

Estudio de Caso

**La Concertación para el Desarrollo de la Pesca
Artesanal en la Región de Los Lagos**

**Arturo Vallejos Romero
CEDER – Universidad de Los Lagos
Región de Los Lagos**

Osorno, Diciembre de 2009

1.- Introducción

El Estudio de Caso “La Concertación para el Desarrollo de la Pesca Artesanal en la Región de Los Lagos” analiza las condiciones y la dinámica de los actores públicos y privados, en relación a su capacidad y posibilidades de articulación en pro del desarrollo territorial y la descentralización, siendo su objetivo general el determinar los factores críticos de avance y bloqueo de la articulación regional para el desarrollo endógeno, tanto aquellos que determinan las relaciones de cooperación entre los actores regionales, como aquellos relacionados con el vínculo con actores extra regionales (nivel central y otros).

El estudio que se presenta es de tipo sincrónico y se basa en fuentes primarias (actores relevantes y prioritarios en el sector Pesca Artesanal de la Región de Los Lagos) y secundarias (investigaciones, estudios y datos de carácter regional y nacional). La metodología y análisis de la información fueron abordados, principalmente, desde una perspectiva cualitativa, siendo complementada con datos cuantitativos, los que fueron usados para ilustrar el problema a nivel regional y nacional. El abordaje cualitativo tuvo la finalidad de relevar y profundizar el caso de la Pesca Artesanal por sus propios actores (públicos y privados), teniendo como foco su institucionalidad y dinámicas internas, así como dar cuenta de los temas y problemas relacionados con el sector en la Región de Los Lagos.

La información secundaria fue levantada y registrada a través del análisis de estudios y documentos realizados en Chile sobre Pesca Artesanal, específicamente de organismos públicos relativos al sector (Fondo de Fomento, Subpesca, Sernapesca, entre otros). La revisión y análisis se realizó en dos niveles; un primer nivel estuvo destinado a dar cuenta de la información de tipo conceptual-legal en el plano nacional como regional. En un segundo nivel, nos adentramos en estudios que nos expusieran datos y sus respectivos análisis, con la finalidad de visualizar la situación de la Pesca Artesanal y la articulación de sus actores a nivel regional. La revisión de este tipo de información fue pertinente y justificada para avalar y complementar lo que los actores primarios de la región expresaron en torno a su quehacer y dinámica en la Región de Los Lagos.

La información proporcionada por las fuentes primarias, y que fue relevada a través de entrevistas personales, estuvieron acotadas a los actores de la Región, tanto públicos (instituciones públicas) como privados (pescadores artesanales), que participan de las instancias que se han conformado para dar cuenta de la problemática del sector pesquero artesanal en la Región.

El trabajo, en su estructura interna, describe el contexto sociodemográfico (2) y la Pesca Artesanal en la Región de Los Lagos (3), para luego dar cuenta de la normativa del sector, sección en la que se identifican las leyes, su política de desarrollo y fomento, los programas, a nivel zonal como regional y los actores que son parte de la institucionalidad (4). Posteriormente se detallan los órganos y las formas descentralizadas que tiene en la actualidad la Pesca Artesanal en la Región, (5) así como los actores públicos y privados que participan en dicha institucionalidad (6), para por último dar cuenta de los espacios de articulación de estos actores en las mesas público-privado que ha formalizado el sector para tematizar y resolver sus problemas y conflictos (7). El punto ocho (8) esboza algunas conclusiones del estudio.

2.- Caracterización sociodemográfica

Considerando las distintas fuentes de información y los datos que ellas nos arrojan, en rigor, es posible afirmar que la región de los Lagos es de creación reciente. La separación de la provincia de Valdivia, por medio de la Ley N° 20.174 del 5 de abril de 2007, muestra desde un punto de vista socio demográfico un escenario totalmente diferente al observado con anterioridad, sobre todo en perspectiva comparada al resto del territorio nacional.

El territorio que comprende lo que actualmente conocemos como Décima Región de los Lagos, es amplio y diverso, su paisaje incluye desde praderas agrícolas en Osorno, hasta archipiélagos y áreas boscosas y montañosas en Chiloé y Palena. Las dimensiones, definidas por la división político administrativa, la posicionan como una de las más extensas del país, con 48.583,6 Km², es decir, posee el 6,7% de la superficie del Chile continental, con una densidad de 14.75 hab/km² inferior a la media nacional de 20 hab/km². Administrativamente, la región se divide en cuatro provincias: Osorno con el 19% de superficie, Llanquihue con el 30,6%, Chiloé con el 18,9% y Palena con el 31,5%. A su vez, las provincias se dividen en treinta comunas.

Las diferentes prácticas y modos de vida, al interior de las ciudades de la región, se encuentran condicionadas, no sólo por la influencia propia del territorio y sus características productivas, sino también y especialmente por su historia. En esa mirada, se distinguen dos procesos de ocupación e intervención del territorio, que no se evidencian de igual forma en el resto del país. Dicha situación, guardó ciertas particularidades que aún sintetizan las tensiones presentes en su origen. El nacimiento de Osorno ocurre el 27 de marzo de 1558, 6 años después que Don Pedro de Valdivia fundara la ciudad que lleva su nombre. Los enclaves hispanos que tendrán vida ininterrumpida, corresponden a las ocupaciones que ocurren en la isla de Chiloé, donde la primera de ellas es la ciudad de Castro, cuyo origen se remonta al año 1567. Cabe hacer notar que la rebelión mapuche de 1598 forzó a abandonar la mayoría de las ciudades fundadas al sur del río Bío-Bío en el primer periodo de la conquista, lo que cortó todos los vínculos con estas tierras. Esta situación reforzó la condición insular de Chiloé, convirtiendo este territorio en un espacio fronterizo militar y también cultural. Por consiguiente, el devenir de la sociedad chilota se inscribe en la fusión del pueblo huilliche con los criollos y españoles llegados, y en el doble aislamiento descrito, lo que marca, hasta hoy, un ritmo histórico diferente.

El segundo momento, que condiciona la entrada del territorio a la historia del país, y que además está muy relacionado con la impronta identitaria de la zona del Llanquihue, guarda relación con la llegada de colonos alemanes hacia la segunda mitad del siglo XIX. Este proceso comienza con la llegada de 212 colonos a la rada frente a la Isla Tenglo, perteneciente a Puerto Montt. Al año ya se habían fundado Puerto Montt, Puerto Varas y Puerto Octay. Así, a finales del siglo, el área circundante del lago Llanquihue se encontraba articulada a centros urbanos que vieron su origen gracias al esfuerzo de los migrantes. Esta inmigración planificada enraizó el aporte germano en la historia regional y se materializó en la modificación del espacio de acuerdo a esos esquemas culturales y en su peculiar vocación económica.

Asumiendo las particularidades descritas, la Estrategia de Desarrollo Regional 2010-2020 considera que el ethos identitario de la región de los Lagos, se expresa en una comunidad pluricultural sustentada en la valoración de identidades locales, “y en la cual cada grupo social encuentra el sentido de pertenencia a un todo con el que comparte un pasado y un destino común”. (EDR 2010-2020, Área Cultura, 2009)

En cuanto a su población, la Décima región tiene una población de 815.395 personas de acuerdo a la proyección del INE para el año 2008. Si el punto de referencia es el Censo del 2002, se puede destacar que la región experimentó un crecimiento poblacional de 13,1% como promedio, prácticamente lo mismo a lo observado a nivel nacional (13,2) para el mismo periodo. Este incremento poblacional se ha manifestado territorialmente de manera bastante desigual. Así, en algunos centros urbanos la cifra de crecimiento intercensal es claramente superior al promedio regional. En Puerto Montt el crecimiento respecto a 1992 alcanzo el 35,4%, en el caso de la capital de Chiloé fue de 31,5%, aunque en la isla se registraron crecimientos realmente considerables, como el de Dalcahue con un 37,7% y el espectacular crecimiento de Quellón con casi un 45%, entre los más altos a nivel nacional. La distribución espacial de la población muestra su déficit en las comunas de San Juan de la Costa con -9,7%, San Pablo con -9,1% y Maullín con -9,0%. A nivel provincial, en orden descendente, el mayor crecimiento se produjo en Llanquihue con un 22,4%, Chiloé con un 18,7%, Osorno con un 7% y Palena con un crecimiento entorno al 1,18% (Urbano EDR-MOP, 2007). Al hacer un cruce entre crecimiento económico y poblacional, se produce una articulación virtuosa, en tanto las provincias de mejor desempeño económico son las que dan cuenta de un mayor crecimiento poblacional, el que particularmente se localiza en aquellas zonas donde se radican las actividades económicas más dinámicas. Principalmente, el motor de desarrollo económico se asocia a la industria del salmón, la cual ha impactado fuertemente al sistema urbano regional, y en específico a la ciudad capital y a las ciudades de la isla de Chiloé.

Al trasladar el centro de observación a las viviendas y los hogares, tenemos que el incremento total de vivienda y de hogares para la Décima Región fue de 36,1% y de 29,8%, respectivamente. En viviendas, un importante indicador del crecimiento urbano, en la Provincia de Llanquihue destacan la comunas de Puerto Montt con un crecimiento de 63,4%, Frutillar 45,4 y Puerto Varas con 49,0%. En la isla grande de Chiloé, Castro tuvo un incremento de 51,2%, Dalcahue y Quellón nuevamente están por sobre la media regional, donde para ambas comunas el crecimiento fue superior al 70%. Por último, se puede destacar Futaleufú con un 54%. El número de hogares creados para el mismo periodo, es ampliamente coincidentes con las viviendas. Todo ello indica un proceso de urbanización ascendente, que sin duda tiene relación con la dinámica económica que afecta a estos territorios, produciendo cambios culturales de envergadura.

Debido a los diversos procesos que confluyeron en la ocupación del territorio, el poblamiento presenta históricamente rasgos diferentes entre el norte y sur del canal de Chacao, lo cual se ratifica en una proyección del comportamiento demográfico al 2020. Las provincias de Osorno y Llanquihue consolidan su importancia relativa, donde ambas concentrarán el 75,1% de la población regional, cifra prácticamente idéntica a la del Censo 2002. Para el caso de la provincia de Chiloé, también se observa que tiende a crecer, aunque su ritmo es mucho más lento. Al 2020 Chiloé tendrá 1,5% adicional al peso poblacional que registro en el Censo de 1992. Para el caso de la provincia de Palena, el peso relativo de su población con respecto a la región al 2020 habrá

descendido en 1,0%. Cabe hacer notar, que estos datos nos reflejan que el crecimiento urbano no se ha expresado a costas de la migración rural, más bien la dinámica obedece a migraciones intrarregionales y extrarregionales.

En cuanto a la distribución por zonas, la región presenta un porcentaje importante de población rural con un 31%, cuando ese indicador a nivel nacional es de 13%, aún cuando registra un descenso en el periodo intercensal. El dato relevante, es que comunas como Cochamó, Curaco de Veléz, Puqueldón, Palena, que al Censo de 1992 no contaban con población urbana al año 2002, mantienen la misma tendencia. Si bien, existe un aumento constante de la población urbana, no quita que aún en las provincias relativamente más urbanizadas – Osorno y Llanquihue – la proporción de habitantes rurales se sitúe entre el 26% y 27,5%, mientras que en Chiloé y Palena el sector rural es ampliamente significativo, llegando a 45,7%. Las cifras del Censo indican que en términos absolutos existían 79.467 personas que el año 2002 vivían en zonas rurales. En la zona rural la distribución por sexo corresponde a un 53% de hombres y un 47% de mujeres.

Como ya se mencionó, el sistema urbano regional está compuesto por cuatro provincias y 30 ciudades capitales comunales. En el actual esquema, existen solo dos comunas que sobrepasan los 100.000 habitantes (Mideplan, 2008), que son Puerto Montt, ciudad capital regional (219.483 hab.) y Osorno capital provincial (159.245 hab.), el resto de las comunas, respecto de su población, se distribuyen de la siguiente manera: Comunas con población entre 40.000 hab. y 20.000 habitantes son 6, comunas con población entre 20.000 hab. y 10.000 hab. solo 11, comunas con población menor a 10.000 hab. y mayores a 5.000 hab. 6, y por último, 5 comunas con población inferior a 5.000 habitantes (MINVU, 2008).

En relación a la población por género, se destaca en la región de Los Lagos una leve mayoría de hombres con un 50,3%. Esta tendencia se marca principalmente en la Provincia de Palena, la cual reúne 54,1% de ellos, seguida de las Provincias de Llanquihue y Chiloé con 50,6% y 50,3%. Las comunas urbanas que presentan una proporción más alta de mujeres, 52%, son Purránque, Río Negro, Osorno y Quinchao, y en el caso de los hombres las comunas son Chonchi y Quellón. En el caso de las zonas rurales, las comunas que concentran un porcentaje mayor de hombres son las comunas de Chaitén (58%), Futaleufú (58%), Cochamó (57%) y Puerto Varas (56%). Para las mujeres, esta situación se produce en las comunas, eminentemente rurales, de Puqueldón (52%), y Curaco de Vélez (52%).

