



SERIE INFORME **ECONÓMICO**

Ley de Pesca N° 20.657 y misceláneas: Avances y Desafíos en su Implementación

Mónica Ríos Brehm

SERIE
INFORME
ECONÓMICO
ISSN 0717 - 1536

Octubre 2015

252

MÓNICA RÍOS B.

es Ingeniera Comercial de la Universidad Católica de Chile y Master of Environmental Management de la Universidad de Duke. Ex asesora de los Ministros de Economía, Turismo y Fomento durante los años 2000-2003 y 2010-2014, encargada de temas de pesca, medio ambiente, consulta indígena y acuicultura.

* Se agradecen los comentarios de **Edith Saa**, Ingeniero Pesquero, y de **Susana Jiménez**, Economista Senior de Libertad y Desarrollo. Errores u omisiones son de exclusiva responsabilidad de la autora.

CONTENIDOS

RESUMEN EJECUTIVO	05	
1. INTRODUCCIÓN	06	
2. ¿POR QUÉ ES NECESARIO REGULAR?	07	
3. CARACTERIZACIÓN DEL SECTOR PESQUERO CHILENO	08	
4. SUSTENTABILIDAD PESQUERA	10	
5. INVESTIGACIÓN PESQUERA	13	
6. PROCESO DE FIJACIÓN DE CUOTAS GLOBALES DE CAPTURA	15	
7. TRANSPARENCIA	18	
8. PESCA INDUSTRIAL	20	8.1. Derechos de pesca 20 8.2. Subastas 23 8.3. Patente / Impuesto 24
9. PESCA ARTESANAL	26	
10. FISCALIZACIÓN	31	
11. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	33	

Resumen Ejecutivo

A dos años y medio de la entrada en vigencia de la nueva Ley de Pesca N° 20.657, cabe preguntarse cuáles han sido los principales logros alcanzados, y los avances y desafíos pendientes en materia de implementación. Dicha ley debe analizarse en conjunto con tres leyes misceláneas sobre descartes, institucionalidad pesquera y pescas de investigación, aprobadas también durante el año 2012, las que constituyen un nuevo cuerpo normativo que abarca numerosos ámbitos del quehacer pesquero.

Los problemas de sustentabilidad que aquejaban al sector pesquero chileno hace tres años eran graves, y continúan siéndolo al día de hoy. Esta ley, que fue aprobada por amplia mayoría en el Congreso, incorpora diversas modificaciones como también conceptos y elementos nuevos, que indudablemente contribuirán a mejorar el estado de las pesquerías y por esa vía, a que el sector pesquero chileno sea sustentable en el mediano y largo plazo.

El objetivo de este documento es analizar los principales avances en la implementación de la Ley N° 20.657 y leyes afines en el período 2013-2015. Queda claro que hay logros sustantivos en cada uno de los siete ejes temáticos analizados en este documento: foco en la sustentabilidad pesquera; calidad y autonomía de la investigación científica; modificación del proceso de fijación de cuotas globales de captura con énfasis en las consideraciones científicas; más transparencia y acceso a información; mejores derechos de pesca artesanal; mayor duración y transferibilidad de las licencias transables de pesca industrial; y aumento en las capacidades efectivas de fiscalización. Sin embargo, aún hay grandes desafíos pendientes detectados durante la implementación de esta ley, para los cuales hacemos una serie de propuestas.

1. INTRODUCCIÓN

La nueva Ley de Pesca fue aprobada el 20 de diciembre de 2012 después de un arduo e intenso debate parlamentario de casi un año. Tal como lo señala el Mensaje, el objetivo principal del proyecto de ley es que la actividad pesquera se desarrolle de forma tal de “garantizar el uso sustentable de los recursos pesqueros”, lo que deberá ser cautelado por la autoridad. En concordancia con dicho objetivo, menciona otras prioridades tales como reformar el proceso de toma de decisiones, mejorar la calidad de la investigación pesquera, contar con una fiscalización más efectiva, modificar la regulación del acceso industrial y artesanal, y realizar modificaciones en el ámbito sancionatorio.

Los problemas de sustentabilidad que aquejaban al sector pesquero chileno eran graves hace tres años y lo siguen siendo hoy. Esta Ley, que fue aprobada por amplia mayoría en el Congreso, incorpora diversas modificaciones como también conceptos y elementos nuevos, que indudablemente contribuirán a mejorar el estado de las pesquerías y por esa vía, a que el sector pesquero chileno sea sustentable en el mediano y largo plazo. El artículo 1 B señala claramente que el objetivo de la Ley N° 20.657 es *“la conservación y el uso sustentable de los recursos hidrobiológicos, mediante la aplicación del enfoque precautorio, de un enfoque ecosistémico en la regulación pesquera y la salvaguarda de los ecosistemas marinos en que existan esos recursos”*, y para alcanzar dicho objetivo, introduce modificaciones en diversos ámbitos regulatorios que se revisarán en este documento.

A dos años y medio de la entrada en vigencia de la nueva Ley cabe preguntarse cuáles han sido los principales logros alcanzados, y los avances y desafíos pendientes en materia de implementación. Dicha Ley debe analizarse en conjunto con tres leyes misceláneas sobre descartes, institucionalidad pesquera y pescas de investigación, las que en conjunto constituyen **un nuevo cuerpo normativo contundente en materia de regulación para la sustentabilidad pesquera**¹.

El objetivo de este documento entonces es analizar los principales avances como también desafíos pendientes detectados durante la implementación de la Ley N° 20.657 y leyes afines en el período 2013-2015. Las materias de la Ley se dividen en los siguientes siete ejes temáticos:

- Sustentabilidad pesquera
- Investigación
- Proceso de fijación de cuotas globales
- Transparencia
- Pesca industrial
- Pesca artesanal
- Fiscalización

La metodología utilizada fue revisar el avance en la promulgación y seguimiento de reglamentos, resoluciones y proyectos de ley mandados por la Ley de Pesca, y también de las gestiones del sector público en cuanto a la creación de registros, entrega de información pública, subastas públicas y constitución de comités varios, entre otros. Asimismo, se sostuvieron entrevistas con personas vinculadas al sector pesquero.

El documento se estructura como sigue. Primero se explica por qué es necesario regular la actividad pesquera desde un punto de vista económico, y luego se presenta una breve caracterización del sector pesquero chileno. A continuación, para cada uno de los ejes temáticos se presentan los principales elementos de diagnóstico que tuvo a la vista el Gobierno de Piñera durante la elaboración del proyecto de ley, las principales modificaciones que introdujo la Ley N° 20.657 y afines en la regulación pesquera, y los avances y desafíos pendientes identificados en su implementación. La última sección presenta conclusiones y recomendaciones.

¹ Ley N° 20.625 que define el descarte de especies hidrobiológicas, 29.09.2012; Ley N° 20.597 que crea Comisión Nacional de Acuicultura y Consejos Zonales, 03.08.2012, y Ley N° 20.560 que modifica la regulación de pesca de investigación y otros, 03.01.2012

2. ¿POR QUÉ ES NECESARIO REGULAR?

La regulación pesquera vigente es resultado de un proceso de cambio continuo desde la década de los treinta. Ha sido un proceso complejo y no exento de conflictos debido a la creciente escasez de los recursos pesqueros, la heterogeneidad de los actores pesqueros y la relevancia económica del sector pesquero en casi todas las regiones del país, entre otros factores.

Desde un punto de vista económico, es necesario intervenir dicho mercado para lograr una asignación eficiente de los recursos, debido a la presencia de externalidades. Las externalidades se presentan porque los recursos pesqueros que están en el agua **no** tienen dueño, y por tanto cada pescador individual no internaliza los costos que su propia actividad genera sobre otros pescadores actuales y futuros. Cada pescador intentará capturar el máximo de peces antes que lo haga su vecino, lo que terminará por llevar los recursos pesqueros a una condición de sobreexplotación, y de deterioro del sector pesquero completo. En la legislación chilena, los peces en el mar son considerados *res nullius*, esto es, son bienes que carecen de dueño y cuyo dominio se puede adquirir libremente mediante su pesca o captura.

La industria pesquera **no** puede analizarse bajo un modelo de competencia perfecta, sino como un caso paradigmático de la **"tragedia de los comunes"** popularizada por Garret Hardin. El problema surge cuando hay **libre acceso a un recurso bajo propiedad común** que es susceptible de ser sobreexplotado, como en el caso de un pastizal, una carretera o los peces en el mar. En estos ejemplos, el "laissez faire" o mano invisible no conduce al óptimo social, por lo que es necesario regular el acceso y la actividad pesquera, para evitar la sobreexplotación del recurso (Hardin, 1968).

Para evitar la "tragedia de los comunes", Chile ha implementado diversos tipos de regulaciones. Primero, se **establecieron limitaciones a la captura de los recursos pesqueros** (i.e. tallas mínimas y vedas, temporadas de pesca). Luego, en los años 80, **se fijaron cuotas globales de captura** y restricciones de acceso en algunas pesquerías tales como las pelágicas del norte y centro sur en el año 1985 y merluza del sur en el año 1989 (Peña, 1996). Posteriormente, en los

90, **se restringió el acceso en todas las pesquerías en plena explotación**, se crearon los registros pesqueros artesanal e industrial donde era necesario inscribirse. A fines de los 90, se agregaron, sólo para el sector industrial, **los Límites Máximos de Captura por Armador (LMC)** una variante de cuotas individuales transferibles siguiendo el ejemplo de otros países pesqueros tales como Nueva Zelanda e Islandia. La última modificación importante de la regulación pesquera fue la **Ley N° 20.657** en conjunto con tres leyes misceláneas de carácter complementario sobre descartes, institucionalidad pesquera y pescas de investigación, tramitadas durante el Gobierno del ex presidente Piñera, cuyo análisis es el objeto de este documento.

Si bien en Chile nunca ha sido tarea fácil modificar la regulación pesquera, cuando asumió el nuevo Gobierno en marzo de 2010, estaba claro que ésta era una tarea ineludible debido a que a fines del 2012 expiraban los LMC en manos de armadores industriales. Con el paso de los meses se fue haciendo evidente, además, que era fundamental detener y revertir el **creciente deterioro de los recursos pesqueros**, lo que se evidenciaba en una caída sostenida de los desembarques pesqueros. De hecho, la Ley N° 20.657 y afines, terminó incorporando la **sustentabilidad pesquera** como su eje central. Además, le dio **estabilidad** al sector pesquero por los próximos 20 años mediante el acuerdo de fraccionamiento entre artesanales e industriales y el otorgamiento de licencias transables de pesca a los actores industriales.

3. CARACTERIZACIÓN DEL SECTOR PESQUERO CHILENO

Con 4.200 kilómetros lineales de costa en el Océano Pacífico, y más de 80.000 kilómetros de borde costero si consideramos fiordos y canales, Chile se ha posicionado en el mercado mundial como un importante exportador de productos pesqueros y acuícolas. Inicialmente, durante la década de los 60, la actividad pesquera se desarrollaba principalmente para la producción de harina y aceite de pescado. Posteriormente, en los 80 se inicia la salmonicultura en la zona sur, convirtiendo a Chile en un importante exportador de salmón y trucha.

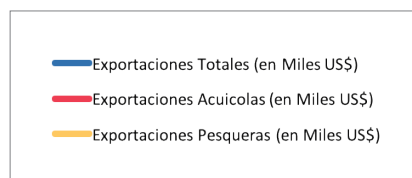
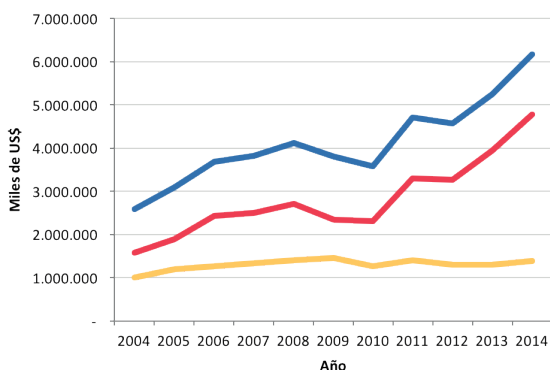


Gráfico 1
EVOLUCIÓN DE EXPORTACIONES PESQUERAS Y ACUÍCOLAS. 2004-2014

Fuente: Elaboración propia en base Informes Sectoriales de Subpesca

Durante el período 2004-2014, **las exportaciones pesqueras y acuícolas aumentaron en 40% y 202%, respectivamente**, alcanzando US\$ 1.392 y US\$ 4.772 millones. En conjunto, totalizaron US\$ 6.165 millones, lo que representa un 8,1% de las exportaciones nacionales (Subpesca, 2014).

El **empleo en ambos sectores se estima entre 140 y 160 mil directos e indirectos en todo el país**, dependiendo de la fuente. En la zona sur del país es uno de los principales empleadores: 16%, 36,5% y 24,5% del empleo regional en las regiones X, XI, y XII, respectivamente. Alrededor del 65% de dichos empleos corresponden a la etapa de procesamiento de las capturas pesqueras y cultivos acuícolas (Sonapesca, 2013, p. 30; OCDE, 2014). El aporte al Producto Interno Bruto (PIB) se estima en alrededor de un **2%**.

El sector pesquero chileno es muy heterogéneo tanto geográfica como socioeconómicamente. Los actores pesqueros incluyen desde grandes armadores industriales hasta pequeños boteros y recolectores de algas. De norte a sur, es posible distinguir 4 macro zonas. La macro zona del Norte Grande se caracteriza por grandes volúmenes de desembarques, principalmente anchoveta y jurel. En el Norte Chico, los industriales desembarcan principalmente crustáceos y los artesanales extraen distintos tipos de peces, algas y langostinos. En la zona Centro Sur, los industriales capturan jurel y sardina común, y los artesanales capturan principalmente jibia y sardina común, y extraen algas. En la zona Sur Austral, la actividad industrial se enfoca en la pesca blanca, por ejemplo, la merluza austral, y los artesanales en centolla y erizos. La mayor parte de las plantas de proceso faenan peces salvajes y cultivados, crustáceos y bentónicos para elaborar productos congelados, refrigerados y enlatados o para reducción.

