

Nuevo Mundo Mundos Nuevos

Nouveaux mondes mondes nouveaux - Novo Mundo Mundos Novos - New world New worlds

Questions du temps présent

2022

Miradas interdisciplinarias de la actividad pesquera en América Latina: hacia nuevos abordajes y una perspectiva comparada

Análisis del modelo de gobernanza del manejo pesquero en Chile: los Comités de Manejo

An analysis of the governance model for fisheries management in Chile: Management Committees

CARLOS TAPIA-JOPIA

<https://doi.org/10.4000/nuevomundo.86926>

Résumés

Español English

La modificación de la Ley de Pesca en Chile en 2013 incorporó cambios al modelo de gobernanza de la pesca, mediante la creación de una instancia público-privada denominada Comité de manejo, donde participan representantes de los pescadores y de los administradores de las pesquerías. El modelo tiene dos características apropiadas de analizar. Por una parte, el mecanismo de votación con ponderación diferenciada, para elegir a los representantes del sector privado en el comité, lo cual generó distorsiones en el proceso electoral. Por otra parte, la instauración del consenso como el mecanismo base para los acuerdos del comité. En este trabajo, se analizan estas medidas y su impacto en el funcionamiento de los comités de manejo.

The modification of the Fisheries Law in Chile in 2013 incorporated changes to the fisheries governance model, through the creation of public-private instance, called Management Committee, where representatives of fishermen and public managers of fisheries participate. The model has appropriate characteristics for analysis. On the one hand, the voting mechanism with differentiated weighting, to elect the representatives of the private sector in the committee, which generated distortions in the electoral process. On the other hand, consensus was established as the base mechanism for the committee's agreements. In this work, these measures and their impact on the operation of the management committees are analyzed.

Entrées d'index

Keywords: fishing, co-management, representativeness, participation, governance

Palabras claves: pesca, co-manejo, representatividad, participación, gobernanza

Texte intégral

Introducción

- 1 El año 2013, en Chile se promulgó la Ley 20.657¹ que cambió el paradigma predominante de manejo, debido a que el estado de las principales pesquerías nacionales se encontraba en su mayoría sobreexplotadas e incluso algunas en estado de colapso, siendo urgente poner a la sustentabilidad de los recursos como uno de los criterios rectores de la regulación que debe regir a la actividad pesquera. Esta modificación de ley incorporó cambios profundos a la legislación pesquera del país, incluyendo modificaciones al proceso de toma de decisiones, creando – entre otros estamentos – los comités de manejo, que corresponden a órganos asesores de la autoridad pesquera (i.e. Subsecretario de pesca y acuicultura), conformados por representantes del sector público y



privado, para formular, implementar, evaluar y adecuar los planes de manejo para las diversas pesquerías; integrando activamente a los actores de la pesquería en el proceso de toma de decisiones.

2 Previo a esta modificación de ley, el modelo de toma de decisiones en Chile era anual, mono-específico, centralizado y con una participación acotada a roles de informantes o consultivos para la mayoría de los actores involucrados², con la excepción del consejo nacional de pesca³, con mayor incidencia en la toma de decisiones de este último, siendo consultivo, resolutivo y asesor; la tendencia del consejo nacional fue de ejercer presión para aumentar las cuotas globales, por sobre de lo recomendado científicamente⁴, más que de resguardar los recursos y sus ecosistemas. En este modelo, además se ejercían presiones a través de actos de *lobby*, en distintas etapas del proceso, realizada por actores que poseían poder o influencia alta en el sistema, quedando de este modo muchos actores marginados del proceso de toma de decisiones⁵ y poniendo en riesgo la sustentabilidad de las pesquerías.

3 Los cambios introducidos en la ley en materia de toma de decisiones surgen como respuesta a un modelo que fracasa en la administración de los recursos pesqueros, encontrándose en ese entonces las principales pesquerías de Chile en estados de explotación preocupantes al momento de promulgarse la ley^{6,7}. En ese contexto se crean los comités de manejo, que incorporan a los usuarios privados de las pesquerías (pescadores artesanales, pescadores industriales e industria de proceso) en un modelo de gobernanza de co-manejo en conjunto con representantes de la institucionalidad pesquera.

4 La lógica de este modelo se nutre de aspectos planteados por la democracia deliberativa, que se basa en que cualquier decisión debe ser precedida de una discusión entre las diversas partes afectadas, con una argumentación y discusión pública de las diversas propuestas. Lo anterior implica que la discusión debe garantizar la participación de los diversos grupos de interés potencialmente afectados por las decisiones, debiendo asegurar la representación de dichos grupos.

5 Antes de continuar con el análisis de los cambios incorporados al modelo de toma de decisiones, es necesario hacer referencia al registro pesquero artesanal (RPA), ya que este juega un rol importante en decisiones tomadas al momento de implementar las modificaciones de la ley 20.657.

