

Modificaciones a la Ley de Pesca: Enmendando el Rumbo

La propuesta del Ejecutivo resulta, en términos generales, un acierto en materias tan relevantes como aumentar la independencia y los fundamentos científicos en la toma de decisiones, propender hacia una mayor fiscalización y capacidad sancionatoria de todos los sectores involucrados en la pesca extractiva e introducir licencias transables de pesca que mejoren la eficiencia y competitividad del mercado.

Esta semana el Gobierno ingresó el proyecto de ley que modifica la Ley General de Pesca y Acuicultura. Este era un evento largamente esperado en vista del inminente término -diciembre del 2012- de la vigencia de la Ley Nº 19.713 que introdujo en el año 2001 las cuotas individuales de captura.

El proyecto de ley incorpora una serie de modificaciones que incluyen no sólo una nueva asignación y regulación de las cuotas industriales, sino también otros aspectos de gran relevancia, como medidas para garantizar un proceso de toma de decisiones más independiente, una regulación y fiscalización más exigente de la pesca artesanal, disposiciones para mejorar la investigación pesquera y el desarrollo de una plataforma social, entre otros.

La tramitación en el Congreso se augura compleja dados los múltiples intereses involucrados y la diversidad de los cambios propuestos, los que se suman a otros proyectos de ley que atañen al sector pesquero y que actualmente están en tramitación¹. Sin embargo, es indudable que constituye una oportunidad para mejorar la regulación y administración pesquera, cuyo objetivo principal es garantizar la conservación del recurso pesquero y la sustentabilidad de la actividad. Para ello es necesario que se logren acuerdos en aquellas materias que son un claro acierto

En esta edición:

Modificaciones a la Ley de Pesca: Enmendando el Rumbo

Participación Laboral: Clave para Combatir la Desigualdad

del proyecto de ley ingresado y que otras sean perfeccionadas.

Sustentabilidad del recurso pesquero

El proyecto de ley presenta una clara orientación en favor de la sustentabilidad del recurso pesquero, objetivo que fue incorporado en forma explícita en el articulado. Se incluyen en el proyecto de ley definiciones específicas del estado de las pesquerías (sub-explotada, plena explotación, sobreexplotada, agotada o colapsada) y el concepto de rendimiento máximo sostenible², lo que determinará el marco conceptual bajo el cual se realizará la toma de decisiones. Se establece, además, que en la determinación de la cuota global de captura se deberá “tender a mantener o llevar la pesquería hacia el rendimiento máximo sostenible” y se incorpora la obligación de establecer programas de recuperación en pesquerías sobre explotadas o colapsadas.

El hecho de que el proyecto haga suyo en forma explícita la conservación y uso sustentable de los recursos hidrobiológicos constituye una buena noticia. Esto es coherente con la necesaria preocupación por la sustentabilidad y con los compromisos que ha suscrito el país en diversos acuerdos internacionales. Lo anterior, sin embargo, no debe perder de vista el rol que cumple la pesca extractiva como actividad económica. En efecto, se trata de un importante sector exportador, que a su vez es clave para el desarrollo de Chile como potencia alimentaria. Es además una actividad que posee amplias potencialidades de mayor productividad (por ejemplo, en la pesca artesanal), que abre espacios al emprendimiento y la innovación y que congrega a numerosas pymes. Ciertamente, una política de conservación del recurso pesquero resulta favorable a estos fines, pero se requiere de mayores grados de flexibilidad para garantizar simultáneamente la sustentabilidad de la actividad.

Es aquí donde la creación de un panel de expertos resulta relevante, tanto porque independiza la toma de decisiones de la autoridad de turno y la funda en antecedentes científicos (garantizando la sustentabilidad del recurso), como porque equilibra estos intereses con los de la necesaria actividad pesquera. El proyecto de ley establece las características de sus cinco miembros y el modo de nombramiento, señalando además que su principal función es establecer los rangos dentro de los cuales se podrá determinar la cuota global de captura. Cabe, sin embargo, hacer dos observaciones para perfeccionar la propuesta.

