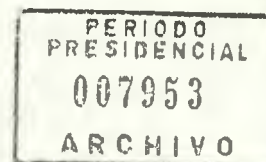


(Aprox. 01/12/1989)



ALGUNOS ANTECEDENTES SOBRE EL SECTOR PESQUERO

Características del sector : la gran expansión

1. Las actividades pesqueras han tenido un rápido desarrollo en la última década. Varios indicadores así lo demuestran :

- los desembarques de pescado crecen desde 1.8 millones de toneladas hasta más de 5 millones en 1988 ; los de mariscos de 0.116 a 0.181 ; Chile es el cuarto o quinto oferente mundial de productos pesqueros

- las exportaciones de productos del mar aumentan desde 515 millones de dólares en 1978 (en moneda de 1988) hasta 845 en 1988.

- la inversión alcanza a cerca de 1000 millones de dólares , la mano de obra empleada a unas 70000 personas ,

2 Sin embargo las cifras anteriores esconden una gran diversidad en el sector donde es indispensable distinguir entre los tipos de recursos (pesquerías) , regiones y las formas de producción. En efecto, en Chile existen los recursos pelágicos (habitan cerca de la superficie) que se concentran en la zona norte y la octava región ; los demersales (habitan cerca del fondo marino) y que se encuentra en la zona sur donde operan todo tipo de agentes desde artesanales a grandes fábricas extranjeras ; y los bentónicos que viven en la zona costera .

Los primeros se utilizan para la elaboración de harina y aceite de pescado ; los segundos son para el consumo humano ; y los terceros comprenden los mariscos , crustaceos y algas. A ellos se pueden agregar el desarrollo reciente y espectacular de los cultivos artificiales y crianza de diversas especies (salmón , trucha , algunos moluscos y praderas de algas)

Chile exhibe una gran concentración de su producción en la primera categoría (90 %) , la que tiene menos valor que las restantes (Chile es el primer productor mundial de harina de pescado) . Por ello la participación del sector en el PGB es sólo de cerca de un 2.0 % .

Un último aspecto a relieves es la existencia de grandes diferencias de productividad en el empleo generado en el sector , donde deben distinguirse la mano de obra de flota de aquella

usada en la elaboración en la producción y el caso de los artesanales. (10, 40 y 50 % respectivamente del total)

3.El rápido desarrollo de este sector se ha basado en la aplicación de una desordenada política generalizada de libre acceso a los recursos marinos que ha llevado a imponer en ciertos casos períodos de veda para evitar sobre explotaciones y el agotamiento de los recursos . Ello ha generado un sector acostumbrado a determinados tratamientos y una escasa conciencia de la necesidad de preservar el recurso.Para muchos técnicos (hay opiniones disidentes) hoy existe un problema serio de sobre explotación y agotamiento de ciertas especies y pesquerías.

Se puede afirmar que, hoy en día existe, un amplio consenso en que el sector pesquero deberá pasar a otra etapa donde su expansión estará más ligada a las nuevas pesquerías menos conocidas , a la incorporación de mayor valor agregado , el desarrollo de nuevos productos derivados de los cultivos y un ordenamiento pesquero muy distinto del pasado.

El rápido desarrollo del sector no sólo ha ocasionado una creciente escasez de recursos sino un conjunto de otros problemas que están originando conflictos agudos de intereses .

Principales problemas

4.Entre ellos los más urgentes son : la sobre explotación de algunos de los recursos , las deficiencias del marco legal existente,los defectos graves de administración pesquera, la extrema pobreza de algunos grupos de trabajadores,las condiciones de trabajo de ciertos trabajadores de la flota industrial, la competencia de agentes extranjeros que depredan los recursos y compiten con ventaja discriminatoria sobre los nacionales , y los problemas del medio ambiente asociado a algunas actividades (costas , lagos etc)

5. Algunos antecedentes llevan a concluir que en determinados casos hay serios problemas de sobreexplotación o incluso de colapso . Empero ello es discutido por ciertas empresas que afirman tener otros antecedentes. Asi el problema queda planteado en un manejo de información para la toma de una decisión por parte de la autoridad y por la forma más eficaz de actuar ante un caso de sobreexplotación y colapso donde debería reducirse drásticamente la producción y consecuentemente el empleo.