De acuerdo a la CASEN 2006, la población que se autoidentifica como perteneciente a pueblos indígenas, corresponde al 6,6% de la población del país. La región de Los Lagos ocupa el tercer lugar de residencia de la población indígena con un 14,7%, precedida sólo por las regiones Metropolitana 27,1% y La Araucanía 23,9%. Cabe señalar, que tanto a nivel país como en la región, la población indígena mayoritariamente que se autoidentifica como mapuche es de un 87,2% y 98,4%, respectivamente. Particularmente, la Región de los Lagos registra 155.668 personas que equivalen al 20,1% de la población total. Si el punto de observación es el Censo 2002, tenemos que la zona sur de la región es la que porcentualmente agrupa mayor población perteneciente a pueblos indígenas, con un 10,75% de su población, en tanto la zona norte sólo registra un 7,8%. Estos datos son coincidentes con el mayor porcentaje de población rural que se ubica en la zona sur. En cuanto a provincias, Chiloé posee un

11% de población perteneciente a pueblos indígenas, pero es la provincia de Osorno que porcentualmente agrupa una cifra mayor llegando a un 11,9%. Las Comunas con mayor proporción de población indígena son San Juan de la Costa, Quellón, San Pablo, Quinchao, Queilén, Río Negro, Puqueldon, Hualaihue, Puyehue, Purranque, Quemchi, Chonchi.

Siguiendo lo informado por la Encuesta de Caracterización Socioeconómica (Casen) 2006, tenemos que la región es una de las 5 regiones que presentan los mayores niveles de reducción de la pobreza. El porcentaje de población pobre en la región es de 11,8% y a nivel nacional es de 13,7%. Las personas indigentes, en la Décima región, bordean el 2,8%, mientras que la pobreza no indigente esta cercana a 9,0%. Cabe mencionar, que a diferencia de otras regiones donde la alta ruralidad es sinónimo de pobreza, en la región de Los Lagos no lo es, de hecho las comunas con menores niveles de pobreza total, en general, son comunas con una alta concentración de población rural. Los mayores porcentajes comunales de pobreza e indigencia al interior de las comunas los alcanzan Purranque, donde un 20,3% de su población se encuentra en esta condición, seguido por las comunas de Osorno con un 19,5%, San Juan de la Costa con un 14,3%, Quellón 13,7% y Calbuco 10,5%. A mayor escala, las provincias con mayor porcentaje de población pobre son Osorno, con un 18,4% de su población sobre la media nacional, y Llanquihue con un 9,5%. Dado que son las provincias con mayor población urbana, se podría afirmar, lo que tiende a ser una tendencia mundial, que la pobreza es una problemática urbana.

Las actividades económico-productivas de la región de los Lagos se centran, principalmente, en los sectores pecuario y pesquero. La demanda externa de productos de estos sectores ha sido el catalizador del crecimiento regional, pero a la vez estas unidades productivas se han basado en el desarrollo de productos asociados, en dónde la región posee recursos naturales. (Estrategia de Desarrollo Regional, 2009)

La Agencia Regional de Desarrollo Productivo representa las vocaciones productivas de la región de acuerdo a los flujos espaciales de sus recursos naturales. Así, se identifican 5 territorios productivos. En primer lugar, están los territorios identificados con la pesquería que se ubican en el litoral costero de las provincias de Osorno y Llanquihue y los mares interiores de Chiloé. Un segundo eje productivo es aquel con vocación silvícola, que se concentra en los espacios cordilleranos, tanto de la costa como de los Andes, el cual concentra cerca del 21% del total del bosque nativo nacional. Los mares interiores de Chiloé, el seno y el Estuario del Reloncaví son los territorios en que se concentra la actividad acuícola, mientras que en el valle central de las Provincias de Osorno, Llanquihue y Chiloé se desarrolla la actividad agropecuaria. Por su parte, la actividad turística tiene lugar en todo el territorio regional.

Respecto a la participación de la región en el PIB nacional, las cifras revelan un dinamismo de la región principalmente en la última década, lo que ha implicado tasas de crecimiento del PIB superiores a las del país. En cuanto a la participación de la región en el PIB nacional, ésta también ha mostrado un aumento desde 3.6% a un 4,5%, entre el período el año 1986 a 2006. Esta variación se debe principalmente al crecimiento del sector salmonídeo, que se ha convertido en uno de los principales agentes económicos de la región y el país.

El dinamismo alcanzado por el sector pesquero a fines de los noventa permite desplazar al sector agropecuario, que en décadas anteriores aportaban con más del 20% del producto interno, siendo desde el año 2000 el sector pesca el principal sector que aporta al producto en la región. En el año 2006 se observa que un 12% del PIB proviene del sector pesca, cifra similar a la Industria Manufactura, mientras que el sector silvo agropecuario sólo aporta un 9%. En el año 2008, el 16% de los desembarques nacionales ocurrieron en la Región de Los Lagos y de ellos el 55,8% correspondió a peces. En la región, el desembarque artesanal corresponde al 28,6% del nivel nacional, donde las especies más importantes son las algas (42%). Así también, en el año 2008 operaron 42 áreas de manejo de 113 que existen en el territorio nacional. Ellas desembarcaron 1.385 toneladas de producto, lo que equivale al 42% de lo que ocurre a nivel nacional. Un tercio de los centros de acuicultura inscritos en Chile se encuentran en la Región de Los Lagos (2.114), donde su cosecha llega a 412.514 toneladas, que equivale al 79% de la producción nacional.

En materia de empleo, se observa que la región ocupa cerca del 5% de los trabajadores del país. En cuanto a la ocupación por rama productiva, se distingue que la población de la región se agrupa (Casen, 2006), en primer lugar, en los servicios comunales y sociales, seguido de las actividades ligadas a lo agropecuario y en tercer lugar se ubica el comercio y la actividad Hotelera. Le sigue, en cuarto lugar de importancia, la industria manufacturera, siendo la quinta la construcción. Cabe hacer notar que el subsector pecuario emplea al 93 % de la fuerza de trabajo, siendo el subsector productivo de mayor importancia en la absorción de empleo.

Esbozado el contexto sociodemográfico y las actividades de la Región de Los Lagos, el siguiente apartado expone la situación actual de la pesca artesanal en la Región.

3.- La pesca artesanal en la Región de Los Lagos

El borde costero de nuestro país, y en especial la Región de Los Lagos, se caracteriza por contener una alta riqueza de recursos hidrobiológicos y que por mucho tiempo han sido explotados por comunidades pesqueras asentadas en el borde mar, así como por actores externos a los asentamientos del litoral. Los recursos marinos que provee la región son diversos, entre los cuales podemos nombrar la merluza del sur, el loco, el congrio, el chorito, las algas, entre otros.

En este espacio marítimo, las actividades se desarrollan en rubros como la pesca industrial, artesanal y la acuicultura. Hucke-Gaete y otros, exponen que en cuanto a sus límites, "la actividad extractiva industrial (Pesquería demersal austral) opera por fuera del área de reserva de la pesca artesanal y hasta las 200 millas marinas en la "Zona Económica Exclusiva", sobre la cual Chile tiene soberanía y jurisdicción. Por su parte, la Ley General de Pesca y Acuicultura reserva para la pesca artesanal las primeras cinco millas marinas a partir del borde costero y las aguas interiores, zonas de especial importancia para el ecosistema acuático marino y rica en recursos hidrobiológicos" (2008: 80).

Un polo relevante, detallado en el apartado anterior, es el acuícola. Éste ha sido un área importante de desarrollo para la Región de Los Lagos, el cual se ha posibilitado por las óptimas condiciones que ofrece su mar interior, que ha propiciado un rápido

crecimiento de la salmonicultura. Este sector ha aportado considerablemente a la “generación de divisas y empleo en la región, con una exportación de 185.000 toneladas en el período enero-agosto del 2003, lo que significó 745 millones de dólares. En 10 años, las exportaciones de salmón pasaron de 38 millones de dólares en 1989 a 817 millones de dólares en 1999, proyectando hacia 2010 exportaciones por un valor en torno a 2.800 millones de dólares” (Ibid.).

Otra área que ha crecido y aportado al crecimiento de la zona ha sido la mitilicultura, que especialmente con el recurso chorito, produce regionalmente “por sobre las 40.000 toneladas, lo cual corresponde a un 98% del desembarque nacional, cifra no menor si según la FAO, Chile se encuentra dentro de los diez países de mayor producción de mitílicos en el mundo, un liderazgo tradicionalmente obtenido por China y España” (Ibid).¹

En el contexto de la actividad pesquera de la Región de Los Lagos, la pesca artesanal concentra el 18,6% de la participación nacional extractiva, cifra que ha ido decreciendo por la disminución sostenida de los recursos pesqueros, en comparación al 21% que representó el año 2001 (Sernapesca, 2005), visualizándose un efecto inmediato en la ocupación de mano de obra regional, junto a la estabilidad económica y social de los territorios del borde costero, especialmente Chiloé, que a través de sus caletas sustentan la actividad. Sin embargo, del total de desembarque regional, la pesca artesanal representa el 76%, subsector que contaba en 1998 con 4.856 embarcaciones inferiores a 18 metros de eslora, de las cuales 4.380 (el 90,2%), son embarcaciones menores de 12 metros, sin contar con la infraestructura necesaria para maximizar el trabajo con los mínimos riesgos posibles para la tripulación (Ibid.: 81).

Según los desembarques que se realizan por la extracción de los recursos pesqueros artesanales en la Región de Los Lagos, de acuerdo al Anuario Estadístico 2008 de SERNAPESCA, Los Lagos ocuparía el segundo lugar en importancia con 219.924 toneladas a nivel nacional, encontrándose más arriba sólo la Región del Bío Bío, que en desembarques de recursos llega a 854.083 toneladas a nivel país. Un dato no menor, es que la Región de Los Lagos casi duplica en cantidad de embarcaciones a la Región del Bío Bío, teniendo 4.710 la primera y 2.884 la segunda. En el año 2007, el volumen de desembarque en la región fue de 221.000 toneladas, aportando el 15% de la pesca al nivel nacional (Estrategia Desarrollo Regional, 2009). Si lo comparamos con los datos del año 2008, observamos que la Región de Los Lagos bajó a 219.924 toneladas.

Según el SERNAPESCA, el desembarque artesanal se desglosa en 5 categorías de recursos: Algas, Peces, Moluscos, Crustáceos y Otras Especies. La Región de Lagos genera el mayor aporte a nivel nacional en el recurso Alga, con un desembarque de 85.733 toneladas. Ocupa el segundo lugar en Otras Especies, con 12.116 toneladas; el segundo lugar en Crustáceos con 3.902 toneladas; el tercer lugar en Moluscos con 31.863 toneladas y el cuarto lugar en Peces con 86.310 toneladas. El lugar de la región que registra el mayor volumen de desembarques, al año 2008, es Puerto Montt con 62.396 toneladas.

¹ La Región de Los Lagos y sus actores ligados a los recursos marinos han volcado su actividad a la producción y extracción de algas, pelillo y luga, entre otros, los cuales son recursos que aportan a la economía local, nacional e internacional, pero en gradación distinta (producción y ganancias) a los productos mencionados.

En cuanto a los medios para la extracción, los trabajadores de la pesca artesanal utilizan embarcaciones que deben estar inscritas en el Registro Pesquero Artesanal (RPA), que se compone de personas naturales, jurídicas, comunidades, E.I.R.L (Empresa individual de Responsabilidad Limitada) y Organizaciones Artesanales. Así también, existe el Registro de Organizaciones Artesanales (ROA) que está compuesto por Sindicatos, Agrupaciones Gremiales y Cooperativas, todas ellas integradas por pescadores artesanales inscritos en el RPA.

Cada uno de estos registros tiene su objetivo, siendo el del Registro Artesanal habilitar a los pescadores y embarcaciones para realizar actividades de pesca artesanal y el del Registro de Organizaciones habilitar a éstas entidades para postular a Áreas de Manejo.

La tabla que a continuación se presenta, expone el número de pescadores inscritos en la Región de Los Lagos.