La primera dice relación con la designación de sus miembros, que según señala el proyecto, son nombrados por el Presidente a propuesta del Ministerio de Economía (tres miembros), del Ministerio de Medio Ambiente (uno) y del Consejo Nacional de Pesca (uno). Pareciera, sin embargo, más razonable que las nominaciones se hicieran en base a ternas propuestas

por la Alta Dirección Pública (ADP), de modo de garantizar su idoneidad técnica e independencia. Por otra parte, el proyecto establece que tres miembros serían profesionales vinculados a las ciencias del mar, uno economista y un especialista en ciencias ambientales. Cabe preguntarse si esta conformación es la adecuada o si carece de una suficiente representatividad de quienes deberán velar por la sustentabilidad social y económica de la actividad, en cuyo caso debieran favorecerse una mayor participación en el panel de gente con conocimientos y experiencia en economía e industria. Por último, las inhabilidades que establece el proyecto de ley parecen excesivas, toda vez que se requiere la participación de personas que conozcan el mundo pesquero y tengan contacto con la realidad sectorial.

La segunda observación respecto del panel de expertos se refiere a sus atribuciones. Es, sin duda, un acierto el rol resolutorio que se le asigna en la fijación de la cuota global, en virtud de los errores cometidos en el pasado por injerencia de intereses económicos y/o políticos. Sin embargo, otras varias funciones asignadas al panel tendrían, de acuerdo al proyecto de ley, sólo un carácter consultivo. Resulta aconsejable que la ley establezca explícitamente como parte de las atribuciones del panel, la facultad de determinar el punto biológico de referencia³ por pesquería –rol que aparentemente queda a discreción de autoridad política, pese a que este concepto es el que gobierna las cuotas globales y las licitaciones– y la potestad de declarar pesquerías en plena explotación, recuperación o desarrollo incipiente, con el fin de limitar toda discrecionalidad de la autoridad de turno. Por cierto, las deliberaciones y acuerdos del panel, así como los informes utilizados en la toma de decisiones, debieran ser de libre acceso para quien quiera disponer de ellos para garantizar la máxima transparencia posible.

Ahora bien, resulta evidente que se requiere disponer de antecedentes científicos oportunos y confiables para la adecuada toma de decisiones. La investigación es la principal herramienta para lograr la conservación del recurso pesquero, lo que exige aumentar al máximo posible el conocimiento. Se requiere, por tanto, de una alta calidad e independencia de los trabajos de investigación que permitan un adecuado manejo de las pesquerías. La sobreexplotación que presentan actualmente varias pesquerías revela que en el pasado no sólo hubo un proceso de toma de decisiones discrecional, sino también una insuficiente investigación y fiscalización en el sector pesquero. En respuesta a ello, la autoridad decidió proponer una serie de reformas en el proyecto de ley que abordan estas falencias. En particular, el proyecto de ley busca fortalecer los organismos de investigación, reconociendo la función pública al Instituto de Fomento Pesquero (IFOP) e incorporando la facultad a la Subsecretaría para crear Comités Técnicos Científicos (aún cuando su rol es ambiguo en el proyecto).

Para garantizar la necesaria independencia de la administración sectorial, se debe evitar toda injerencia por parte de la autoridad pesquera de turno, aumentando al máximo la transparencia de la información y estableciendo claramente el orden jerárquico en la toma de decisiones. En este contexto, pareciera recomendable establecer la supremacía del Panel de Expertos, evitando así que los Comités Técnicos Científicos se transformen en organismos vinculados a la autoridad, lo que aumentaría su discrecionalidad en la toma de decisiones.

En línea con lo anterior, la tramitación del proyecto de ley constituye una oportunidad para erradicar aquellas prácticas que en el pasado han permitido la aplicación de medidas arbitrarias y que, por tanto, fueron en parte responsables del deterioro de las pesquerías. Actualmente, de hecho, existen amplias facultades en materia de determinación de cuotas de investigación, cuotas de catástrofe, vedas, definición de tallas mínimas y otros, las que deseablemente debieran tender a ser eliminadas en la discusión de los proyectos en trámite.

