

333.22
600.1

**AGLOMERACIONES PESQUERAS
EN AMÉRICA LATINA.
VENTAJAS ASOCIADAS AL ENFOQUE DE *CLUSTER***

**Massiel Guerra
(Compiladora)**



900031440 - BIBLIOTECA CEPAL



Alfaomega Colombiana S.A.

101461



COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE
ECONOMIC COMMISSION FOR LATIN AMERICA AND THE CARIBBEAN
WWW.CEPAL.ORG



Alfaomega Colombiana S.A.

México, Argentina, Colombia, Chile, Venezuela

Calle 106 No. 22 - 56

Bogotá D.C., Colombia

E-mail: aeditorial@alfaomega.com.co

Página web: www.alfaomega.com.co

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial formal ni por la Cepal ni por el IDRC, son de exclusiva responsabilidad de los autores.

Primera edición: noviembre de 2005

Copyright: © Naciones Unidas 2005

Alfaomega Colombiana S.A. 2005, en copublicación con Cepal - Naciones Unidas.

ISBN: 958-682-594-9

Fotografía de portada: Andrés Morya

Diseño de cubierta: Teresa Mariño García, Temas Gráficos & Editoriales Ltda.

Diagramación: Ánghela Díaz Silguero, Temas Gráficos & Editoriales Ltda.

Edición: Alfaomega Colombiana S.A.

Impreso y hecho en Colombia - Printed and made in Colombia

Contenido

PÁGINA

Presentación del Secretario Ejecutivo de la Cepal

Capítulo 1

VISTA PRELIMINAR Y ANÁLISIS COMPARATIVO DE LAS
AGLOMERACIONES PESQUERAS DE ARGENTINA, CHILE Y PERÚ

<i>Massiel Guerra</i>	7
Introducción	7
A. La situación de la pesca en el mundo y la región	9
B. El sentido social	16
C. Aplicación del enfoque de aglomeración productiva al sector pesquero industrial	17
D. El contexto económico	21
E. Identificación de los factores	33
Conclusiones	46

Capítulo 2

LA TRAGEDIA DE LOS COMUNES Y LAS AGLOMERACIONES DÉBILES:

EL DISTRITO PESQUERO DE CHIMBOTE

<i>Juana R. Kuramoto</i>	51
Introducción	51
A. La tragedia de los comunes y la eficiencia colectiva	52
B. La industria pesquera peruana y la aglomeración de Chimbote	58
C. La cadena de valor de la hariba y la aglomeración chimbotana	65
D. El ámbito institucional y su impacto en la aglomeración	79
E. Los mercados	89
F. Estrategias empresariales	96
G. La acción conjunta	100
Conclusiones	103

Capítulo 3

DESAFÍOS DE LARGO PLAZO PARA LA GESTIÓN DE LA PESCA EN CHILE

<i>Massiel Guerra y Frank Wältring</i>	109
Introducción	109
A. Marco conceptual: Gestión colaborativa en el manejo de los recursos	110

B. El sector pesquero chileno	112
C. El sector industrial y la pesquería de jurel	115
D. El límite máximo de captura por armador	131
E. El entorno local: la Octava Región	140
Conclusiones y recomendaciones	150

Capítulo 4

LA AGLOMERACIÓN PESQUERA DE MAR DEL PLATA, ARGENTINA

<i>Rudolf Buitelaar y Massiel Guerra</i>	155
Introducción	155
A. El contexto general	155
B. Un poco de historia: ciclo de vida de la actividad pesquera marplatense	157
C. Condiciones externas de la industria pesquera	160
D. Recursos de la industria	172
E. Desempeño y grado de satisfacción	175
F. El marco regulador y la función del Estado	189
Conclusiones	193
Anexo	198

Presentación

Frecuentemente surge la pregunta de en qué medida poseer una ventaja comparativa en una actividad que es, en sí, un punto a favor para una economía. La respuesta depende de muchos factores; entre ellos el sector de que se trate y, en especial, de su patrón de desarrollo en el tiempo. En este libro se estudia el sector pesquero industrial, una actividad que muchos consideran problemática, a diferencia de la acuicultura, que, aunque pertenece al mismo rubro, tiene una dinámica diferente y, por ende, un desempeño distinto. Así, por ejemplo, en Chile, el sector acuícola es presentado como un ejemplo de desarrollo, innovación tecnológica, rápido crecimiento, competitividad, estrategia colectiva y asociatividad, todo ello concretado en la salmonicultura y en los encadenamientos productivos que se han generado a partir de la misma. ¿Pero qué pasa con el sector de la pesca industrial de mediana y gran altura? ¿Por qué no ha podido generar una dinámica similar, teniendo en cuenta que abarca un universo aun más amplio en materia de productos derivados? ¿Qué ha motivado que el conflicto sea una realidad dominante en el sector?

El presente texto aborda algunas de esas interrogantes. En sus capítulos, se encuentra una aplicación del enfoque de *cluster* al estudio del sector pesquero, sin que necesariamente eso signifique imponer correspondencias estrechas entre uno y otro —de hecho existen pocos ejemplos de *clusters* en sentido estricto en el sector—, pero destacando algunas características básicas comunes, como la localización geográfica y la especialización. El enfoque de *cluster* de este trabajo, más que contener propuestas específicas, procura dar pistas para identificar una mejor manera de hacer las cosas. Idealmente, dentro de una dinámica tal se podría hallar algún camino para solucionar los problemas del rubro.

El sector pesquero enfrenta circunstancias que lo han afectado negativamente por generaciones; es una actividad incierta, sujeta a ciclos biológicos, fenómenos climáticos e incentivos corrosivos típicos de los bienes de propiedad común, elementos que lo hacen un sector productivo que opera en mercados con fuertes fallas y sin derechos de propiedad claramente definidos. Por ello parte de los problemas de este rubro se solucionan en el área acuícola, pues allí se tiene mayor certeza tanto respecto de la cantidad de recursos como de la

propiedad de los mismos. En la pesca industrial de mediana y gran altura, en cambio, no es así. Muchas veces en este sector se compite de una forma burda e irracional por el recurso, llegándose a situaciones insostenibles desde la perspectiva del recurso y de la actividad productiva, la que es significativa para los países que aquí se estudian, y constituye el sostén de muchas comunidades locales cuyo “desarrollo” se basa en la actividad pesquera.

Lo interesante de los análisis que aquí se muestran es que en todos ellos se pone el acento en procesos interactivos entre las partes, los que, desde la óptica de los *clusters*, desembocan en procesos de aprendizaje conjunto, derivados de características, como la especialización, que muestra este sector en algunas regiones de América Latina. Así, se integran dos mundos que parecieran no tener puntos en común. Éste es precisamente el valor del texto: conjugar dos visiones y, mediante ello, establecer una plataforma de acción, en donde los actores involucrados sean los gestores de su desarrollo. Por un lado, se analiza una actividad productiva que podría desarrollarse en forma sistémica, con diferentes grados de interrelación y con considerables ventajas competitivas; por otro, se estudia el sector en algunas economías locales como Mar del Plata en Argentina, la zona de la Octava Región de Chile y la localidad de Chimbote en Perú, con una descripción general de su proximidad física y logística. Todas estas experiencias fueron documentadas por investigadores que participaron en la elaboración de este material.

Del análisis se desprende que las soluciones de los problemas que enfrenta la pesca deberían surgir de los actores involucrados, cuestión que significa, en primer lugar, un mayor grado de compromiso por parte de éstos. Se hace hincapié sobre la debilidad de las instituciones, las que, en la mayoría de los casos, no desempeñan funciones adecuadas a la realidad local, limitándose frecuentemente a canalizar iniciativas nacionales. Se destacan algunas características del proceso productivo, como la integración de las partes involucradas y las ventajas que se derivan de ello, privilegiando el desarrollo de interrelaciones abiertas y no restrictivas que generen confianza y aumenten la transparencia, características poco frecuentes en el sector. Finalmente, se señala la necesidad de un diagnóstico claro respecto de las debilidades existentes, para focalizar adecuadamente los esfuerzos.

Este libro fue posible gracias al apoyo financiero de la GTZ de Alemania, a través del proyecto regional “Desarrollo de *clusters* en torno a recursos naturales”. Estoy seguro de que este nuevo aporte que hace la Cepal, a través de su División de Desarrollo Productivo y Empresarial, constituirá un importante insumo para los interesados en el desarrollo y estudio del sector pesquero en nuestra región.

José Luis Machinea
Secretario Ejecutivo
Cepal

Capítulo 1

VISTA PRELIMINAR Y ANÁLISIS COMPARATIVO DE LAS AGLOMERACIONES PESQUERAS DE ARGENTINA, CHILE Y PERÚ

Massiel Guerra

Introducción

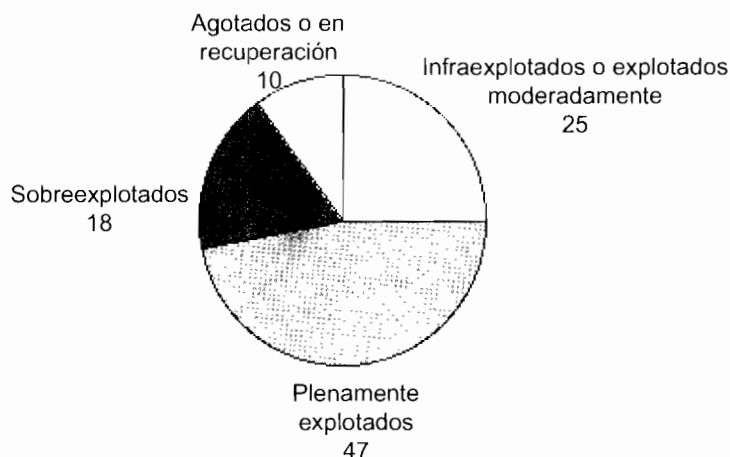
En la actividad pesquera, la incertidumbre es más gravitante que en otros sectores productivos basados en recursos naturales. Los peces son seres huidizos, cuyo ciclo de vida depende de condiciones ambientales impredecibles e incontrolables. Por otra parte, el sector pesquero es particularmente difícil de estudiar, por la cantidad de elementos –productivos, institucionales y de otro orden– que se mezclan en él. La pesca, en este sentido, no es materia específica de ninguna disciplina en particular, sino de diversos conocimientos entrecruzados.

A eso se agrega el que, a diferencia de otras actividades económicas, se basa en recursos de propiedad común, esto es, bienes sobre los cuales no hay derechos individuales de propiedad. Esto implica que no tienen una valorización explícita, es decir, un precio de mercado que paguen quienes se apropian de ellos. Por tal motivo, no puede ser tratada como un sector cualquiera de la economía: mientras los agentes que operan en mercados tradicionales, con derechos de propiedad definidos, aspiran a la competitividad y, por tanto, a maximizar su utilidad, en este sector la competitividad de un agente puede ser dañina para los restantes. Debido a esta interdependencia, la pesca exige un grado particular de coordinación.

De ese modo, la falta de derechos de propiedad y la incertidumbre respecto del ciclo biológico configuran una microeconomía particular, donde las señales de precios son insuficientes y no puede llegarse a soluciones acordes con el óptimo de Pareto. Existen problemas de coordinación que es preciso resolver, lo que obliga a fijar marcos reguladores que tomen en consideración estas particularidades.

Distinta es la situación de la acuicultura, pese a formar parte del sector pesquero. En Chile, por ejemplo, ésta surgió precisamente gracias a esfuerzos coordinados. Una vez descubiertas las condiciones naturales favorables del país, el Estado financió en gran parte la iniciación de una actividad que atrajo después a numerosos empresarios. Pronto éstos entendieron que el desarrollo del rubro dependía de la coordinación de esfuerzos. La facilidad con que llegaron a esa conclusión derivó en parte de un hecho crucial, a saber, eran titulares de derechos de propiedad establecidos. Gracias a eso, podían determinar con alguna certeza

Gráfico 1.1
ESTADO DE LOS BANCOS MARINOS DEL PLANETA
 (en porcentajes)



Fuente: Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), *Estado mundial de la pesca y la acuicultura 2002*, Roma, 2003.

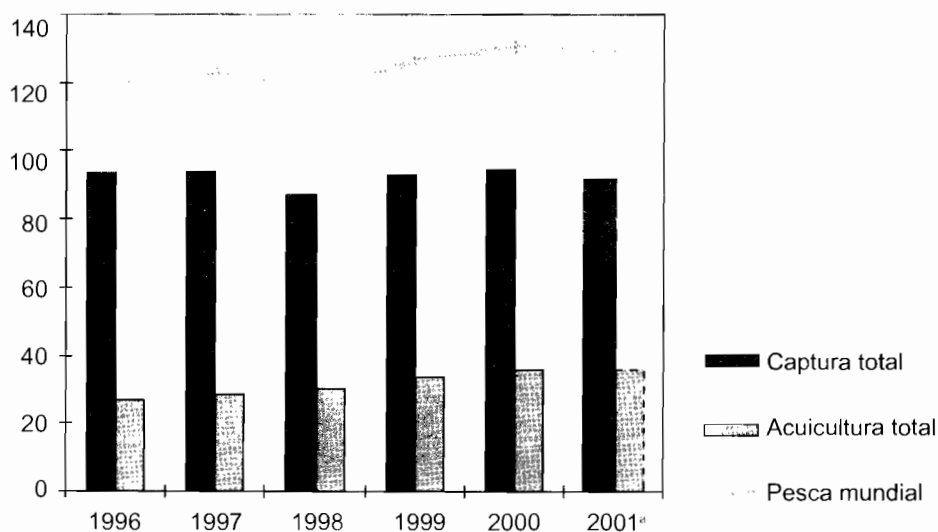
Cabe preguntarse, entonces, cómo podría lograrse una armonización de la actividad tal que, por una parte, permitiese aprovechar las ventajas que ofrecen los recursos marinos para el desarrollo mundial, en especial de América Latina, y asegurar, por otra, su sostenibilidad en el tiempo. En este capítulo se pretende sugerir cómo podrían alcanzarse tales objetivos.

La tasa de crecimiento de los recursos pesqueros está sujeta a factores no controlables, de tipo ambiental, genético e inmunológico. Uno de ellos es el fenómeno climático de El Niño, que en Chile y Perú perjudicó en forma notoria la actividad a principios de la década de 1980 y en la segunda mitad de la de 1990. La riqueza pesquera de Chile y Perú depende en parte de la corriente de Humboldt, flujo de agua fría del Pacífico sur que recorre de sur a norte el litoral de ambos países. Ésta es interrumpida ocasionalmente por la corriente de El Niño, de aguas cálidas, generada con cierta periodicidad en el ámbito mundial, pero que afecta en mayor grado las costas de Chile, Ecuador y Perú. Según la intensidad que alcance, esta corriente, caracterizada también por la baja salinidad y la pobreza en nutrientes, provoca importantes modificaciones en el ecosistema marino, expresadas en menor disponibilidad de especies típicas de aguas frías, aparición de especies propias de aguas tropicales, cambios en el aparato productivo de las pesquerías, en las actividades acuícolas y, por ende, en el comercio de estos países.²

² En Perú, que fue el país más afectado por El Niño en 1997 y 1998, opera desde septiembre de 2000, principalmente en la costa norte, un sistema de vigilancia que entrega información por satélite y en tiempo real acerca de las condiciones del océano y la atmósfera, con el que se pretende mejorar la capacidad de pronóstico y evaluación del fenómeno para prevenir o mitigar posibles desastres, que en Perú afectan no sólo la actividad pesquera, sino también la agricultura, el patrimonio arqueológico y la minería.

En el período 1996-2001, la actividad extractiva propiamente tal —esto es, excluyendo la acuicultura— alcanzó en el mundo volúmenes que oscilaron en torno a 92 millones de toneladas, con una retracción importante en 1998 (véase el gráfico 1.2). En consecuencia, la expansión del sector pesquero mundial estuvo impulsada sobre todo por el rubro acuícola, que entre 1997 y 2001 creció a una tasa promedio de 7% al año. En Chile, por ejemplo, la producción de salmón y trucha pasó de 33.000 toneladas en 1991 a 354.796 toneladas en 2004, cifra que en términos de valor exportado equivalió a unos 1.440 millones de dólares franco a bordo (FOB). Este dinamismo obedeció en parte al aumento de la demanda, derivado del hecho de que la población mundial creció en ese período a una tasa anual de 1,2%, en comparación con un incremento de 0,8% de la oferta mundial de pescado. Otra de las razones es el cambio de hábitos alimenticios, pues hoy existe mayor inclinación a consumir carnes blancas, consideradas más sanas.³

Gráfico 1.2
CAPTURAS MUNDIALES DE PESCADO, 1996-2001
(en millones de toneladas)



Fuente: Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), *Estado mundial de la pesca y la acuicultura 2002*, Roma, 2003.

^a Proyecciones.

3 100 gramos de pescado contienen en promedio más de 18 gramos de proteínas, frente a 16 y 20 gramos, según la cantidad de grasa, del cerdo y el vacuno. El pescado posee todos los aminoácidos que el organismo humano no puede producir, además de contener vitaminas A, B y D y minerales y una baja proporción de colesterol. Según un estudio de la Universidad de Harvard, el consumo de pescado una vez al mes reduce en 40% el riesgo de sufrir accidentes cerebrovasculares.

En los últimos años, la producción pesquera mundial se elevó gracias al rubro acuícola, que creció a un ritmo más rápido que cualquier otro sector de producción de alimentos de origen animal, con un volumen de 51,4 millones de toneladas en 2002, lo que equivale a 60.000 millones de dólares. El sector acuicultor chileno, constituido esencialmente por la cría de salmón y trucha, produjo 0,5 millones de toneladas en 2003, y las exportaciones correspondientes han ganado cada vez mayor participación, en valor y volumen, en las exportaciones pesqueras del país.

Si se considera sólo la captura, China lidera las estadísticas mundiales, con cerca de 17 millones de toneladas, seguido de Perú, con 10,7 millones. Chile se sitúa en el quinto lugar, con 4,3 millones de toneladas en 2001, cifra que se incrementó a 5,1 millones en 2002, lo que representa alrededor de 3,5% del total mundial. Aunque Argentina aportó sólo 0,9% de las capturas mundiales, el sector pesquero de este país fue en la década pasada uno de los de mayor dinamismo, pues incluso superó a los sectores tradicionales de la economía argentina (véase el gráfico 1.3).

Gráfico 1.3
PARTICIPACIÓN DE ARGENTINA, CHILE Y PERÚ EN LA
ACTIVIDAD PESQUERA MUNDIAL, 1996-2001
(Promedio de participación en las capturas mundiales en porcentajes)



Fuente: Elaborado por la autora sobre la base de antecedentes del Servicio Nacional de Pesca (Sernapesca) de Chile, el Instituto Nacional de Estadística y Censos (Indec) de Argentina, el Viceministerio de Pesquería de Perú, y la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO).

2. Principales recursos pesqueros de Argentina, Chile y Perú

La merluza común, el jurel y la anchoveta son, respectivamente, los principales recursos pesqueros de Argentina, Chile y Perú.

La anchoveta (*Engraulis ringens*) es una especie pelágica, es decir, vive en aguas relativamente superficiales, en los primeros 200 metros de profundidad. Se encuentra por lo

general en la franja de aguas frías de la corriente peruana —o corriente de Humboldt— y llega hasta las costas de la X Región de Chile. En primavera y verano, el pez se distribuye en una estrecha faja costera que se extiende hasta 20 y 30 millas de la costa, banda que en otoño e invierno se amplía a 80 millas y, en ocasiones, a más de 100 millas. Esta distribución está asociada al predominio de temperaturas que oscilan entre 15° y 21° Celsius y a salinidades de 34,5 a 35,1 unidades prácticas de salinidad (ups). La anchoveta se agrupa en grandes cardúmenes y a una profundidad que varía entre 10 y 50 metros, según su ciclo biológico y las condiciones del mar. Vive entre tres y cinco años; su alimento principal es el fitoplancton y el zooplancton —la parte del plancton formada por organismos animales— y alcanza un tamaño promedio de 14 centímetros, con un máximo de 19 centímetros. A los 12 meses llega a su primera madurez, con una talla promedio de 12 centímetros. Desova a lo largo de todo el año, pero el período de mayor actividad reproductiva se sitúa entre julio y septiembre, con indicadores macroscópicos que presentan un máximo entre agosto y septiembre, período que puede extenderse hasta octubre.

El jurel (*Trachurus symmetricus murphy*) también es de hábitat pelágico. Se distribuye en la costa del Pacífico, desde la I a la X Región de Chile.⁴ Vive a una profundidad de entre 10 y 180 metros, aunque en ocasiones baja a 300 metros. Durante el día, los peces suelen descender a 50 o 130 metros y en la noche suben a la superficie (10-40 metros). Se alimentan principalmente de zooplancton, sobre todo de eufáusidos.⁵ Llegan a medir hasta 70 centímetros, aunque su talla promedio es de 27 centímetros. Viven aproximadamente 16 años.