6. Las actividades de la pesca se regulan por la ley de 1931 y otras disposiciones que otorgan amplias facultades a la subsecretaria de pesca.Sin embargo se observan gruesos errores en la administración tales como los siguientes :

- La cantidad de recursos puestos por el sector privado y público para la investigación científica y tecnológica, la generación de informaciones de base etc... no guardan ninguna proporción con la notable expansión del sector

- El privilegio de decisiones destinadas a priorizar la generación de divisas en el corto plazo en contra de la preservación del recurso. (amplísimas autorizaciones de pesca)

- La excesiva discrecionalidad de la autoridad pública que no dialoga ni conduce el sector con la debida participación de los variados agentes y que incluso se indica como altamente corrupta

7. La inversión extranjera ha ocasionado un serio problema de disputa por los recursos y airadas reclamaciones de una competencia desleal derivada de los tratamientos del estatuto de inversiones extranjeras (DL600) y de la aplicación del cap XIX de la ley de cambios como de la ausencia de voluntad para ejercer controles básicos (sub y sobrefacturaciones) por parte de la autoridad.

Este es el caso de los barcos fábricas y otras empresas que operan en nuestras costas (España , Japón) que plantean complejos problemas y cuyas soluciones tendrán repercusiones en nuestras relaciones económicas y financieras con dichos países.

8. Los trabajadores de la flota industrial reciben buenas remuneraciones pero tienen extensas jornadas de trabajo y denotan altas tasas de accidentes . En el otro extremo hay trabajadores pobres que depredan los recursos como también un importante grupo de migrantes en razón de las vedas cortas adoptadas y que en la región X adquiere caracteres dramáticos.

La legislación laboral así como un mejor tratamiento a los artesanales deberían solucionar estas dificultades.

9. La contaminación y el deterioro del medio ambiente se constituye en otro problema . Polución en el norte y centro sur ha sido objeto de ácidas discusiones regionales sin que todavía se vislumbren soluciones. Los cultivos nuevos plantean todo un conjunto de desafíos que el país debe emprender a la brevedad.

Bases de una política pesquera democrática.

10 Chile dispone de una clara ventaja comparativa natural en el recurso pesquero. Ello nos obliga a preservarla y explotarla racionalmente en el tiempo . Lo anterior parece obvio pero tiene en el caso pesquero un componente central . Los recursos pesqueros son de todos y de nadie , renovables pero agotables (denominados normalmente " comunes " como lo fueron en el pasado

los bosques y la misma agricultura). Estas condiciones los diferencian de otros recursos naturales ya que en virtud de ello , los agentes privados tienden a competir por obtener una mayor proporción de pesca originando como consecuencia fenómenos de sobre explotación y sobre inversión. Este es un caso típico donde el " mercado " debe ser intervenido .

El estado tiene la responsabilidad ineludible de preservar los recursos pero sin desconocer que existen además factores ambientales que él no puede controlar . Ello significa que deberá actuarse en forma preventiva por medio de : introducir medidas básicas de manejo independientes de un determinado grado de explotación ; y , en los casos de sobreexplotación , aplicar acciones que permitan sostener la actividad en el largo plazo .

11. En cuanto al régimen de acceso los sistemas de libre acceso , de control del esfuerzo de pesca y de cuotas individuales transferibles , tienen ventajas y desventajas que deben ser analizadas desde las variadas perspectivas económicas , sociales y políticas.

Pensamos que un régimen de acceso restringido es el más conveniente para evitar la tendencia natural señalada . Pero, estimamos inconveniente pronunciarse tajantemente a priori por un sólo mecanismo por supuestas ventajas teóricas.

La elección la debe hacer la autoridad considerando los costos del cambio , de la implementación como de las distintas características de cada pesquería.

No obstante es conveniente aclarar que los técnicos y economistas, en su gran mayoría, valoran preferentemente un sistema de cuotas transferibles.

12. La competencia entre los actores debe ser sobre la base de una igualdad de trato , la eficiencia económica , la preservación de los recursos , la debida protección de los incipientes y más débiles.

La pesca artesanal debe tener una zona exclusiva protegida de pesca y recibir un programa de apoyo efectivo o de asistencia técnica y financiera que permita que su producción se convierta en el abastecedor de la demanda doméstica. (Chile, por diversas razones, no exhibe un alto consumo de este producto) El estado deberá ejercer los debidos controles y regulaciones para resolver los problemas de la competencia de los extranjeros .

13 El éxito de la regulación dependerá en mucho de :

- Un conjunto transparente de informaciones básicas , registros de captura , ciclos de vida etc..

- un sistema de observación , análisis e investigación permanente de los recursos pesqueros . y

un proceso de participación de los agentes involucrados en el sector (empresarios , trabajadores, científicos y profesionales técnicos) . Proceso que debiera llevarse a cabo en forma regional y según tipos de pesquerías y que debiera organizarse institucionalmente.

14 De existir casos claros de sobre explotación y de colapso inminente las medidas a adoptar deberán ser graduales , eficientes y, sobre todo, contemplar los debidos intereses nacionales como de los distintos agentes.