Licencias indefinidas, transables y divisibles

El proyecto de ley introduce las cuotas individuales transferibles (CIT) para las pesquerías plenamente explotadas y con cuota global de captura. Para ello se crean licencias transables de pesca (LTP) de clase A, B y C. Las LTP clase A representan los derechos históricos de los actuales industriales pesqueros, son indefinidas, equivalen a un porcentaje de la cuota industrial y podrán diluirse en hasta 15% por las licencias clase B. Las LTP clase B también son indefinidas, representan un coeficiente de participación fijo y se generan por la vía de la licitación cuando la pesquería ha superado la condición de colapsada o sobreexplotada. En particular, estas licitaciones se gatillan cuando una pesquería sujeta a régimen de plena explotación y administrada con cuota global de captura se encuentra en un nivel igual o superior al 15% por debajo del punto biológico de referencia del rendimiento máximo sostenible. Las LTP clase C, en tanto, surgen por licitaciones que se producen por las toneladas que excedan el rendimiento máximo sostenible, con una duración anual.

Según establece el proyecto de ley, las LTP serán plenamente transables, se otorgarán en forma separada de la nave, serán divisibles y susceptibles de todo negocio jurídico, todo lo cual es consistente con las recomendaciones realizadas por el Tribunal de Defensa de la Libre Competencia. Es importante, en todo caso, que durante la tramitación del proyecto se logre facilitar lo más posible las transferencias, arriendos o cualquier acto de cesación de derechos de las LTP, evitando excesos de burocracia y cualquier intervención de la Subsecretaría que vaya más allá de mantener actualizada la información de tales transacciones. Para ello se debería mejorar la redacción del proyecto para despejar toda duda de

que no se exigirán aprobaciones previas por parte de la autoridad para realizar las transferencias.

El establecimiento de LTP indefinidas, transables y divisibles es, sin duda, un acierto que va en la dirección de mejorar la eficiencia y competencia de este mercado y la conservación del recurso. Pero subyace aún un aspecto que amenaza la certeza jurídica necesaria para un adecuado funcionamiento del mercado y que dice relación con el fraccionamiento de la cuota global entre artesanales e industriales. En la medida en que el fraccionamiento sea sujeto de modificaciones, nunca habrá seguridad respecto del verdadero valor de dichas licencias en el tiempo. La incorporación del artículo séptimo transitorio, que establece que el fraccionamiento de la cuota global de captura entre el sector artesanal e industrial se fija por 20 años (2013-2032) introduce, de hecho, un grado de incertidumbre innecesaria, pues no sólo será sujeto de debate en el Congreso la duración de dicho acuerdo, sino que además significa que se estarán entregando verdaderos derechos de propiedad sólo por el plazo que dura el fraccionamiento acordado. Este riesgo se anularía si el coeficiente de participación de los tenedores de LTP clase A y B se definiera no sobre la cuota industrial sino, proporcionalmente, sobre la cuota global de captura, de modo que el título de propiedad de estas licencias quedara expresado como porcentaje de la cuota global.

Cuadro Nº 1

**CUOTA 2011 POR PESQUERÍA
(EN TONELADAS Y EN US\$ A VALOR DE SANCIÓN)**

Pesquerías	Cuota Total 2011		
	volumen (ton)	valor (US\$)	participación (%)
Jurel, XV-X región	315.000	104.807.989	14,4%
Anchoveta y sardina, XV-II región	1.358.000	182.887.168	25,1%
Anchoveta, III-IV región	84.800	11.420.347	1,6%
Sardina III-IV región	2.500	336.685	0,0%
Anchoveta, V-X región	80.000	10.773.913	1,5%
Sardina común, V-X región	1.100.000	148.141.299	20,3%
Merluza de cola, V-X región	83.517	50.944.834	7,0%
Merluza de cola, XI-XII región	35.954	21.931.709	3,0%
Merluza común, IV-41° 28,6' LS	48.000	74.149.870	10,2%
Merluza del sur, IV-41° 28,6' al 57° LS	24.000	65.023.732	8,9%
Congrio dorado, 41° 28,6' al 57° LS	2.900	8.063.798	1,1%
Merluza de tres aletas X-XII	25.000	30.697.729	4,2%
Langostino colorado, I-IV región	1.970	2.575.044	0,4%
Langostino amarillo III-IV región	3.100	4.052.100	0,6%
Camarón naylor, II-VIII región	5.200	13.099.810	1,8%
Total	3.169.941	728.906.028	100%

