

## Ley de Fraccionamiento (Cuotas)

### I. Introducción

Dado el retraso en la votación del proyecto de la Nueva Ley de Pesca, el gobierno ha presentado un nuevo proyecto (Boletín 17.096-21), esta vez enfocado en el aspecto más polémico: la distribución de las cuotas de pesca.

El fraccionamiento de la pesca es de gran importancia debido a la naturaleza de bien común que tiene el recurso. En este sentido, al definirse el carácter de los bienes en base a dos aristas, a saber, exclusividad (puede ser asignado a un agente en particular, ejerciendo el derecho de propiedad y, por ende, de asignación de un precio ante su uso) y rivalidad (el bien se encuentra limitado físicamente, por lo que resulta imposible un uso simultáneo de éste entre dos agentes), el bien común es uno que se presenta como rival y no excluyente. Así, la solución yace entre una administración centralizada del recurso o bien en la asignación de derechos de propiedad.

Siguiendo este marco y dada la hegemonía neoclásica de la política pública, la solución preferida que maximiza el bienestar social es la de asignación de derechos de propiedad, es decir, cuotas. Sin embargo, aun siguiendo esta dinámica, bajo la liberalización de la pesca en Dictadura, la tendencia durante los 80s era un constante exceso de estas cuotas, cuya crisis se agudizaba con consecuentes políticas de incentivo a la inversión en el sector (Soto y Paredes, 2018). No obstante, las cuotas no serían la principal causa de la actual condición del recurso, donde el 53% de las pesquerías totales se encuentra sobreexplotada (32%) o agotada (21%) (Subsecretaría de Pesca y Acuicultura, 2024). Según Soto y Paredes (2018), el origen podría yacer en el DFL 1960 para el Fomento Pesquero, que implantaría una lógica de acumulación basada en la sobreexplotación, que no haría más que intensificarse en las siguientes décadas, creando grandes grupos de poder que, al asignarse las cuotas en base a la captura histórica, concentrarían gran parte de la industria (tal como se observó en la Ley Longueira).

En particular, en el nuevo proyecto se pretende reasignar cuotas tal que se avance hacia modelos de gobernanza más sostenibles, en donde esta nueva equidad *“no solo mejora la calidad de vida de quienes se dedican a las labores pesqueras, sino también contribuye a la conservación de los ecosistemas marinos y al manejo responsable de los recursos”* (Secretaría General De La Presidencia, 2024). Así, en promedio, se asignaría un 56,5% de la captura al sector artesanal y un 43,5% al industrial<sup>1</sup>, derogando el artículo transitorio de la ley N°20.657 que regula actualmente el fraccionamiento entre el sector industrial y el artesanal. Pero ¿es la reasignación de cuotas la mejor respuesta ante la crisis del recurso o ante la concentración actual de la industria?

### II. Organización de cuotas en la industria pesquera

La industria pesquera abarca todas las actividades económicas relacionadas con la captura, el procesamiento, comercialización y distribución de los recursos provenientes del mar o ríos (FAO, 2024). Por su parte, las cuotas en la industria de la pesca permiten regular la cantidad máxima de recursos pesqueros que pueden extraerse en un área específica y durante un tiempo determinado.

---

<sup>1</sup> Detalle del fraccionamiento por especie disponible [aquí](#).

Ante el desafío de hacer frente a la sobrecapacidad de las pesqueras mundiales, fenómeno registrado a partir de fines de la década de 1980, la FAO (Agencia de Naciones Unidas responsable de los temas de alimentación y agricultura), establece el Código de Conducta para la Pesca Responsable (CCPR), que fue aprobado el 31 de octubre de 1995. Este código recomienda una serie de medidas y criterios para la formulación de políticas que favorezcan el cuidado y sostenibilidad de los recursos pesqueros. El capítulo 7 del código establece recomendaciones para la gestión de la pesca, indicando que son los Estados los llamados a velar por que el nivel de pesca permitido sea proporcional al estado de los recursos pesqueros. Con esta motivación, inicia el establecimiento de cuotas pesqueras con foco en la sostenibilidad y en asegurar una distribución equitativa de los beneficios económicos de la explotación del mar y otras aguas.

