlandesa hasta diciembre de 1995) fue cortado a 300. Pero, de este número, solamente 150 buques podían pescar simultáneamente hasta finales de 2002, formando las llamadas "listas periódicas".

Una nueva Orden Ministerial (12 de Junio de 1992) estableció la posibilidad de que las compañías podrían acumular los derechos de acceso de los buques desguazados en otros buques. Este sistema permitió de hecho al número de buques incluidos en el censo el tener un número de días de la pesca que estén más cercanos, en conjunto, a las necesidades de esta flota.

La ley 23/1997 (15 de Julio de 1997) permite que las empresas transfieran el conjunto o una parte de los derechos de acceso o de coeficiente que tienen sus

GRUPO DE TRABAJO 24

Medio ambiente, energía y ordenación del territorio: políticas públicas para una gobernanza sostenible

buques a otras unidades en el mismo censo. Bajo esta ley, la transferibilidad es total o parcialmente autorizada pero ahora las empresas son admitidas teniendo un coeficiente o derecho de acceso con un criterio intemporal, que son por un tiempo no definido. El gobierno español todavía está a cargo del ejercicio de los derechos de acceso y pesca, sin compensaciones para los pescadores, referidos a la gestión y negocio o compensaciones económicas.

El decreto real 1838/97 (5 de Noviembre de 1997) regula el principio de la actividad de la pesca y de los establecimientos y cambios de la base de buques. En detalle, al principio de cada año a cada buque se asigna una modalidad con su derecho, zona de pesca y puerto base.

La ley española es completada con el real decreto 1915/97 (19 de Diciembre de 1997), referente a los controles sobre la pesca. El único límite establecido a la transferencia libre de los derechos de acceso es un máximo de 315 días de pesca y de un mínimo de 210 días por año y buque incluido en el censo. Es decir, la figura mínima afecta al dueño del buque transferido y busca garantizar la rentabilidad del sector, y la cifra más alta afecta el buque que recibe esos derechos y se establece con el objetivo de que un solo buque no puede acumular más derechos de pesca que los que puede utilizar por año.

Finalmente, la ley 3/2001 de Pesca Marítima del Estado establece un nuevo marco regulador de la transferibilidad de las cuotas de pesca. La asignación de las posibilidades de la pesca se puede transferir por el PO y la propiedad, pero requiere una autorización del ministerio y de la comunidad autónoma del puerto base del buque, para regular las consecuencias de dislocaciones y los efectos de una concentración. Con el fin de favorecer la capacidad libre, esta ley establece que los volúmenes de las posibilidades de la pesca que se pueden acumular por la misma empresa de pesca no estarán por encima del 30%. Esta ley se ha puesto en ejecución al principio de 2007 en esta pesquería.

C. La estructura de gobernanza. Como resultado del esquema regulador en esta pesquería, los usuarios y sus asociaciones, con respecto a los derechos de pesca y a las asignaciones anuales de cuotas, son los que toman las decisiones de gestión, y el gobierno español es informado sobre esto. Los usuarios del recurso desempeñan un papel activo, individualmente y con sus asociaciones, en la definición de la política de gestión.

Cada asociación goza de los derechos del acceso y de captura. Las asociaciones son los primeros poseedores de los derechos operativos relacionados con el recurso. Comenzando con la asignación inicial de derechos, las asociaciones transfieren sus propios derechos a cada otro, y después asignan la cantidad total entre sus miembros. En este proceso, las asociaciones son las poseedoras de los derechos de elección colectiva y deciden sobre la disponibilidad de los derechos de acceso y de captura para sus miembros.

Las asociaciones también delegan los derechos operacionales a los usuarios individuales. Estos últimos, después de recibir su asignación de derechos, pueden reasignarlas junto con otros miembros de la misma asociación según sus necesidades verdaderas durante la temporada de pesca y como resultado de sus mejores estrategias operativas.

En lo que concierne a los factores que realzan la eficacia de las políticas de gestión descentralizada de los recursos, en esta pesquería:

- Asociaciones y usuarios tienen derechos de propiedad.
- Solamente aquellos buques que pertenecen a las asociaciones tienen derecho para entrar en la pesquería, puesto que hay un censo cerrado para realizar esta actividad.
- En cuanto a la homogeneidad de los grupos, las asociaciones se componen de algunos miembros, que se conocen los unos a los otros, y que pertenecen generalmente a la misma área geográfica y al mismo ambiente cultural y socioeconómico.
- El gobierno español desempeña un papel activo al crear los incentivos para la eficacia porque establece las reglas básicas de la estructura interna de las asociaciones, sus funciones y responsabilidades y la clave de asignar derechos entre ellas.
- Las asociaciones son responsables de la supervisión y del control de derechos y así que son las que deben dar cuentas al gobierno español en caso de que se excedan esos derechos.