Durante los últimos 25 años, el subsector pesquero muestra una disminución de sus desembarques, en contraste con el subsector acuícola donde crecen. Entre **2000 y 2014, los desembarques pesqueros totales disminuyeron desde 4,5 a 2,5 millones de toneladas**, es decir una caída del 44%. Asimismo, los desembarques industriales disminuyeron desde 3,6 a 1,03 millones de toneladas, lo que se explica en parte por la fuerte caída de los desembarques de jurel desde 1,2 millones en 2000 a 248 mil toneladas en 2014. Contrario a la creencia común, **los desembarques pesqueros artesanales aumentaron** durante el mismo período desde 980 mil a 1,5 millones de toneladas. El año 2009 es el primer año en la historia pesquera chilena en que los **desembarques artesanales superaron los desembarques industriales** medidos en toneladas.

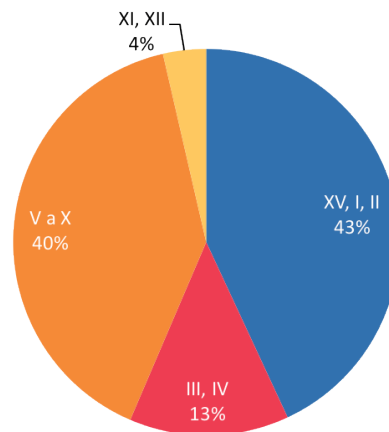


Gráfico 2
DESAGREGACIÓN DE DESEMBARQUES PESQUEROS TOTALES POR MACRO ZONA AÑO 2013

Fuente: Elaboración propia en base a información de Sernapesca, Anuario 2013.

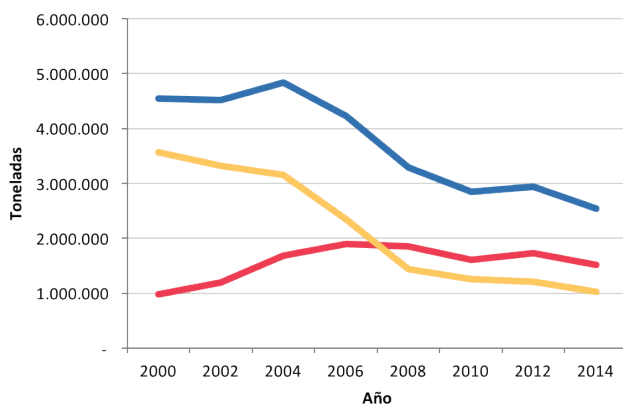
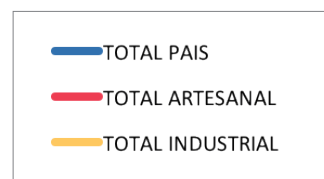


Gráfico 3
EVOLUCIÓN DE DESEMBARQUES PESQUEROS TOTALES, INDUSTRIALES Y ARTESANALES. 2000-2014

Fuente: Elaboración propia en base a anuarios estadísticos de Sernapesca, www.sernapesca.cl



4. SUSTENTABILIDAD PESQUERA

DIAGNÓSTICO

En 2010, las autoridades sectoriales comenzaron la elaboración de un proyecto de ley de pesca para prorrogar los Límites Máximos de Captura (LMC) asignados a armadores industriales en 2002 y que expiraban el 31 de diciembre de 2012. A poco andar, fue evidente que debían hacerse cargo de, al menos, el muy mal estado de los recursos pesqueros. En octubre de 2010, el Ministro de Economía, Juan Andrés Fontaine planteó ante el Consejo Nacional de Pesca y ante el Congreso que la situación era grave y que era necesario tomar medidas urgentes, tales como reducir las cuotas globales de captura del año siguiente. En su presentación mostró que de 10 pesquerías, 7 se encontraban en situación de sobreexplotación o colapso. Sorprendentemente, la regulación vigente no hacía mención alguna ni a la sustentabilidad ni a la recuperación de las pesquerías.

ESTADO DE RECURSOS PESQUEROS CHILENOS		
Pesquería	Biomasa	Cuota Global de Captura debe:
Anchoveta XV / II	Alto	Bajarse
Anchoveta III / IV	Medio	Mantenerse
Anchoveta V / X	Alto	Bajarse
Sardina común V / X	Medio	Mantenerse
Merluza común IV / X	Alto	Bajarse
Merluza del sur X / XII	Alto	Bajarse
Jurel XV / X	Bajo	Bajarse significativamente
Congrio dorado X / XIII	Bajo	Bajarse significativamente
Merluza de cola V / XII	Medio	Mantenerse
Raya VIII / X	Bajo	Bajarse significativamente

Cuadro 1
PRESENTACIÓN ANTE EL CONSEJO NACIONAL DE PESCA, 2010

Fuente: Ministerio de Economía / Subpesca (2010, octubre)

MODIFICACIONES PRINCIPALES DE LA NUEVA LEY

Se agrega por primera vez que la regulación pesquera chilena debe tener como objetivo el **uso sustentable o la sustentabilidad pesquera** y se establece que la autoridad pesquera tiene la responsabilidad de evaluar el estado de situación de las pesquerías – sub explotada, en plena explotación, sobreexplotada o colapsada –, en base a la **estimación de un indicador conocido y medible que son los puntos biológicos de referencia, de llevar o mantener las pesquerías en su punto de Rendimiento Máximo Sostenible** y de adoptar medidas de manejo pesquero para su recuperación, si corresponde. Asimismo, la ley señala que el Ministerio de Economía deberá dictar una Política Pesquera Nacional que le permitiría entregar directrices y orientaciones a los organismos competentes para lograr el uso sustentable de los recursos pesqueros

En cuanto a los **Ecosistemas Marinos Vulnerables (EMV)** que podrían verse afectados por operaciones de pesca extractiva que impactan el fondo marino, se incorporan medidas para su protección². Este tema fue impulsado por la ONG Océana y plasmado en un proyecto de ley de protección de EMV que fue patrocinado en abril de 2009 por un grupo de senadores liderados por el Senador Antonio Horvath³. A mediados de 2012, el Gobierno fusionó ambos proyectos de ley en lo que posteriormente fue la Ley N° 20.657. Entre otras tareas, Subpesca debería identificar las áreas geográficas donde existen EMV y allí **prohibir la pesca de fondo**, salvo que se demostrara que no hay efectos negativos. La pesca de fondo emplea artes, aparejos y/o implementos de pesca que hacen contacto con el fondo marino, tales como redes de arrastre que van unidas al barco a través de cables y se tiran mientras éste avanza, capturando todo lo que encuentran a su paso. Se aborda la problemática de los **descartes** en forma más integral. Los descartes pueden ocurrir debido a la captura de

especies de bajo interés comercial o bajo talla, por ejemplo. Si bien hay algún grado de descarte que es inherente a la actividad pesquera, es posible minimizarlo mediante el uso de redes más selectivas, por ejemplo. En 2012, el Gobierno incluyó una definición más operacional de descartes: **diferencia entre capturas a bordo y desembarques en tierra**, la que había sido resistida durante años por industriales y artesanales. Dicho articulado es adicional a las disposiciones de la Ley N° 20.625 de 2012, que requiere que armadores artesanales e industriales reduzcan los descartes y la pesca incidental. Además, estipula que Subpesca debe elaborar **planes de reducción de descartes** para todos los armadores, previa ejecución de programas de investigación científica por pesquería. Los armadores industriales y artesanales grandes deben aceptar observadores científicos a bordo e instalar videocámaras. En caso de haber descartes no justificados, aplican sanciones (Ley N° 20.625, noviembre, 2012). Estas modificaciones fueron muy bien recibidas por las ONGs Greenpeace y Océana que habían abogado por su inclusión.

IMPLEMENTACIÓN 2013-2015

Avances: Subpesca cumplió con el plazo para estimar los **Puntos Biológicos de Referencia (PBR)** de las 16 pesquerías administradas mediante Licencias Transables de Pesca (LTP) antes de febrero 2015 (Resolución Exenta N° 291, 2015). **El mal estado de las pesquerías es evidente: de 16 pesquerías, sólo 4 están sanas, esto es cercanas a su punto de Rendimiento Máximo Sostenible** (Cuadro 2).

Cuadro 2
ESTADO DE SITUACIÓN DE LAS PESQUERÍAS. AÑO 2014

Fuente: Elaboración propia en base a los resultados entregados por Subpesca en su Cuenta Anual 2014.

Plena explotación (4)	Sobreexplotadas (6)	Colapsadas (6)
Camarón Nailon II a VIII, Langostino amarillo III a IV, Langostino colorado XV a IV, Sardina común V a X	Anchoveta XV a II, Anchoveta III y IV, Jurel XV a X, Merluza de cola V a XII, Merluza del Sur paralelo 41 LS a XII, Merluza de 3 aletas paralelo 41 LS a XIII	Anchoveta V a X, Congrio Dorado norte, Congrio Dorado sur, Merluza común IV a paralelo 41, Sardina española XV a II, Sardina española III a IV

² La definición de ecosistemas marinos vulnerables EMV incluida en la Ley, artículo 2, numeral 68, es: "unidades naturales conformadas por estructuras geológicas frágiles, poblaciones o comunidades de invertebrados de baja productividad biológica, que ante perturbaciones antrópicas son de lenta o escasa recuperación, tales como en montes submarinos, fuentes hidrotermales, formaciones coralinas de agua fría o cañones submarinos."

³ Boletín N° 6405-83

En materia de **Ecosistemas Marinos Vulnerables (EMV)**, Subpesca cumplió con el plazo de enero de 2015 y entregó las coordenadas geográficas e información sobre 117 montes submarinos donde, según la nueva ley, queda prohibida la pesca de fondo o de arrastre (Resolución exenta N° 451). Dichos montes se ubican principalmente en las cercanías de Isla de Pascua, Juan Fernández e islas Salas y Gómez. Mediante el posicionador satelital que usan las naves industriales desde el año 2002, y prontamente también las naves artesanales, será posible detectar y sancionar a los armadores que realicen lances de pesca en esos lugares

Subpesca cumplió con el plazo de agosto de 2014 para iniciar los **programas de investigación de descartes** en algunas regiones y pesquerías, por ejemplo, en merluza de cola, crustáceos demersales, merluza común, anchoveta y sardina común, y merluza del sur. Dichos programas proveerán a la autoridad de datos y antecedentes técnicos para poder minimizar los descartes y pesca incidental en cada pesquería. A mediados de agosto de 2015, habían 13 programas de investigación en curso a cargo de Observadores Científicos (OCs) a bordo de las naves.

Desafíos pendientes: Hasta agosto de 2015, el Gobierno no había iniciado el proceso de **elaboración de la Política Pesquera Nacional**. Dicha Política podría contribuir, desde el punto de vista de la sustentabilidad pesquera, a resolver conflictos y dilemas de interpretación que se han suscitado en los últimos meses, por ejemplo, sobre el rol de cada uno de los participantes en el proceso de fijación de cuotas globales de captura, tema que ha sido algo confuso en la práctica.

Subpesca **no ha cumplido con el plazo de agosto de 2014 para aprobar los planes de manejo**, incluyendo programas de recuperación en las 12 pesquerías en estado de sobreexplotación y colapso. Cabe señalar, sin embargo, que dicho plazo era incumplible puesto que según la propia Ley N° 20.657, los puntos biológicos de referencia que determinan si la pesquería está sobreexplotada o en colapso, debían estar disponibles recién varios meses después en febrero 2015. Hasta agosto de 2015, habían 8 planes de manejo en elaboración, y se espera que las primeras pesquerías con plan aprobado sean la merluza austral, y el congrio dorado del norte y del sur.

En el tema de los descartes, ya se dictó el Reglamento para la entrega de información de pesca y acuicultura y acreditación de origen N° 129 de 2013. Sin embargo, está pendiente la resolución de Sernapesca que estipulará **los procedimientos y criterios técnicos para autorizar diferencias entre capturas y desembarques**. Sernapesca está a la espera de los resultados de los programas de investigación. Los primeros programas que estarán finalizados, probablemente en marzo de 2016, sean los de crustáceos demersales, merluza común y merluza de cola.

Los armadores industriales y artesanales de más de 15 metros de eslora tienen plazo hasta febrero de 2016 para la instalación y operación permanente de **dispositivos de registro de imágenes a bordo**. Previamente, Subpesca deberá dictar el correspondiente reglamento que establecerá la forma, requisitos y condiciones de aplicación de esta nueva exigencia, así como los resguardos necesarios que eviten la manipulación e interferencia del funcionamiento de los dispositivos.

5. INVESTIGACIÓN PESQUERA

DIAGNÓSTICO

La mayor parte de la información que utilizaba Subpesca para fijar cuotas globales, tallas mínimas y vedas, era provista por el Instituto de Fomento Pesquero (IFOP) en base a la ejecución de proyectos de investigación que se financiaban casi en su totalidad con recursos fiscales. El Instituto de Fomento Pesquero (IFOP) es una corporación de derecho privado, creada en 1960 por Corfo y Sonapesca. Tal como su nombre lo dice, su labor original era el “fomento pesquero”, sin embargo fue evolucionando hacia la ejecución de proyectos de investigación casi exclusivamente para Subpesca. Respecto del financiamiento, este cambió a lo largo de los años e incluye transferencias corrientes y de capital desde Subpesca y Corfo, y participación en fondos concursables tales como FIP, Fondef, Conycit, Innova, y otros. Los principales cuestionamientos y problemas eran:

- La falta de independencia entre IFOP y Subpesca, lo que restaba credibilidad al proceso de fijación de cuotas globales y otras medidas.
- La falta de credibilidad de IFOP como “EL” instituto de investigación pesquera y la ausencia de mecanismos de evaluación de la calidad de los estudios ejecutados por IFOP⁴.
- La inestabilidad presupuestaria de IFOP y los recurrentes problemas con el flujo de caja debido, en parte, a la modalidad de pago proyecto a proyecto.
- La obligación de negociar colectivamente cada 2 años sin contar con recursos fiscales para ello.

MODIFICACIONES PRINCIPALES DE LA NUEVA LEY

Instituto de Fomento Pesquero

La nueva ley introdujo cambios muy relevantes respecto del rol de IFOP en la institucionalidad pesquera:

- explicitó el rol de IFOP y lo hizo responsable de ejecutar toda la cartera de proyectos de investigación básica pesquera necesarios para la “regulación pesquera”.
- trasladó la partida de recursos fiscales de IFOP desde Subpesca a Minecon, para eliminar los pagos directos entre ambas instituciones como forma de lograr mayor autonomía.
- exigió implementar la evaluación externa de los informes de IFOP.
- mandató a IFOP a publicar sus informes sobre los stocks de las pesquerías al momento de enviarlos a Subpesca y a los comités científicos técnicos. Esto es antes de que se fijaran las cuotas, y no meses después como ocurría antes.

