

La Privatización de los Recursos del Mar

La Nueva Ley de Pesca significa privatizar los recursos del mar lo que implica traspasar un patrimonio de aproximadamente 1.000 millones de dólares de todos los chilenos, a los grupos económicos que en la actualidad controlan la actividad pesquera en el país.

INTRODUCCION

En 1989 se presentó al Congreso la primera legislación marco para la regulación de la actividad pesquera en Chile. La discusión de dicho proyecto se prolongó hasta 1991, año en que se promulgó la Ley General de Pesca y Acuicultura. Posteriormente, debido a una serie de deficiencias y vacíos en el marco institucional vigente, han habido distintas iniciativas que han modificado aspectos de la Ley, siendo la más importante la Ley transitoria de Límites Máximos de Captura por Armador (Ley N° 19.713) promulgada en el año 2001, vigente hasta diciembre de 2002. Hoy, a mediados del 2002, el Ejecutivo presenta al Congreso un nuevo Proyecto de Ley que busca modificar la actual normativa, de manera de corregir las que, a su parecer, serían las deficiencias existentes y otorgar un marco de estabilidad en las *reglas del juego* que regulan al sector. En consecuencia, la discusión actual reviste la mayor importancia, pues determinará el marco institucional en el cual se regirá la actividad pesquera en el mediano plazo.

La actual Ley General de Pesca y Acuicultura, N° 18.892,¹ contiene normas para la actividad pesquera industrial, artesanal, acuicultura, pesca de investigación y pesca deportiva. Establece asimismo normas relativas a la importación de especies hidrobiológicas, y regula organismos técnicos como el Consejo Nacional de Pesca y los Consejos Zonales de Pesca.

Respecto del desarrollo de la actividad pesquera, regula en forma detallada el acceso, disponiendo para ello que la forma general de acceder a los recursos

hidrobiológicos será a través del régimen general de libre acceso, es decir, libertad plena de pesca, en cuanto a montos de captura se refiere.² En cuanto a la administración de la actividad establece una serie de medidas “de administración” de que dispone la autoridad, la Subsecretaría de Pesca, a fin de regular la misma.

En la discusión de la nueva propuesta están presente dos temas centrales: primero, la *soberanía* o propiedad sobre los recursos pesqueros al interior de las 200 millas del mar frente a las costas chilenas, la denominada zona económica exclusiva, y; segundo, el *acceso* a los recursos pesqueros de un sector importante de personas que participan de la *pesca artesanal*.

¹ El Decreto Supremo N°430 de septiembre de 1991, del Ministerio de Economía Fomento y Reconstrucción, fijó el texto refundido, coordinado y sistematizado de la ley N°18.892 de 1989 y sus modificaciones.

² El monto de captura por embarcación de esta forma estaría regulado por la capacidad de la misma. En cuanto a los lugares de pesca, se norma a través de los registros de pesca, según lo cuales se puede realizar la actividad en la zona correspondiente a la inscripción de la nave. A su vez, se dispone al existencia de una zona de reserva para la actividad artesanal, que comprende las primeras 5 millas marinas, la que sin embargo admite excepciones y que en la práctica se encuentra casi enteramente “perforada”.

Escrito por:

Ciro Ibáñez G.

Economista

Rodrigo Pizarro G.

Director de Estudios de Terram

Rosario Vial V.

Directora Area Jurídica de Terram

La *soberanía* tiene dos aristas, por una parte, se refleja en la capacidad de decidir sobre la gestión estratégica de los recursos y, en segundo lugar, en la posibilidad de que los habitantes de Chile se apropien realmente de lo que les corresponde, es decir del valor de los recursos *in situ*, la llamada *renta del recurso*. El acceso a los recursos y, por lo tanto, la sobrevivencia del sector artesanal, se ve afectada en la medida que el derecho a la extracción sea limitado por los intereses de los armadores industriales chilenos, así como de la forma en que potenciales operadores europeos entrarán en el sector, en vista del tratado de libre comercio entre Chile y la Unión Europea.

Este estudio evalúa la propuesta del Ejecutivo y considera que existen serios cuestionamientos constitucionales a ésta, más aún no se reconoce la existencia de la renta del recurso pesquero, lo que significa en la práctica que el sector privado se apropiará legalmente de un beneficio que le corresponde a todos los chilenos.

Fundación Terram estima que la renta del recurso pesquero, para los 15 años que se otorgarán los derechos pesqueros, equivale a aproximadamente US\$1.000 millones. Ya que el sector pesquero es altamente concentrado la propuesta del Ejecutivo es altamente regresiva y en claro perjuicio de la mayoría de los chilenos. Además, con la entrada en vigencia del Tratado de Libre Comercio con Europa se abre la posibilidad de que operadores europeos compren embarcaciones pesqueras en Chile, lo que en presencia de una Ley como la que se propone redundará en un potencial traspaso patrimonial, primero a los empresarios chilenos y posteriormente a los europeos. El traspaso patrimonial se realizará a través de la incorporación del valor de la renta del recurso a las

embarcaciones que están asociadas a derechos de pesca.

Adicionalmente la propuesta restringe el acceso a los pescadores artesanales, sugiriendo una norma que establece que la cuota global será distribuida entre los pescadores artesanales e industriales, lo que marca una diferencia importante respecto de la legislación hoy vigente.

ESTRUCTURA DEL SECTOR PESQUERO

El sector de pesca extractiva se puede entender como un sistema que utiliza recursos del mar y entrega productos. Los productos tienen como destino principal servir como insumos en otras actividades productivas -por ejemplo la industria de harina de pescado- utilizarse para consumo final en los hogares o para ser exportado. Este tipo de caracterización se puede medir a partir de la Matriz de Insumo – Producto (MIP) de 1986 y 1996.

La comparación de la MIP de 1986 y 1996, que se presenta en la tabla 1, permite observar que el uso de recursos pesqueros se destina fundamentalmente a servir de insumo a otras actividades productivas y que ésta ha disminuido su importancia en el período, así en 1996 el 64,8% de la producción se usaba en otras elaboraciones, mientras que en 1986 era de 78,5%. El consumo de los hogares se ha mantenido relativamente constante, representando en 1996 un 19,2% y en 1986 un 18,8%, el consumo atribuido a los hogares se abastece principalmente por el sector de pesca artesanal a través de intermediarios. Donde se ha registrado una variación significativa es en la cantidad de producción exportada, en efecto, en 1986 sólo llegaba a un 2,6%, mientras en 1996 el porcentaje exportado llega a 15,4%.

Tabla 1: Estructura del sector pesquero extractivo según MIP 1986 y 1996. (miles de pesos y %)

Usos	1986		1996	
	Valor	%	Valor	%
Otras Elaboraciones	58.669	78,5	331.725	64,8
Consumo de hogares	14.042	18,8	98.340	19,2
Exportaciones	1.937	2,6	78.878	15,4

Fuente: Elaboración propia sobre la base de MIP 86 y 96.

En general, la estructura de utilización de la pesca extractiva ha tendido a variar en dirección a las exportaciones, manteniéndose estable la participación del consumo de los hogares y bajando levemente la utilización de la producción en otras elaboraciones, el aumento en la producción exportada se debe a la creciente actividad acuícola.

De acuerdo a la Ley de Pesca, se reconocen como actores del sector pesquero extractivo -excluyendo al sector acuícola- a los armadores industriales, barcos factorías, y los pescadores artesanales³. Los armadores industriales tienen como pesca objetivo las especies pelágicas y demersales, mientras que los barcos factoría se dedican solamente a la pesca de especies demersales. Los pescadores artesanales se concentran en la captura de especies demersales, pelágicas y a la extracción de recursos bentónicos y algas.⁴

Entre 1996 y el año 2000, el sector de pesca extractiva alcanzó una participación promedio en el producto interno bruto (PIB) nacional de 1,3%, mientras que el sector productor de harina de pescado alcanza una participación promedio entre 1996 y 1998 de 0,5% en el PIB nacional. Su participación en las exportaciones,

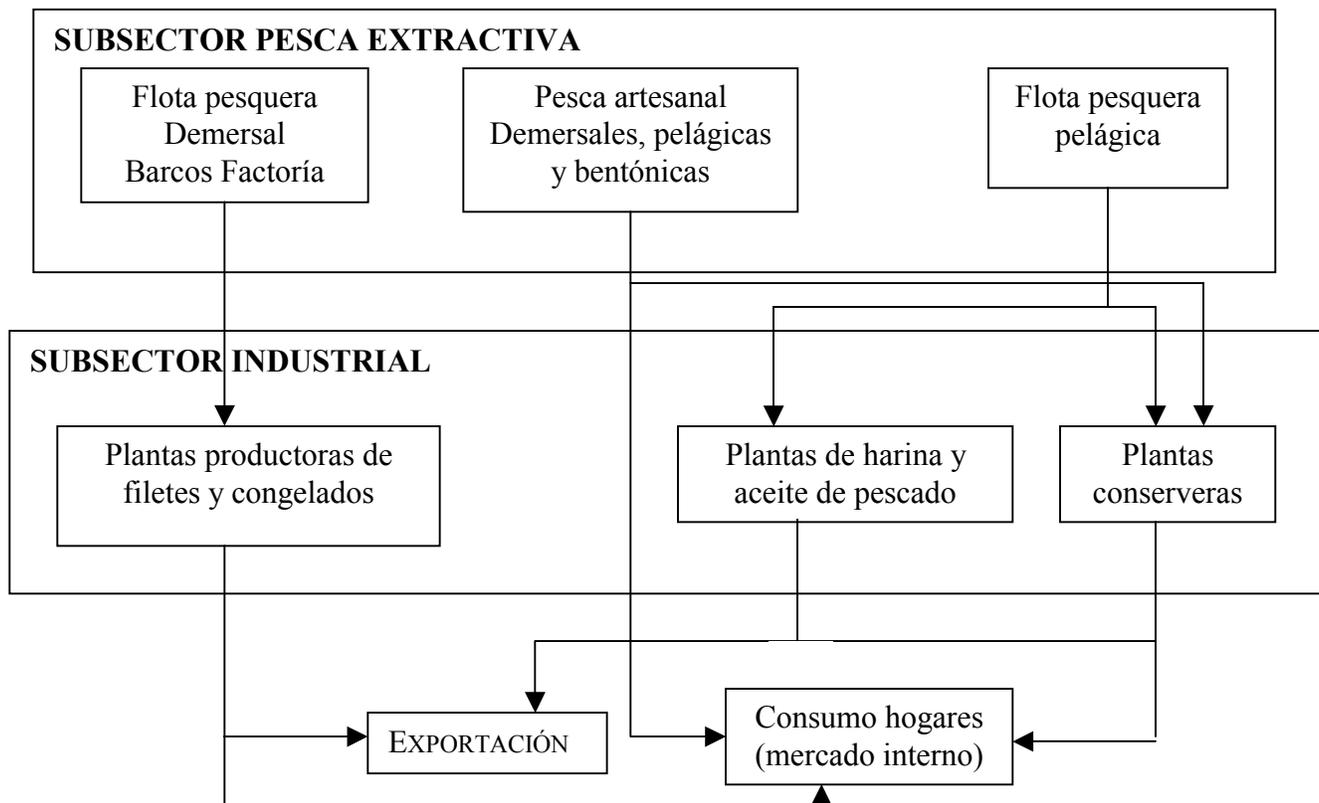
sin embargo, es mayor alcanzando en el año 2001 a 1.200 millones de dólares, equivalentes a un 6,9% de las exportaciones totales. No obstante, si no se consideran los salmones, el valor exportado disminuye a 280 millones de dólares lo que equivale a 1,6% de las exportaciones totales.

