

ISSN 2718-8019

Serie de Documentos para el Cambio Estructural

El sector pesquero argentino

Un análisis de su potencial exportador

Ignacio Carciofi, Florencia Merino y Luciano Rossi

Documento de Trabajo N° 2

Marzo 2021

Cita sugerida: Carciofi, I.; Merino, F.; y Rossi, L. El sector pesquero argentino: un análisis de su potencial exportador. Documentos de Trabajo del CCE N° 2, marzo de 2021, Consejo para el Cambio Estructural - Ministerio de Desarrollo Productivo de la Nación.

El sector pesquero argentino: un análisis de su potencial exportador

Marzo 2021

Ignacio Carciofi, Florencia Merino y Luciano Rossi

ISSN 2718-8019

Corrección y diagramación: Natalia Rodríguez Simón

Consejo para el Cambio Estructural

Ministerio de Desarrollo Productivo de la Nación

Julio A. Roca 651, Ciudad Autónoma de Buenos Aires

info@produccion.gob.ar

Los resultados, interpretaciones y conclusiones de esta obra son exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con la visión institucional del Ministerio de Desarrollo Productivo o de sus autoridades. El Ministerio de Desarrollo Productivo no garantiza la precisión de los datos incluidos en esta obra.

La serie de Documentos para el Cambio Estructural se hace circular con el propósito de estimular el debate académico y recibir comentarios.

Autoridades

Presidente de la Nación

Dr. Alberto Fernández

Vicepresidenta de la Nación

Dra. Cristina Fernández de Kirchner

Jefe de Gabinete de Ministros

Lic. Santiago Cafiero

Ministro de Desarrollo Productivo

Dr. Matías Kulfas

Director del Centro de Estudios para la Producción XXI (CEP-XXI)

Dr. Daniel Schteingart

Resumen

El objetivo de este trabajo es explorar el potencial exportador del sector pesquero argentino, tarea que se desarrolla en torno a dos grandes dimensiones: la productiva, que contempla también las implicancias ambientales de la explotación, y la del comercio exterior.

Para ello, se hizo una revisión de la historia reciente de los desembarques y las exportaciones y luego se dio paso al estudio de posibles focos de acción para el óptimo aprovechamiento de los recursos y la expansión del potencial exportador.

Respecto de los desembarques, se observó que la producción total muestra un estancamiento con cierta tendencia decreciente en las últimas dos décadas. La evolución de los distintos grupos de especies fue despereja, razón por la cual la composición de los desembarques se mostró inestable durante el período observado. Los peces sostuvieron su predominio, pero la brecha con los crustáceos se achicó por la progresiva reducción de la producción de los primeros y el incremento de los segundos. Los desembarques de moluscos fueron marcadamente inestables, con tendencia general bajista. En el último año relevado los peces representaron el 59% de las toneladas capturadas, los crustáceos el 28% y los moluscos el 13%.

Respecto de la composición interna de cada grupo de especies, el langostino es marcadamente predominante entre los crustáceos (99% en 2019) y el calamar *Illex* lo es entre los moluscos (96,4%). La merluza hubbsi o merluza argentina (67,9%) es la principal especie de peces, grupo que presenta una mayor diversidad.

Adicionalmente, se estudió la normativa que regula al sector y su relación con aspectos ambientales. Las cuotas de captura, que regulan la actividad de la pesca de merluza hubbsi y otras pesquerías, surgieron hacia fines de la década del 90 como herramienta para enfrentar la crisis del recurso que la sobreexplotación había generado. En el caso del langostino no se fijan cuotas sino que la administración del recurso es dinámica: a partir del monitoreo permanente del comportamiento de la especie y las recomendaciones del INIDEP, se procede a la apertura, modificación, ampliación o cierre de áreas y subáreas autorizadas. Además, cada buque autorizado cuenta con un límite de toneladas que se le permite capturar. Para el calamar tampoco se establecieron cuotas máximas permisibles, sino que el objetivo de la política se centró en “el aprovechamiento integral del recurso y la nacionalización de las capturas”. El parámetro para garantizar la sostenibilidad se determina de forma indirecta: no se limita la captura de la especie, sino la cantidad de buques habilitados que, según afirma la normativa, resulta compatible con una explotación racional.

Argentina cuenta con un nivel muy reducido de consumo de productos pesqueros per cápita (4,8 kg anuales en promedio según la FAO), incluso en comparación con el resto de Latinoamérica. Según información provista por el Mercado Central de Buenos Aires, aproximadamente el 82% del consumo doméstico de productos pesqueros corresponde a peces (sobre todo merluza), en segundo lugar, se ubican los moluscos (calamar) y los crustáceos (langostino) explican algo más del 5% del consumo total.

El sector pesquero argentino es estructuralmente superavitario en términos de comercio exterior. El crecimiento del valor de las exportaciones en los últimos años se explica mayormente por el incremento de los crustáceos y en particular de los langostinos a partir de 2006. El valor de los despachos de peces y moluscos, en cambio, se mantuvo relativamente constante a lo largo de todo el período observado. Varios factores contribuyeron a esta dinámica: aumentó sostenidamente la demanda de crustáceos por parte de los compradores más relevantes de esta industria –mientras que la adquisición de las otras especies fue más errática–, se incrementaron marcadamente sus

desembarques –al tiempo que los de moluscos fueron inestables con tendencia a la baja y los de peces cayeron sostenidamente desde 2004– y su precio medio de exportación se mantuvo por encima del de los otros grupos.

En cuanto a los destinos, el dinamismo de los últimos años responde al sostenimiento en niveles altos de los envíos a España, principal destino desde 1997, y sobre todo al acelerado crecimiento de la demanda de China a partir de 2012. Japón y Brasil, dos de los principales destinos entre mediados de los 90 y mediados de los 2000, redujeron paulatinamente sus compras de productos argentinos. Además, recientemente cobraron relevancia nuevos destinos, entre los que se destacan Rusia y Tailandia, ambos por encima de los USD 50 millones anuales desde 2017.

Las importaciones del sector suelen representar alrededor del 10% del valor exportado (USD 156 millones en 2019). Mientras todas las categorías de especies son superavitarias, las preparaciones y conservas muestran déficit en la totalidad de los períodos observados (excepto 1994). Lo dicho indica que el perfil marcadamente exportador de Argentina en el sector pesquero no se refleja en los productos industriales, que deben importarse para cubrir la demanda interna. Ecuador y Chile son los orígenes predominantes de productos del sector.

Respecto de la inserción global de Argentina en este mercado, cabe destacar que fue proveedora del 2,2% de las importaciones globales en 2018 (ocupa el puesto 13 entre los mayores proveedores). Sus mayores compradores son los principales demandantes a nivel global (China, España y Estados Unidos), pero también presenta niveles de ventas relevantes a actores de segundo orden en ese sentido (como Brasil, Corea, Tailandia, Perú y Rusia). Según la OMC, en 2018 ocupó el puesto 12 entre los mayores exportadores a Estados Unidos (1,4% del total) y el 13 a China (2,9%) y Japón. En el caso de la Unión Europea, fundamentalmente por sus ventas a España e Italia, ocupa el cuarto puesto (3,3%). Respecto de los otros socios relevantes, para los sudamericanos Argentina resulta un actor más preponderante (cuarto mayor proveedor de Brasil y tercero de Perú) que para los asiáticos.

Una de las conclusiones principales que se desprende de esta investigación es que el potencial de generación adicional de divisas del sector pasa necesariamente por la mayor agregación de valor dentro de los volúmenes actuales. Esta reviste una importante dificultad y requiere una planificación de largo plazo, ya que se vincula con procesos innovativos en los que intervienen métodos de producción alternativos, nuevas estrategias comerciales, mayor vínculo con otros sectores productivos y la incorporación de tecnología avanzada. Entre los métodos de producción que pueden complementarse con la pesca de captura se destaca la acuicultura, escasamente explotada en el país hasta la fecha. Respecto de las estrategias comerciales, se deberá apuntar a destinos que demanden mayor valor agregado y adaptar la producción propia para sumar valor en origen y cumplir con exigencias internacionales de calidad. Todo ello puede fortalecerse con estrategias comerciales y de marketing más activas en cuanto a la relación directa con vendedores minoristas, la diferenciación de productos y el posicionamiento en góndola. Por último, la vinculación con otros sectores productivos y la incorporación tecnológica presentan elevado potencial tanto para la dimensión ambiental como para la estrictamente económica. En síntesis, se concluye que la innovación tecnológica, productiva y comercial resulta necesaria para expandir el potencial exportador del sector pesquero argentino sin poner en riesgo la sostenibilidad del recurso.

Índice

1. Introducción	7
2. Producción: desembarques	8
2.1. Merluza hubbsi	11
2.2. Langostino	16
2.3. Calamar	20
3. Consumo interno.....	21
4. Comercio exterior de Argentina.....	23
4.1. Composición de las exportaciones	23
4.2. Principales destinos	25
4.3. Precios de exportación	28
4.4. Balanza comercial sectorial.....	30
4.5. Dinámica empresarial con inserción internacional	30
4.6. Mercado global y participación argentina.....	31
5. Conclusiones.....	33
Referencias bibliográficas	36

1. Introducción

El objetivo central de este trabajo es explorar el potencial exportador del sector pesquero argentino. Dicha exploración se desarrollará en torno a dos grandes dimensiones: la productiva, que contemplará también las implicancias ambientales de la explotación, y la del comercio exterior.

Para ambas, en primer lugar se hará una revisión de historia reciente de las variables más relevantes. Luego se dará paso al estudio de posibles focos de acción para la expansión del potencial exportador y su óptimo aprovechamiento, ya sea mediante políticas directas como por la provisión de incentivos y el fortalecimiento de los vínculos y ejes de coordinación con el sector privado.

Respecto de la primera dimensión, se estudiará la evolución de los desembarques por grandes grupos de especies (peces, crustáceos y moluscos) y se hará menciones específicas acerca de ciertas especies. De este estudio se desprenderá la evolución de las cantidades totales capturadas y su composición. Además, mediante la combinación de lo anterior y un breve apéndice sobre el consumo interno se obtendrá la oferta exportable y se la relacionará con la evolución del volumen efectivamente exportado.

También resulta oportuno analizar la relación entre las capturas y la evolución de la regulación de permisos y cuotas, para comprender hasta qué punto estas limitan a aquellas. Finalmente, se investigará la factibilidad de la expansión de la oferta exportable, ya sea mediante mayores capturas, cambios en su composición o la sustitución de los productos destinados al consumo local. Para esto, será necesario relacionar las capturas con las regulaciones, la dimensión ambiental y la potencialidad de producciones alternativas, como puede ser la acuicultura.

El recorrido histórico de la segunda dimensión, la referida al comercio exterior, será más extenso ya que se abarcarán allí cuestiones ligadas tanto al sector pesquero argentino como al mercado global de estos productos. Las primeras abarcan la evolución de las exportaciones por especie y destino, en valor y en cantidades, y el estudio análogo de las importaciones. Las segundas consistirán en el análisis de los principales demandantes globales y la evolución de sus compras, así como de los principales socios de Argentina en este mercado y la relevancia de nuestro país para cada uno de ellos.

Más allá de la evolución pasada del comercio exterior pesquero, se explorarán opciones para la búsqueda del incremento del valor exportado. Dada la dificultad para incrementar el volumen capturado (y, por lo tanto, el exportado) que los límites biológicos y regulatorios imponen, es necesario investigar alternativas para enviar al mercado productos de mayor valor agregado. Las herramientas más habituales en ese sentido son los esfuerzos productivos para evitar la primarización y diferenciar los productos y, en términos comerciales, la gestión de acuerdos directos con vendedores minoristas extranjeros que permitan un mejor posicionamiento en góndola. Lo dicho debe ser complementado con la búsqueda de mercados que se adapten a ese tipo de oferta (mayor sofisticación), que también requiere del estudio de los estándares internacionales de calidad y la consiguiente adaptación de la producción local.

Como se mencionó, se desarrollarán también cuestiones ligadas a la sostenibilidad ambiental de la explotación de los recursos pesqueros nacionales. En la actualidad, esa explotación se regula mediante la asignación de permisos de acceso y captura, según las distintas especies. De todas maneras, el análisis no se limitará al desarrollo de la metodología actual, sino que buscará estudiar las implicancias de ese método en términos de sostenibilidad. Además, se recogerán las discusiones actuales al respecto (en cuanto a la cantidad capturable, el arte de pesca y las zonas, entre otras) para intentar dar cuenta de alternativas regulatorias superadoras.

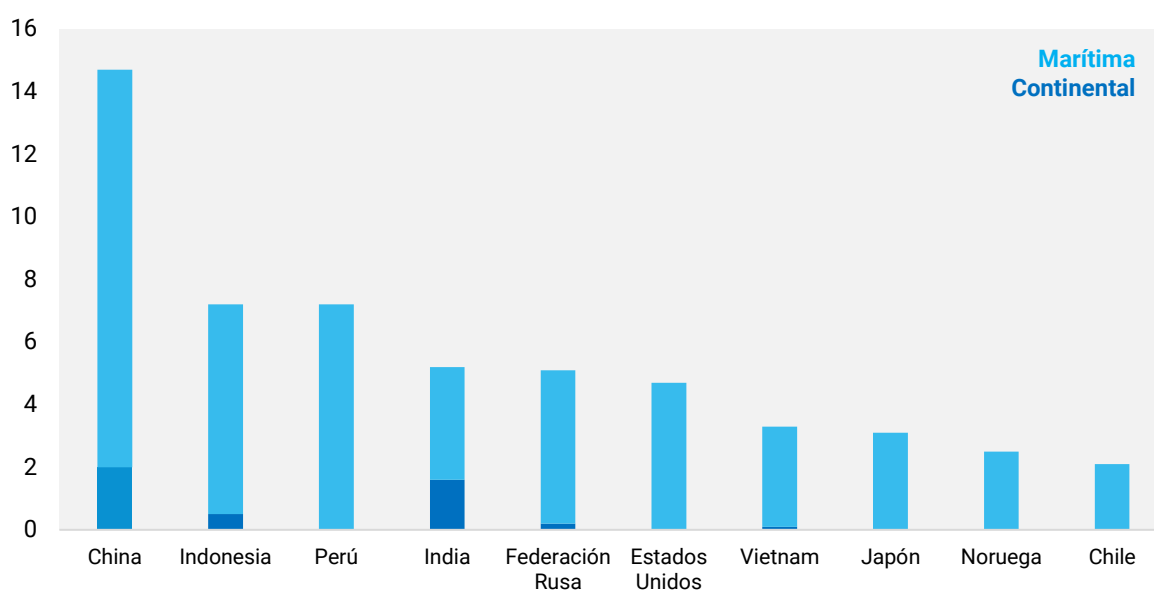
En este sentido también entran en juego formas de producción alternativas a la captura –como la acuicultura– y las implicancias de los estándares internacionales vigentes y próximos de implementación en la necesidad de adaptación de la industria doméstica.

Tras esta introducción, la segunda sección desarrolla la evolución de la producción pesquera argentina, esto es, las toneladas desembarcadas, en términos generales y para cada una de las tres mayores especies (merluza hubbsi, langostino y calamar). Además, se describen allí los puntos más relevantes de la normativa que regula esa producción. La tercera sección es dedicada al panorama actual sobre el consumo interno de pescado, con especial énfasis en las discusiones en torno a su bajo nivel. En el cuarto acápite se tratan las temáticas vinculadas al comercio exterior de productos pesqueros; se abarcan allí la evolución de las exportaciones por especie y destino, los precios, el saldo comercial, las empresas participantes y la participación argentina en el mercado global. En la quinta y última sección se plantea una serie de reflexiones y las principales conclusiones que se desprenden de todo lo anterior.

2. Producción: desembarques

Según la FAO (2020), en 2018 los siete principales países productores fueron responsables de más del 50% del total de las capturas marinas, de las cuales China representó el 15%, seguido de Perú (8%), Indonesia (8%), Federación de Rusia (6%), Estados Unidos (6%), India (4%) y Vietnam (4%). Argentina no se encuentra en el podio: con menos de un millón de toneladas desembarcadas (792.000 toneladas en 2018) representó alrededor de 1% de las capturas mundiales y ocupó el puesto 21.

