

Boletín Regional

Nueva Ley General de Pesca: incertidumbre sobre su impacto

Puntos clave

- El ingreso de la nueva ley de pesca al Congreso Nacional no es una sorpresa, ésta formaba parte de un compromiso de campaña del Presidente Boric y con su presentación el mandatario cumple con lo prometido.
- La nueva regulación trae cambios sustanciales en materia de distribución de la cuota global de captura, porcentaje de la fracción industrial que se asigna mediante criterios históricos y duración de las licencias transables de pesca, entre otros aspectos.
- Una de las aristas que ha suscitado mayor preocupación es la reducción del tiempo de duración de las licencias transables de pesca, que pasarían de durar 20 años a solo 10 años. Este cambio podría implicar una reducción en el apetito por invertir, puesto que dicha cantidad de años podría ser menor al tiempo necesario para amortizar inversiones claves en la industria.
- Por otro lado, se valora positivamente el énfasis del proyecto de ley en la preminencia del rol de la ciencia en la gestión de los recursos, profundizando así el eje central de la reforma del año 2013: la sustentabilidad pesquera.
- Con todo, cabe considerar y sopesar los efectos reales en la cadena productiva que potencialmente puede significar la implementación de la nueva ley, especialmente en el sector industrial de la región, además de otros efectos colaterales en el empleo.

Cecilia Flores

Jefa sede Faro UDD Concepción.
Magíster en Derecho PUC.

Carlos Smith

Economista Centro de Investigación Empresa y Sociedad (CIES UDD).
Magíster en Economía Aplicada a Políticas Públicas.
Universidad Alberto Hurtado.

Patricio Órdenes

Profesor Investigador Faro UDD.
Magíster en Políticas Públicas PUC.

Patricio Órdenes (editor)

Introducción

A comienzos de año el Gobierno ingresó al Congreso Nacional el proyecto de ley que establece la nueva Ley General de Pesca. La iniciativa deroga la ley General de Pesca y Acuicultura, sin perjuicio que mantiene vigente sus normas para la acuicultura, separando así la regulación de ambas actividades.¹

Esta propuesta trae cambios sustanciales respecto de la ley vigente: plantea una nueva distribución de la cuota global de captura, disminuye el porcentaje de la fracción industrial que se asigna mediante criterios históricos, acorta el plazo de du-

1. Disponible [aquí](#).

Foto: Faro UDD



ración de las licencias transables, propone cambios en la institucionalidad pesquera, establece nuevas líneas de investigación de carácter permanente, y crea un programa de incentivo a la cotización previsional de los pescadores artesanales, entre otras materias.

La iniciativa ingresó el día 2 de enero a la Cámara de Diputados, su estudio se radicó en la Comisión de Pesca, Acuicultura e Intereses Marítimos y se encuentra con suma urgencia. Actualmente la Comisión se encuentra recibiendo audiencias y se espera que se someta a votación general en el mes de marzo. ²

Importancia de la actividad pesquera

La industria pesquera es un sector económico relevante para Chile, y, particularmente, para las regiones en las cuales se concentra esta actividad.

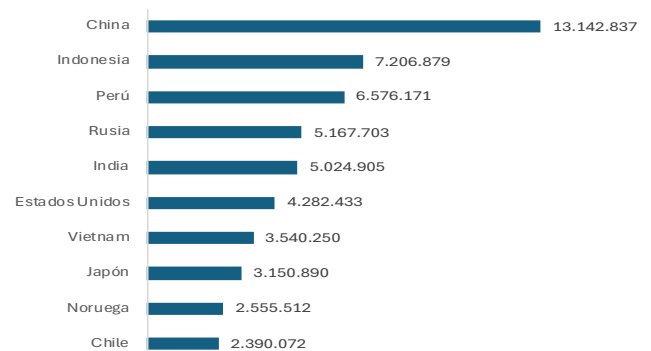
Actualmente, el sector pesquero chileno destaca principalmente por la extracción de especies como la anchoveta, el jurel y la sardina común, que representaron cerca de un 85% de los desembarques pesqueros durante el año 2022, logrando exportar productos pesqueros a más

de 125 países en todo el mundo durante el periodo comprendido entre 2018 y 2022, siendo China, Japón, Estados Unidos y España los principales destinos. ³

En términos comparados, Chile es el segundo país con la mayor producción de pesca de captura en América Latina, y, en el mundo, ocupa el décimo lugar. Tal como se muestra en la figura a continuación, los tres mayores productores mundiales de pesca de captura son China, Indonesia y Perú.