Nueva ley de pesca

14.El gobierno se ha empeñado, al parecer, en aprobar en estos días una nueva ley de pesca .El proyecto ha cambiado radicalmente de enfoque en cuatro oportunidades y originado debates ácidos entre los empresarios , los trabajadores como los técnicos del sector y los economistas.Toda esta discusión ha distado de ser transparente y democrática.

15 El último borrador disponible y analizado parece pronunciarse por un sistema único de acceso regulado sobre la base de cuotas individuales transferibles con un cierto respeto por los derechos adquiridos y por una menor discrecionalidad de la autoridad respecto del pasado .Esta alternativa ocasionará grandes reacciones(repudio de algunos empresarios ,amenazas de huelgas de los trabajadores ,defensa de algunos conspicuos economistas del régimen) Todo ello nos hace pensar que es poco probable que la ley salga en plena campaña electoral a menos que se inserte en una estrategia más global

Nuestra recomendación es que más que entrar a una polémica pública acerca del contenido de la ley , si ella es aprobada, rechacemos un proceso torpe , dictatorial y probablemente mal intencionado de sacar leyes de última hora , sin los debidos debates abiertos y democráticos . Debemos inscribir esta ley como otra que deberemos revisar en el futuro cercano aunque ella pueda tener algunos aspectos positivos.

ADVERTENCIA

16. Las bases programáticas no contemplan una consideración específica sobre el sector pesquero .Pero en su acápite tributario consideran el establecimiento de un régimen pesquero de acceso regulado por medio de la licitación de derechos de captura (cuotas transferibles)

Esta norma, que tiene un sostén técnico y una base de

sustentación mayoritaria, ha sido rechazada por destacados sectores empresariales ligados al sector (zona norte , los más grandes) por determinados sindicatos y por ciertos técnicos. Hoy en día la comisión de pesca está abocada a buscar una solución razonable y amigable pero sobre la base de un mínimo técnico considerado indispensable .

Por ahora el consenso se relaciona con la implementación gradual y selectiva de la norma anterior y con el debido respeto a los derechos históricos como a las situaciones de emergencia que pudieran vivirse .

Lo anterior aconsejaría no emitir declaraciones sobre este tema . salvo caso forzado , para evitar que ello afecte nuestros legítimos intereses de la campaña como también dificulte nuestro accionar técnico y voluntad de búsqueda de un acuerdo consensual entre los agentes.

6. Políticas para el Sector Pesquero

6.1.- Antecedentes.-

La actividad pesquera en Chile se efectúa a lo largo de todo el litoral de más de 4.200 kilómetros, desde Arica a Tierra del Fuego y dentro del área de las 200 millas de mar territorial.

Su importancia ha sido creciente en los últimos años, llegando en 1988 a representar una captura de 5,3 millones de toneladas de desembarque contra 0,6 millones hace 15 años atrás, ocupando el 4º lugar a nivel mundial. Su aporte al PGB es de aproximadamente el 3,5% y representó exportaciones por 835 millones de dólares contra 21 millones en 1973, lo que hace que sea el 3er. rubro de exportación nacional.

Esta actividad es desarrollada por 2 subsectores perfectamente identificables: el industrial y el artesanal.

El sector industrial que efectúa la captura mayoritariamente con embarcaciones propias de mayor envergadura y desarrolla el procesamiento en plantas en tierra, destinando principalmente estos recursos hacia la harina y aceites de pescado. El volumen de captura representa aproximadamente el 91% del total. La inversión existente en flota se estima en alrededor de 600 millones de dólares.

Este subsector ocupa a alrededor de 15.000 trabajadores.

El subsector artesanal que opera con embarcaciones menores, aporta principalmente la pesca para consumo humano en especies finas, el 85 % de los mariscos y el 100% de las algas marinas y aunque su volumen es del 9% del total de las capturas, su valor

llega al 30 % del valor total. Este sector se integra económicamente con un sector empresarial que asume el procesamiento (congelado y conservas) y la comercialización hacia el mercado nacional y hacia la exportación.

En las labores de captura actúan más de 50.000 personas y en las industrias de procesamiento más de 8.000.

Lo anterior, demuestra claramente la importancia de este sector en la actualidad, tanto en su perspectiva económica, como social.

6.2 Problemas y desafíos.-

El incremento de la actividad en los últimos años se enmarca dentro de la política de mercado establecida por el regimen y que en materia de recursos naturales ha buscado maximizar su explotación e ingresos en el corto plazo, a costa de poner en riesgo su permanencia futura en el tiempo, sin proyectarla como una herramienta de desarrollo integrada con otras areas de la actividad económica nacional.

Es posible precisar algunos de los principales problemas y desafíos existentes y a los cuales será necesario apuntar en el futuro, a fin de racionalizar esta actividad, para lograr un mejor aporte tanto económico como social.

