

Desafíos para la Nueva Regulación Pesquera

La legislación que se comenzará a discutir debiera consolidar los beneficios derivados del actual sistema de Límite Máximo de Captura por Armador, siendo conveniente prorrogar las asignaciones actuales de derechos individuales de captura por un período largo (o incluso indefinido) y perfeccionar el sistema de transferibilidad de cuotas. Lo anterior resultaría en una asignación económicamente eficiente, no siendo necesario para ello recurrir al mecanismo de la licitación.

Se acerca el término de la vigencia de la Ley Nº 19.713, situación que ha generado una legítima preocupación en el sector pesquero. Esta ley introdujo el año 2001 las cuotas individuales de captura -a través de los Límites Máximos de Captura por Armador (LMCA) y el Régimen Artesanal de Extracción (RAE)- con el objeto de corregir las deficiencias que surgieron de la mera aplicación de una cuota global para limitar la captura en pesquerías declaradas en plena explotación¹. Es así como la Ley Nº 19.713 fijó las cuotas industriales y artesanales entre quienes mantenían vigentes sus permisos de pesca y entre las organizaciones y pescadores inscritos en los registros, respectivamente, asignación que en el caso de los LMCA tendría vigencia por un período de 10 años, hasta fines del año 2012.

Con motivo del inminente vencimiento, la autoridad ha comenzado a estudiar alternativas a la legislación vigente, las que eventualmente podrían modificar la asignación de los recursos pesqueros y, de paso, introduciría otros cambios. Ello ha llevado incluso a hablar de una “ley larga” de pesca, situación que incidirá en un amplio sector del país. Resulta, pues, de gran importancia formular una política bien enfocada, cuyo foco principal sea la conservación del recurso pesquero y la sustentabilidad de la actividad. En este proceso, es importante tener presente que reformas muy profundas siempre corren el riesgo de quedar entrampadas, siendo por tanto necesario concentrar los esfuerzos en los aspectos más relevantes para cumplir con el objetivo señalado.

Asignación de cuotas de captura

La aplicación de los LMCA a partir de la Ley Nº 19.713 incidió positivamente en el desarrollo de la actividad pesquera y en la sustentabilidad del recurso, beneficio que ha sido reconocido por los distintos actores de la industria². Con el vencimiento de esta Ley, se ha vuelto a plantear el mecanismo a utilizar para asignar la cuota global -de modo de evitar la ya conocida “carrera olímpica”- proceso que debe velar por al menos tres objetivos: la conservación del recurso pesquero, la eficiencia económica y la competencia en el mercado.

Estas condiciones se cumplen con los LMCA, sin perjuicio que el sistema es aún perfectible. En efecto, sería deseable extender estos derechos a un horizonte de largo plazo (25 años o incluso indefinidamente) y que las cuotas sean plenamente transferibles. Actualmente las transacciones de cuotas están sujetas a la transferencia de la nave con su respectiva autorización de pesca que son indivisibles. Se debiera, por tanto, avanzar en orden a permitir la transferibilidad parcial o total de la cuota en forma independiente de la nave.

Pero, lo que genera mayor debate no es el sistema en sí mismo, sino la asignación inicial de las cuotas individuales. Es por todos conocido que se ha estudiado la idea de licitar parte de la cuota global, manteniendo el criterio de los derechos históricos sólo en la asignación de la cuota restante. Lo anterior no sólo resulta novedoso en el concierto internacional -donde se ha privilegiado la asignación de cuotas individuales casi exclusivamente por derechos históricos-, sino que además concita fuertes discrepancias en cuanto a la eficiencia económica y la legitimidad constitucional de dicha propuesta. Dado que el sector pesquero es altamente competitivo, tanto en el mercado de cuotas de pesca como en el mercado del producto final³, y que no hay evidencia de barreras de entrada que limiten el ingreso de nuevos actores, no parece necesario ni conveniente innovar en materia de asignaciones vía licitación.