En respuesta al Dictamen N° 40.152 de la Contraloría General de la República emitido en julio de 2011⁷, Subpesca debió tramitar en forma urgente la Ley N° 20.560. Dicha ley fue aprobada en enero de 2012 y, entre otras materias, prohibió el uso de las “pescas de investigación” como forma de financiamiento de la investigación mediante el “pago en peces” a armadores industriales y artesanales. Por motivos desconocidos, durante la tramitación de dicha ley no se informó a Dipres que se generaría un déficit anual de financiamiento de investigación aproximado de \$ 3.000 millones⁶.

⁴ Subpesca contrató un estudio de institucionalidad de investigación pesquera comparada con otros países pesqueros para generar una propuesta de modificación, la que finalmente fue descartada por su complejidad (Correa y Niklitschek, 2011).

⁵ El Dictamen 40.152 fue emitido en respuesta a una solicitud del entonces diputado Alejandro Navarro y del académico Eduardo Tarifeño.

⁶ En la sección 9 se explican otras implicancias del Dictamen N. 40.152 de la Contraloría General de la República relacionadas con los traspasos de cuota entre artesanales e industriales y fines asistencialistas.

IMPLEMENTACIÓN 2013-2015

Instituto de Fomento Pesquero

Avances: Durante 2013, se inició la implementación de este nuevo modelo de gestión de la investigación pesquera, la que no estuvo exenta de dificultades principalmente por resistencia institucional al cambio. Hoy, sin embargo, este nuevo procedimiento funciona bastante fluidamente. Un elemento nuevo fue la contratación de evaluadores externos para la revisión de los informes de IFOP.

El tema del financiamiento de la investigación que debía realizar IFOP fue complejo de resolver. Por un lado se requerían recursos adicionales para abordar las nuevas tareas que estipulaba la ley, y para suplir los “pagos en peces” que se hacían mediante pescas de investigación. Además, se deseaba terminar con la práctica habitual de financiar a IFOP mediante proyectos concursables del Fondo de Investigación Pesquera (FIP), toda vez que era el único oferente porque contaba con un barco de investigación. Después de bastante insistencia se logró aumentar el financiamiento para IFOP desde \$ 11.010 a casi \$ 15.000 millones entre 2010 y 2014, esto es, un aumento del 34%.

Cuadro 3
INGRESOS IFOP 2005-2014.

Fuente: Elaboración propia en base a Estados Financieros de IFOP, años 2005-2014.

Año	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Ingresos por explotación (miles de pesos de cada año)	6.407.359	6.672.617	7.141.627	8.731.716	8.710.451	10.626.089	11.010.826	11.207.937	11.734.746	14.987.808

Desafíos pendientes: El modelo de gestión de la investigación vigente es algo complejo tanto administrativa como presupuestariamente, por lo que sería recomendable revisar si hay espacios de mejoramiento y simplificación.

Otras tareas específicas que están pendientes son las siguientes:

- El Ministerio de Economía (MINECON) debe elaborar una política de administración de bases de datos que entregue lineamientos para que IFOP administre las bases de datos que son propiedad del Estado. El poner las bases de datos a disposición de otros investigadores, no vinculados a IFOP, podría contribuir a perfeccionar el trabajo que realiza IFOP.

- MINECON es responsable de velar por la calidad de la investigación, lo que incluye i) implementar el sistema de evaluadores externos, el que está funcionando, y ii) someter las metodologías, toma de datos y procedimientos utilizados por IFOP a la revisión de pares externos, lo que se hizo recientemente para el bacalao de profundidad. Actualmente se está ejecutando la revisión por pares de sardina común y congrio dorado. Llama la atención que se realice con financiamiento de Subpesca (Item 22). Sería recomendable analizar el impacto de las evaluaciones externas de los informes de IFOP, ya que algunos actores plantean que son mas bien de forma que de fondo y por tanto no mejoran la calidad de la investigación.

6. PROCESO DE FIJACIÓN DE CUOTAS GLOBALES DE CAPTURA

DIAGNÓSTICO

Hasta el año 2012, la fijación de las cuotas globales de captura era responsabilidad de Subpesca, **previa aprobación del Consejo Nacional de Pesca (CNP) cuya opinión era vinculante**, consejo de carácter público privado presidido por el Subsecretario de Pesca⁷. Subpesca hacía una propuesta formal al CNP a fines de cada año y si la propuesta era rechazada, regía el 80% de la cuota del año anterior⁸. Una debilidad del proceso de fijación de cuotas antiguo era la ausencia de objetivos claros para el manejo de las pesquerías. Muchas veces, las cuotas se aumentaban y/o las vedas se terminaban anticipadamente para resolver conflictos sociales. Algunos autores habían manifestado su preocupación por la poca injerencia de IFOP en dicho proceso, ya que las cuotas tendían a fijarse en niveles superiores a las recomendaciones científicas (Océana, 2010, Leal et. al, 2010). El rol secundario de IFOP como institución experta, además de la falta de transparencia agravaban esta situación, ya que sus recomendaciones no eran conocidas públicamente.

MODIFICACIONES PRINCIPALES DE LA NUEVA LEY

Un cambio fundamental es que la ley **diferencia el ámbito científico del ámbito del manejo pesquero y aumenta radicalmente el peso de la ciencia**, haciéndolo vinculante, en el proceso de fijación de las cuotas globales y otras medidas de administración pesqueras. Además, establece requisitos de transparencia a lo largo de todo el proceso de fijación de cuotas y de otras medidas de administración pesquera.

En el **ámbito del manejo pesquero**, la ley señala expresamente que se debe “mantener o llevar” las pesquerías hacia su punto de Rendimiento Máximo Sostenible, es decir, establece un objetivo de manejo pesquero específico y cuantificable. **Crea una nueva institucionalidad: los Comités de Manejo**, una instancia integrada por entre 7 y 12 representantes del mundo artesanal, industrial, plantas de proceso, Sernapesca y Subpesca (Presidente), para asesorar a Subpesca. Dichos comités deben proponer planes de manejo a Subpesca para las pesquerías con acceso cerrado, y pesquerías declaradas en régimen de recuperación y desarrollo incipiente. Además establece que dentro de un plazo de 18 meses, deben establecer planes de manejo para las pesquerías sobreexplotadas o en colapso, incluyendo un programa de recuperación.

En el **ámbito científico**, crea una nueva institucionalidad constituida por 8 Comités Científico Técnico (CCT) - *recursos bentónicos, pequeños pelágicos, jurel, demersales centro sur, demersales sur austral, demersales aguas profundas, crustáceos demersales y altamente migratorios*- como asesores de Subpesca. Los integrantes varían entre 3 y 5 miembros, con la excepción de recursos bentónicos y pelágicos que podrán ser hasta 7 miembros. Los miembros son seleccionados mediante un concurso público por un periodo de 4 años. **Su función principal es hacer recomendaciones de rango de cuotas globales de captura de carácter vinculante para la autoridad sectorial**. Por tanto, se traslada la facultad vinculante desde el Consejo Nacional de Pesca a esta nueva institucionalidad científica. El rango de cuota tiene una amplitud tal que el valor mínimo es igual al valor máximo menos un 20%, lo que acota significativamente el poder de decisión de la autoridad sectorial. El insumo principal para dichos comités son los informes que elabora IFOP en base a sus evaluaciones de stock. Cualquier modificación de cuota debe sustentarse en nuevos antecedentes científicos.

⁷ Eran 28 integrantes: 5 representantes del sector empresarial industrial, 5 del sector artesanal, 7 del sector laboral, 7 del Presidente de la República, las tres autoridades máximas de Sernapesca, IFOP y Directemar, y el Subsecretario de Pesca.

⁸ Ley N° 19.713, artículo 3.

IMPLEMENTACIÓN 2013-2015

Avances: Este nuevo proceso de fijación de cuotas globales de captura se aplicó por primera vez en 2013 para definir las cuotas 2014 y luego al año siguiente para definir las cuotas 2015. La ley estableció un plazo de 6 meses para la constitución de los Comités Científicos Técnicos (CCT), esto es, agosto de 2013. Esta fue una de las primeras tareas de implementación a la que se abocaron las autoridades sectoriales con el objeto que estuvieran operativos antes de iniciar la discusión de cuotas 2014. Fue una implementación compleja debido a que los plazos fueron muy ajustados y se suscitaron diversos problemas de interpretación y vacíos legales.

El 22 de agosto de 2013 se publicó el Reglamento de los CCT y el mismo día se hizo el llamado a concurso público. El 3 de octubre de 2013, se dieron a conocer los nombres de los integrantes de los nuevos CCT pesqueros. Se completaron sólo 46 de los 62 cupos disponibles, por lo cual

se hizo un nuevo llamado un mes después. En agosto de 2015, se estaban renovando parcialmente los miembros de los CCT cuyo cupo duraba sólo 2 años y otros que quedaron vacantes por motivos varios.

Si se comparan las cuotas 2013 con las cuotas 2014 y 2015, es evidente que los CCT han sido estrictos y han reducido las cuotas globales de captura en todas las pesquerías, excepto en el jurel donde se han fijado las cuotas recomendadas por el CCT de la Organización Regional de Pesca del Pacífico Sur (jurel). Las cuotas de las pesquerías de anchoveta V-X, sardina común V-X y las cuatro especies de merluza se redujeron en 40% o más, lo que generó una situación muy complicada para los actores industriales y artesanales.

Cuadro 4 CUOTAS GLOBALES DE CAPTURA DE PARTIDA. 2009-2015.

Fuente: Elaboración propia en base a decretos de Subpesca.
Nota: algunas cuotas se incrementan durante el año a la luz de nueva investigación científica.

Pesquerías administra- das bajo LTP	Fraccionamiento Artesanal/Industrial Ley 20.657	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Anchoveta y Sardina española XV-II	16%-84% y otros	1.260.000	1.260.000	1.358.000	800.000	805.000	753.000	635.500
Anchoveta V-X	78%-22%	426.031	283.055	80.000	70.000	120.000	42.200	34.400
Anchoveta y Sardina española III -IV	50%-50%	106.000	106.000	84.800	60.000	62.500	54.100	31.750
Camarón nailon II - VIII	depende toneladas	5.200	5.500	5.200	5.200	5.200	4.777	5.480
Congrio dorado UP norte X region	50%-50%	4.700	3.700	2.900	2.320	1.169	764	858
Congrio dorado UP sur XI region	50%-50%					700	271	485
Jurel XV - X 1_/	10%-90%	1.400.000	1.300.000	315.000	252.000	282.000	290.000	297.000
Langostino amarillo III - IV	depende toneladas	3.100	3.100	3.100	3.100	3.300	3.288	2.985
Langostino colorado XV - IV	depende toneladas	2.250	2.250	1.970	1.500	2.100	841	899
Merluza común IV al 41°28,6'LS	40%-60%	55.000	55.000	48.000	45.000	40.000	19.000	23.000
Merluza de cola V - XII	??	154.000	154.000	123.000	98.400	60.000	40.000	40.321
Merluza de tres aletas X - XII	??	27.000	27.000	25.000	20.000	25.000	14.400	13.870
Merluza del sur X - XII	60%-40%	27.000	26.000	24.000	23.000	21.000	12.120	12.120
Sardina común V-X	78%-22%	900.000	900.000	1.100.000	605.000	605.000	373.000	323.400
Total		2.684.250	2.582.550	1.732.970	1.115.520	1.107.969	812.561	752.168

Desafíos pendientes: La principal tarea pendiente de la autoridad pesquera es la elaboración y aprobación de los planes de manejo. La ley no es muy clara respecto de la relación entre los Comités de Manejo (CM) y los Comités Científicos. La interpretación que prevalece es que los CM son los llamados a establecer el "rayado de cancha" que debe tener presente el CCT al entregar sus recomendaciones de cuota. La responsabilidad última de establecer los planes de manejo es de Subpesca, la que debe aprobarlos mediante resolución. Está pendiente la elaboración de los planes de manejo, incluyendo plazos de recuperación, de once pesquerías.

En los dos procesos de fijación de cuotas globales ya realizados, esto es cuotas 2014 y 2015, los Comités de Manejo aún no habían sido constituidos y por tanto no se habían elaborado los planes de manejo. Si bien la ley no estableció un plazo para la constitución de dichos comités, estableció que los planes de manejo de las pesquerías sobreexplotadas y en colapso debían estar aprobados antes de agosto de 2014. **Dicho plazo no se cumplió**, ya que la mayoría de los comités fueron constituidos durante el año 2014. En agosto de 2015, había doce Comités de Manejo constituidos⁹. Las pesquerías más avanzadas y que deberían aprobar su primer plan de manejo prontamente son la merluza austral y el congrio dorado¹⁰. Por tanto, en ausencia de planes de manejo, los CCT han entregado sus recomendaciones de cuota **sin contar con directrices de manejo pesquero**.

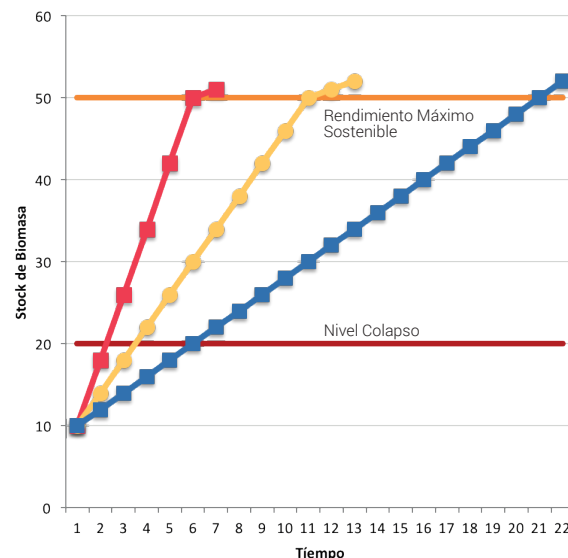
Dicho problema se detectó a fines de 2013 durante el proceso de fijación de cuotas globales 2014. La autoridad sectorial **suplió dicha carencia estableciendo plazos de recuperación de referencia a ser considerados por los científicos para llevar las pesquerías a su nivel de rendimiento máximo sostenible**. Dichos plazos fueron: jurel (7-25 años), merluza común (12-20 años), merluza austral (10 años), congrio dorado norte (10 años), congrio dorado sur (7 años), merluza de tres aletas (9 años), y merluza de cola (13 años). En ausencia de un marco de

referencia, la recomendación de cuota pudo haber sido la más baja posible para recuperar la pesquería en el brevísimo plazo, con devastadoras consecuencias económicas y sociales sobre los actores, **sin considerar ningún criterio de gradualidad**. De allí la importancia de complementar consideraciones de manejo con consideraciones científicas, cada una en su ámbito de importancia. Es probable que este problema se repita durante el proceso de fijación de cuotas globales 2016.