En la figura 1 se presenta la estructura del sector pesquero -excluyendo al sector acuícola. Se resaltan las principales relaciones económicas entre la pesca extractiva, la industria y los mercados de destino. Aún cuando no se tienen cifras exactas, se estima que la captura del sector de pesca artesanal tiene como destino principal el consumo de los hogares dentro del país. La pesca de los barcos factoría tienen como destino las plantas industriales en tierra, al igual que la captura de la flota pesquera de especies pelágicas. El destino final de la captura realizada por las flotas pesqueras de pelágicas y demersales -previa elaboración- es la exportación.

³ La característica principal del pescador artesanal se refiere al tamaño de su embarcación, de una eslora máxima no superior a 18 metros y de hasta 50 toneladas de registro grueso.

⁴ Las especies pelágicas consideran al jurel, sardina, anchoveta. Y las demersales corresponden a la merluza común, merluza de cola, merluza de tres aletas y merluza del sur. Finalmente, las especies bentónicas corresponden a 'mariscos'.

Figura 1: Estructura del sector pesquero chileno



Desembarques de principales especies

La distribución de los recursos pesqueros capturados por los sectores industrial, factoría y artesanal, permite formarse un juicio acerca de quién ejerce mayores presiones sobre la base de recursos, en la tabla 2 se presentan los desembarques atribuibles a cada sector.

En las especies pelágicas, los desembarques industriales son mayoritarios en todas las especies, particularmente en la anchoveta y el jurel. En efecto, los desembarques de anchoveta, por parte de la flota industrial, no bajan de 77,8% en 1998 y se empinan sobre el 85% en los años 1999 y 2000. A su vez, los desembarques industriales de jurel tienen una participación sobre 98% en los tres años considerados. En las especies de sardina y sardina común existe mayor participación de la pesca artesanal que si bien son menores a los industriales son altos en relación a las otras especies pelágicas.

En la explotación de especies demersales se pueden distinguir tres tipos de situaciones. La pesquería de la merluza de tres aletas y la merluza de cola es dominada totalmente por los barcos factoría y la pesca industrial respectivamente; la merluza común es prácticamente

dominada por la pesca industrial con una participación minoritaria de artesanales que alcanzan a una participación de aproximadamente 20%; finalmente, la pesca de la merluza del sur es compartida en partes equivalentes por industriales, factorías y artesanales.

Estructura de empleo

En términos de empleo se estima que en el sector - sin considerar acuicultura- laboran aproximadamente 81.000 trabajadores de los cuales el 62% corresponde a pescadores artesanales, 25% a trabajadores vinculados a la industria, 10% a trabajadores que laboran en la pesca extractiva y 4% de personal administrativo en bahía.

Más allá de los números interesa resaltar la importancia relativa, donde los pescadores artesanales tienen gran importancia en términos de participación en el empleo del sector, cifra que incluso actualmente debe ser mayor considerando la reestructuración sufrida por la flota pesquera y las plantas.

Tabla 2: Desembarques de principales especies y participación según sector (Ton y %)

	1998			1999			2000		
	Industrial	Factoría	Artesanal	Industrial	Factoría	Artesanal	Industrial	Factoría	Artesanal
Anchoveta	406.760	-	115.982	1.697.333	-	285.707	1.522.808	-	177.832
%	77,8	-	22,2	85,6	-	14,4	89,5	-	10,5
Jurel	1.572.200	-	21.944	1.186.150	-	16.362	1.217.961	-	15.677
%	98,6	-	1,4	98,6	-	1,4	98,7	-	1,3
Merluza común	69.479	-	10.665	81.185	-	22.604	84.843	-	25.300
%	86,7	-	13,3	78,2	-	21,8	77,0	-	23,0
Merluza de cola	336.935	16.885	3	287.543	20.847	1.333	76.224	14.903	183
%	95,2	4,8	0,0	92,8	6,7	0,5	83,5	16,3	0,2
Merluza de tres aletas	10	26.631	1	20	31.450	13	-	24.720	-
%	0,0	100,0	0,0	0,1	99,9	0,0	-	100,0	-
Merluza del sur	6.108	7.038	9.312	8.689	6.845	9.120	8.682	9.009	11.711
%	27,2	31,3	41,5	35,2	27,8	37,0	29,5	30,6	39,8
Sardina	17.186	-	10.780	227.426	-	18.619	30.163	-	30.026
%	61,5	-	38,5	92,4	-	7,6	50,1	-	49,9
Sardina común	226.067	-	91.497	504.061	-	278.081	432.067	-	290.455
%	71,2	-	28,8	64,4	-	35,6	59,8	-	40,2

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Anuarios Estadísticos de Sernapesca.

Concentración de volúmenes de exportación

Entre los años 1998 a 2001, las exportaciones de harina de pescado han disminuido notablemente, aumentando la concentración en los envíos en una industria ya altamente concentrada.

En la tabla 4 se observa que más del 70% de las exportaciones son realizadas por 8 empresas y en el 2001 el 78% es realizado por seis de ellas.

En los cuatro años que van desde 1998 al 2001, la concentración de las exportaciones ha aumentado invariablemente, a la vez que los retornos han disminuido.

Una situación similar ocurre con las exportaciones de merluza en sus distintas variedades de refrigerada, congelada, filetes, etc. En efecto, en la tabla 5 se observa que las exportaciones se concentran en 5 empresas que abarcan aproximadamente el 80% de los envíos al exterior. Nótese que la empresa El Golfo está presente tanto en las exportaciones de harina de pescado como de merluza.

Tabla 3: Estructura de ocupación en el sector pesquero chileno

Tipo de ocupación	Nº de trabajadores	%
Artesanales	50.000	61,7
Extractivo industrial	8.000	9,9
Personal de bahía	3.000	3,7
Plantas en tierra	20.000	24,7
Total	81.000	100,0

Fuente: Weinstein, J. (1989) y Peña, J. (2002).

Tabla 4: Concentración de exportaciones de harina de pescado (US\$ y %), 1998-2001.

Empresa	1998	1999	2000	2001
Pesquera Iquique-Guanaye S.A.	48.400.026	36.617.534	14.057.142	690.878
Pesquera El Golfo S.A.	32.692.748	23.300.139	13.865.718	
CIA Pesquera Camanchaca S.A.	31.996.882	21.474.850	20.637.866	30.834.366
Empresa Pesquera Eperva S.A.	25.561.265	20.237.368	9.064.589	
Soc. Pesquera Coloso S.A.-Coloso Fishing Group	20.208.608	16.463.893	12.066.414	9.560.237
Pesquera Itata S.A.	20.155.261	16.469.631	13.728.439	9.204.085
Alimentos Marinos S.A. ALIMAR	19.472.991	23.550.537	14.150.863	13.754.567
Pesquera Bío Bío S.A.	16.793.258	16.889.859	11.884.383	12.945.600
%	71,6	74,4	77,8	78,7
Subtotal	215.281.039	175.003.811	109.455.414	76.989.733
TOTAL	300.700.203	235.211.912	140.678.209	97.785.433

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Prochile.

Tabla 5: Concentración de exportaciones de merluza (US\$ y %), 1998-2001.

Empresa	1998	1999	2000	2001
Congelados del Pacífico Ltda.	18.550.710	20.103.521	15.511.322	16.954.940
Pesca Chile S.A.	22.764.024	30.520.235	20.249.911	17.399.009
Pesquera El Golfo S.A.	17.574.833	16.402.709	17.352.425	
Pesquera Friosur S.A.	8.978.895	16.057.360	9.291.316	7.170.116
Pesquera Grimar S.A.	2.730.921	5.936.346	8.070.830	7.478.622
%	79,6	81,8	83,6	71,2
Subtotal	70.599.383	89.020.171	70.475.804	49.002.687
TOTAL	88.741.265	108.792.667	84.253.191	68.787.233

Fuente: Elaboración Propia sobre la base de Pro-Chile.

Propiedad, concentración y regulación⁵

Como se observa en la tabla 5, las exportaciones se concentran en una pocas empresas. A priori la concentración de la propiedad no tiene implicancias sociales negativas, sin embargo, tal como se ha desarrollado el sector, parece ser que la presencia de grupos económicos sí ha tenido consecuencias negativas.

Una de éstas se refiere a que cuando los grupos son tan grandes y abarcan distintos sectores, es más probable la *captura de regulación*, donde la agencia reguladora, por distintas razones, asume como propio el éxito de la empresa regulada y en consecuencia 'confunde' su interés con ésta, generando una regulación insuficiente o de beneficio para el agente regulado.

La industria reductora, a fines de la década de los noventa, es dominada principalmente por tres grupos económicos, cuyas características más sobresalientes son que cuentan con un control corporativo familiar y son chilenos.