Por otro lado, aunque el número de buques que agrupa cada asociación es muy dispar, la estructura organizativa de estas POs es muy similar, diferenciándose en el número de personas que componen la organización y en los servicios prestados a sus asociados. Entre estos últimos, cabe mencionar que todas ellas ofrecen el servicio de gestión de derechos de pesca y asesoramiento judicial.

Entre las POs involucradas en la pesquería, destaca ANASOL que aglutina algo más del 50% de los buques de la pesquería (Table 6). Esta PO se crea en 2001 con el objetivo de consolidar la flota gallega que faena en Celtic Sea y gestionar el mayor número posible de los derechos de pesca. En el momento de su constitución agrupó a todos los buques de las POs ARPOSOL y PESAGALICIA, un buque de ARPESCO, treinta de OOPP-LUGO, dos de PASAJES, uno de NORPESC y tres buques de OPPAO.

D. El funcionamiento económico en la gestión de la pesquería. El marco regulador mencionado, el papel activo que las asociaciones han demostrado dentro de esta pesquería en las décadas pasadas, su experiencia en tareas de la gerencia, y la existencia de valores culturales y sociales comunes entre los miembros de la industria pesquera, ha favorecido una mayor implicación de usuarios en las tareas de la gestión. Las prácticas de funcionamiento normales de la actividad de la pesca permiten que las asociaciones establezcan planes de la pesca con el objetivo de regular la gestión y promover un plan más eficiente de comercialización. Desde la puesta en práctica del sistema de licencia en aguas de la CE, la administración española ha estado elaborando planes de la pesca en colaboración con las asociaciones de la pesca.

TABLA 6. Datos de las Asociaciones de buques españoles en el Gran Sol				
Vessels Spanish Associations in Celtic Sea	Number of vessels in 2004	of	Fishing rights per PO (%), 2003	Fishing rights per PO and vessel, 2003
PASAJES (Basque Country)	10		7.17	1.04
NORPESC (Basque Country)	8		5.08	0.921
ONDARROA/OPPAO (Basque Country)	44		27.43	0.904
GOLDAKETA (Basque Country)	-		-	-
ARPOSOL (Galicia)	-		-	-
ARPESCO (Galicia)	16		7.21	0.654
PESAGALICIA (Galicia)	-		-	-
OOPP-LUGO (Galicia)	8		3.7	0.67
OPECA	8		4.43	0.804
ANASOL	105		44.98	0.621
TOTAL	199		100.0	

Fuente: Garza y Varela (2007).

En ese sentido, las asociaciones podían formar un grupo para hacer cumplir los derechos de pesca y participar en la asignación de los derechos de acceso y de pesca.

GRUPO DE TRABAJO 24

Medio ambiente, energía y ordenación del territorio: políticas públicas para una gobernanza sostenible

Podían autorizar la transferencia temporal del coeficiente de licencias de pesca entre las compañías y las organizaciones, con el objetivo de evitar inactividad y la ociosidad de estos coeficientes. La movilidad geográfica de los buques de diversos puertos se admite con el consentimiento previo, que permite que varíe la proporcionalidad de los derechos de pesca.

Este proceso ha creado la existencia de un mercado de derechos de pesca que alteró la asignación geográfica de los buques, protegidos por algunas instituciones locales del financiamiento, por agentes institucionales regionales o por algunos navieros convertidos en agentes de inversión (González 2006). La regulación ya mencionada permitió una diversa evolución de esta flota de acuerdo con criterios geográficos y asociaciones. En la tabla 6 podemos ver esta tendencia. Hay una cierta concentración de los derechos de pesca en las asociaciones ANASOL (el 45%) y ONDARROA/OPPAO (el 27%).

La tabla 6 demuestra también la transcendencia de la transferabilidad de los derechos de pesca. El concepto tradicional de buque=derecho=licencia desaparece, y al final del período 1996-2003 podemos ver diversas intensidades con respecto a las opciones de la captura. Los resultados demostraron un movimiento geográfico evidente de buques y una alta volatilidad de los derechos de pesca, debido a las opciones de transferir los derechos entre las empresas del mismo o diversas asociaciones. Esta dinámica, por otra parte, se ha beneficiado de un importante desguace de buques, que aceleraron la acumulación de derechos y su transferencia.

En otro orden de cosas, otro tipo de colaboración existe entre las organizaciones de productores. De esta manera, y como ejemplo de auto-gobernanza, una medida de limitar las capturas por viaje y buque fue impuesta por algunas organizaciones de productores sobre ellas mismas desde 2004. La extensión de esta medida a la flota en su totalidad se ha aplicado ya con éxito en campañas desde esa fecha.