Producción pesquera

(Pesca de captura, toneladas métricas)



Fuente: World Bank. Nota: La producción de la pesca de captura mide el volumen de capturas de pescado desembarcadas por un país para todos los fines comerciales, industriales, recreativos y de subsistencia.

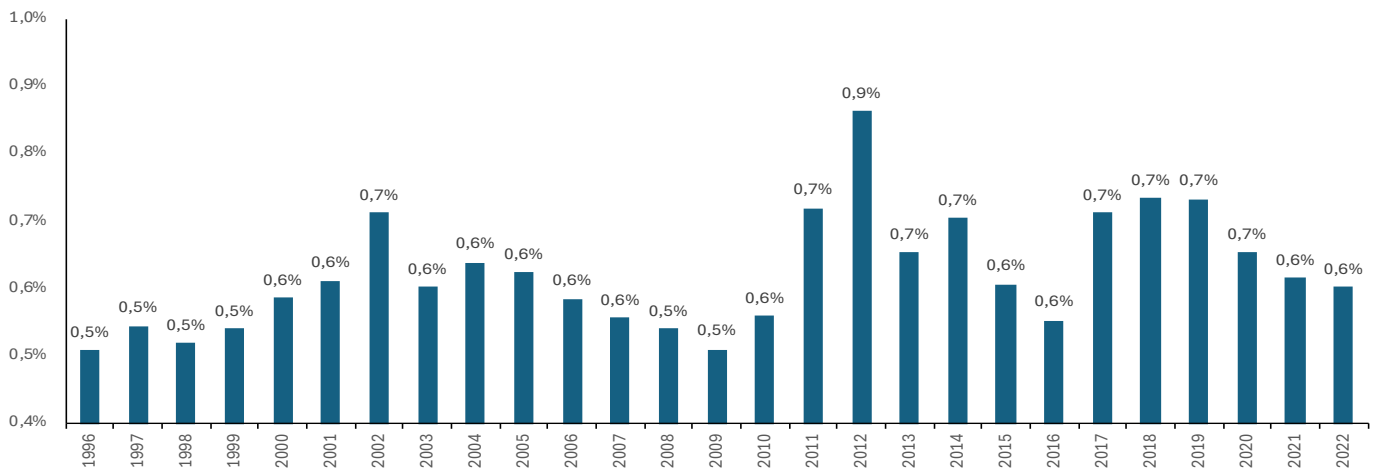
² Forman parte de esta comisión María Candelaria Acevedo, Héctor Barriá, Bernardo Berger, Sergio Bobadilla, Jorge Brito, Miguel Ángel Calisto, Daniella Cicardini, Tomas De Rementería, Mauro González, Diego Ibáñez, Cristhian Moreira, Matías Ramírez y Leonidas Romero.

³ Véase Subpesca. [Aquí.](#)

Actualmente, la pesca representa un 0,6% del PIB total de Chile, cifra que está en línea con el aporte histórico al PIB desde la segunda mitad de la década de los 90. La magnitud de este aporte al PIB, lo hace comparable a industrias como la de las bebidas y tabaco, la de la celulosa, papel e imprenta, o la industria de los minerales no metálicos y metálica básica, de acuerdo a las cifras de Cuentas Nacionales del Banco Central de Chile.

En la práctica, esto ha significado la generación de más de 139.000 empleos directos e indirectos por parte del sector pesquero en el año 2022. Estos empleos van desde trabajos como recolectores de orillas y buzos hasta los propios pescadores.