Fuente: Elaboración propia con información de Subpesca. Para el cálculo del valor de la cuota se utilizó la UTM y US\$ promedio 2011.

Por último, cabe señalar que el mecanismo de licencias escogido por la autoridad tiene implícita una asignación inicial del tipo mixta, donde si bien se reconocen los derechos históricos, se introduce la licitación de hasta 15% de la cuota industrial de cada pesquería cuando ésta se encuentra cercana a su rendimiento máximo sostenible. Lo anterior significa que habrá pesquerías donde la licitación se podría producir en un futuro cercano, como es el caso de la sardina común V-X región, la anchoveta III-IV región y la anchoveta y sardina XV-II región, si bien ello dependerá de la determinación de los respectivos rendimientos máximos sostenibles, lo que podría tomar un par de años. Otras, en cambio, cuya situación es más crítica, sólo serían licitadas en un futuro más lejano, dependiendo de la trayectoria de recuperación que se defina para estas pesquerías. Es así como la pesquería del jurel probablemente no será licitada en más de una década, hasta que ésta logre recuperarse de su condición de sobreexplotación.

En materia de pagos al Fisco, el proyecto de ley establece que las LTP clase A, B y C pagarán una patente fija vinculada a las toneladas de registro grueso de las embarcaciones utilizadas. Las clase A deberán pagar, además, un impuesto específico equivalente al número de toneladas que tengan derecho a extraer, multiplicado por el mayor valor entre (i) el 4,2% del valor de sanción de la respectiva especie, indexado por la variación del índice estimado por la FAO asociado a dicha especie y (ii) el promedio ponderado por toneladas de los valores de adjudicación de subasta de licencias clase B y de los precios anualizados de transacciones que impliquen la cesión de derechos de las licencias clase A y B. Asimismo, los titulares de LTP clase B, al cabo de los 10 primeros años pagarán el impuesto específicos de las LTP clase A.

De esta forma, el proyecto de ley conlleva un rediseño de las patentes haciendo que la recaudación se determine, en parte, por los barcos que efectivamente operan y el resto, en función de la cuota asignada. La fórmula escogida, en todo caso, introduce una importante cuota de incertidumbre a los pagos que han de realizarse en el tiempo por esta vía, más aún si se les vincula a transacciones que pudieran ser puntuales y, por tanto, no representar adecuadamente las señales de precios.

Mayor regulación para el sector artesanal

En línea también con el objetivo de sustentabilidad que persigue la regulación pesquera resulta acertado que el proyecto de ley apunte hacia una mayor fiscalización del sector artesanal (hoy responsable del 50% de la pesca extractiva del país), sobre todo cuando se refiere a embarcaciones de mayor escala (eslora total igual o superior a 12 metros, según señala el proyecto de ley). Es por ello que la exigencia para éstas del uso de posicionador satelital y la certificación de captura resulta del

todo conveniente, así como también la contribución de recursos para la administración pesquera por la vía del pago de patente⁴.

Por su parte, el proyecto de ley introduce la obligación de los pescadores artesanales y buzos de contar con seguros de vida contra riesgo de muerte e invalidez. Ello probablemente requiera de la autoridad un apoyo para buscar cobertura para todos los pescadores (incluidos los de mayor edad), por ejemplo, a través de licitaciones colectivas.