Durante el desove, los especímenes permanecen en la zona de reproducción. Luego, los alevines y los peces juveniles, de aproximadamente un año y unos 16 centímetros de longitud, se alejan más de 200 millas de la costa. Después de esta etapa de crecimiento, los juveniles migran de oeste a este e ingresan en la zona económica exclusiva (ZEE) del norte y centro de Chile. Allí se concentran en aguas de alta productividad, que constituyen, según se estima, sus zonas de alimentación en esta etapa del ciclo vital. Éstas son también las principales áreas de pesca comercial del jurel. Después de crecer y alcanzar allí la primera madurez sexual, a los 2 o 3 años de edad, con una longitud que varía entre 22 y 27 centímetros, inician en agosto una migración masiva hacia el oeste, para desovar en aguas oceánicas y completar así su ciclo vital.

La merluza común (*Merluccius hubbsi*) es un pez demersal —especies que viven a más de 200 metros de profundidad—, que suele habitar a 500 metros de la superficie. Tiene una distribución más bien costera, y rara vez se la encuentra más allá del límite de las 200 millas. En verano se acerca a las costas y en invierno se aleja y desciende a mayor profundidad, por lo que su período de captura se extiende normalmente de octubre a marzo. Por lo general, las merluzas de mayor edad y tamaño viven en aguas más hondas. Se alimentan de

4 En realidad, es un pez de distribución bastante amplia, pues se encuentra también en las aguas de Nueva Zelanda, en el Pacífico sur.

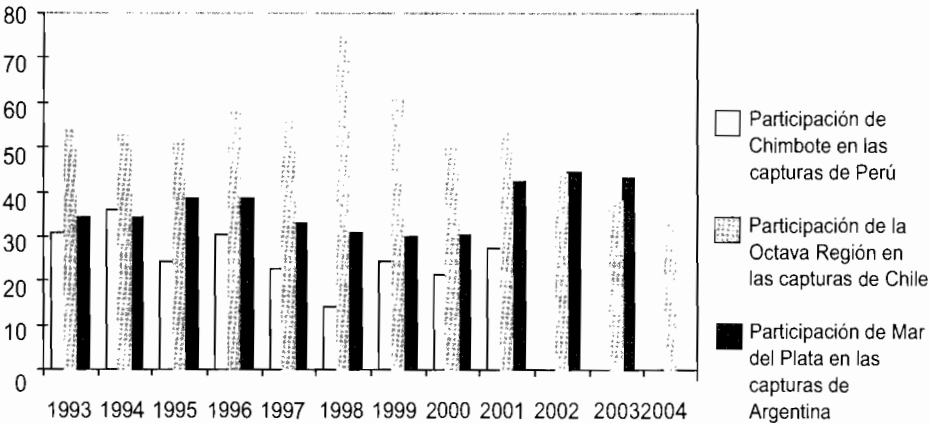
5 Los eufáusidos, la especie más abundante del zooplancton, son pequeños crustáceos de unos tres centímetros de longitud, muy importantes como indicadores de corrientes de agua fría.

plancton, cefalópodos, crustáceos y peces más pequeños, incluso de su propia especie. Pueden vivir alrededor de 12 años, pero alcanzan la madurez sexual sólo a los 6 años. La reproducción tiene lugar entre el fin del invierno y el fin de la primavera. Su carne es magra, blanda, blanca, de textura firme y sabor agradable. Posee un alto porcentaje de omega 3, ácido graso que evita la coagulación de la sangre en las arterias. Miden de 30 a 80 centímetros y pesan entre 280 y 2.700 gramos. Si se congela, puede ser conservada unos 6 a 8 meses. Las flotas que la capturan están constituidas por buques fresqueros y congeladores factoría. Alcanza muy buena cotización en el mercado, que varía de mayor a menor según el arte de pesca (pincho, volanta y arrastre). Cabe notar que la captura masiva de ejemplares pequeños por buques de arrastre está ocasionando problemas en los caladeros.

3. Zonas de pesca

De las tres aglomeraciones aquí estudiadas –Concepción, capital de la VIII Región, en Chile; Chimbote, en Perú, y Mar del Plata, en Argentina–, la de mayor importancia en términos de biomasa procesada es la de Concepción, cuya participación en las capturas totales de Chile ha superado muchas veces el 70%. No obstante, en los últimos años, dicha participación ha decaído, mientras que la del puerto de Mar del Plata ha aumentado (véase el gráfico 1.4).

Gráfico 1.4
ARGENTINA, CHILE Y PERÚ: PARTICIPACIÓN
DE LAS PRINCIPALES AGLOMERACIONES PESQUERAS
EN LAS CAPTURAS DEL PAÍS, 1993-2004
(en porcentajes)



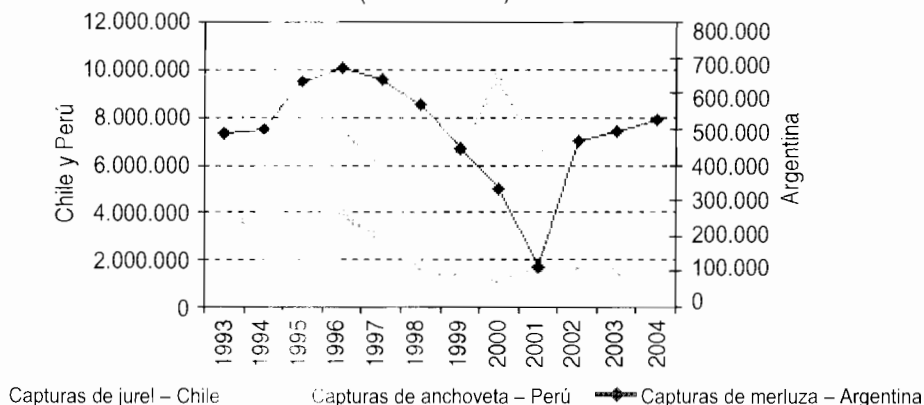
Fuente: Elaborado por la autora sobre la base de antecedentes del Viceministerio de Pesquería de Perú, el Servicio Nacional de Pesca (Sermapesca) de Chile y el gobierno de Mar del Plata (www.mardelplata.gov.ar).

El Pacífico sudeste es la segunda zona mundial en lo que respecta a biomasa estimada de recursos y, por ende, a volumen de captura. Como se dijo, esa condición está determinada en parte por la corriente de Humboldt. La pesquería más desarrollada de América del Sur es la de la anchoveta, específicamente en Perú, especie que en 2000 fue la de mayor extracción mundial, con 23,1 millones de toneladas. El jurel chileno ocupó el sexto lugar en las capturas mundiales, con cerca de 1,5 millones de toneladas.

La anchoveta y el jurel se han utilizado históricamente para fabricar harina y aceite de pescado (véanse los capítulos 2 y 3). Aunque en el Atlántico suroeste no hay un sistema de corrientes tan marcado como en el Pacífico, en la zona de Mar del Plata se dejan sentir los efectos de la corriente de Benguela, que fluye por la costa este de América del Sur. El recurso más explotado en ella es la merluza común, que se destina sobre todo a fileteado y congelado para la exportación. En la actualidad están decreciendo las capturas en el Atlántico suroeste, tras haber alcanzado un máximo histórico en 1997, debido más que nada a la reducción de la merluza argentina.

En los últimos años, la captura de anchoveta, jurel y merluza ha atravesado períodos de drástica retracción, lo que pone de relieve las deficiencias conceptuales de los enfoques de gestión y administración de los recursos marinos aplicados en estos tres países. Las existencias de anchoveta se recuperaron rápidamente tras la caída de 1998, y desde entonces han mostrado una tendencia oscilante. En 2001, también reapareció con fuerza la merluza en las costas argentinas, pero no ocurrió lo mismo en Chile con las existencias de jurel, cuya recuperación ha sido menos pronunciada (véase el gráfico 1.5).

Gráfico 1.5
ARGENTINA, CHILE Y PERÚ: CAPTURAS DE MERLUZA,
JUREL Y ANCHOVETA, 1993-2004
(en toneladas)



Fuente: Elaborado por la autora sobre la base de antecedentes del Servicio Nacional de Pesca (Sernapesca) de Chile, el Viceministerio de Pesquería de Perú, y la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación (SAGP y A) de Argentina.

propiamente tal. Peor aún, lo que prevalece en ellos no es precisamente la armonía, sino el conflicto entre pares y, sobre todo, entre éstos y la autoridad. Según Hirschman (1994), las relaciones entre el sector económico y el político están marcadas por la intermitencia: una serie de acoplamientos y desacoplamientos, la alternancia entre la interdependencia y la autonomía, pese a la existencia de ciertos casos excepcionales. No obstante, la existencia de conflictos no es necesariamente un obstáculo insalvable para la interdependencia y la generación de externalidades positivas.

Los problemas del sector pueden clasificarse en dos grandes categorías: primero, los directamente vinculados a las características biológicas y físicas de los peces y su ambiente; segundo, los asociados a la ausencia de marcos reguladores adecuados y a las deficiencias de la institucionalidad conexas. El primer problema no es privativo de la pesca, pues afecta todas las actividades económicas que dependen de los recursos naturales y las condiciones del medio ambiente, entre ellas la agricultura. En el caso de la pesca, la biomasa puede verse alterada por diversos factores, como afloramiento y concentración de nutrientes, corrientes, dirección de los vientos y presencia de contaminantes. El fenómeno de más fuerte impacto en la costa del Pacífico sur es El Niño, caracterizado por la aparición, a intervalos de dos a siete años, de corrientes cálidas y por la alteración del sistema global de océano y atmósfera. Y aunque poco pueden hacer los humanos frente al poder de la naturaleza, no ocurre lo mismo con el segundo tipo de problemas, de índole institucional, donde se abre un amplio margen para que el enfoque basado en el concepto de aglomeración productiva pueda desempeñar un rol importante.

Los recursos naturales deben ser aprovechados de la forma más racional posible, a fin de multiplicar las ventajas obtenidas de ellos. Así ha acontecido, por ejemplo, en Australia, Canadá, Estados Unidos, Nueva Zelanda y los países nórdicos, cuyo desarrollo se basó inicialmente en los recursos naturales. Con todo, más que los recursos en sí mismos, lo que importa es el proceso de aprendizaje que nace de su explotación. En Chile y Perú, el aprendizaje vinculado a la actividad pesquera parece haber terminado una vez que se consolidó la industria de la harina. De ahí en adelante no hubo nada nuevo: la tecnología productiva no experimentó mayores avances, como tampoco los hubo en el marco regulador. Al mismo tiempo, la demanda mundial de harina iba totalmente en línea con las motivaciones de los fabricantes, interesados en la captura de volúmenes cada vez mayores. Todo habría estado bien si no hubiese sido porque, cada cierto tiempo, escaseaban los recursos: debe recordarse el casi agotamiento de las existencias de anchoveta en 1982, 1983, 1984 y 1997, y del jurel en 1998. La desaparición de los peces se debía, desde luego, a fenómenos climáticos, pero también al hecho de que los empresarios no se adaptaban a las nuevas condiciones, hasta el punto de poner en peligro la subsistencia misma del sector. En Perú, muchas plantas procesadoras debieron cerrar en esos años a causa de la disminución de las capturas, ocasionando así una crisis económica y social de proporciones.

Por lo tanto, algo parecía fallar en el modelo productivo pesquero. El sector no había logrado desarrollarse de modo sistemático a lo largo del tiempo; por otra parte, el ciclo biológico de los recursos estaba constantemente en riesgo. De modo análogo, el valor agregado de los productos derivados ha sido bajo y bastante reducida la incorporación de tecnología; tampoco se ha generado un número importante de externalidades positivas y encadenamientos hacia otros sectores.

Según algunos autores, la riqueza en recursos naturales puede constituir una suerte de maldición, pues limita la diversificación productiva. Lo mismo puede decirse de la especialización excesiva. Sin embargo, aunque es probable que la especialización en harina de pescado restrinja la diversificación, no por eso hay que oponerse a una industria cuyo producto, que no siempre puede ser sustituido por harinas de origen vegetal, es objeto de una demanda mundial creciente. Por lo demás, no debe olvidarse que aún no se ha explorado bien el desarrollo de derivados de anchoveta y jurel para el consumo humano.⁷ No obstante, como se dijo, está creciendo la demanda de pescados frescos y congelados de carne blanca, por lo que podrían evaluarse las ventajas de productos más rentables, que requieren un grado de elaboración mayor. Por lo tanto, no se está criticando aquí a los fabricantes de harina de pescado, pese a que se reconoce que esta actividad los condena a un estado precario, de gran inestabilidad y con pocas posibilidades de evolución.

Dado lo anterior, se necesita pasar a una nueva fase, donde se redefina la forma de explotar los recursos marinos. En efecto, si bien la forma actual de explotación ha reportado amplias ganancias a los empresarios de Chile y Perú, muestra aún grandes vacíos que pueden poner en peligro la actividad, precisamente por trabajar con recursos que son renovables sólo a cierta tasa. La sobreexplotación, como ya está dicho, es una amenaza cierta en América del Sur y el mundo.

Es necesario, en suma, transitar a una segunda fase exportadora, una senda de explotación sostenible en que se elaboren productos de mayor valor agregado y de una gama más amplia, todo ello con un nivel más elevado de productividad. Aunque en las últimas dos décadas las ramas manufactureras basadas en recursos naturales de América Latina han mostrado, en términos de productividad, un mejor desempeño que otros sectores (Katz, 1999), eso no significa que hayan alcanzado un alto grado de rendimiento interno. En Chile y Perú, por ejemplo, se ha destinado históricamente una mayor fracción de los recursos marinos a la fabricación de harina, producto cuyas ganancias provienen más del volumen procesado que de la agregación de valor.

Ya está dicho que en varios países hoy desarrollados el crecimiento económico se cimentó, inicialmente, en una estrategia de aglomeraciones productivas en torno a los recursos naturales. Aunque en el sector pesquero latinoamericano hay factores, como la concentración geográfica y la especialización, que hacen totalmente viable este modelo, no debe olvidarse que está sometido a factores que obstaculizan su implantación, como marcos reguladores que desalientan la cooperación y el aprendizaje e incentivan un tipo de actividad poco sofisticada, como es el caso de la harina de pescado. Lo que torna atractiva esta estrategia es justamente la posibilidad de aprovechar mejor las ventajas de concentración y especialización. Con un conglomerado de empresas es posible multiplicar las externalidades positivas

7 La anchoveta puede servir para fabricar productos como el surimi, pero éste necesita otro tipo de pesca y deberá pasar un tiempo antes de que se desarrolle una demanda. Información de Ernesto Gallo, profesor de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad de Piura (<http://www.udep.edu.pe/publicaciones/desdelcampus/art711.html>).

generadas por una sola que trabaja en forma aislada, porque induce una mayor especialización y división del trabajo, facilita la interacción hacia los lados y hacia atrás y redundante en un aprendizaje conjunto. Lógicamente, cuando se plantea esta vía se está pensando en la posibilidad de procesar en forma paralela productos que supongan mayor tecnología y sean más rentables, lo que compensa las pérdidas que tienen lugar cuando hay escasez de recursos. Aquí es donde la estructura y la dinámica de la aglomeración parecen más útiles, pues para alcanzar esta meta se precisa, antes que nada, compartir los riesgos iniciales asociados a innovación de productos, investigación, búsqueda de mercados y aumento de productividad.

Sin embargo, es necesario que prevalezcan condiciones institucionales acordes con el desarrollo de una aglomeración, tarea que recae en las autoridades centrales y locales. Es imprescindible fijar un marco regulador que se traduzca en una mayor protección de los recursos y abra nuevas vías de explotación. Tradicionalmente, los empresarios se han visto envueltos en rencillas por las fracciones de captura que les impone la autoridad, lo que adquiere particular importancia cuando se elabora un solo producto. Este problema podría atenuarse si tuvieran más opciones productivas, es decir, si pudiesen incursionar en otras esferas y actuar mancomunadamente en su desarrollo. Por otra parte, el marco regulador debería ser fruto del trabajo conjunto de agentes y autoridades, porque eso permitiría, entre otras cosas, que éste fuese más coherente y concitara la adhesión de las partes. En los países estudiados, ya se han dado pasos importantes en este sentido, al otorgar participación a mayor número de actores en lo relativo a investigación, así como al sector empresarial en las discusiones referidas a la legislación pertinente. Pese a que siempre habrá problemas, una mayor participación de los agentes directa o indirectamente involucrados permite contar con antecedentes más amplios para tomar decisiones. A la inversa, una administración que impone regulaciones desde lo alto nunca logra reunir todas las variables requeridas para adoptar las resoluciones que verdaderamente convienen a las partes.⁸ Por tanto, es deseable que haya instancias de participación abierta, para fines de diagnóstico, diseño de marcos reguladores y, en definitiva, establecimiento de políticas orientadas a una articulación empresarial, donde el consenso y la confianza sean factores fundamentales para el trazado de planes.

Aunque las iniciativas de aglomeración han nacido, por lo general, de los actores directamente interesados en el desarrollo de un sector, no pocas veces el impulso de las autoridades públicas ha sido fundamental para la intervención privada posterior. De hecho, el Estado ha absorbido en más de un país los costos del riesgo inicial. En Finlandia, por ejemplo, el impulso estatal fue decisivo para la constitución de la aglomeración tecnológica existente en este país, merced al emplazamiento de una plataforma de interacción entre las partes (Paija, 2002). El Estado recurrió en forma expresa al concepto de aglomeración productiva

8. Considérese, por ejemplo, el caso de un empresario que tiene un mercado cautivo para desarrollar un producto de mayor valor agregado a partir de la merluza. El problema es que está autorizado para capturarla con un arte de pesca específico, el cerco, que la despedaza, y no puede elaborar el producto que desea mientras no se lo autorice para utilizar un arte de pesca acorde con sus objetivos, trámite que puede llevar mucho tiempo.

como instrumento de política, lo cual propició el diálogo y la creación de un lenguaje común entre el sector público y el privado. En este caso, la interrelación por medio de las aglomeraciones productivas no es sólo un objetivo de política, sino una forma de hacer política. Aunque el sector pesquero difiere en mucho del tecnológico, la experiencia finlandesa arroja luz sobre el rol que puede desempeñar el Estado para incentivar el desarrollo de un sector a partir de una política basada en el concepto de aglomeración productiva.⁹

Un ejemplo más cercano es el de la salmonicultura chilena, en cuya iniciación cupo un papel esencial al Estado, por intermedio de la Corporación de Fomento de la Producción (Corfo) y la Fundación Chile. Aquí se partió prácticamente de cero, y en poco tiempo la producción de salmones del país pasó a ser una de las primeras del mundo, con un importante grado de complejidad tecnológica.

D. El contexto económico

1. Consideraciones generales

En Argentina, Chile y Perú, la actividad pesquera representa una fuente importante de ingresos por concepto de exportaciones (véase el cuadro 1.1).

Cuadro 1.1
ARGENTINA, CHILE Y PERÚ: PARTICIPACIÓN DE LAS EXPORTACIONES
PESQUERAS EN LAS EXPORTACIONES TOTALES
(en porcentajes con respecto al valor franco a bordo)

	Participación en las exportaciones totales (%)	
	Exportaciones pesqueras	Exportaciones del principal sector
Argentina (promedio 1997-2003)	3,36	21,3 (complejos oleaginosos) ^a
Chile (promedio 1996-2004)	3,57 ^b	37 (cobre)
Perú (promedio 1996-2001)	25,16	45 (minería) ^c

Fuente: Elaborado por la autora sobre la base de antecedentes del Instituto Nacional de Estadística y Censos (Indec) de Argentina, el Banco Central de Chile, y el Instituto Nacional de Estadística e Informática (ENI) de Perú.

^a El 16,9% corresponde al complejo de la soja (promedio del mismo período).

^b No incluye la salmonicultura.

^c El 30% de la minería corresponde a oro (promedio del mismo período).

9 Esto guarda relación con el problema de quién absorbe los gastos de la coordinación, pues hay sectores en que ésta no nace de manera espontánea. ¿A qué factores obedece, entonces, que en un sector la coordinación surja por sí sola y en otros deba ser impulsada por el Estado? En forma intuitiva, es posible pensar que uno de ellos es la magnitud de los costos de iniciación, pero esto es materia de otro estudio.

En Perú, la pesca sigue a la minería en cuanto a generación de valor. En 2003, las exportaciones de harina y aceite de pescado ocuparon el segundo lugar en las exportaciones totales del país, con 820,7 millones de dólares. Como se advierte en el cuadro 1.1, estas ventas representaron, en promedio, más de 25% del valor de las exportaciones nacionales en el período 1996-2001, con una tendencia a la baja en los últimos 8 años, intensificada por la violenta caída de las capturas en 1998.