Aporte del sector pesquero al PIB (%)

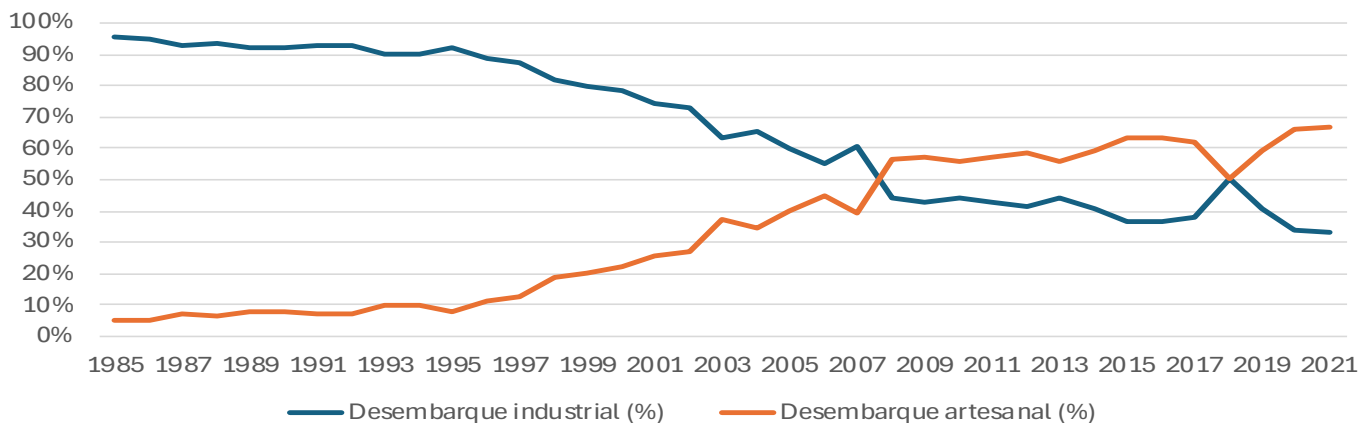


Fuente: Elaboración propia en base a Cuentas Nacionales, Banco Central de Chile.

En cuanto al desembarque, en 2022 alcanzaron 2,7 millones de toneladas, cifra que, aunque ha aumentado en los últimos seis años, es baja comparada con los volúmenes de años anteriores. En el período 2000-2005, por ejemplo, los niveles de desembarque promedio ascendían a más de 4,2 millones de toneladas anuales.

Y, en términos de su composición, la proporción de desembarques artesanales ha ganado terreno en comparación con los niveles de desembarques industriales. Si en el período 2016-2021 aproximadamente un 60% de los desembarques fueron artesanales, en el período 2000-2005 dicha proporción era de apenas un 30%.

Evolución desembarque industrial y artesanal en proporción a desembarque total (%)



Fuente: Elaboración propia en base a anuarios estadísticos de Sernapesca.

Dado que la pesca es un motor de progreso y desarrollo relevante para el país, se hace necesario analizar con detención los nuevos aspectos regulatorios que propone la nueva legislación.

Reducción del plazo de duración de las licencias transables de pesca

La regulación pesquera vigente es el resultado de un proceso de cambio continuo desde la década de los años treinta. Al inicio se establecieron limitaciones a la captura de los recursos pesqueros, luego en los años ochenta se fijaron cuotas globales de captura y restricciones de acceso en algunas pesquerías, como pelágicos del norte y centro sur en 1985, y merluza en el sur en 1989.

Posteriormente en los años noventa, 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 noventa, se agregaron para el sector industrial, los Límites Máximos de Captura por Armador una variante de cuotas individuales transferibles. La reforma del año 2013 incorporó la sustentabilidad pesquera como su eje central y 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 (LTP) a los actores industriales.⁴

En la práctica, las licencias transables han promovido la eficiencia económica, la flexibilidad operativa, la conservación de los recursos pesqueros, la reducción de la pesca excesiva, la generación de ingresos fiscales y la promoción de la inversión y el empleo.

