

FRACCIONAMIENTO PESQUERO: RIESGOSO CAMBIO EN LAS REGLAS DEL JUEGO

- En plena discusión de la nueva Ley de Pesca promovida por el Gobierno, este optó por ingresar un nuevo proyecto destinado únicamente a fijar un nuevo fraccionamiento entre el sector pesquero artesanal e industrial.
- La propuesta modifica el fraccionamiento vigente hasta el año 2032, a fin de darle arbitrariamente mayor participación al sector artesanal. Sin embargo, este cambio en las reglas del juego transgrede el principio de confianza legítima y afecta los derechos de propiedad de los titulares de licencias de pesca.
- Además, este nuevo fraccionamiento no va acompañado de una justificación técnico-científica, pudiendo generarse efectos económicos dañinos para la actividad pesquera en nuestro país y el empleo.

En enero de este año, el Ejecutivo ingresó un proyecto de ley que pretende establecer una nueva Ley de Pesca y derogar la vigente¹. Dicha propuesta, que se discute actualmente en la Comisión de Pesca de la Cámara de Diputados, propone, entre otras cosas, cambios en el mecanismo de determinación y asignación de la cuota global de captura y reducción de la duración de las licencias transables de pesca desde los 20 años renovables actualmente vigentes a 10 años². Sin embargo, en paralelo a dicha discusión, el Ejecutivo optó por ingresar un nuevo proyecto de ley más acotado y específico, destinado a regular un nuevo fraccionamiento³, con el objeto de darle una tramitación más expedita. El fraccionamiento corresponde al porcentaje o cantidad máxima de recursos que cada sector (industrial y artesanal) puede extraer.

A tres meses del ingreso de este último proyecto al Congreso, ya fue aprobado por la Cámara de Diputados y actualmente está siendo analizado por la Comisión de Pesca del Senado. Como se verá, este nuevo fraccionamiento, además de cambiar las reglas del juego y afectar derechos de propiedad de los titulares de licencias de pesca, puede generar efectos indeseados para la economía y en el empleo.

¹ Boletín N°16.500-21 Establece nueva Ley General de Pesca y deroga disposiciones que indica.

² Ver [Temas Públicos N°1628-1, de 25 de enero de 2024](#).

³ Boletín N°17.096-21, Fija un nuevo fraccionamiento entre el sector pesquero artesanal e industrial, ingresado el 4 de septiembre de 2024.

NUEVO FRACCIONAMIENTO: REDISTRIBUCIÓN EN BENEFICIO DEL SECTOR ARTESANAL

Bajo el argumento de promover mayor equidad en el sector pesquero y promover una mayor inclusión y representación de todos los sectores⁴, la propuesta redistribuye las cuotas de pesca a favor del sector artesanal, sin sopesar los riesgos aparejados.

EJEMPLOS DE PESQUERÍAS DONDE SE CAMBIA LA FRACCIÓN EN BENEFICIO DEL SECTOR ARTESANAL

Tabla 1: Fraccionamiento vigente versus nuevo fraccionamiento propuesto⁵

Recurso	Fraccionamiento vigente		Nuevo Fraccionamiento	
	Pesca Artesanal	Pesca Industrial	Pesca Artesanal	Pesca Industrial
Anchoveta (*)	III a IV Región: 50%	III a IV Región 50%	I a IV, más XV Región: 80%	I a IV, más XIV Región: 20%
	V a X Región: 78%	V a X Región: 22%	V a X, más XIV Región: 90%	V a X, más XIV Región: 10%
Sardina española (*)	III a IV Región: 50%	III a IV Región: 50%	I a IV, más XV Región: 80%	I a IV, más XV Región: 20%
Jurel (*)	Regla general: XV a X Región: 10%	Regla general: XV a X Región: 90%	XV a II Región: 10 a 20%	XV a II Región: 80 al 90%
	Sin embargo, de la XV a II Región: 5%	Sin embargo, de la XV a II Región: 95%	III a XIV Región: 25 a 35%	III a XIV Región: 65 a 75%
			X Región: 10 a 20%	X Región: 80 a 90%
Sardina común	V a X Región: 78%	V a X Región: 22%	V a X Región: 90%	V a X Región: 10%
Merluza común	IV Región: 40%	IV Región: 60%	IV a X Región: 70%	IV a X Región: 30%
Merluza del sur	X a XII Región: 60%	X a XII Región: 40%	X Región: 70%	X Región: 30%
			XI y XII Región: 63%	XI y XII Región: 37%
Congrio dorado	X a XII Región: 50%	X a XII Región: 50%	IX a X Región: 70%	IX a X Región: 70%
			XI y XII Región: 63%	XI y XII Región: 37%