Tabla 1
Nº de embarcaciones inscritas Tipo de Armador, en la décima región 2008

Nº Embarcaciones Inscritas Tipo de Armador	X	TOTAL
Personas Naturales	4684	15087
Comunidades	16	83
Personas Jurídicas	10	110
E.I.R.L.	0	14

Fuente: (adaptación) Sernapesca 2008

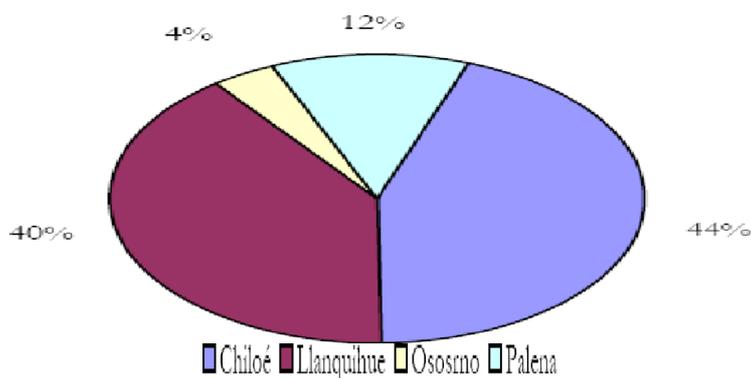
Básicamente, lo que la tabla 1 nos dice, es que 31% de las personas inscritas, a nivel nacional, como personas naturales residen en la Décima región. Además, en la región no existe ninguna embarcación inscrita a nombre de alguna empresa de responsabilidad limitada. Por lo tanto, el desarrollo de la actividad de la región se debe en gran parte al papel hegemónico de la pesca artesanal.

Según el SERNAPESCA (2008), las embarcaciones artesanales inscritas se dividen en las siguientes clases o tipos: Botes a Remo o Vela, con un total a nivel nacional de 1.396; Botes a Motor, con 9.476; Lanchas Menores (hasta 12 metros de eslora) con 3.035; Lanchas Medias (más de 12 y hasta 15 metros de eslora) con 691 y Lanchas Mayores (mas de 15 hasta 18 metros de eslora) con un total de 696 embarcaciones inscritas.

En cuanto a las embarcaciones que utilizan los pescadores artesanales, se puede observar que el mayor porcentaje de éstas están inscritas para el recurso merluza, con un 43,8% del total regional. Le siguen las embarcaciones dedicadas a las jaibas y el mayor porcentaje inscritos en el RPA, se encuentran en los recursos bentónicos almeja y chorito.

La distribución porcentual de pescadores por provincia se presenta en la Figura 9., de los cuales el 44%, están ubicados en las comunas de la Provincia de Chiloé, un 40% en la provincia de Llanquihue, un 12% en Palena y un 4% en Osorno.

Figura 1 Distribución porcentual de pescadores por provincia a nivel regional.



Fuente: Sernapesca 2008, En Matamala 2009

La Unidad Socioeconómica de la Pesca Artesanal: las Caletas Pesqueras

De acuerdo con el estudio FNDR 2002 “Caracterización microregional de las caletas de pescadores artesanales de la Xª Región”, las caletas son consideradas bajo la definición de “unidad socioeconómica espacial, donde se desarrolla la actividad pesquera artesanal, que cuenta con una infraestructura natural o artificial con ciertas condiciones geográficas que proporciona los elementos básicos para las funciones de producción, apoyo, comercialización y/o procesamiento, propios de la actividad” (Gobierno Regional, 2008. En Matamala 2009)

En la región existen 181 caletas, tanto urbanas como rurales, decretadas (DS (M) 240/1998 y DS (M) 337/2005) y un número alto no decretadas. El mayor número y concentración espacial se presenta en la zona de Chiloé, habiendo un número menor, aunque considerable, en el Seno del Reloncaví.

En cuanto a la distribución de las caletas por provincia, correspondientes a un total de 181 en la región, el 50% se ubican en la provincia de Chiloé, habiendo en la Comuna de Ancud 38 caletas que representan el 47% de la Provincia de Chiloé. En el Borde Costero Pacífico Sur y Palena, las caletas se encuentran relativamente más dispersas, a excepción de los sectores de Maullín y Hualaihué (Matamala, 2009).

Figura 2. Número caletas pesqueras decretadas por subterritorio en la Región de Los Lagos.

Subterritorio	Caletas Decretadas	% regional
Borde Costero Pacífico Sur	20	11
Chiloe	91	50
Seno del Reloncaví	38	21
Palena	32	18
Totales	181	100

Fuente: Gore Los Lagos, 2008.

Desde el punto de vista de la funcionalidad de las caletas como centros de desembarque, existen 8 caletas principales, las cuales han sido prioritarias para la

Dirección de Obras Portuarias (DOP) en cuanto a la provisión de infraestructura en los últimos años. Estas son Bahía Mansa y Carelmapu en el Borde Costero Pacífico Sur; Ancud, Dalcahue y Quellón en Chiloé; Calbuco La Vega y Anahuac en el Seno del Reloncaví; Pichicolo y Chaitén en Palena (Ibid.).

4.- La normativa de la Pesca Artesanal

En el presente apartado daremos cuenta de las reglas del juego de tipo legal a la que está sometida la Pesca Artesanal en Chile, ley que por se nacional regula la actividad en la Región de Los Lagos. El apartado tendrá dos momentos, siendo el primero la regulación legal, y el segundo, la regulación de fomento a la producción del sector.

4.1 Ley de Pesca y Acuicultura

En el año 1991 se promulga la Ley de Pesca y Acuicultura según D.S.(E.F. y R.) N° 430, con fecha de Septiembre, la cual fijó el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley N° 18.892 de 1989 (Ley General de Pesca) y sus modificaciones (Ley de Pesca, 2008). Esta ley marca un hito relevante para el sector pesquero, el cual es fijar el marco regulatorio y de definiciones para su ordenamiento.

Quedará sometida a la Ley de Pesca y Acuicultura “la preservación de los recursos hidrobiológicos, y toda actividad pesquera extractiva, de acuicultura y de investigación, que se realice en aguas terrestres, aguas interiores, mar territorial o zona económica exclusiva de la República y en las áreas adyacentes a esta última sobre las que exista o pueda llegar a existir jurisdicción nacional de acuerdo con las leyes y tratados internacionales. ... [Así también], las actividades pesqueras de procesamiento y transformación, y el almacenamiento, transporte o comercialización de recursos hidrobiológicos.” (Ley de Pesca y Acuicultura, 2008: 7).

La Ley, haciendo específica referencia a la Pesca Artesanal en su Art. 2, la define como una “actividad pesquera extractiva realizada por personas naturales que en forma personal, directa y habitual trabajan como pescadores artesanales.” (Ibid.: 12). Por Pescador Artesanal se entenderá, según la Ley, “...aquel que se desempeña como patrón o tripulante de una embarcación artesanal. Si éste es dueño de hasta dos embarcaciones será armador artesanal; si su actividad principal es la extracción de mariscos, será mariscador y si realiza recolección y segado de algas será alguero. Dichas categorías de pescador artesanal no son excluyentes entre sí, por lo que una persona puede ser calificada y actuar simultánea o sucesivamente en dos o más de ellas, siempre que todas se ejerciten en la misma Región. Se entiende por embarcación artesanal aquella con una eslora máxima de 18 metros y hasta 50 toneladas de registro grueso, operada por un armador artesanal, identificada e inscrita como tal en los registros correspondientes.

En lo general, la Ley de Pesca vendrá a normar la Pesca y Acuicultura en Chile, sector que hasta 1991 era administrado por el Servicio Agrícola y Ganadero. Pese a la complejidad del sector y los grandes problemas que ha tenido en el tiempo, la Ley desde sus inicios y a través de su permanente actualización, ha venido a reglar un espacio que se presenta cada vez más conflictivo y relevante para el desarrollo del país.

4.2 Política de Desarrollo de la Pesca Artesanal

La Política de Desarrollo de la Pesca Artesanal fue promulgada el año 1995, con una alta participación del sector Público como Privado (sector Pesquero Artesanal). El objetivo basal de esta Política es contribuir a la incorporación del sector pesquero y artesanal al crecimiento y desarrollo del país, lo cual se operativiza a través de la implementación de políticas particulares en dimensiones como el ordenamiento de pesquerías artesanales (bentónicas y demersales), el apoyo a la producción del sector, las iniciativas que apuntan a la disminución de los índices de pobreza, las acciones que tienden a mejorar la calidad de vida, el acceso y buen uso del borde costero y al mejoramiento de su institucionalidad.

Desglosando el apartado anterior, la política, tanto su objetivo como sus dimensiones, es una puesta de acción coordinada para hacerse cargo del desarrollo de la Pesca Artesanal en el futuro a nivel nacional, regional y local.

La política particular expresada en el ordenamiento de pesquerías artesanales, tiene como objetivo principal propender a la conservación de los recursos pesqueros en el largo plazo haciendo uso de las herramientas de administración que la Ley entrega, de manera que los distintos grupos de pescadores puedan extraer dichos recursos sin que estos se agoten en el tiempo.

La política de Fomento al Desarrollo Productivo de la Pesca Artesanal tiene como objetivo generar un incremento cualitativo y cuando sea posible cuantitativo, de la producción, del procesamiento, del consumo y comercialización de productos pesqueros artesanales, que generen incrementos de ganancias netas de los pescadores vinculados a la actividad.

Para llevar a cabo esta política, se han propuesto instrumentos que ayuden al acceso de los pescadores a la asistencia técnica, asesoría en gestión, capacitación y asistencia financiera, inversión pública en infraestructura y equipamiento portuario, acceso a los mercados del productos del mar, promoción y desarrollo de la acuicultura y la organización e investigación para el desarrollo productivo.

La iniciativa de reducción de la pobreza y mejoramiento de la Calidad de Vida tiene como objetivo mejorar las condiciones de vida de los pescadores, sus familias y las comunidades pesqueras, asegurando sus condiciones de calidad adecuadas a los programas de educación, vivienda, salud y otros, poniendo énfasis en los sectores pobres y de menores ingresos relativos, tanto desde el punto de vista individual como territorial.

Las acciones de mejoramiento de la institucionalidad del sector artesanal tienen como objetivo coordinar, monitorear y evaluar la inversión, así como hacer una constante revisión de los aspectos legales y reglamentarios involucrados en la actividad.

Cabe hacer notar, que la creación de la Política de Desarrollo de la Pesca Artesanal, contempló ser implementada a través de la conformación de una Comisión Nacional, la cual, en sus objetivos, ser haría cargo de la coordinación de las instituciones vinculadas al sector. Pero con el paso del tiempo y por diversas razones, la Comisión no siguió funcionando.

4.3 Política de Desarrollo Productivo de la Pesca Artesanal

La finalidad de avanzar hacia un desarrollo sustentable de la actividad pesquera artesanal, ha sido uno de los objetivos específicos de los Gobiernos de la Concertación. La visión de un sector cada día más moderno y diversificado, que incorpore mayor valor agregado a sus actividades productivas, en coherencia con la explotación racional y sustentable de los recursos marinos, es el hilo conductor que ha orientado y motivado el accionar del Gobierno en esta área.

Ante el escaso avance en la implementación de la Política de Desarrollo, el Gobierno decidió avanzar en materia de fomento productivo, para lo cual en acuerdo y con la participación del sector artesanal se elaboró e implementó la Política de Desarrollo Productivo para la Pesca Artesanal. En efecto, a principios de año 2001, el Gobierno y los representantes de los Pescadores Artesanales acordaron elaborar e implementar dicha Política. Durante el segundo semestre de 2001 y el primer semestre de 2002 se realizaron acciones conjuntas que permitieron conformar un Comité Público-Privado, integrado por los Subsecretarios de Economía y Pesca, CONFEPACH y CONAPACH y por representantes de la Subsecretaría de Marina, Subsecretaría de Desarrollo Regional, CORFO, SERCOTEC, FOSIS, DOP, SENCE y Banco Estado Microempresas (Matamala, 2009). Como dato no menor, la materialización de esta política significó la realización de 11 talleres regionales, en las cuales participaron 500 representantes de los pescadores artesanales.

La finalidad de incorporar al sector pesquero artesanal en la elaboración e implementación de la Política de Desarrollo Productivo para la Pesca Artesanal, es que se piense al sector como un actor relevante para el desarrollo económico del país, que pueda ser competitivo, diversificado, que añada mayor valor agregado en sus actividades productivas y de comercialización, en coherencia con la explotación racional de los recursos marinos.

Los objetivos y líneas de acción de la política apuntan a superar las debilidades y rescatar y potenciar las fortalezas. La Primera Línea de Acción es “Incrementar la competitividad del sector (avances en el acceso al sistema financiero y acuicultura de pequeña escala asociada a las organizaciones). La Segunda Línea de Acción es la “Explotación sustentable de los recursos marinos (avance en el proceso de zonificación del borde costero, mejora en la participación de la pesca artesanal en los consejos de pesca). La Tercera Línea de Acción es el “Mejoramiento de la institucionalidad pública ligada al fomento productivo del sector”, a través de la Reestructuración del Consejo del Fondo de Fomento para la Pesca Artesanal y mayor disponibilidad de recursos por parte de éste (Sernapesca, 2006).