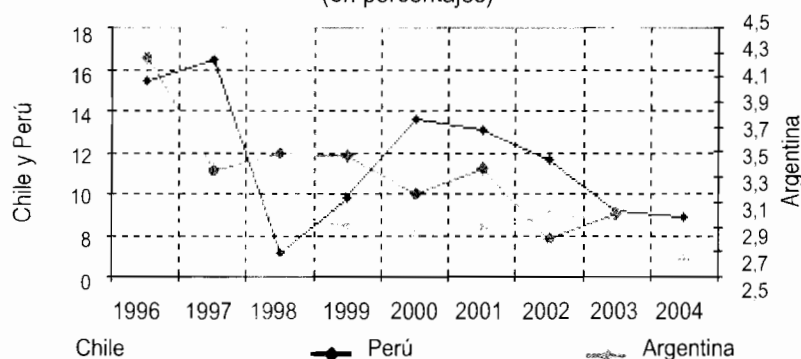
En Chile, la participación de los productos pesqueros –incluyendo la salmonicultura– en las exportaciones totales alcanzó un promedio de 8,4% en el período 1996-2004, sin grandes fluctuaciones. No obstante, sí hubo cambios en la composición, pues la acuicultura, representada principalmente por el cultivo de salmón y trucha, ganó terreno, hasta constituir 65% del valor total de las exportaciones pesqueras en 2004.¹⁰ En Argentina, por su parte, se dio la misma tendencia que en Perú, aunque la participación de las exportaciones pesqueras en las ventas totales fue mucho menor en términos de valor, con un promedio cercano a 3,4% entre 1997 y 2003.

Pese a que la pesca constituye, en Chile y Perú, una fracción tan importante de la actividad económica, eso no se refleja en el bienestar de las comunidades costeras, sobre todo de Talcahuano y Chimbote, dedicadas en gran parte a la pesca extractiva, en las que se registran altos índices de pobreza y carencias múltiples. No ocurre lo mismo, sin embargo, en aquellas localidades chilenas centradas en la acuicultura.

Por el contrario, el puerto de Mar del Plata, principal emplazamiento pesquero argentino, se halla en una zona balnearia de gran atractivo turístico, a la que en verano llegan más de 2 millones de visitantes y donde se da una gama de sectores productivos más variada que en Chimbote y Talcahuano. En Mar del Plata se llevan a cabo también actividades terciarias, como comercio y servicios, y en sus alrededores florecen la agricultura, la ganadería, la caza y la silvicultura. Dentro del partido de General Pueyrredón –al que pertenece Mar del Plata–, el rubro alimenticio no pesquero aporta 47% del valor agregado del producto bruto industrial, el rubro textil, 10%, y el metalmecánico, 13% (véase el gráfico 1.7).

10 Cifras calculadas sobre la base de estadísticas del Banco Central de Chile. Entre las exportaciones pesqueras totales se consideran las siguientes partidas: harina de pescado, salmonicultura, pesca extractiva, conservas de pescado, moluscos y crustáceos.

Gráfico 1.7
ARGENTINA, CHILE Y PERÚ: PARTICIPACIÓN DE LAS EXPORTACIONES PESQUERAS EN LAS EXPORTACIONES TOTALES, 1996-2004
 (en porcentajes)



Fuente: Elaborado por la autora sobre la base de antecedentes del Banco Central de Argentina, el Banco Central de Chile, el Banco Central de Perú y el Instituto Nacional de Estadística y Censos (Indec) de Argentina.

Como es lógico, la participación de las exportaciones pesqueras en el valor de las exportaciones totales puede variar también a causa del comportamiento de otros sectores. En el cuadro 1.2 se muestra la participación de las exportaciones pesqueras en la canasta exportadora, comparada con su participación en una canasta exportadora fija. Como se advierte en el cuadro, dicha participación sube en los tres países: se duplica en el caso de Argentina y Perú y aumenta dos puntos porcentuales en el de Chile, aunque este último resultado puede deberse a que se consideró un periodo más corto.

Cuadro 1.2
ARGENTINA, CHILE Y PERÚ: PARTICIPACIÓN EN LAS EXPORTACIONES PESQUERAS EN LA CANASTA EXPORTADORA TOTAL^a
 (en porcentajes)

	Promedio de participación en la canasta exportadora total (%)	Promedio canasta 1993 (%)	Promedio canasta 1996 (%)
Argentina (promedio 1993-2004)	3,4	6,6	
Chile (promedio 1996-2004)	8,6 ^b		10,6
Perú (promedio 1993-2004)	11,7	24	

Fuente: Elaborado por la autora sobre la base de antecedentes del Instituto Nacional de Estadística y Censos (Indec) de Argentina, el Banco Central de Chile y el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) de Perú.

^a Comparada con su participación en una canasta exportadora total fija.

^b Incluye salmonicultura.

Además de los ingresos que genera, la pesca tiene un impacto importante en el empleo. Para examinar este aspecto, puede dividirse la actividad en dos subsectores: el de captura propiamente tal y el de procesamiento en tierra. El empleo en tierra es la fracción más variable del empleo total, pues depende de la intensidad de procesamiento. En Argentina, como se mencionó, la materia prima se utiliza principalmente para la preparación de filetes y pescado congelado. En Chile y Perú, por el contrario, la industria harinera, principal destino de las capturas, es de gran densidad de capital, por lo que el empleo es aquí menor con relación al volumen procesado.¹¹ En Chile, la acuicultura tiene un impacto en el empleo que probablemente duplica con creces el de aquellas industrias, basadas en la captura, que producen directamente para el consumo humano, pues al personal ocupado en el cultivo hay que agregar el que se desempeña en labores conexas.

Las distintas divisiones del sector pesquero están vinculadas a otros sectores productivos, que tienen su dinámica propia. Entre éstos pueden mencionarse las empresas proveedoras de servicios, insumos, maquinarias y equipos (véase el cuadro 1.3). Muchos de estos bienes son importados, lo que ofrece a las economías de la región una valiosa oportunidad para adquirir conocimientos cruciales.

11 En 2002, el sector pesquero generaba en Chile más de 100.000 puestos de trabajo (www.sernapesca.cl) y en Perú, en 2001, cerca de 125.000 (<http://www.fao.org/fi/fcp/es/PER/profile.htm>).

Cuadro 1.3
ACTIVIDADES PESQUERAS Y ACTIVIDADES CONEXAS

Actividad extractiva	embarcaciones marinas	barcos botes motones motores grupos electrógenos grupos de transmisores hélices lubricantes combustible
	equipo electrónico marino	autopilotos ecosondas fax de tiempo giro compases GPS localizadores de pescado navtex plotters radares radios sonares
	servicios satelitales	altimetría espacial localización monitoreo de flotas de pesca recolección de datos de localización de plataforma
	ferretería naval	anclas boyas cables cabos cadenas catalinas engranajes flotadores poleas recubrimiento sogas tecles winches
	aparejos de pesca	anzuelos cordeles

(Continúa en la página siguiente)

	artículos de seguridad marítima	hilos líneas de monofilamentos redes señuelos chalecos salvavidas luces de rescate radiobalizas de localización señales pirotécnicas para supervivencia
Equipo y maquinaria para el procesamiento del pescado	alimentadoras automáticas molidoras clasificadoras cortadoras descabezadoras evisceradoras	escamadoras fileteadoras molidoras peladoras removedoras de piel y espinas receptoras de pescado
Equipo y suministro para conservas de pescado	autoclaves cerradoras de latas cocinadoras dosificadoras esterilizadoras etiquetadoras	mesas de trabajo líquido de gobierno: aceite vegetal, pasta de tomate pimienta sal latas etiquetas
Equipos y maquinaria para congelados de pescado	cámaras de almacenamiento congelado de placas enfriadores de líquido (<i>chillers</i>) IQF	productores de hielo (troceado, escamas, cubo, triturado, barras, líquido) sistema RSW túneles de congelación vehículos refrigerados
Equipos y maquinaria para harina y aceite de pescado	cocinadores a vapor esterilizadores evaporadores molidoras peletizadoras quemadores plantas de agua de cola	prensadores secadores a vapor separadores de aceite (centrifugas) trimadoras zarandeadoras productos químicos: antioxidantes, antisalmonella, fumigantes
Equipos y maquinaria para acuicultura	aireación, aireadores, bombas, compresores, filtradores, difusores alimento para peces análisis de agua: oxímetros, pH, conductímetros, termómetros	incubadores: calentadores tanques transportables

Alimento de mar y de acuicultura	congelados conservas curado	fresco harina aceite
Empaques y envases	bandejas bolsas: yute, papel, plástico, polietileno, propileno cajas: cartón, insuladas, parafinadas	cilindros, tambores, tanques de tinta, lectores de códigos de barra cosedoras de sacos selladoras de bolsas
Servicios	aduanas almacenamiento análisis, inspecciones, muestreos certificaciones de calidad	bancos: cartas de crédito, financiamiento curiers seguros transportes
Varios	aditivos para combustible agua: ablandadores, calentadores, filtros, tanques aire acondicionado: equipos, ventiladores, extractores, aire comprimido: equipos, filtro aislante térmico balanzas bombas calderas celdas de flotación compresoras de aire comunicaciones, Equipos contenedores cordones desaguadores desinfectantes electrodos electricidad: tableros, transformadores estructuras metálicas filtros ganchos grupos electrógenos	herramientas incineradores laboratorio: instrumentos industriales lubricantes: equipos y productos, grasas y aceites mangueras marmitas medio ambiente y gases: equipos motores: eléctricos, hidráulicos, estacionarios montacargas petróleo y gas: quemadores preservantes repuestos: retenes, rodajes y sellos tanques: almacenamiento, agua, aire comprimido tecles tolvas tratamiento de agua: equipos transportadores: fajas, helicoidales tubos válvulas: check, bolas, compuerta, cuchilla, globo, mariposa, pinch vestimenta industrial

Fuente: Elaborado por la autora sobre la base de la investigación.

2. Estratificación del sector en los casos estudiados

En Argentina, el sector pesquero industrial está compuesto por grandes empresas nacionales o extranjeras; en Chile, las empresas suelen ser de origen familiar o pertenecer a conglomerados que participan también en otras áreas económicas. Muchos de estos empresarios invirtieron capital propio en buques, plantas procesadoras y otros. No obstante, el capital propio estuvo casi siempre complementado con endeudamiento, a veces de gran cuantía. En Perú, la magnitud de las deudas puso a los empresarios en una situación bastante difícil a partir de 1998, año en que las capturas descendieron casi 80%. Esta circunstancia aún deja sentir sus efectos. En Argentina, el subsector que más ha crecido es el de las flotas de gran tamaño, compuestas de buques congeladores factoría. La mayoría de éstas llegó del extranjero a radicarse en Mar del Plata, mediante la compra de permisos de pesca a empresas que habían quebrado en la década de 1980, o al amparo de convenios que posibilitaron su ingreso a caladeros del sur del país.¹²

No es fácil clasificar a los numerosos agentes que intervienen en la actividad, a causa del distinto grado de integración del sector primario y el secundario y de las características diferentes de los buques. Por ejemplo, hay empresas que tienen plantas en tierra y buques costeros y fresqueros de altura o sólo fresqueros de altura; fresqueros independientes que venden la materia prima a procesadoras instaladas en tierra; buques congeladores de propiedad de empresas que tienen planta en tierra; congeladores que pertenecen a compañías sin planta en tierra, y empresas con planta en tierra que poseen congeladores y fresqueros, con predominio de los primeros o de los segundos.¹³

El crecimiento de las flotas de altura ha ejercido presión sobre las especies explotadas por los buques que operan cerca de la costa —fresqueros y embarcaciones de rada o ría—, lo que ha dado origen a una persistente polémica entre las distintas asociaciones empresariales, pues la disponibilidad de recursos costeros es cada día menor. Se estima que la supervivencia de las empresas que trabajan con buques fresqueros —empresas que en su mayoría son de origen familiar— depende de que puedan adaptarse a la captura de diversas especies, y no sólo de merluza, que constituye el grueso de las capturas de los buques congeladores factorías. En 1999, la flota pesquera argentina se componía de 150 fresqueros, 450 costeros y 200 congeladores factorías.¹⁴ En 2004, había alrededor de 350 congeladores.¹⁵ En Chile, el número de naves de pesca industrial descendió de 494 en 1998 a 258 en 2003; de éstas, 151 utilizaban cerco como arte de pesca, 61 eran arrastreros, 35 utilizaban espinel, 9 usaban trampas y 2 enmalle.

12 Se trata de acuerdos suscritos en la década de 1980 entre los gobiernos de Argentina, Bulgaria y la Unión Soviética, en virtud de los cuales 40 buques factoría de más de 3.000 toneladas podían pescar, hasta 1992, al sur del paralelo 47° S.

13 La lista puede extenderse: por ejemplo, empresas con planta y poteros; sin planta y con buques arrendados; otras con palangreros y surimeros; otras con planta o frigorífico y tangoneros; arrastreros para la pesca de vieira, y así sucesivamente.

14 En 1980, había 330 barcos; 120 de altura, 20 congeladores y 18 factorías (www.ecoportal.net).

15 Informe de Enrique Díaz, presidente de la Cámara de Armadores Pesqueros Congeladores Argentinos.

La flota peruana de mayor escala, esto es, con capacidad de bodega individual superior a 30 toneladas, está constituida por la flota pelágica de cerco y la de arrastre costero. En 2002, la primera agrupaba un total de 627 embarcaciones, con una capacidad de bodega individual que iba de 34 a 870 metros cúbicos y una capacidad conjunta de unos 142.500 metros cúbicos. Otras 36 naves de cerco, denominadas vikingas, hechas de madera, tienen una capacidad individual de hasta 110 metros cúbicos y una conjunta de 2.180 metros cúbicos. Lo interesante del sector peruano es la existencia de una flota dedicada sólo a la extracción para consumo humano, lo que no sucede en Argentina y Chile. En cuanto a sectores conexos, el mercado peruano de equipos y servicios para pesca y acuicultura es muy amplio y competitivo, con gran número de proveedores nacionales y extranjeros.

3. Comercialización de los productos pesqueros

Los derivados de la pesca recorren rutas diferentes para llegar al consumidor final. Por ejemplo, es usual que las fábricas exporten la harina por intermedio de empresas comercializadoras o de corredores de comercio internacionales, que cobran una comisión y captan de esa forma rentas de la actividad (véase el capítulo 2).

Las exportaciones de productos para consumo humano suelen utilizar la misma vía, pero, una vez en el país de destino, discurren por distintos canales hasta llegar al consumidor final. Por ejemplo, conservas, congelados, ahumados, secos y salados se venden principalmente en restaurantes y cadenas de supermercados. El pescado fresco, aunque también va a los supermercados, se expende en la mayoría de las ciudades en mercados o ferias callejeras.¹⁶

La exportación de rubros de consumo humano tiene mayor representación proporcional en el caso de Argentina que en el de Chile y Perú, debido a las ventas de merluza en distintas formas. Como se indicó, la industria pesquera argentina ha basado su desarrollo en bienes de consumo humano, lo que ha dado al sector más espacio para el aprendizaje y le ha permitido agregar valor a la materia prima.

En 2003, el principal destino de las exportaciones pesqueras argentinas fue España, con una participación de 27,17% en cuanto a volumen y de 41,9% en cuanto a valor. Italia es también un mercado muy importante en términos de valor, con una participación de 12% ese mismo año. Por otra parte, en los primeros cuatro meses de 2004, el 28% en volumen de las exportaciones de merluza en filetes –frescos, refrigerados y congelados– se envió a Brasil y el 53% a Europa. Entre los principales importadores de merluza entera o de merluza descabezada y eviscerada figuran España (21%), Lituania (20%) y Jordania (13%).¹⁷

16 En México, D.F., ciudad de unos 17 millones de habitantes, 33% del pescado fresco se vende en el mercado central Nueva Viga (Wiefels, 1999).

17 El pescado descabezado y eviscerado suele recibir el nombre de H&G (en inglés, *headed and gutted*).

En el caso de Chile, las exportaciones de harina para el engorde de cerdos y aves, producto que sirve indirectamente para la alimentación humana, tuvieron como puntos de llegada más importantes China (25,5%) y Japón (20,3%).¹⁸ En Europa, los principales compradores de harina chilena fueron, en 2004, Italia (6,6%) y España (5,4%). En el período 2000-2003, las ventas externas del subsector acuicultor, que es el que aporta mayores ingresos por concepto de exportación dentro del sector pesquero chileno, se encaminaron fundamentalmente hacia Estados Unidos y Japón, con una participación en el valor exportado que superó el 40% en ambos casos, seguidos por los países de la Unión Europea (UE), con 6%.¹⁹

En 2003, los principales destinos de las exportaciones peruanas de harina fueron, en cuanto a volumen, Alemania (36%) y China (38%).

En general, los mercados más importantes para los tres países han sido y continúan siendo los de China, Estados Unidos, Japón y la UE. Estos mercados son atractivos no sólo desde el punto de la solvencia, sino también de la organización de la cadena de distribución, que garantiza una demanda estable y reemplaza el esfuerzo que de otro modo tendrían que desplegar los productores sudamericanos para vender en el extranjero. Sin embargo, en la mayoría de estos países, si bien se da un alto índice de consumo per cápita, prevalecen bajas tasas de crecimiento de la población (Wiefels, 2003), por lo que es difícil incrementar el consumo por esta vía. En consecuencia, los productores de Argentina, Chile y Perú deberían pensar en otros mercados y, a la vez, mejorar las cadenas de comercialización, factor determinante en el posicionamiento de los productos. Los supermercados han desempeñado un papel muy importante en este plano y han contribuido, además, a modernizar la comercialización, para lo cual muchas veces se han integrado hacia atrás, a fin de intervenir en la adquisición y el transporte de los productos. En las negociaciones pertinentes, los supermercados suelen imponer ciertas condiciones en lo concerniente a precio, calidad y otros parámetros.²⁰

En algunos países, la mejora de la cadena de distribución y comercialización de los productos pesqueros está a cargo de organismos gubernamentales. En España, por ejemplo, opera el Fondo de Regulación y Organización del Mercado de los Productos de la Pesca y Cultivos Marinos, entre cuyas funciones están las de orientar el mercado en cuanto a calidad, precio y cantidad, prestar asistencia técnica o financiera a las cooperativas y empresas del sector, y promover el consumo. En los países en desarrollo no existen organismos de este tipo, como tampoco hay en los organismos del Estado un número suficiente de profesionales que puedan integrar las áreas de conocimiento pesquero y comercialización.

18 Información de la Subsecretaría de Pesca. Proporciones calculadas sobre la base de la producción acumulada entre enero y noviembre de 2004.

19 Promedio de las participaciones anuales en el valor exportado total en el período 2000-2003.

20 Según un estudio acerca de la comercialización de trucha arco iris en Lima, al negociar con un nuevo proveedor, los supermercados ponen condiciones referentes a análisis de calidad —a cargo de empresas de nivel internacional—, precio de suministro, descuentos por promoción de los productos, presentación, lotes de muestra libres de costo, regularidad en la reposición y otros requisitos análogos.

Para perfeccionar las redes de venta es necesario, también, contar con información confiable y actualizada, así como difundirla ampliamente, a fin de multiplicar las oportunidades comerciales.²¹

4. Herramientas de comercio: las denominaciones de origen

Las denominaciones de origen permiten agregar valor a ciertos productos, al sumar a su cotización activos intangibles que los hacen únicos, no reproducibles y diferenciados. Según la definición vigente en la UE, denominación de origen es el nombre de una zona geográfica determinada que se asocia a algún producto agrícola o alimenticio originario de ese lugar, cuya calidad o características se deben fundamentalmente al medio geográfico, con sus factores naturales y humanos, y cuya producción, transformación y elaboración se llevan a cabo principalmente en la zona señalada.

En el caso de la pesca, se otorga algún grado de reconocimiento de este tipo cuando se habla, por ejemplo, de la langosta de Juan Fernández, el krill austral o el salmón chileno, que han ganado prestigio en el exterior, pero tal reconocimiento es sólo informal y no ha llegado a materializarse en una denominación de origen. En lo concerniente a los productos pesqueros, no hay un sistema de protección de las denominaciones de origen, por lo cual aquellos productores que han procurado dar a sus bienes renombre internacional no pueden beneficiarse de ello, esto es, no pueden obtener derechos exclusivos de comercialización y exportación, ni protegerse de las imitaciones. Por otra parte, no existe un conocimiento masivo de tales denominaciones, a diferencia de lo que ocurre, por ejemplo, con el camarón ecuatoriano, por lo que la industria pesquera tiene ante sí la tarea de desarrollar algún mecanismo de resguardo a este respecto. No obstante, siempre habrá empresas que sacarán ventaja de los esfuerzos de otras sin participar en los costos, hecho que reduce aún más el incentivo de la diferenciación.

Hasta el presente, la industria vitivinícola es el único sector productivo chileno que cuenta con protección de la denominación de origen. Se encuentra en trámite la ley marco de propiedad industrial (19.039), que incluye las indicaciones geográficas y denominaciones de origen de los productos agropecuarios. Si bien en Argentina se han ocupado de las denominaciones de origen, éstas tampoco han alcanzado de manera directa la actividad pesquera. Está en vigencia una ley que protege las denominaciones de origen de productos agrícolas y alimentarios (Ley 25.380, posteriormente modificada por la Ley 25.966, del 20 de diciembre de 2004), que confiere el derecho de uso exclusivo de indicación de procedencia de productos agrícolas y alimentarios y el control y garantía de calidad especificada en la denominación de origen registrada por la autoridad competente.