La experiencia internacional y normativa es variada, sin embargo, es posible reconocer dos grandes categorías de sistemas de cuotas empleadas en el mundo, particularmente enfocado en los países donde la pesca juega un rol estratégico en la economía nacional:

1. **Cuotas globales:** las cuotas globales son también conocidas como Total Admisible de Captura (TAC), establecen límites para la pesca total en una región o para una especie en particular. Las cuotas son generalmente determinadas por organismos de gestión pesquera gubernamentales y dicen relación con la evaluación que se tiene de la población de peces y su capacidad de renovación en el territorio determinado (FAO, 2016).

Este sistema de asignación es comúnmente utilizado como base para sistemas más específicos. Entre las ventajas se encuentra que es un modelo de fácil implementación y administración, lo que también posibilita que puedan ser rápidamente ajustadas año a año en función de los cambios que pueda sufrir la población de peces. Entre las desventajas se encuentra el incentivo que podría generar en los pescadores conocida como “carrera por los peces” o “derby fishing”, pues la captura en base a cuotas globales opera bajo la premisa de “primer llegado, primer servido”, es decir, quien primera empieza a pescar, lo puede hacer hasta que el límite establecido se alcance y se cierre la pesquería. Junto con ello, si bien se reconoce como un sistema de fácil implementación no es de fácil monitoreo o fiscalización, pudiendo -los pescadores- exceder los límites establecidos.

En términos más económicos, se identifica en la literatura que las cuotas globales podrían generar ineficiencia económica pues las embarcaciones, una vez cerrada la pesca, podrían subutilizarse y no existirían incentivos para que los pescadores optimicen ni agreguen valor a sus productos. Además de ello, dado que la captura se convierte en una carrera, los pescadores con menos infraestructura suelen estar en desventaja frente a las grandes embarcaciones. Finalmente, dado que los pescadores no cuentan con derechos exclusivos de captura, no existirían suficientes incentivos para tener un comportamiento responsable con la explotación de los recursos pesqueros, pudiendo verse afectada la conservación y sostenibilidad de los peces (FAO, 2015).

2. **Cuotas individuales:** las cuotas individuales de pesca (CIP) son un sistema de gestión pesquera en la que se divide el límite global (Total Admisible de Captura) entre operadores específicos (individuos, empresas o barcos), asignándoles derechos exclusivos de pesca en un área y tiempo determinado. En suma, dividen el TAC entre los operadores de la industria pesquera, favoreciendo un enfoque más sostenible y eficiente en la explotación de los recursos pesqueros pues se elimina la competencia directa entre pescadores (FAO, 2016).

Alguno de los criterios para definir la asignación inicial para los operadores es el historial de captura, la subasta, licencias existentes, entre otras. Dado que se asigna titularidad sobre los recursos, los

operadores pueden decidir cuándo y cómo capturar sus cuotas asignadas, eliminando o reduciendo la “carrera por los peces”, permitiendo una operación más controlada y de más fácil fiscalización y monitoreo.

La asignación de cuotas no es estática, pudiendo haber modificaciones en la asignación de los recursos en función de la eficiencia de los operadores (entre otros criterios dispuestos en la normativa de cada país), lo que favorece la eficiencia económica pues existen incentivos para planificar la actividad pesquera para maximizar beneficios, optimizar costos y agregar valor a los productos pesqueros, teniendo los pescadores mayor certidumbre sobre su potencial de explotación, favoreciendo la inversión focalizada en tecnología, por ejemplo. Junto con ello, este mecanismo de asignación genera mejores incentivos para proteger los ecosistemas marinos, favoreciendo la conservación y sostenibilidad de los recursos. Ahora bien, decidir cómo distribuir las cuotas inicialmente no es fácil pues pudiese haber sobre representación de algún sector (industrial o artesanal) (FAO, 2016).