Nota: En los recursos indicados con (*), existen algunas reglas especiales y/u otras reglas relativas al fraccionamiento dinámico, que se omiten para efectos de la tabla⁶.

⁴ Ver mensaje del proyecto de ley, p. 4.

⁵ Se seleccionan algunas pesquerías, con sus respectivos fraccionamientos, de acuerdo a la propuesta ya aprobada por la Cámara de Diputados.

⁶ Por ejemplo, en el caso del jurel, de acuerdo al proyecto aprobado por la Cámara de Diputados, si el sector industrial no cumple con la captura efectiva de su asignación del año anterior, el fraccionamiento de la fracción inicial destinado al sector artesanal, se incrementará en 5% anual. Si el sector industrial realiza una captura

Es importante destacar que el fraccionamiento que rige actualmente y hasta el 2032, inclusive, fue fruto de un amplio acuerdo alcanzado entre los actores representativos de la pesca en Chile. De hecho, este acuerdo fue recogido íntegramente por el Congreso Nacional, durante la compleja tramitación de las modificaciones a la Ley de Pesca que derivaron en la Ley 20.657, sin que se haya abierto discusión sobre el punto. A este acuerdo, celebrado el 26 de septiembre de 2011, en las dependencias del Ministerio de Economía, concurrieron representantes del sector pesquero artesanal, industrial, laboral, miembros del Consejo Nacional de Pesca designados por el Presidente de la República y representantes del sector de las medianas y pequeñas plantas de proceso. De hecho, bajo la ley vigente, el sector artesanal aumentó de un 52% a un 55% del total de desembarques de Chile⁷.

CAMBIO EN LAS REGLAS DEL JUEGO Y AFECTACIÓN DE DERECHOS DE LOS TITULARES

Con los cambios propuestos al fraccionamiento, se transgrede abiertamente el principio de confianza legítima, afectando los derechos de propiedad de los titulares de licencias transables de pesca (LTP) al no respetarse el fraccionamiento vigente establecido en la Ley 20.657, al que aún le quedan varios años de vigencia.

Tal como explicó el abogado Nicolás Vergara a la Comisión de Pesca de la Cámara de Diputados, en la ley vigente, el Estado se obligó a respetar el contenido de estas licencias en los términos establecidos en el título III de la Ley General de Pesca y Acuicultura (LGPA). “Conferir un derecho para luego alterar su contenido implicaría burlar o realizar un fraude al contenido de los contratos celebrados (LTP A y B), con mayor razón si en el artículo 2 transitorio de la Ley N°20.657 se indica que los titulares de las antiguas autorizaciones de pesca ‘podrán optar por cambiar sus autorizaciones de pesca por licencias transables de pesca clase A con las regulaciones del Título III de la Ley General de Pesca y Acuicultura’”⁸.

Dicho de otra forma, y en el caso de las LTP A (licencias transables de pesca, de 20 años de duración, renovables), la fracción de la cuota global total de pesca hasta el 2032, fue uno de los elementos que los titulares de las antiguas autorizaciones de pesca tomaron en consideración para decidir si acogerse o no al nuevo régimen. Por su parte, en el caso de las LTP B (licitadas también por 20 años, tras los cuales vuelven a licitarse),

efectiva anual superior al 98% asignado, mantendrá su porcentaje inicial o aumentará hasta en un 5% su fracción anualmente, en aquellos casos en que haya operado la regla anterior. En ningún caso los reajustes consecuencia de la aplicación de estas reglas podrán exceder los rangos establecidos en el presente numeral.