Si bien la política existe desde el año 1995, y el fondo de Fomento de la pesca artesanal ha aumentado sus recursos año a año –fondo que será tratado más adelante–, el desarrollo y consolidación de la actividad pesquera artesanal requiere del mejoramiento de la institucionalidad pública ligada al fomento productivo del sector, es decir, se observa el requerimiento de un apoyo efectivo de parte del sector público. Los recursos públicos canalizados al sector a nivel nacional superan los 7.000 millones de pesos anuales, sin embargo el impacto que generan se ve minimizado por la descoordinación y atomización de las iniciativas impulsadas por las diferentes agencias gubernamentales

de fomento (FFPA, Sercotec, Corfo, Gore, FAP)². Más bien, lo que se observa es que las particularidades de cada territorio y de cada pesquería en conjunto con las realidades locales, no hacen ni pertinente ni viable inversiones de tipo centralizadas, por lo tanto la tendencia que se proyecta es que la forma de implementar una política de desarrollo en el sector pesquero artesanal, es aquella que tome en serio la visión descentralizadora y deje en manos de los sectores públicos y privados locales los recursos para la decisión final de inversión (Sernapesca, 2004).

4.2 Fondo de Fomento para la Pesca Artesanal

El Fondo de Fomento para la Pesca Artesanal se encuentra en el Párrafo 3° de la Ley de Pesca y Acuicultura. El artículo que lo crea es el 56 y su objetivo es promover a) el desarrollo de la infraestructura para la pesca artesanal, b) la capacitación y asistencia técnica de los pescadores artesanales y sus organizaciones, c) el repoblamiento de los recursos hidrobiológicos mayoritariamente explotados por los pescadores artesanales y el cultivo artificial de ellos y d) la comercialización de los productos pesqueros y la administración de los centros de producción.

Quien proveerá los recursos para el Fondo será la Subsecretaría de Pesca, así como otros aportes, como la recaudación del 50% de las multas provenientes de la contravención a la presente ley. Su Administración estará a cargo del Consejo de Fomento de la Pesca Artesanal, la cual es presidida por el Director Nacional del Servicio y funcionará en sus dependencias. Entre sus integrantes están 1) El Director Ejecutivo del Instituto de Fomento Pesquero, 2) el Director Nacional de Obras Portuarias, 3) un representante del Ministerio de Planificación y Cooperación, 4) un representante de la Subsecretaría de Pesca y 5) tres representantes de los pescadores artesanales, de los cuales deberán quedar representados los pescadores propiamente tales, los mariscadores y los cultivadores y algueros. Cada uno de estos representantes deberá además provenir de las siguientes macro zonas del país: de la I a IV Región; de la V a IX región e Islas Oceánicas; y de la X a XII Región.

En el artículo 60 de la Ley de Pesca y Acuicultura, se expresa la dinámica de comunicación entre los pescadores artesanales y el servicio, por medio de los Consejos Zonales de Pesca. Dice el Artículo: “el Servicio solicitará anualmente a los pescadores artesanales, a través de los Consejos Zonales de pesca, y a los organismos encargados de las obras de infraestructura para la pesca artesanal, las sugerencias que estimen pertinente para la elaboración del programa anual de inversión en infraestructura para la pesca artesanal. Igualmente, requerirá de sugerencias e información respecto de necesidades de capacitación, asistencia técnica, repoblamiento y cultivo de los recursos hidrobiológicos y comercialización de productos pesqueros, a los organismos pertinentes. Una vez completado dicho trámite, el Servicio pondrá el programa anual a disposición del Consejo de Fomento de la Pesca Artesanal para su aprobación y el establecimiento de las prioridades anuales correspondientes. El programa anual priorizado será enviado a los Consejos Nacional y zonales de Pesca para que, si lo estimaran conveniente, hagan llegar sus sugerencias en un plazo no superior a 20 días al Consejo de Fomento de la Pesca Artesanal.” (Ley de Pesca y Acuicultura, 2008: 42).

² El único fondo exclusivo para el sector, es el Fondo de Fomento de la pesca artesanal creado por ley en la LGPA de 1992.

Se puede observar como relevante, que la dinámica de comunicación que tiene relación con la elaboración del programa anual de inversión e infraestructura, es de un carácter solamente consultivo, donde se harán llegar sugerencias e información en un determinado tiempo para la elaboración de éste. La participación se refiere a retroalimentar a través de una consulta por medio del Consejo Zonal.

4.4 Los programas de Fomento regional de la Pesca Artesanal

El origen de este tipo de programas tienen como referente la *Política Nacional de Desarrollo de la Pesca Artesanal*” (Subsecretaría de Pesca, 1995) cuyo objetivo principal es contribuir a la incorporación de este sector al proceso de crecimiento y desarrollo del país. La bajada regional de esta política se tradujo en el documento *“Implementación Regional de la Política de Desarrollo de la Pesca Artesanal, Región de Los Lagos”* (Gobierno Regional, 1997), que representó el primer esfuerzo de coordinación del sector público y de articulación público-privada para enfrentar el desarrollo de los pescadores artesanales de la Décima Región y que se instrumentalizó en los siguientes lineamientos estratégicos:

1. - Propender a consolidar la pesca artesanal como una actividad productiva, sustentable y de impacto social positivo.
2. - Propender a la reducción del número actual de pescadores artesanales dedicados exclusivamente a actividades extractivas, estimulando otras actividades pesqueras.
3. - Tender gradualmente a la formalización total del sector, de manera de conocer cada vez con mayor precisión las características determinantes de cada una de las actividades desarrolladas por sus integrantes.
4. - Fomentar racionalmente la maximización del Uso del Borde Costero.
5. - Propender a mejorar las condiciones de vida, en su aspecto económico- social, en las caletas artesanales existentes en la actualidad (Gobierno Regional de Los Lagos, 2003)

En el año 2002, se orientó el trabajo de la mesa temática Pesca Artesanal o CAR (Comité de Asignación Regional) Pesca y Acuicultura a (1) la generación de un proyecto común (plan de acción 2003-2005) que contuviera una visión, acciones específicas, indicadores y responsables, entre otros; (2) la integración de verdad de los instrumentos de fomento; (3) el desarrollo de experiencias emblemáticas a través de una focalización territorial y/o temática; (4) ser efectivos en el desarrollo del fomento productivo evaluando su impacto; y, finalmente, (5) hacer partícipes a los privados de esta planificación.

Dadas las particularidades productivas y las orientaciones regionales y con la finalidad de operativizar su trabajo, la instancia CAR se estructuró en las siguientes mesas temáticas: Pesca Artesanal, Turismo y actividades Silvoagropecuarias. En la primera de estas mesas, se incorporaban especialmente las instituciones públicas como la Seremi de Economía, el Gobierno Regional, Sercotec, Director Zonal de Pesca, Obras Portuarias, Sernapesca y CORFO, entre otras, las cuales orientaron sus esfuerzos en avanzar y concretar el plan de acción 2003-2005.

Por otra parte, específicamente en la articulación pública-privada, se reactivó y reestructuró en ese momento la Comisión Regional de Desarrollo de la Pesca Artesanal,

creada por la Política Nacional de Desarrollo y reestructurada a través Resolución exenta N°470 de 01 de abril de 2002, con nuevos actores públicos y las 14 organizaciones de pescadores artesanales de segundo nivel (gremios y federaciones) que a abril de 2002 existían en la región. Es de señalar, que esta comisión se dividió en las siguientes cuatro subcomisiones: (i) *fomento productivo*, (ii) *obras portuarias*, (iii) *administración pesquera* y (iv) *seguridad social*, las cuales pasado un año de su reestructuración tuvieron un accionar aceptable para lo que había sido hasta la fecha. Aquí, los mismos pescadores priorizaron temas como la preocupación por el desarrollo de las áreas de manejo, la participación en el diseño de las obras portuarias, y pesca de investigación para algunos recursos pesqueros, entre otros (Ibid.).

Ante el desarrollo y crecimiento del sector pesquero artesanal, así como de las crecientes demandas reivindicativas por parte de los pescadores artesanales, el año 2008 el Gobierno Regional y el Sector Pesquero Artesanal, vislumbran la necesidad de que en el ámbito regional, el Gobierno Regional implemente el Programa de Mejoramiento de la Competitividad para la Pesca Artesanal (Gobierno Regional de Los Lagos, 2008), que deberá ser integrador, sostenido en el tiempo, participativo e intersectorial, cuyo objetivo final sea entregar soluciones integrales que se extiendan más allá del tema productivo.

Basados en lo anterior y en la premisa que el éxito o el fracaso de sector en gran medida dependerá del desempeño que alcancen las organizaciones de los pescadores artesanales, surge en ese momento la necesidad de hacer una serie de planteamientos sobre las acciones que debe contener una agenda dirigida al mejoramiento competitivo del sector productivo artesanal. Esto se plasma en la “Bitácora de la Competitividad del Sector Pesquero Artesanal, Región de Los Lagos” como la herramienta de trabajo, cuyo objetivo es aportar insumos a las líneas de acción que deberá priorizar la instancia público – privada y fortalecer la coordinación de todos los actores, a través de la mesa público – privada, con el fin de generar una visión única de desarrollo del sector pesquero artesanal. La actual herramienta tiene como finalidad ser una instrumento abierto y participativo, donde la coordinación del sector público y la articulación con los municipios, los asesores técnicos de las organizaciones de pescadores artesanales, y las mismas organizaciones a través de sus dirigentes, tengan la oportunidad de trabajar y aportar en la confección de este programa.

Es específico, la construcción de la Bitácora se basó en el establecimiento de acuerdos respecto de oportunidades económicas susceptibles de capturar y desarrollar por parte de las organizaciones de pescadores artesanales, a partir de sus recursos y capacidades, y sobre la forma y modos de hacerlo en forma conjunta o cooperativa, apostando por generar y fortalecer el capital social que se necesita en el sector. La Bitácora en su texto expone que se asume el desafío de innovar provocando inteligencia y soluciones óptimas a los niveles de inversión, y que responda efectivamente a las necesidades de las comunidades costeras, necesidades que deberán ser detectadas y jerarquizadas por medio de un proceso ampliado y participativo (Gobierno Regional de Los Lagos, 2008).

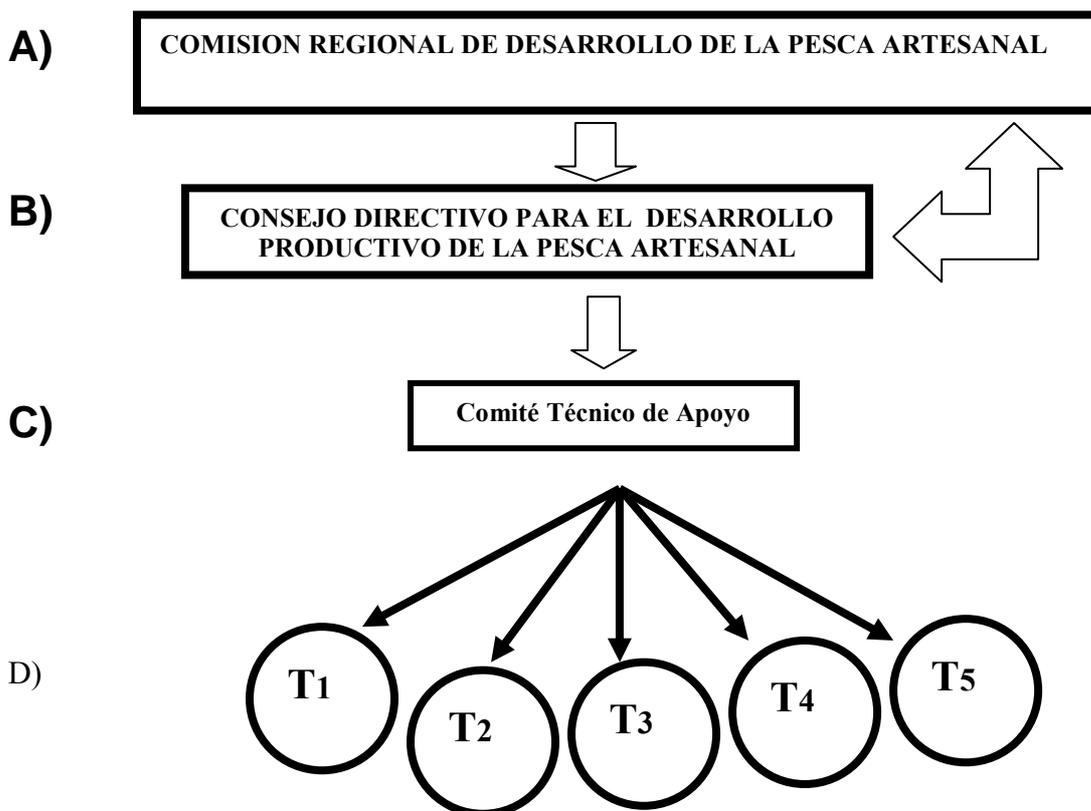
El Programa, para alcanzar sus objetivos, incluye componentes como Acceso a los Mercados, el cual quiere transferir herramientas especializadas a las organizaciones de pescadores artesanales para el incremento de su productividad y su sensibilización a pescadores, empresarios y las instituciones involucradas en el desarrollo del sector sobre

la importancia de las mejores prácticas sanitarias, formación de redes comerciales e innovación para incrementar la competitividad y, a través de esto, articular los actores privados, públicos e institucionales. Los otros dos componentes son la Sustentabilidad de los Recursos, que apunta a otras pesquerías, la acuicultura y el redoblamiento y Las Personas, poniendo especial énfasis en las instituciones. Ahora, las actividades que se generen en estos componente estarán orientadas a disminuir la brecha tecnológica y en infraestructura para el cumplimiento de las normas sanitarias y la realización de eventos especializados, de corta duración, con empresarios, responsables de administraciones locales, gerentes de las empresas grandes nacionales e internacionales, sistema de conocimiento, entre otros.