Gráfico 1. Los 10 principales productores de pesca de captura, 2018



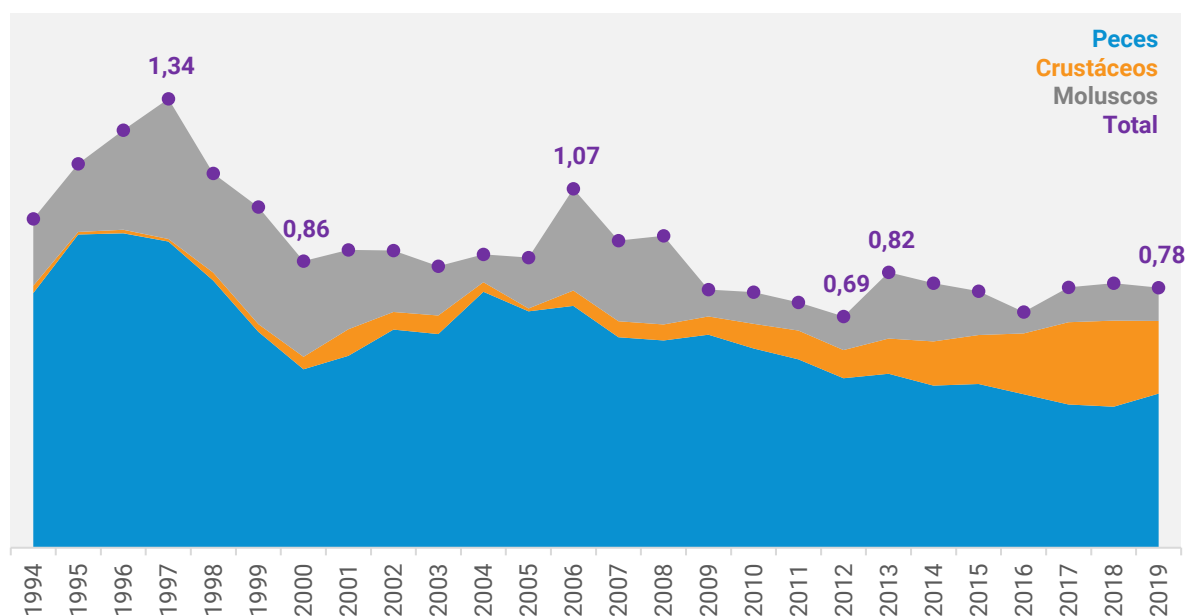
Fuente: extraído de FAO.

Por el propio perfil exportador del sector pesquero argentino, la evolución del volumen producido resulta semejante a la de las cantidades exportadas. Esa semejanza se cumple tanto en el nivel agregado como en la composición de los desembarques.

La producción total muestra un estancamiento con cierta tendencia decreciente en las últimas dos décadas. En la del 90 las capturas habían crecido hasta alcanzar el máximo de 1,34 millones de toneladas en 1997. Desde entonces cayeron a una tasa interanual promedio de 13,8% hasta 2000, año en el que comenzó el estancamiento mencionado.¹ La tendencia general entre 2000 y 2012 fue decreciente (-19,3% entre puntas), aunque la pesca de moluscos interrumpió esa conducta general entre 2006 y 2008. En 2013 volvió a crecer la producción y, a grandes rasgos (el sector tiene un grado de volatilidad intrínseco relativamente alto), se mantuvo estable desde entonces hasta 2019.

La evolución de los distintos grupos de especies fue despareja, razón por la cual la composición de los desembarques se mostró inestable durante el período observado. Los peces sostuvieron su predominio, pero la brecha con los crustáceos se achicó por la progresiva reducción de la producción de los primeros y el incremento de los segundos. Los desembarques de moluscos fueron marcadamente inestables, con tendencia general bajista. El grupo de mejor desempeño tanto en términos absolutos como relativos, entonces, son los crustáceos: tuvieron participación minoritaria hasta 2005 y a partir del año siguiente crecieron sostenidamente, superaron a los moluscos en 2015 y volvieron a caer recién en 2019. En el último año relevado los peces representaron el 59% de las toneladas capturadas (máximo de 87% en 2004), los crustáceos el 28% (33% en 2018) y los moluscos el 13% (34% en 1999).

Gráfico 2. Desembarques totales por grupo de especie, en millones de toneladas



Fuente: elaboración propia sobre la base de MAGyP.

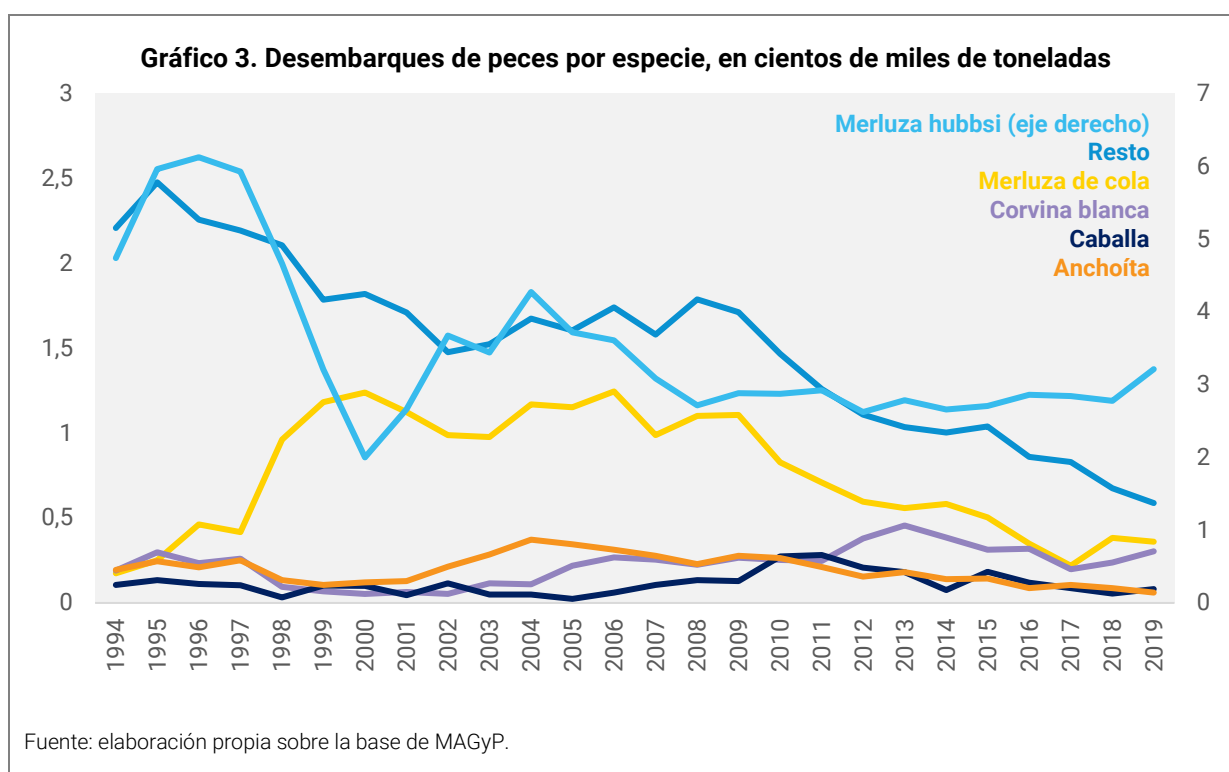
¹ La dinámica de los desembarques luego del máximo de 1997 responde en buena medida a la inviabilidad en términos de sostenibilidad del recurso que esos niveles de capturas implicaban.

Respecto de la composición interna de cada grupo de especies, lo primero que cabe mencionar es que el langostino es marcadamente predominante entre los crustáceos y el calamar illex lo es entre los moluscos. Ambas especies representan habitualmente entre el 97% y el 99% de las capturas de sus respectivos grupos y esa participación rara vez baja del 95%.

Los peces, por su parte, presentan mayor diversidad y una participación menos despareja. La merluza hubbsi es la especie predominante de este grupo y representó en 2019 el 69,7% del volumen total. La evolución de esa participación fue inestable; tuvo una abrupta caída desde el 64,7% en 1997 hasta su valor mínimo de 37,5% en 2000, se recuperó parcialmente en el bienio siguiente y volvió a reducirse, aunque a menor ritmo, entre 2002 y 2008 (de 56,3% a 43,9%). A partir de entonces la dinámica fue menos volátil y de tendencia general creciente; el valor de 2019 es el máximo para el período observado.

La caída de 1997-2000 se debió tanto a la baja en la pesca de merluza hubbsi (-66,3% en ese lapso) como al incremento en la de merluza de cola, que se duplicó. La recuperación inmediatamente posterior respondió a la dinámica propia de la especie predominante, que creció hasta 2004, y el estancamiento del resto. La última etapa descrita, de tendencial crecimiento de la participación, se explica por la combinación del estancamiento de la captura de merluza hubbsi en valores algo inferiores a las 300.000 toneladas (cifra que recién pudo superar en 2019 luego de 13 años) y la reducción en los desembarques del resto de las especies.

Aunque ninguna especie se aproxima a la cantidad capturada de merluza hubbsi, algunas presentan un volumen de desembarques relevante. Entre ellas se destaca la merluza de cola, que con 36.000 toneladas en 2019 alcanzó una participación de 7,8% en el total de peces. La captura de esta especie se redujo significativamente desde el máximo de casi 125.000 toneladas. La corvina blanca se estancó en los últimos años luego de su expansión entre 2004 y 2012. En 2019 se capturaron 30.000 toneladas. Del resto de las especies, solo las rayas superaron en 2019 las 10.000 toneladas y la pescadilla, la polaca, la caballa y el pez palo le siguieron en volumen pescado.



2.1. Merluza hubbsi

La pesca en el Mar Argentino está compuesta principalmente por peces, con una participación promedio del 69% en el tonelaje de las capturas totales desde el inicio de los 2000 a 2019. La merluza hubbsi ha sido históricamente la principal especie capturada, representando aproximadamente el 52% de los peces en las últimas dos décadas. Otras especies de importancia son la merluza de cola (14%), la corvina blanca (4%), la anchoíta (2%), y la caballa (2%).

La merluza argentina (hubbsi) fue de las principales especies la que explicó el mayor dinamismo de la actividad de la pesca marítima de la historia argentina, en la década del 90. Debido a este desempeño, se llevaron a cabo medidas que buscan una explotación más racional del recurso con el fin de evitar problemas en su renovabilidad.

En 2019, último dato anual disponible, alrededor de la totalidad de las capturas pesqueras de merluza hubbsi se concentraron en cinco puertos; con unas 299.735 toneladas, significaron el 95,4% de los desembarques totales (314.326 toneladas). Estos fueron el de Mar del Plata en Buenos Aires, Puerto Madryn y Comodoro Rivadavia en Chubut, y Puerto Deseado y Caleta Paula en Santa Cruz. En ese mismo año, los desembarques de merluza hubbsi representaron alrededor del 70% de las capturas totales de peces (unas 463.297 toneladas) y el 33% de las capturas totales de peces, moluscos y crustáceos (unas 781.327 toneladas).

Esta pesquería está definida por dos unidades de manejo o efectivos (localizados al norte y sur del paralelo 41°), para los que se fijan límites para lo desembarcado con frecuencia anual.² Para 2019, el límite de captura de merluza al norte del paralelo 41° S fue de 33.000 toneladas, mientras que para el Sur del paralelo 41° S el tope para ese año fue de 280.000 toneladas. Desde principios de la década de 2000 se creó una nueva unidad de manejo en el Golfo San Matías (entre Río Negro y Chubut); sin embargo, allí los desembarques son considerablemente menos voluminosos –entre 2000 y 2019, las capturas promediaron cerca de las 6.000 toneladas–. Desde 2000, existe una Zona de Veda Permanente de merluza, un área de veda total para la pesca por arrastre para todo tipo de buques, según la Resolución N° 265/2000 de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Acuicultura.³

Los derechos relacionados con las condiciones para pescar y explotar los recursos pueden ser de acceso o de captura. Los primeros conceden la capacidad de entrar y participar en la pesquería y pueden establecerse bajo la forma de permisos para pescar en determinada localización geográfica, o bien limitando la entrada a través de la asignación de licencias u otros medios para circunscribir la participación de los interesados. Por su parte, los derechos de captura, que establecen la intensidad de uso del recurso, se dividen en derechos de esfuerzo, que definen por ejemplo el tiempo de pesca, el tamaño del buque, tipos de artes de pesca, etc., y los derechos de producto, que determinan el nivel de captura permitida.

² Estos límites llevan el nombre de Captura Máxima Permissible (CMP). La CMP se cuotifica por buque a partir del Régimen de Cuota Individual Transferible de Captura (CITC), sistema que se evaluará con mayor detalle posteriormente.

³ La Zona de Veda Permanente corresponde al área comprendida entre los siguientes puntos geográficos –el límite oeste de la zona está dado por el límite exterior del Mar Territorial–: Latitud 43° Sur y el límite exterior del Mar Territorial; Latitud 43° Sur y Longitud 60° Oeste; Latitud 44° Sur y Longitud 60° Oeste; Latitud 44° Sur y Longitud 61° Oeste; Latitud 45° Sur y Longitud 61° Oeste; Latitud 45° Sur y Longitud 63° Oeste; Latitud 47° Sur y Longitud 63° Oeste; Latitud 47° Sur y el límite exterior del Mar Territorial. Esta estrategia dio los frutos buscados inicialmente en cuanto a la recuperación de la biomasa del recurso tras la crisis de los 90. Sin embargo, su efectividad es materia de debate y algunos actores del sector (fundamentalmente las cámaras empresarias) proponen reemplazarlas por vedas móviles, por tratarse de un recurso móvil.

Las cuotas de captura, el tipo de instrumento en que focalizaremos por ser lo que regula la actividad de la pesca de merluza hubbsi (entre otras pesquerías)⁴ en Argentina en la actualidad, son un ejemplo de los derechos de captura. Este sistema se basa en la distribución de los recursos pesqueros a partir de un esquema de cuotas individuales de captura (CIC), y consiste en asignar a cada buque, empresa o pescador una porción de la cuota total anual de captura (CTC) por un período de tiempo (Carciofi, 2016). En caso de que la cuota pueda ser comprada y vendida entre los participantes, se constituye un sistema de cuotas individuales y transferibles de captura (CITCs). Las cuotas de captura son un derecho de captura individual distribuidas entre los usuarios pesqueros,⁵ pero también representan un derecho de uso colectivo, además de una medida de conservación, por su referencia con la captura total permisible. Es decir, la política de la CITC se basa en un derecho privado que, al crear dueños de una porción del mercado, genera el incentivo de cuidar lo que es propio, haciendo de la pesca una actividad sustentable: el privilegio del aprovechamiento económico lleva consigo la obligación de hacerlo de forma responsable a fin de asegurar la conservación y la gestión efectiva de los recursos. Esta estrategia se establece como un sistema de gestión descentralizado porque, fijada la captura máxima permisible y su asignación inicial, son los tenedores de los derechos los que toman posteriormente las decisiones sobre el esfuerzo pesquero.

La gestión pesquera basada en cuotas individuales de captura busca modificar las motivaciones económicas de los participantes otorgándoles derechos.⁶ Este mecanismo plantea un cambio en lo que respecta a la apropiación; los recursos pesqueros dejan de ser de libre acceso y se convierten en bienes con privilegio restringido de explotación (Bertolotti *et al.*, 2014). Los participantes harán uso de los recursos como propios: percibirán los beneficios económicos, y afrontarán los costos derivados en caso de presiones excesivas. La nueva configuración altera los incentivos económicos individuales, desanimando las malas prácticas, y haciéndolos así compatibles con una pesquería biológicamente sostenible.