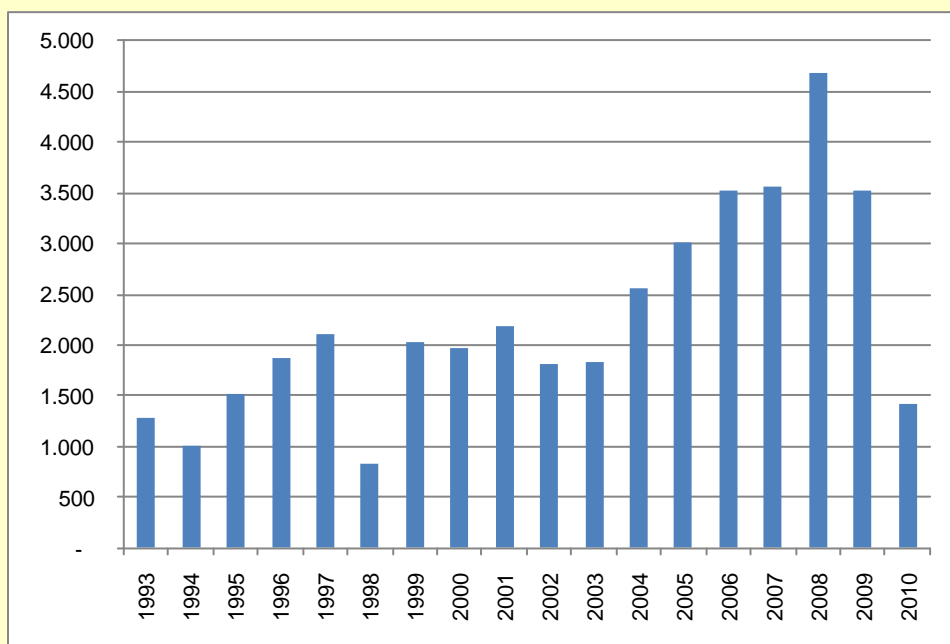
Fortalecimiento de la investigación

La investigación es la principal herramienta para lograr la conservación del recurso pesquero, puesto que permite contar con estudios para determinar la biomasa y una cuota de extracción sustentable de largo plazo, entre otras medidas, que permitan la mantención de los stocks. Esto exige aumentar al máximo posible el conocimiento en esta materia, de modo de disminuir la incertidumbre y, con ello, los riesgos en la adopción de las medidas, logrando así un mejor manejo de las pesquerías.

Cabe señalar que en la actualidad la administración pesquera toma decisiones en base a informes técnicos que, a su vez, se basan en

estudios de comités de expertos, universidades, estudios del Fondo de Investigación Pesquera (FIP) e institutos de investigación pesquera privados y públicos (en especial, del Instituto de Fomento Pesquero, IFOP). El modelo FIP ha sido particularmente relevante, por cuanto ha permitido el desarrollo de proyectos de calidad en base a un efectivo sistema de selección, adjudicación y evaluación de propuestas⁴. No obstante, el financiamiento para estos proyectos se ha reducido en los últimos dos años, dejando una importante demanda por investigación insatisfecha. Con ello se ha perdido investigación, se han desmantelado equipos formados en universidades y se ha perdido masa crítica en el ámbito de la investigación científica pesquera.

Cuadro Nº 1
INVESTIGACIÓN PESQUERA (MILLONES DE \$)



Fuente: Fondo de Investigación Pesquera.

A la falta de recursos se suma una crítica general, aunque no siempre justificada, respecto de la calidad e independencia de algunos trabajos de investigación realizados fuera del modelo FIP, por asignación directa de la Subsecretaría de Pesca. Lo anterior aboga por perfeccionar la institucionalidad vigente en esta materia, de modo de contar con estudios de alta calidad técnica para un adecuado manejo de las pesquerías.

Una propuesta concreta sería crear un Instituto Técnico, independiente y autónomo, con acreditaciones internacionales, que verifique la ejecución de un alto estándar de investigación. Este Instituto tendría que estar

conformado por especialistas que puedan identificar las materias a ser estudiadas, desarrollen proyectos, propongan planes de manejo y asesoren a la autoridad. Requeriría, por cierto, de un financiamiento estable -proveniente, como se señalará más adelante, del pago de la patente pesquera- que permita realizar programas de investigación de largo plazo y perfeccionar los modelos actualmente vigentes. Este Instituto sería una suerte de IFOP 2.0, que contaría no solo con recursos permanentes, sino que debiera además ser independiente de la administración sectorial, lo que le permitiría realizar un diagnóstico objetivo respecto del estado real de las pesquerías⁵.