En cuanto a la ejecución y responsables del Programa, el Gobierno Regional de Los Lagos es el informante permanente a la Comisión Regional de Desarrollo de la Pesca Artesanal. Además, representa al Organismo Ejecutor y al Programa frente a otros organismos e instituciones. Para la realización de las actividades previstas, el Gobierno Regional se apoya en: (a) el Servicio de Cooperación Técnica, responsable, entre otros aspectos, de: (i) el cumplimiento de los planes de acción y del presupuesto; (ii) facilitar el intercambio de experiencias entre los territorios; y (iii) preparar los informes técnicos y financieros del Programa; y (b) El Equipo Técnico de Apoyo, que en definitiva serán los Coordinadores Operativos, los que tendrán la responsabilidad, entre otras, de: (i) supervisar la calidad y las acciones desarrolladas en su territorio de actuación y mantener la relación cotidiana con los beneficiarios del Programa; (ii) organizar los servicios de consultoría y entrenamiento; y (iii) mantener un sistema de monitoreo.

En su administración el Programa contempla a los siguientes órganos (Fig. 1), cuyos miembros servirán sin costo para el Programa: (A) La comisión regional de desarrollo de la pesca artesanal, integrado por representantes del gobierno regional y servicios públicos pertinentes al subsector productivo, a demás de los privados (organizaciones de pescadores artesanales). La Comisión tendrá las siguientes responsabilidades: (i) analizar y validar la estrategia del programa; (ii) asegurar la compatibilidad del Programa con la estrategia regional de Desarrollo; y (iii) facilitar la coordinación de los instrumentos de fomento existentes; (B) El Consejo Directivo estará integrado por el Gobierno Regional de Los Lagos, Seremi de Economía, Sercotec (Quién será el Gerente de este Consejo) y 4 representantes de la pesca artesanal. Se reunirá periódicamente y será responsable de: (i) definir la estrategia del Programa; (ii) aprobar el plan de actividades; y (iii) supervisar los avances del plan operativo y resultados y proponer medidas de corrección cuando sea necesario; y (C) Los Comités Técnicos, específicos para cada territorio, darán soporte a las acciones específicas del territorio correspondiente y serán responsables de: (i) asesorar técnicamente a la dirección del Programa; (ii) examinar desafíos, problemas y oportunidades específicas para el Programa; y (iii) facilitar la participación de los beneficiarios en el Programa (Ibid.).

Estructura Regional del Programa de Desarrollo de la Pesca Artesanal



5.- Los órganos y las formas descentralizadas de administración de la pesca artesanal³

En este apartado presentaremos las formas administrativas del sector de la Pesca Artesanal y las direcciones u órganos que se encargan de su administración, gestión o coordinación. Comenzaremos dando cuenta de las unidades responsables de la gestión, para luego pasar a las formas administrativas de la Pesca Artesanal en la Región de Los Lagos.

5.1 La Dirección y el Consejo Zonal de Pesca

Los objetivos de la Dirección Zonal de Pesca son, primero, difundir y asesorar regionalmente las medidas de administración pesquera. La difusión y orientaciones que realiza la Dirección son a los Consejos Zonales y Regionales, a las Federaciones y Consejos de Pesca Artesanal, a la intendencia y sus autoridades regionales y a las organizaciones de base de la pesca artesanal.

Un segundo objetivo tiene que ver B) con gestionar el manejo pesquero a nivel zonal y regional. Para ello promueve la pesca responsable y sustentable, impulsa planes de manejo y ordenamiento pesquero y acuerda buenas prácticas de pesca.

³ Este apartado fue elaborado con material interno de la Dirección Zonal de Pesca Puerto Montt, como CD,s, Dípticos y Trípticos de esta dependencia.

Un tercer y último objetivo, relevante para la finalidad de nuestro estudio, es C) Identificar y proponer soluciones a problemas específicos. Esto se plasma en las mesas de trabajo público-privado, con y ante el Subsecretario de pesca y con y ante el Intendente Regional.

La Dirección Zonal de Pesca tiene tres ámbitos de trabajo. Estos son I) el **Consejo Zonal de Pesca**, el cual tiene dos objetivos. El primero, presidir y socializar las medidas de administración pesquera. El segundo, pronunciarse en conformidad a la Ley respecto de cuotas, vedas, regímenes de pesca, RAMA, zona contigua, cierres de pesquerías, etc. II) El **Consejo de Pesca Recreativa**, quien preside y sanciona las medidas de administración de la pesca recreativa, así como le pronunciamiento en conformidad a la ley por vedas, cuotas, tipos de pesca y aparejos, reglamentos, entre otros. Y III) las **Mesas de Trabajo Público-Privado**, las cuales tienen como objetivos, primero, identificar y proponer soluciones a los problemas sectoriales. Segundo, gestionar con los usuarios recomendaciones de administración y, tercero, negociar y resolver conflictos de intereses.

El despliegue operativo de los Recursos Bentónicos está en la Mesa Público-Privada de las regiones XIV y X. Su objetivo es establecer una instancia de participación público-privada para analizar las actividades vinculadas a la extracción y manejo de los recursos bentónicos y concordar el uso sustentable en el tiempo de dichas actividades. Así también tiene como finalidad conocer y compartir los principales intereses y preocupaciones de los pescadores artesanales en el manejo y explotación de estos recursos. Por último, analizar las problemáticas asociadas a la administración de los recursos para buscar las posibles soluciones y acuerdos y asesorar a la Subsecretaría de Pesca en materias de administración pesquera.

El objetivo principal del **Consejo Zonal de Pesca** es descentralizar y hacer efectiva la participación de los agentes de la macrozona (Zona IV), respecto de las medidas de administración que se desean implementar para la conservación de los recursos pesqueros, en las materias que la ley señala.

Los integrantes, públicos como privados, del Consejo Zonal de Pesca son los siguientes:

Actores	Dependencia
Director Zonal	INSTITUCIONAL
Director Regional	
Director IFOP	
Gobernador Marítimo	
Seremi Mideplan	
Seremi Economía	
Universidades	
Armador	INDUSTRIALES
Planta	
Acuicultores	
Oficiales	LABORAL
Tripulantes	

Plantas	
Pescadores	ARTESANALES
Armadores	
Mariscadores/algueros	
O.N.G.	ORGANIZACIÓN SIN FINES DE LUCRO

Las **atribuciones** del Consejo Zonal de Pesca son las siguientes:

Resolutivas	Cierre de Pesquerías
	Regímenes de acceso plena explotación
	Planes de manejo
	Reservas marinas
Consultivas	Cuotas de pesca
	Vedas, tallas mínimas
	Regulación de artes y aparejos de pesca
	Reglamento ambiental de acuicultura
	Régimen artesanal de extracción (RAE)
	Disponibilidad de áreas de manejo
	Programa anual de fondo investigación pesquera y acuicultura (FIP)
Parques marinos	

5.2 El Consejo Regional de la Pesca Artesanal

En el caso que alguna región en Chile tenga como actividad relevante la pesca o la acuicultura, las intendencias regionales deberán crear los Consejos Regionales de Pesca (Ley Pesca y Acuicultura, 2008: 85). Dicho Consejo tiene como objetivo general identificar los problemas del sector en la región, debatirlos y generar propuestas de solución e informes técnicamente fundamentados, que por medio del Intendente se harán llegar a la Subsecretaría de Pesca y al Consejo Zonal de Pesca, que para este caso será el de la IV Zona (Región de Los Lagos, Región de Los Ríos y Región de Aysen).

El consejo será integrado por 13 actores públicos y privados, los cuales se detallan a continuación:

Actores	Dependencia
Director Regional del Servicio o su suplente (quien preside)	Pública
Cuatro Representantes Institucionales (sector universitario y autoridad marítima)	

Cuatro Representantes del sector empresarial pesquero (por actividad relevante de la Región)	Privada
Cuatro representantes del sector laboral (dos del sector artesanal)	

5.3.- Las áreas de manejo de los recursos bentónicos

5.3.1. Unidad de Pesquerías Bentónicas y Borde Costero

Esta Unidad actúa bajo la forma operativa de la Comisión de Manejo de Pesquerías Bentónicas de la Zona Contigua⁴ X y XI Regiones (COMPEB). El contexto de creación de la COMPEB tiene sus inicios en la crisis del Erizo. Los antecedentes de contexto, es decir, lo que sucedía con el recurso antes que entrara en crisis, exponen que la industria de proceso al año 2000 contaba con 15 plantas de cocido en la X Región y el 70% del origen de las capturas de erizo correspondían a la XI región. En el año 2001 se produce la crisis de abastecimiento de la industria elaboradora de recursos bentónicos originada por pescadores artesanales de la XI Región, que no aceptaban que los pescadores de la X Región operaran sobre los recursos bentónicos en sus aguas de jurisdicción.⁵

Mediante la Resolución N 540 del 24 de febrero de 2005 se aprueba el Plan de Manejo Pesquerías Bentónicas Zona Contigua X-XI Regiones, que comprende 9 recursos hidrobiológicos de importancia comercial. Estos recursos son: Almeja, Cholga, Chorito, Luga Negra, Luga Roja, Jaiba, Erizo, Culengue y Macha.

El Plan de Manejo señalado, establece la creación de la Comisión de Manejo de Pesquerías Bentónicas de la Zona Contigua X y XI Regiones (COMPEB) y de un Grupo Técnico Asesor de carácter científico (GTA), que asesora a la Comisión. La COMPEB es creada según Resolución del Ministerio de Economía N 2112 del 12 de julio de 2005. En esencia, la COMPEB es una institución colegiada público-privada, sin fines de lucro, que asesora a la Subsecretaría de Pesca y que tiene como propósito representar una instancia participativa en el proceso de adopción de medidas de manejo. Ésta posee un reglamento interno que norma su estructura y funcionamiento como cuerpo colegiado. Su objetivo es obtener los mayores beneficios socioeconómicos de las pesquerías bentónicas compartidas por las regiones X y XI, mediante la instauración de un Plan de Manejo participativo, que asegure la explotación sustentable de los principales recursos bentónicos de interés comercial.

⁴ Una zona contigua corresponde al reconocimiento consuetudinario o histórico de la operación de pescadores de una región a otra; en este caso la pesca bentónica de la X en la XI Región.

⁵ A raíz de este conflicto se suscribió el “Acuerdo de la Moneda” de 2001, en el cual se definió un polígono geográfico “Zonas Contiguas”, donde las flotas X y XI región aceptaron compartir esa zona para operar sobre los recursos, dejando como puertos operativos Quellón y Melinka. El “Acuerdo” se condicionó a la elaboración de un Plan de Manejo. Los mecanismos de aprobación de la Zona Contigua tuvieron la siguiente secuencia. Se inicia con el a) Acuerdo de los Intendentes X y XI Región. Luego b) el COZOPE (Consejo Zonal de Pesca) aprueba la extensión de la operación de los pescadores de la X Región (en las zonas contiguas). Posteriormente, del COZOPE pasa a la Subsecretaría de Pesca que a) extiende área de operaciones de los pescadores de X Región en la Zona Contigua y b) aprueba Pesca de Investigación de control y Monitoreo.

En específico, la COMPEB tiene que identificar los problemas de manejo en las pesquerías de su competencia; evaluar los problemas identificados y efectuar las recomendaciones de administración pesquera a la Subsecretaría de Pesca. Así también, establecer un marco de ordenamiento de las pesquerías, como la participación de los usuarios en el proceso de toma de decisiones y, por último, administrar y evaluar el desempeño del Plan de Manejo.