Apelar al derecho de propiedad permite identificar a los interesados en una pesquería y a quienes tendrán acceso a esta. De este modo, disminuye la incertidumbre sobre el posible uso del recurso, lo cual reduce los conflictos entre los usuarios, pues se limita la posibilidad de tener opiniones contrapuestas respecto del alcance de los derechos otorgados una vez realizada la distribución inicial. En este sentido, se desarticula la competencia por la pesca: el sistema hace innecesaria una intensidad pesquera desmesurada. La planificación que permite este tipo de gestión deriva otros argumentos a favor, como la reducción de costos debido a la graduación del esfuerzo teniendo en cuenta el nivel de capturas permitido; desincentiva la sobrecapitalización; establece niveles de captura sostenibles debido a la captura máxima permisible; constituye un mecanismo de compensación a través de la venta de las cuotas para aquellos que desean abandonar la actividad, y plantea una explotación económica viable y eficiente, ya que atenúa las fluctuaciones en la oferta del recurso.

Además, el establecimiento de derechos individuales, al especificar los participantes, también favorece las actividades de seguimiento, vigilancia y monitoreo. Sin embargo, en ausencia o con insuficiencia de controles, el comportamiento de los pescadores es capturar el máximo posible, de otra manera puede ser aprovechado por otros y, por lo tanto, no hay incentivos para realizar un uso sostenible. El resultado colectivo del comportamiento descrito es la sobreexplotación y la inversión excesiva en capacidad de

⁴ La merluza negra, la merluza de cola, la polaca y la vieira también cuentan con regímenes de capturas máximas permisibles y cuotas de captura.

⁵ La distribución inicial de las cuotas se reglamentó mediante la Resolución N°23/2009 del Consejo Federal Pesquero, que establece la ponderación de acuerdo a la historia de captura (50%), mano de obra (30%), producción (15%) e inversiones (5%) de cada postulante. Allí mismo se determina el porcentaje máximo de concentración por empresa, la reserva artesanal y la reserva social, entre otros parámetros.

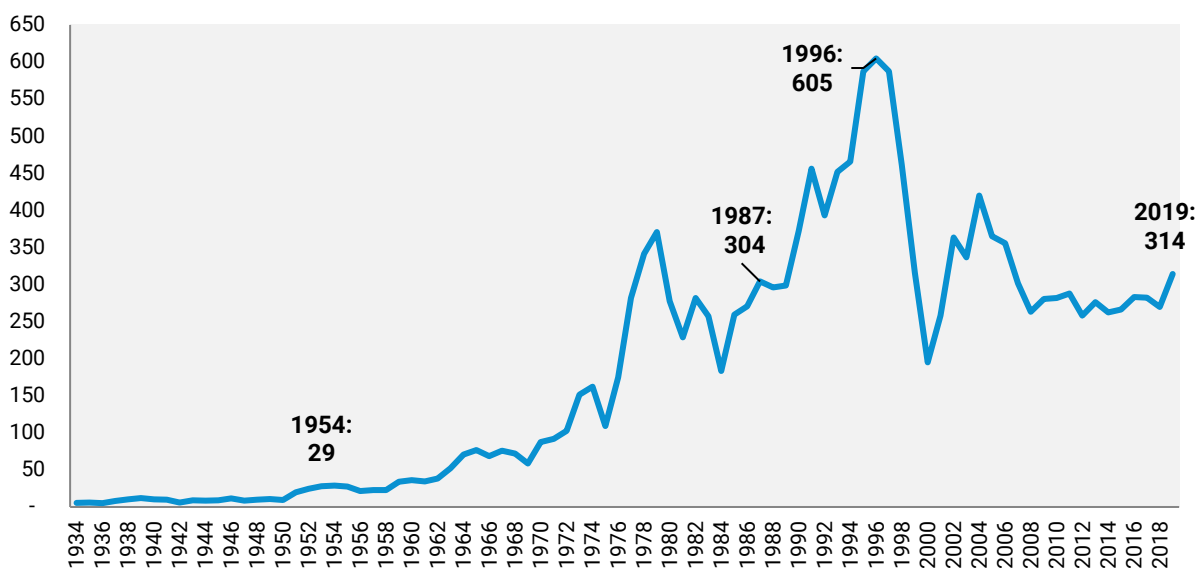
⁶ Existe una amplia literatura a nivel internacional que plantea la eficacia y eficiencia en la gestión económica de la pesca mediante cuotas de captura (véase por ejemplo Clark, 2006; Arnason, 2007; o Deacon y Costello, 2007).

pesca. Otras desventajas o mecanismos indeseados de esta estrategia son los incentivos a reportar capturas inferiores a las efectuadas, o a aumentar el descarte. Otro punto de conflicto puede ser la distribución inicial de las cuotas, o bien la posibilidad de transferencia puede crear comportamientos oligopólicos y de concentración de la propiedad.

En Argentina, a partir de 1997 se adoptó el modelo de manejo pesquero basado en cuotas individuales y transferibles de captura con el objetivo de que resultara un método de gestión más racional de la pesca de captura (Carciofi, 2016). Como se ha descripto, el sistema de las CITC se presenta como la mejor alternativa de política de gestión pesquera en lo conceptual, aun con los desafíos y desventajas mencionadas en la práctica. Su implementación y correcta aplicación depende no solo de los aspectos institucionales –existencia efectiva de una única jurisdicción, regulación sólida de la actividad pesquera en relación con el descarte y mecanismos de control, autonomía de las instituciones de investigación y eficacia de los entes fiscalizadores–, sino también de aspectos biológicos, como las características de la especie y el estado de explotación como recurso; culturales, como una postura favorable a respetar los derechos de propiedad; y económicos, que refieren al financiamiento para la investigación, la administración del sistema y su seguimiento, control y vigilancia, así como a una coyuntura económica favorable para el desarrollo de la actividad.

A mediados de la década del 90 se evidenciaron signos de explotación que exigieron adoptar esquemas regulatorios más eficientes. En 1996 los ingresos por exportaciones de productos del mar superaron los mil millones de dólares, la marca más alta hasta ese momento. Tal como se adelantó arriba, las cantidades exportadas tocaron su máximo el año siguiente con más de 1,3 millones de toneladas. El dinamismo del mercado externo elevó la intensidad pesquera, entre la que se destaca la presión sobre la merluza argentina, cuyas capturas alcanzaron en esos años las 600.000 toneladas, un máximo sin precedentes. En este contexto y en línea con lo que se decidía en el resto del mundo, en diciembre de 1997 se sancionó la Ley N° 24.922 conocida como Régimen Federal de Pesca, que introdujo un cambio profundo en la gestión pesquera al incorporar la administración por cuotas individuales transferibles de captura que supuso la transformación del sistema de administración, fiscalización y control de los permisos de pesca vigentes. El objetivo radicó en el desarrollo de un método de gestión más racional de la pesca de captura (Carciofi, 2016), el cual se alcanzó a partir de un cambio en lo que respecta a la apropiación del recurso natural, que pasó de ser bienes de uso común –debido al medio donde se encuentran– a bienes con derecho restringido de explotación. Así, en el nuevo régimen los permisos de pesca se transformaron en habilitaciones para acceder al caladero y se estableció que para ejercer la pesca es necesario contar con CITC o con Autorizaciones de Captura (AC) para aquellas especies que no están cuotificadas. Los permisos se constituyen en derechos de acceso y la CITC en derechos de captura, y tienen carácter de concesión temporal otorgada por el Estado a favor del titular de un permiso de pesca, que habilita a la captura de un porcentaje de un límite determinado de una especie y cuya magnitud, expresada en toneladas, queda establecida cada año en función de tal nivel máximo.

Gráfico 4. Desembarques de merluza hubbsi en miles de toneladas, 1934 a 2019



Fuente: elaboración propia sobre la base de MAGyP.

Esta Ley creó el Consejo Federal de Pesca (CFP), organismo máximo para establecer la política pesquera, y la ex Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación (SAGPyA), como organismo de aplicación. El CFP, además de establecer la política pesquera nacional y planificar el desarrollo sectorial, es responsable de la política de investigación, de fijar la captura máxima permisible (CMP), otorgar las cuotas de captura y los derechos de extracción, aprobar los permisos de pesca, asesorar a la Autoridad de Aplicación, reglamentar la pesca artesanal y dictar su propia reglamentación de funcionamiento, entre algunas de las funciones que le han sido asignadas. Se facultó al CFP para reglamentar y dictar todas las normas necesarias para establecer el régimen de administración de los recursos pesqueros por cuotas y se fijaron los parámetros de asignación de cuotas tales como la cantidad de mano de obra nacional ocupada, las inversiones efectivamente realizadas en el país, el promedio de toneladas de captura legal y de productos pesqueros elaborados.

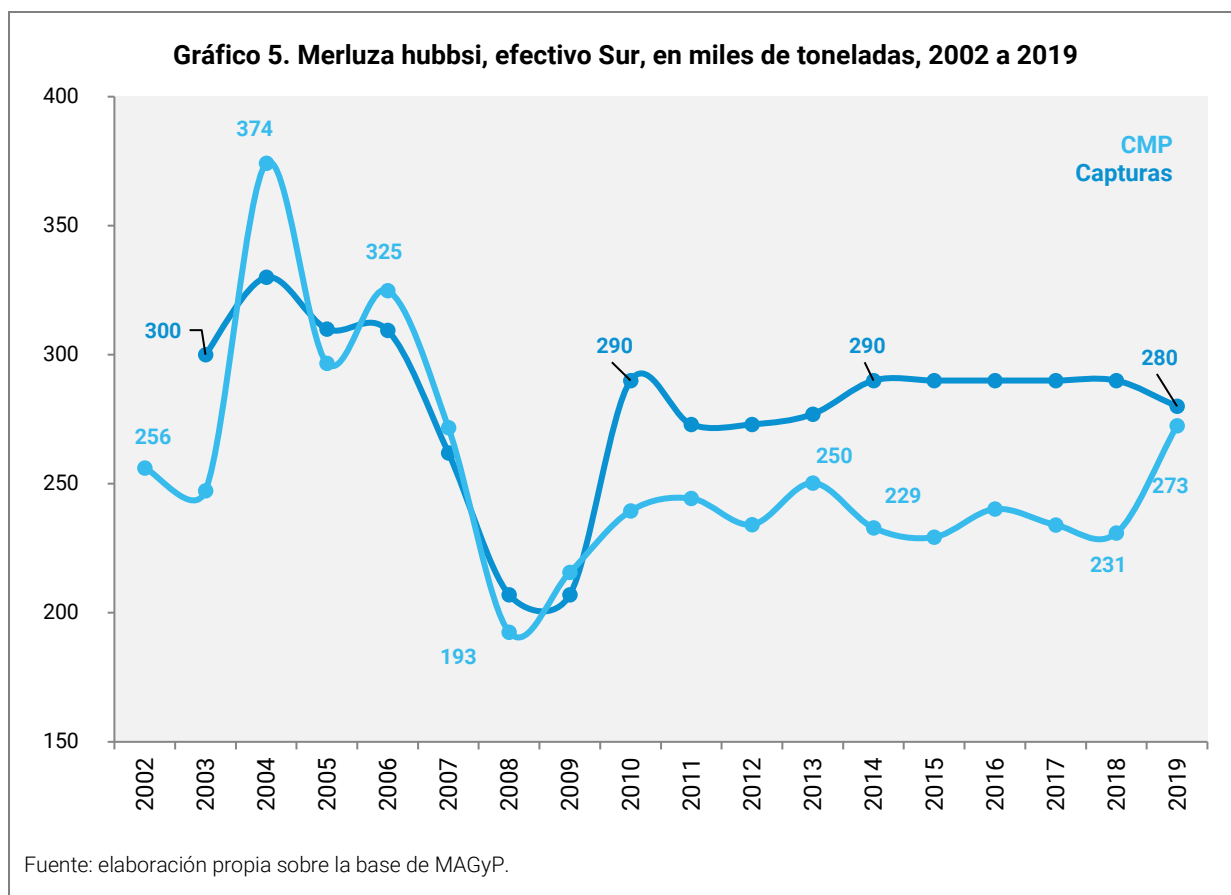
Las demoras en la aplicación de una regulación efectiva obligaron a la sanción de un régimen de emergencia pesquera a principios del año 2000, que dispuso una Zona de Veda Permanente en especial de la merluza argentina. El objetivo era la conservación de la especie a partir de una reducción severa de las capturas. Ese mismo año, las capturas de esta especie tocaron un piso de alrededor de 200.000 toneladas.

Los desembarques de merluza argentina aumentaron levemente y desde 2008 hasta la actualidad oscilan entre las 250.000 y las 300.000 toneladas anuales. Esta estabilidad se enmarca en lo establecido por una serie de resoluciones de 2009 del Consejo Federal Pesquero que, al detallar el esquema de asignación de cuotas, reforzaron la implementación de las CITC. Estas definiciones implicaron: la vigencia de la CITC en 15 años; la obligación de abonar un Derecho Único de Extracción por el derecho de captura; la transferibilidad total o parcial, en forma definitiva o transitoria de la CITC; el pago de un Derecho de Transferencia que ingresa al Fondo Nacional Pesquero; la disposición de que ninguna persona física o jurídica o grupo empresario pueda acumular cuotas superiores al porcentaje máximo que establezcan los regímenes específicos; y la fijación de reservas de Administración, Conservación, Cuota Artesanal y Social.

El Régimen General fue actualizado en el año 2013 por Resolución del CFP N° 1,⁷ con el objetivo de ordenar y sistematizar las distintas normas respecto de las cuotas. En esta resolución se establecen las normas comunes a todas las especies administradas mediante CITC como: el ámbito de aplicación, el objeto de CITC, un glosario de términos, la vigencia y extinción, el porcentaje máximo de concentración, el régimen de transferencia y todos los aspectos relacionados con la administración y explotación de la cuota. Cada especie de peces administrada por el sistema de cuotas cuenta con un régimen específico; los correspondientes a la polaca, la merluza negra, la merluza de cola y la merluza común fueron establecidos en las Resoluciones del CFP N° 20, 21, 22 y 23 del año 2009, respectivamente.

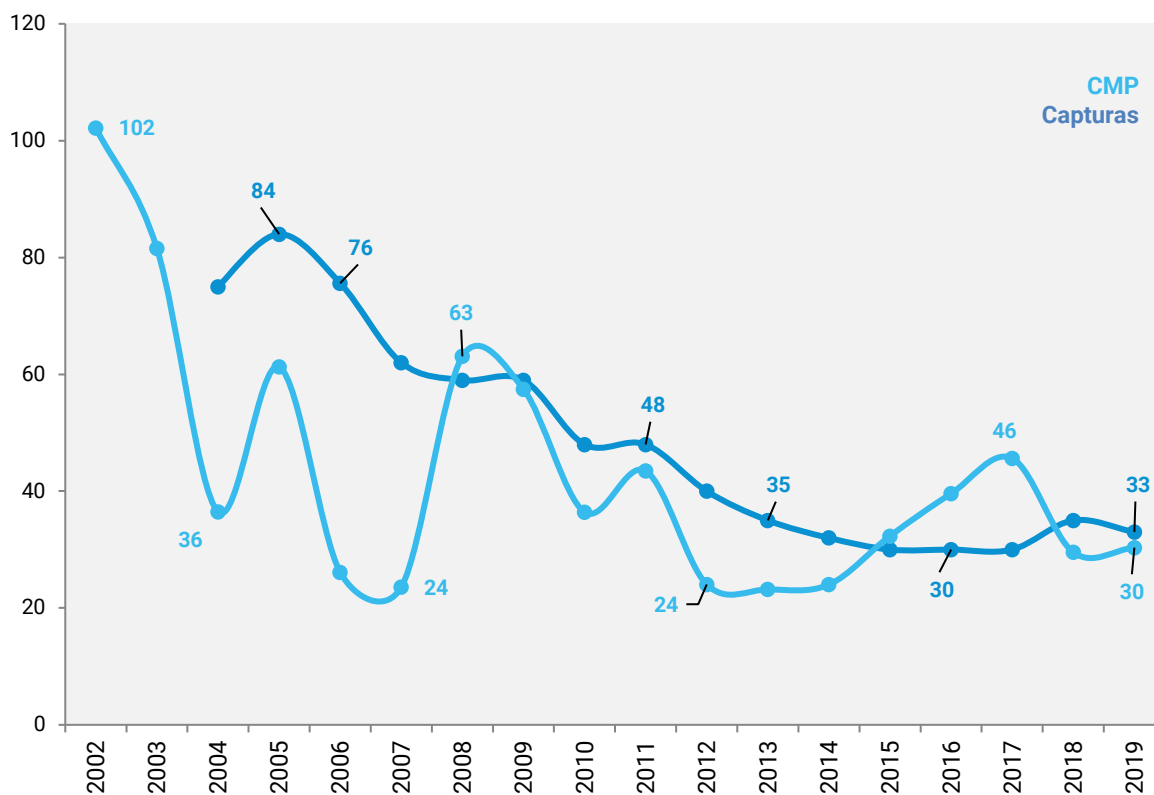
En particular para la merluza hubbsi, los niveles de CMP definidas tanto para el efectivo Sur como para el del Norte mostraron una tendencia decreciente. Sin embargo, cuando se observa la evolución de los últimos 17 años (datos disponibles), las capturas superaron sistemáticamente las CMP: tanto para el caso del efectivo Sur como para el del Norte, se registra que en solo cuatro años las capturas no fueron mayores que las CMP aunque estuvieron muy cerca de serlo. Ese exceso sistemático de capturas por sobre la CMP da cuenta de cierta flexibilidad de la regulación en la práctica. En caso de que esto pudiera generar problemas de sostenibilidad del recurso, sería recomendable fortalecer los mecanismos de control y sanción de incumplimientos.

