

## Ver bajo el agua

# Situación de la pesca en Chile, análisis desde la economía y nueva ley



El Gobierno trabaja en una nueva Ley de Pesca que regule la asignación de los recursos por los próximos 20 años, debido a la caducidad de la Ley de Límite Máximo de Captura por Armador (LMCA) que concedió en 2001 y por el lapso de una década derechos exclusivo de pesca a un grupo de industriales que, en ese entonces, desarrollaban dicha actividad.

La LMCA fue consecuencia de la Ley de Pesca de 1991, que fomentaba una “carrera olímpica” por la concentración de los recursos marinos, sobre invirtiendo y contratando trabajadores para unos pocos meses del año y prescindiendo de ellos una vez completada la cuota global de pesca, establecida por la autoridad. Por eso la Ley N° 19713 de 2001 estableció cuotas individuales por armador, lo que permitió una racionalización de la operación pesquera, aun cuando congeló el escenario pesquero industrial chileno.

Gracias a este y otros estímulos, este selecto grupo de empresarios invirtió e innovó en el desarrollo de la pesca industrial en Chile, posicionando al sector como uno de los principales exportadores nacionales, con cifras que alcanzaron más de US\$1.200 millones en 2010.

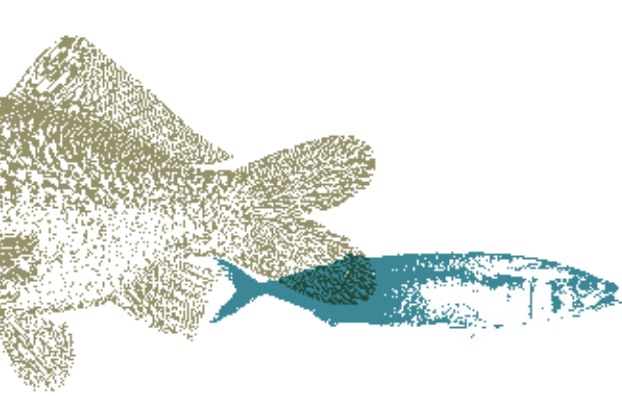
No obstante que el sistema actual ha fomentado el desarrollo pesquero en Chile, no carece de deficiencias importantes que hacen que tenga férreos detractores, entre los que destacan los industriales con pocas cuotas; es decir, con baja participación en el mercado y las ONG medioambientalistas; quienes responsabilizan a los grandes industriales y la autoridad competente de la sobre-explotación de los principales recursos hidrobiológicos, los y pequeños artesanales quienes compiten con flotas medianas en la misma categoría.

Por sugerencia del ministro de Economía, Turismo y Fomento, Pablo Longueira, y ante la amenaza de otorgar cuotas individuales por medio de licitaciones, los industriales, quienes abogaban por sus “derechos históricos” de pesca, entablaron conversaciones en una mesa de diálogo con la mayoría de los actores involucrados en el oficio más antiguo del mundo: los denominados artesanales, quienes agrupados en gremios, representan según la ley vigente tanto a los pescadores de caleta como a los semi industriales. Con una voluntad inusitada, los participantes acordaron el fraccionamiento de los porcentajes de las pesquerías nacionales, otorgándole más cuotas a los artesanales, con tal de mantener el sistema de derechos individuales. Sin embargo esto dejaba fuera el ingreso de nuevos actores, lo que fue criticado como un acto de colusión frente a un recurso *res nullis*, es decir, que intrínsecamente no le pertenece a nadie.

Debido a este complejo escenario, la discusión sobre la nueva normativa pesquera se entrampó entre los diversos argumentos a favor y en contra del *statu quo*. Pero el proyecto ya fue ingresado al Congreso y, ante la sorpresa de los participantes de la mesa pesquera, considera en su mayoría sus “derechos históricos” pero establece, también, un sistema de licitación para los excedentes.

¡Excedentes! Los principales recursos marinos de consumo directo o indirecto están sobre explotados. Tres de las cuatro variedades de merluza, la sardina y el jurel.