Los integrantes de la COMPEB son los siguientes:

Actores	Dependencia
Director Zonal de Pesca IV Zona, Presidente	INSTITUCIONALES
Coordinador Científico del Grupo Técnico Asesor (GTA)	
Director Regional de Pesca X y XI Regiones	
Representante Subsecretaría de Pesca	
Representante Gobierno Regional X y XI Regiones	
Representante Autoridad Marítima X y XI Regiones	
3 Representantes Pescadores Artesanales X Región	PRIVADOS
3 Representantes Pescadores Artesanales XI Región	
2 Representantes Industria Elaboradora X-XI Regiones	
Representante Operadores de Faenas X y XI Regiones	

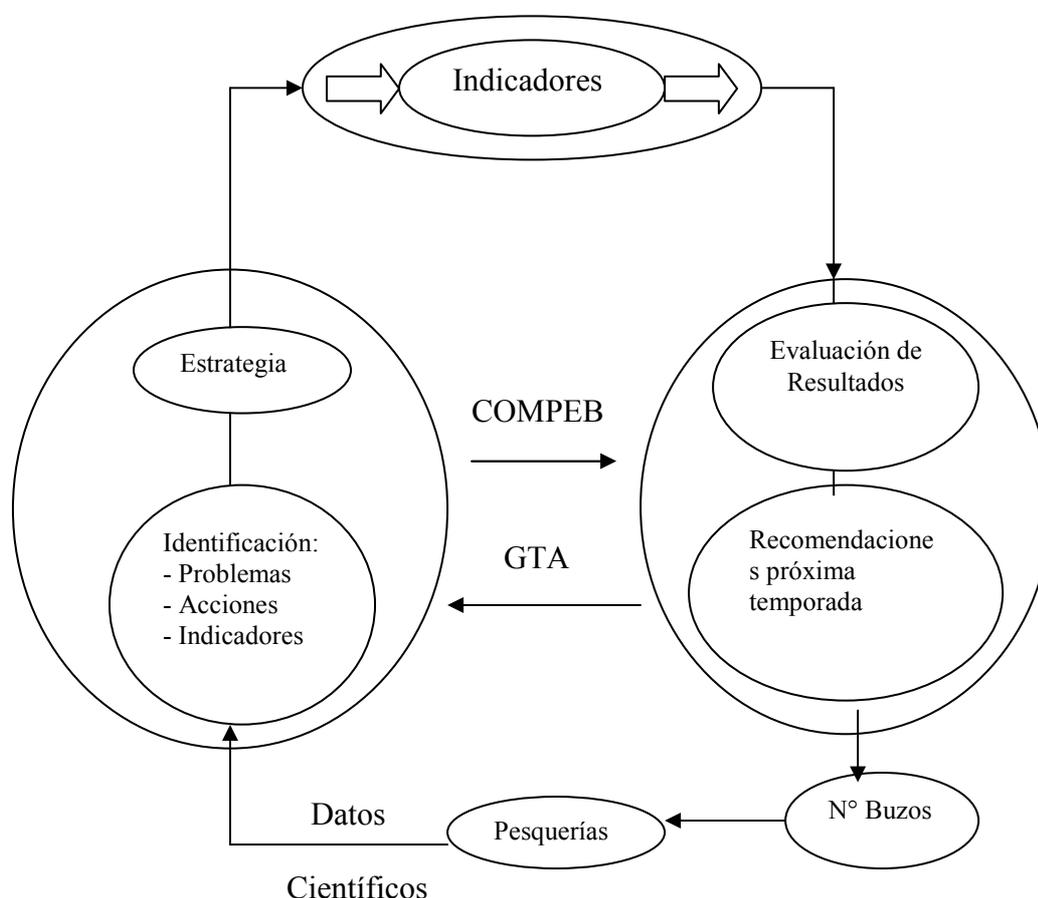
La función principal de la GTA es prestar asesoría científico-técnica que sea requerida por la COMPEB, por lo tanto, sus objetivos serán analizar, evaluar y proponer el programa de investigación de las pesquerías bajo manejo de la COMPEB.

Los representantes de este grupo son:

Actores	Recursos
Coordinador Científico del Grupo Técnico Asesor	Erizo
	Almeja
	Algas
Administrador de Datos	
Asesor Técnico Pescadores Artesanales X Región	

Asesor Técnico Pescadores Artesanales XI Región	
Asesor Técnico de la Industria Elaboradora X Región	
Asesor Técnico de la Industria Elaboradora XI Región	
Representante de la Autoridad Marítima	
Profesionales o Investigadores de la Agencias de Investigación y Monitoreo Pesquero	

El proceso de toma de decisiones que tiene la COMPEB se visualiza en el siguiente esquema:



En cuanto al financiamiento de la COMPEB, éste está conformado por el presupuesto anual asignado por el Fondo de Administración Pesquera (FAP). Los dineros están destinados a los 3 GTAs, a reuniones, honorarios, gastos de expertos invitados, sesiones y reuniones de la COMPEB, como los traslados y viáticos de pescadores artesanales.

Desde su conformación, la COMPEB ha generado diversas acciones, entre las que podemos nombrar las 1) *Medidas de Administración*, que han regulado la talla mínima en del erizo y almeja para las áreas con PSMB. Así también, 2) *Recomendaciones* de cuota total de extracción de erizo, por región y zona contigua. Acciones relacionadas con la 3) *Pesca de Investigación* de control de acceso biológico pesquero (Erizo, Luga y Almeja); Proyectos de Investigación (FIP 2000-18 y 2003-13); Bases Rotación de áreas (fases I-II)/ FIP 2005-51; Diagnóstico Biológico-Pesqueros de Recursos bentónicos en ZC / FIP 2007-44; Poblaciones profundas, dispersión larval y reclutamiento. Por último, acuerdos de extensión del periodo extractivo de los recursos o aumento de cuotas de extracción.

Los integrantes y participantes de la Mesa Bentónica de la XIV y X Regiones son:

Actores	Dependencias
Director Zonal de Pesca IV Zona (Presidente)	Institucionales
Subsecretaría de Pesca	
Servicio Nacional de Pesca	
Autoridad Marítima	
Seremi de Economía	
16 Federaciones de pescadores Artesanales y 4 Organizaciones de segundo nivel	Privados
Instituciones de Asesoría Técnica (Consultoras)	

Los ámbitos de acción de la Mesa Bentónica son A) la promoción de la participación de los usuarios. B) El identificar y buscar soluciones a conflictos actuales. C) Socializar experiencias en las áreas de manejo y en general del manejo de los recursos bentónicos. D) Generar acuerdos de administración y manejo de los recursos: temporadas extractivas, tallas mínimas, cuotas y PINV. Y E) recomendar modificaciones legales y reglamentarias: seguimientos bianuales, disminución en el pago de patente, especies secundarias, entre otras.

5.3.2 Las Áreas de Manejo de Recursos Béntónicos (AMERB)

Las Áreas de Manejo y Explotación de Recursos Bentónicos constituyen una medida de administración pesquera, mediante la cual se asignan derechos exclusivos de uso y explotación de recursos bentónicos en determinados sectores geográficos a organizaciones de pescadores artesanales legalmente constituidos.

El régimen AMERB tiene los siguientes objetivos: a) Conservar los recursos bentónicos; b) Promover la sustentabilidad de la actividad económica artesanal mediante la asignación de bancos naturales; c) Mantener e incrementar la productividad biológica de los recursos; d) Incrementar el conocimiento del funcionamiento del ecosistema bentónico e e) Incentivar y promover el manejo participativo.

Los participantes de las AMERB

Actores	Dependencias
Subsecretaría de pesca	Institucionales
Sernapesca	
Autoridad Marítima	
Organizaciones de pescadores artesanales legalmente constituidas	Privados
Instituciones de asesoría técnica (consultoras)	Tercer Sector

Para tratar la disponibilidad de áreas de manejo de las AMERB, la Dirección Zonal de Pesca consulta opinión a instituciones relacionadas con el borde costero. Estas instituciones son: a) Sernapesca, b) SERPLAC, c) Gobernador Provincial, d) CONADE, e) Sernatur, f) CONAF, g) Federación de Pescadores, h) Municipalidad y i) CRUBC

De esta dinámica de consulta, resultan los informes técnicos de las áreas de manejo. Los mecanismos de decisión que se establecen en las áreas de Manejo tienen la siguiente dinámica:

Cuando sesiona el Consejo Zonal de Pesca tiene como resultado el Informe Técnico de las Áreas de Manejo, el cual tiene como base fundante de su accionar criterios de equidad. Según este informe, se aprueba o se rechaza la disponibilidad de la AMERB. En el caso de ser aprobada, sigue su curso a la Subsecretaría de Pesca y luego a la Subsecretaría de Marina.

Posteriormente, el procedimiento de Decreto de disponibilidad de la AMERB tiene la siguiente dinámica:

De la Subsecretaría de Pesca va a consulta al Consejo Zonal de Pesca y la Subsecretaría de Marina. De esta última, se pasa a la Elaboración del informe técnico y el Decreto Exento. Luego pasa a Ministerio de Economía para que se realice el Decreto Exento del Área Disponible, decreto que se destina al Ministerio de Defensa. Posteriormente pasa al Sernapesca para transformarse en Convenio de Uso, del cual disponen las organizaciones de pescadores.

Como ilustración, podemos decir que el año 2009 la X Región tenía decretadas un 35.4% del total de las regiones del país, donde la Región XIV cuenta con 46 AMERB, la X Región con 280 y con 86 la XI Región.

Es necesario e importante dejar claro que las AMERB,s tienen como finalidad atender los recursos Erizo, Loco y Lapa. Para el recurso **Macha, existe una Administración de Pesquería** específica. Su manejo bajo una administración propia se debe a los problemas que el producto ha tenido, así como a su extracción y quienes lo explotan. Específicamente los problemas se han debido, primero, a la migración temporal de pescadores desde la zona norte a la zona sur a faenas de extracción del recurso. Segundo, a la existencia de Bancos de Machas con insuficientes medidas de protección y administración. Tercero, a faenas ilegales bajo la talla mínima legal (5 Cms.). Cuarto,

un régimen de AMERB no factible de aplicar por baja rentabilidad. Y quinto, una presión de pesca en los bancos de Macha, lo que ha producido un agotamiento debido a su sobreexplotación.

Para evitar el colapso de los bancos de Macha se ha aplicado la Veda Extractiva en la X Región y se han autorizado pescas de investigación por banco, con el fin de establecer un programa de ordenamiento; obtener información bio-pesquera de lo existente y regular el acceso a la pesquería para los pescadores locales de la región.

Las medidas adoptadas por el Consejo Zonal de Pesca para la administración de la pesquería Macha (con fecha 29 de noviembre de 2004), tienen relación con la aprobación de prórroga por cinco años de la suspensión de inscripción en el RPA del recurso machas en la X y XI Regiones. En el año 2006 y 2009, el COZOPE aprobó establecer veda extractiva, por tres y cuatro años respectivamente, para la pesquería del recurso macha en la X Región. Se exceptúan de esta medida las áreas de manejo que cuentan con un plan de manejo aprobado y se implementan Pescas de Investigación de ordenamiento para la administración del recurso. Estas últimas (pescas de investigación – PINV) han contribuido al ordenamiento de la pesquería y a recuperar los bancos. El primero tiene como objeto identificar los usuarios que operan en el recurso y, el segundo, registrar variables bio-pesqueras y establecer cuotas de extracción de cada banco.

Existe otra Unidad en el diseño y que está relacionada a los recursos Pelágicos y Demersales, pero que no será abordada debido a no encontrar en los documentos revisados la exposición y detalle de una mesa público-privado en específico, punto relevante para este estudio.

5.3.2.1 Las mesas público-privadas de trabajo de ordenamiento borde costero

Estas tienen como objetivo establecer una instancia de participación y colaboración público-privado para analizar el uso actual del borde costero de una comuna y consensuar un ordenamiento territorial de todas las actividades vinculadas al litoral. Así también, compartir y validar un diagnóstico conjunto sobre actividades en el borde costero comunal. Tiene, de igual forma, el objetivo de conocer y compartir los principales intereses y preocupaciones de los distintos grupos en las respectivas unidades geográficas, como elaborar una propuesta conjunta orientada a presentar alternativas de solución a los conflictos e intereses en cuanto al uso del borde costero.

Las mesas de trabajo en este ámbito están el Estero de Reloncaví (2005-2009), en la comuna de Hualaihue (2008-2009), en la comuna de Quellón (2008-2009), en la comuna de Calbuco (2008-2009), en la comuna de Queilén (2009-2010) y en la comuna de Puerto Montt (2009-2010).