A pesar de los intentos de una gestión más racional de los recursos basado en la estrategia de las CITC, lo que permitió contener presiones excesivas sobre los productos del mar sin haber repercutido negativamente en las ventas externas, la complejización productiva permanece pendiente (Pisa, 2014).



⁷ Los antecedentes a la Resolución N° 1/2013 en la determinación del Régimen General son la Resolución N° 10/2009 y la Resolución N° 2/2001.

Gráfico 6. Merluza hubbsi, efectivo Norte, en miles de toneladas, 2002 a 2019



Fuente: elaboración propia sobre la base de MAGyP.

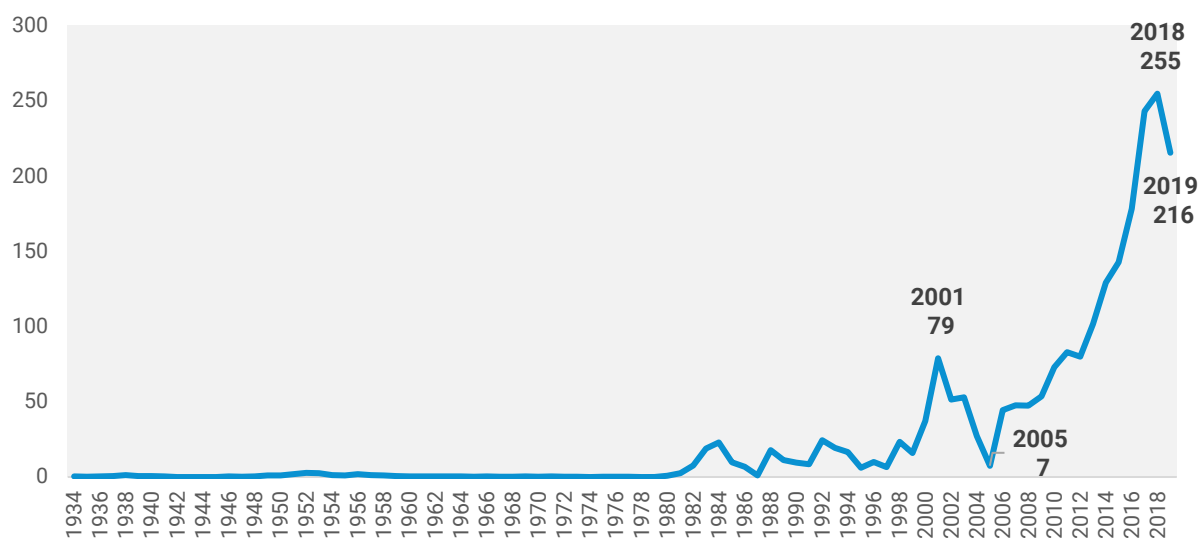
2.2. Langostino

Como se mencionó anteriormente, los crustáceos son desde hace cinco años el segundo grupo de especies más relevante en términos de toneladas capturadas, detrás de los peces. Dentro de este grupo el langostino es la especie predominante, con una participación que suele superar el 95% (99% en 2019). La centolla es la única otra especie que supera las mil toneladas anuales (2.134 toneladas en 2019).

El dinamismo de esta especie permitió que las capturas totales se mantuvieran relativamente estables en los últimos años. A diferencia de los peces, que cayeron desde 2004 y los moluscos, volátiles de tendencia bajista, los crustáceos mostraron un alza prácticamente ininterrumpida desde 2005.

Cerca del 80% de la pesca de langostino se concentró en tres puertos en 2019. Los dos primeros se encuentran en Chubut; Rawson fue el predominante, con casi 74.000 toneladas (34% del total), seguido de cerca por Puerto Madryn, con 72.100. En tercer lugar, con 24.200 se ubicó Puerto Deseado, de Santa Cruz, que proveyó el 11% del total. Mar del Plata (5% del total en 2019), Caleta Paula (4%) y Comodoro Rivadavia (4%) también son puertos relevantes para esta especie.

Gráfico 7. Desembarques de langostino, miles de toneladas, 1934 a 2019



Fuente: elaboración propia sobre la base de MAGyP.

En diciembre de 1988, la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca, que en ese momento pertenecía al Ministerio de Economía, reglamentó mediante la Resolución N° 1.113 la explotación del recurso langostino, determinando una serie de medidas referidas a las características de los buques, su operatoria, los límites de captura por unidad y la talla de captura, entre otras disposiciones. Por esa resolución, que dejó sin efecto la N° 396 de la ex Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca (de junio de 1986) y la Disposición N° 193 de la Subsecretaría de Pesca (de julio de 1987) –que habían suspendido la emisión de permisos de pesca de langostino–, se fijaron restricciones administrativas a los buques y artes de pesca autorizados para la captura de la especie langostino, se estableció un nuevo límite temporal a la vigencia de los buques con determinada potencia de motor, se fijó un límite anual de captura por buque –que fue dejado sin efecto por la Resolución N° 3 del Consejo Federal Pesquero en abril de 2014–, se fijó un tamaño mínimo de ejemplar y un porcentaje máximo de ejemplares rotos o de menor tamaño. Para los buques fresqueros se estableció la obligación de lavar y acomodar el producto en cajones de determinada capacidad, entre otras disposiciones.

Luego de la entrada en vigencia de la Ley 24.922, que estableció que es función del Consejo Federal Pesquero establecer la política pesquera nacional y planificar el desarrollo pesquero nacional, la entonces Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos dictó la Resolución N° 153 en julio de 2002, por la cual se fijaron condiciones y requisitos para todas las embarcaciones que se dedicaran a la pesca de la especie langostino en aguas de jurisdicción nacional al Sur del paralelo 41° Sur, entre los cuales se destaca contar con autorización para la captura de la especie, determinaciones para las embarcaciones, artes de pesca, monitoreo a bordo, equipamiento, procesamiento y tallas de los ejemplares, limitación en los horarios de operatoria, entre otras medidas. Esta resolución instaló una administración dinámica y adaptativa de la pesquería basada en el monitoreo permanente del comportamiento del recurso y la información científica disponible, con la recomendación en tiempo real del INIDEP para proceder al cierre, modificación, ampliación o reducción del área autorizada, de

conformidad con el comportamiento de la especie langostino y la incidencia de la pesquería sobre el recurso merluza común.⁸

En los años sucesivos se dictaron distintas disposiciones que dejaron sin efecto algunas restricciones de 1988, y modificaron requisitos sobre las características de las embarcaciones y su operatoria.

Entre los meses de diciembre de 2017 y abril de 2018, el Consejo Federal Pesquero, teniendo en miras la formulación de un plan de manejo, llevó a cabo reuniones en varias localidades portuarias de las provincias con interés en la captura de la especie langostino, de las que se han recogido las observaciones, sugerencias y solicitudes de los diferentes actores y cámaras empresarias, y también con el INIDEP.

En dichas reuniones se reveló la necesidad de revisar las medidas actualmente vigentes, de incorporarlas en un cuerpo normativo contemporáneo y de reflejar una política de administración adecuada al estado actual del recurso, para planificar el desarrollo sustentable de la pesquería, con el objetivo de la conservación del recurso en el largo plazo y fijando pautas concretas para que los procesos industriales sean ambientalmente apropiados, y procuren la obtención del valor agregado y el empleo de la mano de obra argentina.

Es así que el Consejo Federal Pesquero dictó la Resolución N° 7 en mayo de 2018, y en agosto del mismo año la Resolución 171 de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca del Ministerio de Agroindustria, por las que se aprobaron las medidas de administración de la pesquería de langostino que integran el nuevo Plan de Manejo de la especie. Las medidas establecen límites para la explotación del recurso en el Golfo San Jorge (con implicancias para Chubut y Santa Cruz), establece características en la operatoria de los buques (sobre los barcos, artes de pesca, horarios límites, restricciones sobre la tolerancia de tallas pequeñas, entre otras), en la administración de la pesquería (con límites de captura anual por buque en 2.000 toneladas, a excepción de aquellos que posean una autorización con límite superior; máximos para la concentración por empresa o grupo empresario; y sistema de vedas basados en esquema dinámico de apertura y cierres de áreas, así como también prohibiciones), sobre la cadena de valor (se requiere a las autoridades nacionales y provinciales que en el plazo de tres años arbitren los medios necesarios para reducir la producción de langostino en bloques, es decir, sin procesar) y por último, sobre el control y la fiscalización (sobre lo se destaca que se deberá contar con Certificado de Control de Carga para exportar y con inspector a bordo). También se derogan las Resoluciones N° 1.113/1988 y 153/2002. Las medidas son de carácter interjurisdiccional, ya que involucran a la pesquería en las aguas de las jurisdicciones nacional y provinciales, razón por la cual se invita a las provincias respectivas a ajustar sus normas a aquellas medidas.

Tal como propone la citada Resolución N° 7/2018 del Consejo Federal Pesquero, la característica altamente fluctuante del recurso langostino impide establecer rangos absolutos para limitar su captura. Esta característica del comportamiento de la especie, también descrita en la literatura académica al respecto (De Carli, 2012), plantea una dificultad para la regulación de la explotación por cuanto se desconocen de manera precisa los límites biológicos del comportamiento de los stocks. Por ello, la administración del recurso es dinámica: a partir del monitoreo permanente del comportamiento de la especie y las recomendaciones del INIDEP, se procede a la apertura, modificación, ampliación o cierre de áreas y subáreas autorizadas. Estas determinaciones dependen del contexto de las pesquerías de langostino y merluza común, como así también de sus aspectos socioeconómicos. En este contexto y teniendo en cuenta la directiva del artículo 27 de la Ley 24.922 para las Cuotas Individuales Transferibles de Captura sobre el establecimiento de un tope para evitar las concentraciones monopólicas no deseadas, y la analogía establecida en el Acta N° 49/2009 del Consejo Federal Pesquero entre las CITC y las autorizaciones de captura para especies no cuotificadas, se estima adecuado fijar un tope en

⁸ En esa misma resolución se establece contar con aparejos y dispositivos selectivos que faciliten el escape de la merluza juvenil.

función de la cantidad de buques autorizados para la captura de langostino por empresa o grupo empresario.

Es así que, a diferencia de lo que sucede con la merluza hubbsi, en la gestión del langostino no se define una Captura Máxima Permisible. La estrategia de manejo se basa en las autorizaciones de captura para la especie y en límites por buque, la aplicación de vedas con límites móviles dinámicos en aguas adyacentes al Golfo San Jorge, y el establecimiento de uso obligatorio de dispositivos de selectividad y de condiciones de la maniobra de arrastre. Es decir, se fijan límites dinámicos de captura y una vez definidos estos no son transferibles. En los últimos años, en contraposición con lo que sucedía con anterioridad, se capturó la mayor proporción en aguas de jurisdicción nacional que en la provincial, según un informe del Ministerio de Hacienda (2019).

Este esquema regulatorio se enmarca en un contexto en el cual la pesquería del langostino se reposicionó, gracias a una estrategia a nivel nacional de la captura de stocks maduros a una distancia costera mayor. Este crustáceo, de gran valor comercial (como se detallará en la siguiente sección), mostró un crecimiento notorio en los volúmenes descargados en la última década: las capturas de esta especie pasaron de menos de 50.000 toneladas en el año 2008 a superar las 250.000 toneladas para la campaña de 2018. Es decir que en diez años las capturas se quintuplicaron. Esto tuvo implicancias profundas en la organización del sistema pesquero nacional en general y marplatense en particular (Solimeno y Yurkievich, 2019),⁹ de la mano de un impulso exportador que marcó récords.

Esta situación derivó en un encuentro en 2019 entre las provincias con litoral marítimo que explotan el recurso (Buenos Aires, Río Negro, Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego, integrantes del Consejo Federal Pesquero), por solicitud de Mar del Plata. El pedido consistió en la extensión del área de captura de langostino en las costas patagónicas para embarcaciones con asiento en ese puerto. Las provincias del Sur mostraron una posición contraria, ya que aumentar la capacidad de captura tendría implicancias sobre la preservación del recurso¹⁰.

Según portales de noticias especializados en el sector¹¹, un informe realizado por investigadores del Programa Langostino del INIDEP dio a conocer cómo actuó la flota durante la temporada 2019, distinguiendo las áreas de mayores y menores rendimientos, explicando los motivos que determinaron el cierre de zonas y brindando una contundente conclusión acerca de la situación del recurso y su nivel de explotación, que habría encontrado su límite en las 200.000 toneladas. Los biólogos puntualizaron sobre la necesidad de contar con datos de observadores de la flota fresquera. También alertaron sobre el descarte de ejemplares chicos de langostino.

Uno de los datos más relevantes del informe indica que, si bien la pesquería mostró desde 2006 un aumento sostenido en los desembarques totales declarados, en la temporada 2019 estos fueron menores que los de 2018, "evidenciándose una interrupción en el aumento sostenido del recurso". El desembarque total en 2019 fue de 214.769 toneladas, un 15% inferior al de la temporada 2018, cuando se capturaron 252.691 toneladas.

En palabras de los investigadores: "El langostino es una especie altamente dinámica, con cambios importantes en cuanto a la distribución de las concentraciones económicas rentables, cambios en la estrategia reproductiva, entre otros. Los resultados de las últimas temporadas de pesca, en cuanto a los rendimientos de langostino, el esfuerzo pesquero aplicado y los resultados de las campañas de

⁹ Según Solimeno y Yurkievich (2019), el gran dinamismo de los desembarques de langostino, sumado a su elevado valor comercial, impulsó a que numerosas embarcaciones fresqueras que operaban desde el puerto de Mar del Plata sobre la merluza hubbsi y otras especies obtuvieran permisos para emigrar hacia puertos patagónicos para participar de la promisoriosa pesquería de langostino. El movimiento de la flota fresquera hacia el sur puso en jaque a los actores más vulnerables de la cadena pesquera local, lo que redujo fuertemente las descargas de pescado fresco en el puerto de Mar del Plata y afectó el trabajo en tierra.

¹⁰ <https://www.infocampo.com.ar/cinco-provincias-en-conflicto-por-el-limite-de-pesca-del-langostino/>

¹¹ <https://revistapuerto.com.ar/2020/02/para-el-inidep-se-habria-alcanzado-el-limite-maximo-de-extraccion-de-langostino/>
<https://pescachubut.ar/de-acuerdo-al-informe-del-inidep-se-ha-llegado-el-limite-maximo-de-extraccion-de-langostino/>

evaluación realizadas desde marzo de 2017 indicarían que se habría alcanzado el límite máximo de extracción, con una pesquería que podría rondar en las 200.000 toneladas si se administra de manera precautoria”. De esa forma, el informe pone en evidencia fallas en la administración y la regulación que deben ser rápidamente resueltas para garantizar un manejo sustentable del recurso y, además, los biólogos arriesgan un volumen máximo de explotación para asegurar su sustentabilidad, algo que nunca antes se había hecho.