No obstante, en el tratado de libre comercio suscrito entre Chile y la UE, que rige desde el 1° de febrero de 2003, se estipula el resguardo de las denominaciones de origen para la

21 Cabe destacar el aporte en este plano de las tecnologías de información, que han permitido crear, por ejemplo, portales específicos en Internet, como Globefish. Infoyu e Infofish.

comercialización. En el tratado se establece que un producto es originario de Chile cuando es enteramente producido en Chile o cuando, pese a incluir materiales no producidos en Chile, haya sido sometido en este país a una elaboración o transformación suficiente —lo mismo vale si el producto es de la UE—; en este último caso, si los materiales son originarios de la UE, los productos se considerarán originarios de Chile. En virtud del tratado, las declaraciones de importación de productos originarios de Chile o la UE tienen derecho a solicitar el reintegro de los derechos de aduana. La actividad pesquera está considerada explícitamente en el convenio, desde el momento en que se reconoce como productos enteramente producidos en Chile, entre otros, a aquellos procedentes de animales vivos, de la caza y la pesca, los productos de la pesca marítima y otros obtenidos del mar por buques chilenos y eventualmente elaborados en factoría.

En Perú, las denominaciones de origen forman parte de las indicaciones geográficas, que son derechos de propiedad que benefician a aquellos países capaces de producir bienes diferenciados en razón de sus características peculiares de geografía, clima y otros. Aunque en Perú hay un gran número de productos que deben sus características a las zonas geográficas en que surgen, susceptibles por tanto de ser amparados por las denominaciones de origen, esto no se ha convertido aún en política de Estado. Una de las características de las denominaciones de origen es el promover la asociación de productores y propiciar la estandarización de sus productos, factores que precisamente faltan en la producción peruana. Ello constituye una seria limitación para las oportunidades comerciales de las pequeñas empresas. Para establecer un sistema de denominaciones de origen, es necesario contar con un reglamento en que se especifiquen las cualidades o características de los productos protegidos por aquél. De esa manera, todas las personas o empresas que deseen elaborar el producto deben hacerlo de acuerdo con tales especificaciones, lo que propicia a la larga una producción de calidad homogénea. En la actualidad, las autoridades y diversos organismos peruanos están empeñados en desarrollar las denominaciones de origen para potenciar los productos nacionales, que puedan alcanzar una presencia significativa en los mercados externos gracias a sus características singulares e irrepetibles, pero, hasta el momento, los productos pesqueros han estado un tanto ausentes de estas preocupaciones.

El Acuerdo sobre los aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (Adpic) de la Organización Mundial del Comercio (omc), negociado en la Ronda de Uruguay (1986-1994), incorporó por primera vez normas sobre propiedad intelectual en el sistema multilateral de comercio. Con éstas se pretende resguardar y premiar las creaciones intelectuales en todos los campos del saber y la industria. A juicio de los redactores del Acuerdo, las actividades que surgen de creaciones del intelecto humano son cada vez más valoradas, por lo que era necesario establecer sistemas de protección atendiendo al tipo de obra de que se tratara. Por ejemplo, el derecho de propiedad intelectual protege las invenciones, las obras literarias y artísticas, los símbolos, las denominaciones de origen, las imágenes, los dibujos y los modelos utilizados en el comercio.

En el Acuerdo sobre los Adpic, que rige desde enero de 1995 en el ámbito internacional, con un período de transición de cinco años para los países en desarrollo, se establecen niveles mínimos de protección que cada Estado ha de otorgar a la propiedad intelectual de los demás miembros de la omc. Además, se contempla la posibilidad de que las autoridades de

cada país controlen en sus fronteras los productos que ingresen en él e impidan el acceso a los que no cumplan las normas de propiedad intelectual. Se estipula también la necesidad de proteger las indicaciones geográficas, que son consideradas un tipo de propiedad intelectual, pero no se especifica claramente el mecanismo para tal propósito. En el ámbito mundial existen dos tendencias al respecto, una que propicia la protección de las indicaciones geográficas mediante el mecanismo de las marcas de certificación, tendencia que prevalece en Estados Unidos, y otra, sustentada en la UE, que propicia dicha protección mediante un mecanismo diferente, con regulaciones específicas para las denominaciones de origen y las indicaciones geográficas en general. La legislación chilena se ha adecuado al Acuerdo sobre los Adpic por medio de la Ley 19.912, en que se regula la posibilidad de que los productos infractores del derecho de propiedad intelectual sean retenidos en las aduanas de Chile, recurriendo para eso al procedimiento judicial establecido en la misma ley.

En Argentina, Chile y Perú se han hecho esfuerzos encaminados a comercializar los respectivos productos con denominaciones de origen que sean reconocidas en el mercado internacional. De esa manera se podrían vender bienes en que se indicara su procedencia del Mar Patagónico o comercializar, con indicación de origen, ciertos mariscos chilenos prácticamente desconocidos en otras latitudes, como el erizo y el picoroco.²² El valorizar económicamente las condiciones naturales parece ser un buen camino para los productos pesqueros, pero para eso deben concurrir ciertas condiciones: por ejemplo, las empresas han de contar con la madurez necesaria para una planificación sostenible a largo plazo; las autoridades, por su parte, han de entender la iniciativa y coordinar esfuerzos institucionales con el sector privado para definir y diferenciar los productos, facilitando al mismo tiempo la asistencia técnica y científica requerida. Por último, también es necesario emprender estrategias de marketing para posicionar tales productos en los distintos mercados.

E. Identificación de los actores

En los estudios de caso se han analizado fundamentalmente dos aspectos: las concentraciones empresariales, y el ámbito institucional circundante, compuesto por entidades públicas y privadas que han surgido a impulso de las necesidades del sector.

1. El ámbito institucional y la administración de los recursos

El ámbito institucional varía, en los tres casos analizados, en cuanto a magnitud y al grado de confianza que suscita.

En Argentina, si bien la situación político-institucional es hoy mejor que hace unos años, existe en general poca confianza no sólo en las instituciones, sino sobre todo en las autoridades y, por ende, en las medidas que adoptan.

²² El picoroco puede alcanzar un gran tamaño, pero ello sólo ocurre en las condiciones particulares de la costa chilena.

Conforme al régimen de administración de pesquerías imperante en Argentina, llamado informalmente carrera olímpica –idéntico por lo demás al que prevalecía en Chile hasta 2001, es decir, antes de la instauración del régimen de cuotas–, los buques pesqueros compiten entre sí en la extracción dentro de los límites de una cuota total permitida, que es fijada por la autoridad con asesoramiento de instituciones de investigación.

Conviene advertir que en Argentina se promulgó, en 1997, una ley de cuotas individuales total o parcialmente transferibles, pero esta ley todavía no ha sido puesta en vigor. En virtud de esta ley, se faculta al Consejo Federal Pesquero para redactar la reglamentación necesaria para dar inicio a la asignación de una cuota de captura a cada permiso de pesca, atendiendo a una serie de consideraciones, como cantidad de mano de obra nacional ocupada; inversiones efectivamente realizadas en el país; promedio de captura legal en los últimos ocho años; promedio de productos pesqueros elaborados en mar o en tierra en los últimos ocho años, contados hasta el 31 de diciembre de 1996, y no aplicación de sanciones anteriores a los titulares de estos derechos. En consecuencia, para asignar cuotas individuales de captura es necesario que, previamente, se tenga claridad sobre todos estos aspectos. Ello ha resultado, sin embargo, una tarea ardua y conflictiva, cuya realización ha llevado mucho más tiempo del esperado, pues su puesta en práctica ha encontrado la oposición de ciertos grupos que se ven perjudicados por algunos de los criterios de asignación.

Pese a las buenas intenciones, el accionar de algunas autoridades no ha redundado en un aumento de confianza.²³ La ley de cuotas individuales cuenta con el apoyo explícito de varias asociaciones empresariales, como la Cámara Argentina Patagónica de Industrias Pesqueras (Capip), la Cámara de Armadores Pesqueros Congeladores Argentinos (Capeco) y la Fundación para la Pesca Responsable (Refundar). En 2004, en la provincia de Buenos Aires, se otorgó permiso a un número determinado de embarcaciones para capturar merluza, en una suerte de distribución individual, pero se ha cuestionado la legitimidad de esos permisos. Esto último tiene que ver con el hecho de que, en el pasado, se concedieron permisos de una manera muy informal y poco clara, todo eso vinculado a posibles situaciones de corrupción y a las presiones de algunos grupos para que las autoridades emitieran decretos ad hoc que permitieran la incorporación de nuevos buques.

En la actualidad, prevalece en ciertos círculos argentinos la sensación de que la pugna inicial entre buques fresqueros y congeladores se convirtió en un enfrentamiento entre los buques que operan en forma legal y aquellos que lo hacen en forma ilegal. Las autoridades manifiestan que se ha avanzado en la solución de este problema, pero los procesos judiciales iniciados por la Subsecretaría de Pesca han sido lentos, y aún no se sabe de sanciones.

23 En Argentina, el Subsecretario de Pesca se comprometió en 2004 a poner en vigor ese mismo año la ley de cuotas individuales, promesa que no fue posible cumplir. Según sostiene el líder de la Cámara Argentina Patagónica de Industrias Pesqueras, el poder ejecutivo nacional no muestra verdadera voluntad de hacer cumplir esta ley, como no sea en forma puramente declarativa.

Por otra parte, hay unanimidad en este país en cuanto a las deficiencias de los procedimientos de control y monitoreo. En la propia Subsecretaría de Pesca, si bien se sostiene que han mejorado, se admite que aún no están en los niveles adecuados, por lo cual cabe concluir que la aplicación de una ley de cuotas individuales, sin un debido control, es un esfuerzo vano.

En definitiva, lo que hoy rige en Argentina como forma de administración de la mayoría de los recursos pesqueros es la llamada carrera olímpica. Cuando esta modalidad estuvo vigente en Chile, sólo contribuyó a empeorar, en 1996 y 1997, los efectos del fenómeno de El Niño en la pesquería del jurel y puso a ésta al borde de la extinción. La pesquería no se ha repuesto aún de la crisis; sus signos de recuperación son escasos y oscilantes y se registran capturas muy inferiores a los 4,5 millones de toneladas de 1995: según el último dato disponible, en 2003 las capturas de jurel llegaron sólo a 1,5 millones de toneladas.

La competencia por un recurso de propiedad común promueve conductas individualistas y poco cooperativas, que atentan directamente contra la sostenibilidad de las especies. Cada armador se esfuerza por adelantarse a los otros y capturar cuanto le sea posible. En los años en que el sector chileno se manejaba bajo esa modalidad (hasta 2001), hubo un aumento descontrolado del esfuerzo pesquero, y lo mismo se verifica hoy en Argentina y Perú.

En Chile, las capturas de jurel tuvieron una baja de 44% en 1999, y aunque fue menos violenta que la caída de las capturas de merluza en Argentina en 2001 (66,32%), bastó para causar graves problemas al sector. Pese a que las autoridades decretaron sucesivas vedas, no fue posible salir del trance: la infraestructura de flota y plantas quedó en gran parte ociosa, aumentó el desempleo y el descontento se generalizó entre los trabajadores vinculados al sector. Los empresarios, por su parte, sentían que el caos provocado por la competencia descontrolada, sumado a la gran intensidad alcanzada por el fenómeno de El Niño, había deteriorado las relaciones entre los actores, por lo que resultaba urgente concertar un acuerdo con la autoridad para promulgar una ley que fuese beneficiosa para todos. Si bien no admitían abiertamente el problema de la sobreexplotación, mostraron a partir de entonces mejor disposición para aunar criterios, lo que culminó con la promulgación de una ley que reemplazó la carrera olímpica por un régimen de límite máximo por armador (véase el capítulo 3).

La evolución seguida en Chile confirma en cierto modo el planteamiento de Kim (2000), según el cual las crisis pueden resultar beneficiosas, en la medida en que sirvan para alentar conductas propicias para el desarrollo. Kim analizó la experiencia de algunos países, como la República de Corea, en los que las crisis demostraron ser tan valiosas, que en cierto sentido fueron inducidas después por las propias empresas o el Estado, como una forma estratégica de provocar una reacción positiva. Conforme a esta óptica, tales situaciones pueden ofrecer una oportunidad para intensificar y acelerar la adquisición de capacidades, por lo que son vistas más como inductoras del desarrollo que como impedimentos de éste.

La validez de esta tesis, como se dijo, parece corroborada por el hecho de que en Chile se promulgó la ley de cuotas individuales pocos años después de la difícil situación en que cayó el sector en 1998. Por disposición de la nueva ley, cada empresa disponía de una proporción menor de pesca que en el pasado, lo que trajo como consecuencia que los empresarios

trataran de mejorar la rentabilidad mediante la diversificación de los productos, específicamente mediante la elaboración de bienes de mayor valor agregado. A la vez, eso obligó a incorporar nuevas tecnologías, todo lo cual redundó en un proceso de aprendizaje y un mejoramiento del sector en su conjunto.²⁴

En el presente, las instituciones gozan en Chile, en mayor medida que en el pasado, de la confianza ciudadana. Los empresarios, sin abandonar del todo una postura crítica, reconocen el esfuerzo desplegado en los últimos años por los organismos estatales. La institucionalidad asociada a la pesca es de dimensiones bastante reducidas con relación al tamaño del sector. En consecuencia, las críticas empresariales no apuntan tanto a ese aspecto, como a las trabas burocráticas que obstaculizan el despacho rápido de sus demandas y a la falta de personal en las instituciones pertinentes.²⁵ Aquí hay dos mejoras posibles: aumentar el personal o perfeccionar los procedimientos.

Cabe señalar que el Servicio Nacional de Pesca (Sernapesca) tiene un plan de gestión para el período 2002-2006, orientado, entre otros fines, a mejorar la atención a sus clientes, es decir, armadores, pescadores y procesadoras, pero el plan está concebido sólo desde la perspectiva individual de la institución. Si bien apunta a todas las áreas, no contempla la participación de los agentes, cuyas sugerencias, si se tomaran en cuenta, podrían mejorar la atención. Convendría, en este sentido, crear mecanismos de interacción para armonizar las necesidades de los agentes y la respuesta del Servicio, lo que traería consigo una relación enriquecida por la retroalimentación y contribuiría, eventualmente, a transparentar la gestión. También sería deseable, en la misma línea, la automatización de algunos procedimientos.

El régimen de administración imperante en Chile otorga cuotas por embarcación, modalidad que estuvo a prueba durante los años 2001 y 2002, y luego fue renovada en vista de su buen funcionamiento. Si bien suscita aún críticas, vinculadas en su mayoría a los criterios de asignación de las cuotas, parece indudable que fue la mejor forma que se encontró, dada la coyuntura difícil por la que atravesaba el sector, para ordenarlo y hacer comprender a los empresarios que la misma supervivencia de la actividad hacía ineludible reducir la flota y someter la captura a cuotas razonables.²⁶

24 Aunque el aprendizaje tuvo lugar en Chile por imitación (Kim, 1997), hubo de todos modos un proceso en tal sentido, por lo que puede concluirse que las crisis fuerzan a encontrar nuevas formas de hacer las cosas.

25 Por ejemplo, la concesión de permisos para el transporte de productos perecederos debe esperar hasta que se encuentre libre el funcionario de turno, que desempeña múltiples funciones.

26 Es posible decir, entonces, que el conocimiento, la experiencia y la historia locales pueden determinar el éxito o el fracaso de una forma de administración, pues fue necesario pasar por una situación grave para que empresarios y autoridades concertaran acuerdos beneficiosos, todo lo cual, como es claro, no es independiente de las circunstancias del pasado (Durstun, 2000).

En Argentina, como se dijo, aún no se ha llegado a consenso en torno al régimen de cuotas, resistido en especial por las asociaciones de buques fresqueros. Según sostienen algunos de sus representantes, el sistema favorece a los buques congeladores, que son los que más han aumentado en número y participación en las capturas. Además, afirman, la asignación de cuotas sólo tiene sentido sobre la base de una cuota global sostenible y fundamentada en criterios técnicos; eso exige disminuir el esfuerzo pesquero, necesidad que los agentes no han asimilado aún del todo.

Queda la sensación de que en Argentina sería necesaria una situación aún más grave en términos de biomasa para que llegara a replantearse, en forma seria, la urgencia de ordenar el sector. Si bien, en 2000 y 2001, las capturas de merluza disminuyeron, en 2002 las existencias mostraron una recuperación sorprendente, de manera que el trance fue de corta duración e insuficiente para que se admitiera, en forma generalizada, la necesidad de cambiar el estado de cosas. Debe tenerse en cuenta que el producto interno bruto (PIB) del sector pesquero no se vio afectado en 2001, pues 2000 había sido el peor año en términos de captura total, de modo que en 2001 se registró una diferencia positiva por efecto de la baja base de comparación. Además, la caída porcentual de las capturas de merluza se debió, en parte, al aumento de las de otras especies.²⁷ En 2002, el PIB pesquero se retrajo casi 20%, descenso que sólo fue superado por el que se registró en la construcción, de 33,4% (véase el cuadro 1.4).

Para dar una idea del ambiente institucional que rodea la actividad pesquera argentina, conviene acotar aquí, en forma incidental, que las asociaciones gremiales del empresariado presentan una marcada disgregación: incluso los grupos dedicados al mismo rubro están divididos en numerosos sindicatos y cámaras. Por otra parte, dentro de una misma agrupación, algunas asociaciones representan los intereses políticos y otras los intereses económicos de los empresarios.

27 Esto fue así antes de la disminución de las existencias de merluza, porque en rigor el peor año fue 2003, con una captura total de 839.509 toneladas.

Cuadro 1.4
ARGENTINA: VARIACIÓN ANUAL DEL
PRODUCTO INTERNO BRUTO, 2001-2003
 (en porcentajes)

	Variación anual ^a		
	2001	2002	2003
Sectores productivos de bienes			
Agricultura, ganadería, caza y silvicultura	0,3	-1,7	7,0
Pesca	26,5	-19,3	1,2
Explotaciones de minas y canteras	4,7	-3,7	3,7
Industria manufacturera	-7,4	-11,0	16,0
Suministro de gas, electricidad y agua	1,1	-3,0	6,9
Construcción	-11,6	-33,4	34,4
Sectores productivos de servicios			
Comercio mayorista y minorista y reparaciones	-7,9	-18,5	12,9
Hoteles y restaurantes	-7,3	-8,3	6,0
Transporte, almacenamiento y reparaciones	-4,6	-7,9	8,2
Intermediación financiera	-8,9	-19,7	-15,8
Actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler	-2,5	-5,6	3,9
Administración pública y defensa	-1,6	-0,9	1,1
Enseñanza, servicios sociales y de salud	1,4	-0,3	2,7
Otras actividades de servicios comunitarios, sociales, personales y de servicio doméstico	-1,0	-9,8	4,7

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censos (Indec) de Argentina.

^a La variación anual está calculada a partir del valor de cada categoría a precios de 1993.

En Perú, la institucionalidad vinculada al sector es más amplia y organizada que la de Argentina y Chile. Hasta hace unos años, operaba en Perú el Ministerio de Pesquería, lo que da cuenta de la importancia que se atribuye al sector. Aunque dicho ministerio tiene hoy, por fusión de reparticiones, el rango de subsecretaría (Viceministerio de Pesquería), sigue siendo poderoso. Dispone de cinco órganos asociados que cubren actividades como ejecución y supervisión de las políticas y administración de las actividades extractivas. Por otra parte, cuenta con tres organismos, cada uno de los cuales se ocupa, respectivamente, del sector artesanal, del medio ambiente, y del seguimiento, control y vigilancia de las actividades de pesca y acuicultura. Del Viceministerio dependen también varias instituciones descentralizadas y de apoyo, como el Instituto del Mar del Perú (Imarpe), dedicado a investigación; el Instituto Tecnológico Pesquero, dedicado a innovación y desarrollo de nuevos productos, y el Fondo Nacional de Desarrollo Pesquero, vinculado al fomento de la infraestructura pesquera, el

sector artesanal y el acuícola. Si bien estas instituciones no siempre cumplen en forma cabal sus objetivos y necesitan ser replanteadas, su solo número deja ver la amplitud con que se ha abordado el sector pesquero en Perú, hecho que no encuentra paralelo en Argentina y Chile.

El régimen de administración de pesquerías imperante en Perú es de responsabilidad del Estado, el cual, atendiendo a los antecedentes científicos disponibles, proporcionados principalmente por el Instituto del Mar, y tomando en consideración diversos factores socioeconómicos, determina una cuota de captura total permisible según el tipo de pesquería. Además, impone una serie de medidas biológicas conexas, como vedas de protección para peces juveniles y peces en desove, tallas mínimas de captura, tamaño de las mallas, temporadas y zonas de pesca y porcentajes mínimos de captura incidental. Asimismo, como una forma de incentivo económico, se han otorgado derechos de pesca de especies destinadas al consumo humano directo e indirecto. En los últimos años se ha estudiado la posibilidad de conceder cuotas individuales por embarcación, pero aún no se ha llegado a acuerdo al respecto.