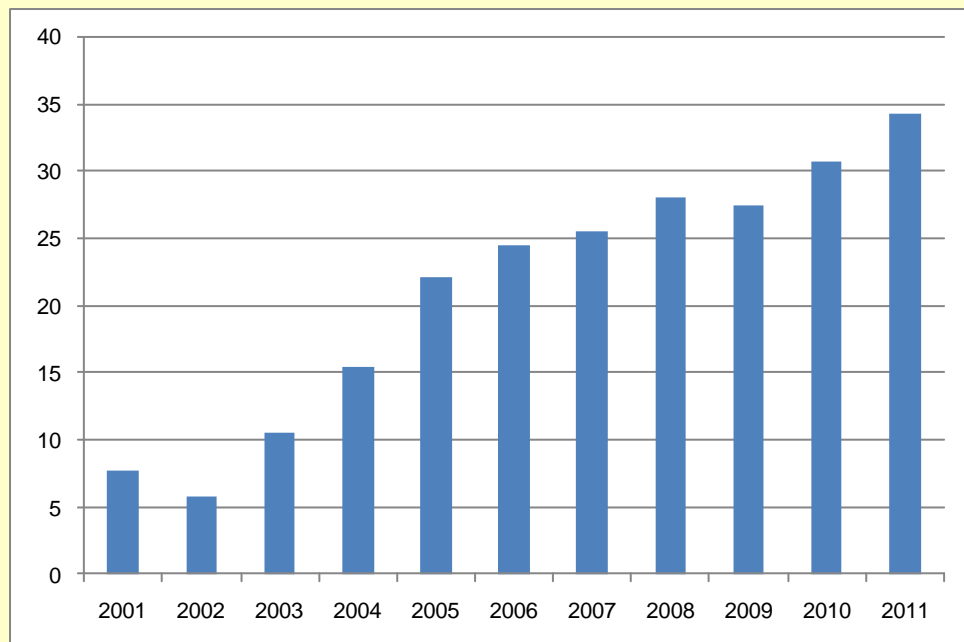
Con el objeto de garantizar la sustentabilidad del recurso podría formularse además una instancia adicional, cual es la conformación obligatoria de Comités Científicos por pesquería⁶. Estos reunirían a los mejores especialistas del país (representantes de universidades, del Instituto Técnico, etc.), los que tendrían por objeto compartir y discutir información, para luego emitir un informe científico oficial que determine, sobre el mejor conocimiento disponible, el estado de situación del recurso y las necesidades futuras de investigación. Se lograría de esta forma concordar una verdad científica por pesquería, con las debidas alertas ante situaciones críticas o de sobre explotación, no dejando espacio en esta instancia a la injerencia por parte de la autoridad pesquera de turno.

En este contexto, la Subsecretaría de Pesca, tal como establece el art. 8° de la Ley de Pesca, debería elaborar un plan de manejo para cada pesquería, en el cual tendría que hacerse pública una tabla de decisión que se activaría con el estado del recurso definido por el Comité Científico. De esta forma, la toma de decisiones quedaría ligada al estado del recurso y al informe científico. Sobre esa base, la Subsecretaría adoptaría las decisiones de manejo necesarias y, en caso de requerir cuotas, propondría una recomendación de cuota anual que posteriormente sería presentada al Consejo Nacional de Pesca para su aprobación o rechazo. La ventaja de esta propuesta es que permite separar la toma de decisiones del diagnóstico científico, con la debida transparencia en el proceso, lo cual iría en directo beneficio de un manejo más responsable de las distintas pesquerías.

Patente pesquera

Actualmente, la patente pesquera establece un cobro equivalente a un derecho de extracción que se aplica a cada armador que posea permiso de pesca. Esta patente aplica sólo al sector industrial (el sector artesanal está exento del pago) y es independiente de las capturas reales, puesto que se establece en base a las toneladas de registro grueso (TRG) de la respectiva embarcación. El pago de la patente pesquera generó una recaudación cercana a los US\$ 34 millones anuales el año 2011.

Cuadro Nº 2
COBRO DE PATENTE PESCA EXTRACTIVA (US\$)



Fuente: Subpesca.

El objetivo de la aplicación de esta patente fue financiar la investigación, control y gestión pesquera⁷, algo que en la práctica se ha cumplido solo parcialmente. La coyuntura actual constituye una oportunidad para rediseñar tanto la implementación como el destino de los recursos provenientes del pago de la patente pesquera, en aras a reorientar el uso de dicho instrumento hacia los objetivos para los cuales fue creado.