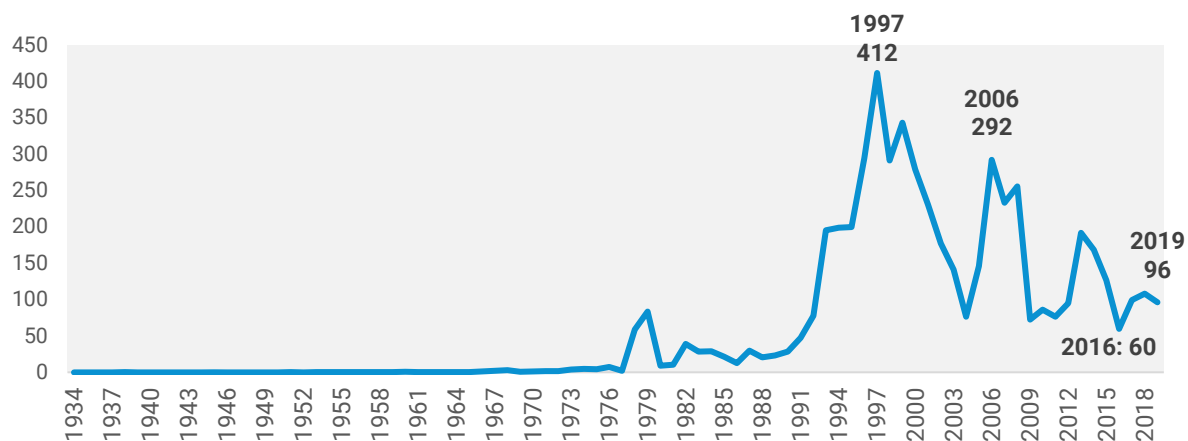
2.3. Calamar

Los moluscos ocupan el tercer lugar entre los grupos de especies en cuanto al volumen capturado desde 2015. La tendencia bajista de este grupo combinada con la alcista de los crustáceos, hizo que estos últimos los superaran en todos los años desde entonces. El calamar illex es la especie más importante entre los moluscos, con una participación que suele superar el 95% (96,4% en 2019, con casi 100.000 toneladas). Las vieiras y callos le siguen en relevancia; en 2019 se capturaron 3.144 toneladas de estas especies (3,1%).

Los desembarques de calamar illex se muestran volátiles por la irregularidad de la disponibilidad del recurso. Dicha volatilidad también puede vincularse a la escasa regulación de la explotación: al no haber límites preestablecidos, puede generarse en las temporadas de mayor abundancia una sobrepesca que incide en la disponibilidad de los períodos siguientes. De esa forma, en los últimos 25 años hubo tres fases expansivas (1995-1999, 2005-2008 y 2012-2014) seguidas de marcadas contracciones, que dan como resultado una tendencia decreciente en el largo plazo. Esta dinámica también se refleja en los máximos y mínimos del período. En 1997 fue la última vez que se superaron las 400.000 toneladas, mientras que el mínimo se registró en 2016 (65.000).

Puerto Deseado, en Santa Cruz, fue el puerto con mayor volumen capturado de calamar illex en 2019. Con 37.000 toneladas, concentró el 38,5% del total de la especie. Mar del Plata registró una cifra algo menor y se ubicó en segundo lugar (36.700 toneladas, 36%). En conjunto con Puerto Madryn (18.500 toneladas, 19,2%), en Chubut, concentraron en 2019 el 93,6% de las capturas de calamar. Comodoro Rivadavia (2,7%) y Caleta Paula (1,9%) son proveedores significativos, aunque menores, de esta especie.

Gráfico 8. Desembarques de calamar illex, en miles de toneladas, 1934 a 2019



Fuente: elaboración propia sobre la base de MAGyP.

La captura del calamar no tiene un límite regulatorio fijo del estilo de las Capturas Máximas Permisibles para la merluza. En efecto, tal como establece la Resolución N° 11/2006 del Consejo Federal Pesquero, el objetivo de la política de dicho organismo respecto del calamar radica en “el aprovechamiento integral del recurso y la nacionalización de las capturas”. De lo anterior se interpreta que el fin primordial se vincula más a la promoción de la explotación del recurso que a la fijación de límites.

De todas formas, esa misma Resolución –destinada a la presentación de nuevos proyectos de captura– resalta la importancia de la sostenibilidad de la explotación. El parámetro para garantizar esa sostenibilidad lo determina de forma indirecta: no se limita la captura de la especie, sino la cantidad de buques habilitados que, según afirma la normativa, resulta compatible con una explotación racional. Concretamente, se limita a 104 la flota de buques poteros en operación, cifra que surge del promedio del período 1996-2005.

Adicionalmente, las sucesivas resoluciones de otorgamiento o renovación de permisos establecen los correspondientes requisitos. Entre estos, destacan las certificaciones previas necesarias (por parte de Prefectura en los aspectos navales y del SENASA en los alimenticios), el número total y por grupo empresario de buques para admitir, cuestiones técnicas (equipamiento, tamaño y potencia de las embarcaciones y tripulación, entre otras) y la obligatoriedad de contar con un vínculo con una planta de procesamiento en tierra (para garantizar el aprovechamiento del recurso).

Por otra parte, la autoridad competente determina las fechas de apertura y cierre de cada temporada, lo que funciona en la práctica como límite a la explotación. En la Zona Común de Pesca Argentino-Uruguaya, la Comisión Técnica Mixta del Frente Marítimo es la encargada de establecer esos períodos. Lo hace mediante resoluciones específicas, de acuerdo con la evaluación del tamaño de la población y su evolución. Para la zona exclusiva argentina, la autoridad competente al respecto es el Consejo Federal Pesquero, que determina aperturas y cierres al sur y al norte del paralelo 44. Esas determinaciones también atienden a estudios del recurso por parte del INIDEP y a solicitudes de las cámaras empresarias interesadas. Asimismo, se determinan períodos de veda (en general de septiembre a enero) para evitar la captura de juveniles.

3. Consumo interno

Según datos de la FAO, en el año 2018 el consumo global de productos pesqueros alcanzó su máximo histórico en términos tanto absolutos como per cápita. De las 178,6 millones de toneladas totales, 156,4 fueron utilizadas para consumo humano, cifra que arroja un consumo aparente per cápita de 20,5 kg anuales. Estos valores son consecuencia de una tendencia creciente que se sostiene hace décadas; el consumo mundial de pescado comestible aumentó entre 1961 y 2017 a una tasa media anual de 3,1%, ritmo que prácticamente duplica el del crecimiento demográfico (la tasa media de crecimiento del consumo per cápita fue de 1,5% para el mismo período). Dicha tasa es también superior a la del incremento de otras proteínas animales, que se estima en 2,1% anual para ese mismo lapso.

Ese incremento de la demanda propició un aumento de la pesca de captura, que hacia mediados de la década del 80 encontró su límite en la sostenibilidad del recurso. En consecuencia, se estabilizó desde entonces en torno a las 90 millones de toneladas (de todas formas, alcanzó en 2018 su máximo histórico de 96,4 millones). Para abastecer a la creciente demanda, la producción acuícola comenzó a expandirse. De un promedio anual de 14,9 millones de toneladas en la década 1986-1995 creció constante y aceleradamente hasta alcanzar las 82,1 millones en 2018. Asia en general y China en particular explican la mayor parte de ese incremento, más acentuado en aguas continentales que en marinas.

El aumento del consumo en las últimas décadas fue generalizado, pero su ritmo varió de acuerdo con el poder adquisitivo de cada país. Los países desarrollados mantuvieron su liderazgo en este sentido (24,4 kg per cápita en 2017), pero con tasas de crecimiento inferiores al resto de los grupos. Los países en desarrollo incrementaron su consumo de 5,2 kg per cápita en 1961 a 19,4 en 2017. En los países de bajos ingresos y con déficit de alimentos, aumentó de 4 kg a 9,3 kg en el mismo lapso. América Latina y el Caribe (10,5 kg per cápita) y África (9,9 kg) son las regiones de menor consumo de pescado a nivel mundial.

Argentina no cuenta con datos oficiales sistematizados acerca del consumo doméstico de pescado. Según el informe del Estado Mundial de la Pesca y la Acuicultura de la FAO de 2016, Argentina cuenta con un nivel muy reducido de consumo per cápita, incluso en comparación con su región. Dicho informe estimó, para el período 2013-2015, un consumo anual de 4,8 kg por persona en promedio. La consultora IES, que realiza estudios sectoriales periódicamente, estimó un consumo de 7,9 kg por habitante en 2018 (346.000 toneladas en total), cifra superior a la de FAO pero todavía inferior al promedio latinoamericano.

Según información provista por el Mercado Central de Buenos Aires, aproximadamente el 82% del consumo doméstico de productos pesqueros corresponde a peces. Dentro de ese grupo, se destacan la merluza (de origen nacional) y el salmón rosado (proveniente de Chile). En segundo lugar se ubican los moluscos, que representan algo más del 12%. Entre ellos se destaca el calamar. Los crustáceos explican algo más del 5% del consumo total, con predominio del langostino.

Un estudio de la Universidad Nacional de Mar del Plata acerca de la comercialización de productos pesqueros del año 1996 da cuenta de un consumo per cápita que oscila entre 3,5 y 4,5 kg anuales, cifras más alineadas con las de FAO que con las de IES. Dicho estudio describe, además, la composición de ese consumo a partir de datos del Mercado Central de Buenos Aires: la merluza es la especie predominante y explica el 56,4% del consumo de productos pesqueros. Además, se define allí al consumo de mariscos como marginal y se hace un desglose del consumo doméstico de acuerdo a la región, en el que se destaca la mayor participación de la pesca continental en el litoral.

Las limitaciones en cuanto a la información disponible dificultan la realización de una estimación precisa acerca del potencial de incrementar las exportaciones a partir del reemplazo de las especies destinadas al consumo local. Asimismo, se trata de un objetivo ambicioso y de mediano plazo, ya que requiere al menos dos transformaciones estructurales con elevado grado de dificultad: por un lado, la modificación de las preferencias de consumo del público local y, por el otro, el acentuado incremento de la capacidad productiva de la industria acuícola.

Pese a dichas dificultades, es posible ensayar una estimación preliminar a partir de la información disponible si se utilizan algunos supuestos. Por un lado, que la participación de la merluza se sostuvo desde la fecha del informe citado. Por otro, que ese dato del MCBA es representativo para la totalidad del país. Por último, que el dato de toneladas totales consumidas de IES es certero y se sostuvo en los últimos dos años. Sobre la base de esas hipótesis, el consumo local de merluza asciende a casi 190.000 toneladas anuales. El precio promedio de exportación de esta especie en 2020¹² es de USD 2.229,30. Si pudiera reemplazarse aproximadamente la mitad de esas toneladas y liberarlas para exportación, el sector pesquero argentino estaría en condiciones de generar, a los precios actuales, algo más de USD 200 millones adicionales (11% del valor total exportado en 2019).

Cabe mencionar, por último, que estas cifras presentan cierta coherencia con los datos oficiales disponibles del año 2019. De acuerdo con los datos de desembarques del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación, el año pasado se capturaron cerca de 300.000 toneladas de merluza hubbsi, de las cuales 110.491 se destinaron a exportación. Ello arroja un saldo para el consumo interno prácticamente idéntico al calculado en el párrafo precedente.

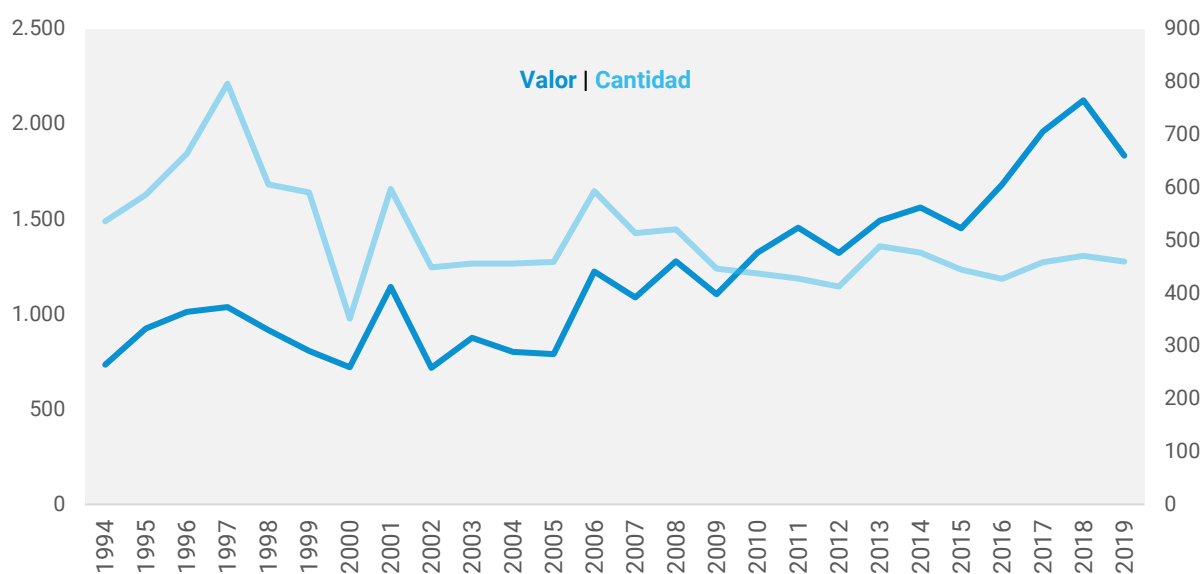
¹² Dato actualizado a septiembre de 2020.

4. Comercio exterior de Argentina

El mercado externo fue determinante para el desarrollo del sector pesquero, al ser el núcleo dinamizador de la cadena de valor. Las exportaciones del complejo pesquero muestran un desempeño que puede dividirse en tres etapas, según la información disponible (desde 1994). La primera, que transcurre entre 1994 y 2005 inclusive, se caracteriza por envíos al exterior que no terminan de despegar y rara vez superan los USD 1.000 millones (solo en 3 de los 12 años comprendidos). En la segunda etapa, desde 2006 hasta 2015 inclusive, las exportaciones del complejo pesquero muestran una tendencia al alza –a pesar de que en algunos años se observan caídas interanuales–, superan sistemáticamente los USD 1.000 millones y en los últimos años rondan los USD 1.500 millones. En la tercera etapa, desde 2016 a 2019, los despachos externos aceleran su crecimiento para alcanzar en 2018 un récord histórico en el valor exportado, de USD 2.100 millones.

Entre los factores destacados que explicaron estos comportamientos se encuentran: 1) el cambio de composición de las exportaciones dentro del complejo, 2) la consolidación de los principales destinos, 3) la evolución de los precios de exportación. Otro elemento relevante en ese sentido, aunque no exclusivo del sector, fue la política comercial; el tipo de cambio, los derechos de exportación, las retenciones a las exportaciones y los acuerdos inciden en la evolución de las exportaciones.

Gráfico 9. Valor y volumen exportado, en millones de dólares (izquierda) y miles de toneladas (derecha)



Fuente: elaboración propia sobre la base de Aduana.