Uno de los aspectos de la propuesta del Gobierno que ha suscitado mayor discusión es la reducción del plazo de duración de las LTP de 20 a 10 años (las que se encuentran vigentes hasta el año 2033). Este cambio puede suponer efectos negativos en la inversión, con sus consecuentes efectos asociados, producto de que 10 años puede no ser un periodo de años suficiente para amortizar inversiones relevantes del sector. Por ejemplo, cabe preguntarse por los incentivos para invertir en un barco industrial con una vida útil de 25 años, considerando que la licencia podría durar apenas 10 años, o en una planta procesadora, cuya vida útil excede el periodo propuesto por la regulación.

En lo que sigue se analizan algunas de las directrices más relevantes que supone la puesta en marcha de la Nueva Ley General de Pesca propuesta por el gobierno.

De acuerdo con el informe elaborado por Raúl Sáez sobre Políticas de Manejo Pesquero en países miembros y observadores de la OCDE, del año 2018, el cual toma una muestra de 16 países de la OCDE⁵, incluido Chile, además de Perú y Argentina, se da cuenta que en un tercio de los países las licencias de pesca no caducan, es decir, tiene carácter indefinida, y en los 11 países que tienen límite, los licencias son renovables.⁶ De aprobarse la iniciativa propuesta, la mitad de las LTP se otorgarían por un plazo de 10 años sin posibilidad de renovación, con lo cual Chile se alejaría de las prácticas de los países OCDE.

A mayor abundamiento, el Tribunal de Defensa de la Libre Competencia en su Proposición N° 12 Sobre Régimen de Acceso a los Recursos Pesqueros, del año 2011, afirmó “que para mejorar el funcionamiento del mercado de intercambio de cuotas de pesca, se requiere establecer cuotas individuales de pesca de mayor duración que la actual, no descartándose incluso que éstas sean indefinidas. En caso que no se opte por hacerlas indefinidas, es recomendable que los actores del mercado sepan con anticipación y certeza, y desde que se les asignen dichas cuotas, cuál será el mecanismo de reasignación de las mismas a su vencimiento”.⁷

4. Ley de Pesca N° 20.657 y misceláneas: Avances y Desafíos en su Implementación Mónica Ríos Brehm, 2015.

5. Países: Canadá, EE.UU, México, España, UK, Noruega, Portugal, Francia, Islandia, Países Bajos, Japón, Korea, Australia y Nueva Zelanda.

6. Sobre este tema ver columna de opinión del autor del informe. [Aquí](#).

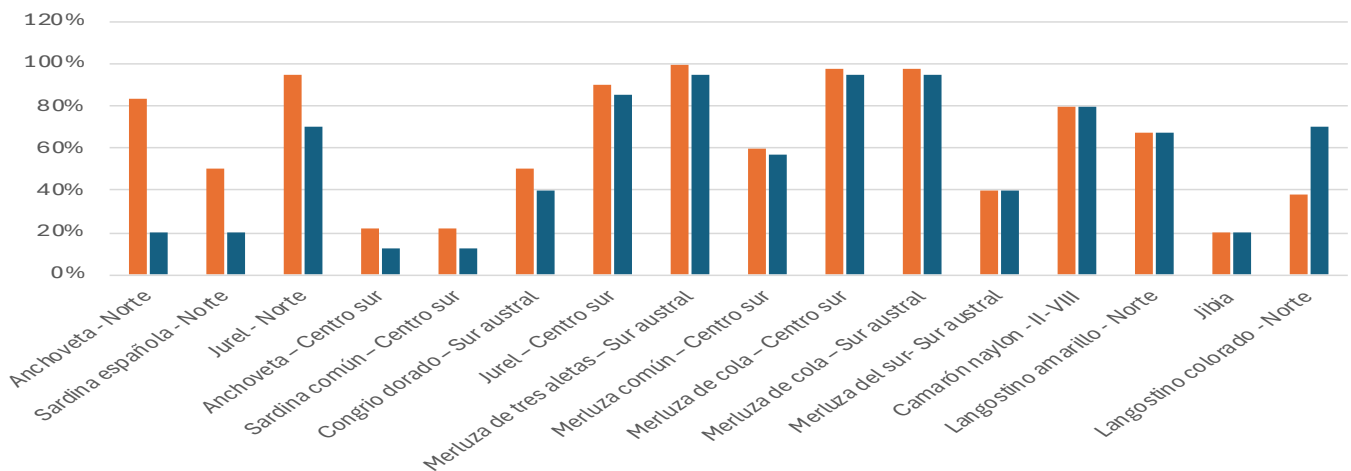
7. Disponible [aquí](#).