6 El RPA se creó el año 1991 con la promulgación de la Ley 18.892⁸, habilitando al pescador artesanal a realizar actividad pesquera solo sobre los recursos inscritos y en la región en que se inscribió, otorgando derechos de pesca a los pescadores artesanales sobre el conjunto de recursos inscritos. Este derecho se mantiene si se ejerce extracción de al menos un recurso en un periodo de tres años, no existiendo caducidad parcial, haciéndolo en la práctica un derecho que no se pierde e incluso tiene opciones de heredabilidad. El número de pescadores artesanales inscritos en el RPA se ha triplicado desde el año 1993 al 2020, pasando de 31.327 a 93.743 pescadores; no obstante, solo una fracción de esos pescadores operan frecuentemente durante el año, pero se mantienen en los registros, permaneciendo una cantidad de pescadores, que varía en cada región y pesquería, que no ejercen habitualmente la actividad, pero que aparecen como pescadores artesanales en los registros pesqueros. A modo de ejemplo, de acuerdo con Sernapesca, el año 2019 operó solo el 70 % de la flota pesquera artesanal⁹, y en las pesquerías de algas a nivel nacional se ha reportado la operación de solo un 13 % del total de pescadores inscritos en esos recursos¹⁰; y si se revisan las declaraciones de actividad (i.e. declaración de desembarque) llevadas oficialmente por el Servicio Nacional de Pesca y Acuicultura se obtiene que solo un 51 % de los inscritos registraron operación el año 2020, debiendo ser incluso menor, porque hay una fracción de las tripulaciones que opera en más de una embarcación¹¹.

7 Esta situación no ha sido resuelta en la normativa chilena, dado que existe resistencia a perder derechos adquiridos por la pesca artesanal, y fue uno de los argumentos que tuvieron en cuenta los administradores al momento de incorporar uno de los elementos de mayor distorsión en la implementación de los comités de manejo, que se estableció a través del reglamento de designación de integrantes y funcionamiento de los comités de manejo¹², que corresponde a la posibilidad de considerar criterios de ponderación de los votos o apoyos¹³, tanto de pescadores artesanales, como de pescadores industriales y plantas de proceso, para quienes se extendió esta posibilidad, pudiendo otorgar un valor diferenciado a los votos dependiendo de quién los emita¹⁴.

8 El origen de esta diferenciación en el valor de los votos estuvo en el temor de que fuesen elegidos pescadores artesanales que no operaban en la pesquería para la cual se formaría un comité de manejo, y que, en consecuencia, no representarían a pescadores con habitualidad en la pesquería, generando un posible problema en el funcionamiento del comité y posterior formulación, implementación y evaluación del plan de manejo respectivo. Sin embargo, la forma en que quedó plasmado en el reglamento generó la opción de que en todo comité se pudieran incorporar ponderaciones distintas a los votos. Además, la decisión de recurrir o no a una diferenciación del valor de los votos se realiza previa consulta a los usuarios del sector privado, en especial a los pescadores artesanales que, por cierto – la mayoría de las veces – toman esta opción que les da ventaja en el proceso electoral para ocupar un cupo en el respectivo comité. Este reglamento fue promulgado el año 2013; no obstante, este aspecto a la fecha no ha sido modificado¹⁵.

9 Es decir, en vez de corregir el registro pesquero artesanal, se optó por incorporar en el reglamento de funcionamiento y elección de los integrantes de los comités de manejo una diferenciación de votos, con el propósito de excluir a personas que pertenecieran a aquella fracción que, aunque siendo parte del RPA (es decir, actores formales inscritos y habilitados para operar en la pesquería) no ejercían habitualmente la actividad¹⁶. No obstante, no se restringió el uso de esta opción, sino que quedó de libre disposición, utilizándose para excluir a determinados grupos, con criterios poco o nada objetivos y desprovistos de toda imparcialidad. Además, se debe considerar que, una vez conformados los comités de manejo, sus integrantes tienen mayor incidencia en las decisiones, incluida la decisión de hacer uso o no de la posibilidad de otorgar distinto valor a los votos en los



procesos de nuevas elecciones que incluyen la reelección, generando un escenario que propicia la permanencia de esta distorsión, dado que son los propios incumbentes quienes deben definir si se hace uso o no de la diferenciación de votos. En este escenario, mientras el reglamento mantenga esta opción, lo más probable es que se continúe su uso.

10 Los criterios para asignar una ponderación distinta a los votos de los pescadores artesanales incluyen: habitualidad en la actividad desarrollada, coeficiente de participación en la pesquería, antigüedad, participación en el desembarque y finalmente incluye la opción de “otros criterios objetivos que permita establecer una diferencia no arbitraria de participación de un pescador respecto de otro”¹⁷. El supuesto de objetividad y de no arbitrariedad se ha entendido – en la práctica – que debe surgir, preferentemente, de algún algoritmo matemático y se ha resuelto de esta forma la justificación de mayores valores de votos por extraer mayor cantidad del recurso: por ser un armador con habitualidad mayor que otro armador, por pertenecer a una categoría por sobre de otra, por pertenecer a una comuna respecto de otras, entre otros, lo cual se plasma en un informe técnico de la división de administración pesquera de la Subsecretaría de Pesca y Acuicultura, tal como lo define el reglamento. Con todo esto se supone que se otorga objetividad e imparcialidad a la diferenciación en el valor de los votos.

11 El mismo reglamento sugiere criterios objetivos para la elección de los representantes de la pesca industrial, y la necesidad de contar con criterios para elegir al representante de las plantas de proceso.

12 El uso de la legislación como un instrumento de exclusión ha sido frecuente en términos históricos¹⁸ que, en este caso, si bien el objetivo es excluir, la forma de hacerlo es recurriendo a la diferenciación del valor de los votos, lo cual derivó en la práctica a considerar y normalizar el supuesto que hay votos más valiosos o válidos que otros, atentando al principio democrático que define una persona un voto^{19,20}.

13 El segundo elemento distorsionador incorporado en el reglamento de los comités de manejo se refiere a la forma en que se deben alcanzar los acuerdos, señalando que estos deberán ser logrados preferentemente a través de consensos: “El presidente de cada comité [representante de la Subsecretaría de pesca y acuicultura] propenderá a que los acuerdos de estos [de los comités de manejo] se adopten por consenso de sus integrantes”²¹.

