

# ¿Hacia Dónde Debiera ir la Regulación Pesquera?

**El marco regulatorio a definirse debe velar por un desarrollo sustentable del sector pesquero, lo que significa promover el progreso, tanto económico como social de la actividad, con resguardo de la conservación del recurso y la protección del medio ambiente.**

El vencimiento el año 2012 de la Ley de Límites Máximos de Captura ha abierto un debate respecto de cómo debiera realizarse la asignación de las cuotas de captura en el futuro. Mientras unos abogan por renovar la modalidad existente, otros piden la implementación de un proceso de licitación.

La discusión tiene aristas legales y económicas y son múltiples los bienes protegidos en juego, incluyendo derechos de propiedad, la libre competencia, la libertad de ejercer una actividad económica, la necesaria certeza jurídica y la sustentabilidad de los recursos, entre otros.

En relación a los aspectos jurídicos, se ha señalado que los permisos de pesca vigentes serían permanentes y autónomos respecto del régimen de administración que decida implementar la autoridad, lo cual significa que un intento de licitación constituiría una expropiación a los titulares de los permisos de pesca. Lo anterior ha sido refutado por algunos, situación que, muy probablemente, terminará zanjándose en el Tribunal Constitucional.

Son los argumentos económicos los que interesa abordar, toda vez que fueron éstos –en particular, el tema de la competencia en este mercado– los que dieron origen al debate. En efecto, la Consulta presentada por la empresa Lota Protein ante el Tribunal de Defensa de la Libre Competencia (TDLC) fundó su argumentación en que el sistema actual ha impedido el acceso de nuevos actores al mercado, redundando en un beneficio para los actores incumbentes. Son precisamente estas situaciones aparentemente anticompetitivas las que se buscaría subsanar por la vía de modificar el sistema de asignación de cuotas en el futuro<sup>1</sup>.

Una actividad de la relevancia para el país como el sector pesquero y acuícola<sup>2</sup> ciertamente merece un diseño de política pública adecuado, que

se enfoque en asegurar la conservación del recurso y la sostenibilidad de la actividad pesquera.

## **Antecedentes Generales**

La actividad pesquera se desarrolló en Chile inicialmente bajo el régimen de libertad de pesca, para lo cual bastaba con la obtención de un permiso. Sin embargo, hacia comienzos de la década de los '80, algunas pesquerías ya se revelaban sobreexplotadas, lo que ponía en riesgo la conservación del recurso.

En este contexto, se promulgó en 1991 la Ley General de Pesca y Acuicultura (LGPA), que instauró el régimen de plena explotación, permitiendo suspender el ingreso de nuevas unidades de pesca (cierre de acceso) y el establecimiento de cuotas globales anuales de captura. Allí la autoridad reconoció los derechos históricos de pesca de quienes a la fecha ejercían la actividad.

Sin embargo, la fijación de una cuota global para limitar la captura prontamente reveló deficiencias, por cuanto incentivó una sobre inversión en capacidad de pesca para sacar el máximo provecho de la cuota antes que se agotara en el año ("carrera olímpica"). Ello indujo la sobre explotación de algunos recursos, la sobreinversión en flotas y plantas procesadoras, el acortamiento de las temporadas de pesca y problemas ambientales, entre otros.

Para resolver lo anterior, la autoridad decidió impulsar los derechos individuales de captura, a través de los Límites Máximos de Captura por Armador (LMCA) y el Régimen Artesanal de Extracción (RAE). La Ley Nº 19.713 de 2001 estableció que la cuota industrial y artesanal sería distribuida anualmente entre quienes mantenían vigentes sus permisos de pesca. Así, las cuotas fueron asignadas el año 2002 en función de quienes en ese momento desarrollaban la actividad, por un período de 10 años.

La implementación de LMCA generó beneficios para la actividad pesquera industrial, los que han sido reconocidos transversalmente. Los derechos individuales de pesca proveen a los pesqueros un activo seguro que incentiva una administración apropiada según la teoría y también la evidencia empírica, que sugiere que la existencia de un vínculo robusto entre las cuotas de pesca y el desempeño económico de las pesquerías<sup>3</sup>. En Chile, algunos de los beneficios observados han sido la reducción en el esfuerzo de pesca, la estabilización del recurso pesquero, la creación de empleos permanentes, el aumento de las inversiones y el desarrollo de productos de mayor valor agregado, entre otros.

Pese a lo anterior, el anunciado término de la vigencia de la Ley N° 19.713 en diciembre de 2012, y con ella los LMCA, ha llevado a algunos actores de la industria pesquera a plantear la oportunidad de reformular el sistema, particularmente por la vía de establecer un esquema de licitación.