En este contexto, se propone establecer el monto de la patente en función de los recursos necesarios para financiar no sólo la investigación sino también la administración y gestión pesquera. Vale decir, una vez establecidos los recursos que necesita la administración para gestionar las pesquerías en Chile -que eventualmente serían algo superiores a los actuales- se debiera establecer la patente a pagar por los distintos actores. Por cierto, ello debiera ser extensivo a la pesca artesanal, responsable hoy en día de más de la mitad de la pesca extractiva del país, aún cuando podría excluirse del cobro a aquellos sectores más vulnerables.

El pago de la patente pesquera debiera, a su vez, reformularse en función de la cuota asignada a cada uno de los actores. Ello resulta más razonable que establecer el pago en función del TRG de los barcos, ya que la responsabilidad para con la conservación del recurso dice relación con los derechos de capturas, más que con la capacidad de las embarcaciones.

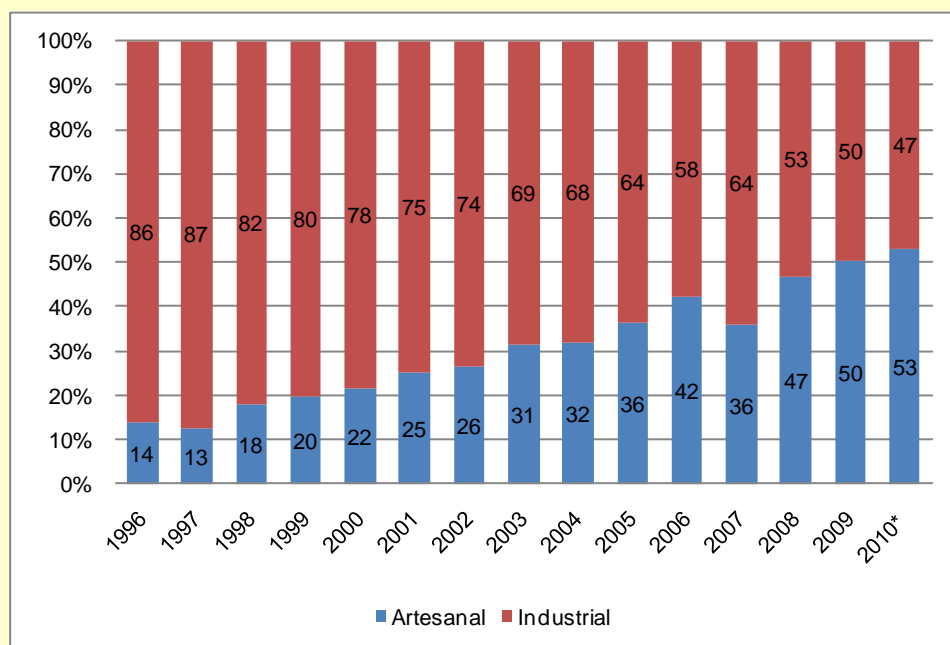
En este sentido, es la asignación relativa la que debiera determinar el aporte que cada actor realice a la hora de financiar los estudios necesarios para sostener la actividad y garantizar la conservación del recurso.

Cumplimiento y fiscalización de normas

El sector artesanal ha aumentado su relevancia en el tiempo, representando actualmente más del 50% de la pesca extractiva del país. Lo anterior no se ha traducido, sin embargo, en una mejora de quienes participan de este sector, debido al permanente ingreso de nuevos actores y a la falta de modernización, factor necesario para desarrollar todo su potencial.

La evidencia revela una clara sobrepoblación de naves artesanales, reflejo de que en este sector no ha existido el debido control sobre el esfuerzo de pesca. De hecho, el número de naves artesanales se ha casi duplicado entre los años 2001 y 2009 (de 9.753 a 15.360) y el número de pescadores aumentó en 38.094 personas en igual período (de 37.777 a 75.871). Lo anterior resulta incomprensible dado que el Registro Pesquero Artesanal está cerrado para casi la totalidad de las pesquerías, pese a lo cual un número creciente de personas ha ingresado a esta actividad, lo que ha significado la dilución de las rentas entre quienes participan de la actividad.

