

LUCES Y SOMBRAS DEL PROYECTO DE NUEVA LEY DE PESCA

- En la modificación legal del 2013 se incorporó el rol de los científicos en la determinación de las cuotas de pesca, alejando así esa decisión del ámbito político, lo cual ha permitido aplicar con mucha disciplina reducciones de cuotas que permitan la recuperación de una pesquería en peligro. Esto ha generado una mejoría en la mayoría de las pesquerías, en particular la del jurel, que tiene una importancia sustancial para Chile, por lo cual es bienvenido el reforzamiento de esta dimensión en el proyecto de ley.
- Lamentablemente, en la propuesta gubernamental se reduce a 10 años la duración de las licencias, hoy en 20 años, lo que es insuficiente para amortizar las inversiones requeridas, con lo que el guarismo queda totalmente desalineado si se compara con lo vigente en otros sectores regulados.
- Por último, la autoridad plantea la reducción de la proporción asignada al sector industrial y transferirla al sector artesanal. Estas redistribuciones políticas pueden tener resultados nefastos, como lo acontecido con la pesquería de la jibia, en donde finalmente el desembarque artesanal actual es inferior a la cuota autorizada, con la consiguiente pérdida de inversiones y empleos.

El Gobierno presentó al Congreso una propuesta de una nueva regulación pesquera, donde hay elementos positivos, como el reforzamiento del rol de los Comités Científicos en la determinación de las cuotas respectivas, mientras que, en el otro extremo, la reducción de la duración de las licencias a sólo 10 años y la redistribución desde el sector industrial al artesanal, son malas ideas y generarán gran debate parlamentario.

Tal como señala el mensaje del proyecto de ley del Ejecutivo, la industria pesquera chilena ocupa el segundo lugar en América Latina y el décimo en el mundo, en donde China y Rusia son los más grandes¹, destacando en el caso nuestro principalmente por la extracción de especies pelágicas como la anchoveta, el jurel y la sardina común.

Ello se traduce en que, en relación al desembarque, en los últimos cinco años la cifra promedio ha superado consistentemente los 2 millones de toneladas, y alcanzó 2,7 millones en 2022. De este total, la extracción del sector artesanal ha constituido, en

¹ Total fisheries production (metric tons) disponible en <https://data.worldbank.org/>

promedio, el 60% del volumen. La actividad pesquera, según el mensaje del Gobierno, genera 139 mil empleos directos e indirectos en el año 2022. El empleo directo de ese año superó los 78 mil puestos de trabajo, de este total la pesca artesanal representa el 62%.

De esta manera, dada la relevancia de este sector productivo en la economía del país, es necesario analizar a continuación los principales elementos de la propuesta gubernamental, partiendo por la relevancia del rol de los científicos en la determinación de la cuota de pesca, la modificación de las características de las licencias de pesca y, por último, la reducción de la fracción industrial en favor del sector artesanal.

FORTALECIMIENTO DE LA CIENCIA PARA LA GESTIÓN DE LOS RECURSOS PESQUEROS

El proyecto de ley refuerza con mayores recursos uno de los elementos fundamentales de la ley vigente: el rol de la ciencia para la administración, conservación y asignación de los recursos pesqueros, limitando así el rol que tenía la autoridad regional de la Subsecretaría de Pesca, para autorizar aumentos de las cuotas pesqueras. Así, muchas veces la política sucumbía ante las presiones (a veces vía paros y acciones violentas) de los incumbentes para lograr mayores cuotas de captura.

En cambio, la regulación vigente clasifica las pesquerías según su estado de situación, lo cual está asociado al estado de conservación del recurso, y considera los puntos biológicos de referencia (PBR). De esta manera, establece los estados de: subexplotada, plenamente explotada, sobreexplotada y agotada, asignando cuotas de acuerdo a dicho estado.

Efectivamente, tal como se puede apreciar en la Tabla N°1, la aprobación de la Ley de Pesca en 2013 y la puesta en marcha de los Comités Científicos Técnicos y los Comités de Manejo, han permitido que la orientación científica en la toma de decisiones haya logrado que varias pesquerías hayan exhibido una significativa recuperación, considerando que estos son recursos naturales esencialmente renovables.