Luis Pichott De La Fuente, Presidente del Consejo Directivo del Instituto de Fomento Pesquero (IFOP), explica el concepto de excedentes contenido en la nueva ley. Se trata de “excedentes respecto del escenario previo a



cualquier intervención humana; la biomasa virginal, expresado en toneladas del recurso mediante modelos de evaluación biológico pesqueros. Son puntos biológicos de referencia, establecidos por estudios realizados principalmente por IFOP, los que sirven para establecer el estado de equilibrio de los recursos hidrobiológicos. La ley propone que, cuando una pesquería se encuentra un 15% sobre de su línea de equilibrio, denominado Rendimiento Máximo Sostenible en la propuesta legal, esa fracción es licitable por períodos de un año. En caso contrario, en que la pesquería esté un 15% bajo el RMS, ese porcentaje se licita y las cuotas del resto de los propietarios se diluyen”.

### ¿Peces, cuáles peces?

“La mayoría se encuentra sobre explotado o en estado de colapso”, dijo el Subsecretario de Pesca a El Mercurio refiriéndose al estado de los recursos marinos. Su desahogo está lejos de ser una revelación. El IFOP, principal ente científico cuya función es investigar el estado de las pesquerías y recomendar cuotas de captura anuales por especie; es decir, aportar con información técnica y científica para el manejo, está relegado a un rincón del Consejo Nacional de Pesca. Este Consejo, que decide finalmente las cuotas, es sindicado como el responsable de la actual crisis de los recursos pesqueros, estableciendo, por medio del lobby de los representantes industriales y artesanales que también la integran, aumentos de las cuotas globales más allá de lo sustentable.

Por esta razón, el proyecto de ley actualmente en trámite restringe las facultades del CNP y establece una nueva figura: el Panel de Expertos que, en palabras del Ministro Longueira “considerando antecedentes científicos, técnicos y sociales, establecerá un rango dentro del cual la autoridad deberá fijar la cuota global de captura y que tendrá carácter mandatorio, reduciendo la discrecionalidad y aumentando la transparencia de las decisiones”.

La nueva ley incorporará el concepto de Rendimiento Máximo Sostenible que, a partir de información técnica, establecerá el máximo nivel de captura recomendable para cada especie. Esto permitiría determinar el estado de

las pesquerías y, de ser necesario, implementar programas de recuperación.

Luis Pichott considera que “el nuevo proyecto de ley propende, teóricamente, hacia la sustentabilidad” por medio de un enfoque ecosistémico y la incorporación del Principio Precautorio, rector de la nueva ley. “El Principio Precautorio se viene discutiendo desde hace 20 años y básicamente dice que si no se dispone de información suficiente que garantice que los efectos sobre el recurso no son negativos y lo deterioren en el largo plazo, entonces lo debido es abstenerse”. Sin embargo, el director de IFOP es crítico respecto de las capacidades científicas con las que el organismo cuenta para poder establecer estos criterios. La gestión basada en financiamiento inestable ha llevado a IFOP a contar con evaluadores; “excelentemente especializados y con muchos años de experiencia, pero sin recambio”, con un solo buque de investigación y consiguientemente un crucero anual para hacer muestreo por especie (está en construcción el segundo y se espera este en operaciones a fines de este año); se termina estimando biomasa de los recursos pesqueros a partir de modelos basados en demasiados supuestos”.

En tanto, el mar se vacía. A modo de ejemplo y según SERNAPESCA, las embarcaciones menores de la flota artesanal inscrita para operar sobre la merluza común en Valparaíso, se redujo en un 50%, y a nivel nacional, también se ha registrado una reducción de un 45,2% en los buques de la flota industrial que registran operaciones efectivas sobre este recurso.

### El problema de los comunes

La industria pesquera es extractiva y a diferencia de otras industrias que también lo son como la forestal, no se suele “reforestar” el mar, sólo procurar el equilibrio (Otros países como Japón sí consideran programas de repoblamiento). Pero en competencia, todos buscan extraer lo más posible, sobre explotando los recursos. A eso se le llama el clásico “problema de los comunes”. Este problema se puede resolver mediante un monopolio en la pesca o mediante un sistema de derechos de propiedad transable sobre las capturas. Ronald



Fischer, director del Centro de Economía Aplicada de la Universidad de Chile e Investigador Asociado del ISCI, considera que la concentración de la industria pesquera en las capturas no es intrínsecamente mala.