En otro plano, en Chile y Perú no hay un desarrollo suficiente de iniciativas locales. En el puerto peruano de Chimbote, por ejemplo, el gobierno municipal se propuso hace un tiempo prestar atención a otras actividades, como el turismo, y dejar en cierto modo de lado la pesca. Ésta es, no obstante, la principal actividad de Chimbote, y el hecho de que haya declinado no es razón suficiente para no atender sus necesidades. Esto último podría lograrse si la localidad misma presentara iniciativas concretas a la autoridad. Las instalaciones del puerto de Chimbote son antiguas e inadecuadas, pero poco o nada se ha hecho localmente para modernizarlas.²⁸

En general, las autoridades locales de Chile y Perú, si bien proponen correcciones para las medidas que adopta el gobierno central, no ejercen suficiente influencia en esta esfera. Más que gestoras de ideas, parecen funcionar como cauce para las inquietudes de la comunidad. A juicio de las autoridades de la VIII Región de Chile, debe dárseles prioridad a los pequeños pescadores artesanales, vista su situación desmedrada con respecto a la industria. Para tal propósito, se han organizado programas destinados a asesorarlos en materias de comercialización, normas de higiene, opciones de envasado y otras. También se desarrollan proyectos regionales de acuicultura.²⁹ Sin embargo, las decisiones relativas a la pesca industrial quedan lejos de su alcance. Éstas se hallan monopolizadas por el gobierno central y los consejos zonales de pesca, pues prevalece la idea de que nadie sabe mejor que los empresarios y los armadores qué debe hacerse en materia de explotación. Para éstos, la principal dificultad reside en los derechos de propiedad imperfectos, problema que el gobierno central trata de solucionar mediante la asignación de cuotas.

28 En algún momento se planteó la posibilidad de privatizar el puerto, para que las empresas se encargaran después de su mejoramiento, dado que no podía esperarse tal cosa del gobierno central, empeñado como estaba en la modernización del puerto de Callao.

29 El gobierno de la Octava Región lleva a cabo un programa económico, llamado Innova Biobío, que desde 2001 ha apoyado 12 proyectos de acuicultura.

En Argentina, el carácter federal del país se hace notar en la gestión pesquera, pues la Ley Federal de Pesca confiere a las provincias con litoral marítimo la facultad de ejercer jurisdicción para fines de exploración, explotación, conservación y administración sobre los recursos vivos que pueblan las aguas interiores y el mar territorial adyacente a sus costas. Sin embargo, a juicio de algunas autoridades provinciales, el carácter federal de la pesca fue vulnerado en 1999 por el Decreto 189/99, en virtud del cual el Presidente de la República estableció una emergencia pesquera con respecto a la merluza *hubbsi*. Entre otras cosas, eso significó que de ese año en adelante, si la actividad se encontraba en peligro, era posible tomar medidas de conservación y administración recomendadas, a efectos de no interrumpir la actividad durante el lapso de vigencia expresado en las resoluciones respectivas y hasta la instrumentación definitiva del régimen de cuotas individuales transferibles de captura.³⁰ Por tanto, las autoridades provinciales reclaman el restablecimiento del carácter federal de las decisiones de administración pesquera, a fin de resguardar la plena competencia provincial en el manejo de los cupos, considerados de máximo interés social, y reivindicar, además, el conocimiento que tienen los gobiernos provinciales y su capacidad de administrar las asignaciones de los cupos hacia los sectores de máximo interés social. En la Resolución 1388 de 2005, el gobierno nacional asignó una cuota de merluza *hubbsi* a las provincias con litoral marítimo, para que éstas la distribuyeran, según su criterio, entre los buques. De esa manera, por ejemplo, la autoridad de la provincia de Buenos Aires asignó la cuota de merluza a buques con permisos inadecuados, pues no estaban autorizados para pescar merluza. No obstante, se trata de una práctica habitual, que, en cuanto antecedente, se constituye por eso mismo en fuente de derecho.³¹ Frente a tales irregularidades, en que la autoridad muestra un sesgo preferente hacia la actividad económica y comercial vinculada a la pesca y no basa sus medidas en argumentos técnico-científicos, cabe preguntarse si es posible confiar en el logro de una administración federal sostenible del sector. Indudablemente, para que se gesten iniciativas locales de calidad, es imprescindible incorporar elementos científicos, punto que se discutirá más adelante.

4. El ámbito de la legislación

En Argentina, Chile y Perú, el marco regulador está definido por una ley general de pesca, que en el caso de Argentina es una ley federal.³² Cabe señalar que en la ley argentina y la peruana se confiere estatuto jurídico a los recursos pesqueros, toda vez que se los reconoce explícitamente como propiedad de la nación, aspecto no especificado en la ley chilena.

Las leyes y decretos dictados para el eventual ordenamiento del sector surgieron, por lo general, en los tres países, en reacción frente a situaciones graves de la biomasa. En Argentina, pese a no estar en plena vigencia la Ley Federal de Pesca, se promulgó en 1999 una

30 Tales medidas se adoptaron en 2004 mediante la Resolución 484 y la 675, que definieron incluso las áreas de aplicación, y en 2005, por medio de la Resolución 1388 de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca (SAG y P), que iba en el mismo sentido.

31 El Subsecretario de Pesca de la provincia de Buenos Aires fue gerente de la Cámara empresarial que agrupa a la flota congeladora local.

32 Como está dicho, en Argentina todavía no ha entrado en vigor la Ley Federal de Pesca, sancionada el 9 de diciembre de 1997 y promulgada en 1998. Este aspecto está tratado con mayor detalle en el capítulo 4.

ley de emergencia pesquera –Ley 25.109, ampliada después por el Decreto 189/99, que fue sancionado un día antes de que la Ley 25.109 entrara en vigor– para la merluza común. En Chile, además de la Ley General de Pesca y Acuicultura de 1991 y otras disposiciones legales, rige la ley transitoria de 2001 –Ley 19.713, que establece el límite máximo de captura por armador–, que se originó, como en Argentina, después de una coyuntura crítica en la pesquería del jurel. La vigencia de la Ley 19.713 fue prorrogada más tarde por la Ley 19.849, en vista de sus efectos favorables. En Perú, tras la caída de casi 80% de las capturas en 1998, se tomaron diversas medidas, en su mayoría vedas biológicas.

Entre otras disposiciones, la ley argentina de emergencia pesquera fija el paralelo 48° S como límite superior para la flota arrastrero-congeladora y para los buques factoría, y otorga la exclusividad de la explotación de merluza a la flota fresca dentro de los límites que establece la cuota total permitida. Ésta, que es la única demarcación por zonas que rige en el país, fue una de las principales fuentes de conflicto entre la flota fresca y la flota congeladora durante el período de vigencia de esta ley.³³

La zonificación es una medida bastante útil, ya que permite ordenar el sector y constituye un acercamiento, tímido aún, a la definición de la propiedad por grupos. Naturalmente, la zonificación tiene sentido sólo si se cuenta con mecanismos eficientes de control. En Chile se procedió de la siguiente manera a este respecto: en 1991, se demarcaron cinco macrozonas de pesca, cuya vigilancia fue encomendada a los respectivos consejos zonales de pesca. Sin embargo, no se contaba en ese momento con instrumentos eficaces de control, que sólo se pusieron en práctica nueve años después, merced a la observación satelital. La misma fiscalización se ejerció sobre las zonas reservadas a la pesca artesanal –entre 0 y 5 millas desde las líneas de base–, que hasta entonces eran continuamente vulneradas por la flota industrial.³⁴ En Perú también existe una reserva para la pesca artesanal; el control satelital se lleva a cabo desde 1998 y en la actualidad se procura ampliarlo y mejorarlo. No obstante, estas medidas son del todo insuficientes, y las propias autoridades admiten que abunda la pesca ilegal, pues cuentan con pocos inspectores y un presupuesto sumamente reducido para perseguir a los infractores.

Pese a que en la ley federal argentina se reconoce de modo explícito la propiedad de los recursos marinos, el Consejo Federal Pesquero, institución creada en virtud de la misma ley, tiene entre sus miembros a un representante por cada una de las provincias con litoral marítimo, mientras que las provincias restantes quedan excluidas de representación y voto.

33 En 2004, mediante la Resolución 73/04, se autorizó oficialmente a 42 buques congeladores para pescar nuevamente al norte del paralelo 48° S. En realidad, sin embargo, estos buques ya estaban operando allí, en virtud de amparos judiciales dictados por un congreso de la ciudad de Rawson, Chubut. A eso se suma el que muchos de los permisos de estos buques habían sido objetados por la Universidad de Buenos Aires, la Auditoría General de la Nación, la Procuración del Tesoro de la Nación y el servicio jurídico del Ministerio de Economía, por haberse obtenido presuntamente en forma irregular en los años noventa.

34 Esa práctica era fuente de conflictos permanentes entre pescadores artesanales e industriales.

En Chile, como se indicó, las principales pesquerías están administradas mediante el sistema de límite máximo de captura por armador, instituido por la Ley 19.713. Ésta debía regir inicialmente durante dos años, pero su vigencia fue extendida después, hasta 2012, por la Ley 19.849. En la actualidad, la autoridad competente trabaja en la elaboración de nuevos reglamentos. Entretanto, la ley general de pesca sigue en trámite para su modificación en el Senado, al tiempo que los empresarios procuran que el sistema adquiera carácter definitivo.

En Argentina y Perú, parece imposible aplicar una normativa similar a la de Chile, porque el esfuerzo pesquero está totalmente sobredimensionado y no se advierten indicios concretos de que el empresariado esté dispuesto a reducir la flota. En Perú, pese a los intentos en esa dirección, los empresarios parecen rechazar de plano tal posibilidad. Además, una normativa de esta naturaleza requiere necesariamente un control eficaz, lo que demanda, como se comprueba en el caso de Chile, cuantiosos recursos económicos.

3. El ámbito de la investigación

Lejos de haberse potenciado a la par con el desarrollo pesquero, la investigación científica no ha participado en forma suficiente en la concepción de las medidas administrativas. La capacidad de investigación existe, como reconocen los empresarios, las autoridades y la propia comunidad científica, pero, por una u otra razón, las instituciones pertinentes se hallan un tanto a la deriva. Es lo que ocurre, en Argentina, con el Instituto Nacional de Investigación y Desarrollo Pesquero, que si bien es un organismo público, dependiente en forma directa de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación (SAGP y A), no siempre puede hacer valer sus recomendaciones sobre el modo de administrar las pesquerías, porque éstas son anuladas muchas veces por disposiciones que van en sentido opuesto de autoridades superiores. En la dirección del Instituto se reconoce que la investigación debe tener una orientación política, pues de esa manera es posible unificar los criterios de desarrollo y definir el rumbo que se quiere imprimir al crecimiento del país. En la actualidad, se estudian en Argentina interesantes proyectos para la creación de institutos regionales o provinciales de investigación, que eventualmente podrían fomentar, si contasen con un respaldo técnico sólido, la participación local en las medidas adoptadas en el ámbito nacional. Opera también en el país una oficina nacional de promoción científica y tecnológica —dependiente en última instancia del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología— que cuenta con dos fondos: el Fondo Tecnológico Argentino y el Fondo para la Investigación Científica y Tecnológica.³⁵ Cabe destacar, asimismo, la función que cumplen varias universidades en investigación pesquera y en la formación de especialistas. La Universidad Nacional de Mar del Plata, por ejemplo, tiene un Departamento de Ciencias Marinas que imparte ramos como biología pesquera, ecología bentónica, maricultura, oceanografía biológica y ecología marina.³⁶

35 En 2003, este fondo adjudicó cinco proyectos de investigación pesquera.

36 También pueden citarse otros establecimientos de educación superior, como la Universidad Autónoma de Entre Ríos, que otorga el grado de licenciado en biología de los sistemas acuáticos; la Universidad Nacional de Comahue, que posee un Instituto de Biología Marina y Pesquera; la Universidad del Sur, donde se imparte la carrera de licenciatura en ciencias biológicas, y la Universidad Tecnológica Nacional (UTN), con la carrera de ingeniería pesquera.

En Chile opera el Instituto de Fomento Pesquero (IFOP), entidad de derecho privado, sin fines de lucro, fundada en 1964 por la Corporación de Fomento de la Producción (Corfo). El Instituto empezó con investigaciones de carácter tecnológico y, con el tiempo, se dedicó también a investigaciones sobre recursos pesqueros. El hecho de ser una entidad independiente de los intereses de grupos específicos le ha valido amplio reconocimiento. Se financia mediante fondos adjudicados en concursos.³⁷

Siempre en Chile, una de las instituciones que consideran entre sus líneas de trabajo la actividad pesquera es la Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica (Conicyt), encargada de asesorar al gobierno sobre las posibilidades de desarrollo existentes y las áreas que es necesario fomentar. Esta Comisión cuenta con distintos fondos para el desarrollo de proyectos, uno de los cuales es el Fondo de Fomento del Desarrollo Científico y Tecnológico (Fondef), que, entre otras tareas, se ocupa del fomento de aquellos sectores basados en recursos naturales, como el agropecuario, el forestal, la pesca y la acuicultura, la minería, el agua y la energía, que han sido la base tradicional de la economía chilena. Entre sus numerosas iniciativas, cabe destacar el programa que lanzó en 2001, tendiente a desarrollar una acuicultura de rango mundial, y el destinado al estudio de la marea roja.³⁸ Otro de los instrumentos de que se dispone en Chile es el Fondo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico (Fondecyt), que tiene por finalidad financiar proyectos de investigación de excelencia en concursos públicos y competitivos. También existe el Fondo de Estudios Avanzados en Áreas Prioritarias (Fondap), que otorga financiamiento de largo plazo para la creación de centros en áreas temáticas, entre los que se cuentan el Centro de Investigación Oceanográfica en el Pacífico Suroriental de la Universidad de Concepción y el Centro de Estudios Avanzados en Ecología y Biodiversidad de la Pontificia Universidad Católica de Chile. En 2000, en orden a promover el desarrollo local, la Conicyt echó las bases de un programa nacional de apoyo a las regiones, que permite crear, en conjunto con los gobiernos regionales, las universidades y los empresarios de cada región, unidades de desarrollo científico y tecnológico a lo largo de todo Chile.³⁹

En Chile hay otras instituciones que tienen injerencia, en mayor o menor grado, en el sector pesquero. Por ejemplo, el Estado fundó en 1968 el Instituto de Investigaciones Tecnológicas (Intec-Chile), dependiente de la Corfo, con el propósito de impulsar la modernización tecnológica de la producción y los servicios. Asimismo, en 1976 creó, con auspicio de la compañía estadounidense ITT Comunicaciones Mundiales S.A., la Fundación Chile, corporación de derecho privado que se ocupa primordialmente de la transferencia de tecnología en distintas áreas, como el sector forestal, la agroindustria, el sector pesquero y los recursos humanos

37 En 2002, por medio de concursos de transferencia tecnológica, el Instituto de Fomento Pesquero recibió financiamiento del Fondo de Fomento del Desarrollo Científico y Tecnológico (Fondef) y otras instituciones.

38 La marea roja es un fenómeno natural caracterizado por un aumento de la concentración de ciertos organismos del plancton. Bajo ciertas condiciones ambientales, tiene lugar una proliferación extrema de organismos del fitoplancton, especialmente dinoflagelados, fenómeno llamado florecimiento o floración de algas. Estos organismos poseen pigmentos que captan la luz solar, por lo que su presencia cambia el color del agua. Lo más importante, sin embargo, es que producen toxinas que se concentran, por filtración, en los moluscos bivalvos y se encuentran después en diversos moluscos, crustáceos y peces, que son sumamente peligrosas para quienes consumen especímenes contaminados.

39 En la actualidad hay cinco proyectos adjudicados.

y educacionales. Uno de los mayores logros de la Fundación Chile está vinculado al área acuícola, y hasta puede decirse que es una de las pioneras de la actividad en Chile. En efecto, la Fundación compró en la década de 1980 las instalaciones de una filial de la compañía estadounidense Union Carbide Corporation, que en 1974 se había instalado en la isla de Chiloé para iniciar, en forma experimental, el cultivo de salmón mediante ovas importadas, sin mayor éxito. Junto con adquirir las instalaciones, la Fundación Chile creó la empresa Salmones Antártica y construyó pisciculturas en la XI y la XII Región, lo que dio comienzo a la cría de salmones en cautiverio.

Por su parte, el empresariado chileno formó, en 1989, su propio organismo de investigación, el Instituto de Investigación Pesquera, con la finalidad de contrastar desde un punto de vista técnico los informes que el Instituto de Fomento Pesquero eleva a consideración de la Subsecretaría de Pesca para que adopte las medidas de administración pertinentes. Si bien el Instituto de Investigación Pesquera posee capacidad técnica suficiente, no tiene acceso, o sólo limitado, a ciertas áreas específicas definidas como estratégicas por la Subsecretaría, cuyo estudio encarga por lo general al Instituto de Fomento Pesquero.

Tal como el Instituto de Investigación Pesquera, el Instituto Tecnológico del Salmón (Intesal) es un organismo privado, dependiente en este caso de la Asociación de la Industria de Salmón de Chile (SalmonChile). Parte de la estrategia de este último instituto consiste en monitorear en forma permanente las necesidades y la evolución tecnológica de la industria salmonera, para influir en la conducta de los asociados, formular recomendaciones internas y externas y llevar a cabo investigaciones y estudios. Éstos se desarrollan con apoyo externo calificado, con el fin de lograr altos niveles de información, competitividad, sostenibilidad y capacidad de anticipación en los mercados y su entorno.

En suma, los proyectos de desarrollo tecnológico se financian en Chile con recursos públicos y privados, la mayoría de los cuales han sido adjudicados en el último tiempo a proyectos del sector acuícola, específicamente de la salmonicultura.

Por otra parte, en Chile hay unas 14 universidades, estatales y privadas, distribuidas de un extremo a otro del país, que han aportado al desarrollo tecnológico con la introducción de carreras de ingeniería pesquera y acuícola, oceanografía y biología marina. También forman profesionales especializados, como bioquímicos, ictiopatólogos, técnicos acuícolas, ingenieros y administradores con mención en acuicultura.⁴⁰

40 He aquí una lista de estas universidades, con los respectivos departamentos o facultades vinculados a la actividad pesquera: Universidad Arturo Prat, Departamento de Ciencias del Mar; Universidad Austral, Facultad de Pesquerías y Oceanografía; Universidad Católica de la Santísima Concepción, Facultad de Ingeniería; Universidad Católica de Temuco, Departamento de Ciencias de la Acuicultura; Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, Facultad de Recursos Naturales; Universidad Católica del Norte, Facultad de Ciencias del Mar; Universidad de Antofagasta, Facultad de Recursos del Mar; Universidad de Concepción, Facultad de Ciencias Naturales y Oceanográficas; Universidad de Los Lagos, Departamento de Acuicultura y Recursos Acuáticos; Universidad de Magallanes, Escuela de Ciencias y Tecnologías en Recursos Agrícolas y Acuícolas; Universidad de Valparaíso, Facultad de Ciencias del Mar; Universidad del Mar, Escuela de Pesquerías y Cultivos; Universidad Nacional Andrés Bello, Facultad de Recursos Naturales y Ecología; Universidad de Chile, Facultad de Ciencias Veterinarias, y Pontificia Universidad Católica de Chile, Facultad de Ciencias Biológicas.

Estas universidades han contribuido en forma importante a la formación de capital humano especializado en la actividad extractiva y el sector acuícola. Además, han creado departamentos de investigación, muchos de los cuales reciben apoyo económico del Fondo de Fomento del Desarrollo Científico y Tecnológico, el Fondo de Investigaciones Pesqueras (FIP), la Corfo, y la propia industria.^{41, 42} No obstante, han surgido algunas críticas en el ámbito académico, en el sentido, por ejemplo, de que los proyectos están muy delimitados y normados en sus aspectos metodológicos, lo que reduce la capacidad de maniobra de los ejecutores. Los especialistas sostienen también que los proyectos de investigación no reciben suficiente divulgación, de modo que el conocimiento no se transfiere a los sectores productivos ni a la comunidad científica. Según afirman, muchos resultados quedan archivados, en circunstancias en que podrían servir para alcanzar valiosos objetivos. Además, plantean la necesidad de abrir otras líneas de investigación, que consideren, por ejemplo, la definición de nuevos parques marinos, áreas de reserva y áreas de manejo para los pescadores artesanales. Todas estas deficiencias podrían corregirse si se adoptara el enfoque central postulado en este libro, a saber, la interacción de los diversos actores.

La autoridad pesquera admite que es necesario perfeccionar los fundamentos y las bases técnicas de la administración, sobre todo para definir mejor las cuotas globales de captura. Esto exige, sin embargo, un presupuesto de investigación superior al actual, que debería equivaler a 1% del PIB pesquero, en circunstancias en que en Chile se destina a este fin aproximadamente 0,6% del PIB de los distintos sectores productivos.⁴³

Puede decirse, en general, que los investigadores no ejercen verdadera influencia en la marcha del sector ni en la elaboración de las leyes que lo rigen, pues su participación se circunscribe a funciones de asesoramiento. Esto se traduce, en última instancia, en leyes y medidas de administración poco coherentes entre sí y, no pocas veces, en la emisión de disposiciones imposibles de cumplir, porque no están basadas en el conocimiento científico de los peces.