## **Cuotas de Pesca y Libre Competencia**

El fundamento económico para reformular el sistema de asignaciones de cuotas de pesca se basaría en las condiciones de competencia que imperan en el mercado. Específicamente, se ha planteado que las pesquerías enfrentarían dificultades para que actores nuevos o de menor tamaño puedan entrar o expandir su participación en este mercado. El argumento está basado en la idea de las "barreras de entrada" que se generarían al entregar a perpetuidad, o por un período prolongado de tiempo, un insumo esencial, como son las cuotas individuales de pesca, a un grupo determinado de actores, los que no tendrían ningún incentivo de transferir dichas cuotas a terceros por el supuesto perjuicio que percibirían en su poder de mercado.

El argumento descrito obliga a analizar la situación competitiva del sector pesquero industrial, ya que si se revelara que las empresas incumbentes ostentan un significativo poder de mercado, resultaría factible que éstas pudieran desarrollar comportamientos estratégicos orientados a restringir la entrada de nuevos actores y aprovechar su posición dominante.

La evidencia, sin embargo, muestra lo contrario; el sector pesquero es altamente competitivo, tanto en el mercado de cuotas de pesca como en el del producto final. Lo anterior queda demostrado en el Informe "Asignación de Cuotas de Pesca y Libre Competencia" realizado por Juan Pablo Montero (2010) y presentado ante el TDLC, cuyos aspectos principales se mencionan a continuación.

En relación al mercado del producto final (harina y aceite de pescado, conservas) destaca el hecho que el sector pesquero es predominantemente exportador, puesto que vende el 90% de su producción en los mercados internacionales. En virtud del tamaño relativo de las distintas pesquerías del país, la homogeneidad del producto (*commodities*) y la cercanía de grandes productores (como Perú), es posible constatar que el sector pesquero chileno no tiene poder alguno para determinar los precios en los mercados internacionales.

Se verifica, además, la ausencia de comportamientos estratégicos, como sería la subutilización de las cuotas de pesca en orden a presionar al alza los precios externos. Ello obligaría a una actuación coordinada entre los incumbentes, situación que resulta difícilmente sostenible en el tiempo. Lo que se observa en la realidad, es que las cuotas han sido utilizadas en

plenitud, salvo cuando se han presentado problemas de disponibilidad del recurso, lo que refuta la existencia de un acuerdo colusivo.

Por su parte, de existir problemas de competencia en los mercados internos, sería esperable que empresas de menor tamaño vendieran parte sustancial de su cuota en este mercado. Nuevamente, la evidencia dice lo contrario; empresas relativamente pequeñas, como Lota Protein, han vendido buena parte de su producción en los mercados externos, lo que sólo puede significar que el mercado interno es competitivo.

En el mercado de cuotas de pesca, también se hay un alto grado de competencia. En efecto, desde la entrada en vigencia de la LGPA, se ha observado un número importante de traspasos, lo que refleja un predecible proceso de ajuste de largo plazo, guiado por razones de eficiencia.

Es indudable que el mercado secundario de las cuotas de pesca es perfectible, puesto que actualmente las transacciones de cuotas son indivisibles y están sujetas a la transferencia de la nave con su respectiva autorización de pesca. Se debiera, por tanto, avanzar en permitir la transferibilidad parcial o total de la cuota independientemente de la nave.

Con todo, el mercado de bienes finales y de cuotas de pesca se verifica competitivo y no presenta problemas en materia de eficiencia asignativa ni productiva<sup>4</sup>. Cabe, entonces, preguntarse si las condiciones actuales realmente ameritan un cambio sustancial en materia normativa o si el debate ha respondido más bien a intereses particulares.

## **¿Es la Subasta una Buena Alternativa?**

La alternativa propuesta por algunos actores del mundo industrial pesquero consiste en reemplazar el modelo vigente por uno de subastas para la asignación de las cuotas individuales de pesca. Lo anterior resulta bastante sorprendente, toda vez que en Chile nunca se han licitado actividades que se encuentran en funcionamiento y que han sido desarrolladas por privados.

En materia propiamente pesquera, las licitaciones no se han utilizado en ningún país para la asignación inicial de cuotas, salvo en Rusia y Estonia, donde prontamente se abandonó este mecanismo. Es así como, entre los 22 principales países pesqueros, todo el resto ha utilizado los derechos históricos como criterio de asignación de las cuotas de pesca.

Más allá de la legítima discusión jurídica, en cuanto a que la subasta podría constituir una expropiación de derechos de propiedad vigentes, existen otros problemas adicionales que se asocian a dicho mecanismo y que cabe mencionar.

Primero, la subasta importa un deterioro de la calidad de los derechos de explotación, que tiende a afectar las decisiones de inversión y de manejo sustentable del recurso pesquero. El desarrollo sustentable de las pesquerías y la conservación del recurso sólo es posible cuando existe un horizonte de participación y planificación de largo plazo. Un sistema de subastas transforma la actividad en un negocio de riesgo y de horizonte acotado, que afecta a la actividad pesquera, las industrias conexas y los trabajadores.