14 En este sentido, se debe tener en consideración la conformación de los comités de manejo, la cual incluye de 2 a 7 pescadores artesanales, 3 pescadores industriales (para el caso de pesquerías con participación industrial), un representante de las plantas de proceso, y de los representantes de la institucionalidad pública pesquera (Subsecretaría de pesca y acuicultura y Servicio nacional de pesca y acuicultura; y la Autoridad marítima para los comités de manejo de recursos bentónicos).

15 Esta conformación, con mayoría de representantes del sector artesanal e industrial, se fundamenta en que el reglamento incorpora el consenso como mecanismo para la construcción de acuerdos. Es importante destacar que el consenso no está incluido en la ley, sino que se incorporó a través del reglamento de los comités de manejo. En caso de no alcanzar consensos, el reglamento define que se deberá dejar registrado quiénes están en disenso, así como los argumentos que le dan sustento.

16 En este sentido, el diseño de los comités de manejo se estructura bajo la premisa de la representación (afectada por la distorsión en el valor de los votos) y la deliberación antes de tomar decisiones, basada preferentemente en consensos, pero no en las mayorías (mediante votación). Esta situación contrasta con la justificación normativa de la regla de la mayoría de la democracia deliberativa, que se basa en votaciones, como un procedimiento de decisión justo y racional, no porque la legitimidad resida en los números, sino porque si la mayoría de los integrantes está convencida al mismo tiempo respecto de un punto, sobre la base de una discusión y debate con argumentos, entonces esta conclusión puede considerarse válida²². No obstante, el mecanismo de ponderación diferenciada de los votos en la elección de los integrantes de los comités de manejo afecta la representatividad a tal punto que muchos integrantes de los comités de manejo ocupan el cargo con su propio o muy pocos votos. Así, representan su propio interés o el de una acotada minoría, propiciando acuerdos que no buscan el bien común ni mucho menos la sustentabilidad de los recursos, sino que beneficios particulares que muchas veces atentan contra el uso sustentable.

17 Esta situación ha generado dificultades en el funcionamiento de los comités de manejo, en parte por la falta de procedimientos y reglas claras que se utilizarán en el proceso deliberativo para alcanzar consensos, ya que cuando no se alcanza el consenso, la decisión de las mayorías no son necesariamente las decisiones que se toman, sobre todo, porque muchas veces las decisiones de la mayoría transgreden los objetivos de sustentabilidad declarados en la ley de pesca, ya que – como se mencionó – se privilegian intereses particulares sobre el sentido común. Sin embargo, se debe recordar que los comités de manejo no son órganos resolutivos, sino que son un órgano asesor del subsecretario de pesca; por lo tanto, en situaciones de mayorías que recomiendan decisiones que transgreden los objetivos de la ley, simplemente el subsecretario ejerce su autoridad y toma una decisión diferente a la recomendada por la mayoría, que, si bien resguarda el recurso pesquero, genera problemas de gobernabilidad.

18 En este sentido, hay una clara contradicción en el diseño de la gobernanza de los comités de manejo, ya que la construcción de consensos no es posible de lograr a través de la democracia deliberativa, dado que no sería posible erradicar el antagonismo, propio de la naturaleza conflictiva de la política²³. Los modelos basados en la democracia deliberativa deben considerar que esta no es un procedimiento de decisión basado en consensos, sino que se sustenta en las mayorías, pero con la premisa de una discusión previa. Además, el consenso se relaciona con el poder y la influencia²⁴, es decir, para lograr un consenso – si es posible alcanzarlo – debieran existir condiciones ideales de simetría, por lo tanto, no basta con crear instancias de participación, sino que también es



necesario generar condiciones de igualdad de oportunidades para iniciar tal discurso de deliberación para todos los afectados²⁵.

- 19 En situaciones de decisiones donde se ponen en juego los intereses de las partes que conforman los comités de manejo, el disenso ha sido recurrente, sobre todo, entre los representantes del sector privado y el sector público, dados los intereses contrapuestos, donde la institucionalidad sectorial aboga por el uso sustentable de los recursos pesqueros y sus ecosistemas (mandatados por la ley de pesca); y los integrantes del sector privado, por sus intereses preferentemente económicos que prevalecen sobre intereses de bien común. En este contexto, dada la conformación de los comités de manejo, la posición del sector privado siempre es mayoritaria; no obstante, la normativa promueve los consensos y en ausencia de ellos, en este modelo la mayoría no es el mecanismo para tomar las decisiones, por lo tanto, muchas veces las decisiones obedecen al ejercicio de la autoridad del subsecretario de pesca y acuicultura, generando confusión y a veces conflictos.

Implementación de la ley 20.657: elección de integrantes de los comités de manejo

- 20 A la fecha existen 36 comités de manejo²⁶. El foco del análisis estará puesto en la elección de los pescadores artesanales, no obstante, el uso de criterios de ponderación de votos en los pescadores industriales y las plantas de proceso presenta distorsiones tan grandes o mayores a las que se exponen para la pesca artesanal. Sin embargo, requieren un análisis distinto, ya que existen derechos de propiedad sobre los recursos a través de licencias transables de pesca.
- 21 La diferencia en el valor de los votos de pescadores artesanales, considerando los 22 comités de manejo que se muestran en la Tabla 1, tiene su máximo en el comité de manejo de bacalao de profundidad, con un valor de 114 para el armador en contraste a 1 del pescador que participa como tripulante en la pesquería. Le sigue el comité de manejo de anchoveta y sardina común V-X, anchoveta y sardina española III-IV y jurel, con valores máximos de 91,696; 31,91 y 23,311, respectivamente; y otros 10 comités de manejo, consideran diferencias en el valor de los apoyos. Solo 8 comités de manejo no hicieron uso de la posibilidad de otorgar valores diferenciados a los votos.