En el Gráfico 4 se presentan, sólo a modo de ilustración, **distintas trayectorias de recuperación de una pesquería hipotética en estado de sobreexplotación o colapso**. La regulación hoy vigente en Chile requiere que las pesquerías "deben llevarse o mantenerse en el punto del RMS", pero no entrega indicaciones respecto del plazo para cumplir dicha meta, por tanto, cualquiera de esas alternativas de manejo sería factible. La ley sólo indica que en el caso de las pesquerías sobreexplotadas o en colapso es mandatorio recuperar la pesquería en el *largo plazo*, concepto vago y sin sentido de urgencia (art. 9 A letra a)¹¹. Dicho plazo es un elemento gravitante, ya que determinará, entre otros, los impactos económicos y sociales sobre los actores. En general a mayor plazo, menores serán los costos económicos y sociales, en el corto plazo al menos.

Gráfico 4
EJEMPLO HIPOTÉTICO DE ALTERNATIVAS DE MANEJO PESQUERO A 5, 10 Y 20 AÑOS

Fuente: Elaboración propia.



⁹ Ver www.subpesca.cl/prensa/601/w3-propertyvalue-51242.html

¹⁰ Ver www.fipes.cl/noticias_ver.php?id=44

¹¹ Hay regulaciones donde se explicitan los plazos de recuperación. Por ejemplo en el caso de EE.UU., el Sustainable Fisheries Act (SFA) de 1996, exige que las pesquerías sobreexplotadas sean recuperadas en el menor tiempo posible sin superar los 10 años, con algunas excepciones muy justificadas. Ver www.nrdc.org/oceans/rebuilding-fisheries.asp

7. TRANSPARENCIA

DIAGNÓSTICO

La regulación anterior no establecía obligaciones de transparencia para la autoridad pesquera y no era obligatoria la publicación de los antecedentes de sustento de las medidas de administración pesquera. Normalmente dichos antecedentes se conocían junto con la dictación de la medida, nunca con antelación. En el caso de las cuotas globales de captura, por ejemplo, una semana antes de la sesión en que se fijaría la cuota, Subpesca enviaba el informe técnico con la propuesta de recomendación sólo a los integrantes del Consejo Nacional de Pesca (CNP). No había posibilidad alguna de verificar el contenido de dicho informe, consultarlo con otros expertos o recurrir a los datos y “probar” diferentes modelos, entre otros.

Esta falta de transparencia se hizo evidente en 2009, cuando la ONG Océana solicitó a Subpesca información sobre los procesos de fijación de las cuotas globales 1999-2009. Frente a la negativa de Subpesca, finalmente el Consejo para la Transparencia la obligó a remitir la información solicitada. Un año después, en base a la información recibida, Océana concluyó: “no existe mayor relación entre los informes científicos -elaborados por IFOP y otros- y el valor final de las cuotas que aprueba el CNP en base a las propuestas de Subpesca”. Señaló además que ello era especialmente delicado en los casos de merluza de cola, jurel y anchoveta, donde la recomendación científica se superó en 193, 87 y 78%, respectivamente (Océana, 2010).

En otras materias, no había información sistematizada ni periódica sobre el estado de situación de los recursos pesqueros. Sólo había información implícita al fijar las cuotas globales o instaurar una veda o declaraciones de la autoridad al respecto. Si la cuota se bajaba, se infería que el estado de la pesquería había empeorado, al igual que si los períodos de veda eran más largos que el año anterior. Tampoco se proporcionaba información a la opinión pública sobre las labores de fiscalización pesquera de Sernapesca y Directemar o sobre los criterios de asignación de las cuotas para imprevistos o para investigación, entre otros.

MODIFICACIONES PRINCIPALES DE LA NUEVA LEY

La nueva regulación establece una serie de obligaciones en materia de transparencia para toda la institucionalidad pesquera con el objeto de entregar información en forma oportuna y reducir la discrecionalidad en la toma de decisiones. Algunas de las exigencias para la autoridad en este ámbito son:

- Subpesca debe dar cuenta pública anual sobre el estado de los recursos pesqueros, al igual que Sernapesca y Directemar deben dar cuenta pública anual sobre sus actividades de fiscalización
- Deben hacerse públicos los informes y actas emitidos por Subpesca, IFOP, comités científicos, comités de manejo y evaluadores externos, relativos a decisiones de cuotas globales y vedas.
- Subpesca debe informar públicamente el uso del 2% de cuota de investigación y del 1% de cuota para imprevistos, explicitando los criterios utilizados para su asignación a los beneficiarios.
- Subpesca y Sernapesca deben crear diversos registros públicos tales como el de licencias transables de pesca, solicitudes de reemplazo de inscripciones del Registro Pesquero Artesanal, embarcaciones habilitadas para LTP, entre otros.

IMPLEMENTACIÓN 2013-2015

Avances: Si bien al inicio hubo cierta resistencia institucional al cambio, finalmente primó el espíritu de la ley y se avanzó hacia una mayor transparencia. Hoy, tanto IFOP como Subpesca publican los respectivos informes en sus páginas web en forma previa a la fijación de cuotas globales de captura¹². La práctica habitual es que IFOP publica sus informes finales de status y seguimiento y de evaluación directa o hidroacústica de stock en su página web, previa aprobación del evaluador externo, y en conjunto con el informe del propio evaluador¹³. Subpesca publica en su página web - en la sección Comités Científicos Técnicos (CCT)-, el acta e informe técnico, que incluye la recomendación de rango de cuota global, durante los 5 a 10 días hábiles siguientes a la reunión de dicho comité.

En cuanto a la obligación de dar cuenta pública, tanto Subpesca como Sernapesca cumplieron con su obligación en marzo 2013 y así lo han hecho hasta la fecha. Directemar empezó un año después, en marzo de 2014.

También se cumplió con la obligación de informar sobre los criterios de asignación de las reservas de cuota de imprevistos y de investigación. Subpesca definió y publicó en julio de 2013 los criterios que aplicará para asignar la reserva de imprevistos entre artesanales, previa aprobación del Consejo Nacional de Pesca. Asimismo, informó en su página web cuáles serán las regiones beneficiadas. En materia de investigación, Subpesca publicó las autorizaciones para realizar pescas de investigación que se otorgaron a IFOP y a otras entidades en su página web. La información incluye el objetivo de la pesca de investigación, el número de toneladas y los barcos utilizados, entre otros detalles.

Están habilitados y accesibles diversos Registros públicos. En Subpesca el de licencias transables de pesca (LTP), y en Sernapesca el de traspasos y cesiones de cuota, embarcaciones habilitadas para ejercer LTP, solicitudes de reemplazo de RPA, e infractores de la Ley de Pesca, entre otros.

Desafíos pendientes: El informe de cuenta pública de Subpesca ha mejorado notablemente y hoy presenta la información con un formato estandarizado que facilita las comparaciones en el tiempo. Sin embargo, sería recomendable incluir una síntesis donde se explicita claramente si el estado de situación de la pesquería ha mejorado o empeorado, y una explicación de las causas si corresponde. En el caso de los informes de Sernapesca y Directemar, sería útil incorporar indicadores claves para evaluar si las actividades de fiscalización realizadas, que se describen latamente, han sido efectivas y facilitar su seguimiento en el tiempo.

¹² Sería interesante revisar qué está ocurriendo en términos de transparencia y oportunidad en la entrega de información en lo que respecta a establecimiento de vedas, tallas mínimas, etc.

¹³ Ver www.ifop.cl, Boletines e informes, Informes, Programa para la regulación pesquera y acuícola, Buscador de informes.

8. PESCA INDUSTRIAL

8.1 DERECHOS DE PESCA

DIAGNÓSTICO

Durante la década de los 70, la actividad pesquera industrial operaba en base a un sistema de libre acceso y sólo era necesario contar con una **autorización de pesca para la nave**. Es relevante para entender el debate legislativo, que dichas autorizaciones de pesca eran **“por tiempo indefinido”**. A mediados de los 80, aumenta la presión sobre algunos recursos pesqueros por lo que Subpesca **limita el acceso a las pesquerías** y no otorga nuevas autorizaciones de pesca.

A inicios de los 90, se aprueba la Ley 18.892 que define tres categorías para las pesquerías según su estado de desarrollo: **plena explotación, desarrollo incipiente o en recuperación**. Si el estado era **plena explotación**, aquí clasificaban la mayoría de las pesquerías comercialmente importantes, sólo podían operar los armadores que ya contaban con una autorización de pesca e inscripción en los registros pesqueros¹⁴. En pesquerías **en estado en desarrollo incipiente o en recuperación**, en cambio, se otorgaban **Permisos Extraordinarios de Pesca (PEP)** sobre el 100 por ciento de las cuotas, las que eran plenamente transferibles y de 10 años de duración.

Durante la década de los noventa, a medida que los recursos pesqueros se hicieron más escasos, se gatilló lo que se denominó como **“carrera olímpica”**, esto es, que cada armador intentaba capturar el máximo posible antes que lo hiciera su vecino, lo generó **muchas ineficiencias**. El mal desempeño económico de las pesquerías en carrera olímpica generaba presiones continuas por aumentar las cuotas de pesca y contribuyó a la sobreexplotación de los

recursos pesqueros. Además generaba sobreinversión en flota pesquera, menores incentivos para el desarrollo de una industria complementaria debido a la incertidumbre respecto del acceso y disponibilidad del recurso, y una actividad pesquera marcadamente estacional y concentrada al inicio de la temporada, lo que redundaba en fuentes laborales inestables (Arnason, 2005).

Para revertir dicha situación, a fines de los noventa, se impulsa un **cambio regulatorio muy relevante para adoptar Cuotas Individuales Transferibles (CIT)** similares a las existentes en Islandia y Nueva Zelanda, países pesqueros al igual que Chile. Su principal ventaja era darle mayor estabilidad al sector pesquero y evitar consecuencias económicas negativas mencionadas anteriormente.

En el año 2001, después de mucho debate, **se instauró una variante de CIT: los Límites Máximos de Captura por Armador (LMC) vinculados a la nave y de diez años de duración** (Ley 19.713). Los LMC se asignaron en base a desembarques históricos y capacidad de bodega, y correspondían a un determinado porcentaje de la fracción industrial de la cuota global de captura. Inicialmente los LMC se otorgaron por dos años, y luego se prorrogaron por 10 años más **hasta el 31 de diciembre de 2012** (Ley 19.849, 2002). Además, se fijó por ley el fraccionamiento entre artesanales e industriales en siete pesquerías; en las once restantes, lo acordaba anualmente el Consejo Nacional de Pesca. La intención del Gobierno de Ricardo Lagos era tramitar posteriormente una **“Ley Larga”** para darle mayor estabilidad al sector pesquero en el largo plazo, lo que no se concretó.

¹⁴ La Ley Merino dictada en 1989 contemplaba también el otorgamiento y la subasta de Permisos Extraordinarios de Pesca (PEP) en pesquerías en plena explotación, que no eran otra cosa que cuotas individuales de pesca de 10 años de duración. Sin embargo, el Gobierno de Aylwin decidió que era recomendable que el Congreso revisara dicha ley para darle mayor legitimidad. Una de las modificaciones principales fue la eliminación de los PEP en pesquerías en plena explotación, como resultado del lobby pesquero, en particular de la zona norte del país (Peña, 1996).

Los **LMC eran transferibles junto con la nave y la autorización de pesca respectiva**, por tanto, no eran divisibles. Entre 2001 y 2009 se registraron más de 600 transferencias de naves con LMC en las pesquerías del jurel, merluza de cola, anchoveta y sardina (Subpesca, 2010, pgs. 70-75). Para mayor eficiencia, se incluyó la **figura de asociatividad** que permitía a un grupo de armadores asociarse y capturar la suma de sus LMC en una sola nave. El traspaso de cuota entre industriales y artesanales no estaba permitido por ley pero se realizaba regularmente mediante pescas de investigación. A medida que se acercaba el año 2012, las transferencias fueron cada vez menos frecuentes debido a la incertidumbre asociada al término de la regulación transitoria. Por tanto, cuando asume el Gobierno de Piñera, en 2010, estaba claro que debería tramitar un proyecto de ley antes del 31 de diciembre de 2012 para evitar que el sector pesquero volviera a operar bajo carrera olímpica.

MODIFICACIONES PRINCIPALES DE LA NUEVA LEY

La asignación de derechos de pesca industriales fue uno de los temas complejos de resolver. El debate fue no sólo acerca de la duración de las licencias transables de pesca – las continuadoras de los LMC – sino también sobre el porcentaje a subastar. La discusión se inició tempranamente debido al requerimiento presentado por la empresa noruega Lota Protein ante el Tribunal de Defensa de la Libre Competencia (TDLC), en marzo de 2010. La empresa solicitaba que el Subsecretario de Pesca aplicara el artículo 27 y subastara el 50% de la cuota global de captura. El TDLC lo declaró inadmisibile, sin embargo, decidió entrar en el fondo del asunto. Así, en enero de 2011, recomendó que la nueva regulación contemplara cuotas individuales de pesca para el sector industrial, plenamente transferibles, divisibles, indefinidas y separadas de la nave, lo que fue incorporado íntegramente en el proyecto de ley. Además, recomendó que ojalá se aplicaran también las CIT para el sector artesanal (TDLC, 2011). Esto último no se incluyó porque el Ejecutivo lo consideró políticamente inviable.