4.1. Composición de las exportaciones

Al analizar las exportaciones segmentadas por los principales grupos de especies –peces, crustáceos y moluscos–, se evidencia que el crecimiento del valor de las ventas externas se explica mayormente por el crecimiento de los crustáceos y en particular de los langostinos. El comienzo del despegue de estos se dio hacia el año 2006 y dio lugar al inicio de la segunda fase planteada en el apartado previo. El valor

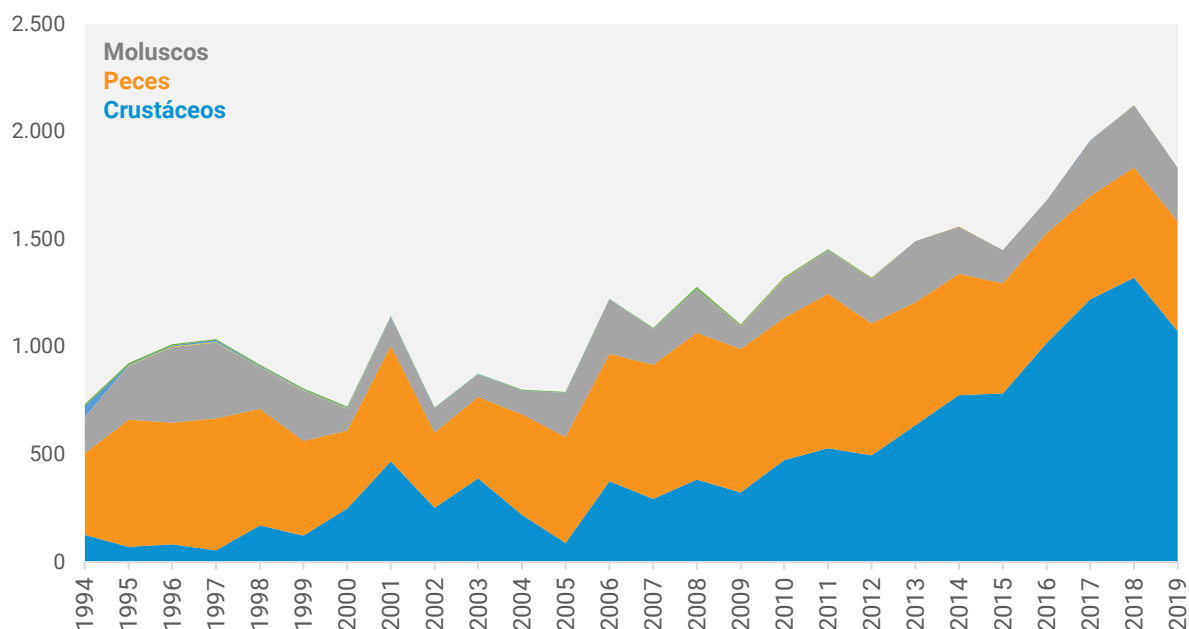
de los despachos de peces y moluscos, en cambio, se mantuvo relativamente constante a lo largo de todo el período observado.

Concretamente, la participación de los crustáceos en el valor total exportado fue de 22,2% en la primera fase, creció a 38,3% en la segunda y culminó con el 61% entre 2015 y 2019. Los moluscos fueron los que más participación resignaron en términos relativos entre la primera y la segunda etapa (concentraron el 22% del valor exportado entre 1994-2005 y pasaron a representar el 15% entre 2006-2015), mientras que los peces perdieron casi la mitad de su peso entre la segunda y la tercera (pasaron de representar el 47% entre 2006-2015 al 27% durante 2016-2019).

La dinámica de las cantidades despachadas también constituye un factor explicativo de lo anterior. Mientras que las de crustáceos crecen sostenidamente entre 2005 y 2018, las de moluscos se muestran inestables pero de tendencia bajista, y las de peces, inestables en niveles altos hasta 2006, se reducen marcada y sostenidamente desde entonces. Tanto es así que, medidas en toneladas, las exportaciones de crustáceos superan a las de moluscos desde 2015 y llegan a casi igualar a las de peces en 2018, tras ser históricamente el grupo menos voluminoso –por amplia diferencia en la mayor parte de la serie–.

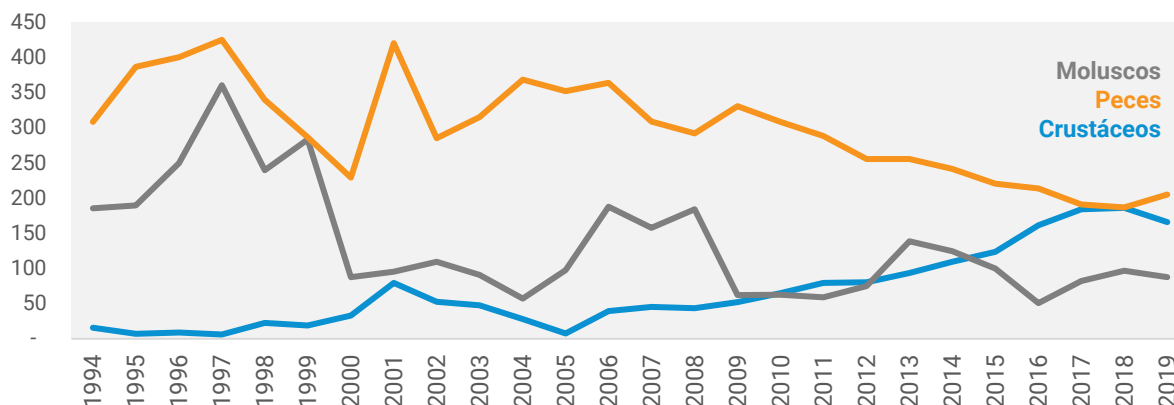
Como se verá en las siguientes secciones, varios factores contribuyeron a esta dinámica: aumentó sostenidamente la demanda de crustáceos por parte de los compradores más relevantes de esta industria –mientras que la adquisición de las otras especies fue más errática–, se incrementaron marcadamente sus desembarques –al tiempo que los de moluscos fueron inestables con tendencia a la baja y los de peces cayeron sostenidamente desde 2004– y su precio medio de exportación se mantuvo por encima del de los otros grupos.

Gráfico 10. Evolución y participación de los grupos de especies, en millones de dólares



Fuente: elaboración propia sobre la base de Aduana.

Gráfico 11. Evolución de los grupos de especies, en miles de toneladas



Fuente: elaboración propia sobre la base de Aduana.

4.2. Principales destinos

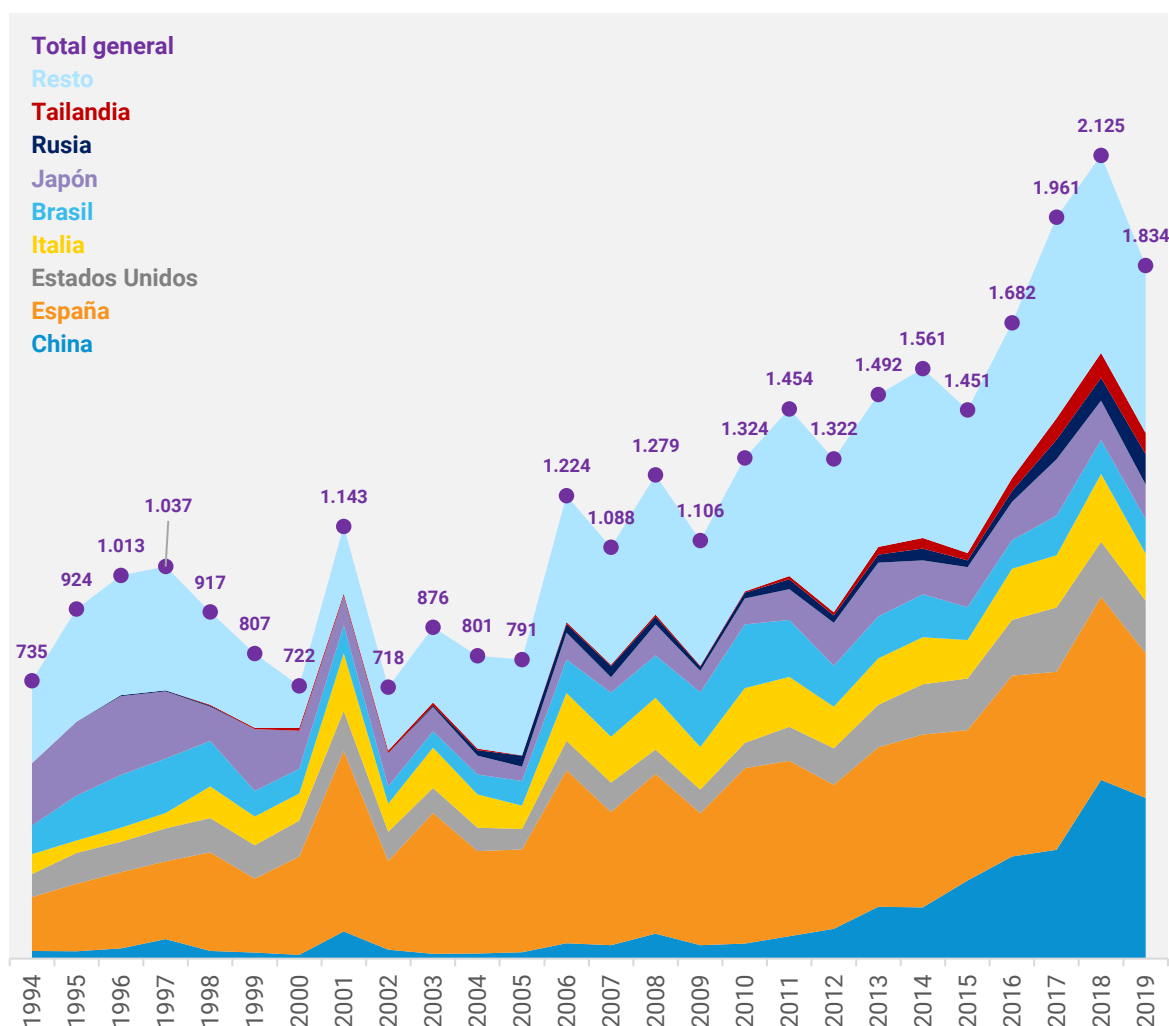
El segundo factor destacado en la composición de las tres etapas planteadas es la evolución de los destinos de los productos pesqueros argentinos. Previo al desarrollo pormenorizado de este punto, cabe adelantar que el dinamismo de los últimos años responde al sostenimiento en niveles altos de los envíos a España, principal destino desde 1997, y sobre todo al acelerado crecimiento de la demanda china a partir de 2012.

La primera de las fases definidas estuvo signada por la consolidación de España como destino principal, que tomó considerable distancia del resto a partir del año 2000. Dicho fenómeno respondió tanto al crecimiento de las ventas al país ibérico como a la reducción de las destinadas a Japón y Brasil, dos de los principales destinos hasta entonces, entre mediados de los 90 y mediados de los 2000.

La tendencia al alza señalada en la segunda etapa se explica mayormente por las ventas a España, en niveles elevados y crecientes. De todas formas, también fue importante la recuperación de la demanda por parte de Brasil –aunque volvería a caer entre 2011 y 2016–, Italia –que se estancó luego de un buen desempeño en el cambio de fase–, Japón –también con cierto rebote hacia el final– y Estados Unidos –de crecimiento sostenido desde 2008–. Por último, debe destacarse el dinamismo de la demanda china, que se quintuplicó en esta segunda etapa y cuyos marcados saltos de 2013 y 2015 aportaron significativamente al resultado global.

La tercera y última fase se caracterizó fundamentalmente por el incremento de las ventas a China, que en 2016 fueron de USD 270 millones y en 2018 alcanzaron su valor máximo, de USD 473 millones. Una vez más, el dinamismo de los envíos a España fue sumamente relevante; el país ibérico compró productos pesqueros argentinos por USD 484 millones en 2018, récord para un destino en el período observado. Las ventas a Italia, Japón y Brasil volvieron a dinamizarse, aunque solo transitoriamente, y cobraron relevancia nuevos destinos, entre los que se destacan Rusia y Tailandia, ambos por encima de los USD 50 millones anuales desde 2017. En 2019, año negativo para el sector, China se convirtió en el principal demandante por primera vez tras multiplicar por 10 el valor de sus compras en una década. De esa forma superó a España, que cedió su liderazgo luego de 22 años.

Gráfico 12. Evolución y participación de los destinos, en millones de dólares



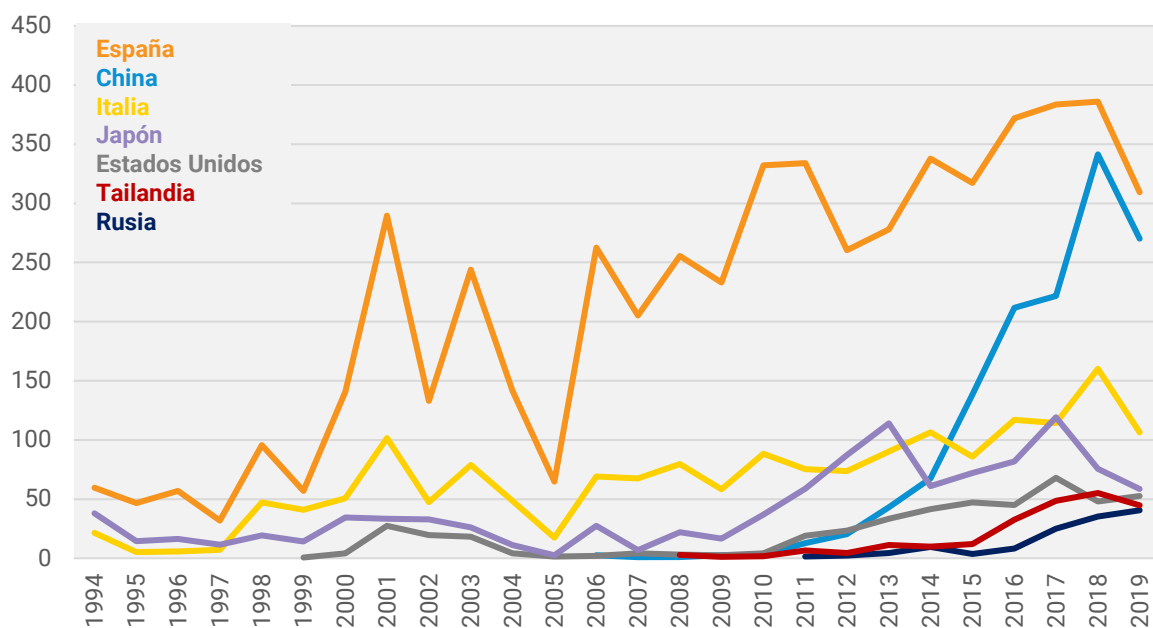
Fuente: elaboración propia sobre la base de Aduana.

Al cruzar destino y especie, se observa que para el caso de crustáceos, España es el mercado líder en todo el período analizado (1994 a 2019). El segundo destino de exportación de crustáceos argentinos fue Italia hasta 2014, y desde ese año en adelante fue superado por China. Se destaca que, además de China, otros destinos comenzaron a tomar protagonismo en los últimos años – Japón, Tailandia, Estados Unidos, Brasil y Rusia –, aunque en todos los casos en 2019 las exportaciones de crustáceos cayeron.

Para el caso de peces, el destino líder de buena parte del período aquí analizado fue Brasil. Su protagonismo fue opacado por el desempeño de España entre 1999 y 2005, que en esos años se convirtió en el primer destino de exportación; a partir de entonces, España evidenció una tendencia a la baja y desde 2015 se posiciona en el tercer puesto, detrás de Estados Unidos.

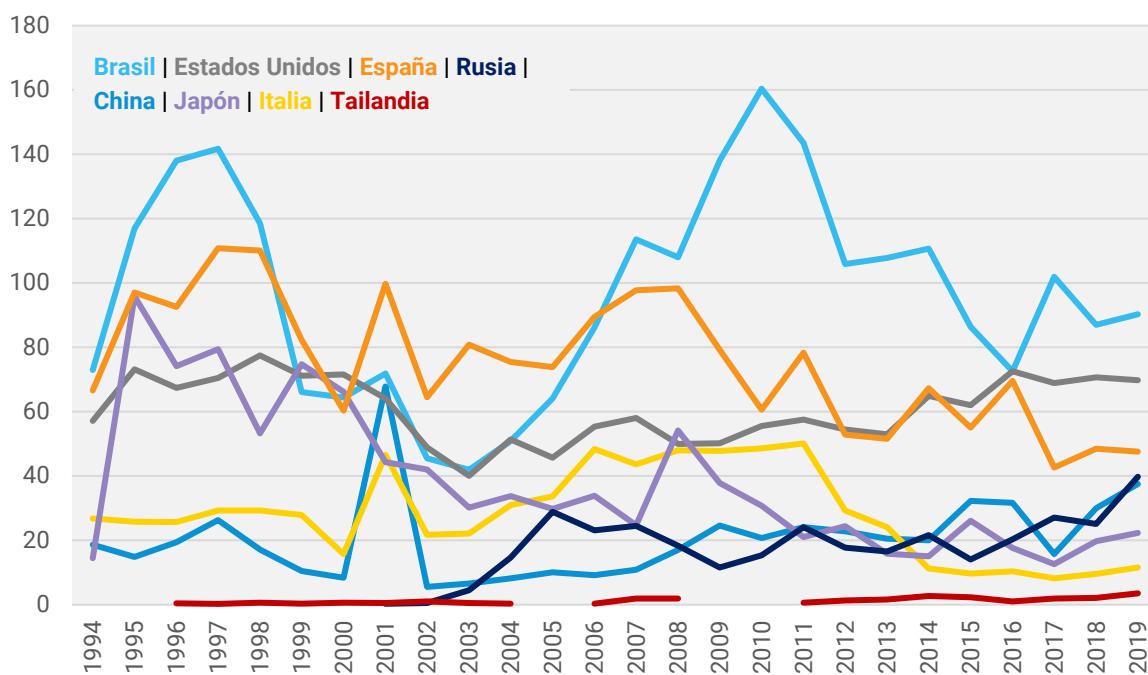
En tanto, en el caso de moluscos, Japón fue el principal mercado de exportación hasta 1999. De 2000 a 2014 lo fue España, y a partir de entonces China lideró las compras de moluscos argentinos.