Al comparar la situación de estas 17 pesquerías entre 2010, antes de la ley del 2013, y 2022, se aprecia una reducción de recursos catalogados como Agotados –bajando de cuatro especies a dos-, así como una paulatina convergencia hacia la situación de Plena Explotación, lo que implica que el recurso está en un punto de eficiencia que permite, equilibrar su explotación y la sostenibilidad del recurso. De hecho en 2022,

9 de las 17 pesquerías habían mejorado su estado de sostenibilidad y solo dos habían retrocedido respecto a 2010.

9 DE 17 PESQUERÍAS HAN MEJORADO SU ESTADO DE SUSTENTABILIDAD ENTRE 2010 Y 2022

Tabla N°1: estado de las pesquerías con puntos biológicos de referencia formalizados por los Comités Científicos Técnicos Pesqueros

Recurso	Estado 2010	Estado 2022
Anchoveta XV-II	Sobreexplotado	Subexplotada
L. Amarillo V-VIII	Plena Explotación	Subexplotada
Camarón Nailon II-VIII	Plena Explotación	Subexplotada
Langostino Colorado XV-IV	Plena Explotación	Subexplotada
Jurel	Agotado	Plena Explotación
Langostino Amarillo III-IV	Plena Explotación	Plena Explotación
L. Colorado V-VIII	Plena Explotación	Plena Explotación
Anchoveta V-X	Sobreexplotado	Plena Explotación
Anchoveta III-IV	Plena Explotación	Plena Explotación
Sardina Común V-X	Plena Explotación	Plena Explotación
Merluza Común	Agotado	Sobreexplotado
Merluza del Sur	Agotado	Sobreexplotado
Bacalao de Profundidad - Sur 47°	Agotado	Sobreexplotado
Congrio Dorado Norte	Sobreexplotado	Sobreexplotado
Congrio Dorado Sur	Sobreexplotado	Sobreexplotado
Merluza de Cola	Sobreexplotado	Agotado
Merluza de Tres Aletas	Plena Explotación	Agotado

Fuente: Estado de la situación de las principales pesquerías chilenas, 2022. Disponible en https://www.subpesca.cl/portal/618/articles-117812_recurso_1.pdf

En términos económicos los recursos más relevantes son el jurel, la anchoveta y la sardina que representan cerca del 84%² del desembarco pesquero de 2022, y para todas ellas la situación es mejor que previo a la ley vigente.

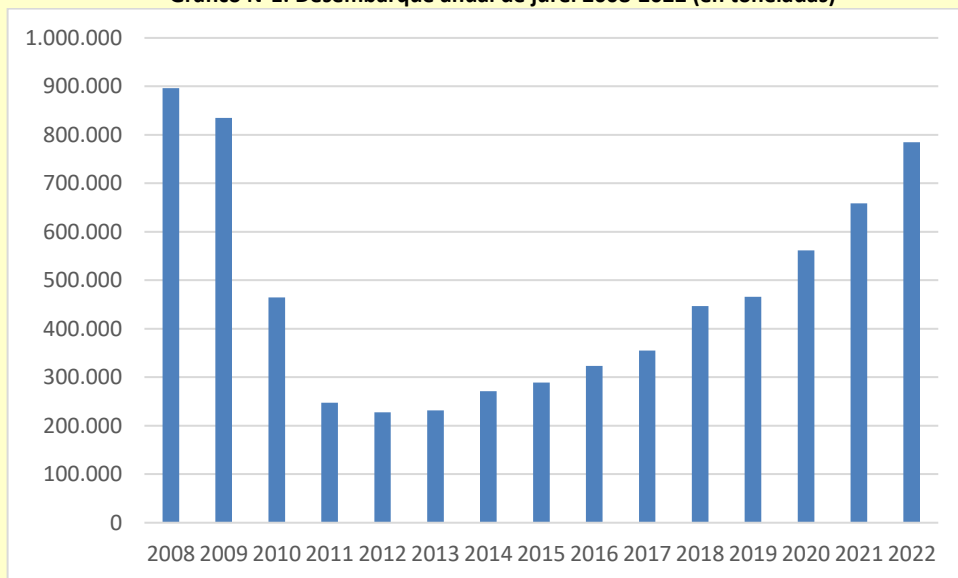
El caso del jurel es de particular importancia porque por sí solo equivale al 37% de los desembarcos pesqueros. Este sigue mostrando una recuperación continua después de haber estado en situación de agotamiento, tal como se aprecia en el Gráfico N°1, lo que reafirma la adecuada gestión que se ha realizado en los últimos años. Como

² <https://www.sernapesca.cl/informacion-utilidad/anuarios-estadisticos-de-pesca-y-acuicultura/>

resultado de las positivas cifras asociadas al status del *stock* y su biomasa, esta pesquería ha tenido un aumento paulatino de sus cuotas de captura en los últimos años, alcanzando una cuota de 824.000 toneladas para este 2024.