Las mesas del borde costero las integran los siguientes actores:

Actores	Dependencias
Director Zonal de Pesca (quien preside)	Publicas
Ilustre Municipalidad de jurisdicción	

Subsecretaría de Pesca	
Autoridad Marítima	
Comisión Regional de Uso del Borde Costero	
Sernapesca	
Sernatur	
Organizaciones de pescadores artesanales comunales	Privadas
Asociación de Miticultores	
Comunidades indígenas	
Empresas salmoneras	

La estructura de trabajo en la mesa de Borde Costero tiene dos pasos. Primero, se tiene que dar cuenta del levantamiento y recopilación de información para el Diagnóstico comunal, más la validación de la información recopilada. Posteriormente se elabora el informe Diagnóstico y se presenta dicho informe a la mesa, el cual estará sujeto a modificaciones. Luego, en el paso dos, se elabora la propuesta de administración (aprobada por la mesa) y pasa por la aprobación del Consejo Municipal, por lo que desde la Municipalidad va a la Comisión Regional de Uso del Borde Costero (CRUBC).

6 Los actores público-privados

En el siguiente apartado daremos cuenta de los actores, tanto públicos como privados, que son parte de las Mesas Público-Privado en el sector de la Pesca Artesanal de la Región de Los Lagos. Estos actores serán relevantes en la dinámica del sector para dar cuenta de los problemas y conflictos que de éste emanan y vitales en sus propuestas y acuerdos para su resolución.

6.1 Los Actores Públicos

Como ya se ha mencionado, un espacio clave para el diálogo, la socialización de la política pública y la búsqueda de acuerdos en el sector pesquero, es el Consejo Zonal de Pesca. Esta es una instancia de acción institucional donde concurren actores públicos y privados. En esta sección se hace necesario reparar en la descripción de cada uno de los integrantes que se albergan en ese espacio.

En su parte institucional, el consejo esta integrado por:

a) el **Director Regional del Servicio Nacional de Pesca** de la zona respectiva. Para poder definir el Sernapesca, hay que remitirse a las tareas que la Ley le encomienda. Así, su acción se restringe a:

- Ejecutar la política pesquera nacional y fiscalizar el cumplimiento de las leyes y normativas que regulan la actividad. Le compete velar por la calidad sanitaria de los productos pesqueros destinados a mercados internacionales, proponer planes

de desarrollo para la pesca deportiva, ejercer la tuición de parques y reservas marinas, proveer las estadísticas pesqueras oficiales del sector pesquero chileno.

- Presidir los cinco Consejos Zonales de Pesca y los doce Consejos Regionales de Pesca, creados por la Ley General de Pesca y Acuicultura.
- Dirigir y actuar como Secretaría Ejecutiva del Fondo de Fomento de la Pesca Artesanal, creado también por la mencionada Ley.

b) El **Gobernador Marítimo** de la Región sede del Consejo Zonal. De acuerdo al Decreto Ley 2222, los Gobernadores Marítimos, desempeñarán sus funciones como delegados del Director Nacional, y como tal, aplicarán y fiscalizarán el cumplimiento de lo establecido en la Ley, de los convenios internacionales y de las normas legales o reglamentarias relacionadas con sus funciones, con las preservación de la ecología en el mar y con la navegación en las aguas sometidas a la jurisdicción nacional.

c) El **Director Zonal del Instituto de Fomento Pesquero**. El Instituto de Fomento Pesquero (IFOP), es un instituto de investigación del Estado, dependiente del Ministerio de Economía, creado en 1964 por la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO), con el fin de apoyar el desarrollo del sector pesquero nacional a través de la investigación para la conservación de los recursos. Centra su quehacer en el desarrollo de investigación aplicada con el propósito de evaluar en forma permanente el estado de los recursos que son la base de las principales pesquerías nacionales, los efectos que sobre estos tiene la variabilidad del medio ambiente marino, así como las diferentes estrategias de explotación de los recursos pesqueros. Es la única entidad que realiza una recolección permanente de información biológico-pesquera en todo el litoral chileno.

d) El **Secretario Regional Ministerial de Planificación y Cooperación** de la zona respectiva.

e) Un **Secretario Regional Ministerial de Economía, Fomento y Reconstrucción** de la zona respectiva.

f) Dos representantes de **Universidades o Institutos Profesionales** de la zona, reconocidos por el Estado, vinculados a unidades académicas directamente relacionadas con las ciencias del mar.

g) Cuatro **Consejeros en representación de las organizaciones gremiales** legalmente constituidas de armadores; de pequeños armadores; de plantas procesadoras de productos pesqueros, y de titulares de concesiones o autorizaciones de acuicultura de la zona, según corresponda. En el Consejo Zonal de la XIV, X y XI Regiones, uno representará a los armadores industriales; otro, a los pequeños armadores; otro, a los industriales de plantas procesadoras de productos pesqueros, y un cuarto, a los acuicultores. Estos tres últimos corresponden a representantes de la pesca artesanal.

f) Un representante organizado de la **Sociedad Civil (ONG)**. De acuerdo a lo que sabemos, en un momento este espacio estuvo ocupado por la Fundación Chinquihue. Ahora, quien tiene ese cupo es la Apropech. La Fundación Chinquihue es una corporación de derecho privado y su origen se debe a una donación del gobierno de Japón, al Gobierno de la región de Los Lagos, a través de su agencia de Cooperación Internacional JICA. El objetivo de la corporación es convertirse en un apoyo constante “a la Estrategia de Desarrollo del Sector Pesquero Artesanal, contribuyendo a

transformar al Sector Pesquero Artesanal en una actividad sostenible”. Por su parte, la Aprovech corresponde a la Asociación Gremial de Profesionales Pesqueros y Acuicultores de Chile A.G, entre sus fines se cuenta el “Contribuir al desarrollo integral y armónico del sector pesquero y de la acuicultura nacional, basado en la explotación racional y sustentable de los recursos pesqueros y de la acuicultura y velar por la conservación del medio ambiente marino y de los cuerpos de agua en general, así como de los seres vivos que tienen en ella su medio normal o más frecuente de vida.”

6.2. Los actores privados: las Organizaciones de pescadores en la Región de Los Lagos

La organización de pescadores más antigua de país (Caleta San Pedro de San Antonio) se funda el año 1928. La razón de su nacimiento fue defender los derechos de playa y de asentamiento de los pescadores en sus caletas y así enfrentar problemas sociales, de salud, entre muchos otros. Se destaca el carácter de “trabajadores independientes”, dentro de un contexto de una relación laboral trabajador-patrón, y de una independencia con respecto a otros sectores de trabajadores, en particular a su modo de producción. (Ariz, 1999, en Matamala, 2009).

A nivel nacional, nace en el año 1965 la Federación Nacional de Pescadores Artesanales de Chile (FENAPARCH), la cual orienta su acción a la “intervención en los asuntos referentes a la situación económica social de sus asociados”. A nivel de cooperativas, en esta década se crean varias federaciones con un accionar intermitente en su gestión, permaneciendo no más de un par de años. Bajo la dictadura que se impuso 1973 en el país, las cooperativas fueron objetadas, hasta casi desaparecer. A su vez, los sindicatos vieron disminuidas su capacidad de gestión, desapareciendo la Federación de Pescadores como consecuencia de la política claramente antisindical del régimen dictatorial (Ibid.)

En el año 1985 un grupo de dirigentes de pescadores artesanales, con el apoyo de un grupo de intelectuales ligados a la ciencias del mar, más el apoyo del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo del Canadá (CIID Canadá), se propuso la tarea de reorganizar a los pescadores artesanales a nivel nacional, creando el Consejo de Pescadores Artesanales de Chile (CONAPACH). Este tuvo como principal objetivo contribuir a la organización de sindicatos, cooperativas, asociaciones, federaciones regionales de sindicatos y consejos regionales, con el convencimiento en que en la organización estaba la base para un desarrollo socioeconómico de los pescadores artesanales (Ibid.).

A fines de la década de 1980, y a principio de los 90, la CONAPACH (convertida legalmente en Confederación), logra introducir y representar los intereses de los pescadores artesanales ante las organizaciones públicas. En lo particular, fue relevante su participación en el período inmediatamente anterior al año en que se promulgó la Ley de Pesca (año 1991), acción que permitió que muchos de los actuales contenidos de este cuerpo legal, relativos a la pesca artesanal, fueran incluidos. Del total de pescadores artesanales del país, se encuentran al alero de alguna organización aproximadamente el 90% (Ibid.).

En la actualidad, en Chile existen dos grandes agrupaciones: la CONAPACH y CONFEPACH. Ambas agrupaciones representan el 70% y 30% de los actores del sector

a nivel nacional. En la Región de Los Lagos hay 240 sindicatos, 38 Asociaciones Gremiales, 12 Cooperativas y 27 federaciones, existiendo dos agrupaciones de pescadores artesanales, que corresponden a los dos grupos que existen a nivel nacional. La COREPA A.G. que se relaciona a CONAPACH (con asiento en Puerto Montt) y la Unión de Federaciones (con asiento en Calbuco) relacionada a la CONFEPACH. En la región, el 89% de pescadores representa a CONAPACH y el 12,2% a CONFEPACH.

7.- Los espacios deliberativos: las mesas de articulación de actores público-privado

Las mesas público-privadas de la pesca artesanal se han convertido, de acuerdo a los informantes, en un eficiente espacio de gestión que tiende a ordenar, informar y procesar las demandas de los pescadores artesanales. La visibilización de las mesas de trabajo obedece, por un lado, a una estrategia general de gobierno de promover el diálogo a nivel sectorial, sobre todo en los ámbitos productivos, con el fin de contribuir a la coordinación y al asesoramiento de las autoridades centrales respecto a problemáticas específicas que hay en cada una de las regiones. Esto, sin duda, crea las condiciones para que a nivel político las decisiones se adopten teniendo en cuenta las miradas y opiniones de los distintos actores concurrentes en el proceso.

Por otro lado, el surgimiento de las mesas en la pesca artesanal, guarda relación con una decisión de carácter operativa, pero no por eso menos política. Dado que la función del *Consejo Zonal de Pesca*, definida por Ley, es de carácter (en sus temas más relevantes)⁶ meramente consultivo y no vinculante, vale decir, las medidas de administración, principalmente las relacionadas a ámbitos que generan los mayores problemas (por ejemplo, cuotas de pesca), que quiere adoptar la subsecretaría las someten a consulta, pero no son resolutivas, es más bien un ámbito de socialización de la política del sector. Salvo situaciones puntuales, que están claramente definidas en la Ley, el Consejo Zonal no tiene capacidad de decisión e influencia en la dinámica que se expresa en la Región.

La situación planteada genera la opinión por parte de los pescadores artesanales, que el Consejo es un espacio “ficticio” y sordo a sus preocupaciones centrales, por lo que no le otorgan importancia. Resultado de lo anterior, es que en estos momentos los cupos de la pesca artesanal en el Consejo se encuentran vacantes y debe llamarse nuevamente a elección. En ese sentido, las mesas son una respuesta del Servicio Nacional de Pesca de la Región, con el fin de establecer un espacio de dialogo flexible, paralelo al Consejo y con capacidad de negociación.

La composición de las mesas no reproduce la estructura que tiene el Consejo Zonal, aunque se convoca a la mayoría de sus integrantes. En ellas se encuentra el presidente del Consejo, el Director Regional de Pesca, el Seremi de Economía, y puede llegar algún otro actor dependiendo del tema que se trate, dado que el funcionamiento de las mesas depende de la coyuntura y al existir demandas se establece un dialogo. Por lo general, se implementa una mesa por producto y muy pocas veces por pesquería. Las mesas son voluntad del Ministerio que las compromete a través de los PMG (Programas

⁶ Ver las atribuciones del Consejo en página 19.

de Mejoramiento de la Gestión) o bien otro tipo de instrumentos, y sobre eso se definen, por lo que cada región tiene mesas distintas de acuerdo a su problemática.

En cuanto a la forma de funcionamiento de las mesas, estas tienen un dispositivo que permite ir cubriendo cada una de las pesquerías y trabajar con los gremios específicos, para con ellos ir adoptando acuerdos consensuados, tanto que le interesen al Estado como al sector privado. Ahora, si en la mesa se llega a un acuerdo, se elabora un informe y se comunica a la Subsecretaria, donde es esta última quien lo somete a consulta del Consejo Zonal. Por lo tanto, si el Consejo aprueba la moción, se establece una norma, dado que en el Consejo están prácticamente los mismos representantes y la probabilidad que ello ocurra es muy alta.