Sin embargo, hay que tener presente que el mayor grupo económico en el sector pesquero (Angelini) tiene una configuración, que dista de ser 'chileno' y más bien es transnacional, con una estructura de integración horizontal y presencia en los sectores pesquero,

celulosa, electricidad, combustibles y gas, entre otros. Todas las actividades de este conglomerado se realizan a través del holding COPEC, que opera con aproximadamente sesenta empresas. En la tabla 6 se presentan las principales empresas que participan en el sector pesquero y los grupos económicos a los que están asociados.

A fines de la década de los noventa se crea CORPESCA, figura jurídica en que confluyen, en términos de la propiedad, las empresas vinculadas al complejo pesquero Angelini, compuesto por Pesquera Iquique-Guanaye y Eperva, y la empresa vinculada al grupo Ross Menéndez y Lecaros Menéndez, Pesquera Coloso. En conjunto, CORPESCA tiene una participación de aproximadamente el 90% de los desembarques de la I y II región.

Las empresas vinculadas a los grupos Menéndez no sólo están presentes en la I y II región, sino también en la IV y VIII, a través de sus filiales Pesquera San José y Pesquera Coronel. En el año 2000 la Pesquera San José alcanzó una participación de 5,2% en las exportaciones totales de harina de pescado.

⁵ Esta sección se basa en el trabajo de Fazio (2000), Comité de Inversiones Extranjeras (1999) y Revista Chile Pesquero N° 77 (1993).

Tabla 6: Grupos económicos y empresas pesqueras.

Empresas	Grupo en control	Diversificación de producción	Sectores donde hay presencia del grupo
Pesquera Iquique-Guanaye S.A. Empresa Pesquera Eperva S.A.	Angelini	Multisector	Combustibles, Forestal, Eléctrico y gas
Alimentos Marinos S.A. ALIMAR Soc. Pesquera Coloso S.A. – Coloso Fishing Group	Izquierdo Menéndez	Multisector	Eléctrico, Agrícola, Hotelería, Inmobiliario
Pesquera Itata S.A.	Sarquis	Principalmente Pesca	
Pesquera El Golfo S.A.	Yaconi Santa Cruz	Principalmente Pesca	
CIA Pesquera Camanchaca S.A.	Fernández Valdés	Principalmente Pesca	
Pesquera Bío Bío S.A. Congelados del Pacífico Ltda..	Stengel	Principalmente Pesca	
Pesca Chile S.A.	PescaNova	Multinacional	

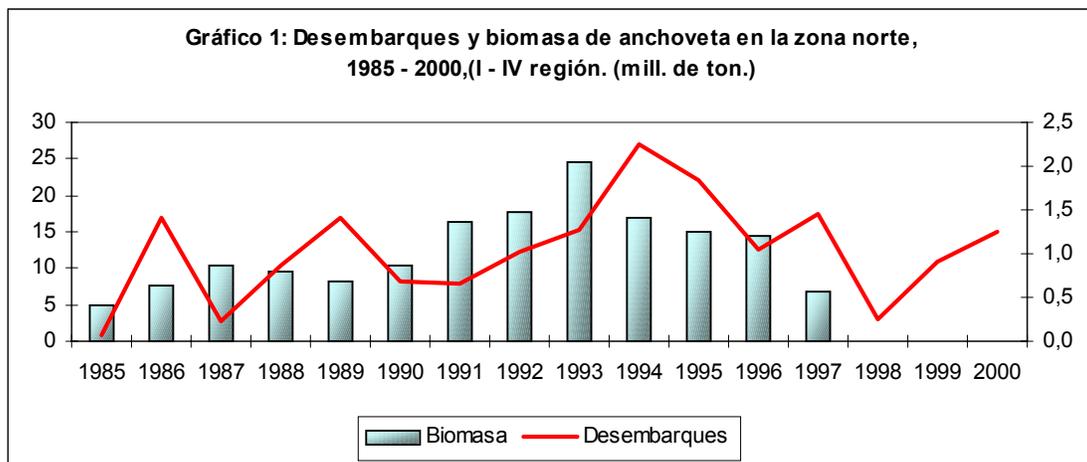
Fuente: Fazio (2000); Peña, Barton y Fuentes (1999)

DEGRADACIÓN DE RECURSOS E IMPACTOS AMBIENTALES

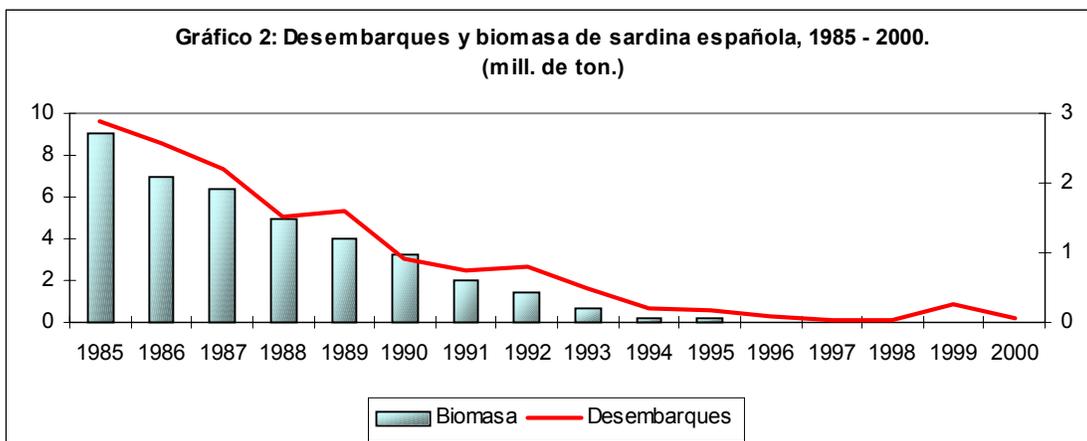
El resultado ambiental del crecimiento explosivo de la industria reductora ha sido importante, tanto en términos de degradación de recursos como de contaminación. En el caso de la industria radicada en el norte de Chile, que creció desde 1978 hasta 1993, ya en 1986 estaba colapsada la pesquería pelágica de la sardina, pero al mismo tiempo se recuperaba la pesquería de la anchoveta que sirvió para dar algo más de vida a la industria norteña. En ese contexto, a pesar de la experiencia vivida con la sardina, nada se hizo y las capturas, esta vez de ambas especies, disminuyeron notablemente desde 1993 a 1998. Los efectos en términos sociales de estas prácticas fueron

considerables y comprometen no sólo a las empresas, sino también y muy fuertemente a las autoridades. El resultado en términos de stock de *capital natural* de anchoveta se puede observar en el gráfico 1, las capturas alcanzan un máximo en 1994 y comienzan a bajar hasta 1998, a la vez que la biomasa pesquera se ve disminuida desde 1994 a 1997, que es el último registro disponible.

El caso de la sardina española es dramático. La caída en los stock explotables es notable y el efecto en las capturas fue muy importante, así de tres millones de toneladas de desembarque en 1985 en 1995 no se desembarcaban más de trescientas mil toneladas. Por su parte los stock disminuyeron durante trece años hasta el mínimo, tal como se aprecia en gráfico 2. Este es un ejemplo trágico de pesquería colapsada.



Fuente: Informe País.



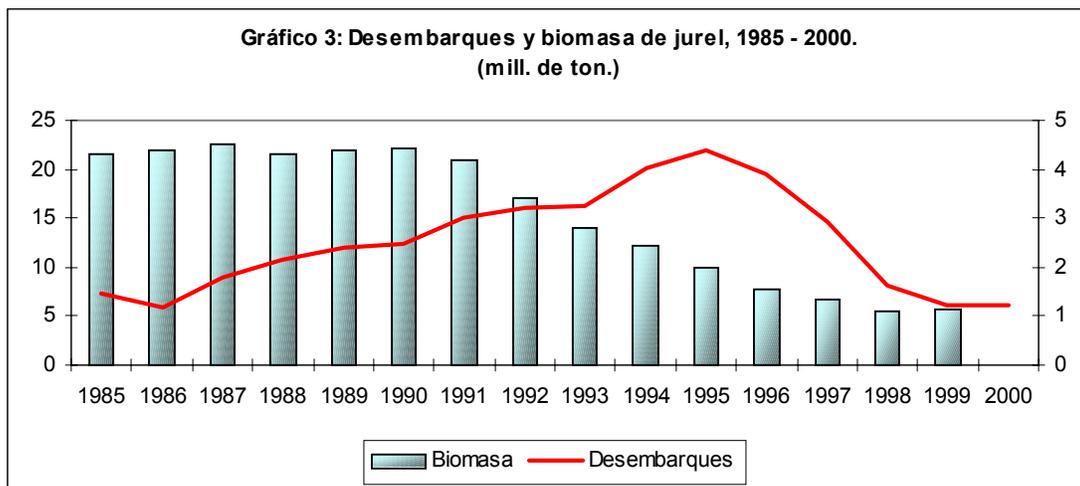
Fuente: Informe País

Pese a todo, la industria aún tenía una salida, que fue la explotación del jurel, localizado fundamentalmente en la VIII región. Mientras en la zona norte disminuían las capturas desde 1985 hasta 1995, el jurel fue ganando en participación en la pesquería pelágica chilena. A pesar de que existían dos experiencias cercanas de colapso no se tomaron medidas precautorias, como resultado la pesquería del jurel hizo crisis a partir de 1996 y con ella la industria reductora en su totalidad. Como se ha señalado, el problema es más fuerte para los trabajadores y sus familias, dado que sus posibilidades de conversión a otras actividades es muy baja en relación a los empresarios. De hecho, éstos ya habían diversificado y ampliado sus grupos económicos y la pesca representaba sólo una pequeña parte de su patrimonio.

Pero en el caso de la industria reductora, no sólo se trata de la depredación de un recurso natural, sino además de la generación de importantes externalidades en los centros urbanos donde se localiza. La gran producción y depredación se acompaña de una cantidad importante de desechos líquidos, sólidos y gaseosos que son vertidos sin más a las costas y

atmósfera de las ciudades. Hay que recordar que Talcahuano, donde se ubica la industria reductora de la VIII región, fue declarada zona saturada, precisamente por el 'aporte' de estas industrias al desarrollo urbano. Los costos de aquello no son fáciles de valorar monetariamente, pero lo que es claro es que no sólo incluyen la capacidad y paciencia de los habitantes de dichas zonas en soportar sus costas y aire contaminados, sino también provienen del impacto negativo en el flujo turístico.