6.2.1.- Sobre-explotación de los recursos:

La actividad pesquera se ha concentrado en aquellos recursos de mayor precio y/o de más fácil colocación en los mercados externos llegando en el caso de varias especies al borde del colapso: locos, langostinos, algas gracilarias, etc. o en otras especies a niveles de sobreexplotación lo que obligará redefinir las formas de acceso y

explotación de estos recursos: sardina española, anchoveta, jurel, bacalao, merluza del sur, etc.

6.2.2.- Sub-explotación de recursos:

Existen diversos recursos sub-explotados o áreas no suficientemente trabajadas, los cuales no han sido objeto de la actividad por la rentabilidad proporcionalmente menor que generan o por las mayores inversiones requeridas.

6.2.3 Bajo valor agregado incorporado:

La mayor parte de las capturas se destinan a harina y aceite de pescado con una muy baja incorporación del valor agregado, como así también la totalidad de las algas que se exportan tienen el objeto de ser materia prima para la industria extranjera y una parte de los congelados son reprocesados en los puntos de destino.

6.2.4.- Deficiencias tecnológicas:

Existen importantes vacíos y desconocimientos de los stocks disponibles, del comportamiento de las especies, de las técnicas óptimas de aprovechamiento, como así también en materia de manejo, cultivo, de desarrollo de productos, etc.

6.2.5.- Bajo consumo interno de productos del mar:

Entre los años 1973 y 1985 el consumo per capita cayó desde 7,3 ks. por año a 4,8 ks. por año, en un país con serias deficiencias en su alimentación.

6.2.6.- Inexistencia de una infraestructura adecuada:

Se observan serias carencias en infraestructura de captura y de desembarque (especialmente para el subsector artesanal), en instalaciones de mantención, acopio e industrialización, etc. para una racional operación.

6.2.7 Bajos niveles de participación y organización de los trabajadores:

Las organizaciones sindicales de las industrias, los sindicatos de pescadores artesanales y cooperativas han tenido un grave deterioro y poca o ninguna participación en las decisiones que los afectan, dando paso por otro lado a una importante concentración económica con influencia politica.

6.2.8.- Bajos niveles en la calidad de vida de los trabajadores pesqueros:

El incremento productivo no se ha reflejado en una proporcional mejoría de las condiciones de vida de los trabajadores, en materias tales como vivienda, salud, educación, alimentación, previsión social, etc.

6.3 Propuestas.-

Estos problemas nos hacen considerar la necesidad de enfrentarlos con seriedad y responsabilidad para el futuro próximo en base a las siguientes políticas y acciones.

6.3.1.- Elaboración de un Plan de Desarrollo Pesquero:

A partir de una elaboración técnica-político que fije las bases de un plan de acción, deberá concitarse el aporte de los sectores empresariales, trabajadores industriales y pescadores artesanales para haya una estabilidad y cumplimiento de los roles de cada uno de los actores de este proceso, conformando el Consejo Nacional de la Pesca.

Este plan debe considerar a lo menos los siguientes aspectos:

6.3.2.- Formulación de un nuevo marco legal que contemple:

- a) Definición de los sub-sectores y tratamiento de ellos.
- b) Formas de acceso a los recursos y regulaciones para el manejo de ellos.

- c) Otorgamiento de concesiones marítimas y desarrollo de la acuicultura.
- d) Participación del capital extranjero.
- e) Estructuración de un sector público pesquero que asuma los aspectos :
 - i. Normativo
 - ii. Control y protección
 - iii. Fomento y Desarrollo
 - iiii. Investigación
 - iiiii. Financiamiento
- f) Tratamientos tributarios, arancelarios y/o subsidios para el sector.

6.3.3. Estructuración y organización social:

Debe impulsarse la organización y participación a través de formas de asociación territoriales a partir del ámbito local (comuna - caleta), regional y nacional como asimismo la organización funcional en sindicatos, cooperativas, asociaciones con sus respectivas instancias de integración.

- 6.3.4. Estructuración y/o apoyo para la organización del abastecimiento de productos del mar a la población a través de infraestructura en los principales centros de producción y de consumo organizada por el Estado y operadas por el sector privado.

6. 3.5.- Fomento al desarrollo de nuevas empresas, con én fasis hacia la mediana y pequeña empresa para el desarrollo de nuevas pesquerías y/o formas de procesamiento que privilegien el consumo humano y una mayor incorporación de valor agragado.

6. 3.6.- Reorientación de las Instituciones del Estado que se relacionan con el sector, para que dinamicen y apoyen su desarrollo. Es el caso de Obras Pú blicas, Educación, Vivienda, Salud, etc.