En definitiva, la nueva ley contempla **licencias transables de pesca (LTP), que son cuotas individuales perfectas de 20 años de duración renovables, salvo causales de caducidad laborales, ambientales y pesqueras**. La propiedad de la nave está separada del derecho de pesca. Hay dos clases de LTP:

LTP clase A que son las continuadoras de las LMC y se asignan por criterio histórico como porcentaje de la cuota industrial, y LTP clase B que resultan de la subasta de un porcentaje máximo de 15% de las LTP clase A (ver sección 8.2). La **transferencia de LTP clase A**, es simple y directa, ya que el titular puede vender el total o parte de su LTP y no involucra la venta de naves por lo que se reducen sustancialmente los costos de transacción. Cualquier persona natural o jurídica, sea industrial, artesanal u otro, puede adquirir una LTP o parte de ella.

Esta nueva ley **fortaleció los derechos de pesca y le dio mayor estabilidad al sector pesquero industrial**, ya que transitó desde una regulación transitoria de 10 años –Ley N° 19.713– a una regulación de 20 años con posibilidad de renovación¹⁵. El sector artesanal, sin embargo, que hoy representa más del 50% de los desembarques físicos, mantiene derechos de pesca mucho más precarios.

IMPLEMENTACIÓN 2013-2015

Avances: El primer hito de implementación fue que **todos los industriales, titulares de LMC, podían optar por renunciar a sus autorizaciones de pesca indefinidas y convertirlas en Licencias Transables de Pesca (LTP) clase A, antes del 8 de agosto de 2013**. Todos los pesqueros industriales optaron dentro del plazo señalado.

Las nuevas LTP corresponden a un porcentaje de la cuota industrial y se inscriben en el registro público de LTP a cargo de Subpesca. A fines de 2013, previa publicación del Reglamento del Registro LTP que establece la información requerida y los procedimientos aplicables, estaba operativo dicho registro. Por tanto, hoy es posible acceder a información en línea sobre las LTP, los titulares, los coeficientes de participación, los gravámenes si los hubiera, las transferencias de LTP a personas naturales o jurídicas y los traspasos de cuota entre industriales y/o entre industriales y artesanales, previa autorización de la Subpesca¹⁶.

¹⁵ En materia de derechos de pesca, el proyecto inicial fue modificado durante la tramitación parlamentaria: se eliminaron las Licencias Transables de Pesca (LTP) industriales clase C de 1 año, que resultaban de la subasta de toneladas por sobre el rendimiento máximo sostenible, y más relevante, la duración de las LTP clase A se redujo desde indefinidas a 20 años renovables salvo causal de caducidad.

¹⁶ Ver www.subpesca.cl/normativa/605/w3-propertyvalue-50871.html.

Rut	Nombre	Coficiente De Participación (%)
84.860.400-0	Blumar S.a.	31,04%
96.962.720-5	Grimar S.a. Pesq.	26,10%
77.307.850-5	Landes S.a. Soc. Pesq.	6,76%
6.322.197-K	Gonzalez Silva Marcelino	2,96%
77.318.350-3	Genmar Ltda. Soc. Pesq.	1,73%
92.387.000-8	Leucoton Ltda. Soc. Pesq.	1,70%
77.295.860-9	Pessur Ltda. Soc. Pesq	1,39%
96.929.960-7	Orizon S.a	1,22%
76.346.240-4	Enfemar Ltda. Soc. Pesq.	1,06%
91.584.000-0	Alimentos Marinos Sa	0,85%
	Subtotal	74,81%

Cuadro 5

EJEMPLO DE INSCRIPCIONES EN REGISTRO PÚBLICO DE LTP. PESQUERÍA MERLUZA COMÚN IV REGIÓN AL PARALELO 41 28,6 LS

Fuente: www.subpesca.cl, <http://200.54.73.149:8084/SRP>.
RLTP:Web.Ciudadana#

Desafíos pendientes: Un problema *grave* que surgió durante el año 2015 fue la **paralización de los traspasos de cuota** debido a una interpretación de Subpesca sobre el cálculo de la patente del año 2014. Subpesca interpretó que el dueño de una LPT debe pagar patente por *todas* las naves en las que se capture alguna fracción de esa LTP, lo que inhibió completamente los traspasos entre industriales y también a artesanales. Esto se explica en detalle en la sección 8.3 sobre patentes.

Cuadro 6

EJEMPLO DE TRASPASO DE CUOTA EN REGISTRO PÚBLICO DE LICENCIAS TRANSABLES DE PESCA. PESQUERÍA MERLUZA COMÚN.

Fuente: www.subpesca.cl, 200.54.73.149:8084/SRP.
RLTP:Web.Ciudadana

Fecha	Resolución N.	Tipo	Unidades transadas	Partes	Fecha de inscripción
2013	15	Arrendamiento	1.394	PESSUR le arrienda a ENFEMAR	11-11-13
2014	174	Arrendamiento	1.394	PESSUR le arrienda a ENFEMAR	24-02-14
2015	93	Arrendamiento	1.394	PESSUR le arrienda a ENFEMAR	17-06-15

DIAGNÓSTICO

Hasta el año 2012, la regulación pesquera contemplaba:

- **la posibilidad “teórica” de subastar permisos de pesca extraordinarios (PEP)¹⁷ en pesquerías en plena explotación** por hasta el 50% de la cuota global. Esto era aplicable a pesquerías tales como sardina, anchoveta, jurel y distintas especies de merluza. Calificamos esta subasta como “teórica”, porque para proceder con la subasta de hasta el 50% de la cuota, Subpesca requería contar con la aprobación por mayoría absoluta del Consejo Nacional de Pesca (artículo 27, Decreto N° 430) y dictar el reglamento correspondiente, nada de eso ocurrió.
- **la obligación de subastar PEP en pesquerías en régimen de recuperación o desarrollo incipiente**, tales como bacalao de profundidad.

Como ya se mencionó antes, en marzo de 2010, Lota Protein solicitó al TDLC que se subastaran las autorizaciones de pesca en manos de los industriales, lo que fue declarado inadmisibile (TDLC, 2010). No obstante el TDLC decidió entrar al fondo de la materia, y señaló que: “... desde el punto de vista de la defensa de la libre competencia, no es estrictamente necesario implementar un mecanismo de este tipo para asignar cuotas de pesca. Lo anterior, con independencia de la idoneidad de dicho sistema para alcanzar otros fines que se pudiesen estimar como pertinentes en la discusión legislativa que se desarrolle al respecto.” Es decir, el TDLC no se muestra contrario a la subasta para conseguir fines distintos de la libre competencia, como podría ser capturar más rentas, pero deja claro que desde el punto de vista de la libre competencia no se justifica la subasta (TDLC, 2011, párrafo 160). A mediados del 2011, el Gobierno había decidido incorporar la subasta a todo evento del 30% de las licencias transables de pesca industriales¹⁸. Sin embargo, posteriormente y a raíz de los resultados de la “Mesa Pesquera”, el Ejecutivo adquirió una suerte de compromiso implícito de no incluir la subasta industrial, ya que habían cedido fraccionamiento a los artesanales. Fue un tema muy complejo de resolver¹⁹.

Distinto es el caso de las **pesquerías en recuperación o desarrollo incipiente** tales como bacalao de profundidad, langostino amarillo y colorado V-X, donde la subasta de PEP comenzó en los noventa y desde entonces se subasta el 10% todos los años. La subasta es al mejor postor por un

plazo fijo de 10 años, máximo 10% por año, hasta completar el 100% de la cuota global de captura. Podían participar armadores industriales pesqueros inscritos en el Registro Nacional Pesquero Industrial y otras personas inscritas en un Registro especial, previo cumplimiento de requisitos, tales como los artesanales, entre otros (Minecon, 1996).

MODIFICACIONES PRINCIPALES DE LA NUEVA LEY

Pesquerías en plena explotación

Después de bastante discusión al interior del Ejecutivo, **se incorporó una fórmula de subasta acotada**. Se subastaría hasta un 15% de las LTP clase A en las pesquerías en plena explotación, siempre y cuando la pesquería estuviera “sana”, esto es, cercana a su nivel de RMS. Al alcanzar el 90% por debajo del RMS se subasta el 5% de la cuota industrial, en el nivel 95% se subasta otro 5% y al llegar al nivel 100%, un 5% adicional. Dicha subasta genera LTP clase B de 20 años de duración, que se vuelven a licitar por 20 años más y así sucesivamente. Durante la tramitación, sin embargo, los parlamentarios agregaron la subasta de LTP clase A a todo evento en pesquerías sobreexplotadas a partir de febrero de 2018, o bien, 36 meses después de establecidos los PBR. Ello, a pesar de las recomendaciones internacionales que consideran contraproducente incorporar nuevos actores en pesquerías deterioradas (OCDE, 2010).

Pesquerías en recuperación y desarrollo incipiente

Se modificó el régimen de subasta de PEP aplicable a las pesquerías que se declaren en recuperación o desarrollo incipiente después de la entrada en vigencia de esta ley. Si son **pesquerías en recuperación**, se incorpora un procedimiento basado en desembarques históricos para determinar la cuota artesanal, y solo se aplica la subasta a la cuota **no** artesanal. En el caso de **pesquerías incipientes**, se subasta el 50 por ciento de la cuota global. El otro 50% se reserva para ser extraída por el sector artesanal en un periodo de 3 años y si no capturan la totalidad, se procede con la subasta de lo no capturado.

¹⁷ Los Permisos Extraordinarios de Pesca son un tipo de Cuota Individual Transferible (CIT), que es divisible, plenamente transferible y separada de una nave. Tienen una duración de 10 años y se asigna mediante subasta.

¹⁸ El Ejecutivo revisó otras opciones tales como subastar sólo en pesquerías muy concentradas según medición del Índice HH Herfindahl y Hirschman, consultar al TDLC si era recomendable subastar en una pesquería específica, y subastar en el sector artesanal de mayor tamaño.

¹⁹ Los industriales contaban con el apoyo del sector laboral (plantas de proceso, pilotos y tripulantes de las naves), quienes no veían con buenos ojos un eventual cambio en la propiedad. Las voces a favor de subastar estaban lideradas por la empresa noruega Lota Protein, la asociación gremial Pymepes y algunos economistas (Engel, 2011).

En el caso específico del bacalao de profundidad desde el paralelo 47 LS al sur, los parlamentarios de las regiones del sur decidieron acoger las demandas de los artesanales que querían acceder a un porcentaje de los PEP de bacalao de profundidad en forma exclusiva e inmediata durante las subastas del período 2013-2018. El objetivo es que el sector artesanal logre el 30% de la cuota total de bacalao.

IMPLEMENTACIÓN 2013-2015

Avances: Para proceder con las **subastas de LTP** es necesario conocer primero el estado de situación de la pesquería y determinar su cercanía al nivel RMS. En febrero de 2015 se dieron a conocer los PBR de las 16 pesquerías administradas bajo LTP y sólo 4 de ellas están en plena explotación. De esas, sólo tres están cercanas a su nivel RMS por tanto corresponde subastar hasta un 15% de las LTP clase A: camarón naylor, langostino colorado y amarillo.

Respecto de las **subastas de PEP**, se modificó el reglamento de PEP en 2013 para acoger la nueva regla para el bacalao, y se realizó la primera subasta que se dividió en dos: 5% de la cuota global para industriales y 5% para artesanales (sin esta modificación el 10% se habría subastado sólo a los industriales).

Desafíos pendientes: Para proceder con la subasta de LTP, es necesario que se publique el **Reglamento de Subasta de LTP clase A, actualmente en revisión en Contraloría**. Una vez publicado, deberá subastarse un porcentaje de las LTP clase A de camarón naylor, langostino amarillo y colorado. El comité científico correspondiente deberá determinar si corresponde subastar 5, 10 o 15%, dependiendo de la cercanía al nivel RMS. Además, en febrero de 2018 se deberían subastar las LTP clase A de las 6 pesquerías sobreexplotadas (ver Cuadro 2).

8.3 PATENTE / IMPUESTO

DIAGNÓSTICO

Previo a esta ley, los armadores pesqueros industriales estaban afectos a una patente única pesquera en función del tamaño de la nave medida en toneladas de registro grueso: a mayor tonelaje de la nave, mayor era la tasa de la patente. La tasa de patente era función del tamaño de la embarcación según Tonelada de Registro Grueso (TRG): hasta 100 TRG pagaban 0,5 UTM/TRG; entre 100 y 1.200 TRG pagaban 1 UTM/TRG; y, sobre 1.200 TRG pagaban 1,5 UTM/TRG. En el año 2002, dichas tasas se incrementaron gradualmente hasta llegar al 110% de aumento en el año 2005 (Ley N° 19.949, art. 43 bis). La patente se pagaba independientemente de si la embarcación operaba o no. Durante los años 2010-2012, la recaudación por concepto de patente era del orden de 420.000 UTM anuales, esto es, US\$ 28-29 millones anuales (dólar de la época).

En 2010, Sonapesca informó al Gobierno que en el año 2000 las patentes representaban un 1,33% de las capturas valorizadas y que en el año 2009 dicho porcentaje había aumentado a 6% (ASIPES, 2010), por lo que solicitó una revisión del mecanismo para que dicho pago estuviera relacionado con el desempeño de la actividad pesquera.

MODIFICACIONES PRINCIPALES DE LA NUEVA LEY

El Gobierno reemplazó la patente única pesquera por un esquema mixto:

- patente única pesquera sólo a las naves que habían operado (UTM por TRG).
- un impuesto específico que se calcula mediante un polinomio que incluye variables tales como el Índice de Precios FAO, y el promedio ponderado de valores de adjudicación de subasta, precios de enajenaciones y arriendos, entre otros, multiplicado por las toneladas de cuota de la LTP clase A.

El objetivo fue establecer una combinación de patente e impuesto específico que mantuviera la recaudación del año 2012, y que al recuperarse las pesquerías, aumentara dicha recaudación por la vía del impuesto específico. Para mantener dicha recaudación, se incluyó el artículo 21 transitorio que establece un aumento temporal de la tasa del impuesto en 2014 a 5,7% para luego reducirla gradualmente hasta 4,2% del valor de sanción en 2018²⁰. Para suavizar el impacto de esta modificación sobre los pesqueros del norte, que eran los más afectados por este cambio en el esquema de tributación, se incorporó un tope máximo igual al pago de patente del año 2012 más el 40% durante el período 2014-2016²¹.

²⁰ El valor de sanción es una cifra que utiliza Subpesca para aplicar sanciones y busca reflejar el valor de playa de cada pesquería.