Por otra parte, las instituciones de investigación de Chile suelen asignar la mayor parte de su presupuesto a estudios con un horizonte temporal muy estrecho, sin proyecciones acerca de posibles escenarios futuros. En contraste, cabe poner de relieve la labor que desempeña el Instituto del Mar de Perú, en lo que respecta a monitoreo y previsión del fenómeno de El Niño, tarea plenamente justificada por la fuerza y frecuencia con que éste afecta al país.

41 El FIP, creado por disposición de la Ley General de Pesca, está presidido por el Subsecretario de Pesca. Se financia mediante fondos asignados por la Ley de Presupuestos y el pago de patentes del sector extractivo y de la acuicultura.

42 En 2004, cerca de 600 especialistas, entre ellos oceanógrafos e ingenieros pesqueros, llevaron a cabo diversas investigaciones en la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso. Entre 1993 y 2003, esta universidad participó en 40 proyectos, referidos sobre todo a especies pelágicas –jurel, sardina y anchoveta– y, en menor grado, a reineta y pez espada, así como en programas sobre especies demersales –merluza común y merluza del sur. La Universidad Austral, por su parte, ha llevado a cabo 21 proyectos.

43 En los países desarrollados, el presupuesto destinado a investigación llega aproximadamente a 3% del PIB.

En Perú, tal como en Argentina y Chile, la investigación y el desarrollo de recursos humanos referidos a la pesca tienen lugar más que nada en el ámbito académico, por intermedio de los departamentos de ingeniería pesquera de la Universidad Nacional Agraria La Molina, la Universidad Nacional Faustino Sánchez Carrión, la Universidad Nacional Pedro Ruiz Gallo, la Universidad Nacional San Luis Gonzaga y la Universidad Nacional Jorge Basadre Grohmann, esta última dotada de una facultad de ingeniería pesquera.

Para terminar, conviene dedicar unas líneas a la innovación tecnológica. En el *Código de Conducta para la Pesca Responsable* de la FAO (1995), se establece que las medidas de administración de las pesquerías deben basarse en la mejor información científica disponible. Ahora bien, últimamente se han desarrollado en el ámbito internacional técnicas de estudio del comportamiento de las biomasas que son desconocidas o no han tenido suficiente divulgación en Argentina, Chile y Perú. Una de ellas es la telemetría, con la cual se puede observar el comportamiento de los peces y formarse un panorama más claro de su conducta, a fin de formular las mejores medidas posibles de administración. Con tal propósito, se colocan unos transmisores diminutos en algunos ejemplares, con los que se miden variables como la temperatura corporal, la frecuencia cardíaca, la velocidad de nado, la intensidad de luz que percibe el pez, la ruta exacta de sus desplazamientos, la temperatura del agua y la orientación del cuerpo del pez con respecto a su centro de gravedad. Esta técnica se ha utilizado en Francia para estudiar en qué condiciones se hallan los pasos que suelen utilizar los peces, y para abrir pasos si es necesario, a fin de facilitar su desplazamiento migratorio. La telemetría se ha probado también en la acuicultura, para medir variables como la adaptación de los peces a las condiciones de cría o para indagar si los horarios de alimentación se ajustan a su ritmo de actividad.⁴⁴

Conclusiones

La pesca, como actividad económica, necesita regímenes de administración que determinen sendas estables de desarrollo, lo que supone restringir el acceso y establecer sistemas eficientes de control.

La actividad constituye una parte importante del aparato productivo de Chile y Perú. No obstante, en Chile se ha avanzado más que en Perú en lo concerniente a elaboración de productos de mayor valor agregado y mejor aprovechamiento de la materia prima. Aunque se halla todavía en una fase incipiente, esta práctica fomenta el aprendizaje y probablemente impulsará el establecimiento de encadenamientos productivos, lo que puede traducirse en beneficios más palpables para la población, como aumento del empleo e intensificación del desarrollo local. En Argentina, si bien se elaboran productos de mayor valor agregado, es

44 Conscientes de la escasa difusión de esta nueva técnica, y con el objeto de promover un mayor uso de ella, las autoridades de la FAO, en conjunto con el Instituto Mundial de Bioteleetría de la Universidad de Columbia Británica (Canadá), el Instituto de Investigación para el Desarrollo (Francia), el Instituto de Investigación de la Naturaleza de Noruega y la Universidad de Lieja (Bélgica), abrieron un sitio Web para tales efectos (<http://www.agisci.ubc.ca/gbi/FAO-%20Fish%20Telemetry/>).

preciso mejorar aún varios aspectos estructurales, como la credibilidad de las instituciones, a fin de que haya claridad sobre los regímenes de administración y éstos operen de acuerdo con las leyes proclamadas.

Una de las características institucionales comunes a los tres países es que las decisiones relativas a la pesca se toman en forma relativamente centralizada. Si bien en algunos casos se da voz y voto a las unidades locales, siempre prevalece el poder central. Prácticamente no hay iniciativas locales, como no sea por intermedio de voceros situados en organismos zonales o centrales. En consecuencia, convendría impulsar el desarrollo del sector desde el ámbito local, pues es precisamente allí donde surgen los conocimientos fundamentales y se puede facilitar la dinámica de colaboración, desarrollo y aprendizaje conjunto que plantea el enfoque de aglomeración productiva.

Ha sido necesario que el acervo de peces atravesara por situaciones de crisis para que se despertara una voluntad común, expresada en una comunicación y una interacción más intensas y de mejor calidad. Sin embargo, las crisis podrían anticiparse y prevenirse en algún grado si mejorase el flujo de información entre investigadores y autoridades. Para ello es preciso que los primeros tengan mayor participación y, más aún, verdadera influencia en el diseño de las medidas de administración. Debe reconocerse de manera explícita, ojalá por medio de una ley, el papel crucial que corresponde a los institutos de investigación, en especial los ligados en forma directa a la autoridad administrativa. También es necesario que se les asigne un presupuesto más amplio y estable, para que puedan realizar estudios de mediano plazo que permitan formular proyecciones.

Es imprescindible dar mayor difusión a las innovaciones tecnológicas, plano en que los tres países estudiados muestran debilidades análogas. Es recomendable, en consecuencia, promover instancias de comunicación e interacción entre estos países y formar alianzas para solucionar tales problemas. Del mismo modo, la experiencia que se ha acumulado en Argentina en productos congelados, fileteados y salados, por pequeño que sea el volumen de extracción en comparación con el de Chile y Perú, puede ser una fuente de aprendizaje para que la producción de bienes de consumo humano, hoy incipiente, se desarrolle en ellos con mayor vigor.

Puede concluirse que corresponde al Estado la tarea de promover instancias de interacción que generen creatividad, compromiso y una actitud capaz de enfrentar nuevos desafíos. Dichas instancias no deben ser excluyentes; al mismo tiempo, ha de procurarse que la transparencia prevalezca en todas las medidas nacidas de ellas.

Con esos elementos a la vista, y después de haber atravesado por situaciones críticas, es posible que la pesca, si se acerca al enfoque de aglomeración productiva, transite hacia una etapa superior.

Referencias bibliográficas

- Almquist, G., L. Norgren y A.C. Strandell (1998), "Clusters and Clusters Policy in Sweden", Swedish National Board for Industrial and Technical Development (Nutek) [en línea] http://www.oecd.org/dsti/sti/s_t/inte/nis/Clusters/clusters.htm
- Argentina, Congreso de la República Federal de Argentina (1997), "Ley Federal de Pesca de Argentina", Buenos Aires.
- _____ (1999), "Ley 25.109, Emergencia pesquera en Argentina", Buenos Aires.
- Ball, Carlos (2003), "El fraude de la justicia social" [en línea] <http://www.elcato.org/publicaciones/articulos/art-2003-06-25.html>
- Banco Central de Chile (2003), *Reporte económico y financiero* [en línea] www.bcentral.cl
- Chile, Congreso Nacional, "Ley General de Pesca y Acuicultura (18.892)", "Ley Transitoria (19.713) Límite Máximo de Captura por Armador" [en línea] www.congreso.cl o www.subpesca.cl
- Chile, Ministerio de Economía y Energía, Subsecretaría de Pesca (s/f), Sector pesquero nacional - Año 2002 [en línea] www.subpesca.cl/sector.htm.
- Durston John (2000), "¿Qué es el capital social comunitario?", serie *Políticas sociales*, N° 38 (LC/L.1400-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) N° de venta: S.00.II.G.68.
- Economía y ambiente* (2004), año VI, N° 35, Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico (CIUP), diciembre.
- FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación) (2003), *Estado mundial de la pesca y la acuicultura 2002*, Roma.
- _____ (1995), *Código de Conducta para la Pesca Responsable*, Roma.
- Gibbons R. (1992), *Un primer curso de teoría de juegos*, Antoni Bosch (ed.), Nueva York, Princeton, University Press.
- Hardin, Garrett (1968), "The Tragedy of the Commons", *Science*, N° 162.
- Hardin, Garrett y John Baden (eds.) (1977), *Managing the Commons*, Indiana University Press.
- Hirschman, Albert (1994), "La conexión intermitente entre el progreso político y el económico", *American Economic Review, Papers and Proceedings*, vol. 82, N° 2, mayo.
- Iriarte, Eduardo (2002), "La administración de las pesquerías y los sistemas de control en el Perú", presentación realizada en calidad de Ministro de la Producción de la República del Perú en el III Encuentro de Ministros de la Pesca, Santiago de Chile, noviembre.

- Katz, Jorge (1999), "Cambios estructurales y evolución de la productividad laboral en la industria latinoamericana en el periodo 1970-1996", serie *Reformas Económicas*, N° 14 (LC/L.1171), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal).
- Kim, Linsu (2000), "La dinámica del aprendizaje tecnológico en la industrialización" [en línea] <http://www.campus-oei.org/salactsi/linsu.pdf>.
- _____ (1997), *Imitation to Innovation: The Dynamics of Korea's Technological Learning*, Harvard Business School Press.
- Loaiza, Alejandrino (2003), "Arapa SAC y la comercialización de Truchas Arco Iris en Supermercados Santa Isabel, Hipermercados Plaza VEA y Tiendas de Descuento Minisol (Disco-Ahoid)", *Boletín electrónico InterCambios* año 3, N° 26 [en línea] <http://www.rimisp.cl/boletines/bol26/>.
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (2002), "Innovative clusters, drivers of national innovation systems-enterprises, industry and service" [en línea] <http://www1.oecd.org/publications/e-book/9201081e.pdf>.
- Onestini M., G. Gutman y C. Abelardo (2001), *Environmental and Socio-economic Impacts of Trade Liberalization in the Argentine Fisheries Sector: An Integrated Assessment*, Centro de Estudios Ambientales (Cedeaa).
- Paija, Laura (2002), "The ICT Cluster: The engine of knowledge-driven growth in Finland", París, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).
- Rodríguez, A. y otros (1999), *El sector pesquero marplatense: una aproximación diagnóstica del actual y futuro escenario ante la emergencia de la Ley de Pesca*, Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP).
- Wiefels, Roland (2003), "Consumo de pescado y estrategias de comercialización para los productos acuícolas", *Infopesca Internacional*, N° 16, octubre/diciembre.
- _____ (1999), "Situación de la comercialización de productos pesqueros en América Latina y el Caribe", Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), inédito.

descansan en las bondades de una zona pesquera con recursos relativamente abundantes, pero siempre en peligro de sobreexplotación.

Cabe describir brevemente aquí la metodología empleada en el presente estudio. En una primera etapa, se entrevistó a 24 representantes de los sectores público y privado vinculados a la aglomeración. Asimismo, se hicieron visitas guiadas a una planta harinera y un varadero de Chimbote. Posteriormente, en la etapa de actualización del estudio, se realizaron 16 entrevistas y una visita guiada a una planta productora de harina de primera calidad.

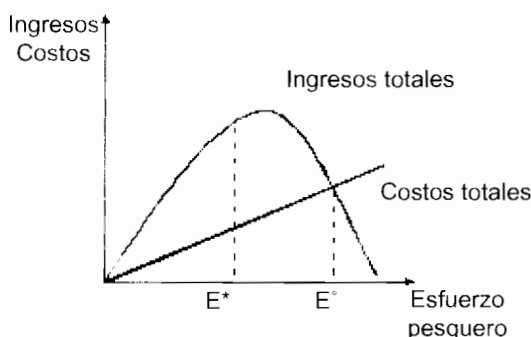
Por otra parte, se recopiló información bibliográfica sobre el sector pesquero peruano y, en especial, la industria harinera, así como sobre los sistemas de acceso al recurso. La autora asistió también a dos encuentros en donde se reunieron empresarios y representantes de organizaciones públicas nacionales e internacionales. Cabe indicar que el estudio se vio limitado por la falta de algunos antecedentes importantes, no recopilados en forma sistemática por el Viceministerio de Pesquería. Por ejemplo, no hay datos precisos, sino sólo estimaciones, sobre el monto de las inversiones, y mucho menos se encuentran desagregados por zonas geográficas. Asimismo, hace un par de años hubo modificaciones en la estructura del ente rector —el Ministerio de Pesca y el Ministerio de Industrias se fusionaron en el Ministerio de la Producción, formado ahora por el Viceministerio de Pesquería y el Viceministerio de Industria— y cambios en las autoridades pertinentes.

A. La tragedia de los comunes y la eficiencia colectiva

1. La tragedia de los comunes

A diferencia de otras actividades en donde se recomienda un régimen competitivo de libre entrada, la pesca requiere un marco regulador que limite el número de operadores. La razón es que los recursos marinos no son infinitos y no pueden soportar un grado de explotación que impida la reproducción de las especies. La historia confirma la siguiente evolución: cuando una pesquería se desarrolla, los empresarios se ven incentivados a aumentar sus operaciones debido a la abundancia de recursos y las altas tasas de rentabilidad. Otros empresarios se ven atraídos después, con lo que disminuyen el acervo de recursos y la captura promedio. Como consecuencia, también se reduce la rentabilidad, pese a lo cual sigue creciendo la capacidad de flota, con la esperanza de obtener beneficios. El resultado es que las existencias descienden por debajo del nivel de sostenibilidad, con lo cual, al no poder reproducirse los peces, la pesquería prácticamente se extingue. A esta trayectoria, frecuente en la explotación de recursos de propiedad común, se la denomina la tragedia de los comunes o de los bienes comunes (véase el gráfico 2.1).

Gráfico 2.1
INGRESOS Y COSTOS TOTALES DEL ESFUERZO PESQUERO



Fuente: Ragnar Arnason, "Theoretical and practical fishery management", Washington D.C., Managing Fishery Resources, Banco Mundial, 1992.

E°: Punto en que los beneficios son iguales a 0 y no hay incentivos para seguir invirtiendo. E*: punto en que se alcanza el nivel máximo de beneficio.

En un régimen de pesca de libre acceso, se llegará a un punto de equilibrio cuando la expansión del esfuerzo pesquero haya reducido la cantidad de recursos hasta un punto en que los costos totales sean iguales a los ingresos provenientes de la pesca (Arnason, 1992). En este punto, los beneficios serán iguales a 0 y no habrá incentivos para seguir invirtiendo, pero también se habrá sobreexplotado el recurso. En el gráfico 2.1, esta situación corresponde al punto E°, mientras que E* indica el nivel máximo de beneficio. En consecuencia, para alcanzar el punto E*, es necesario reducir el esfuerzo pesquero, lo que no es posible en un sistema de libre acceso.

Por tal motivo, se han probado diversas fórmulas para administrar los recursos. Una de ellas es el manejo biológico, en el que se establece un máximo de captura permisible en un período dado. El principal mecanismo de regulación consiste, en este caso, en la imposición de vedas durante las épocas de reproducción y crecimiento. De esa manera se asegura que los peces sean explotados sólo hasta un nivel en que puedan reproducirse y las existencias se mantengan en el largo plazo. No obstante, esto no resuelve el problema de la propiedad común, porque si bien se protege el recurso, los empresarios invertirán en flotas más grandes y poderosas para capturar mayores volúmenes. El resultado es la sobrecapacidad de la flota y las instalaciones pesqueras.

Otra forma de administración consiste en imponer límites al esfuerzo pesquero, los insumos y la inversión, que se mantenga un nivel adecuado de rentabilidad. Estas restricciones toman la forma, entre otras, de reducción de los días de faena en el mar y de tiempo de pesca, y de limitación del tamaño y potencia de los motores y de la capacidad de bodega de las embarcaciones. No obstante, tal como en el caso anterior, el problema económico subsiste, pues los empresarios, para aumentar su ventaja frente a los competidores, tenderán a invertir en aquellos insumos que no están controlados.

Hay mecanismos económicos de regulación, como los impuestos correctivos y los basados en derechos de pesca, con los que se procura mejorar la eficiencia de las actividades. Mediante los impuestos correctivos —como los aplicados a la captura, los insumos o a ambos— se intenta modificar las condiciones económicas de las empresas, para que la maximización individual esté en concordancia con la social. Por ejemplo, un impuesto a la captura reduce la rentabilidad y, por esa vía, hace salir del mercado a los pescadores menos eficientes y reduce el esfuerzo pesquero global. Entre los mecanismos basados en derechos de pesca destacan las licencias de acceso y las cuotas individuales de captura. Por las primeras se otorga, en el fondo, un derecho de propiedad, que, en la medida en que sea transferible, tendrá un precio de mercado. Sin embargo, el problema de la propiedad común no queda solucionado del todo y los empresarios todavía tendrán incentivos para seguir invirtiendo y aumentar el esfuerzo pesquero. Por su parte, las cuotas individuales brindan derechos de propiedad sobre el recurso mismo, con lo cual desaparece el problema de la propiedad común. En este caso, los empresarios tratarán de minimizar los costos de extracción y maximizar el valor de la captura, mediante el mejoramiento de su calidad. Al igual que las licencias de acceso, las cuotas de captura son transferibles y alcanzan, en consecuencia, un precio de mercado. De esta manera, se asegura que los pescadores más eficientes obtengan la mayor cantidad de cuotas.

En la mayoría de los países, las pesquerías están administradas por medio del manejo biológico, en combinación con mecanismos de control de insumos, impuestos y licencias de acceso. En Australia y Nueva Zelanda, por ejemplo, se ha aplicado, con buenos resultados, un sistema de cuotas de captura: en Australia se logró reducir así la flota pesquera en cerca de 80% entre 1984 y 1994. Sin embargo, en países con larga tradición pesquera, como Noruega, se ha rechazado este sistema, por temor a una excesiva concentración de la industria en lo referente a empresas y zonas geográficas, que favoreciera a las grandes empresas en desmedro de los pequeños pescadores y las comunidades pesqueras (Hannensson, 1992).

En efecto, el régimen de cuotas no está exento de dificultades. En primer lugar, pueden presentarse problemas en la determinación de la captura total permisible. La credibilidad del sistema descansa en el respeto de la cuota total fijada. Los titulares de las cuotas individuales planifican su captura a lo largo de la temporada de pesca. Si se sobrestima la cuota total y se impide la pesca a los titulares, éstos tratarán de extraer, al comienzo del período siguiente, todo lo que corresponde a su cuota individual, lo que atenta contra el uso racional de los peces. En tal sentido, el sistema no parece conducir a una conservación de los recursos. Segundo, puede presentarse el problema de que se descarte una porción de la pesca, ya que los titulares procurarán maximizar sus ingresos mediante la captura de los peces de mejor calidad. Asimismo, esto puede afectar las existencias de otras pesquerías, al extraerse en forma incidental otras especies. Tercero, el sistema requiere mayores costos de vigilancia, sobre todo durante el desembarque, ya que los titulares de las cuotas tendrán incentivos para declarar capturas inferiores a las realmente efectuadas. En cuarto lugar, puede dar lugar a la concentración de las pesquerías, en especial si las cuotas son transferibles, lo que dejaría fuera del mercado a los armadores más pequeños y reduciría el empleo. Finalmente, el sistema despierta resistencias en la industria y las pequeñas comunidades pesqueras, por temor a que los agentes más débiles sean desplazados (Hidalgo, 2002).

Pese a las dificultades que entraña el régimen de cuotas, su no aplicación acarrea inconvenientes mayores y más graves, pues puede traducirse en una sobreexplotación de los recursos o, en el mejor de los casos, en un crecimiento excesivo de la flota y la capacidad instalada, aparte de no propiciar un trabajo coordinado entre los empresarios en la solución de sus problemas comunes y hacer depender la sostenibilidad de la industria de la acción reguladora del Estado.

2. Aglomeraciones y eficiencia colectiva

Como otras actividades económicas, la industria pesquera tiende a concentrarse en las zonas donde se encuentran los recursos necesarios para su desarrollo. La concentración geográfica de agentes dedicados a actividades similares es el punto de partida para el establecimiento de una aglomeración productiva. La ventaja de este enfoque con respecto al de sector económico radica, sobre todo, en que las empresas reunidas en un espacio geográfico y especializadas en una actividad se benefician de las economías externas que surgen de allí. Éstas se manifiestan, entre otros aspectos, en la existencia de mano de obra y proveedores especializados, la construcción de infraestructura y la ampliación del mercado, todo lo cual permite a las empresas de la aglomeración aumentar su eficiencia. Por ejemplo, Visser (1999) demuestra que las fábricas de confección textil de la aglomeración de Gamarra, Perú, se ven favorecidas por la reducción de costos y la difusión indirecta de información, a diferencia de lo que ocurre con empresas similares que están fuera del conglomerado.