En consecuencia si bien el sector pesquero es un importante sector de la economía, especialmente en relación a su aporte a las exportaciones y su generación de empleo, el sector se ha desarrollado generando un fuerte impacto ambiental, cuya responsabilidad, debida a la alta concentración de la propiedad del sector, se puede adjudicar a un número reducido de empresarios y a la ausencia de una regulación eficaz de parte de las autoridades.



Fuente: Informe País

ASPECTOS BÁSICOS DE ECONOMÍA PESQUERA Y REGULACIÓN

La renta como valor del recurso pesquero

Cuando se trata de valorar monetariamente los recursos naturales, muchas veces se encuentra la dificultad de no contar con la información que permita lograr tal propósito. Esto ocurre porque no existe un mercado donde se transen el recurso *in situ* y por lo tanto, no tiene una valoración social, es decir, no existe un precio para el recurso.

En el caso del sector pesquero, la valoración de los recursos *in situ* no es provista por el mercado, ya que no existen transacciones de stock de peces, dado que no existen derechos de propiedad sobre dichos recursos, la cual únicamente se ejerce a través de la captura de los peces.

En circunstancias como las descritas, la valoración de recursos naturales *in situ* es realizada de acuerdo al concepto de renta.

La renta es un concepto económico, que corresponde al valor del recurso y se mide como la diferencia entre el precio del producto -que usa como insumo un recurso natural- y el costo medio.

El costo medio incluye el valor del trabajo, materiales, energía, capital (incluyendo el retorno esperado al dueño del capital) y reposición del capital (depreciación). Por ejemplo, para producir una tonelada de harina de pescado se necesita cierta cantidad de pescado, trabajadores, materiales e insumos, capital (éste tiene que incorporar el valor de la planta y de los barcos) y reponer o mantener la calidad del stock de capital.

Si se entienden los costos como pago a los factores productivos se puede concluir que los pagos son recibidos por los propietarios de los distintos factores, cuando no existen derechos de propiedad sobre los peces, surge el problema de quién se apropia del valor de éstos, generalmente, cuando existe libre acceso, la propiedad de los peces se realiza a través de la captura, por lo tanto son los empresarios los que se apropian del valor del recurso.

El acceso al recurso define quienes pueden potencialmente realizar capturas y la propiedad define quién o quiénes se apropian de la renta o valor del recurso. Si la propiedad es privada, serán ellos –los privados- los que se apropien del valor del recurso, si es pública o de todos los chilenos será el Estado el que se apropie de la renta. El hecho que la propiedad sea pública no implica necesariamente que la explotación del recurso también lo sea. Es perfectamente posible imaginar un arreglo social donde sea el Estado quien represente la propiedad y los privados sean los que exploten el recurso, pero que devuelvan al Estado representante del interés derivado de la propiedad de los recursos, la renta de los mismos.

La apropiación de la renta depende del arreglo social que norme el acceso a los recursos y que define las características de la propiedad sobre ellos. El acceso al recurso puede ser libre o cerrado. Cuando el acceso es libre, cualquier empresa o persona puede acceder a capturar el recurso. Si es cerrado sólo algunos podrán capturar el recurso.

Los regímenes de regulación operan sobre los dos ámbitos mencionados, donde, en el caso de Chile, tanto en la regulación actual como en el proyecto de ley que presentó el ejecutivo, el Estado cede, en beneficio de los privados, la renta.

Medidas de regulación de pesquerías

Generalmente en los albores de la explotación comercial de pesquerías éstas tienen acceso abierto y la propiedad se establece a través de la captura, este arreglo institucional conlleva nocivas consecuencias sociales en términos de la sustentabilidad, eficiencia y equidad. La manifestación visible de los problemas son: la disipación de la renta (disminución del valor del recurso *in situ* y entrega en propiedad el recurso a aquellos que los explotan), agotamiento o colapso de las pesquerías, sobre inversión, desempleo y pobreza.

Cuando estas situaciones ocurren los Estados intervienen estableciendo regulaciones que permita revertir los problemas mencionados. Entre las regulaciones más comunes se contemplan las vedas, cierres temporales al acceso, cuotas globales de pesca y cuotas individuales transferibles. A continuación, se

describe brevemente las características principales de las medidas de regulación mencionadas. Hay que tener presente que todas las medidas -con excepción de las cuotas individuales- suponen que la propiedad se hace efectiva a través de la captura.

Libre acceso a los recursos

En el caso de Chile, el régimen de propiedad que prevaleció en los primeros años de desarrollo de la pesquerías puede ser caracterizado como de libre acceso. En este esquema una persona o empresa podía entrar a la pesquería sin mayores restricciones con el objeto de ejercer un determinado esfuerzo pesquero para obtener un beneficio económico. Sin embargo, el esfuerzo pesquero se ejerce sobre una biomasa limitada de este modo, en la medida que más actores entran en la pesquería, menores serán las capturas promedio de cada actor considerado individualmente, a la vez que los costos del esfuerzo irán en aumento, dado que una captura adicional se hará cada vez más difícil. El resultado de una situación como la descrita, es lo que se conoce como la disipación de la renta que genera el recurso, ya que el beneficio económico es cada vez menor. Asimismo, regímenes de esta naturaleza, producto de la presión ejercida sobre el recurso afectan la capacidad de reproducción del mismo tendiendo a su agotamiento.

Cierre del acceso

Una segunda variante de este régimen ocurre cuando la entrada a la pesquería se cierra o limita, como ha sido la experiencia chilena. Esto significa – generalmente- que sólo aquellas empresas que ya estaban en operación tienen derecho a pescar. El cierre o límite a la entrada de nuevos actores a una pesquería y el consiguiente privilegio de los actores más antiguos, no necesariamente resuelve el problema, ya que las empresas establecidas pueden ejercer un mayor esfuerzo pesquero, generando una situación similar a la ya existente, solamente que en este caso está limitada a los actores que quedaron dentro de la pesquería con un derecho implícito a pescar.

Cuota global

La cuota global es una medida de regulación directa que tiene como objetivo preservar o recuperar los stock de una especie objeto de pesca. Si se supone que el

regulador tiene efectivamente capacidad de fiscalización se cumple con el objetivo. Sin embargo, ello se logra aumentando la ineficiencia económica en la pesquería. En efecto, establecida la cuota global, cada empresa querrá obtener la mayor participación y, para ello, invertirá en mejores aparejos de pesca, mejor tecnología, mayores barcos, etc. El resultado es que se aumenta y se ejerce el poder de pesca de la flota lo más rápido posible, bajo la lógica de que lo que no capture uno lo hará el otro. Esto se expresa en lo que se conoce como la “carrera olímpica”, donde los pescadores deben salir lo más rápidamente posible a capturar la mayor cantidad de la cuota global. Una situación como ésta traerá como consecuencia una sobreinversión y un acortamiento de la temporada de pesca, tornando estacional a la actividad, con todo lo que ello significa para los trabajadores que se transforman en eventuales y para los mismos empresarios, que ven aumentar sus costos por la mayor inversión que realizan. Con este tipo de medida se logra la sustentabilidad biológica del recurso, pero se acentúa un sesgo de corto plazo en la planificación de las capturas que no detiene la disipación de la renta, producto del aumento del costo de capital para cada empresa. En teoría, se logran objetivos biológicos, sin embargo, se mantiene o agudiza el problema de ineficiencia económica. Como nota adicional, también habría que consignar que debido a la sobreinversión y la disminución de rentabilidad, en la práctica, las empresas ejercen una presión enorme sobre el regulador para alterar la cuota global o crear subterfugios (por ejemplo la pesca de investigación) de manera de no parar la actividad. En consecuencia muchas veces, en la práctica, no se logra el objetivo de sustentabilidad biológica.

Cuotas individuales

En el sistema de cuotas individuales la autoridad –al igual que en el caso anterior- fija una cuota global de pesca (por ejemplo 1.000 toneladas de jureles al año) dependiendo de las condiciones biológicas del recurso, pero además de ello, se implementa algún mecanismo para fraccionar dicha cuota global en cuotas individuales (5% para el empresario número uno, 10% para el empresario número dos, etc.). El hecho que exista un derecho reconocido socialmente de una cantidad explicitada, permite al empresario tener un horizonte de planificación con menor incertidumbre. El derecho o la cuota individual, le garantiza que nadie

competirá o le quitará su cuota de peces a capturar, por lo tanto, se neutraliza el problema de la “carrera olímpica” y se logra menor presión sobre las autoridades, también cumpliendo los objetivos de sustentabilidad biológica y parcialmente de eficiencia económica.

Un problema con este esquema es cómo se reparten las cuotas individuales de pesca. La teoría indica que la mayor eficiencia económica se logra asignando las cuotas individuales a través de un mecanismo de subasta pública, en la que tenga derecho a participar cualquier empresa interesada. De esta manera ganarán la subastas aquellas empresas más eficientes.⁶ Sin embargo, generalmente las pesquerías en las que se aplica este tipo de regulación ya se encuentran cerradas y, por motivos de viabilidad política, las cuotas se asignan de acuerdo al criterio de las capturas históricas de los participantes. Esto es altamente cuestionable, no sólo desde el punto de vista de la eficiencia, sino también porque se le está asignando un derecho precisamente a aquellos responsables del colapso de la pesquería y, además, porque implícitamente se entrega la renta del recurso a los empresarios, por lo tanto se priva a la sociedad de la apropiación de un recurso que es de todos.

Criterios de evaluación de políticas de regulación

Eficiencia.

En términos generales, se entiende por eficiencia al mejor uso que se hace de los recursos con el fin de obtener un determinado objetivo, por ejemplo, un nivel de capturas. Existen dos acepciones al concepto de eficiencia, dependiendo del horizonte de tiempo de referencia. En el corto plazo existe la *eficiencia estática*; en el largo plazo, la *eficiencia dinámica*. En el caso de la pesca no tiene sentido juzgar como eficiente un alto nivel de captura en un año puntual, si ello conlleva bajas capturas en un periodo posterior. Las capturas de hoy pueden afectar la disponibilidad de peces en el futuro. Una mayor eficiencia implicará mayor *bienestar* para quienes la ejercen, pero ello deberá tener como restricción la reproducción del recurso. De ser así, se estará en una situación de *eficiencia dinámica* que asegura una captura por un

tiempo ilimitado. Este punto es crucial en el análisis de las pesquerías que se encuentran en situación de *plena explotación*.