Tabla 1 – Ponderaciones consideradas para los votos emitidos por pescadores artesanales en 22 comités de manejo.

Comité de manejo	Ponderación mínima	Ponderación máxima
Comité de manejo bacalao de profundidad	1	114
Comité de manejo anchoveta y sardina común V-X	1	91,696
Comité de manejo anchoveta y sardina española III-IV	1	31,91
Comité de manejo jurel	1	23,311
Comité de manejo de centolla y centollón de la región de Magallanes y Antártica Chilena	1	10
Comité de manejo anchoveta y sardina española XV-II	1	8,5
Comité de manejo de recursos bentónicos de zona común de extracción de la bahía de Ancud	1	7
Comité de manejo de recursos bentónicos de la región de Magallanes y Antártica Chilena	1	7
Comité de manejo Congrio dorado Unidad de Pesquería Sur	1	3
Comité de manejo merluza del sur	1	3
Comité de manejo raya volantín y raya espinosa	1	3
Comité de manejo del recurso huiro flotador de Bahía Chasco, región de Atacama	1	3
Comité de manejo congrio dorado Unidad de Pesquería Norte	1	2
Comité de manejo de bahía de Corral para las pesquerías de huepo, navajuela	1	2
Comité de manejo crustáceos y especies asociadas de Juan Fernández e Islas Desventuradas	1	1
Comité de manejo jibia	1	1
Comité de manejo merluza común	1	1
Comité de manejo sardina austral	1	1
Comité de manejo de algas pardas región de Atacama	1	1
Comité de manejo de juliana	1	1
Comité de manejo de macha en la región de Los Lagos	1	1
Comité de manejo de pulpo del sur	1	1

En algunos casos existen hasta 5 ponderaciones diferentes para un mismo comité, sin embargo, se incluyen solo las ponderaciones mínima y máxima.

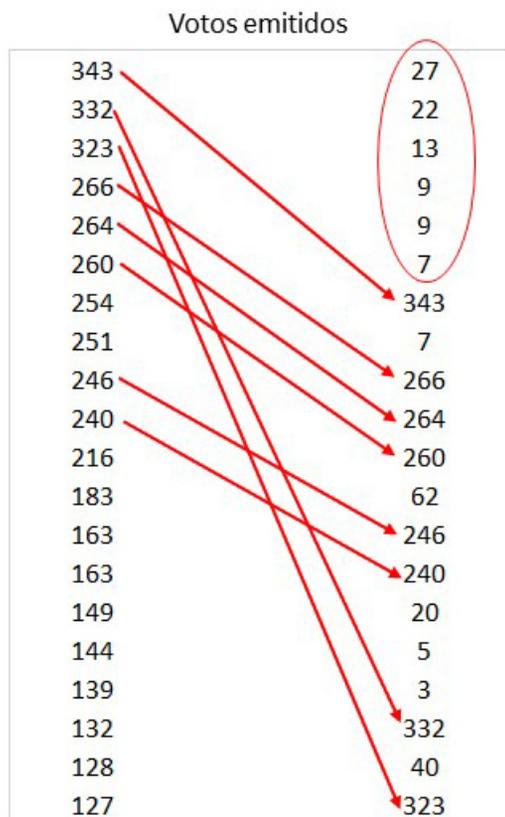
- 22 Los efectos de esta ponderación se pueden observar al ordenar el número de personas que participaron y que votaron por un determinado postulante, en todos los comités analizados, y contrastarlo con el orden obtenido al considerar la ponderación de los votos (Figura 1), los resultados son contundentes al momento de analizar la distorsión que genera la incorporación de valores distintos a los votos, donde al ordenar los resultados



considerando el valor de los votos se obtiene que los que ocupan los primeros lugares corresponden a la menor cantidad de votos emitidos.

23 Se debe recordar que esta distorsión surgió para evitar que pescadores artesanales que no ejercen la actividad pudieran acceder a conformar los comités de manejo, por el problema del registro pesquero artesanal; no obstante, el uso de esta facultad se ha utilizado para excluir *de facto* a quienes no se quiere que estén en los comités de manejo. Si no, ¿cómo se explica que el voto de un armador valga 10, 20, 30 o hasta 140 veces más que el de un tripulante?, o que el voto de un pescador con mayor participación en el desembarque tenga más valor que aquel que extrae menor cantidad, o que si un pescador pertenece a una comuna su voto valga 7 veces más que el del pescador que pertenece a otra comuna. No hay argumentos suficientes que sustenten estas diferencias, más allá de los intentos por dotarlos de objetividad e imparcialidad.

Figura 1 – Representación del ordenamiento de los votos emitidos en las elecciones de representantes de los diversos comités de manejo (columna izquierda), contrastado al orden obtenido al considerar la ponderación de los apoyos (columna derecha), nótese que en este caso los primeros puestos lo ocupan representantes con votaciones muy menores. Las flechas indican el desplazamiento en el ranking al considerar el valor diferenciado de los votos.