El proyecto también regula el Régimen Artesanal de Extracción (RAE) con un procedimiento para el establecimiento de este régimen en las pesquería que tienen su acceso cerrado y la definición de criterios que pueden usarse para determinar los coeficientes de participación. El proyecto de ley establece que la Subsecretaría será la encargada de aplicarlos, lo que puede ser un tema políticamente bastante complejo. Debieran, por tanto, buscarse mecanismos para una de mayor participación de los propios pescadores artesanales involucrados para definir sus participaciones relativas. Igualmente, convendría establecerse explícitamente la posibilidad que los pescadores artesanales puedan disponer de sus cuotas individuales si deciden abandonar su respectivo RAE.

Plataforma social

El proyecto de ley incluye algunas modificaciones a fin de priorizar los destinos a financiar por el Fondo de Administración Pesquero (FAP). Ello incluye proyectos de investigación; programas de vigilancia, fiscalización y administración de la actividad pesquera; programas de fomento y desarrollo pesquero; programas de reinserción laboral a los trabajadores de la industria pesquera y becas de estudio para sus hijos; programas de capacitación; y programas de restauración de hábitat para especies de importancia para la pesca recreativa. Se explicita, además, que se dará prioridad a los objetivos de reinserción laboral y capacitación.

Cabe señalar que si el objetivo de esta plataforma social es mejorar las oportunidades de los pescadores, el destino de estos recursos debiera apuntar a aumentar la productividad de la pesca artesanal. Debieran, por tanto, enfatizarse los programas y proyectos de fomento y desarrollo de este sector por sobre la entrega de becas y programas de reinserción laboral, que por lo demás han sido fuente de irregularidades en el pasado. En efecto, en la medida que se aumente la productividad del sector (por ejemplo, con la adquisición de frigoríficos para comunidades de pescadores artesanales) se hace más posible que puedan aumentar el valor agregado de su pesca y mejorar, con ello, las oportunidades de crecimiento económico de los pescadores y sus familias. Por lo demás, no debe olvidarse que los aspectos específicos laborales debieran ser abordados en instancias distintas a una ley de pesca.

Conclusiones

El proyecto de ley que modifica la Ley General de Pesca y Acuicultura constituye un paso muy importante hacia una mejor regulación y administración pesquera. La propuesta del Ejecutivo resulta, en términos generales, un acierto en materias tan relevantes como aumentar la independencia y los fundamentos científicos en la toma de decisiones, propender hacia una mayor fiscalización y capacidad sancionatoria de todos los sectores involucrados en la pesca extractiva e introducir licencias transables de pesca que mejoren la eficiencia y competitividad del mercado. Se requiere, sin embargo, introducir algunos perfeccionamientos al proyecto de ley ingresado, de modo tal de dar real garantía de que los objetivos planteados se cumplan, lo cual significa recuperar las pesquerías y garantizar la sustentabilidad del recurso pesquero, así como también dar continuidad y seguridad a la actividad pesquera.

¹ Esto incluye el proyecto de ley sobre pesca de investigación, pesquerías artesanales, manejo de recursos bentónicos y cuota global de captura (Boletín Nº 8010); sobre protección de ecosistemas marinos (Boletín Nº 6485); y el que define el descarte de especies hidrobiológicas y establece medidas de control y sanciones para quienes incurran en esta práctica en las faenas de pesca (Boletín Nº 3777).

² El rendimiento máximo sostenible se define como el mayor nivel promedio de remoción por captura que se puede obtener de un stock en forma sostenible en el tiempo y bajo las condiciones ecológicas y ambientales predominantes.

³ El punto biológico de referencia se refiere valor o nivel estandarizado que tiene por objeto evaluar el desempeño de un recurso desde una perspectiva de la conservación biológica de un stock pudiendo referirse a: a) biomasa; b) mortalidad por pesca o c) tasa de explotación.

⁴ Los armadores artesanales con embarcaciones de eslora igual o superior a 12 metros pagarán, según el proyecto de ley, una patente de 0,4 UTM por cada TRG de la embarcación que operen.