Y todo ello favoreció mejores resultados económicos. Los datos económicos relativos a esta flota muestran su alta rentabilidad. Comparado con los de mediados de los noventa, los resultados económicos muestran una tendencia positiva: menos esfuerzo pesquero, los desembarcos por buque aumentan en un 13% anual, y los márgenes anuales del beneficio mejoran (el flujo de caja total crece en un 6% anual para 1994-2004) (Garza y Varela, 2007).

6- Conclusiones

GRUPO DE TRABAJO 24

Medio ambiente, energía y ordenación del territorio: políticas públicas para una gobernanza sostenible

A través del estudio del sector pesquero de Galicia, este papel ha analizado un conjunto de factores institucionales que son claves en la economía y la política de los recursos pesqueros. De este modo, el papel ha permitido una mejor comprensión de la matriz institucional que afecta a la pesca gallega, y constituye una referencia para el análisis comparativo institucional de la economía de los recursos pesqueros.

En primer lugar el papel ha presentado nuestro objeto de estudio: el sector pesquero de Galicia, una de las regiones pesqueras más importantes de Europa. En segundo lugar, hemos presentado un enfoque institucional que resulta útil para el estudio de nuestro objeto de estudio. En tercer lugar, presentamos un conjunto de cambios en las reglas institucionales que afectan al sector pesquero gallego (el establecimiento de ZEE, la incorporación de España a la política pesquera de la UE, la descentralización del Estado español hacia las CCAA) y que nos permiten entender qué organismo internacional o estatal tiene las competencias sobre cada tipo de recurso pesquero. En cuarto lugar, el papel ha analizado con algo más de detalle la estructura de governance de una pesquería concreta, la del Gran Sol (Garza and Varela, 2007).

En relación a la estructura de gobernanza en la actividad pesquera española en el Gran Sol, dos tendencias significativas se pueden apreciar en las compañías de pesca españolas en años recientes. Por una parte, la tendencia del asociacionismo se ha reforzado, y con ella la aspiración de desempeñar un papel más importante en la regulación de las pesquerías. Por otra parte, hay un mayor conocimiento de los instrumentos de mercado, especialmente la transferibilidad de los derechos de pesca, así el uso de estas posibilidades por las asociaciones de negocio ha aumentado.

Puede ser considerado que la tendencia del asociacionismo ha sido favorecida por la política europea al reconocer y promover las organizaciones profesionales como parte básica de la organización del mercado común. Sin embargo, la dispersión existente y la diversidad de situaciones de los diversos países no han hecho fácil la interlocución. La creación de los comités consultivos regionales (RACs) es el instrumento elegido después de la reforma del CFP. Estas comisiones, y en particular la que corresponde a las zonas de pesca del Gran Sol, están actualmente siendo constituidos y previsiblemente empezarán a funcionar dentro de unos meses.

Dicho esto, el sistema de la EC todavía está altamente centralizado, lo que significa que el uso de los instrumentos de mercado está limitado al marco de las decisiones de los Estados miembros o de las mismas asociaciones en el grado que sus

posibilidades les permiten. En ese marco, el caso de la pesquería española del Gran Sol es un buen ejemplo de cómo la existencia de una estructura del gobernanza con incentivos completos puede tener un efecto positivo en la eficacia económica de la industria pesquera.

Sin embargo, considerando el diseño existente del sistema de gestión, el proceso de la descentralización de la gestión puede todavía ir más lejos. En nuestra opinión, señalamos una carencia de incentivos en el sistema existente para esta pesquería: los usuarios no participan en la toma de decisión de la gestión del nivel del super-ordinario. Cada año, las TACs se deciden según los criterios políticos y biológicos que no tienen relación con las expectativas y las estimaciones de los usuarios, lo que no les ayudan a tener voluntad de cumplir con las cuotas. Los usuarios podrían participar en la toma de decisión de gestión y traer la información relevante sobre mortalidad de la pesca, el estado de los stocks y su evolución. Podría contribuir para mejorar la gestión pesquera y la eficiencia en la gobernanza de las pesquerías.

BIBLIOGRAFÍA

- ÁLVAREZ-DIAZ, M. y G. CABALLERO (2007): "The quality of institutions: a genetic programming approach", *Economic Modelling*, forthcoming.
- BURG, T. (2000): "Neo-classical economics, institutional economics and improved fisheries management", *Marine Policy*, 24, pp. 45-51.
- CABALLERO, G. (2001): "La Nueva Economía Institucional", *Sistema*, N. 156, pp. 59-86.
- CABALLERO, G. (2002): "El programa de la nueva economía institucional: lo macro, lo micro y lo político", *Ekonomiaz*, N. 50, pp. 230-261.
- CABALLERO, G. (2005): "Instituciones, federalismo defensor de mercado y Estado de las Autonomías. Un análisis de segunda generación", *El Trimestre Económico*, N. 286.
- CABALLERO, G. (2006): "Abriendo la caja negra del Estado español: reglas, vetos, intereses y jerarquía en la formación de la política económica", *Problemas del Desarrollo*, Vol. 37, N. 144, pp. 193-220.
- CABALLERO, G. y X. C. ARIAS (2003): "Una reorientación teórica de la economía política: el análisis político de costes de transacción", *Revista Española de Ciencia Política*, N. 8, pp. 131-161.