Sin embargo, tales beneficios parecen tener un límite, ya que muchas aglomeraciones, después de un período de crecimiento inicial, tienden a estancarse o desarticularse. Schmitz (1997), entre otros, destaca el papel de la cooperación en lo referente a elevar la eficiencia colectiva de las aglomeraciones dinámicas, especialmente en momentos de crisis. Aquellas aglomeraciones que se ven perjudicadas por modificaciones del entorno, como cambios de política económica o *shocks* externos que afecten la demanda, podrán superar la crisis, e incluso la aprovecharán para elevar su competitividad, si las empresas se unen y toman medidas conjuntas. Por ejemplo, la aglomeración de instrumentos quirúrgicos situada en Sialkot, Pakistán, logró sobreponerse a la imposición de estándares de calidad más estrictos en el mercado estadounidense, gracias a los esfuerzos de la asociación gremial del empresario, el principal de los cuales fue la puesta en marcha de un programa de asistencia técnica para los productores, que permitió elevar la calidad de los instrumentos quirúrgicos y satisfacer los estándares exigidos (Nadvi, 1999).

Según sostiene Schmitz (1999), en la cadena de valor que define la aglomeración productiva, la cooperación entre las empresas se da en dos dimensiones: vertical, esto es, entre proveedores y clientes, y horizontal, entre empresas que se dedican a la misma actividad (véase el cuadro 2.1). Basado en el análisis de cuatro aglomeraciones de América Latina y Asia afectadas por distintos *shocks* externos, Schmitz concluye que la cooperación tiende a ser selectiva, es decir, los empresarios escogen a los agentes con que desean colaborar.¹

1 Schmitz analiza las aglomeraciones del calzado en Guadalajara (México), Sinos (Brasil) y Agra (India), y la aglomeración de instrumentos quirúrgicos de Sialkot (Pakistán).

Esto parece vincularse a la heterogeneidad existente entre las empresas del conglomerado. En efecto, éstas tienen que necesitar lo que ofrecen las restantes para que la colaboración rinda frutos. Asimismo, Schmitz observa que en estos casos la cooperación vertical aumenta más que la horizontal. Esto es comprensible, ya que la competencia internacional exige introducir cambios en toda la cadena de valor. Por otra parte, la cooperación horizontal se da más bien en el ámbito del intercambio de información y experiencias, aunque también se establecen relaciones muy selectivas entre varias unidades productivas. Así ocurrió, por ejemplo, en Brasil, donde grupos pequeños de empresas se unieron para montar una operación conjunta de marketing. En cuanto a acción conjunta multilateral, Schmitz sostiene que la afiliación de las empresas a asociaciones de pares ha aumentado a lo largo del tiempo. Sólo en una de las aglomeraciones se intentó una colaboración de tipo vertical y multilateral, mediante la reunión de cinco asociaciones subsectoriales. Sin embargo, esta iniciativa no pudo materializarse. Por último, el autor afirma que la cooperación no nace en forma espontánea, sino, por lo general, como reacción ante cambios del entorno que ponen a las empresas en situación difícil, por lo que no es raro que la colaboración tienda a desaparecer una vez pasada la crisis.

Cuadro 2.1
TIPOS DE COOPERACIÓN ENTRE EMPRESAS

Cooperación	Bilateral	Multilateral
Horizontal	Dos empresas que producen lo mismo comparten equipos	Asociación sectorial
Vertical	Productor y cliente mejoran los componentes	Alianza a lo largo de la cadena de valor

Fuente: Hubert Schmitz, "Does local cooperation matter? Evidence from industrial clusters in South Asia and Latin America", Brighton, Institute of Development Studies, 1999.

A la luz de los conceptos recién expuestos, la cooperación y el consiguiente aumento de la eficiencia colectiva son, en la actividad pesquera, metas difíciles de alcanzar. Así parecen confirmarlo, por ejemplo, los resultados a que llegó Mitullah (1999) en su estudio sobre la aglomeración pesquera del lago Victoria (Kenia). Ante la amenaza representada por la merma de las capturas y la brusca elevación, en la Comunidad Europea (CE), de los estándares de calidad impuestos al pescado proveniente de esta aglomeración, los agentes —pescaadores, procesadores e instituciones—, en vez de unirse, se fragmentaron, y cada grupo reaccionó de manera que se velará sólo por sus propios intereses. No obstante, la elevación de las exigencias de calidad provocó una respuesta colectiva de los procesadores, pues intercambiaron información sobre los nuevos requisitos y tomaron medidas para mejorar la salubridad en sus plantas y demás instalaciones.

Mitullah (1999) atribuye estos hechos a la debilidad de las instituciones y a las relaciones de poder que se dan en el seno de la aglomeración. Sin embargo, no toma en cuenta un factor fundamental, a saber, la regulación imperante en ésta. En efecto, la falta de derechos de propiedad se traduce en ineficiencia e incita a la depredación, problemas que sólo se ven agravados por la debilidad de las instituciones. Esto parece explicar por qué hay mayores posibilidades de acción conjunta en el ámbito de las empresas procesadoras, donde los derechos de propiedad están claramente establecidos.

Gaspart y Platteau (2001) analizaron el intento de establecer, en Senegal, sistemas locales de regulación pesquera y el modo como se desplegó la acción colectiva en tal sentido. Aunque no recurren al enfoque de aglomeración productiva, afirman que es necesaria una acción conjunta, sobre todo multilateral y horizontal, para establecer un sistema regulador que asegure el beneficio económico y permita, a la vez, manejar apropiadamente el recurso. Para llegar a esa conclusión, estudiaron cinco comunidades pesqueras, en cuatro de las cuales se había fijado algún tipo de esquema regulador, como limitación del número de viajes por nave o restricción de la captura, mientras que en la quinta no operaba regulación alguna. Sobre la base de un análisis econométrico, descubrieron que el éxito o fracaso de la acción colectiva dependía de dos tipos de factores: primero, las características de los agentes –tamaño de los grupos, grado de heterogeneidad entre ellos, y existencia de capital social, esto es, tradición de trabajo cooperativo en actividades distintas de la pesca–, y, segundo, las características del entorno económico, técnico y político, factores que influyen en el costo que implica hacer cumplir las regulaciones.

Según otra interesante tesis de Gaspart y Platteau, el establecimiento de una u otra forma de regulación depende de características tecnológicas. Por ejemplo, en la pesca de cerco de especies pelágicas, resulta más fructífero imponer un régimen de limitación de los viajes que uno de limitación diaria de las capturas, ya que no es fácil controlar la cantidad de pescados extraídos y es improbable que los armadores devuelvan parte de la captura para atenerse a la cuota diaria.² En contraste, en la pesca con otras artes es más fácil controlar las capturas y no es necesario controlar el número de viajes, porque los buques que usan estas artes se internan en aguas más distantes de la costa.

A partir de los dos conceptos aquí presentados, es decir, la tragedia de los comunes y la acción conjunta en las aglomeraciones productivas, en el presente capítulo se postula la tesis de que el desenvolvimiento de la aglomeración pesquera se ve obstaculizado cuando el régimen de regulación no otorga derechos de propiedad sobre los recursos. En el caso particular de Chimbote, el que no se haya desarrollado una aglomeración propiamente tal no ha

2 Según Gaspart y Platteau, los armadores de buques de cerco prefieren con mucho dejar de lado una captura ya hecha que una captura potencial. Es decir, evalúan sus perspectivas en términos de pérdidas y ganancias en torno a un punto de referencia y no, como postula la teoría de la utilidad esperada, en torno a posiciones finales de riqueza o bienestar. Asimismo, dado el carácter extremadamente aleatorio de la actividad, los armadores se resisten a abandonar una buena pesca para ajustarse al máximo permitido. Es decir, se les impide atenuar la fluctuación de las capturas.

tenido mayores efectos sobre la competitividad de las empresas harineras, porque elaboran un producto básico que requiere tecnologías relativamente simples y está sujeto a menores estándares de calidad que los productos pesqueros de consumo humano directo; por otra parte, la legislación ha permitido la preservación biológica del recurso.

A esa primera hipótesis cabe agregar las cuatro siguientes:

- I. Dentro de un régimen que no asigna derechos de propiedad, la cooperación se ve dificultada en aquellas aglomeraciones donde una gran cantidad de agentes compiten por un recurso escaso, pues hay fuertes incentivos para romper los acuerdos de autorregulación.
- II. Mientras más marcada sea la heterogeneidad de los agentes, mayores tropiezos encontrará la cooperación, porque, en tales circunstancias, los empresarios más grandes y dinámicos no necesitan cooperar para aumentar su eficiencia, en tanto que los pequeños se unirán sólo con el objeto de competir desde una posición menos desventajosa. Es decir, nada incentiva una acción conjunta para solucionar los problemas comunes de la aglomeración.
- III. Los cambios en el entorno y los *shocks* externos, sobre todo en el caso de aglomeraciones que atienden mercados internacionales, pueden suscitar algún tipo de acción conjunta horizontal —que de todos modos será selectiva, pues involucrará a agentes similares en lo concerniente a tamaño, capacidad tecnológica y de gestión—, algún tipo de acción conjunta vertical bilateral o ambos a la vez.
- IV. La intervención estatal es imprescindible para la supervivencia de la aglomeración, debido al efecto adverso que tienen sobre la actividad las fallas de mercado inducidas por el problema de los bienes comunes.

B. La industria pesquera peruana y la aglomeración de Chimbote

1. Evolución histórica de la industria pesquera peruana

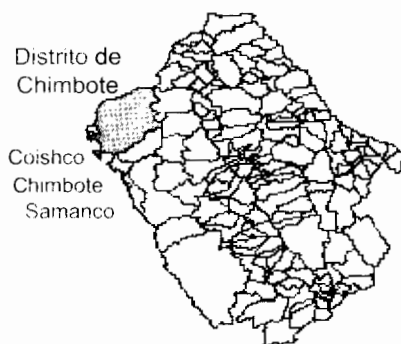
La historia de esta industria se remonta, en lo fundamental, a los primeros años de la Segunda Guerra Mundial. En Perú se empezó a pescar de manera industrial para responder a la demanda externa de hígado de pescado, rico en vitaminas A y D, actividad que permitió a la vez fabricar conservas. Tiempo después, algunos productores comenzaron a aprovechar los desechos para fabricar harina, en un período en que, debido al rápido crecimiento de la producción avícola y porcina en Estados Unidos y Europa, aumentó considerablemente la demanda de este rubro como suplemento para la alimentación animal, lo cual dio inicio a la industria nacional de harina de pescado.

La segunda etapa tuvo lugar entre 1957 y 1959, lapso en que subió el precio internacional del pescado. La producción peruana se incrementó en poco tiempo de 64.500 a 332.400 toneladas anuales, y la exportación pasó de 61.600 a 277.600 toneladas. Ello originó un aumento de las inversiones en capacidad pesquera y transformadora, y dio pie a la primera manifestación de dos rasgos estructurales de esta industria: la tendencia al crecimiento excesivo de la capacidad instalada y a la sobreexplotación del recurso.

Chimbote y los distritos circundantes, esto es, Coishco y Samanco, crecieron a un ritmo vertiginoso en la década de 1960, hasta consolidarse como el centro de la producción pesquera nacional. Otros puertos siguieron una senda parecida, como Paita (Piura), en el norte; Pisco (Ica), en el centro-sur, e Ilo (Moquegua), en el sur. En Chimbote, ubicado en la costa centro-norte de Perú (véase el mapa 2.1), se concentra actualmente cerca de 35% de las capturas y la producción de harina del país, así como 68% de la producción de conservas. Esto se debe a la abundancia de anchoveta y sardina, las dos especies que son la base de la industria.

Mapa 2.1

Departamento de Ancash



El crecimiento de la industria indujo la aparición de astilleros y de fabricantes nacionales de equipos de pesca y máquinas procesadoras. Se estima que en 1963 había por lo menos seis productores de equipos, algunos de los cuales podían construir plantas llave en mano. Asimismo, debido al aumento de la demanda de las naves llamadas bolicheras, en poco tiempo el número de armadores de Chimbote ascendió a 42, que podían construir unas 1.200 bolicheras al año (Roemer, 1970). En 1964, tuvo lugar la primera crisis pesquera, a causa de la baja de los precios internacionales y el alto endeudamiento de la industria, que se había incrementado por efecto del crédito bancario de corto plazo.

La industria se recuperó en los años siguientes, pero pronto experimentó nuevos embates por la mengua sufrida por las capturas de anchoveta, a causa de la sobreexplotación y los cambios climáticos provocados por el fenómeno de El Niño de 1972, y la fluctuación cíclica de los precios internacionales.³ El exceso de capacidad instalada, más el aumento de los impuestos, los aranceles para la importación de insumos, el salario de los pescadores y la inflación, contribuyeron a elevar los costos, lo cual redundó en una quiebra masiva de empresas harineras.

A partir de 1970, el gobierno militar del general Velasco empezó a intervenir en el sector pesquero, en un proceso de estatización que terminó en 1973. Asimismo, se emprendió la construcción de obras de infraestructura, entre ellas terminales, frigoríficos zonales y grandes complejos pesqueros, como los de Paita, Samanco y La Puntilla. En 1973, fueron estatizadas todas las empresas dedicadas a extracción de anchoveta y elaboración de harina, y se creó un ente único que las englobaba a todas, la Empresa Nacional Pesquera del Perú (PescaPerú). Los esfuerzos por mantener la primacía de la industria pesquera nacional acrecentaron aún más la ya sobredimensionada capacidad instalada e intensificaron la explotación de los recursos, lo que prácticamente hizo desaparecer la anchoveta del mar peruano. En 1976, ante el fracaso de este experimento y la crisis financiera por la que atravesaba PescaPerú, el gobierno autorizó la venta de bolicheras a pequeñas empresas formadas por pescadores, con lo que se inició un lento proceso de reprivatización. En 1978, se decidió reducir la capacidad de procesamiento de PescaPerú. Ese mismo año, por primera vez en el curso de la historia del sector, se procesó sardina para elaborar harina de pescado.

Un año antes, en 1977, había comenzado la reconstrucción de la industria conservera peruana, auspiciada en parte por la caída de las capturas de sardina en Sudáfrica. Según se estima, en cuatro años se invirtieron alrededor de 100 millones de dólares en este subsector, y Perú pasó a ser en 1981 el primer productor mundial de conservas de pescado, con un total de 10 millones de cajas, 7 millones de las cuales se enviaron al mercado externo. Ese mismo año se autorizó a las conserveras privadas para elaborar harina, pero sólo con los desechos de la producción de conservas, ya que PescaPerú continuaba ejerciendo un cuasimonopolio en el primer rubro.

En 1983, al tiempo que se ahondaba la crisis de PescaPerú, el fenómeno de El Niño irrumpió con particular virulencia, lo que resultó sencillamente devastador para la empresa estatal, que se vio reducida a operar sólo con 6 de las 99 plantas harineras con que había iniciado sus actividades. La industria conservera también se vio afectada por el fenómeno climático y, asimismo, por la retracción de su mercado, ya que la sardina había vuelto a los

3 Como se indicó en el capítulo 1, las costas peruanas están bañadas por dos corrientes, la corriente fría de Humboldt, que corre de sur a norte, y la corriente cálida de El Niño, que viene desde Ecuador. La preponderancia de la corriente fría es lo que permite la abundancia de biomasa marina. Cuando la corriente de El Niño cobra más fuerza que la habitual, ocurre el fenómeno de El Niño, que ocasiona un calentamiento del mar. Como resultado de ello, varias especies, como la anchoveta, migran hacia aguas más frías, al tiempo que los peces juveniles se quedan sin alimento y mueren.

mares de Sudáfrica, principal destino de las exportaciones peruanas. Sin embargo, como el calentamiento de las aguas acelera la reproducción de conchas de abanico y langostinos, éstos pasaron a ser un rubro importante del sector pesquero.

A partir de 1985, el gobierno del presidente García dio nuevo impulso a las empresas estatales pesqueras. Superados los efectos perjudiciales de El Niño, el sector privado también empezó a recuperarse. Sin embargo, la crisis económica que se hacía sentir en el país y el mal manejo macroeconómico, sobre todo en lo referido al tipo de cambio, afectaron seriamente a las empresas exportadoras.

De 1990 en adelante, merced a un programa de estabilización y reforma estructural, se logró equilibrar las principales variables macroeconómicas. No obstante, el programa tuvo un impacto adverso en los sectores productivos, que, en el caso de la pesca, se vio agravado por las prolongadas vedas y la baja cotización internacional de la harina. A partir de 1993, el sector volvió a recuperarse. Los cambios legislativos encaminados a promover la inversión privada y la reprivatización de las plantas de PescaPerú dieron nueva vitalidad a la industria. La inversión en flota y plantas se incrementó en forma considerable, así como la inversión en las fábricas que producían para consumo humano directo, esto es, las de congelados y conservas. Entre 1993 y 1994, el producto y las exportaciones del sector crecieron a tasas superiores al 20%. En 1994, se produjeron 2.400.000 toneladas de harina de pescado, con lo que se rompió el récord de 2.250.000 toneladas alcanzado en 1970.

Este crecimiento y la apertura de mayor número de líneas de financiamiento bancario impulsaron la inversión. Aumentó la capacidad instalada de las empresas y nuevamente hubo signos de crecimiento excesivo en flota y plantas. A partir de 1997, se hicieron sentir los primeros indicios de un nuevo episodio de El Niño, que golpeó con fuerza en 1998. Durante ese período, la biomasa de anchoveta se redujo de 5,8 a 3,8 millones de toneladas, con la consiguiente disminución de las capturas. Por otra parte, debido a la incertidumbre en torno a la producción de harina de pescado, su cotización internacional se elevó a niveles nunca antes alcanzados, hasta llegar a 725 dólares la tonelada en abril de 1998. Esto se tradujo, a su vez, en un aumento de la demanda internacional de harina de soja, que tenía como respaldo el incremento experimentado por la producción de soja en el ámbito mundial. Como resultado de eso, el precio de la harina de pescado volvió a su rango normal, de unos 400 dólares la tonelada.

En el frente financiero nacional, la crisis asiática impulsó el alza de las tasas de interés y, al mismo tiempo, restringió el crédito bancario. Esto afectó notoriamente a las empresas pesqueras, cuyo endeudamiento había llegado a tal nivel que incluso necesitaban créditos para financiar el capital de trabajo. Según diversos estudios, en 2000, la deuda del sector pesquero se situaba en torno a 1.700 o 1.800 millones de dólares, y las empresas no podían siquiera pagar los intereses, por efecto de las bajas cotizaciones de la harina de pescado, la merma de la producción y las elevadas tasas de interés de ese año. Según cálculos del Banco de Crédito de Perú, el sector pesquero tendría en 2000 un flujo de caja negativo de más de 76 millones de dólares, aun en el caso de que se produjesen más de 1.700.000 toneladas de harina de pescado (véase el cuadro 2.2).

Cuadro 2.2
PERÚ: FLUJO DE CAJA
OPERATIVO DEL SECTOR PESQUERO, 2000

Item	Valores	% de los ítem de costos sobre el precio por tonelada
Precio por tonelada (en dólares)	360	100
Menos costos por tonelada (en dólares):		
(Variable de extracción)	-175	49
(Variable de procesamiento)	-85	24
(Fijos)	-20	6
(De exportación)	-30	8
(Bonificación del aceite)	30	8
Total: margen operativo	80	22
Producción anual (en miles de toneladas)	1.739	
Flujo de caja operativo (en miles de dólares)	139.120	
Deuda estructural (en miles de dólares)	1.800.000	
Intereses de deuda estructural (en miles de dólares)	216.000	
Flujo de caja final (en miles de dólares)-76.880		

Fuente: Walter Bayly y María Fe Martínez del Solar, "La situación de las empresas pesqueras", informe presentado en la conferencia *Un Mar de Oportunidades*, julio de 2000.

En 2003, la situación de las pesqueras continuó siendo delicada. Algunas quebraron y salieron del mercado; otras se declararon en quiebra y sus activos fueron adquiridos por bancos y acreedores, mientras otras, pese a su elevado endeudamiento, estaban aún en condiciones de manejar la situación: por ejemplo, dos de las tres pesqueras más grandes de Perú iniciaron procesos de refinanciación de la deuda, una de ellas después de declararse en insolvencia.

Gracias a las reestructuraciones financieras, las fusiones y las adquisiciones ocurridas en el sector, la deuda global disminuyó, hasta situarse en 2003 dentro de un rango que oscilaba entre 1.100 y 1.300 millones de dólares (Gestión, 2003a). En el presente, las empresas están cumpliendo sus compromisos financieros y, según se prevé, podrían pagar la deuda en un plazo de nueve años si los precios y las capturas se mantuvieran en niveles razonables.

2. Evolución histórica de Chimbote

En Perú, el crecimiento de la industria conservera impulsó el desarrollo de varios puertos. Chimbote, que se destacó tempranamente por la gran riqueza ictiológica de su mar, se fue consolidando con el tiempo como un importante puerto pesquero. A eso se unió la ventaja de contar con una fuente de energía barata, ya que la central hidroeléctrica del Cañón del Pato brindaba energía suficiente. Gracias a ésta, a mediados de la década de 1950 se instaló en Chimbote una planta siderúrgica que procesaba el mineral de hierro proveniente de la mina Marcota, ubicada en el sur del país.