⁷ Ver presentación de SONAPESCA, en comisión de Pesca de la Cámara de Diputados (p.45 del Informe de Comisión).

⁸ Informe Comisión de Pesca Cámara de Diputados, pp-50-51.

el fraccionamiento las sustenta, pues determina el porcentaje de la cuota global que puede licitarse. De esta manera, el cambio de porcentajes de fraccionamientos vigentes antes del 2032, constituye una alteración importante de las condiciones y compromisos que asumió el Estado, deviniendo en una afectación evidente al principio de confianza legítima. Dicho principio corresponde a la seguridad que tienen los ciudadanos de que su confianza en la actuación pública no será traicionada. “La protección de la confianza, en un sentido jurídico, significa, por tanto, una garantía en el ámbito público, consistente en la defensa de los derechos del ciudadano frente al Estado y en la adecuada retribución a sus esperanzas en la actuación acertada de éste”⁹.

Adicionalmente, en la misma historia de la Ley 20.657, del 2013, se le atribuyó a las LTP un estatuto de protección especial, reconociéndose derecho de propiedad sobre las mismas¹⁰. De lo anterior se sigue que, frente a un cambio en el fraccionamiento antes del plazo establecido por la norma, como el que se plantea en el proyecto de ley, debiese indemnizarse a los titulares de LTP cuyos derechos resulten afectados.

En definitiva, la señal que se entrega con este proyecto de ley, es la inestabilidad en las reglas para la actividad pesquera. Esta incertidumbre, a su vez, desincentiva la inversión en este sector productivo significativo para la economía del país. Situación que, lamentablemente, se ha repetido en otras industrias donde el Estado ha cambiado su regulación unilateralmente como sucedió con las Isapres y los fallos de la Corte Suprema o las pequeñas generadoras de energía no convencionales.

RIESGOS ECONÓMICOS Y EN EL EMPLEO

El importante aumento de la fracción correspondiente al sector artesanal en pesquerías relevantes del país, presenta diversos riesgos. Un ejemplo de lo anterior es la reforma realizada en 2019 a la pesquería de la jibia, en la que se estableció la obligación de utilizar un arte de pesca que, en la práctica, solo podían usar los pescadores artesanales. Cuatro años después, los resultados son muy lamentables. La cuota autorizada para la jibia es de 200 mil toneladas, de las cuales actualmente se han

⁹ BERMUDEZ SOTO, Jorge. “El principio de confianza legítima en la actuación de la administración como límite a la potestad invalidatoria.” Rev. derecho (Valdivia), v. 18, n. 2, p. 83-105, dic. 2005. Disponible en <http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-09502005000200004&lng=es&nrm=iso>. accedido en 01 dic. 2024. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-09502005000200004>.

¹⁰ Historia de la Ley N°20.657, segundo trámite constitucional, discusión en Sala del Senado el día 28/11/2012.

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 modificación¹¹.

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), 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. De esta manera, con el fraccionamiento que se propone de la jibia (90% para el sector artesanal versus 10% para el industrial, a nivel nacional), sumado a la prohibición de su captura con un arte distinto de la potera o línea de mano, se genera la duda sobre si el sector industrial podrá hacer uso real del 10% que se le permite¹².

En el caso de la pesquería del jurel, por ejemplo, donde se propone un fraccionamiento dinámico¹³, en los porcentajes que se señalan en la Tabla 1, a fin de aumentar la cuota artesanal, puede traer repercusiones negativas en la industria de alimentos, pues la pesca del sector artesanal tiende a destinarse a la producción de harina de pescado y mientras ello crezca dejará menos espacio para otros productos más ligados a la pesca industrial como son la elaboración de congelados o conservas, que se destinan directamente a consumo humano. Este cambio en la composición de la estructura de la industria, podría generar efectos en el empleo por la reducción de flota y plantas de proceso que trabajan en esta pesquería¹⁴.