Segundo, una subasta enfrentaría problemas prácticos de implementación. Como la biomasa del recurso pesquero es difícil de cuantificar, se dificultaría enormemente estimar el valor a pagar por una cuota de pesca. Lo anterior es particularmente cierto en el caso del jurel, principal pesquería pelágica nacional, que ha visto fuertemente reducido el volumen de captura en los últimos años producto de la creciente participación de barcos factoría operando más allá de la Zona Económica Exclusiva.

Igualmente, al desconocerse cómo será el fraccionamiento futuro entre el sector industrial y el artesanal, se genera un factor adicional de incertidumbre para la determinación de los precios a pagar ante una eventual licitación de cuotas.

Tercero, el argumento a favor de la subasta basado en la mayor recaudación, no guarda relación alguna con el objetivo de la eficiencia en la asignación de recursos planteado originalmente. Por lo demás, la extracción de rentas que genera un mecanismo de subastas sobre los actores del mercado es tal que limita los recursos para mayores inversiones en valor agregado, así como para actividades de investigación y desarrollo, situación que también debe ser debidamente ponderada.

Cuarto, la subasta no facilitaría el ingreso de nuevos actores. Por el contrario, un mecanismo de subastas muy posiblemente no cambiaría la composición de actores que hoy operan en el mercado e incluso podría aumentar la concentración del mismo. La consiguiente sugerencia de fijar límites máximos de acumulación de cuotas para evitar esta mayor concentración resulta del todo inapropiada del punto de vista de la eficiencia económica, más aún cuando no se constatan problemas de competencia.

Quinto, imponer un sistema de subastas en Chile perjudica la competitividad del sector pesquero, en vista de los mayores costos que tendrían que asumir las empresas nacionales en relación a otras compañías internacionales, cuyas cuotas no están sujetas a subastas.

Por último, desde una perspectiva de libre competencia, no hace diferencia si la asignación inicial de las cuotas individuales se realiza en base a

capturas históricas o vía subasta. El mecanismo más apropiado para garantizar la asignación eficiente de recursos es la consolidación y profundización del mercado secundario.

## Conclusiones

El marco regulatorio a definirse debe velar por un desarrollo sustentable del sector pesquero, lo que significa promover el progreso, tanto económico como social de la actividad, con resguardo de la conservación del recurso y la protección del medio ambiente.

Siendo altamente deseable contar con un marco estable para el desarrollo de la actividad pesquera, resulta aconsejable no sólo mantener el sistema de LMCA, sino además avanzar hacia la entrega de límites máximos de captura de larga (o indefinida) duración, de modo de asignar derechos estables y prolongados a la industria. Con ello se limita la incertidumbre, reduciendo los efectos negativos sobre decisiones de inversión y sustentabilidad.

Para efectos de la asignación inicial, surge como la opción más apropiada el prolongar los LMCA vigentes. Lo anterior no constituye, como se ha querido plantear, un regalo para los incumbentes, puesto que conlleva la obligación de un pago de patente pesquera que actualmente alcanza el 6% del valor del desembarque, el que se cobra a todo evento.

Finalmente, la manera de perpetuar la eficiencia en la asignación de recursos, es mejorando la transferibilidad para lograr un mercado más profundo y transparente de las cuotas pesqueras. Esto significa generar mecanismo más expeditos y eficientes, lo que a su vez pasa por reducir los costos de transacción, desvinculando las transferencias de la nave.

---

<sup>1</sup> La Consulta efectuada por Lota Protein ante el TDLC, solicitaba que se "establezca las condiciones para que se materialice la efectiva entrada de competencia al mercado de la pesca industrial, por la vía de exigir la real aplicación, por parte de la Subsecretaría de Pesca (SUBPESCA), del artículo 27 de la Ley de Pesca 18.892 (LGPA)". El artículo 27 de la Ley de Pesca establece la posibilidad de que la Subsecretaría de Pesca licite parte de la cuota global de captura de una especie, pero la autoridad no ha aplicado este artículo a la fecha. El TDLC declaró inadmisibles la consulta; sin embargo, decidió investigar los hechos para que, en virtud de las facultades que le confiere la ley, pueda eventualmente formular recomendación de modificación, derogación y/o dictación de las normas cuestionadas. Este proceso aún sigue en curso.

<sup>2</sup> El sector pesquero y acuícola representó un 1,8% del PIB y un 10% de las exportaciones en el año 2009, siendo además una fuente importante de empleo y de descentralización económica.

<sup>3</sup> Costello, C., Gaines, S. y J. Lynham, (sept. 2008), "Can Catch Shares Prevent Fisheries Collapse?", *Science*, vol. 321, págs. 1678-1681.

<sup>4</sup> La eficiencia productiva se refiere a que la producción se realiza al mínimo costo, en tanto que la eficiencia asignativa dice relación con que los precios se alinean con los costos, eliminando las rentas sobre-normales.