Nuevo fraccionamiento de la cuota global de captura entre industriales y artesanales

El proyecto de ley del Gobierno propone una redistribución de la cuota global de captura por pesca, aumentando la cuota artesanal en desmedro del sector industrial, especialmente en el norte del país.

A continuación, se muestran los cambios en el fraccionamiento asignado al sector industrial según cada especie.

Cambios en el fraccionamiento asignado a la pesca industrial según especie



Fuente: Proyecto de ley y datos aportados por el Ejecutivo en sesión de 10 de enero de 2024 de la Comisión de Pesca, Acuicultura e Intereses Marítimos.

Nota: El % de fraccionamiento restante es asignado a la pesca artesanal. Para las especies Anchoveta norte y Jurel norte se considera el fraccionamiento máximo asignado al sector industrial.

Como se observa, en el norte se darían los cambios más significativos en el fraccionamiento. Por ejemplo, en el caso de la Anchoveta (norte), el fraccionamiento asignado al sector industrial pasa de 84% en algunas zonas a solo un 20%, y en el caso de la Sardina Española (norte), de 50% asignado al sector industrial pasaría también a solo un 20%.

Esta redistribución responde, a juicio del Gobierno, a la necesidad de sincerar quien realiza la faena de pesca y, en definitiva, el desembarque de las especies. Para el Subsecretario de Pesca, “la industria lo que ha hecho particularmente en el norte del país, es tener derechos de extracción de pesca que le entrega a un costo desconocido a los artesanales para que les pesquen. Entonces lo más razonable, es que quienes tengan derecho a acceder a esta pesquería sean los pescadores artesanales. (...) El titular del recurso tiene la posibilidad de negociar el valor al que entrega el pescado. Es lo mínimo que uno espera en una operación de oferta demanda. No que le entreguen un papel y le digan “yo le pago lo que quiero en relación a esta tonelada de pescado”. Sincera la titularidad de quien está realizando la faena de pesca.”⁸

En la discusión de la iniciativa, la Sociedad Nacional de Pesca (SONAPESCA) rebatió este argumento afirmando que, en años normales, cuando no se han visto afectados por cierres costeros o eventos climáticos como el Niño o la Niña, los porcentajes de captura respecto de la cuota de pesca son de entre 80 y 95 %.

La significativa reducción del fraccionamiento asignado a la pesca industrial podría generar efectos indirectos no deseados, como es un eventual aumento en el empleo informal en el sector, dado el traspaso de empleo hacia el sector artesanal. De acuerdo con cifras reportadas por el Ministerio de Agricultura, la tasa de ocupación del sector silvoagropecuario y pesca llegó a un 38,3% en el trimestre diciembre 2021 - febrero 2022. Sin embargo, al desglosar la incidencia de cada categoría de empleo en estas cifras, se da cuenta que el grupo de trabajadores de mayor informalidad es el de “Cuenta propia”, que tiene mayor relevancia en la pesca artesanal, representando el 80,1% del total de ocupación informal del sector.⁹ Así, un traspaso en el empleo desde el sector industrial hacia el sector artesanal, en donde hay una mayor incidencia de empleo informal, puede producir un aumento en los niveles de informalidad laboral en el sector.