**PESCA DEL JUREL SE MULTIPLICÓ PRÁCTICAMENTE POR CUATRO EN UNA DÉCADA
GRACIAS AL MEJOR MANEJO DEL RECURSO**

Gráfico N°1: Desembarque anual de jurel 2008-2022 (en toneladas)



Fuente: Anuario Estadístico de Pesca y Acuicultura 2022. Disponible en <https://www.sernapesca.cl/informacion-utilidad/anuarios-estadisticos-de-pesca-y-acuicultura/>

DURACIÓN DE LAS LICENCIAS PESQUERAS: UNA REGULACIÓN ANÓMALA RESPECTO A PAÍSES LÍDERES

Para lograr una administración sustentable de la pesca industrial los países han dejado atrás los regímenes de libre acceso (que incentivan la sobreexplotación del recurso) y transitado hacia el sistema de Cuotas Individuales Transferibles (CIT) de pesca, que permiten un manejo más eficiente del recurso al promover su sostenibilidad. Es así como se manejan los recursos pesqueros en Islandia y Nueva Zelanda y, por cierto, en Chile desde 2001, cuando la Ley 19.713 estableció el límite máximo de captura por armador.

Un equilibrio sustentable, en términos de extracción de una parte de la biomasa respectiva y la inversión requerida para ello, se obtiene cuando las CIT de pesca tienen una duración segura y prolongada, sin modificaciones inesperadas en sus reglas de

juego, y que las características de divisibilidad de la cuota y la posibilidad de transferirla tengan las menores limitaciones.

En la actualidad, en Chile, los tipos de licencias existentes, A y B, tienen una duración de 20 años con posibilidad de ser renovadas en el caso de las primeras, mientras que el proyecto de ley ingresado, reduce dicho plazo a sólo 10 años para ambas licencias, tras los cuales cambiaría el mecanismo de asignación.

Este plazo de 10 años es insuficiente para amortizar las inversiones requeridas y basta señalar que la depreciación de un barco pesquero implica más de 20 años. De hecho, por mencionar algunos ejemplos, una concesión de derechos de agua tiene una duración de 30 años, el reciente acuerdo entre SQM y Codelco será por 30 años y para un puerto las concesiones son de 50 años. En el caso de las licencias pesqueras en otros países, debe tenerse en cuenta que en Nueva Zelanda, Islandia y Dinamarca son indefinidas.

El proyecto de ley sólo señala que la reducción a 10 años se justifica para generar un mayor dinamismo en el mercado. Claramente, una licencia tan breve es algo anómalo en regulaciones comparadas y sólo llevaría a una subinversión en un sector donde la relevancia del stock de capital es tan importante como el conocimiento de las biomazas pesqueras. Por lo demás, mientras ellas sean transferibles habrá posibilidades de competencia vía ingreso de nuevos actores y entre los incumbentes.

Asimismo, la ley vigente establece que, al menos, el 85% de cada pesquería se asigne mediante criterios históricos, y un 15% mediante subastas públicas. El proyecto de ley propone disminuir en, al menos, un 35% el porcentaje de la fracción industrial que se asigna mediante criterios históricos, y aumentar en un 50% el porcentaje que se asigna mediante licitaciones, lo cual evidentemente generará una compleja transición entre ambos regímenes.