Gráfico 13. Evolución de los destinos en exportaciones de crustáceos, en millones de dólares



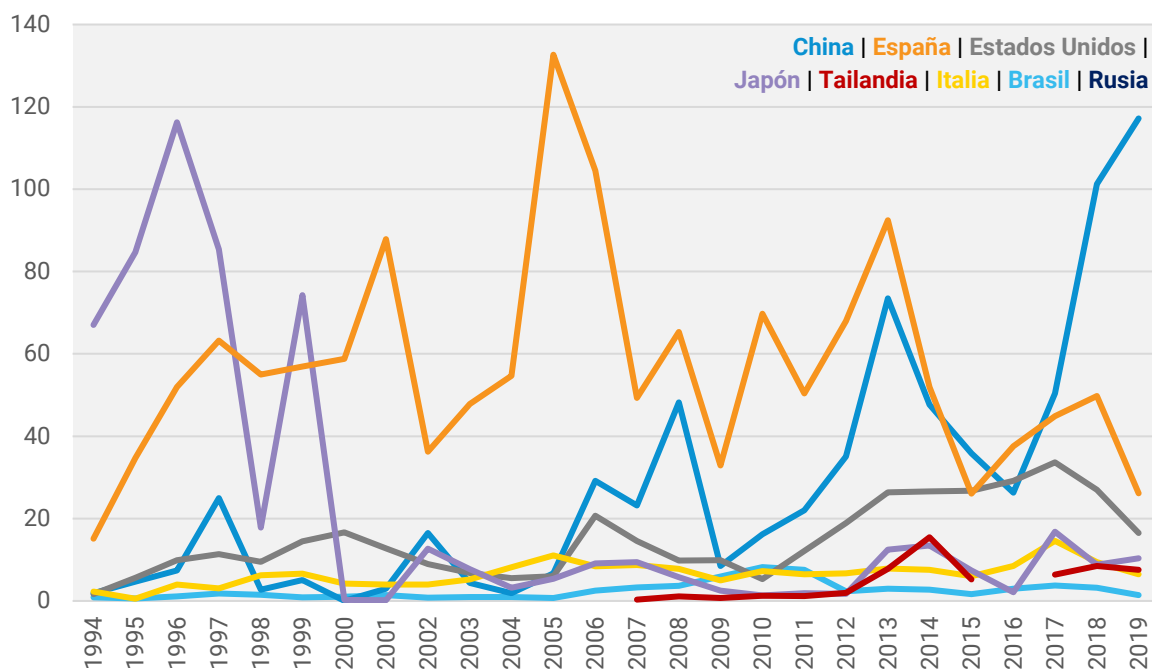
Fuente: elaboración propia sobre la base de Aduana.

Gráfico 14. Evolución de los destinos en exportaciones de peces, en millones de dólares



Fuente: elaboración propia sobre la base de Aduana.

Gráfico 15. Evolución de los destinos en exportaciones de moluscos, en millones de dólares



Fuente: elaboración propia sobre la base de Aduana.

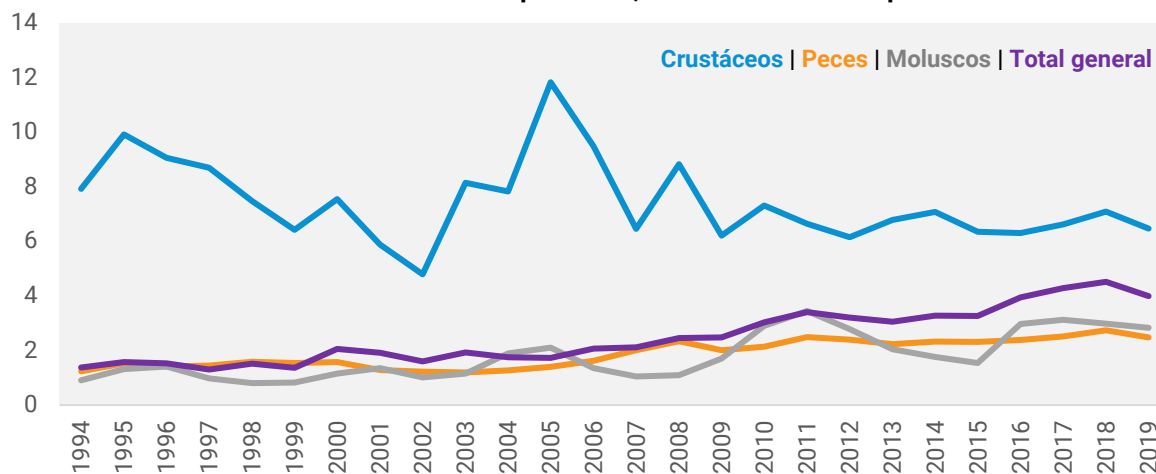
4.3. Precios de exportación

La mayor parte de la producción pesquera argentina se destina a la exportación, lo que hace que el sector se vea directamente afectado por la variación en los precios internacionales. Argentina, en lo que refiere a la pesca, no es un formador de precios; estos son fijados en parte por la oferta global compuesta por productos provenientes tanto de la pesca extractiva así como también de la producción acuícola. Además, la existencia de una gran competencia con otros países que proveen al mercado mundial de una gran cantidad de especies sustitutas de las encontradas en el país dificulta la fijación de precios.

La dinámica de los precios de exportación de los productos pesqueros muestra en cierto sentido una tendencia contraria a lo hasta aquí observado. A grandes rasgos, mientras que los precios de los peces y moluscos exhiben una tendencia alcista (más constante en el caso de los primeros y algo errática en el de los segundos), el valor medio de los crustáceos exportados se estabilizó en torno a los USD 6,7/kg desde 2009. Pevio a esa estabilidad, habían caído en la segunda mitad de los 90 hasta tocar el mínimo de USD 4,8/kg en 2002, y luego aumentado abruptamente hasta el máximo de USD 12,8/kg en 2005. De todas formas, se trata de productos de mayor valor promedio que los otros grupos –relación de aproximadamente 2,5 a 1 en 2019–.

El precio medio total muestra una tendencia general alcista que puede descomponerse en dos efectos que ya han sido mencionados: por un lado, el aumento de la participación de los crustáceos, de mayor valor unitario, y por el otro el incremento del precio medio de los otros grupos de especies.

Gráfico 16. Precio medio de exportación, en miles de dólares por tonelada

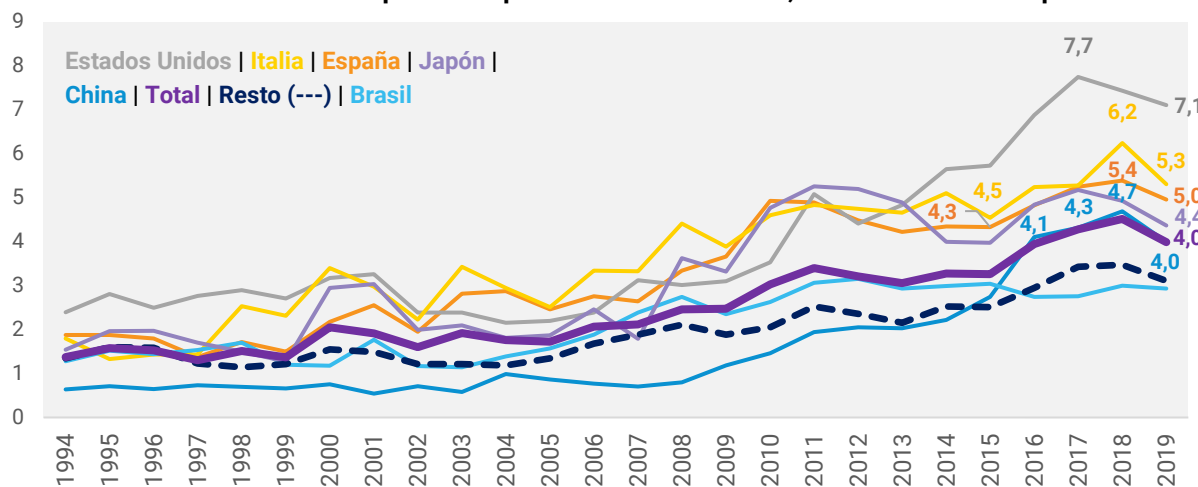


Fuente: elaboración propia sobre la base de Aduana.

Al evaluar la evolución del precio medio por destino se observa que, más allá de la dinámica propia de cada uno de ellos, la tendencia general es alcista por lo dicho respecto del total. Esto responde a que, en mayor o menor medida dependiendo de las particularidades de cada caso, los dos efectos planteados se reflejan en cada uno de los destinos.

El menor precio medio pagado por China, que se revierte en la última fase, sugiere una priorización del volumen por sobre la calidad, contrario a lo que sucede en el caso de Estados Unidos. España, Italia y Japón se mantienen por encima del promedio, pero con una dinámica semejante a la general. En el caso de Brasil el menor precio medio, especialmente notorio en los últimos años, responde a la composición de sus compras, más volcadas hacia los peces.

Gráfico 17. Valor medio de exportación por mercado de destino, en miles de dólares por tonelada



Fuente: elaboración propia sobre la base de Aduana.

4.4. Balanza comercial sectorial

El sector pesquero argentino es estructuralmente superavitario; el valor de sus exportaciones se ubicó durante prácticamente la totalidad del período observado en torno a 10 veces el de las importaciones. Aunque las compras externas del sector aumentaron tendencialmente luego del mínimo del año 2002, el simultáneo incremento de las exportaciones mantuvo la proporción del saldo positivo. En 2019 se importaron productos pesqueros por USD 156 millones (más del doble que en 2001, año previo a una abrupta caída luego de la que se inició la tendencia creciente) y el superávit alcanzó los USD 1.677,5 millones.

Respecto de los grupos de productos, se observa que mientras todas las categorías de especies son superavitarias, las preparaciones y conservas muestran resultado negativo en la totalidad de los períodos (excepto 1994). Lo dicho indica que el perfil marcadamente exportador de Argentina en el sector pesquero no se refleja en los productos industriales, que deben importarse para cubrir la demanda interna. Por su elevado peso en el total y lo reducido de sus ventas externas, el déficit de este subsector presenta una dinámica análoga a la de las importaciones en general: luego del mínimo señalado en 2002 exhibe una tendencia creciente. En 2019 el valor de las compras de preparaciones y conservas superó los USD 96 millones.

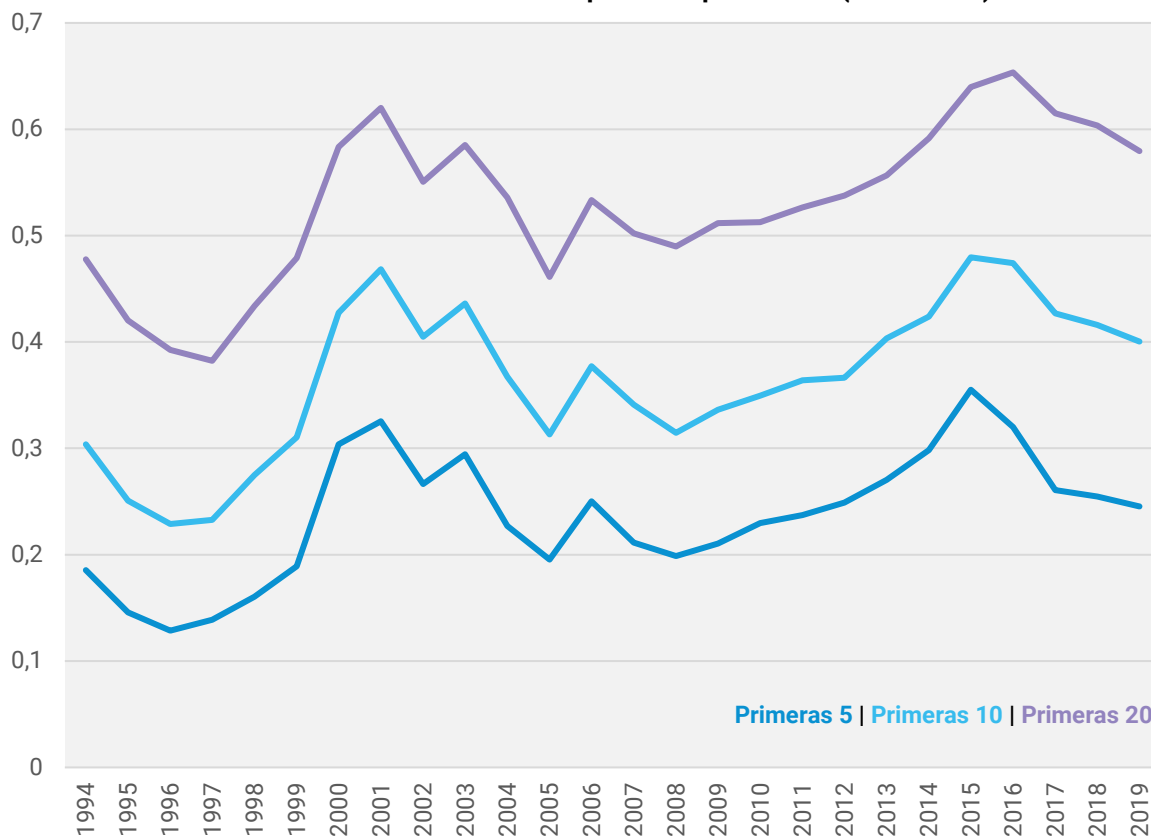
Ecuador y Chile se separaron marcadamente del resto de los orígenes de importaciones en la última década. Tailandia, por su parte, se afianzó en el tercer lugar en el mismo período, aunque sus ventas a la Argentina son algo menos de la mitad que las de los dos primeros. Las compras a Brasil, que hacia 2007 tenían un valor similar a las de los líderes y mostraron una tendencia bajista desde entonces, se emparejaron en los últimos años con los envíos de España. Perú completa el grupo de países que vendieron productos del sector a la Argentina por más de USD 1 millón en 2019. En el último año completo las compras a Ecuador (USD 58,8 millones) representaron el 39% del total, las de Chile (USD 55,6 millones) el 36% y las de Tailandia (USD 25,4 millones) el 17%.

4.5. Dinámica empresarial con inserción internacional

Entre 1994 y 2019 hubo 1.690 empresas que exportaron al menos en un año productos vinculados al complejo pesquero. En 2019 las firmas exportadoras fueron 235: en las primeras tres se concentró el 15,7% del valor exportado para ese año; el top 10 generó el 37,7% del total mientras que en 20 empresas se concentró el 57,9%. En los años comprendidos se observa una tendencia a una mayor concentración.

Las principales empresas exportadoras del sector son Iberconsa de Argentina, Argenova, Pedro Moscuzza e Hijos, Estrella Patagónica, Agropez y Noblex Argentina.

Gráfico 18. Concentración de empresas exportadoras (1994-2019)



Fuente: elaboración propia sobre la base de Aduana.