²¹ Durante la tramitación, hubo conflicto entre los pesqueros industriales del norte y del sur debido a que los primeros preferían un esquema con mayor incidencia relativa de la patente, en cambio los de la centro sur preferían mayor incidencia relativa del impuesto específico.

Además, se incluyó un crédito tributario para el año siguiente igual al 50% del impuesto específico si es que en un año determinado, en una pesquería específica, Sernapesca establece que los desembarques industriales totales fueron un 50% o menos de las toneladas asignadas vía cuota global de captura.

IMPLEMENTACIÓN 2013-2015

Avances: Durante el primer año de vigencia de la ley, el año 2013, se aplicó el antiguo esquema de patente, esto es, todas las naves pagaron la patente incrementada en 110%, operaran o no, para garantizar la recaudación en el primer año de implementación que se previó sería complejo. Por tanto, en 2012 y 2013 la recaudación fue del orden de 424 mil UTM, equivalente a \$ 18.500 millones cada año.

Cuadro 7 RECAUDACIÓN POR PATENTE E IMPUESTO ESPECÍFICO 2014, 2015.

Fuente: Elaboración propia en base a informes técnicos DAS N. 11, 2014 y 21, 2015, Subpesca.

Año	Pago patente pesquera, sólo naves que operaron (millones \$)	Tasa impositiva	Pago impuesto específico sin tope (millones \$)	Ajuste por aplicación del tope 2012 más 40%	Pago Impuesto específico con tope (millones \$)	Pago Total (millones \$)
2014	4.492	5,7%	8.464	784	7.680	12.956
2015	4.705	5,1%	13.011	2.043	10.968	17.716

Como resultado de la aplicación del nuevo esquema impositivo, la recaudación fiscal real fue menor a la estimada durante la tramitación de la ley, debido a la significativa baja de las cuotas globales de captura. Si bien el artículo 17 transitorio se incluyó justamente para compensar las bajas cuotas, no se esperaba una caída tan significativa de las cuotas como la que ocurrió (ver Cuadro 4). La aplicación del tope del 40% por sobre la patente 2012 significó una menor recaudación de \$ 784 y \$ 2.043 millones, respectivamente. El próximo año 2016 es el último año en que se aplicará dicho tope. La tan esperada recuperación de las pesquerías permitirá, entre otros beneficios, un aumento de la recaudación fiscal.

Desafíos pendientes: El principal desafío es resolver la diferencia de interpretación existente entre Subpesca y los titulares de LTP en relación a la aplicación de patentes cuando se realizan traspasos de cuota entre industriales y/o artesanales. A modo de ejemplo, Subpesca sostiene que si el titular X de una LTP de 100 tons decide capturar sólo 40 tons y traspasar 30 tons al titular Y y 50 tons al titular Z, entonces el titular X debe pagar la patente correspondiente a las tres embarcaciones en las cuales se capturó alguna fracción de esa LTP. Mientras más se divida una LTP entre varios armadores, más patente deberá pagar el titular X.

Esta interpretación es totalmente contraria al espíritu de la ley que busca facilitar e incentivar los traspasos de cuota para mayor eficiencia, y no paralizar los traspasos que es lo que ocurrió y sigue ocurriendo. Adicionalmente, esta interpretación creará un problema no menor para desarrollar muchas pesquerías que requieren LTP de otro recurso para imputar fauna acompañante. De no hacerlo así, estarán en causal de infracción. La estimación de los industriales es que están pagando alrededor de \$ 1.000 millones en exceso. Para resolver la discrepancia, interpusieron un recurso ante Contraloría en julio de 2015, el que aún está en revisión.

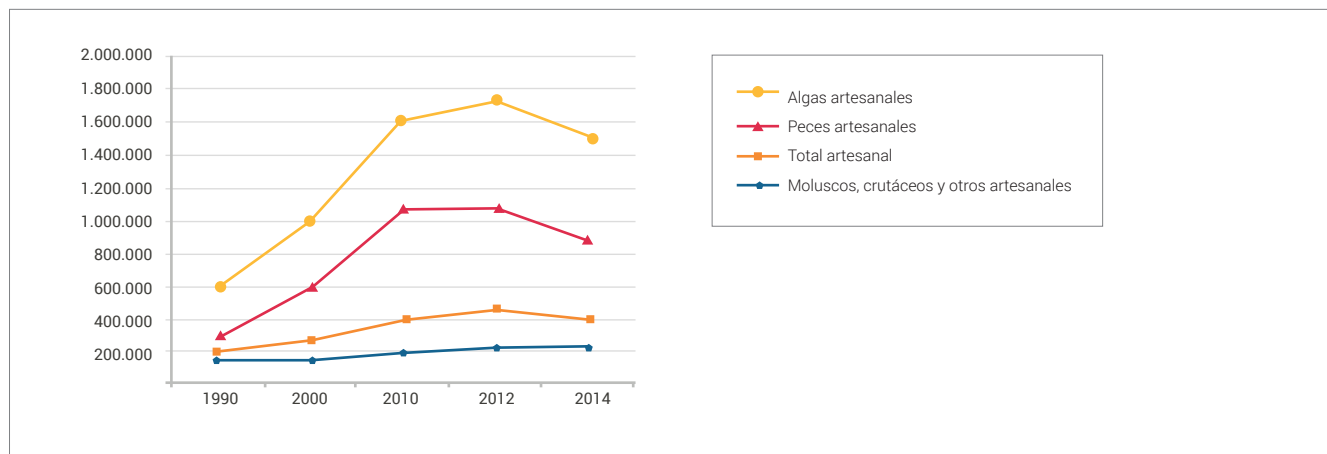
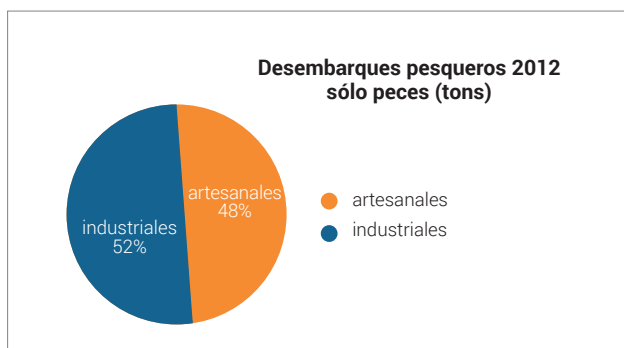
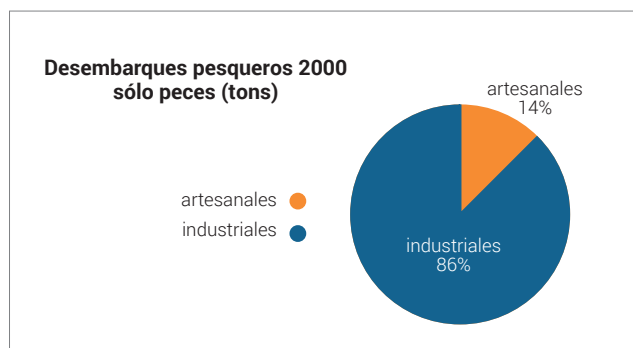
9. PESCA ARTESANAL

DIAGNÓSTICO

El diagnóstico del Gobierno en 2010 fue que había ocurrido un **cambio estructural** en el sector pesquero durante la última década. El sector completo se contrajo de forma importante y los desembarques pesqueros totales cayeron entre 2000 y 2010 desde 4,5 a 2,8 millones de toneladas, esto es, una caída del 59%. Sin embargo, los desembarques artesanales –que incluyen peces, crustáceos y otros–, aumentaron casi en un 76%, desde 980 mil a 1.721 mil tons, superando los desembarques industriales por primera vez en 2009 (ver Gráfico 3). Como resultado, la participación artesanal aumentó desde 22 a 59%.

Gráfico 5
AUMENTO DE LA PARTICIPACIÓN ARTESANAL EN LOS DESEMBARQUES PESQUEROS (EN PORCENTAJE). 2000, 2012

Fuente: elaboración propia en base a datos de Sernapesca



Entre 2000 y 2010, el número de pescadores artesanales inscritos en el Registro Pesquero Artesanal (RPA) aumentó desde 50.873 a 81.157 inscritos, es decir, un aumento de aproximadamente 60%, incluyendo algueros, armadores, buzos y pescadores propiamente tales o tripulantes²².

El número de embarcaciones artesanales aumentó en un 5%, desde 15.201 a 15.889 inscritas, debido principalmente al aumento de botes y lanchas de menor tamaño. Las lanchas de entre 12 y 18 metros de eslora son aproximadamente 1.300 y capturan más del 70% de los desembarques artesanales.

Claramente el sector artesanal era (y sigue siendo) **muy heterogéneo** tanto en términos socioeconómicos como productivos. Sin embargo, **la regulación vigente no se hacía cargo de dicha heterogeneidad** y le otorgaba los mismos derechos y responsabilidades a artesanales grandes y chicos. El principal requisito era estar inscrito en el Registro Pesquero Artesanal RPA de la región y pesquería correspondiente.

Los armadores artesanales, a diferencia de los armadores industriales, **sólo pueden operar en una región**, aquella donde están inscritos. Esta regulación genera reclamos de parte de algunos grupos de artesanales que plantean que los peces “no conocen los límites entre regiones”, lo que los lleva a transgredir dicha norma y generar conflicto con los armadores de las regiones contiguas. Un problema del RPA era que no existía la **práctica habitual de caducar si correspondía**, de hecho pasaban años y no se caducaban los fallecidos. En teoría había que caducar a todos aquellos que no operaran durante 1 año, criterio que era muy estricto y por tanto, terminaba no aplicándose.

En algunas pesquerías en forma voluntaria, los artesanales adoptaban el **Régimen Artesanal de Extracción (RAE)** para organizar su actividad pesquera y **evitar la carrera olímpica**. El RAE se incorporó en la regulación en el año 2002, un año después de la creación de los LMC industriales, y permite dividir la fracción artesanal de la cuota global regional de una pesquería por área, tamaño de las embarcaciones, caletas, organizaciones de pescadores o individualmente. Durante la década 2000-2009 se extendió el uso del RAE a un mayor número de pesquerías y regiones en la forma de acuerdos voluntarios de 1-2 años de duración.

Otro desafío para el Gobierno era **racionalizar los diversos subsidios y transferencias al subsector artesanal**. Por un lado, estaban las “pescas de investigación” que se asignaban para paliar conflictos sociales y reducir problemas

económicos. Frente a la escasez de recursos monetarios, se instaló la práctica en Subpesca de subsidiar con “pescados vivos” a determinados grupos de artesanales, en forma bastante discrecional, permitiéndoles pescar en períodos de veda y/o bajo la talla mínima, o bien, autorizando la pesca a artesanales no inscritos en RPA. El impacto sobre la sustentabilidad pesquera no era un tema prioritario en los análisis de esos años²³. Otras fuentes de transferencias y subsidios eran los fondos de apoyo tales como FAP y FFPA, que en 2010 sumaban del orden de \$ 10.000 millones más aportes regionales. El foco del Gobierno era lograr que dichos recursos se utilizaran con fines productivos y de reconversión laboral a otros sectores, más que como simples paliativos sociales.

MODIFICACIONES PRINCIPALES DE LA NUEVA LEY

Una primera modificación muy esperada por el subsector artesanal fue la inclusión en la ley de un **fraccionamiento de las cuotas globales de captura más beneficioso para los artesanales**, que fue acordado en la Mesa Pesquera convocada por el Ministro Pablo Longueira en forma previa al ingreso del proyecto de ley al Congreso. Dicho acuerdo estará vigente durante el período 2013-2033 y fue valorizado por Subpesca en US\$ 30 millones anuales. Algunos ejemplos de aumento de fraccionamiento para los artesanales son, de 5% a 10% en jurel, 35% a 40% en merluza común, 50% a 60% en merluza austral y 20% a 50% en congrio dorado. Cabe destacar que dicho fraccionamiento se mantuvo inalterado durante la tramitación legislativa, un logro no menor. Adicionalmente, se modificó el fraccionamiento de la pesquería del bacalao de profundidad para efectos de la subasta anual. El valor de dicha transferencia desde bacaladeros industriales a artesanales se estimó en US\$ 20 millones adicionales.

Desde el inicio de la elaboración del proyecto de ley, existía la intención de mejorar la **“calidad” de los derechos de pesca artesanales** con el objeto de lograr un mercado más eficiente. En el caso de los artesanales adscritos a un Régimen Artesanal de Extracción (RAE) en forma voluntaria, existía un reconocimiento de sus derechos de pesca históricos. El TDLC recomendó en su fallo que se definieran cuotas individuales de pesca lo mas perfectas posibles no sólo para los industriales, sino también para los artesanales (TDLC, 2010). Con este objetivo en mente, en 2010, la autoridad sectorial se esforzó en **aumentar la duración y cobertura del RAE** a más

²² Los actores pesqueros tienen la percepción que la cifra real de pescadores artesanales que ejercen algún tipo de esfuerzo pesquero, al menos en algunas pesquerías, es bastante superior al número inscrito en el RPA (pesca ilegal).

²³ Se estima que el valor de estos “regalos en peces”, era del orden de \$ 1.000 millones anuales.

pesquerías y más grupos de artesanales, y así acercarse a la posibilidad de incluir un símil de límites máximos de captura por armador artesanal en el proyecto de ley. Finalmente no se incluyó por consideraciones políticas.

Lo que sí se hizo, fue **perfeccionar el procedimiento para establecer nuevos RAE**, en particular, la inclusión de criterios para reconocer los derechos históricos, mayor transparencia y sanciones por incumplimiento de las cuotas asignadas.

Asimismo, y muy relevante, se permitieron **traspasos directos de cuota entre artesanales e industriales en determinadas circunstancias**. Recordemos que al prohibirse el mal uso de las pescas de investigación en 2010, se terminó también con la posibilidad de realizar traspasos de cuota entre armadores, lo que generó un vacío en la norma. Por eso, la Ley N° 20.560, aprobada 11 meses antes de la Ley N° 20.657, posibilitó los traspasos de cuota RAE a otros titulares del RAE, a otros pescadores artesanales inscritos en la misma pesquería (fuera del RAE), y a armadores industriales que tenga autorizada la extracción del recurso. Dichos traspasos deben ser autorizados por Subpesca e inscritos en un registro público de traspasos que lleva Sernapesca y que se publica en su página electrónica. Se establece una limitación del 50% de cesión de la cuota asignada a un determinado titular en un período de tres años corridos, excepto en la pesquería de merluza austral y congrio dorado en las regiones X, XI y XII.