Dentro de las cuotas individuales, aparecen las cuotas individuales transferibles (CIT).

- **Cuotas Individuales Transferibles:** permiten a los operadores intercambiar, transferir o vender derechos de pesca en el mercado, otorgando mayor flexibilidad económica en la explotación de los recursos pesqueros.

Manteniendo todas las ventajas ya indicadas, la transferibilidad de cuotas puede llevar a una acumulación de derechos en manos de grandes operadores o empresas, marginando a pescadores pequeños y comunidades locales. Esta concentración podría significar que grupos de interés fuera de la industria pesquera como comunidades indígenas o poblaciones locales que capturan para consumo familiar directo, pierdan acceso a los recursos (Costello, 2008).

Dado que las cuotas toman forma de activos financieros, podrían también favorecer su uso especulativo.

La experiencia internacional en cuanto a la normativa es variada, sin embargo, en razón de promover una explotación sostenible del recurso pesquero, el sistema de cuotas preferentemente utilizado en los principales países pesqueros son las Cuotas Individuales Transferibles (CITs) con las particularidades propias de cada país e industria.

### III. Experiencias en la aplicación de la organización de cuotas en el mundo

Es importante poder describir algunas experiencias representativas de los sistemas de asignación mencionados, con fin de contrastar los efectos que han tenido en los distintos marcos institucionales internacionales.

En primer lugar, se presenta la experiencia local y algunas consideraciones para el debate.

- **Chile:** el sistema de asignación discutido en el Proyecto de Ley del presente documento es el de cuotas globales (TAC), por ende, es la base de algún sistema más específico que quedase por

resolver (licitación). Si bien las nuevas cuotas globales aún no se han implementado, Gómez-Lobo y Contreras (2023) estudian el efecto del fraccionamiento propuesto (a favor de los artesanales) en el empleo, concluyendo que en la medida que los artesanales capturen una fracción mayor, el empleo aumentaría al aumentar la flota activa en una cierta proporción, donde el empleo industrial no se vería afectado, entregando un efecto neto positivo.

Cabe recordar que la ley corta de fraccionamiento sólo menciona las cuotas globales y no la licitación de estas mismas. En el proyecto general, en cambio, se propone aumentar el porcentaje de la cuota que quede sujeta a licitación, aumentando del 15% actual a un 50% para industriales. Esto también es estudiado por parte de Gómez-Lobo y Contreras (2023), apelando por una licitación del 100% ya que tampoco tendría efectos negativos en el empleo.

Sin embargo, hay una cierta preocupación por sistemas de cuotas comprables o transferibles, lo que se permite en la práctica en Chile aun después de la asignación global de las cuotas gracias al Artículo 55N de la Ley General de Pesca y Acuicultura. Esto pues la cesión de cuotas ha provocado una concentración de los industriales, quienes compran las cuotas de los artesanales (Carrere, 2024). En este sentido, una mayor preferencia a los artesanales en cuanto a los TAC no garantiza una mejora en la situación de la pesca en este sector.

**Países con CIT como mecanismo de profundización a las TAC:** un reporte de la FAO (2016) menciona que *“En todos los lugares del mundo en los que se han aplicado [los CIT], el resultado ha sido el mismo: Los CIT han provocado una pérdida de puestos de trabajo, la concentración de la propiedad y un incremento de los costes sociales y económicos para el sector de la pesca costera y de pequeña escala”* (FAO, 2016, p.1). Sin embargo, el mismo reporte reconoce que derechos transparente y objetivamente definidos, tanto individuales como colectivos, revocables por el Estado parecen ser beneficiosos (FAO, 2016). Por lo que en la práctica depende en gran medida de cómo sea el contexto institucional en general en cuanto a su impacto para las pesquerías de menor tamaño, como la artesanal.