Tratándose de la pesquería de la merluza común, estos efectos también se intensifican. En este último caso, el fraccionamiento vigente es de un 40% para el sector pesquero artesanal y un 60% para el sector pesquero industrial. El proyecto de ley, en cambio, propone invertir las proporciones, quedando un 70% para el sector artesanal y un 30% para el sector industrial, pudiendo llegar a desaparecer empresas que hoy se dedican a la pesquería de la merluza común, ocasionando una pérdida importante de empleos.

¹¹ [Reporte pesquero](https://www.subpesca.cl/portal/616/w3-article-85094.html) disponible en el sitio web de la Subsecretaría de Pesca e información disponible en <https://www.subpesca.cl/portal/616/w3-article-85094.html>.

¹² Ver también en [Temas Públicos N°1628-1, de 25 de enero de 2024](#).

¹³ Dependiendo del cumplimiento de la captura efectiva de su asignación del año anterior, puede aumentar el porcentaje de fraccionamiento, como se indica en la nota al pie N°6.

¹⁴ Ver presentación de Macarena Cepeda, de Pescadores Industriales del Biobío (Informe Comisión de Pesca, p.55-56).

En conclusión, estamos ante un resultado de suma negativa, ya que, según muestra la experiencia de la jibia, donde una política a favor de la pesca artesanal ha llevado a que Chile produzca menos, lo que ha repercutido en la inversión y el empleo del sector.

Adicionalmente, el cambio en las reglas del juego implicará un efecto negativo en la recaudación fiscal. Estos efectos provienen del cambio en recaudación por concepto de pago de impuesto específico por parte de tenedores de LGT A y pago de anualidades por parte de tenedores de LTP B, de acuerdo a los precios por tonelada ofertados en la respectiva subasta.

De acuerdo al informe financiero del proyecto de ley¹⁵, habrá una menor recaudación fiscal de \$727 millones en régimen y de \$2.822 millones el primer año en el escenario más probable, pero que podría ser mayor en caso de que no se cumplieran los supuestos de desembarques del sector pesquero industrial utilizados. Por su parte, la Sociedad Nacional de Pesca (SONAPESCA) estima que, en conjunto, la reducción en el impuesto específico y las anualidades de las LTP generaría una pérdida fiscal proyectada de aproximadamente US\$16 millones en 2025. Además, al proyectar esta tendencia hasta 2032 (la vigencia del fraccionamiento actual), se estima que la pérdida acumulada en valor presente alcanzaría los US\$110 millones, cifra que contrasta con la estimación del Ejecutivo de mayores ingresos por US\$51 millones¹⁶.

COMENTARIOS FINALES

El proyecto de fraccionamiento impulsado por el Gobierno adolece de serios defectos. Fuera de que no se entregan fundamentos técnicos-científicos de la propuesta, se pueden generar efectos económicos dañinos para la actividad pesquera en nuestro país, además de una menor recaudación fiscal. Además, hay elementos constitucionales involucrados, pues existen derechos de propiedad de los titulares de LTP que resultan afectados por no respetarse el fraccionamiento vigente que fue fijado hasta el año 2032, inclusive lo que amerita una indemnización.

En definitiva, la señal que se envía con este proyecto de ley es de inestabilidad en las reglas para la actividad pesquera, lo que sólo desincentiva la inversión en este sector productivo tan significativo para la economía del país. Con todo, lo esperable y deseable sería en lo que resta de la tramitación legislativa que, de cambiarse las reglas del juego, esto no sea de manera unilateral y sin respetar los contratos vigentes.

¹⁵ Informe Financiero Sustitutivo N°292, de 28 de octubre de 2024.

¹⁶ Ver Informe de la Comisión de Hacienda de 29 de octubre de 2024, p.10.