24 En las tablas 2, 3 y 4 se muestran los resultados de la elección de los integrantes de la pesca artesanal para los comités de manejo de bacalao de profundidad, jurel y crustáceos demersales, donde se incluye la ponderación de los votos emitidos en cada caso, evidenciando que postulantes que lograron mayor cantidad de votos no resultaron electos debido al valor de los votos.

25 En el caso del comité de manejo de crustáceos demersales la ponderación del voto está asociada al desembarque, lo cual, al estar concentrado en unos pocos armadores (pescadores dueños de embarcaciones), genera ponderaciones muy altas, resultando en una bajísima participación, de dos votos a ocho votos, ya que destinar esfuerzos a buscar más votos no tiene ningún efecto en los resultados (Tabla 4).

Tabla 2 – Resultado de elección de representantes de los pescadores artesanales para el comité de manejo de bacalao de profundidad.

Resultado	Tipo de voto	Ponderación del voto	Votos	Resultado ponderado
	Armador	114	22	2508
	Pescador propiamente tal	1	28	28
Electo			50	2536
	Armador	114	27	3078
	Pescador propiamente tal	1	10	10
Electo			37	3088
	Armador	114	9	1026
	Pescador propiamente tal	1	10	10
Electo			19	1036
	Armador	114	13	1482
	Pescador propiamente tal	1	1	1



No electo			14	1483
	Armador	114	9	1026
	Pescador propiamente tal	1	2	2
Electo			11	1028
	Armador	114	7	798
	Pescador propiamente tal	1	2	2
Electo			9	800
	Armador	114	3	342
	Pescador propiamente tal	1	1	1
No electo			4	343

Tabla 3 – Resultado de elección de representantes de los pescadores artesanales para el comité de manejo de jurel

Resultado	Tipo de voto	Ponderación del voto	Votos	Resultado ponderado
	Armador	23,311	20	466,22
	Pescador propiamente tal	1	132	132
Electo		12,1555	152	598,22
	Armador	1	62	62
	Pescador propiamente tal	1	53	53
Electo		1	115	115
	Armador	9,377	6	56,262
	Pescador propiamente tal	1	54	54
Electo		5,1885	60	110,262
	Pescador propiamente tal	1	40	40
	Armador	1	15	15
No electo		1	55	55
	Pescador propiamente tal	1	36	36
Electo		1	36	36
	Armador	9,377	18	168,786
	Pescador propiamente tal	1	9	9
Electo		5,1885	27	177,786
	Armador	7,114	8	56,912
	Pescador propiamente tal	1	3	3
Electo		4,057	11	59,912

Tabla 4 – Resultado de elección de representantes de los pescadores artesanales para el comité de manejo de crustáceos demersales.

Resultado	Tipo de voto	Ponderación del voto	Votos	Resultado ponderado
Electo	Desembarque	49,9865	2	99,973
Electo	Desembarque	29,633	2	59,266
Electo	Desembarque	19,5585	2	39,117
Electo	Desembarque	0,7447	8	1,4918

26

El nivel de participación en el proceso de elección de los integrantes de la pesca artesanal también se ve afectado por el sistema de diferenciación en el valor de los votos, ya que, al existir altas valoraciones de determinados votos, no existe el incentivo ni la necesidad de buscar votos, implicando además que muchos pescadores tal vez ni se enteren de las elecciones que se llevan a cabo. A esto se debe sumar la débil difusión de estos procesos y la dificultad para llegar a todos los pescadores, considerando la extensión de la costa de Chile y los problemas de conectividad en algunas localidades. En este sentido, se tiene que los mayores niveles de participación fueron de 27,5 % y 22,6 % para los comités de merluza del sur y congrio dorado unidad pesquería norte, respectivamente. Un caso especial corresponde al comité de manejo de sardina austral, que presenta una participación del 100 %, lo cual se explica en parte porque en esta pesquería solo están inscritos los armadores, reduciendo el número de votantes, ya que ningún tripulante está inscrito en el RPA. Los menores niveles de participación coinciden con los casos de mayor ponderación de los votos, con una participación de 0,01 % en el comité de bacalao de profundidad; y 0,48 %, en el comité de crustáceos demersales (Tabla 5).

Tabla 5 – Nivel de participación (nominal y porcentual) en las elecciones de los integrantes de la pesca artesanal en cada comité de manejo, considerando el universo de votantes.

Comité de manejo	Universo de votantes	Votos emitidos	%
Comité de manejo anchoveta y sardina común V-X	6.572	720	10,96 %
Comité de manejo anchoveta y sardina española III-IV	785	120	15,29 %
Comité de manejo anchoveta y sardina española XV-II	504	17	3,37 %
Comité de manejo bacalao de profundidad	17.657	144	0,01 %
Comité de manejo congrio dorado Unidad de Pesquería Norte	3.937	889	22,58 %
Comité de manejo congrio dorado Unidad de Pesquería Sur	1.720	182	10,58 %
Comité de manejo crustáceos demersales	2.887	14	0,48 %
Comité de manejo jibia	7.142	1.152	16,13 %



Comité de manejo jurel	8.875	445	5,01 %
Comité de manejo merluza común	7.198	1.292	17,95 %
Comité de manejo sardina austral	44	44	100 %
Comité de manejo merluza del sur	3.275	899	27,45 %
Comité de manejo raya volantín y raya espinosa	10.982	848	7,72 %