- a. **Nueva Zelanda:** Cada año se establece un TAC por cada stock de especie de forma que se maximice la captura anual, donde después, gracias al Fisheries Amendment Act de 1986 que crearía el sistema CIT, se permite vender las cuotas dentro de la misma especie (Kerr et al., 2003). Sin embargo, la introducción de este régimen se ha asociado a una salida de más de 3000 pescadores, predominantemente pequeños (Stewart et al., 2005).
- b. **Países Bajos:** Siendo una de las primeras naciones del mundo que introdujo los CIT, la combinación con un sistema de gestión compartida, donde las organizaciones poseen la capacidad de influenciar la política pública por medio de su cooperación, no conllevó a los mencionados problemas que suelen encontrarse en la literatura de los CIT (Hoefnagel y De Vos, 2016)
- c. **Dinamarca:** Si bien en el país se asignan las cuotas de forma histórica, se destaca la introducción de un mecanismo “top-up” que favorecería a las flotas más pequeñas, en particular porque estas presentan un espacio en la discusión de las políticas públicas del sector (Seas at Risk, 2024). Sin embargo, el mismo estudio de Seas at Risk (2024) menciona que entre 2000 y 2010 las flotas pequeñas han disminuido en un 27%, lo que se refuerza al encontrar que la gran mayoría de cuotas de pescadores artesanales han sido vendidas fuera de las comunidades, incrementando la proporción de flotas de mayor tamaño (Dinesen et al., 2017).

## Sobre las Cuotas Individuales:

- a. **Perú:** Por la cercanía con Chile, resulta un caso de comparación útil. Junto con ello, el sistema es particularmente similar, ya que cuenta con cuotas globales (TAC), pero que en un primer momento creaban una “carrera olímpica” por la extracción del recurso, que dejaba inoperante a las pesqueras la gran mayoría del año (Gutiérrez, 2019). Ante esto, se introdujo la Ley de Cuotas (DL-1084) que establecería un Porcentaje Máximo de Captura por Embarcación (PMCE), entregado según criterio histórico de 4 años previos a la ley (Gutiérrez, 2019). Esto traería consigo una reducción de la flota pesquera, entregando ganancias de eficiencia, disminuyendo a su vez la presión sobre el recurso y acabando con la carrera olímpica (Quiroz y Urbina, 2024). En este caso, las cuotas no son transferibles y no presenta sistema de subasta.

Estas experiencias destacan que el sistema inicial de asignación de cuotas globales (TAC), que es el que se está discutiendo en la ley corta, es necesario, pero no suficiente para asegurar una justa distribución de los recursos e impedir el agotamiento del recurso. Como se revisó, en caso de permitir que estas cuotas sean transferibles, las asignaciones TAC iniciales quedan obsoletas, pues ante el mayor poder de mercado y capacidad de las flotas industriales, los pescadores artesanales quedarían en desventaja.

## IV. Conclusión

La división global de las cuotas entre pescadores artesanales e industriales obedece a diversos criterios según el proyecto de ley, entre ellos justicia y preservación del recurso. Como se revisó, las cuotas globales (TAC) son sólo el inicio de una división más granular a nivel micro entre flotas, pues el marco legal de Chile, tanto como el de muchos otros países en el mundo, permite transarlas, lo que hace que en la práctica la asignación inicial no se corresponda con la final.

En principio, la asignación de cuotas a nivel individual respondería al principio de “privatización” del bien público, permitiendo que el recurso se gestione de manera correcta al alinear los incentivos para impedir su agotamiento. Sin embargo, autores como Ostrom (1990) han mencionado que existe un intermedio entre la práctica de privatización y gestión mercantil de los derechos y la de administración centralizada: una propiedad compartida (o cooperativa) y auto-gobernanza o autogestión del recurso. Así, la idea del fraccionamiento inicial no reconoce alternativas a la gestión de los bienes públicos, y por ende no permite un correcto reconocimiento a las prácticas artesanales de pesca.

Proponer prácticas que impidan una concentración de la industria como mayores cuotas a los artesanales es el primer paso para avanzar hacia una mayor competencia y aumentar la eficiencia. Sin embargo, en la medida que las cuotas se puedan vender, los industriales aprovecharán su poder de mercado. En este sentido, las CIT suelen terminar en una salida de pequeños pescadores y un incremento de los costos sociales y económicos para el sector. Por ello, resulta vital la siguiente discusión sobre la licitación de cuotas y el mecanismo de mercado que permite su transacción.