Sustentabilidad

La sustentabilidad en el uso de los recursos se entiende como toda práctica de pesca que no afecte un nivel de stock de biomasa. En este problema hay dos aspectos a tener en cuenta: primero, la sustentabilidad se puede entender desde una perspectiva biológica, donde se define como la máxima captura que es posible de obtener sin afectar el nivel de stock de biomasa. Segundo, el concepto de sustentabilidad hay que relacionarlo con el de eficiencia, de esta manera definimos la sustentabilidad económica como aquella situación en que las capturas realizadas son las que permiten maximizar la renta económica de las firmas. En general, esta situación es consistente con un nivel de stock superior al que se deriva del concepto de sustentabilidad biológica.

Equidad

La equidad se define a partir de la igualdad de oportunidades en el acceso y uso de los recursos, en el contexto de la eficiencia y sustentabilidad económica. La equidad transversal se refiere al igual acceso a los recursos por parte de actores similares. La equidad intergeneracional se refiere a la igualdad en el acceso a los recursos a través del tiempo. Para ello, es condición necesaria la sustentabilidad en el uso de recursos.

⁶ Una condición necesaria y suficiente es que cada una de las empresas participantes tengan la misma tecnología y tamaño, de manera que no existan ventajas adicionales a la experticia, en la actividad pesquera.

REGULACIÓN PESQUERA EN CHILE

Antecedentes históricos

La consideración de leyes y regulaciones para el sector pesquero tienen antecedentes que se remontan a 1855, donde se definieron los *derechos de pesca* para los primeros en iniciar la explotación. A esta figura se le llamo «*derechos de ocupación*». Este espíritu de la ley se mantuvo en las primeras leyes pesqueras de 1929 y 1931. Posteriormente, a medida que la extracción iba en aumento, al alero del desarrollo vía sustitución de importaciones, se empieza a formalizar la entrada a las pesquerías a través de la exigencia de permisos especiales de explotación y el establecimiento de cuotas globales. La pesca ha sido muy influenciada por los modelos de desarrollo imperantes en cada momento histórico. Primero, en el llamado modelo de sustitución de importaciones se privilegió el desarrollo industrial pesquero, posteriormente, durante la dictadura se promovió un modelo de desarrollo de libre mercado, abierto al comercio internacional, donde todo lo que implicara poner trabas a la iniciativa privada era perjudicial al desarrollo. En uno y otro modelo, por distintas razones, se menospreció la importancia de regular un sector altamente sensible tanto a condiciones ambientales como a la misma explotación que crecía sistemáticamente.

Ley de Pesca y Acuicultura de 1991

En 1991 se dicta la Ley de Pesca y Acuicultura, que mantiene un régimen general de libre acceso a las pesquerías, con la excepción de aquellas que se encuentran en la categoría de *plena explotación*, de *desarrollo incipiente* y en *recuperación*. Los instrumentos de regulación que contempla son las tradicionales vedas biológicas, cuotas individuales transferibles, fijación de tamaños mínimos de extracción por especies y características de las artes de pesca.

Asimismo se crean las figuras de Consejo Nacional de Pesca y Consejo Zonal de Pesca, con el objeto de apoyar la regulación del sector, integrando la opinión de los actores nacionales y regionales. Las personas que participan del Consejo Nacional de Pesca se

distribuyen de la siguiente manera: 4 representantes de organizaciones empresariales; 4 representantes de organizaciones laborales; 3 funcionarios públicos relacionados con la regulación pesquera; y 7 miembros nombrados por el Presidente de la República. Todos los integrantes del Consejo Nacional de Pesca participan *ad honorem*.

Hacia la privatización de los recursos pesqueros: El Límite Máximo de Captura por Armador, 2001-2002.

En el año 2000, como consecuencia de la grave crisis por la que atravesaba la pesquería pelágica de la zona centro sur, debido a la caída sistemática en los stock de jurel, se promulgó la Ley transitoria N° 19.713, que vino a normar la distribución de la cuota anual global determinada por la Subsecretaría de Pesca, mediante el establecimiento de cuotas individuales de captura por armador. Se estableció una fórmula que permite el cálculo de un coeficiente de participación en la cuota total pesquera por cada uno de los armadores. El coeficiente incorpora dos criterios: primero, se consideran las *capturas históricas*; segundo, se incorpora la *capacidad de bodega corregida*. Con la suma de estos dos coeficientes se determina la participación del armador en la cuota global de pesca.

La reforma transitoria introdujo una medida de administración pesquera adicional a las ya existentes, que consiste en establecer que la cuota de captura global sea divisible entre los diferentes armadores industriales según su participación histórica en las capturas pesqueras. El propósito de la medida, según el Gobierno, es contribuir a terminar con la sobre-explotación de las pesquerías y la ineficiencia en el sector como consecuencia de la ‘carrera olímpica’.

Esta Ley transitoria, que presentó el Ejecutivo al Congreso, fue el primer paso hacia la privatización de los recursos pesqueros y significa un punto de inflexión en la regulación pesquera, porque de hecho introduce cuotas individuales de pesca dentro del cuerpo central de la Ley de Pesca.⁷

⁷ En esta oportunidad se excluyó de normar por esta Ley transitoria a la pesquería pelágica de la zona norte.

PROPUESTA DE REFORMA A LA LEY DE PESCA

Comentarios generales

La evolución de los estados de la pesquerías chilenas han pasado de un régimen general de libre acceso a uno de explotación plena. La Ley de Pesca de 1991 establece la primera de estas opciones, al igual que la reforma que se propone. La mantención de esa figura, particularmente para la pesca industrial, no tiene ningún sentido. La historia de las principales pesquerías muestra que en presencia de libre acceso siempre se ejercerá un esfuerzo de pesca superior al que la pesquería puede sustentar, lo cual tarde o temprano hará reaccionar a la comunidad o a las instituciones ligadas a la administración pesquera en términos de decretar el cierre de la misma entrará en veda. Por lo tanto, hacer caso omiso de ese hecho no representa un avance.

De quedar establecido el libre acceso, la ley se transformará en una normativa que tendrá como fin resolver problemas cuando ya sean críticos, debido a que no dispone de medidas que permitan la prevención de situaciones de colapso pesquero. De esta manera, la dinámica de cualquier pesquería será la de entrar en crisis y pasar a un régimen de explotación. Cuando la pesquería se recupere, nuevamente será de libre acceso y nuevamente caerá en régimen de plena explotación. Esta dinámica no es sustentable en el tiempo. Además, la figura de libre acceso no es coherente con el principio precautorio que esta Ley incorpora.

La ley no reconoce la propiedad pública sobre los recursos contenidos en las doscientas millas de uso exclusivo. Lo importante de esto es que el Estado renuncia a apropiarse de la renta del recurso capturado por el sector privado.

Con el actual proyecto de reforma, dicha situación se mantiene y profundiza con la introducción de los límites máximos de captura por armador que legaliza un traspaso patrimonial de todos los chilenos al sector privado.

Se propone un cambio importante en el acceso a los recursos por parte de los pescadores artesanales. En

la Ley de Pesca de 1991, esto queda garantizado, pero en la propuesta de reforma tendrán que compartir con los industriales la cuota global de pesca en todas las pesquerías en estado de explotación plena. Consecuentemente con lo anterior, se proponen una serie de medidas que permitan controlar a dicho sector.

La nueva propuesta de ley se caracteriza por introducir una nueva medida de administración, consistente en la posibilidad que se da al Estado de establecer, dentro de la cuota global de pesca correspondiente al sector industrial, cuotas individuales por armador pesquero. A su vez, se establece una cuota global para el sector artesanal. El resto de la normativa que acompaña a esta propuesta del Ejecutivo tiene como misión principal el hacer operativo este sistema. Para ello se introducen, por ejemplo, nuevas funciones al Consejo Nacional de Pesca, como asignar las cuotas entre sector artesanal e industrial. Asimismo, se establecen los Comités Técnicos, que actuarán como organismos de consulta y cooperación entre la autoridad pesquera, la comunidad científica y los agentes que participan en la actividad, en lo relativo a los fundamentos técnicos y científicos asociados a la adopción de medidas de conservación y manejo.

Es necesario destacar que el proyecto incluye el principio precautorio, que rige en general las materias relacionadas con el medio ambiente, sin embargo, el desarrollo de su normativa no es consecuente con la introducción de este principio. Lo mismo sucede con la incorporación, en lo relativo al establecimiento de los planes de manejo⁸, del principio de la participación ciudadana ya que, por ejemplo, a pesar de establecer la posibilidad de participar, no se dispone para la autoridad la obligación de atenderla y, además, la forma de imponerse de los contenidos de los planes de manejo será a través de Internet, herramienta para nada difundida entre los pescadores artesanales.

⁸ Para cada unidad de pesquería declarada en régimen de plena explotación, de recuperación o de desarrollo incipiente existirá un plan de manejo. Se debe relacionar esto con que la nueva medida de administración que se propone es exclusivamente para ser operativa en las pesquerías que se encuentren en plena explotación, es decir, contarán con un plan de manejo.

Comentarios particulares

Introducción del Principio Precautorio:

El nuevo proyecto del gobierno introduce un nuevo Art. 1 bis que incorpora el “Principio Precautorio”, estableciendo que se deberá optar siempre por aquella solución, parámetro o indicador que permita el aprovechamiento racional de los recursos hidrobiológicos, de manera de no comprometer las expectativas de desarrollo de las generaciones futuras.

La incorporación de este principio es de fundamental trascendencia, ya que reconoce una de las características del derecho ambiental⁹ y se conjuga, en parte al menos, con una de las garantías de nuestra Constitución que asegura el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación, estableciendo como deber del Estado la preservación de la naturaleza. Este derecho es ampliamente desarrollado en la Ley Sobre Bases Generales del Medio Ambiente, que regula el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación, la protección del medio ambiente, la preservación de la naturaleza y la conservación del patrimonio ambiental.