- COASE, R. H. (1960): "The Problem of Social Cost", *Journal of Law and Economics*, V. 3, N. 1, pp. 1-44.
- EGGERTSSON, T. (1996): "No experiments, Monumental Disasters: Why it took a thousand years to develop a specialized fishing industry in Iceland", *Journal of Economic Behavior and Organization*, Vol. 30, pp. 1-23.
- EUROPEAN COMMISSION (2001): *Libro verde. El futuro de la política pesquera común* (vols I y II). COM (2001) 135. Bruselas.
- EUROPEAN COMMISSION (Several years): Economic performance of selected European Fishing Fleets. Concerted Action: Economics assessment of European Fisheries. European Commission, Brussels.
- GARDNER, R. and E. OSTROM (1991): "Rules and Games", *Public Choice*, 70, pp. 121-149.
- GARZA, D. and M. VARELA (2005): "Estado actual de la economía de los recursos pesqueros", *Principios*, N. 3, pp. 61-77.
- GARZA, M. D. and M. VARELA (2007): "The self-governance in the Celtic Sea Spanish fishery", in R.E. Townsend (Coord.): *Fisheries Self-governance*. FAO, Rome, forthcoming.
- GONZALEZ LAXE, F. (2006): "Transferability of fishing rights: The Spanish case", *Marine Policy*, 30, pp. 379-388.
- GREIF, A. y D. D. LAITIN (2004): "A Theory of Endogenous Institutional Change", *American Political Science Review*, Vol. 98, N. 4, pp. 633-652.
- HANNESSON, R. (1999): "Fishing rights: Their form, Scope and Limitations", Keynote Speech, 2nd Workshop on Economics and the Common Fisheries Policy.
- HIGGS, R. (1996): "Legally induced technical regress in the Washington salmon fishery", pp. 247-279, en Alston, L.; Eggertsson, T. y D. C. North: *Empirical Studies in Institutional Change*. CUP.
- HOLLAND, D. S. and J.J.C. GINTER (2001): "Common Property Institutions in the Alaskan Groundfish Fisheries", *Marine Policy*, Vol. 25, N. 1.
- ICES (2006): *ICES Advice 2005*. www.ices.dk.
- JENTOFT, S. (2004): "Institutions in fisheries: what they are, what they do, and how they change?", *Marine Policy*, 28, 137-149.
- LIBECAP, G. (2005): "State Regulation of Open Access, Common Pool Resources", pp. 545-572, in MENARD, C. and M. SHIRLEY: *Handbook of New Institutional Economics*. Springer.

- LOSADA, A. (1999): "Las comunidades de políticas: el caso de la pesca en España", *Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*, V. 1, N. 1, pp. 123-132.
- LOSADA, A. (2000): *La política del mar. Políticas públicas y autonomía. El caso de la pesca gallega*. Editorial Istmo.
- NORTH, D. C. (1990a): *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge University Press. Cambridge
- POMEROY, R. S. and F. BERKES (1997): "Two to tango: the role of government in fisheries co-management", *Marine Policy*, V. 21, N. 5, pp. 465-480.
- SCHLAGER, E. and E. OSTROM (1992): "Property-rights Regimes and Natural Resources: A Conceptual Analysis", *Land Economics*, 68 (3), pp. 249-262.
- SURÍS, J. C.; M. VARELA and D. GARZA (1995): "Propiedad y soluciones pesqueras", *Revista de Economía Aplicada*, N. 7, pp. 5-25.
- SURIS, J; VARELA, M; GARZA, M.D. (2002): "Profitability of the fishing fleet and structural aid in the European Union", *Marine Policy*, 26, pp. 107-119.
- VARELA, M. and M. D. GARZA (2007): "Pesca y acuicultura en Galicia en el contexto de las relaciones internacionales", *Papeles de Economía Española. Economía de las Comunidades Autónomas*, Nº 22, pp. 109-120.
- VARELA, M. and C. IGLESIAS (2000): "Tendencias e problemas da pesca galega no contexto mundial e comunitario", *Revista Galega de Economía*, Vol. 9, N. 1, pp. 197-222.
- VARELA, M., SURÍS, J. C., GARZA, M. D. and C. IGLESIAS (2000): *Economía de la pesca. Presente y futuro de la regulación pesquera en Galicia*. Fundación Pedro Barrié de la Maza.
- WILLIAMSON, O. E. (2000): "The New Institutional Economics: Taking Stock, Looking Ahead", *Journal of Economic Literature*, Vol.38, pp. 595-613.