Respecto del **Registro Pesquero Artesanal (RPA)**, se estableció una nueva estructura del registro al modificar la definición de pesquería artesanal. Cada pesquería artesanal corresponde a una región y explicita la especie objetivo y su fauna acompañante (multiespecie), el respectivo arte o aparejo de pesca y la categoría de pescador que la puede extraer. Subpesca debe definir la nómina nacional de pesquerías artesanales en las cuales se podrá solicitar inscripción. Además, se incluyeron causales para denegar una **solicitud de inscripción en una pesquería artesanal** en caso que la pesquería se encuentre suspendida, esté en recuperación o desarrollo incipiente, o se trate de fauna acompañante de una especie que esté en alguno de los casos anteriormente expuestos. (art. 50 A). Se **simplificó el procedimiento de reemplazo de inscripciones** al eliminar el requisito de habitualidad y para mayor transparencia, Sernapesca deberá llevar un **registro público de las solicitudes y reemplazos de inscripciones** que han sido autorizadas por región.

Además, Sernapesca debe caducar las inscripciones en causal de caducidad en junio de cada año, **ya no es un acto voluntario de dicho servicio**. Las causales son **la falta de actividad pesquera por tres años sucesivos** (antes era 1 año), salvo caso fortuito o fuerza mayor, el no pago de la nueva patente pesquera artesanal y la falta de un certificado de navegabilidad emitido por la autoridad marítima, entre otras causales (artículo 50).

La nueva ley contempla cambios también en la **zonificación marina**. Se **augmentó la extensión de la franja artesanal de 5**

millas desde el límite norte hasta el límite sur de la isla Chiloé y se prohibió la *perforación industrial*, excepto en las regiones XV, I, II y IV, donde se puede autorizar transitoriamente. **Se creó la reserva artesanal de la primera milla de uso exclusivo para armadores artesanales de menos de 12 metros de eslora**, junto con un procedimiento para permitir el ingreso de naves artesanales de mayor tamaño (*perforación artesanal*), que contempla la participación de los afectados. Asimismo, se le dio un plazo a Subpesca para elaborar un reglamento de **caladeros históricos**. Los caladeros históricos son el lugar donde habitualmente los pescadores artesanales realizan las extracciones de las pesquerías y pueden estar dentro o fuera de las cinco millas.

Finalmente, en lo que respecta a **apoyo social y productivo**, la Ley estipula que el Ejecutivo deberá ingresar dos proyectos de ley. El primero es para crear **el Instituto de Desarrollo de la Pesca Artesanal y Acuicultura de Pequeña Escala (INDESPA)**, continuador del Fondo de Administración Pesquero (FAP) y del Fondo de Fomento para la Pesca Artesanal (FFPA), con mayores atribuciones y representación regional, y una suerte de INDAP pesquero. El segundo, para crear un **subsidio al repoblamiento y cultivo de algas**. Adicionalmente, incluyó una **“plataforma social”** para beneficiar a los ex trabajadores de la industria pesquera y sus familias –principalmente trabajadores de plantas de proceso y tripulantes– que hayan perdido su empleo como resultado de esta ley, para lo cual se crearon nuevas líneas de financiamiento en el FAP.

IMPLEMENTACIÓN 2013-2015

Avances: Se implementa de inmediato el **nuevo fraccionamiento**, que significa un aumento de alrededor de un 15% más de toneladas para el subsector artesanal. Asimismo, en 2013 se procede por primera vez con la subasta de PEP correspondientes al 50% de la cuota de bacalao de profundidad en **forma exclusiva para artesanales**, lo que se repite todos los años.

En lo que respecta al Registro Pesquero Artesanal, Subpesca dictó en 2013 la resolución con la **nómina nacional de las nuevas pesquerías artesanales**, y Sernapesca **inició el proceso de reinscripción de los pescadores artesanales y sus embarcaciones** de acuerdo a esta nueva clasificación de pesquerías artesanales, si corresponde (art. 3° transitorio). Adicionalmente en junio de cada año, Sernapesca ha **caducado las inscripciones en el Registro Pesquero Artesanal** de pescadores y embarcaciones, si corresponde. A la fecha se han caducado miles de inscripciones.

En materia de **Régimen Artesanal de Extracción**, son destacables los acuerdos alcanzados en las pesquerías de anchoveta y sardina común en las regiones V y XIV, y crustáceos en la IV región, todos de 15 años de duración.

Cuadro 8
**RÉGIMEN ARTESANAL DE EXTRACCIÓN EN
 PESQUERÍAS ARTESANALES. 2010-2015.**

Fuente: Elaboración propia en base a decretos de Subpesca.

PESQUERÍA	Región	Fecha	Tipo de RAE	Vigencia	Duración
Pelágicos					
anchoveta y jurel	IV	2011	organización	2012 / 2015	4
anchoveta y sardina común	VII	2012	organización	2012 / 2016	5
anchoveta y sardina común	VIII	2012	tipo de embarcación	2012 / 2026	15
anchoveta y sardina común	VIII	2009	organización	2009 / 2011	3
anchoveta y sardina común	VIII	2008	organización	2008	1
anchoveta y sardina común	VIII	2007	organización	2007	1
anchoveta y sardina común	XIV	2014	organización	2014 / 2028	15
anchoveta, sardina común y jurel	V	2014	organización	2015 / 2029	15
anchoveta, sardina común y jurel	V	2010	organización	2010 / 2014	5
anchoveta, sardina común y jurel	X	2014	organización	2015 / 2018	4
anchoveta, sardina común y jurel	X	2009	organización	2010 / 2014	5
sardina austral	X	2013	organización	2013 / 2032	20
Crustáceos					
crustáceos	IV	2014	flota e individual	2014 / 2028	15
Demersales					
congrío dorado	X	2015	área y organización	n.d.	
merluza común	VII área sur	2014	individual	2013 / 2014	2
merluza común	IV, V, VI, VII, VIII	2009	organización	2009	1
merluza común	V	2010	organización	2011	1
merluza común	V, VI, VII, VIII	2014	organización	2015 / 2017	3
merluza común	V, VII, VIII	2014	organización	2014	1
merluza común	V, VII, VIII	2012	organización	2012 / 2013	2
merluza común	VI, VIII	2014	organización, individual	2015 / 2017	3
merluza común	VII	2011	organización	2011 / 2012	2
merluza común	VII norte	2013	organización	2013 / 2015	3
merluza común	VII sur	2013	organización	2013	1
merluza del sur	X	2011	área	n.d.	
merluza del sur	XI	2005	organización	2005 / 2013	
merluza del sur	XII	2011		n.d.	

Durante el año 2013 se realizaron numerosas **cesiones de cuota entre artesanales e industriales**, disponibles en la página web de Subpesca. No se informan cesiones durante 2014 ni 2015.

Otro cambio más bien simbólico, de poca relevancia desde el punto de vista de la recaudación tributaria, es el **inicio del pago de patente artesanal en agosto de 2015**, aplicable a naves

artesanales de entre 12 y 18 metros. Son alrededor de 1.344 naves de un total de 12.440 naves artesanales, esto es 10,8%, que generan alrededor del 72% de los desembarques artesanales (Subpesca, 2015). Asimismo, se empezó a exigir el **seguro de vida** para los tripulantes pesqueros de menos de 65 años. En abril de 2015, Banco Estado informó que 25.000 pescadores habían contratado dicho seguro, el que fue ofrecido en \$2.990, con subsidio de Servicio de Cooperación Técnica (Sercotec).

En lo que respecta a la **plataforma social**, se dictó el reglamento correspondiente a fines de 2013 y se modificó en 2015 para dar cabida a un mayor número de beneficiarios mediante una definición más amplia de trabajador de la industria y una disminución del mínimo de meses para calificar como cesante. En 2015, el Consejo del Fomento de Administración Pesquera (FAP) aprobó destinar \$1.600 millones para el programa de apoyo social para ex trabajadores de la industria pesquera que hayan perdido su empleo como consecuencia de la Ley N° 18.892, artículo 173, lo que incluye programas de capacitación y de reinserción laboral^{24 25}.

Desafíos pendientes: En materia de Régimen Artesanal de Extracción (RAE), los **acuerdos de mayor duración** constituyen un tremendo éxito y si bien no corresponden a un desafío pendiente de la implementación de esta ley, el Gobierno podría evaluar si existe respaldo político para dar un paso más y **consolidar dichos RAE en forma permanente, por ejemplo, crear límites máximos de captura para dichos artesanales.**

Un tema que no es artesanal propiamente tal, pero que los afecta igualmente es la interpretación que ha hecho Subpesca sobre el impacto del traspaso de cuota sobre el

pago de patente para los industriales, ya que ello ha frenado completamente los traspasos.

Está vencido el plazo de agosto de 2013 para la dictación del **Reglamento de Caladeros**. Este es un tema muy complejo ya que por esta vía los artesanales están solicitando ampliar sus áreas de reserva artesanal por fuera de las 5 millas, lo que es resistido por la flota industrial y también la acuicultura.

La tramitación del **proyecto de ley que crea el Instituto Nacional de Desarrollo Sustentable de la Pesca Artesanal (INDESPA) y el de subsidio a algas**, en primer y segundo trámite constitucional respectivamente, ha avanzado lentamente. El proyecto INDESPA está sin movimiento desde noviembre de 2014 según información disponible en la página web del Congreso. Un tema complejo es la aspiración de los artesanales para lograr que dicha institución otorgue créditos directamente y no que sea un articulador con instituciones especializadas tales como Banco Estado. Mayor ha sido el avance en la tramitación del proyecto de ley de algas, el que, de acuerdo al último informe financiero disponible, contaría con recursos anuales de entre \$1.300 y \$1.500 millones para subsidios. Es inevitable preguntarse si las recientes restricciones presupuestarias que afectan al país, afectarán también el avance de ambos proyectos.

²⁴ Ver Actas del Fondo de Administración Pesquera, www.fap.cl/controls/neochannels/neo_ch1227/neoch1227.aspx

²⁵ Cabe señalar que este tipo de Programas cuentan con un mal antecedente que es el de los trabajadores desplazados por la Ley 19.713 de 2002, esto es hace 13 años, quienes aun perciben beneficios económicos del Estado.

10. FISCALIZACIÓN

DIAGNÓSTICO

Algunos elementos del diagnóstico sobre los problemas de fiscalización pesquera fueron los siguientes:

- No hay estimaciones precisas de pesca ilegal para Chile, pero a nivel mundial se estima del orden del 20% (uno de cada cinco pescados es ilegal). En el caso de la merluza común, Sernapesca estima que aproximadamente 40.000 toneladas se extraen ilegalmente, cifra que es superior a la cuota anual de 23.000 toneladas.
- Dada la amplitud geográfica de las labores de fiscalización de Sernapesca, no es posible fiscalizar exhaustivamente en terreno, por lo que es indispensable reforzar el trabajo de análisis in office y la aplicación de metodologías de gestión de riesgo para lograr una mayor efectividad y foco en terreno.
- A pesar de que los artesanales ya superaban el 50% de los desembarques totales, las herramientas para su fiscalización eran exiguas. Sólo se les exigía la entrega de un formulario de desembarques que es básicamente un auto reporte, por tanto no había control sobre las reales cantidades ni especies capturadas. En las pesquerías pelágicas artesanales de la VIII región se aplicó temporalmente un programa de verificación de desembarques artesanales, que consistía en una labor de certificación del propio Sernapesca, no externalizada como la certificación industrial. Además, no existía forma de controlar que pescaran en su región y no en las regiones vecinas, al no tener la exigencia de utilizar posicionador satelital, lo que era una fuente permanente de conflicto entre ellos.
- Un alto porcentaje de los fiscalizadores estaban contratados a honorarios, lo que no corresponde a una labor de elevada responsabilidad institucional. Además, no tenían ninguna responsabilidad administrativa.
- El sistema sancionatorio era incompleto e inefectivo porque faltaba tipificar ciertas infracciones relevantes y porque la aplicación de sanciones en tribunales demoraba años, nada de disuasiva para los infractores.
- No se caducaban las inscripciones en causal de

caducidad en el Registro Pesquero Artesanal, por tanto, no se reemplazaban las vacantes.

- Presupuesto institucional insuficiente para abordar las tareas a cabalidad.
- Imposibilidad de realizar labores de vigilancia y control en el mar por cuenta propia ni delegando dichas tareas en la Armada de Chile.

MODIFICACIONES PRINCIPALES DE LA NUEVA LEY

Una de las modificaciones más esperadas fue la **exigencia de uso de posicionador satelital y certificación de desembarques** para los artesanales de mayor tamaño (más de 15 metros para cualquier nave y más de 12 metros para naves de cerco) y para las embarcaciones de transporte. La regulación logró diferenciar a artesanales grandes y chicos por la vía de las exigencias, ya que no fue posible modificar la definición de artesanal para reconocer explícitamente su heterogeneidad. Estas nuevas herramientas de fiscalización eran muy esperadas por Sernapesca debido a la elevada capacidad de pesca de dicho grupo artesanal.

Otro cambio relevante es el **aumento de facultades para Sernapesca** y la inclusión de **más sanciones administrativas** que al aplicarse con mayor inmediatez son más disuasivas, en particular, respecto de aquellas infracciones que atentan contra la sustentabilidad de los recursos pesqueros, tales como la captura de cuota en exceso de asignaciones de RAE, el descarte y la falta de certificación, entre otras. Se procedió con la **descentralización del sistema administrativo sancionador**, con el objeto de resolver las causas en la jurisdicción regional donde se cometió la infracción, lo que requirió mayores recursos para la contratación de abogados en las oficinas regionales de Sernapesca.

IMPLEMENTACIÓN 2013-2015

Avances: La **certificación de desembarques** debía comenzar en febrero 2014, lo que se hizo mediante la ampliación de contrato de las certificadoras existentes por 1 año más y con la condición de que extendieran el servicio a los artesanales grandes. Según personeros de Sernapesca, la certificación de los artesanales no ha sido fácil. La morosidad artesanal es elevada y recientemente Sernapesca debió revocar el contrato con la certificadora encargada de las regiones IX a XII debido a la mala gestión. Hoy es el propio Sernapesca el que está certificando en forma transitoria.