8. Disponible. [Aquí](#).

9. Boletín Bimestral de Empleo, Agricultura, Ganadería, Silvicultura y Pesca. Abril 2022. Oficina de Estudios y Políticas Agrarias (Odepa), Ministerio de Agricultura, disponible [aquí](#).

Cambio asignación por criterios históricos y licitaciones

La ley vigente contempla dos tipos de LTP, las de clases A que se asignan mediante criterios históricos, y las de clase B que resultan de la subasta de un porcentaje máximo de 15% de las LTP clase A. La propuesta del Gobierno también busca modificar los porcentajes asignados a ambas clases de licencias. Así, las LTP asignadas mediante criterios históricos pasan de un 85% a un 50%, y las asignadas mediante subastas públicas de un 15% a un 50%.

Para el Gobierno, este reordenamiento es necesario dado que “la configuración actual del sector se caracteriza por tratarse de mercados con altos niveles de concentración e importantes barreras de entrada para el ingreso de nuevos actores. Por otra parte, la competencia tiene un rol marginal en la asignación de recursos, los que actualmente son preponderantemente asignados en virtud de criterios históricos.”¹⁰

Sin embargo, cabe considerar la experiencia internacional respecto a este punto. En el estudio de Sáez, citado previamente, se evidencia que en ningún país de los analizados (16 economías OCDE con sector pesquero relevante, más Perú y Argentina) se utilizan, como regla general, las licitaciones para asignar derechos iniciales de pesca. En todos los países revisados, excepto Chile, el mecanismo utilizado para asignar inicialmente los derechos de pesca se basa en las capturas históricas.

Chile es el único país del total analizado que cuenta con un sistema de subasta de las licencias de pesca. Por su parte, Nueva Zelanda, Estados Unidos y Canadá han utilizado este mecanismo, pero solo de manera excepcional, para pesquerías nuevas o de pequeña escala y limitado a un 10%. Así, el proyecto de ley avanza en la dirección opuesta a las prácticas que se observan en los países OCDE, ya que con la nueva ley esta proporción aumentaría a un 50%.

Con todo, no se debe descartar el sistema de subastas públicas como mecanismo de asignación de cuotas de pesca porque no es una práctica común en otras economías. En efecto, los potenciales espacios para licitaciones deben ser evaluados caso a caso, considerando especialmente el resultado que han tenido los casos excepcionales de subastas en nuestro país con algunas especies, en donde muchas veces no ha aumentado el número de actores.

Potenciamiento del rol científico

Finalmente, otra de las dimensiones relevantes que propone la nueva ley general de pesca es el mayor énfasis que se le da a la ciencia en la toma de decisiones respecto a la administración y conservación de las especies hidrobiológicas.

En esta materia, el proyecto de ley contempla: la obligatoriedad de contar con Comités de Manejo y planes de manejo para todas las pesquerías; la elaboración de un programa de investigación priorizado permanente; el establecimiento de nuevas líneas de investigación asociadas a los fenómenos climáticos y demográficos que afectan a la actividad pesquera; el fortalecimiento de las instancias científicas asesoras de la Subsecretaría de Pesca, elevando estándares y remuneraciones de los Comités Científico-Técnicos (CCT); la creación del Comité de Pares como instancia extraordinaria de revisión de ciertas decisiones de los CCT; y el establecimiento de 10 Comités Científicos Técnicos para asesorar en las materias científicas relevantes para la administración y conservación de las unidades de pesquería.

Además, el proyecto prevé incorporar un punto biológico de referencia para determinar la cuota global de captura y establecer deducciones de cuota hasta un 2% para cubrir necesidades de investigación, un 4% para subastas de licencias para consumo humano y un 2% para imprevistos.

El objetivo de las medidas es dotar a la institucionalidad pesquera de instancias que permitan promover una pesca sostenible en el tiempo, para conservar las especies y no generar una sobreexplotación del recurso.