El principio preventivo está íntimamente ligado a la promoción del desarrollo sustentable e implica, en el caso de la pesca, que su regulación debería fomentar el mantenimiento de la calidad, la diversidad y disponibilidad de los recursos pesqueros en cantidad suficiente para las generaciones presente y futuras, en el marco de la seguridad alimentaria, el alivio de la pobreza y el desarrollo sostenible.¹⁰ Las medidas de regulación deberían asegurar la conservación no sólo de las especies que son objeto de la pesca, sino también de las pertenecientes al mismo ecosistema, dependientes o asociadas con ellas.¹¹

Sin embargo, al mantener vigente un régimen general de pesca de libre acceso, se hace caso omiso del principio recién instaurado, ya que lleva necesariamente a la sobreexplotación de los recursos, particularmente en presencia de un poder de pesca nacional e internacional ávido de encontrar espacios donde ejercer la captura.

Propiedad privada de los recursos pesqueros y renta

La figura jurídica que formaliza de facto la propiedad privada sobre los recursos pesqueros de las principales pesquerías que funcionan en el país es la de Límites Máximos de Captura por Armador (LMCA), que se establece en los artículos 7A – 7Q. Esta figura, introducida como Ley transitoria en el año 2001, ahora formaría parte del cuerpo central de la Ley General de Pesca y Acuicultura. Esta ley propone la adjudicación de las cuotas por un plazo de 15 años. Los actores que podrían acceder a estas cuotas son los mismos que han participado históricamente en el sector, es decir, los mismos que han sobreexplotado la base de recursos de las principales pesquerías del país. Además, se propone cederles gratuitamente los recursos.

⁹ El derecho ambiental es, para Raúl Brañes, el conjunto de normas jurídicas que regulan las conductas humanas que pueden influir de una manera relevante en los procesos de interacción que tienen lugar entre los sistemas de ambiente, mediante la generación de efectos de los que se espera una modificación significativa de las condiciones de existencia de dichos organismos. Y sus principales características son (1) dimensiones espaciales indeterminadas; (2) prevenciónismo; (3) sustrato técnico meta jurídico; (4) distribución equitativa de los costos; (5) preeminencia de intereses colectivos; (6) carácter sistémico; (7) índole Inter. Multidisciplinaria; (8) mezcla normativa de lo antiguo y de lo nuevo.

¹⁰ La Pesca Continental. FAO- Orientaciones Técnicas Para La Pesca Responsable N° 6. Roma, 1998.

¹¹ Se realizan también otras modificaciones, en el Art. 1 se propone cambiar el concepto de “recursos hidrobiológicos” por el de “especies hidrobiológicas” cuando se refiere al ámbito de aplicación general de la ley.

A su vez se amplía la zona de vigencia de la ley a las “playas de mar”, zona que antes estaba excluida y en la que de igual forma se realizan actividades pesqueras, por lo que, de pronto es relevante la ampliación a este ámbito para una mayor y efectiva fiscalización de la aplicación de la ley de parte de las autoridades competentes.

En el Art. 2 también hay una ampliación del ámbito de aplicación de la ley, en cuanto se incluye dentro de la actividad pesquera de transformación a las actividades provenientes de los cultivos.

Se elimina el concepto de “talla crítica”, relacionada con la maximización del rendimiento de una biomasa. Con esta se permitía mantener o asegurar un cierto nivel homogéneo de biomasa y era también una herramienta de control de la explotación pesquera.

Se agregan nuevos conceptos de “temporada de pesca” y “límite máximo de captura”, ambos estrechamente relacionados con la nueva medida de administración pesquera que propone la reforma. La medida del límite máximo de captura se podrá establecer por temporadas de pesca, que es un unidad de tiempo nueva y diferente a un año o doce meses, comprendida dentro de las anteriores. Se dispone que si se autoriza la actividad para una cierta temporada de pesca, se entiende automáticamente vedada la actividad para el tiempo restante dentro de dicho año o doce meses calendario. Se distinguen además otras posibilidades para el establecimiento de vedas, según sexo de las especies. La disposición de vedas es otra medida de administración que puede dictar la Subsecretaría de Pesca.

Se establece que la cuota global se dividirá entre el sector industrial y el artesanal y, a su vez, la cuota que se le asigna al sector industrial se dividirá según la participación histórica en las capturas. En caso acogerse reclamos por la asignación de las cuotas a los armadores, se modifica el coeficiente de participación relativo de un armador y, por lo tanto, su límite máximo de captura, sin modificar los límites máximos de captura del resto de los titulares. Esto lleva en la práctica a que se aumente la cuota global de captura, lo que es contradictorio con el objetivo central de esta medida de administración: limitar la sobre explotación de los recursos pesqueros.

Dentro de las normas que hacen operativo el sistema de las cuotas de captura, se plantearía una especie de propiedad de los armadores industriales sobre su cuota de captura. En efecto, cuando un armador decide dar de baja una nave¹², lo debe hacer por escritura pública, la cual produce de pleno derecho el término de todas las autorizaciones de pesca vigentes a la fecha de su suscripción por el armador. Presentado este documento ante la Subsecretaría de Pesca, ésta emitirá en beneficio del armador un certificado en que se indique el historial de captura en cada unidad de pesquería autorizada. Para efectos del cálculo del límite máximo de captura del armador, se considerará el registro de capturas consignados en el mencionado certificado. El certificado será enajenable a otro armador que tenga nave con autorización de pesca en una o más de las unidades de pesquerías contenidas en el certificado, y caducará por el solo ministerio de la ley al término de la vigencia de la medida de administración, en el evento de que no sea prorrogada.

Sin duda, relevante es la situación de plena explotación en que se encuentran muchas especies pesqueras, lo que lleva a la adopción de las medidas de administración, entre ellas la nueva que se quiere introducir sobre cuotas de captura por armador. Sin embargo, continúa sin definirse con exactitud el concepto del “régimen de plena explotación”, ni se establecen los requisitos que se deben cumplir para que sea declarado, a pesar de que sobre él opera la medida del límite máximo de captura por armador, que sirve de base para asignar derechos de propiedad sobre los recursos.

Traspaso patrimonial

Un aspecto de fondo en el funcionamiento de esta nueva medida de administración es la fórmula de asignación del LMCA propuesta, que establece la enajenación de los recursos pesqueros a los empresarios. No se reconoce su propiedad pública y tampoco el valor de la *renta*.

De acuerdo a estimaciones de Fundación Terram, la *renta* para los recursos pelágicos alcanza a lo menos a US\$1.000 millones, si se consideran los 15 años propuestos en la nueva legislación.¹³

En consecuencia, la propuesta del Ejecutivo implica ceder la *renta* del recurso al sector privado, lo que significa también ceder la propiedad, pues es a través de la apropiación de la renta que se ejerce este derecho.

Debe quedar claro que el problema no es el sistema de cuotas individuales transferibles (CIT), sino más bien, la forma de implementarlo y el no reconocimiento de la propiedad pública sobre los recursos. Es teóricamente posible, plantear un sistema de CIT donde la propiedad sea pública y que el Estado recaude el valor de la renta del recurso. Posteriormente podrá funcionar un mercado secundario, de subasta privada de cuotas de pesca entre privados.

Las consecuencias de la forma en que se propone implementar los Límites Máximos de Captura por Armador

Primero, no se tiene debidamente en cuenta el criterio de *eficiencia*. Esto, porque nada asegura que los armadores que han participado de una pesquería cerrada al acceso de competidores sean los más eficientes. Por el contrario, podrían existir indicios de lo contrario. En este sentido, es importante señalar que la fórmula propuesta para la asignación concreta de la cuota en la I y II región, en el *artículo primero transitorio*, considera dos criterios: la pesca histórica y otro la capacidad de bodega corregida. Este último

¹² Las que quedarán permanente e irrevocablemente excluidas de la actividad pesquera extractiva.

¹³ Los detalles de la estimación de la renta se pueden consultar en el anexo.

criterio beneficia claramente a los armadores más grandes que cuentan con naves con mayor capacidad de bodega. Además, no se respeta el criterio de **equidad**, al perjudicar a los armadores medianos.

Segundo, al entregar los recursos de forma gratuita, se están cediendo riquezas públicas a entidades de carácter privado. Para realizar de esta manera la adjudicación de las cuotas no existen argumentos técnicos. El resultado será la pérdida de bienestar potencial para la sociedad, dado que no podrá contar –igual como ha sido hasta ahora, pero legalmente y con derechos transables- con recursos que podrían

ser de uso social. Esto es importante puesto que puede dar lugar a la inconstitucionalidad de la medida.

Tercero, en vista del próximo acuerdo con la Unión Europea los armadores industriales se verán favorecidos (de hecho ya hay indicios de ello), como consecuencia del aumento de las acciones de empresas pesqueras, que al poseer cuotas individuales asignables a las naves, aumentan el valor de sus activos producto del traspaso de la renta del recurso al valor de los barcos. Esto es de la mayor importancia económica, dado que ahora la renta del recurso no requiere realizarse a través de la captura, sino que es posible con el traspaso de activos pesqueros, como las embarcaciones.

ORIENTACIONES PARA UNA LEY DE PESCA EFICIENTE, SUSTENTABLE Y EQUITATIVA

Ideas a tener en cuenta

- El proyecto de Ley de Pesca y Acuicultura que presenta el Gobierno a través de la Subsecretaría de Pesca, mantiene vigente el régimen general de acceso a los recursos que es de “libre acceso”. Esta forma de acceder a las especies es contraria al principio precautorio que se pretende instaurar en el proyecto, y está claramente en contraposición al concepto de desarrollo sustentable. Se sigue promoviendo, de esta forma, la sobre explotación de estos recursos y se genera una dinámica perversa que redundará en un cambio permanente de estado de las pesquerías, de plena explotación a libre acceso y viceversa. Ello no es sustentable ni da estabilidad al sector pesquero en el largo plazo. Por lo tanto, una nueva Ley tendría que tener un “espíritu” preventivo en vez de correctivo del daño ambiental.
- Desde la entrada en vigencia de la Ley de Bases Generales del Medio Ambiente, ley N° 19.300, se han introducido de manera positiva en el ordenamiento jurídico nacional importantes principios, dentro de los cuales uno de los más relevantes es el de la prevención del daño ambiental. Se consagran también en nuestra ley de bases, los objetivos de velar por la preservación de la naturaleza y por la conservación del patrimonio ambiental.¹⁴ La conservación del patrimonio ambiental se

refiere al uso y aprovechamiento racional o la reparación, en su caso, de los componentes del medio ambiente, especialmente aquellos propios del país que sean únicos, escasos o representativos, con el objeto de asegurar su permanencia y su capacidad de regeneración. A su vez la preservación de la naturaleza significa la mantención de un conjunto de políticas, planes, programas, normas y acciones destinadas a mantener las condiciones que hacen posible la evolución y desarrollo de las especies y de los ecosistemas del país. Comparando los objetivos y principios que inspiran el nuevo marco jurídico ambiental y la situación producida por la ley de pesca, queda claro lo lejos que se encuentra de los principios hoy imperantes que promueven el desarrollo sustentable del país.