Discusión

- ²⁷ Los cambios introducidos con la modificación de la ley de pesca del año 2013 (Ley 20.657), en lo referido al modelo de toma de decisiones que integró a los usuarios en este proceso, con la creación de los comités de manejo, eran necesarios, ya que las decisiones se tomaban sin considerar las recomendaciones y límites propuestos por la ciencia. La generación de esta instancia de co-manejo (los comités de manejo), con participación de los usuarios, es un cambio relevante en cuanto permite relevar la importancia del diálogo de saberes para incidir en las políticas públicas y contribuir con el uso sustentable de los recursos hidrobiológicos²⁷. En este sentido, Palta y otros reconocen un avance cualitativo en términos de gobernanza, al posibilitar la participación de los pescadores en la formulación de dichos los planes de manejo, pero también destacan que “se han evidenciado algunos problemas de representatividad en los comités de manejo, generados por el sistema de elección de representantes existente”²⁸. No obstante, no se detallan los problemas generados por el sistema de elección, y otros autores identifican problemas de representatividad de la pesca artesanal en los comités de manejo circunscritos a situaciones donde los integrantes no son pescadores o no trabajan en la pesquería que se busca manejar, y a la necesidad de posibilitar mayor cantidad de representantes del sector, para pesquerías de mayor cobertura geográfica²⁹. Sin embargo, no se hace mención a los problemas generados por la posibilidad de otorgar valores diferentes a los votos y al hecho de que las decisiones deban ser tomadas preferentemente por consenso.
- ²⁸ El problema del registro pesquero artesanal, que dio origen a la distorsión incorporada en la normativa de la elección de los integrantes del sector privado de los comités de manejo, generó un problema tal que, de 24 comités de manejo, 14 hicieron uso de ponderar de forma diferente los votos de pescadores artesanales, industriales y plantas de proceso (Tabla 1). Hubo casos, como el comité de manejo de sardina austral, donde en un principio se propuso una ponderación mayor para armadores respecto de tripulantes³⁰; no obstante, al verificar que solo había armadores inscritos en el registro pesquero artesanal, se mantuvo una relación de un pescador un voto, sin distinguir entre el voto de un armador y de un tripulante³¹, dando cuenta de que el interés por usar la ponderación es para excluir a determinados grupos que podrían acceder al comité de manejo, más que hacer frente al problema del RPA declarado como fundamento de esta opción.
- ²⁹ En otro caso, en el comité de manejo de la bahía de Ancud, se determinó una ponderación de 1:7, en favor de los pescadores artesanales de la comuna de Ancud; sin embargo, en la práctica no participó ningún pescador de otra comuna. No obstante, se hizo uso de lo permitido en la normativa para evitar posibles intromisiones de pescadores de otras zonas geográficas.
- ³⁰ Esta situación transgrede uno de los principios básicos de la democracia, una persona un voto y el ejercicio de las mayorías, como un valor fundamental de la democracia, porque aunque no se cancelen las diferencias o desigualdades económicas, sociales u otras existentes entre las personas con el voto, sí se legitima la preeminencia de la igualdad jurídica y política de todas las personas³², pero al incorporar un valor distinto de los votos en virtud de cualquier atributo, se atenta contra este principio y se deslegitima el proceso eleccionario, y desvirtúa lo que se pretendía con la modificación de ley. Además, esta situación afecta fuertemente la representatividad, que es lo que se busca alcanzar con este modelo de co-manejo, para facilitar el debate y discusión entre las partes, antes de tomar una decisión. Esta representatividad, se afecta porque muchos de los que conforman los respectivos comités no tuvieron que realizar esfuerzos para la obtención de votos, porque con sus propios votos y algunos más lograban el apoyo necesario, debido a que tenían un valor superior.
- ³¹ Otro aspecto que se afecta es la participación que, en términos globales, está alrededor del 10 %, con situaciones en que la participación es menor al 1 % y con máximos que oscilan alrededor del 20 %³³ (Tabla 5).
- ³² Este mecanismo, con un origen que intentó subsanar un problema del registro pesquero artesanal arrastrado desde los orígenes de la ley de pesca, generó un problema en los procesos de elección de los integrantes de los comités de manejo, instalándose una práctica elitista de la representatividad, excluyendo a priori a quienes se consideran que no son representativos, como si la representatividad fuera un atributo de las personas o grupos, y no una atribución que se obtiene mediante los votos.
- ³³ Esta situación no ha suscitado el interés de los diversos actores del sistema pesquero, lo cual puede ser explicado por desconocimiento o por normalización de una práctica elitista de la representación, bajo el supuesto de garantizar que estén los que deben estar. Muchas ocasiones, la decisión de incorporar valores distintos a los votos, desde parte del sector privado, surge del interés de mantener un privilegio – en este caso acceso a los recursos pesqueros y participación en la toma de decisiones – y, desde parte de los organismos responsables de la administración, la motivación es acomodaticia, porque les permite *de facto* excluir a determinados grupos con los cuales, probablemente, sea más difícil generar procesos de colaboración para la toma de decisiones y prefieren generar condiciones que posibiliten su exclusión. Además, se debe considerar que, una vez conformado un comité de manejo, los incumbentes del sector privado inciden en el valor que tendrán los votos en los procesos de reelección de los integrantes de los comités de manejo, generando un escenario donde la



incorporación de cambios en este ámbito se torna más difícil. Por lo tanto, debiera cambiarse el reglamento, que depende de una decisión del administrador (Ministerio y Subsecretaría); es decir, no debe pasar por el poder legislativo, ya que es una norma de menor rango que la ley; más que esperar que las personas reflexionen y no hagan uso de una ventaja existente en dicho reglamento.