“La idea de resolver el problema de la sobre explotación es por medio de un monopolio; una sola empresa que se preocupe de lo que pase en el futuro con los recursos o tener cuotas individuales de pesca, que a la larga son pequeños monopolios individuales”, En ambos casos, tampoco se compite por los recursos. Este monopolio, dedicado a la exportación, no tendría efectos domésticos importantes, y en el mercado internacional existe competencia, y de todas maneras, no afecta a nuestros consumidores. .

Sin embargo, aunque desde una perspectiva economicista la concentración, en este caso, es positiva, Fischer aboga por una nueva repartición de cuotas de pesca: perpetua, legítima (no arbitraria) y licitable. “No veo cual es la razón para darle gratis y a perpetuidad la riqueza a los mismos que depredaron el recurso. ¿Por qué el Estado otorga derechos a unos y no a otros? ¿Porque hicieron inversiones? Ese privilegio ya lo tuvieron diez años y las inversiones de aquel entonces ya deben haberse depreciado”.

Aún queda un tema pendiente, una piedra en el zapato de la teoría de la concentración. Fischer cree que como a los pesqueros les interesa darle valor a su cuota, se van a preocupar del recurso, pero en la práctica eso no ha ocurrido y, a su juicio, es debido en parte a una mala categorización del pescador artesanal. Cuando la gente piensa en éste, se imagina su pequeño bote junto a la caleta. Pero en la categoría de pesca artesanal entraban, hasta el proyecto de ley en trámite nave de hasta 18 metros de eslora y con 50 toneladas de registro y que deberían caracterizarse como semi industriales. Hasta ahora, estas naves tenían acceso exclusivo a las cinco primeras millas de mar (el proyecto hoy entrega exclusividad a los pequeños sólo de la primera milla). La distinción entre artesanales por tamaño de embarcación y la perpetuidad en la entrega de las cuotas para los industriales debiera propender a un mayor equilibrio.

Juan Pablo Montero, académico del Instituto de Economía de la Pontificia Universidad Católica de Chile e Investigador Asociado del ISCI elaboró, en diciembre de 2011, un documento de trabajo basado en parte en un informe para Claro y Cía, que se presentó al Tribunal de Defensa de la Libre Competencia, en donde analiza y reflexiona respecto de los temas de libre competencia y cuotas de pesca para la nueva ley. Montero coincide con Fischer en cuanto a que al establecer un mercado estable no competitivo, se va a generar valor sobre los recursos (y por consiguiente su sustentabilidad). Piensa que “es importante que las cuotas individuales estén en manos de aquellos que más las valoran (...) la forma de cumplir con esta condición es permitiendo la libre transferibilidad de las cuotas individuales de pesca(...).

Para que las cuotas puedan ser transferibles, deben asignarse directamente a las empresas y no a sus embarcaciones. Este es otro cambio que introduce la nueva ley. Pero Montero va más allá. “Aún si uno está seguro que las cuotas están en manos de aquellos que más las valoran, es igualmente útil preguntarse qué se podría hacer en caso de ocurrir lo contrario. No es inmediatamente obvio ya que la autoridad rara vez tiene toda la información para realizar una reasignación de cuotas que mejore el bienestar. (...) La autoridad quisiera utilizar un mecanismo de revelación honesta de información por parte de las firmas para realizar dicha tarea de reasignación, en caso que lo estime necesario. En principio, un mecanismo de subasta podría jugar ese rol”.

La subasta, y en esto coinciden Fischer y Montero, es también una forma de recaudar y distribuir, como lo serían un royalty y las patentes pesqueras, discusión que forma parte de la economía política y no afecta en nada el hecho de que, ya sea mediante subastas, licitaciones o a dedo, el monopolio en este caso, sumado a las modificaciones que el proyecto de ley ha considerado, podría propender a un sistema equilibrado de pesca, un oficio que, artesanal o industrializado, es parte de la identidad nacional.