- Desde el punto de vista de la equidad, es importante tener en cuenta que el sector social que participa en la pesca artesanal es el más numeroso y el que más empleo genera, tanto directa como indirectamente. Considerando esto y que la presión sobre los recursos no proviene de este sector, no es razonable incorporarlos en la cuota de pesca, cerrándoles el acceso que por tradición ha sido libre para ellos.

¹⁴ LBGMA, artículo 1

- Desde una perspectiva institucional hay que dar cuenta que el sistema de cuotas individuales no es una panacea, pues depende de una cuota global y su determinación no está exenta de presiones que hacen aumentarla. Es importante tener en cuenta el problema de la captura de regulación, particularmente de los actores de mayor poder, tal como lo sugiere Peña (1996). Por ello, es importante despolitizar lo más posible este proceso de toma de decisión y crear instancias de control social que validen la regulación que establece el Estado.
- Dado que en la actualidad se encuentran bajo régimen de plena explotación las más importantes pesquerías, existe una consecuencia económica importante: la capacidad de pesca está sobre dimensionada, es decir, con la actual capacidad no es posible perseguir un desarrollo sustentable. Por lo tanto hay que reconocer y afrontar los problemas coyunturales que puedan surgir, con una perspectiva de largo plazo.
- La forma que se propone para implementar las CIT desconoce la propiedad pública de los recursos pesqueros y establece la propiedad privada de facto entregando gratuitamente cuotas de pesca al sector privado. Como se dijo anteriormente, no se está en contra de las CIT, pero es necesario que la sociedad se beneficie de sus recursos pesqueros, para ello es importante establecer una forma de capturar la renta del recurso. Una de las formas es implementar licitaciones públicas abiertas de las cuotas que tengan como cota mínima el valor de la renta. La desventaja de esta forma es que dado el grado de concentración existente en la industria lo que permitiría la colusión o sabotaje del sistema. Otra forma, es establecer un impuesto a la captura equivalente a la renta. Como fuere, es necesario idear formas que permitan capturar el valor social de los recursos en beneficio de la sociedad.

Elementos que deberían estar presentes en la Ley de Pesca

- **Primero**, la propiedad pública sobre los recursos pesqueros dentro de las aguas bajo jurisdicción chilena. Ello debe permitir posicionar al Estado chileno como garante de la protección y estimación de los niveles de stock explotables. Esto es una condición necesaria para la *sustentabilidad* en el uso de los recursos pesqueros. Además, permitiría abrir un camino para extraer la *renta* de un recurso de propiedad pública, cuyo valor es apropiado actualmente por agentes privados. En consecuencia, es fundamental que la nueva ley reconozca al Estado como rector en la administración de los recursos y que el régimen de acceso sea restringido para los objetivos del bien común.
- **Segundo**, debe establecer libre acceso a las pesquerías por parte de los pescadores artesanales, esto bajo el criterio de *equidad*. De lo contrario se estaría restringiendo el acceso a recursos a un sector que no ejerce una presión significativa en las biomásas y que aporta un porcentaje mayoritario del empleo pesquero.
- **Tercero**, se debe establecer un área de reserva pesquera con objetivos de *sustentabilidad*. Esto, porque es sabido que los espacios reproductivos de los peces se encuentran en espacios delimitados que, de ser objeto de pesca, se vería afectada la sustentabilidad futura.
- **Cuarto**, se deben establecer mecanismos de *control social* sobre los recursos, de manera de asegurar el respeto de la legalidad y de velar por la *transparencia* de lo obrado en materia de regulación pesquera. Así, se evitarán posibles *capturas*

de regulación por parte de actores interesados y presionará para que las instituciones cumplan con su cometido social. En ese sentido, las instancias como el CNP y CZP pueden ser de gran utilidad, por cuanto se pueden convertir en una de

las instancias de control social. Para ello, sería necesario ampliarlas de manera de integrar a todas aquellas personas e instituciones que responsablemente estén interesadas en el cuidado y sustentabilidad en el uso de recursos

ANEXO: ESTIMACIÓN DEL VALOR DEL TRASPASO PATRIMONIAL

La incorporación de la figura de Límites Máximos de Captura por Armador en el cuerpo central de la Ley General de Pesca y Acuicultura, implica un cambio de la mayor trascendencia. Su importancia radica no sólo en la privatización de facto de las principales pesquerías del país, sino también en el hecho de que se traspasa un importante patrimonio de todos los chilenos a privados de manera prácticamente gratuita. En la práctica, está tensionando una contradicción por muchos años presente en la Ley de Pesca, entre la figura de propiedad común y la realización efectiva de ella a partir de la captura de los peces, en este momento resuelta a favor del empresariado y en las mejores condiciones que ellos pudieran esperar.

Como forma de dimensionar los recursos que se estarían traspasando a través de la figura de LMCA, se ha estimado el valor total de la renta atribuible a las especies pelágicas, considerando los años por los cuales se entregarían esas cuotas. Es decir, lo que se estima es el valor presente o actualizado de las rentas futuras.

De acuerdo a nuestras estimaciones de renta para la pesquería pelágica chilena, el valor del traspaso de patrimonio público a los empresarios pesqueros, a través de la asignación gratuita de cuotas individuales de pesca por un plazo de 15 años, asciende a

aproximadamente 900 millones de dólares, con un nivel de capturas de 4,5 millones de toneladas de pescado por año. En el gráfico se muestran distintos montos para el valor actualizado de la renta pesquera según el nivel global de capturas.

Las fuentes de información son la Encuesta Nacional Industrial Anual (ENIA) correspondiente a todos los establecimientos que elaboran harina y aceite de pescado. A partir de la información ENIA se estimó el costo total de transformación de las capturas en harina y aceite de pescado. Se consideraron sólo los establecimientos de la I, II y VIII región.

La información de producción de harina de pescado se extrajo de los Anuarios de pesca del Servicio Nacional de Pesca (SERNAPESCA).

El valor del capital invertido en plantas y flota se tomó de la Revista Chile Pesquero N° 78.

Formalización del cálculo de la renta pesquera

Los ingresos totales de una empresa tipo están dados por el valor de la producción de harina y aceite de pescado:

$$IT = e \cdot P_h^* \cdot H + e \cdot P_a^* \cdot A \quad (1)$$

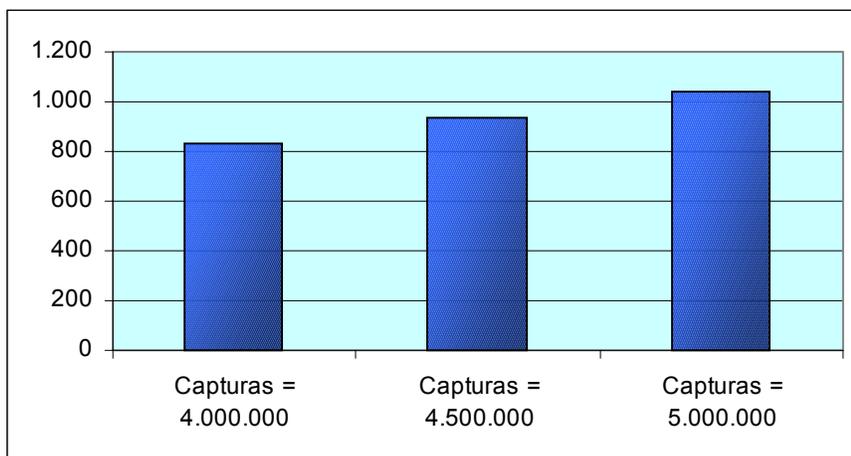
Los costos totales involucran el costo de operación que incluye el valor del trabajo necesario para la transformación, los costos de captura, materiales y energía; costo de capital; y la depreciación de plantas y flota:

$$CT = CTO + CTK + Dp + Df \quad (2)$$

Donde,

- e = tipo de cambio
- P_h^* = precio internacional de una tonelada de harina de pescado
- P_a^* = precio internacional de una tonelada de aceite de pescado
- CT = costo total de transformar de una tonelada de captura
- CTO = costo de operación
- CTK = costo total de capital
- Dp = depreciación de planta
- Df = depreciación de flota

Gráfico 4 : Valor presente de la renta asociada a especies pelágicas en el periodo de 15 años.
(millones de dólares de mayo 2002)



Fuente: Elaboración propia.

Nota: Se considera una tasa de descuento de 10% y renta unitaria de 25 US\$.

El paso siguiente es expresar los ingresos totales y los costos totales en función de las capturas. La cantidad de harina y aceite de pescado es equivalente a cierta fracción de las capturas, cuya transformación se realiza por los coeficientes de insumo producto, así tendremos:

$$H = \alpha C \quad (3)$$

$$A = \beta C \quad (4)$$

Donde los coeficientes α y β indican la cantidad de harina y aceite que se obtienen de una tonelada de captura respectivamente

Remplazando las expresiones (3) y (4) en (1)

$$IT = e \cdot P_h^* \cdot \alpha \cdot C + e \cdot P_a^* \cdot \beta \cdot C \quad (5)$$

Al dividir (5) por las capturas (C) se obtiene el precio ponderado de las capturas:

$$P = e \cdot P_h^* \cdot \alpha + e \cdot P_a^* \cdot \beta \quad (6)$$

A continuación se divide (2) por C, obteniéndose el costo medio de transformación de las capturas en harina y aceite de pescado:

$$CMeT = CMeO + CMeK + DMp + DMf \quad (7)$$

Donde,

CMeT = costo medio de transformación de una tonelada de captura

CMeO = costo medio de operación

CMeK = costo medio de capital

DMp = depreciación media de planta

DMf = depreciación media de flota

$$R_u = \alpha \cdot P_h^* - \beta \cdot P_a^* - CMeT \quad (8)$$

Tabla 7: Los resultados, en términos de los valores para cada uno de los ítem de costo son los siguientes:

Estructura de costos en dólares de mayo/2002 y %

	CMeO	CMeK	DMp	DMf	CMeT
US\$ de 2002	89,6	10,4	8,8	1,9	117,6
%	80,9	9,4	7,9	1,8	100,0

Fuente: Elaboración propia sobre la base de ENIA, SERNAPESCA y Rev. Chile Pesquero.