34 El potencial que abrió la creación de los comités de manejo, con una mayor participación de los usuarios en la toma de decisiones, se vio opacado y disminuido por las decisiones tomadas durante la implementación de la ley, donde la diferenciación en el valor de los votos atenta contra principios básicos de un proceso democrático, afectando la legitimidad, representatividad y participación; y por otro lado, la incorporación del consenso como base del establecimiento de acuerdos, sin definir con claridad las reglas y procedimientos para ello, han generado malentendidos, confusiones y conflictos en decisiones de mayor complejidad. Por lo tanto, urge eliminar este aspecto de la normativa (decreto 95/2013) vigente en Chile, con el fin de corregir la distorsión incorporada y de aprovechar la instancia de co-manejo creada con la modificación de la ley de pesca.

Notes

1 Ley 20.657, *Modifica en el ámbito de la sustentabilidad de recursos hidrobiológicos, acceso a la actividad pesquera industrial y artesanal y regulaciones para la investigación y fiscalización, la ley general de pesca y acuicultura contenida en la ley n°18.892 y sus modificaciones*. Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, Subsecretaría de Pesca y Acuicultura, Valparaíso, 2013, disponible en línea <http://bcn.cl/2lhbq>

2 Palta, Elizabeth; Araya, Andrea; Nilo, Marcelo; y Tapia, Carlos. *Objetivo 3: Proponer un modelo de toma de decisiones para la gestión y manejo de las pesquerías, que involucre información biológica, pesquera, económica y social. Programa de investigación monitoreo económico industria pesquera nacional*, Instituto de Fomento Pesquero, 2010.

3 Esta instancia se mantiene en la actual legislación, con iguales objetivos a los definidos inicialmente. El consejo nacional de pesca “[...] contribuirá a hacer efectiva la participación de los agentes del sector pesquero en el nivel nacional en materias relacionadas con la actividad de la pesca y de la acuicultura. El Consejo Nacional de Pesca tendrá carácter resolutorio, consultivo y asesor en aquellas materias que la ley establece.” (Artículo 145°), Decreto 430, *Fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley N°18.892, de 1989 y sus modificaciones, Ley General de Pesca y Acuicultura, versión actualizada al 12 de diciembre de 2020*, Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, Subsecretaría de Pesca y Acuicultura, Valparaíso, 1992, disponible en línea <http://bcn.cl/2f8nr>

4 Soto, Elizabeth y Paredes, Christian. *La regulación pesquera a través de la historia: la génesis de un colapso*, Fundación Terram, Santiago, 2018.

5 Palta, Elizabeth; Araya, Andrea; Nilo, Marcelo; y Tapia, Carlos, 2010. *Ob. Cit.*

6 El proyecto de modificación de la ley de pesca entre sus argumentos incluyó: “Como consecuencia de lo descrito en los acápite anteriores, el sector pesquero nacional ha perdido competitividad económica. Las principales pesquerías han sufrido una drástica caída en sus cuotas globales con la consiguiente pérdida de sus beneficios económicos. Una explotación de los recursos pesqueros que no ha estado centrada en la sustentabilidad y no ha asumido que las pesquerías deben iniciar prontamente una fase de recuperación, ha provocado que prime el círculo vicioso de la explotación irracional por sobre el virtuosismo de una explotación sustentable.” Boletín 8010-03, *Mensaje de S.E. el presidente de la república con el que modifica en el ámbito de la sustentabilidad de recursos hidrobiológicos, acceso a la actividad pesquera industrial y artesanal y regulaciones para la investigación y fiscalización, la ley general de pesca y acuicultura contenida en la ley N° 18.892 y sus modificaciones*, 2011.

7 El año 2012, de un total de 28 pesquerías con antecedentes de su estado de explotación, había 3 pesquerías agotadas, 10 sobreexplotadas y 15 en plena explotación, según lo reportado por Subpesca, *Estado de situación de las principales pesquerías chilenas*, 2012, Departamento de pesquerías, división de administración pesquera, Valparaíso, 2013, 54 p.

8 Ley 19.892, *Ley general de pesca y acuicultura*, Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción, Santiago, 1989. Disponible en línea <http://bcn.cl/2g75m> En el artículo 2°, numeral 20, define: “20) Registro nacional de pescadores artesanales o registro artesanal: nómina de pescadores y embarcaciones habilitadas para realizar actividades de pesca artesanal que llevará el Servicio por Regiones, Provincias, Comunas y localidades, y por categoría de pescadores y pesquerías, para los efectos de esta ley.”

9 Sernapesca, *Fiscalización en pesca y acuicultura. Informe de actividades del 2019*, Servicio Nacional de Pesca y Acuicultura, Valparaíso, 2020.

10 Tapia, Carlos, Durán, Yáñez, Rodríguez, Reinaldo y Díaz, Manuel, *Propuesta de política nacional de algas*, Centro de Estudios de Sistemas Sociales, Coquimbo, 2016.

11 Estimaciones en base a declaraciones de desembarque del año 2020 llevadas por el área de estadísticas pesqueras del Servicio Nacional de Pesca y Acuicultura (Sernapesca).

12 Decreto 95, *Establece reglamento de designación de los integrantes y funcionamiento de los comités de manejo*, Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, Subsecretaría de Pesca y Acuicultura, Valparaíso, 2013, actualizado al año 2016, disponible en línea <https://www.leychile.cl/N?i=1053765&f=2015-09-17&p=>

13 Apoyos: forma eufemística de referirse a los votos en el citado reglamento.

14 Decreto 95, 2013. *Ob. Cit.*, artículo 6°

15 La modificación de este reglamento depende solo del Subsecretario de Pesca y Acuicultura y del Ministro de Economía, Fomento y Turismo, porque corresponde a un decreto, no teniendo que ser tramitado en el sistema parlamentario (Congreso de Chile).