La evaluación que se hace del funcionamiento de las mesas público-privadas es positiva. Si bien, no han logrado detener los conflictos del sector, por lo menos en los ámbitos más complicados han llegado a un nivel de ordenamiento satisfactorio, por ejemplo en el caso de la Merluza del Sur, donde la demanda siempre excede lo que la cuota puede ofrecer. Estos espacios deliberativos han podido perfeccionar los sistemas de operación de flota, ordenar las divisiones por fecha de cada zona, las distribuciones temporales de la cuota y todas las decisiones que se van tomando en conjunto con las federaciones de cada comuna y de cada provincia. Esos acuerdos se transforman en un oficio de recomendación al subsecretario y él las acoge a través de alguna modificación del instrumento que corresponda. Es importante relevar en este punto, que como las atribuciones de las mesas en temas relevantes son meramente consultivas, toda decisión relativa a un problema o conflicto tiende a ser zanjado en el centro, por ejemplo, el problema esencial y relevante en el sector: las cuotas de extracción.

En el ámbito regional, *los Programas de Desarrollo*, especialmente productivos, han sido un espacio donde concurren las agencias estatales vinculadas en alguna medida a la pesca artesanal. Es un programa que pretende promover la inversión pública en el sector, de darle una lógica. Para ello, se vale de los instrumentos propios de cada agencia estatal. Lo integra, el SEREMI de Economía, SERCOTEC, CORFO, CONAMA y SERNAPESCA. Por lo general, las demandas del sector tienden a resolverse en esta instancia, particularmente las referidas a instrumentos de fomento y que según sus actores logran resolver sus problemas, contradicciones o impasses a nivel regional. Ahora, y bajo la misma lógica de lo expresado para el Consejo Zonal de Pesca, cuando los problemas o conflictos tienen que ver con cuotas de capturas, estos se deslocalizan y la decisión tiende al centro, donde el subsecretario o el ministro de economía terminan tomando la decisión.

Desde el punto de vista de los actores, se constata cierta incapacidad de asumir un rol protagónico. Los espacios de encuentro, de diálogo entre el Estado y las organizaciones gremiales del sector, se han construido unilateralmente. Básicamente los consejos, las comisiones y las mesas son instancias que responden a un diseño institucional y es desde allí donde se definen quiénes participan y como lo hacen.

Cuando en el sector se desencadenan procesos conflictivos o problemas, persiste la resolución por la vía del enfrentamiento directo con la autoridad política. Para los privados el interlocutor tiende a ser el Subsecretario, y en ese sentido se invisibiliza la acción de las otras instancias, pero sobretodo por la incapacidad que ellas tienen de pronunciarse frente al tema sensible del sector y que son principalmente las cuotas de

extracción. En ese sentido, la utilidad que le asignan al Consejo Zonal es casi nula, y no tan sólo por la incapacidad de este de solucionar e interactuar en temas coyunturales, sino por que es una instancia demasiado burocrática, cuya efectividad es puesta en duda, aduciendo que es un espacio que no les brinda condiciones de equidad en términos de relaciones de fuerza.

Otra situación sensible que hacen ver los pescadores, se refiere a las áreas de manejo. Si bien eso densifica las organizaciones colectivas, dado que la Ley obliga a estar bajo un alero orgánico, entraña ciertas dificultades, puesto que se les otorga una zona de extracción pero no se entregan las capacidades ni los recursos que posibilitan administrar en forma adecuada esas áreas. Así también, se ha ido posicionando un problema que tiene relación con los que en algún momento fueron pescadores, que por razones laborales tuvieron que migrar (principalmente a la salmonicultura) y que ahora están regresando a sus lugares de origen a realizar lo que hacían: pescar. Estas formas administrativas han imposibilitado dicha actividad para los que retornan, pues acceder a las áreas de manejo significa estar bajo el amparo de alguna organización y al no estarlo, les priva de poder realizarla. Este problema va a tener que ser abordado de alguna forma por la institucionalidad, por lo que se presenta como un gran desafío para el sector.

Desde el punto de vista de la institucionalidad, los espacios de participación y gestión creados, son vistos positivamente, sobretodo las mesas. Se dice que estas han logrado acercar a la autoridad al problema real y se han podido tomar mejores decisiones, más consensuadas, lo que permite mantener las confianzas frente a restricciones de alguna pesquería. En concreto, estos actores exponen que las expresiones concretas de los conflictos, como toma de calles, quemas de neumáticos, han ido bajando en número y dando cuenta de estos en las mesas, según el tema y recurso. Hoy día, la institucionalidad no identifica el conflicto con alguna organización en específico, sino más bien con ciertas “personas” que los generan, siendo estos los menos. Por lo tanto, las mesas han sido espacios que han permitido canalizar la dinámica conflictiva y compleja del sector artesanal y ha ido generando una toma de conciencia en los pescadores sobre la delicadeza y el potencial que tiene el recurso y la formas para destrabar la conflictividad y la toma de decisiones.

La otra cara de la moneda expresa la dificultad que ha tenido la institucionalidad para constituir las mesas. Aparecen dos grandes problemas en esta dinámica, una es la elevada complicación de su armado y sostenimiento en el tiempo (son ad honorem) y se han generado problemas como el manejo de la información y de los mecanismos para bajarla a las bases. Un segundo tipo de problema tiene que ver con la Ley y su poca flexibilidad para dar cuenta de los requerimientos que le impone la pesca artesanal. Para la institucionalidad este punto es de relevancia, pues hoy día las grandes trabas que llevan a conflictos pasan por la rigidez de la normatividad. En otras palabras, la norma avanza a pasos muy lentos a como avanzan los problemas que la pesca produce. A modo de ejemplo, se puede mencionar la dificultad y los problemas que conlleva que un pescador pase del uso de un Bote a una Lancha. El cambio significa perder todo lo que ha ganado en la tipificación anterior y donde la institucionalidad manifiesta que la normatividad no debería pasar por esta tipificación, si no más bien por la capacidad de bodega que se pueda tener.

A modo de conclusión

La Pesca Artesanal, sus normas, sus políticas y sus mesas han tenido un alto impacto en el sector pesquero. Han logrado ordenar lo que hasta hace unos años atrás era difuso y poco manejable. La legalidad y la institucionalidad expresada en las formas de áreas de manejo, sus unidades y los espacios para dar cuenta de sus problemas, han propiciado avances, pero así también las exigencias del propio sector relacionadas con el mayor protagonismo en la toma de decisiones y las exigencias de los mercados externos, llama a los órganos centrales y regionales a hacerse cargo de tales desafíos.

Nos es posible observar que el diseño institucional, aunque ha logrado avances, no se presenta consistente, pues a través de sus distintas fuentes (leyes, políticas, fondos, etc.) e instrumentos no ha podido dar cuenta de los problemas que la Pesca Artesanal requiere según el marco formal que ésta ha establecido. En otras palabras, el diseño institucional ha logrado descomprimir las dinámicas conflictivas y tensionantes, pero de fondo han sido poco operativas para dar cuenta de los problemas y conflictos que la pesca produce y reproduce.

En la idea del párrafo anterior, en los hechos, muchos de los problemas reales y diarios del sector son resueltos de manera informal, a través de preacuerdos extra mesas, donde el diseño establecido se ve como una instancia para formalizar por escrito algo que ya está preacordado por fuera. Una ilustración de lo anterior son los dineros destinados a la inversión, que sabiendo son insuficientes, las conversaciones informales visualizan nuevas fuentes y reducen tensiones. O cuando por variables exógenas se interrumpen las asignaciones hechas a las distintas zonas de la región en sus días de pesca, por lo cual se generan tensiones que se solucionan tras llamados telefónicos o con alguna reunión en alguna sede de cierto organismo ligado al sector, donde se ponen de acuerdo en cómo harán uso de los tiempos para la extracción de los recursos.

En la dinámica expuesta, podemos relevar que hay procesos asentados en las organizaciones del sector, tanto institucionales como privadas, que viendo que la institucionalidad y las facultades que estas tienen en sus zonas no logran dar cuenta de sus problemas, recurren a otras formas para dar cuenta de ellos. Por lo tanto, mecanismos que se vuelven formales y una generación de confianzas y credibilidades entre los actores a nivel local, que permite que se solucionen sus problemas y sigan operando.

Por lo tanto, hasta el momento, y según lo expresado por los actores y la información levantada, los problemas no vienen principalmente por los recursos, pues el fondo de fomento y la actividad que ha desarrollado la comisión regional de pesca han dado en gran parte cuenta de ellos, aunque ciertamente no carente de trabas, sino más bien las exigencias van por una normativa más flexible, de espacios inclusivos y donde la participación y la deliberación sean resolutivas en el plano local y en los temas importantes que atañen a la Pesca Artesanal. Por lo tanto, observamos potencialidades y oportunidades en un sector prioritario para el país y la región, pero así también obstáculos que de no ser zanjados, harán más dificultoso el desarrollo del sector y el desarrollo regional.

Bibliografía

DIRECTEMAR (2008), Ley de Pesca y Acuicultura, Tercera Edición, Valparaíso, Chile. En Internet: <http://www.directemar.cl/reglamar/publica-es/tm/tm-066.pdf> (Fecha de Visita: 22 de Noviembre de 2009)

Garrido, Jaime (2009), Informe Complementario Diagnóstico del Sistema Urbano de la Región de los Lagos. Estrategia de Desarrollo Regional 2010-2020, Gobierno Regional de Los Lagos, Puerto Montt.

Gobierno Regional Los Lagos (2008), Diagnóstico Ocupacional del Borde Costero Región de los Lagos, Puerto Montt, Chile.

Gobierno Regional de Los Lagos (2009), Estrategia de Desarrollo Regional 2010-2020. Área Cultura, Puerto Montt, Chile.

Gobierno Regional de Los Lagos (1997), Implementación regional de la política de desarrollo de la pesca artesanal, Región de Los Lagos, Puerto Montt, Chile.

Gobierno Regional de Los Lagos (2003), Programa de apoyo a la Pesca Artesanal “Diversificación productiva y desarrollo de oportunidades”, Puerto Montt, Chile.

Gobierno Regional de Los Lagos (2008), Bitácora de la competitividad del sector pesquero artesanal, Región de Los Lagos, Puerto Montt, Chile.

Hucke-Gaete, Rodrigo y otros (2008), Investigación para el desarrollo de área marina protegida Chiloé. Primer informe de avance, Universidad Austral de Chile, CONAMA Región de Los/Gobierno Regional de la Región de Los Lagos, Puerto Montt, Chile.

Matamala, Manira (2009), Informe Complementario Pesca Artesanal Región de Los Lagos, Estrategia de Desarrollo Regional 2010-2020, Gobierno Regional de Los Lagos, Puerto Montt, Chile, Manuscrito.

Mideplan (2008), División de Planificación Regional, Región de los Lagos, Mayo.

Mideplan (2006), CASEN 2006, Santiago de Chile.

Minvu (2008), Diagnóstico Urbano 1990-2007 Actualizado.

Minvu, Región de los Lagos Marco Territorial Para La Competitividad y la Integración Social escenario al 2020. Documento de trabajo Seremi-Minvu Región de los Lagos.

MOP (2008), Dirección de Planeamiento, Informe Síntesis Regional 2007, Región de los Lagos, junio,

Pontificia Universidad Católica de Chile, Observatorio de Ciudades, Universidad Austral de Chile (2009), Informe Final Etapa 1. Consultoría para el Desarrollo de Lineamientos Estratégicos de Reconstrucción / Relocalización y Plan Maestro Conceptual Post-desastre Chaitén, Santiago de Chile.

Sernapesca (2008), Subsector Pesquero Artesanal. En Internet: http://www.sernapesca.cl/index.php?option=com_remository&Itemid=246&func=select&id=381 (Fecha de Visita: 20 de Noviembre de 2009)

Sernapesca (2004), Análisis de inversión en fomento productivo en la pesca artesanal 1999-2003, Departamento de Pesca Artesanal, Santiago de Chile.

Sernapesca (2005), Evaluación técnica y económica del impacto de las áreas de manejo y explotación de recursos bentónicos, Departamento de Pesca Artesanal, Santiago de Chile.

Sernapesca (2006), Evaluación de desempeño de los programas regionales de apoyo al desarrollo del sector artesanal en el marco de los convenios de cooperación financiera entre el FFPA y los gobiernos regionales, Departamento de Pesca Artesanal, Santiago de Chile.

Entrevistas

Sra. Marcela Gallegos, Encargada de Pesca Artesanal del SERNAPESCA, Puerto Montt

Sr. Pedro Brunetti, Director Dirección Zonal de Pesca IV Zona, Puerto Montt.

Sr. José Plaza, Encargado Pesca Artesanal del Gobierno Regional de Los Lagos, Puerto Montt

Sr. Jorge Bustos, Presidente de COREPA, Puerto Montt

Sr. Marco Ide, Presidente de la Unión de Federaciones de la Pesca Artesanal XIV y X Regiones, Puerto Montt.

Sra. Manira Matamala, Encargada Técnica de ONG Pupelde, Puerto Montt