No hay que olvidar que la propuesta de licitaciones ha sido arduamente debatida con anterioridad. En efecto, durante la tramitación de la ley de pesca vigente, se llegó a la conclusión de que no era conveniente adoptar un sistema de licitaciones como norma general, por diversas razones. Entre ellas, porque la evidencia internacional demuestra que los pocos países que han adoptado sistemas de subastas para la asignación de cuotas pesqueras, han sido experiencias poco exitosas (Rusia, Estonia, por ejemplo). Asimismo, los casos excepcionales de subasta que han existido en nuestro país para pesquerías más pequeñas³, sus resultados demostraron altos niveles de concentración. En definitiva, un sistema de subastas no asegurará

³ Bacalao de profundidad, orange roughy, langostino amarillo y langostino colorado.

necesariamente la entrada de nuevos actores, lo que ha sido refrendado por expertos en la materia y el mismo Tribunal de Defensa de Libre Competencia, en su recomendación normativa de enero de 2011⁴. Sin duda que este aspecto requiere de un mayor análisis para evaluar su pertinencia.

REDISTRIBUCIÓN DE LA FRACCIÓN INDUSTRIAL HACIA EL SECTOR ARTESANAL

Por último, el proyecto de ley propone una serie de modificaciones al fraccionamiento entre el sector industrial y artesanal vigente, esto es redistribuir las cuotas de pesca entre ambos sectores de la industria.

Con ese objetivo, la propuesta contiene normas que establecen las directrices que deben guiar a la Subsecretaría de Pesca y sus negociaciones con las organizaciones de la pesca artesanal, para incrementar la distribución de la fracción para dicho sector. Es importante destacar los riesgos de este tipo de medidas que buscan privilegiar, sin más, la pesca artesanal.

Un ejemplo de lo anterior es la reforma realizada en 2019 a la pesquería de la Jibia, en donde se estableció la obligación de utilizar un arte de pesca que en la práctica solo podían usar los pescadores artesanales, con lo cual la extracción industrial fue desplazada. Cuatro años después de la redistribución, los resultados son muy lamentables. La cuota autorizada para la jibia es de 200 mil toneladas, de las cuales actualmente se han extraído, en promedio, sólo 75 mil toneladas, lo que implica una caída de 52% con respecto a lo observado los 4 años previos a la modificación.

Es decir, a pesar de que la cuota permite explotar hasta 200 mil toneladas, el sector artesanal sólo logra aprovechar un 37% del total. A ello se suma que, en otras áreas de la cadena productiva, se cerraron líneas de proceso industrial (conservas y otros productos de exportación), ya que requieren de una regularidad de suministro del calamar que los artesanales no son capaces de proveer.

Otro efecto no deseado es que, dado que Chile forma parte de la Organización Regional de Ordenamiento Pesquero del Pacífico Sur (OROP-PS) y que no está utilizando plenamente la cuota asignada, países como Perú han solicitado un aumento de su cuota de extracción de Jibia.

En conclusión, estamos ante un resultado de suma negativa, ya que la redistribución política en favor de los artesanales llevó a que Chile produzca menos, lo que ha repercutido en la inversión y el empleo.

⁴ Ver más en Libertad y Desarrollo, Tema Público 1384-2, de 4 de enero de 2019.

RECOMENDACIONES Y REFLEXIONES FINALES

En la modificación legal de 2013 se incorporó, con mucha fuerza, el rol de los científicos en la determinación de las cuotas de pesca, alejando así esa decisión del ámbito político, lo cual ha permitido aplicar con mucha disciplina reducciones de cuotas que permitan la recuperación de una pesquería. Esto ha generado una mejoría en la mayoría de las pesquerías, en particular la del Jurel que representa casi un 40% de los desembarcos de nuestro país, por lo cual es bienvenido el reforzamiento, tanto en atribuciones como recursos, a esta dimensión en el proyecto de ley.

Lamentablemente, en la propuesta gubernamental se reduce a 10 años la duración de las licencias, hoy en 20 años, lo que claramente es insuficiente para amortizar las inversiones requeridas, con lo que el guarismo queda totalmente desalineado si se compara con lo vigente en otros sectores regulados y con la experiencia de otros países pesqueros, por lo que debiera corregirse en la discusión legislativa.

Por último, la autoridad plantea la reducción de la proporción asignada al sector industrial y transferirla al sector artesanal. Estas redistribuciones, sin base a consideraciones técnicas deben ser vistas con precaución, ya que sus resultados pueden ser muy negativos. Las lecciones de la regulación a la extracción de la Jibia debieran ser consideradas para evitar una pérdida de inversiones y empleos.