16 La legislación establece que será causal de caducidad si en un periodo de tres años sucesivos no se realiza actividad pesquera extractiva, es decir para mantenerse en el registro basta con registrar desembarque al menos 1 vez cada tres años. Decreto 430, 1992, *Ob. Cit.*, artículo 55°

17 Decreto 95, 2013. *Ob. Cit.*, artículo 6°

18 Aresti, Nerea, “Los argumentos de la exclusión. Mujeres y liberalismo en la España contemporánea”, *Historia Constitucional*, 2012, n° 13, p. 407-431.

19 Beltrán, José y Almada, Rossana, “El principio democrático una persona-un voto: aportaciones para discusión sobre igualdad del voto, el caso de Baja California Sur”, *Espiral, Estudios sobre Estado y Sociedad*, 2011, vol. XVIII, n° 50, p. 183-



216.

20 Salazar, Luis y Woldenberg, José, *Principios y valores de la democracia*, México, Instituto Federal Electoral, quinta edición, 2001.

21 Decreto 95, 2013. *Ob. Cit.*, artículo 12°

22 Benhabib, Seyla. "Deliberative rationality and models of democratic legitimacy", *Constellations*, 1994, vol. 1, n° 1, p. 26-52.

23 Mouffe, Chantal. *La paradoja democrática. El peligro del consenso en la política contemporánea*, Barcelona, Editorial Gedisa, 2da edición, 2012.

24 Mori, Luca. "El consenso como concepto filosófico-político: contribución a la historia y a la recomposición de un rompecabezas teórico", *Eidos*, 2014, n° 21, p. 12-41

25 Benhabib, Seyla, 1994. *Ob. Cit.*.

26 *Comités de manejo*, Subpesca, [consulta: 16 julio 2021]. Disponible en: <https://www.subpesca.cl/portal/616/w3-propertyvalue-38010.html>

27 Ceballos, Mauricio y Ther, Francisco. "Transformaciones en las economías pesquero-artesanales contemporáneas: el caso de las localidades de Cucaco y Tenaún, (provincia de Chiloé, región de Los Lagos, Chile)", *Cuadernos de geografía, Revista Colombiana de Geografía*, vol. 20, n° 2, p. 61-75.

28 Palta, Elizabeth, Araya, Andrea, Rojas, Johanna y Miranda, David, *Illuminating hidden harvest: Case study on small-scale fisheries in Chile (IHH)*, Valparaíso, Chile, IFOP, 2019.

29 Reyes, Francisca, Gelcich, Stephan y Ríos, Mónica, *Capítulo IV: Problemas globales, respuestas locales: planes de manejo como articuladores de un sistema de gobernabilidad policéntrica de los recursos pesqueros*, disponible en línea <https://politicaspUBLICAS.uc.cl/wp-content/uploads/2017/04/CAP.-4.pdf>

30 Los armadores, corresponde a la categoría a la que pertenecen los dueños de embarcaciones, y los tripulantes corresponden a la categoría de pescador artesanal propiamente tal de acuerdo con la legislación chilena.

31 Palta, Elizabeth, Tapia, Carlos, Grego, Evelyn, Araya, Andrea y Aranís, Antonio, Parte II: Aplicación del manejo con enfoque ecosistémico. Monitoreo económico de la industria pesquera y acuicultura nacional, 2013. Informe final, Instituto de Fomento Pesquero, 2014, 212 p.

32 Salazar, Luis y Woldenberg, 2001, *Ob. Cit.*.

33 Hay excepciones donde se observan participaciones muy altas, asociadas a planes de manejo acotados a zonas geográficas reducidas (e.g. plan de manejo de huiro flotador de bahía Chasco) o sardina austral (región de Los Lagos, con participación solo de flota artesanal) donde no hay tripulantes inscritos en la pesquería, por lo cual solo participan los armadores (dueños de embarcaciones).

Table des illustrations



Titre

Figura 1 – Representación del ordenamiento de los votos emitidos en las elecciones de representantes de los diversos comités de manejo (columna izquierda), contrastado al orden obtenido al considerar la ponderación de los apoyos (columna derecha), nótese que en este caso los primeros puestos lo ocupan representantes con votaciones muy menores. Las flechas indican el desplazamiento en el ranking al considerar el valor diferenciado de los votos.

URL

<http://journals.openedition.org/nuevomundo/docannexe/image/86926/img-1.JPG>

Fichier

image/jpeg, 151k

Pour citer cet article

Référence électronique

Carlos Tapia-Jopia, « Análisis del modelo de gobernanza del manejo pesquero en Chile: los Comités de Manejo », *Nuevo Mundo Mundos Nuevos* [En ligne], Questions du temps présent, mis en ligne le 21 février 2022, consulté le 28 février 2022. URL : <http://journals.openedition.org/nuevomundo/86926> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/nuevomundo.86926>

Auteur

Carlos Tapia-Jopia

Centro de Estudios de Sistemas Sociales (CESSO)

Articles du même auteur

La ley de descarte en Chile. Revisión comparada y análisis de su implementación [Texte intégral]

The discard law in Chile. Comparative review and analysis of its implementation

Paru dans *Nuevo Mundo Mundos Nuevos*, Questions du temps présent

Droits d'auteur



Nuevo mundo mundos nuevos est mis à disposition selon les termes de la licence Creative Commons Attribution - Pas d'Utilisation Commerciale - Pas de Modification 4.0 International.