Cuadro Nº 3
DESEMBARQUES PESCA EXTRACTIVA(US\$)



Fuente: Anuario Estadístico de Sernapesca.

Lo anterior ha significado también un aumento sostenido de los volúmenes de capturas del sector pesquero artesanal, llegando incluso a superar al sector industrial a partir del año 2009. Esta tendencia podría aumentar en el futuro, lo que sumado a una suerte de laxitud en la regulación y fiscalización de este sector, incide directamente en la sustentabilidad de los recursos. En efecto, la pesca industrial debe cumplir estándares bastante altos que permiten controlar y regular su actividad, algo que no ha sido extensivo a la fecha al sector artesanal. Resulta, pues, cuestionable que un sector que hoy representa la mitad de las capturas nacionales sea administrado con normas y criterios diferentes.

En este contexto, parece indispensable avanzar en una serie de materias. Primero, extender el sistema de derechos de pesca, profundizando la aplicación del RAE en el sector artesanal de modo de racionalizar y mejorar el desarrollo de esta actividad pesquera. A su vez, se requiere establecer un mayor control de acceso en el sector artesanal y un control más estricto del cumplimiento de las cuotas de captura, lo que aboga por una adecuada fiscalización y el consecuente fortalecimiento de la capacidad de Sernapesca para evitar el incumplimiento de las normas y exigencias establecidas. Por último, se requiere igualar la normativa que regula la actividad pesquera artesanal con la industrial, lo que amerita la incorporación de posicionadores satelitales para lanchas artesanales y la certificación de descargas. De esa forma se protege el desarrollo del sector y la sustentabilidad del recurso pesquero.

Conclusiones

La nueva legislación debiera consolidar los beneficios derivados del sistema de LMCA, siendo conveniente prorrogar las asignaciones actuales de derechos individuales de captura por un período largo (o incluso indefinido) y perfeccionar el sistema de transferibilidad de cuotas. Lo anterior resulta en una asignación económicamente eficiente, no siendo necesario para ello recurrir al mecanismo de la licitación.

La conservación del recurso y la sustentabilidad de la actividad pesquera requieren urgentemente formular un mecanismo que perfeccione y comprometa más recursos para la investigación pesquera, para lo cual se propone la conformación de un Instituto Técnico y de Comités Científicos por pesquería, de modo de garantizar un adecuado manejo de las pesquerías en Chile. El financiamiento debiera provenir del pago de la patente pesquera, aplicable proporcionalmente a cada actor según la cuota asignada. Estos recursos debieran ser además suficientes para garantizar una administración pesquera eficiente.

Por último, el sector artesanal debiera cumplir con principios y normas similares a las que rigen al sector industrial en virtud de la importancia

relativa que han adquirido en el tiempo y su impacto en la sustentabilidad del recurso.

¹ La Ley de Pesca y Acuicultura de 1991 había fijado cuotas globales de captura sin asignación de límites individuales, lo que incentivó la llamada "carrera olímpica".

² En efecto, la Ley de LMCA logró reducir el esfuerzo de pesca y estabilizar el recurso pesquero, elevó el financiamiento para la investigación que contribuye a mejorar el manejo de las pesquerías, ha permitido agregar valor a los productos extraídos, ha incentivado nuevas e importantes inversiones, ha dinamizado las exportaciones pesqueras y ha otorgado mayor estabilidad y calidad al empleo en el sector.

³ Véase el informe "Asignación de Cuotas de Pesca y Libre Competencia" realizado por Juan Pablo Montero (2010) y presentado ante el TDLC.

⁴ Los proyectos son propuestos por distintos actores (regiones, usuarios y academia); el Consejo del FIP en coordinación con Subpesca los priorizan, son licitados y, finalmente, evaluadas por pares, tanto en la adjudicación como en su desarrollo.

⁵ El Instituto Técnico tendría por objeto realizar la información básica que año a año se requiere para el manejo de las pesquerías. El modelo FIP se mantendría para todos los demás proyectos, lo que introduce competencia y eleva la calidad de los estudios, además de aumentar la masa crítica de investigadores en el mundo pesquero.

⁶ Existen algunos actualmente, pero su conformación no es de carácter legal.

⁷ La patente también debía cumplir transitoriamente el objetivo de apoyar a los trabajadores que a raíz de la aprobación de la Ley 19.723 pudieran quedar desempleados.