## V. Referencias

- Carrere, M. (2024) *El mecanismo que acaba con los pescadores artesanales del sur de Chile*. Mongabay.
- Costello, C., et al. (2008). *Can Catch Shares Prevent Fisheries Collapse?* Science, 321(5896): 1678-1681. Disponible [aquí](#).
- Dinesen, G. E., Rathje, I. W., Højrup, M., Bastardie, F., Larsen, F., Sørensen, T. K., Hoffmann, E., & Eigaard, O. R. (2017). *Individual transferable quotas, does one size fit all? Sustainability analysis of an alternative model for quota allocation in a small-scale coastal fishery*. Marine Policy, 88, 23-31.
- FAO. (2015). Directrices voluntarias para lograr la sostenibilidad de la pesca en pequeña escala. Disponible [aquí](#).
- FAO (2016) *Gestión basada en derechos y pesca de pequeña escala en la UE: Derechos humanos frente a derechos de propiedad Informe de posicionamiento de LIFE sobre las cuotas individuales transferibles (CIT)*. European Union.
- FAO. (2016). Informe Final. *Asistencia para la revisión de la Ley General de Pesca y Acuicultura, en el marco de los instrumentos, acuerdos y buenas prácticas internacionales para la sustentabilidad y buena gobernanza del sector pesquero*. Proyecto UTF/CHI/042/CHI. Disponible [aquí](#).
- FAO. (2024). *El estado mundial de la pesca y la acuicultura*. La transformación azul en acción. Roma. Disponible [aquí](#).
- Gómez-Lobo, A. y Contreras, D. (2023) *Estimaciones del empleo en el sector de producción de harina y aceite de pescado y los posibles efectos de eventuales reformas a la ley de pesca*. Universidad de Chile.
- Gutiérrez, M. (2019) *Efectos de la ley de cuotas (DL-1084) sobre la pesca artesanal: Caso de estudio sobre la pesquería industrial de anchoveta*. Universidad Nacional Federico Villarreal
- Hoefnagel, E., & De Vos, B. (2016). *Social and economic consequences of 40 years of Dutch quota management*. Marine Policy, 80, 81-87.
- Kerr, S., Newell, R., Sanchirico, J. (2003). *Evaluating the New Zealand Individual Transferable Quota Market for Fisheries Management*. Tradeable Permits: policy evaluation, design and reform, OECD, Ed. Paris
- Ministry of Food, Agriculture and Fisheries Denmark. (2009). A check list for ITQ fisheries management. Febrero. Pág. 1. Disponible en: <http://bcn.cl/1s494> (Septiembre 2019).
- Ostrom, E. (1990). *Governing the commons The evolution of institutions for collective action*. Cambridge. Cambridge University Press.
- Quiroz, S. y Urbina, C. (2024). *15 años de la ley de cuotas*. Columnas Revista Legal. Número 215
- Seas At Risk (2024). *Allocating fishing opportunities with environmental, social, and economic criteria in mind: Examples from EU Member States*. Brussels: Seas At Risk

Soto, E. y Paredes, C. (2018) *La regulación pesquera a través de la historia: Génesis de un colapso*. Terram.

Stewart, J., Walshe, K., & Moodie, B. (2005). *The demise of the small fisher? A profile of exiters from the New Zealand fishery*. Marine Policy, 30(4), 328-340.

Subsecretaría de Pesca y Acuicultura (2024). *Estado De Situación De Las Principales Pesquerías Chilenas, Año 2023*.

Subsecretaría General de la República (2024). Mensaje De S.E. El Presidente De La República Con El Que Inicia Un Proyecto De Ley Que Fija Un Nuevo Fraccionamiento Entre El Sector Pesquero Artesanal E Industrial. Disponible [aquí](#).