Tabla 8: Los valores para los parámetros utilizados en la estimación son los siguientes:

Parámetros	Valores
P_h^* (promedio 1998-2001)	531,8 US\$/Ton
P_a^* (promedio 1998-2001)	799 US\$/Ton
P	142,5 US\$/Ton
α	0,25
β	0,012

Fuente: Elaboración propia sobre la base Estadísticas de exportación de Pro-Chile

Tal como se ha planteado, el acceso a los recursos pesqueros genera un gran conflicto de intereses. Por una parte están aquellos cuya actividad económica consiste en la explotación de estos recursos y, por otra, los intereses de toda la sociedad en la preservación de las especies hidrobiológicas y por ende del desarrollo sustentable de esta actividad que depende directamente de los recursos naturales. A su vez, entre aquellos que hacen de esta actividad su fuente de

ingresos, también hay conflictos, por ejemplo, entre los industriales pesqueros y los pescadores artesanales, que tiene su origen principal en la escasez de los recursos marinos.

La ley de pesca debe establecer el marco regulatorio dentro del cual se desarrollará esta actividad, previendo los posibles escenarios que se puedan suscitar entre las partes y velando por el interés general de la nación.

REFERENCIAS

Brañes, Raúl (1994): Manual de Derecho Ambiental Mexicano. Fondo de Cultura Económica, México.

Comité de Inversiones Extranjeras.

Decreto Supremo N°430 de septiembre de 1991 del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción.

FAO (1998): “La pesca continental”. Orientaciones Técnicas para la Pesca Responsable N° 6.

Fazio, Hugo (2000): LA TRANSNACIONALIZACIÓN DE ECONOMÍA CHILENA. MAPA DE LA EXTREMA RIQUEZA AL AÑO 2000. Colección Sin Norte, LOM Ediciones.

Peña, Julio (2002): Presentación realizada en “Conferencia Internacional: Administración de Pesquerías con Base en Derechos de Uso”. 3 – 5 de abril, 2002, Congreso Nacional.

Peña, Julio (1996): “Regulación pesquera en Chile: Una perspectiva histórica”. Cuadernos de Economía, Año 33, N° 100, pp. 367-395.

Peña, J.; Barton, J.; Fuentes, R. (1999): “Desafíos de política pesquera en Chile: Opciones más allá de la coyuntura”. Estudios Públicos, 75, pp. 229-272.

Revista Chile Pesquero N° 77.

Salgado, H. Y Aliaga, B. (2001): “Simulación de CIT en la Pesquería del Jurel en Chile. Separación de los efectos de la propiedad y de la transferibilidad de los derechos de captura”. No publicado.

Seijo, J.; Defeo, O.; Salas, S. (1997): BIOECONOMÍA PESQUERA. TEORÍA, MODELACIÓN Y MANEJO. FAO, Documento Técnico de Pesca N° 368.

Serra, Rodolfo (1989): “Las pesquerías pelágicas”. En, EL DESAFIO PESQUERO CHILENO: LA EXPLOTACIÓN RACIONAL DE NUESTRAS RIQUEZAS MARINAS. Hechette, Documento.

Weinstein, Jacqueline (1989): “Legislación pesquera: La perspectiva de los trabajadores pesqueros”. En, EL DESAFIO PESQUERO CHILENO: LA EXPLOTACIÓN RACIONAL DE NUESTRAS RIQUEZAS MARINAS. Hechette, Documento.

LEY DE PESCA Y PRIVATIZACIÓN DE LOS RECURSOS PESQUEROS

INDICE

INTRODUCCION	1
ESTRUCTURA DEL SECTOR PESQUERO	2
DESEMBARQUES DE PRINCIPALES ESPECIES	4
ESTRUCTURA DE EMPLEO	4
CONCENTRACIÓN DE VOLÚMENES DE EXPORTACIÓN DE HARINA DE PESCADO	5
PROPIEDAD, CONCENTRACIÓN Y REGULACIÓN	6
DEGRADACIÓN DE RECURSOS E IMPACTOS AMBIENTALES	7
ASPECTOS BÁSICOS DE ECONOMIA PESQUERA Y REGULACIÓN	9
LA RENTA COMO VALOR DEL RECURSO PESQUERO	9
MEDIDAS DE REGULACIÓN DE PESQUERÍAS	9
<i>Libre acceso a los recursos</i>	10
<i>Cierre del acceso</i>	10
<i>Cuota global</i>	10
<i>Cuotas individuales</i>	10
CRITERIOS DE EVALUACIÓN DE POLÍTICAS DE REGULACIÓN	11
<i>Eficiencia.</i>	11
<i>Sustentabilidad</i>	11
<i>Equidad</i>	11
REGULACIÓN PESQUERA EN CHILE	12
ANTECEDENTES HISTÓRICOS	12
LEY DE PESCA Y ACUICULTURA DE 1991	12
HACIA LA PRIVATIZACIÓN DE LOS RECURSOS PESQUEROS: EL LÍMITE MÁXIMO DE CAPTURA POR ARMADOR, 2001-2002.	12
PROPUESTA DE REFORMA A LA LEY DE PESCA	13
COMENTARIOS GENERALES	13
COMENTARIOS PARTICULARES	14
<i>Introducción del Principio Precautorio:</i>	14
<i>Propiedad privada de los recursos pesqueros y renta</i>	14
<i>Traspaso patrimonial</i>	15
<i>Las consecuencias de la forma en que se propone implementar los Límites Máximos de Captura por Armador</i>	15
ORIENTACIONES PARA UNA LEY DE PESCA EFICIENTE, SUSTENTABLE Y EQUITATIVA	16
IDEAS A TENER EN CUENTA	16
ELEMENTOS QUE DEBERÍAN ESTAR PRESENTES EN LA LEY DE PESCA	17
ANEXO: ESTIMACIÓN DEL VALOR DEL TRASPASO PATRIMONIAL	19
REFERENCIAS	22

Otras Publicaciones de Fundación Terram

- APP-1 Distribución del Ingreso y Reforma Tributaria, 07-2001
- APP-2 La Norma ISO 14001 y su Aplicación en Chile, 07-2001
- APP-3 Contaminación Atmosférica de la Región Metropolitana, 09-2001
- APP-4 Evaluación de los Impactos de la Producción de Celulosa, 11-2001
- APP-5 El Costo Ambiental de la Salmonicultura en Chile, 11-2001
- APP-6 El Tratado de Libre Comercio entre Chile y Estados Unidos: Mitos y Realidades, 02-2002
- APP-7 El Aluminio en el Mundo, 04-2002
- APP-8 MegaProyecto Alumysa, 04-2002
- APP-9 El Fracaso de la Política Fiscal de la Concertación, 04-2002
- APP-10 De Pescadores a Cultivadores del Mar: Salmonicultura en Chile, 06-2002
- EDS-1 Del Bosque a la Ciudad: ¿Progreso?, 03-2002
- ICS-0 Desde la Perspectiva de la Sustentabilidad, 05-2001
- ICS-1 Estancamiento Económico Chileno: El fin de un Ciclo de Expansión, 08-2001
- ICS-2 Por una Agenda Pro-Crecimiento Sustentable, 11-2001
- ICS-3 ¿Qué Pasa con la Inversión?, 02-2002
- ICS-4 Desde la Perspectiva de la Sustentabilidad: Superávit Estructural, Regla para la Recesión 05/2002
- IPE-1 Una Vena sobre un Parque, 03-2002
- IPE-2 Dónde habrá más basura: ¿En los Rellenos Sanitarios o en su Proceso de Licitación?, 06-2002
- RPP-1 La Ineficiencia de la Salmonicultura en Chile: Aspectos sociales, económicos y ambientales, 07-2000
- RPP-2 El Valor de la Biodiversidad en Chile: Aspectos económicos, ambientales y legales, 09-2000
- RPP-3 Salmonicultura en Chile: Desarrollo, Proyecciones e Impacto, 11-2001
- RPP-4 Impacto Ambiental de la Acuicultura: El Estado de la Investigación en Chile y en el Mundo, 12-2001
- RPP-5 El Bosque Nativo de Chile: Situación Actual y Proyecciones, 04-2002
- RPP-6 Exitos y Fracasos en la Defensa Jurídica del Medio Ambiente, 07-2002
- RPP-7 Determinación del Nuevo Umbral de la Pobreza en Chile, 07-2002
- ***** Informe de Recursos 1990-1999 Informe de Recursos 2000
- ***** Se Confirma Tendencia no Sustentable y Desigual del Desarrollo, 08-2001
- ***** Por una Salmonicultura Sustentable (Informe N°1 - 06-2001) (Informe N°2 - 08-2001)

English

- PPS-1 The Value of Chilean Biodiversity: Economic, environmental and legal considerations, 05-2001
- PPS-2 The Free Trade Agreement between Chile and the USA: Myths and Reality, 03-2002
- PPS-3 Fishermen to Fish Farmers of the Sea: Aquaculture in Chile, 06-2002
- PPS-5 Environmental Cost of Salmon Farming

Escuche nuestro programa radial "Archivos del Subdesarrollo", todos los miércoles a las 18:30 horas en Radio Universidad de Chile, 102.5 F.M.

Fundación Terram es una Organización No-Gubernamental, sin fines de lucro, creada con el propósito de generar una propuesta de desarrollo sustentable en el país; con este objetivo, Terram se ha puesto como tarea fundamental construir reflexión, capacidad crítica y proposiciones que estimulen la indispensable renovación del pensamiento político, social y económico del país.

Para pedir más información o aportar su opinión se puede comunicar con Fundación Terram:

Fundación Terram

Huelén 95 - Oficina 3 - Santiago, Chile

Página Web: www.terram.cl

Info@terram.cl

Teléfono (56) (2) 264-0682

Fax: (56) (2) 264-2514