De esta forma, el mayor énfasis en el rol de la ciencia que promueve el proyecto continúa con lo que fue uno de los objetivos principales de la ley vigente. En efecto, la reforma del año 2013 situó como prioridad la necesidad de recuperar las pesquerías y mantener la sustentabilidad a largo plazo, ya que muchas de ellas previa a la ley se encontraban sobreexplotados o agotados.

Así, y a través de herramientas regulatorias como los planes de manejo y los criterios de sustentabilidad, la ley actual permitió mejorar el estado de varias pesquerías, lo cual condujo a la industria hacia un manejo sostenible de las especies. Como se observa en la figura a continuación, si en el año 2015 había doce pesquerías que se encontraban en estado de sobreexplotación o colapsadas, en 2022 siete de ellas ya habían mejorado su condición.

10. Mensaje del proyecto de ley que establece la nueva Ley General de Pesca (boletín 16.500-21).

Evolución del estado de las pesquerías, 2012-2022

Pesquerías administradas con Licencias Transables de Pesca	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Anchoveta (AyP - ANTOF)	Plena Explotación	Plena Explotación	Sobreexplotada	Sobreexplotada	Sobreexplotada	Sobreexplotada	Sobreexplotada	Subexplotada	Subexplotada	Subexplotada	Subexplotada
Anchoveta (ATCMA - COQ)	Plena Explotación	Plena Explotación	Sobreexplotada	Sobreexplotada	Plena Explotación	Subexplotada	Plena Explotación	Plena Explotación	Plena Explotación	Plena Explotación	Plena Explotación
Anchoveta (VALPO - LAGOS)	Sobreexplotada	Agotada o colapsada	Agotada o colapsada	Agotada o colapsada	Agotada o colapsada	Agotada o colapsada	Agotada o colapsada	Sobreexplotada	Plena Explotación	Plena Explotación	Plena Explotación
Camarón Nalón (ANTOF - BBIO)	Plena Explotación	Plena Explotación	Plena Explotación	Plena Explotación	Plena Explotación	Plena Explotación	Plena Explotación	Plena Explotación	Plena Explotación	Subexplotada	Subexplotada
Congrio dorado norte (41°28,6' L.S. - 47°00' L.S.)	Sobreexplotada	Agotada o colapsada	Agotada o colapsada	Agotada o colapsada	Agotada o colapsada	Sobreexplotada	Sobreexplotada	Sobreexplotada	Sobreexplotada	Sobreexplotada	Sobreexplotada
Congrio dorado sur (47°00' L.S. - MAG)	Plena Explotación	Agotada o colapsada	Agotada o colapsada	Agotada o colapsada	Agotada o colapsada	Sobreexplotada	Sobreexplotada	Sobreexplotada	Sobreexplotada	Sobreexplotada	Sobreexplotada
Jurel (AyP - LAGOS)	Sobreexplotada	Sobreexplotada	Sobreexplotada	Sobreexplotada	Sobreexplotada	Plena Explotación	Sobreexplotada	Plena Explotación	Plena Explotación	Plena Explotación	Plena Explotación
Langostino Amarillo (ATCMA - COQ)	Plena Explotación	Plena Explotación	Plena Explotación	Plena Explotación	Plena Explotación	Plena Explotación	Plena Explotación	Plena Explotación	Plena Explotación	Plena Explotación	Plena Explotación
Langostino Colorado (AyP - COQ)	Plena Explotación	Plena Explotación	Plena Explotación	Plena Explotación	Subexplotada	Plena Explotación	Plena Explotación	Sobreexplotada	Plena Explotación	Plena Explotación	Subexplotada
Merluza común (COQ - 41°28,6' L.S.)	Sobreexplotada	Sobreexplotada	Agotada o colapsada	Agotada o colapsada	Sobreexplotada	Sobreexplotada	Sobreexplotada	Sobreexplotada	Sobreexplotada	Sobreexplotada	Sobreexplotada
Merluza de cola (VALPO - MAG)	Sobreexplotada	Sobreexplotada	Sobreexplotada	Sobreexplotada	Agotada o colapsada	Agotada o colapsada	Agotada o colapsada	Agotada o colapsada	Agotada o colapsada	Agotada o colapsada	Agotada o colapsada
Merluza del sur (41°28,6' L.S. - MAG)	Plena Explotación	Sobreexplotada	Sobreexplotada	Sobreexplotada	Sobreexplotada	Sobreexplotada	Sobreexplotada	Sobreexplotada	Sobreexplotada	Sobreexplotada	Sobreexplotada
Merluza de tres aletas (41°28,6' L.S. - MAG)	Plena Explotación	Sobreexplotada	Sobreexplotada	Agotada o colapsada	Agotada o colapsada	Sobreexplotada	Sobreexplotada	Sobreexplotada	Agotada o colapsada	Agotada o colapsada	Agotada o colapsada
Sardina común (VALPO - LAGOS)	Plena Explotación	Plena Explotación	Plena Explotación	Plena Explotación	Plena Explotación	Plena Explotación	Plena Explotación	Plena Explotación	Plena Explotación	Sobreexplotada	Plena Explotación
Sardina española (AyP - ANTOF)	Agotada o colapsada	Agotada o colapsada	Agotada o colapsada	Agotada o colapsada	Agotada o colapsada	Agotada o colapsada	Agotada o colapsada	Agotada o colapsada	Agotada o colapsada	Agotada o colapsada	Agotada o colapsada
Sardina española (ATCMA - COQ)	Agotada o colapsada	Agotada o colapsada	Agotada o colapsada	Agotada o colapsada	Agotada o colapsada	Agotada o colapsada	Agotada o colapsada	Agotada o colapsada	Agotada o colapsada	Agotada o colapsada	Agotada o colapsada