En el caso del **posicionador satelital**, si bien no era la opinión unánime del sector artesanal, se aprobó un proyecto de ley para prorrogar la entrada en vigencia de esta exigencia desde febrero a agosto de 2015. Hay alrededor de 1.000 naves afectas a dicha exigencia y a la fecha hay alrededor de 400 naves artesanales que ya lo instalaron y próximamente se sumarán 200 adicionales pertenecientes a la pesquería de la sardina.

Se implementó el nuevo sistema descentralizado para aplicar **sanciones administrativas**, sin embargo, se identifican dos dificultades. La primera es que algunas de las nuevas sanciones que establece la ley son **elevadísimas**, lo que hace inviable su aplicación a los artesanales (similar a lo que ocurría con los industriales, al ser tan elevadas, terminan no aplicándose). Segundo, si bien la idea era **descentralizar** las labores de Sernapesca en el aspecto sancionatorio, una debilidad es que el Director Regional investiga, juzga y sanciona, lo que ha sido muy cuestionado por los juzgados.

En términos de gestión de la fiscalización, se continúa trabajando y reforzando la aplicación de un modelo de fiscalización en **base a análisis de riesgos** que ha probado ser mucho más efectivo y exitoso para focalizar los esfuerzos en terreno. Asimismo se logró obtener recursos de la Dirección de Presupuestos para **traspasar un elevado porcentaje de fiscalizadores con contrato a honorarios a la modalidad a contrata**, lo que da mayor estabilidad laboral, posibilidad de perseguir responsabilidades administrativas y mayor dependencia y compromiso con la institución.

Si bien esta no es una tarea estipulada en la Ley, es muy acertada la decisión de Sernapesca de buscar **alianzas con ONGs** verdes tales como World Wildlife Fund (WWF) y Océana y con los propios consumidores, para fortalecer su rol fiscalizador. Asimismo son destacables las campañas de

información pública para generar mayor conciencia sobre la importancia de respetar los periodos de vedas y las tallas mínimas, entre otros ("paremos el merluceo").

Desafíos pendientes: Un tema muy importante que no fue abordado ni resuelto por la ley es la falencia de Sernapesca como **fiscalizador en el mar**. Sernapesca no cuenta ni con los barcos ni con los recursos para arrendar barcos para ejecutar dicha tarea por sí misma. Si bien la Armada de Chile ejecuta algunas fiscalizaciones pesqueras en el mar, no lo hace con la cobertura ni frecuencia necesaria²⁶.

La grave escasez de recursos pesqueros ha hecho muy compleja la tarea de fiscalizar para Sernapesca, generando **actitudes violentas de parte de los fiscalizados**, tales como atentar contra los funcionarios y la propiedad de Sernapesca. Sernapesca está evaluando tramitar cambios al Código Penal para que atentar contra un fiscalizador constituya una infracción de mayor gravedad.

En cuando a la **certificación de desembarques**, como ya se mencionó, la inclusión de los artesanales no ha estado exenta de dificultades por morosidad en el pago y mala gestión de algunas certificadoras. Algunas voces abogan porque Sernapesca asuma dicha tarea de certificación en forma integral, para lo cual requeriría un aumento presupuestario significativo para financiar la contratación de aproximadamente 300 personas, entre otros gastos.

²⁶ Otras opciones a evaluar serían, por ejemplo, el traspaso formal de alguna unidad de la Armada de Chile al Ministerio del Interior para que cumpla su rol como fiscalizador del mar (tipo U.S. Coast Guard). Sería equivalente a Carabineros de Chile, pero en el mar. Otras ideas planteadas por Sernapesca son la adquisición de una nave propia para fiscalizar y el uso de tecnologías de punta, tales como el programa de drones iniciado recientemente

11. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

De la revisión que se presenta en este documento, es bastante evidente que la Ley N° 20.657 y misceláneas – Ley de descartes, Ley de institucionalidad y Ley de pesca de investigación–, todas aprobadas entre 2011 y 2012, constituyen un **cuerpo normativo muy contundente** que abarca numerosos ámbitos del quehacer pesquero.

La discusión sobre si debió haber sido subasta del 15, 50 o 100% y/o si los derechos debieron haber tenido una duración de 10 años o ser indefinidos, entre otros temas afines, es una discusión válida, pero es sólo una parte de este fundamental y necesario cambio normativo cuyo foco es alcanzar la sustentabilidad pesquera.

Si bien tramitar un proyecto de Ley de Pesca era una obligación para el Gobierno de Piñera, debido a que vencían los LMC industriales a fines del 2012 y no era una opción válida volver a la “carrera olímpica”, no era mandatorio tramitar una modificación legal de esta envergadura. Sin embargo, el estado crítico de los recursos pesqueros impulsó una revisión profunda, absolutamente necesaria²⁷.

De la revisión de los avances en la implementación de esta ley y las tres misceláneas, queda claro que hay avances sustantivos en cada uno de los siete ejes temáticos analizados en este documento. A continuación se presentan algunas conclusiones y recomendaciones.

- **¿Cuándo se alcanzará la sustentabilidad pesquera?**

Un gran primer paso hacia la sustentabilidad pesquera fue la exigencia de esta ley de definir un indicador del estado de situación de las pesquerías, luego medir dicho indicador e informar los resultados anualmente, y finalmente mandar a la autoridad sectorial a tomar medidas si la pesquería se encontraba en mal estado.

Es así, que luego de estimar los puntos biológicos de referencia según mandató la Ley, quedó claro que las principales pesquerías nacionales estaban mayoritariamente sobreexplotadas o colapsadas (12 de 16). La tarea pendiente es larga y compleja. Además de recuperar dichas pesquerías y llevarlas a su nivel de rendimiento máximo sostenible, para lo cual se requiere contar con planes de manejo y de recuperación, investigación de calidad, y fiscalización efectiva, entre otros, es necesario revisar el estado de las demás pesquerías nacionales. Dicha tarea aún no se inicia siquiera. Adicionalmente está pendiente el término de los programas de investigación de descartes que están en curso para así, en base a información empírica, diseñar planes de minimización de descartes que contribuyan a la sustentabilidad pesquera.

Sin embargo, esta ley es destacable ya que dio un primer impulso muy decisivo para avanzar hacia el manejo sustentable de las pesquerías nacionales, involucrando a todos los actores públicos y privados en dicha tarea.

- **Desbalance entre manejo pesquero y ciencia**

Como ya se mencionó, la Ley N° 20.657 separa el manejo pesquero del manejo propiamente biológico o científico de las pesquerías, para evitar que las consideraciones económicas y sociales sean predominantes a la hora de fijar las cuotas globales de captura y otras medidas de administración pesquera. Durante la implementación, sin embargo, quedó rezagada la constitución de los comités de manejo y por tanto, la elaboración de los planes de manejo. Esto ha generado problemas durante la fijación de las cuotas globales ya que los científicos, en ausencia de un marco general para la toma de decisiones, como sería conocer, por ejemplo, el período de recuperación deseable de una pesquería, han privilegiado la recuperación lo más rápida posible de las pesquerías.

²⁷ Algunos industriales plantearon que esta modificación era una suerte de Big Bang, porque intentaba cambiarlo todo.

Es así como se redujeron drásticamente las cuotas globales de captura en el año 2014 y 2015 en algunas pesquerías, descartando trayectorias de recuperación más graduales, por ejemplo. Si bien al día de hoy ya se constituyeron la mayoría de los comités de manejo, aún falta bastante para tener a la vista los planes de manejo y de recuperación de las principales pesquerías del país. Es muy probable que, con la excepción de las pesquerías de merluza del sur y congrio dorado, en las demás no va a estar disponible el plan de manejo previo a la fijación de cuotas globales de captura 2016. Esta es pues, una tarea de implementación pendiente y prioritaria. Algunos factores que podrían estar dificultando cumplir esta tarea es la falta de recursos presupuestarios y de expertise en Subpesca para acometer esta tarea. La gradualidad es un concepto que ha estado algo ausente durante los procesos de fijación de cuotas globales de captura 2014 y 2015.

- **Evaluación de la calidad de la investigación científica**

Una tarea pendiente del Ministerio de Economía es la evaluación de la calidad de los estudios que se están utilizando para tomar las decisiones de administración pesquera, principalmente la fijación de las cuotas globales de captura. La ley es clara en asignarle este rol a dicho Ministerio. Al respecto, está pendiente analizar el impacto de las evaluaciones externas sobre la calidad de los estudios de IFOP si lo hay, acelerar el paso con la revisión por pares de las metodologías y datos utilizados por IFOP, y dictar la política de administración de datos. Una forma de evaluar calidad también es permitiendo que otros investigadores revisen los modelos y análisis efectuados por IFOP para lo cual es necesario que puedan acceder a la data.

- **Mayor transparencia y menor discrecionalidad**

Si bien todo es siempre mejorable, la mayor transparencia después de la publicación de esta ley es evidente. Hoy es posible acceder *on line* a diversos registros tanto en Subpesca como en Sernapesca para obtener información sobre la distribución de Licencias Transables de Pesca (LTP) en una pesquería, si algún titular vendió y/o arrendó una LTP o parte de ella, en qué nave se capturaron las toneladas correspondientes a una LTP, etc. Asimismo, tanto Subpesca como los Comités Científicos e IFOP están obligados a publicar y subir a una página web los informes que emitan para efectos de la fijación de cuotas globales de captura. Se terminó con el “secretismo” que dominó este ámbito de la administración pesquera. Además, la autoridad pesquera debe publicar quiénes son los beneficiarios de las cuotas de investigación y de imprevistos.

- **Destruir los traspasos de cuota**

Si bien la ley entregó las herramientas necesarias para permitir el traspaso de cuota entre artesanales e industriales en forma directa, y prohibió el uso de mecanismos indirectos e inapropiados como las pescas de investigación, éstos están bloqueados, debido a una interpretación de Subpesca sobre el pago de patentes que está en revisión en Contraloría. Dicha “parálisis” constituye una pérdida de eficiencia enorme para el sector.

- **Evaluación de las capacidades efectivas de fiscalización**

El empoderamiento de Sernapesca ha aumentado indudablemente durante la última década, lo que es evidente en sus asignaciones presupuestarias y de recursos humanos, por ejemplo. Asimismo, se logró extender la exigencia de uso de posicionador satelital y certificación de desembarques vigente solo para industriales también a los artesanales de mayor tamaño. Estas dos herramientas de fiscalización son muy relevantes para mejorar la efectividad de la fiscalización de dicha institución. Un tema pendiente es la falta de un “brazo operativo en el mar”. Si bien se ha intentado que dicho rol lo asuma en plenitud la Armada de Chile ya que cuenta con infraestructura y expertise, por motivos varios, ello no ha sido así. Falta una estrategia clara para abordar esta carencia.

- **Entrega de derechos de pesca artesanal**

Un logro importante es la mayor duración de los Regímenes Artesanales de Extracción que se han firmado en los últimos años, varios de 15 años de duración, lo que constituye un gran paso hacia adelante y podría constituir la base para el otorgamiento de Límites Máximos de Captura al sector artesanal o al menos a una parte de él. Parte del sector artesanal de mayor tamaño ha explicitado su interés en obtener derechos de pesca claros en base a criterios históricos.

- **Aumento de recaudación fiscal y subasta industrial**

A pesar que algunos escépticos plantearon dudas sobre si los pesqueros industriales renunciarían a sus autorizaciones de pesca indefinidas antes de agosto de 2013 para optar por licencias transables de pesca clase A renovables y de 20 años de duración, todos optaron. Dichas licencias constituyen un mejor derecho de pesca que los LMC, ya que son divisibles y plenamente transferibles. El envío de un proyecto de ley que busca modificar dichos derechos de parte de un grupo de senadores de la Comisión parece poco serio. Prontamente deberían subastarse una parte de las LTP de las pesquerías cercanas al nivel de rendimiento máximo sostenible y en 2017 todas las restantes, excepto las colapsadas. Se está aplicando el sistema mixto de patente e impuesto específico. Hoy, sin embargo, la recaudación total es inferior a la del 2012, porque las cuotas globales de captura están lejos de recuperarse, es más, han disminuido. La recaudación fiscal no mejorará mientras no se recuperen las pesquerías.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Arnason, Ragnar, 2005 "Property rights in fisheries: Iceland's experience with ITQs". *Reviews in Fish Biology and Fisheries*, August 2005, Volume 15, Issue 3, 243-264.

ASIPES, 2010. Powerpoint "Autorizaciones de Pesca y Regímenes de Administración".

Correa, Vilma y E. Niklitschek, 2011. "Estudio "Propuesta: Estructura del Modelo de investigación".

Engel, Eduardo, 2011. "Hasta cuando regalamos las rentas pesqueras", *La Tercera*, 22 de abril de 2011.

Gobierno de Piñera, 2010. "Programa de Gobierno para el Cambio, el Futuro y la Esperanza," *Chile 2010-2014*.

Hardin, Garrett. 1968. "The Tragedy of the Commons". *Science*, Vol. 162, N° 3859 (Diciembre 13).

Leal, Carlos P, Renato A. Quiñones y Carlos Chávez, 2010. "What factors affect the decision making process when setting TACs?: The case of Chilean fisheries". *Marine Policy* 34, 1183-1195.

Minecon/Subpesca, 2010. Presentación del Ministro Fontaine ante el Consejo Nacional de Pesca, 05/10/2010. *Disponible en www.subpesca.cl/institucional/602/articulos-2923_documento.pdf*

Océana, 2010. Ver Informes de merluza de cola, jurel y anchoveta. (<http://oceana.org/es/sa/nuestro-trabajo/pesca-responsable/cuotas-de-pesca/antecedentes>).

OECD, 2010. "The Economics of Rebuilding Fisheries: Workshop Proceedings". *Disponible en www.oecd.org*.

Peña, Julio, 1996. "Regulación pesquera en Chile: una perspectiva histórica". *Cuadernos de Economía*, Año 33, No. 100, 367-395

Sonapesca, varios años. Memoria Anual 2012 y 2013. *Disponibles en www.sonapesca.cl*.

Subpesca, 2010. "Respuesta de Subpesca a Consulta del TDLC".

Tribunal de la Libre Competencia (TDLC), 2011, 2010. "Proposición N. 12", y "Rol NC N. 379", *ambos disponibles en www.tdlc.cl*.