4.6. Mercado global y participación argentina

El comercio internacional de productos de la pesca se incrementó sostenidamente durante las últimas décadas, de la mano de la generalizada integración económica global. A partir del año 2003 ese crecimiento se aceleró significativamente. Según datos de la FAO, la tasa de crecimiento interanual promedio del valor de las importaciones pesqueras globales pasó de 3,2% en la década 1993-2002 a 7,8% en 2003-2012. Los 10 años transcurridos entre 2009 y 2018 (último para el que dichos datos están disponibles) mostraron un mayor grado de inestabilidad, con caídas interanuales de más de 5% en 2009 y 2015. De todas formas, las subas de esa década también fueron acentuadas y los últimos tres años tuvieron saldo positivo, por lo que el resultado global de esos 10 años fue un alza de 59,4%.

Si se evalúan las cantidades comerciadas, se observa que el incremento en los últimos 25 años fue también sostenido, aunque de trayectoria menos volátil. Entre 1994 y 2018 las compras globales de productos pesqueros medidas en volumen se incrementaron en casi 80%. En valor, se duplicaron en ese mismo lapso.

Estados Unidos es el país que adquiere productos pesqueros extranjeros por mayor valor. China, por su parte, es el predominante en volumen. Japón lideró las compras en ambos sentidos hasta 2005, año en el que China alcanzó su nivel en cantidades. En valores mostró un nivel similar al de Estados Unidos entre 2006 y 2012, pero sus compras cayeron desde entonces, mientras que las del país norteamericano

continuaron expandiéndose. China se afianzó como el tercer mayor destino en valor en 2011 y en los últimos años aceleró su crecimiento y alcanzó un nivel similar al de Japón.

España, Francia, Italia, Alemania y Suecia también son destinos relevantes de exportaciones pesqueras. La dinámica del valor de sus compras fue similar a la del agregado: creciente a tasas bajas hasta 2003 y acelerándose desde entonces. También se observa en este grupo una mayor inestabilidad a partir de la crisis de 2009, aunque con tendencia general alcista. Por último, se ve en la mayoría de ellos una aceleración del valor de sus compras entre 2015 y 2018. La dinámica en cantidades es similar a la descrita, pero Tailandia se incorpora como destino de relevancia (cuarto mayor desde 2016, año en el que superó a España).

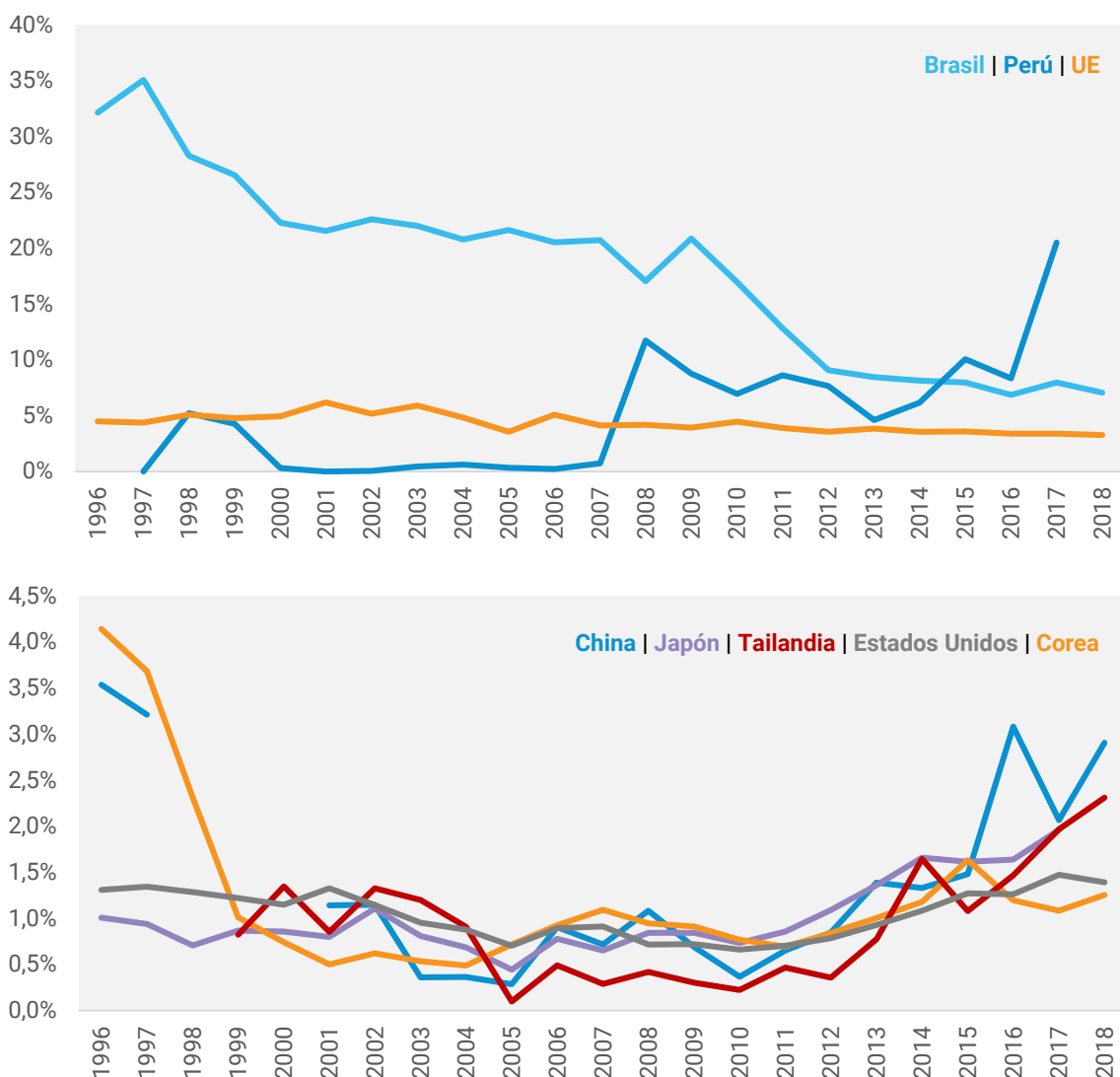
Argentina fue proveedora del 2,2% de las importaciones globales de este mercado en 2018 y fluctuó entre el 1,5% y 2,5% en los últimos 20 años. Ocupa el puesto 13 entre los mayores proveedores (Noruega y China son los predominantes, con 13,6% y 10,5% respectivamente), lo que indica que, aunque no es un actor central, su participación no resulta despreciable. Si bien sus mayores compradores son los principales demandantes a nivel global (China, España y Estados Unidos), también presenta niveles de ventas relevantes a actores de segundo orden en ese sentido (como Brasil, Corea, Tailandia, Perú y Rusia). Esto parece indicar la existencia de relaciones comerciales específicas, más allá de la inserción global y la oferta hacia el mercado en general.

De todas formas, solo para algunos de sus socios Argentina es uno de los principales proveedores. De acuerdo con datos de 2018 de la OMC, ocupó el puesto 12 entre los mayores exportadores a Estados Unidos (1,4% del total) y 13 a China (2,9%) y Japón (2%, único entre los principales compradores cuyas importaciones totales se estancaron en las últimas décadas). En el caso de la Unión Europea, fundamentalmente por sus ventas a España e Italia, ocupa el cuarto puesto (3,3%).

La situación respecto de aquellos países que son socios relevantes para Argentina pero están en el segundo nivel de preponderancia en este mercado es más heterogénea. Para Corea y Tailandia, destinos geográficamente más lejanos, Argentina se ubicó en los puestos 13 y 15 respectivamente. Para los sudamericanos, por su parte, resulta un actor preponderante: fue el cuarto mayor proveedor de Brasil (7,1%) y tercero de Perú (20,5% en 2017).

La dinámica de la participación argentina en las compras totales de sus socios tampoco fue homogénea. En el caso de los países asiáticos, el peso de los productos argentinos se ha incrementado tendencialmente luego de alcanzar niveles mínimos en los años próximos a la crisis internacional de 2008-2009. La evolución de la participación en el mercado estadounidense fue similar. Para la Unión Europea y Brasil se observa una tendencia decreciente, más acentuada en el caso del país vecino, que incrementó notablemente sus compras a Chile desde 2005 y redujo las de la mayoría de los otros destinos desde 2010-2011. La participación en el mercado peruano creció marcadamente en los últimos años, partiendo de niveles muy reducidos y alcanzando el máximo de 20,5% en el último año relevado (2017).

Gráfico 19. Participación argentina en las compras pesqueras de sus principales socios, 2019



Fuente: elaboración propia sobre la base de OMC.

5. Conclusiones

Según se ha explicado en este trabajo, el complejo pesquero ha incrementado sus exportaciones en los últimos 15 años (pese al resultado negativo de 2019). Esa trayectoria ha sido traccionada por el crecimiento de la venta de langostinos y el sostenimiento de las de peces y moluscos. También se ha señalado que las cantidades, en cambio, se mantuvieron relativamente estables en el mismo período; los crustáceos crecieron, mientras que los peces y moluscos cayeron. Además, se mencionó que esas cantidades evolucionaron de forma similar a la producción por el mercado perfil exportador del sector pesquero argentino.

Ese estancamiento, como se explicó, está fuertemente vinculado a cuestiones biológicas y ambientales, que dieron lugar a otras de carácter regulatorio. Para evitar el agotamiento de los recursos, se pusieron límites a la captura que funcionan como cota superior de los desembarques.

De lo dicho se desprende que el objetivo de potenciar las exportaciones pesqueras argentinas debe tomar debida nota de los límites naturales del recurso. Concretamente, el potencial de generación adicional de divisas del sector pasa necesariamente por la mayor agregación de valor dentro de los volúmenes actuales. Más aún, la evidencia disponible es que deberían revisarse los límites de captura permitidos en las diversas especies con suficientes márgenes de seguridad para garantizar la sostenibilidad de los recursos.

Existen diversas estrategias alternativas que permiten conciliar la explotación sostenible y la generación de divisas. La primera que tal vez se desprende del análisis de la historia reciente es reforzar la tendencia de la última década en cuanto a la composición de las exportaciones: incrementar las de langostinos, de mayor valor, en detrimento del resto de las especies. Esta alternativa, sin embargo, requiere del estudio previo de su viabilidad en términos de la sostenibilidad de la explotación del recurso. La segunda se vincula con el aumento de la oferta exportable mediante la sustitución de especies para el consumo interno. En particular, si se pudiera reemplazar la merluza, especie de preferencia doméstica, por otras especies de menor potencial exportador, se podría liberar volumen para vender al exterior. La producción acuícola, de baja relevancia en Argentina hasta el momento, podría jugar un rol preponderante en esa sustitución. De todas formas, el éxito de esta estrategia puede encontrar un fuerte límite en el escaso consumo local de productos de la pesca, así como en los gustos del consumidor.

La implementación de las otras alternativas planteadas reviste mayor dificultad y merece ser estudiada para el mediano plazo. Por ese mismo motivo, sus límites no resultan tan evidentes. Estas están más vinculadas con procesos innovativos en los que intervienen métodos de producción alternativos, nuevas estrategias comerciales, mayor vínculo con otros sectores productivos y la incorporación de tecnología avanzada.

Entre los métodos de producción que pueden complementarse con la pesca de captura se destaca la acuicultura, escasamente explotada en el país hasta la fecha. Esta industria presenta potencial como proveedora de especies no exportables para el consumo doméstico, como ya se mencionó. También cuenta con capacidad propia para la generación de divisas; la trucha, por ejemplo, es una especie con un elevado valor por tonelada cuya producción es viable en varias zonas del sur argentino. Aunque no se trate de un método dañino para el ambiente en la actualidad por su bajo volumen, debe priorizarse la sustentabilidad a la hora de planificar su expansión.

Respecto de las estrategias comerciales hay diversos aspectos por abarcar. Por un lado, la cabal comprensión de destinos actuales y potenciales para una mejor definición de la estrategia de la inserción global. Concretamente, vistas las dificultades para el aumento del volumen exportable, sería deseable apuntar a destinos que demanden mayor valor agregado. Por otro lado, en relación con lo anterior, resultará necesario adaptar la producción propia para sumar valor en origen y cumplir con exigencias internacionales de calidad. Finalmente, todo ello puede complementarse con estrategias comerciales y de marketing más activas en cuanto a la relación directa con vendedores minoristas, la diferenciación de productos y el posicionamiento en góndola (que requieren, a su vez, de la adaptación de la producción).

Por último, la vinculación con otros sectores productivos y la incorporación tecnológica presentan elevado potencial tanto para la dimensión ambiental como para la estrictamente económica. Existe una amplia gama de proyectos, con diversos grados de desarrollo, orientados al aprovechamiento de productos secundarios y hasta residuos de la industria pesquera tradicional. Los productos de esos proyectos pueden generar divisas de forma directa tanto en el complejo pesquero como en otros (como el químico) e indirecta, al ser utilizados como insumos para otras producciones. Adicionalmente, al

utilizar desechos, reduce el desperdicio y, en consecuencia, el daño ambiental, por lo que agrega valor y aporta a la sostenibilidad de forma simultánea.

En síntesis, revisada la historia reciente de la industria pesquera argentina y su inserción en el comercio internacional, junto con los desarrollos novedosos presentes y sus posibilidades en el futuro cercano, puede concluirse que la innovación tecnológica, productiva y comercial resulta necesaria para expandir el potencial exportador del sector pesquero argentino sin poner en riesgo la sostenibilidad del recurso.

Referencias bibliográficas

- Arnason, R. (2007). Fisheries Self-management under ITQs. *Marine Resource Economics*, 22, pp. 373-390.
- Bertolotti, M.; Errazti, E.; y Pagani, A. (1996). La comercialización de productos pesqueros. Promoción del consumo de pescado en el mercado interno. *Revista de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales*, 2, pp. 7-25.
- Bertolotti, M.; Gualdoni, P.; y Pagani, A. (2014). Los derechos de uso y las cuotas individuales transferibles de captura en Argentina. *Revista de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales*, 42-43, pp. 81-94.
- Carciofi, I. (2013). *Cuotas Individuales y Transferibles de Pesca en Argentina. Análisis de la eficacia del sistema: el caso de la Merluza Hubbsi*. Buenos Aires: BID.
- Carciofi, I. (2016). *Explotación sostenible de la pesca: el régimen de cuotas*. Buenos Aires: IIEP- CONICET.
- Carciofi, I. y Azqueta, D. (2012). Territorio, desarrollo tecnológico y gestión de recursos naturales renovables: el caso de la pesca. *Investigaciones Regionales*, pp. 145-170.
- Clark, C. (2006). *The Worldwide Crisis in Fisheries*. Nueva York: Cambridge University Press.
- De Carli, P. (2012). *Pesquería del langostino (Pleoticus muelleri, Bate 1888) en Patagonia argentina: estructura genética poblacional y manejo sustentable*. Punta Arenas: Universidad de Magallanes.
- Deacon, R. y Costello C. (2007). Efficiency Gains from Fully Delineating Rights in an ITQ Fishery. *Marine Resource Economics*, 22, pp. 347-361.
- FAO (2020). *El estado mundial de la pesca y la acuicultura 2020. La sostenibilidad en acción*. Roma. <https://doi.org/10.4060/ca9229es>.
- FAO (2016). *The State of World Fisheries and Aquaculture 2016. Contributing to food security and nutrition for all*. Roma.
- González Laxe, F. (2004). *La gobernanza y los indicadores de evaluación de pesquerías*. España: Universidad de la Coruña.
- González Laxe, F. (2004). La transferibilidad de los derechos de pesca y las cuotas individuales: análisis del caso español. *Estudios Agrosociales y Pesqueros*, 203, pp. 233-262.
- Ministerio de Hacienda de la Nación (2019). *Informes de Cadenas de Valor. Pesca*. <https://senado.gob.ar>.
- Pisa, M. (2014). *El Sector Pesquero Argentino: Evolución Reciente y Condicionamiento Macro*. Universidad de Buenos Aires.
- Solimeno, D. y Yurkievich, G. (9-11 de octubre de 2019). *Sobran cuchillos, falta el pescado: re-orientación de la flota merlucera marplatense hacia el langostino patagónico y reactivación del conflicto social*. XXI Jornadas de Geografía de la UNLP, Ensenada, Argentina.