Fuente: En base a informes "Estado de la situación de las principales pesquerías chilenas" de cada año, Subpesca.

Si bien se valora positivamente el énfasis que la reforma del Gobierno da a la ciencia para la gestión sustentable de los recursos pesqueros, cabe advertir que la mitad de los recursos que el Gobierno pretende recaudar una vez implementada la reforma, esto es según el informe finan-

ciero 4.300 millones de pesos en régimen, se destinarán a estudios de programas de investigación permanente del Instituto de Fomento Pesquero, lo que supone un compromiso de los actores por el buen uso y destino de los recursos públicos.

Reflexiones finales

Por lo pronto para el sector industrial el panorama se ve complejo. Se reduce su fracción de la cuota global de captura, menor a la vigente por aumentarse las deducciones para investigación, consumo humano e imprevistos, y se disminuye el plazo de las licencias de pesca de 20 a 10 años. Este cambio en las reglas del juego podría provocar que el tiempo para amortizar las inversiones realizadas sea insuficiente y, en el largo plazo, un encarecimiento de estas.

Además, el aumento de la cuota del sector artesanal probablemente encarecerá los costos de la industria puesto que deberá comprar a dicho sector los recursos extraídos a un precio mayor, mismo efecto que podría provocar la reducción de las LTP asignadas mediante criterios históricos y el aumento de las subastas públicas por cuanto las obligaciones de pago asociadas a estas últimas son mayores que el de las licencias históricas.

En materia de empleo, el fraccionamiento propuesto de la cuota global de captura entre industriales y artesanales podría tener efectos indirectos en el empleo formal, especialmente si se considera que en el sector artesanal hay una mayor prevalencia de empleo por cuenta propia, que es donde se concentra el empleo informal en el rubro. Esto supone un problema para las pesquerías del norte, donde se propone el mayor traspaso de la cuota del sector industrial al artesanal.

Finalmente, se valora positivamente que el proyecto de ley continúe fortaleciendo el rol de la ciencia en la gestión de los recursos pesqueros. Esto ha permitido un manejo sostenible de los recursos y la recuperación de pesquerías. Sin embargo, se debe velar por que la cantidad de recursos que prevé destinar la iniciativa para potenciar el rol de la ciencia y la investigación se ejecute eficientemente y en pro de la agregación de valor tanto al sector como al país.