Debido a estos factores y a una intensa migración, la población de Chimbote creció en forma acelerada. En 1940, era una caleta de pescadores con sólo 4.342 habitantes, que aumentaron a 30.000 en 1956 y a 265.100 en 1993. Es decir, en un lapso de 53 años, la población se incrementó 61 veces, pero lo hizo en forma desordenada: según estudios correspondientes a la década de 1960, más de 60% de sus habitantes provenían de otras zonas y alrededor de 80% se establecieron en barrios marginales.

La aglomeración pesquera de Chimbote se fue formando, primero, por la llegada de empresas conserveras, que se instalaron en el puerto y sus alrededores y empezaron a elaborar harina de pescado como subproducto.⁴ Posteriormente, cuando aumentó la demanda mundial de harina, comenzaron a establecerse diversas empresas harineras. Este crecimiento estuvo acompañado de la construcción de un astillero, que hoy pertenece al Servicio Industrial de la Marina del Perú, así como de la aparición de talleres y maestranzas que prestan servicios a las empresas pesqueras y armadoras.⁵

El desembarque pesquero en Perú se ha recuperado desde mediados de los años ochenta, con un punto máximo en 1997, después de lo cual hubo una baja en las capturas, ocasionada por la manifestación de El Niño en 1998 y un conato de El Niño en 2002.⁶ Aun en esas circunstancias, la aglomeración de Chimbote mantuvo la primacía dentro de la actividad pesquera nacional, con cifras que, en 2001, representaron cerca de 28% de las capturas y, en el año 2002, un 20% de la producción de harina de pescado (véanse los gráficos 2.2 y 2.4).⁷

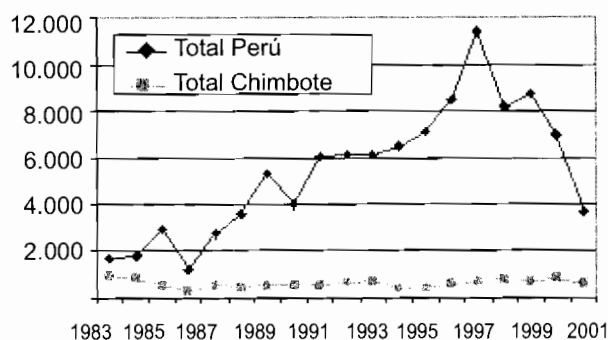
4 Por ejemplo, en Coishco, localidad situada a pocos kilómetros de Chimbote, se instaló una filial de la compañía Star-Kist, que es una de las productoras de conservas de pescado más importantes del mundo.

5 El astillero, construido por el desaparecido magnate de la pesca Luis Banchemo Rossi, fue nacionalizado posteriormente.

6 La baja de la participación en 1997 y 1998 se debió a la proximidad del fenómeno de El Niño, que se manifestó plenamente en 1998.

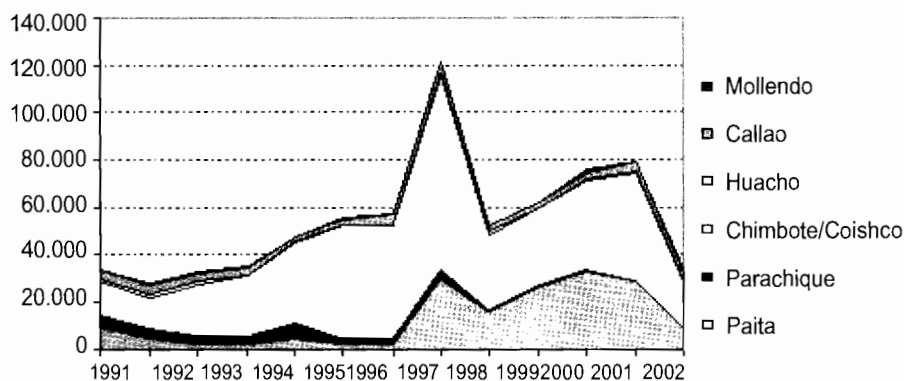
7 A pesar de que la planta siderúrgica aun esta en funciones, la pesca es, con mucho, la principal actividad económica de Chimbote.

Gráfico 2.2
PERÚ: PARTICIPACIÓN DE CHIMBOTE EN EL DESEMBARQUE
PESQUERO NACIONAL, 1980-2001
 (en miles de toneladas)



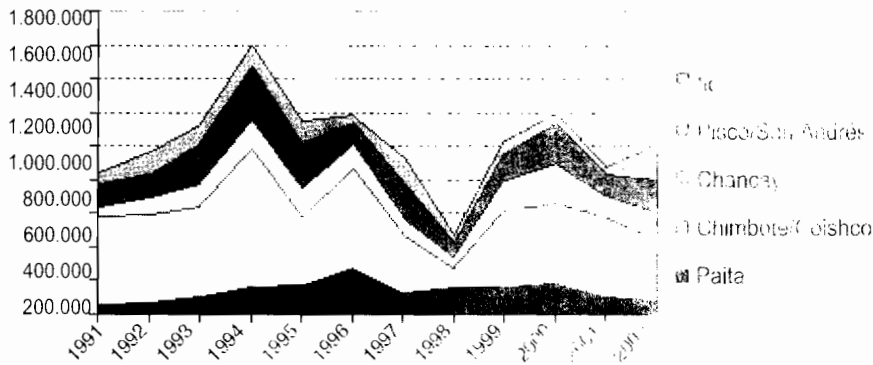
Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), *Compendio estadístico económico-financiero*, 1998-1999, Lima, 1999.

Gráfico 2.3
PERÚ: PRODUCCIÓN DE ENLATADOS
DE PESCADOS Y MARISCOS POR PUERTOS, 1990-2002
 (en toneladas de materia prima bruta)



Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), *Compendio estadístico económico-financiero*, 1998-1999, Lima, 1999.

Gráfico 2.4
PERÚ: PRODUCCIÓN DE HARINA DE PESCADO
POR PUERTOS, 1991-2002
(en toneladas)



Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). *Compendio estadístico económico-financiero 1999*, Lima, 1999.

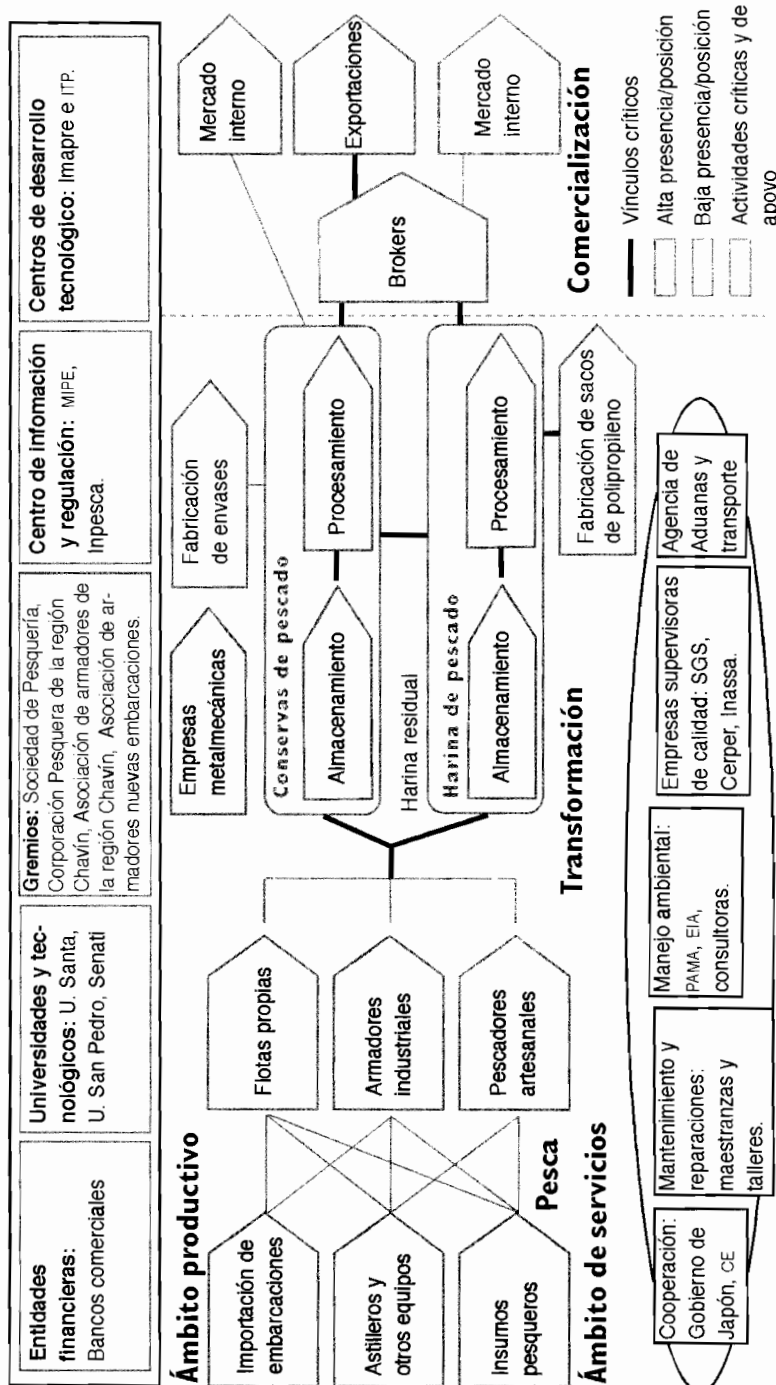
C. La cadena de valor de la harina y la aglomeración chimbotana

La cadena de valor de la harina de pescado es relativamente simple. Se divide en tres etapas claramente definidas. En primer lugar, la captura de anchoveta, que es la materia prima fundamental.⁸ Segundo, la reducción del pescado en harina mediante su procesamiento en las plantas. Por último, la comercialización, principalmente en mercados externos (véase el diagrama 2.1).

8 A partir de febrero de 2003 se prohibió la captura de sardina para la producción de harina de pescado debido a la sobreexplotación del recurso.

Diagrama 2.1
PERÚ: AGLOMERACIÓN PESQUERA DE CHIMBOTE

Ámbito institucional



Fuente: Elaborado por la autora sobre la base de la investigación

Nota: U. Santa: Universidad Nacional del Santa; U. San Pedro: Universidad Privada San Pedro; Senati: Servicio Nacional de Aprendizaje y Trabajo Industrial; MPE: Ministerio de Pesquería; Inpesca: Instituto de Investigación Pesquera; Imape: Instituto del Mar del Perú; ITP: Instituto Tecnológico Pesquero; CE: Comunidad Europea; PAMA: Programas de Adecuación y Manejo Ambiental; EIA: evaluación de impacto ambiental; SGS: Société Générale de Surveillance S.A.; Cerper: Empresa Pública de Certificaciones Pesqueras del Perú; Inassa: Industrias Navales S.A.

1. La captura de anchoveta

La anchoveta es un pez pelágico —es decir, habita en aguas superficiales— que se agrupa en grandes cardúmenes. Mide unos 12 centímetros y vive alrededor de un año y medio. Su principal uso es la fabricación de harina. A pesar de su alto contenido proteico, es poco consumida por el ser humano, principalmente por el sabor y la preferencia por pescados de carnes blancas. Sin embargo, en los últimos años han comenzado a fabricarse conservas de anchoveta en aceite, salsa de tomate y pasta.

A continuación se enumeran los agentes que intervienen en este segmento de la cadena de valor.

El agente principal

La anchoveta se captura hoy con bolicheras, aunque al comienzo de la industria de la harina se utilizaban embarcaciones pequeñas de pescadores independientes. Al desarrollarse la industria, se formaron empresas armadoras, que se dedican exclusivamente a la pesca de esta especie, que luego venden a las harineras. Tal como se refirió en la sección anterior, el crecimiento de la industria atrajo a otras armadoras, con el consiguiente incremento de la extracción. Las existencias de anchoveta son relativamente limitadas, por lo cual, con el tiempo, disminuyeron las capturas promedio, lo que impulsó el uso de embarcaciones más grandes y con motores más potentes. Debido a las distintas crisis de la industria, sólo las armadoras más eficientes han sobrevivido. Sin embargo, cada vez que la actividad ha experimentado un auge, han aparecido nuevos competidores, aprovechando las bajas barreras de entrada. Esto se ha traducido, a la larga, en la introducción de naves aún más potentes que las anteriores. Como se ve en el cuadro 2.3, durante la década de 1990 la flota creció a una tasa moderada, pero ésta se aceleró a partir de 2001, lo que redundó en el ingreso de más de 200 naves. La capacidad de bodega se elevó a un ritmo superior al del número de embarcaciones, lo cual significa que se optó por naves más grandes. En 2001, la capacidad de bodega total aumentó en más de 11.000 toneladas con respecto al año anterior, lo que parece indicar que los empresarios, ante la disminución de las capturas, iniciaron una carrera no racional en términos de sostenibilidad del recurso. En forma paralela, hubo una concentración de la actividad extractiva.

Cuadro 2.3
PERÚ: NÚMERO DE EMBARCACIONES
Y CAPACIDAD DE BODEGA FLOTA PESQUERA INDUSTRIAL, 1990-2001

Año	Número de embarcaciones	Capacidad de bodega (toneladas)
1990	793	164.039
1991	796	164.587
1992	831	179.268
1993	756	162.936
1994	803	177.372
1995	830	184.233
1996	888	194.795
1998	803	188.180
1999	786	189.375
2001	1.045	200.531

Fuente: Elaborado por la autora sobre la base de la investigación.

Este proceso de crecimiento y concentración no ha estado exento de roces. Las relaciones entre armadores y tripulantes se han caracterizado por el conflicto. La retribución de la mano de obra depende del tonelaje de captura. Por otra parte, el hecho de que la pesca sea una actividad más bien estacional ha propiciado un esquema de contratación que priva a los tripulantes de muchos de los beneficios sociales que prevalecen en otros sectores. Esto ha ocasionado más de un choque entre las partes, sobre todo en épocas en que el recurso escasea, por sobreexplotación u otra causa.

Las cifras consignadas en el cuadro 2.3 no dan cuenta del aumento de la flota artesanal, en especial de las embarcaciones llamadas vikingas, que en la actualidad suman unas 500 (Taboada, 2003). Se trata de naves de madera, de hasta 35 toneladas de bodega, que están incursionando en la pesca de anchoveta debido al aumento de la demanda de las empresas harineras. Por disposiciones del Ministerio de la Producción, antes Ministerio de Pesca, estas naves están autorizadas para la pesca artesanal. Sin embargo, el escaso control imperante ha permitido que las vikingas se dediquen a la anchoveta, traspasen la zona de cinco millas reservada a la pesca artesanal y naveguen mar adentro. Ante esta situación de ilegalidad, el ministerio ha iniciado un proceso de formalización. Esto ha elevado aún más el número de embarcaciones que capturan anchoveta y ha ido en contra de las disposiciones tendientes a limitar la concesión de permisos a nuevas naves.

Como parte del proceso de ordenamiento, se está obligando a las vikingas a instalar aparatos de control satelital, con lo que se procura evitar que rebasen los límites de pesca y practiquen sólo la pesca artesanal. Sin embargo, para ejercer una vigilancia más estricta, sería necesario fiscalizar también el desembarque.

b. Los agentes secundarios

Entre éstos, los principales son los fabricantes de barcos. Durante el periodo de desarrollo inicial de la industria pesquera, se importaron de Estados Unidos naves usadas. Después,

visto el crecimiento sostenido del sector, empezaron a fabricarse barcos en el país, en especial bolicheras y embarcaciones de cerco, que al comienzo eran de madera, pero luego se hicieron con casco de metal, de mayor duración. Cabe acotar que en Chimbote se concentra más de la mitad de la flota de cerco para la pesca de anchoveta.

La construcción de naves registró su mayor dinamismo en la década de 1960, cuando la industria harinera estaba en pleno auge y no había restricciones para el aumento de la capacidad de flota. Después de la crisis pesquera de los años setenta y de la estatización de la industria, también la fabricación de embarcaciones entró en crisis. No obstante, floreció una vez más con la bonanza de la década de 1990, aunque sólo hasta 1997, año en que se prohibió el otorgamiento de licencias que incrementaran la capacidad de bodega y sólo se autorizó el reemplazo de la capacidad existente. Los cascos siguieron fabricándose en el país, mientras que los motores y el instrumental venían del exterior. En la actualidad, la construcción de bolicheras está limitada a la reposición, por lo cual los astilleros se ocupan principalmente para reparaciones. Esta industria, como la pesca misma, es estacional, y se aprovechan los meses de veda para efectuar estas operaciones.

En el astillero de Chimbote, donde pueden construirse naves de hasta 350 toneladas de bodega, se reparan en la actualidad embarcaciones grandes y pequeñas. Hay además un astillero pequeño, el varadero de Industrias Navales S.A. (Inasa), perteneciente hoy a la empresa pesquera más grande del país. Este varadero, que tiene capacidad sólo para 12 embarcaciones, se dedica a reparación y mantenimiento de naves de hasta 350 toneladas. Debido a la baja experimentada por la demanda de estos servicios, Inasa está alquilando sus instalaciones a distintas empresas, para que éstas hagan sus propias reparaciones. La compañía se reserva los trabajos de pintura y arenado.⁹ Además, ambos astilleros prestan servicio a las naves que operan en los distritos de Coishco y Samanco.

Otros agentes importantes son las maestranzas, que fabrican partes y repuestos para las naves. Las de Chimbote son bastante heterogéneas en lo referente a tamaño y nivel técnico. Abundan las pequeñas, de escasa capacidad técnica, dedicadas sobre todo a fabricar piezas genéricas. Compiten sobre la base de rapidez y precios bajos. Los mecánicos de estos talleres no tienen capacitación técnica oficial ni mucho menos universitaria. Si se desea un trabajo más esmerado, se acude a talleres más grandes, con mejor equipamiento y personal calificado. Sin embargo, la demanda de los armadores no es muy sofisticada, por lo que ambos tipos de talleres pueden convivir.

Otro grupo de agentes es el de los proveedores de insumos. En Chimbote hay tiendas especializadas en donde puede encontrarse todo lo necesario para la pesca, desde pernos hasta redes, aparejos y equipos de seguridad. Tal como ocurre con los talleres, hay tiendas pequeñas que expenden suministros básicos y tiendas de mayor tamaño que funcionan como grandes almacenes.

Cabe indicar, por último, que la legislación vigente obliga a que los tripulantes tengan algún grado de calificación. Para cumplir este requisito, se ha abierto en Chimbote una sucursal

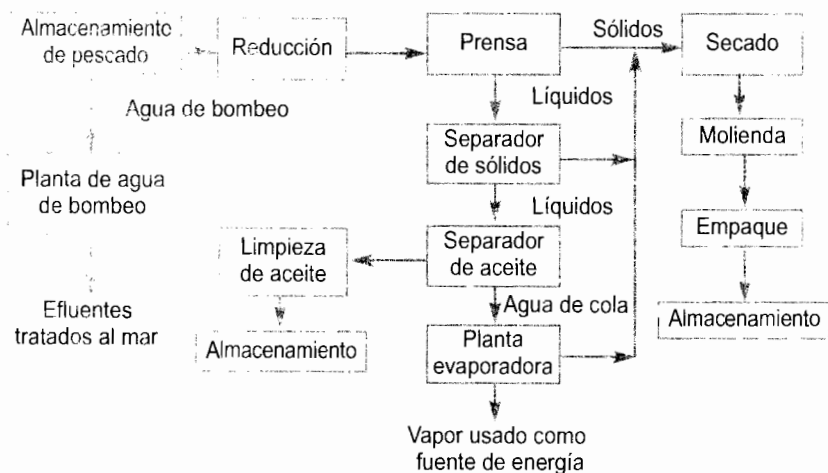
9 El arenado es un tratamiento que se le da a la parte inferior del casco para eliminar la erosión

del Centro de Entrenamiento de Paita, que ofrece cursos de capacitación, labor que también desempeña la Universidad Privada San Pedro.

2. La elaboración de harina de pescado

La producción de harina es un proceso continuo que supone la separación de tres componentes del pescado: las partes sólidas, el aceite y los líquidos. Esto se logra mediante procedimientos sucesivos, como cocción, prensado, secado y molienda (véase el diagrama 2.2). El pescado, principalmente anchoveta y en menor grado sardina, se descarga hacia el terminal a través de tuberías llenas de agua, la cual es impulsada por bombas. La materia bruta así obtenida se almacena en tanques de concreto, y el agua empleada como medio de transporte —agua de bombeo— es tratada mediante un sistema de celdas de flotación en que se recuperan los sólidos y las grasas para reincorporarlos al ciclo productivo. La materia prima se transporta después, por medio de bandas, a los calderos, donde se la somete a cocción, a temperaturas que oscilan entre 80 y 100 grados. El pescado cocido se envía posteriormente a las prensas para eliminar el líquido. De todo esto resulta una pasta húmeda, que pasa por una centrifugadora horizontal en donde se la seca con aire caliente. El queque seco llega entonces a un molino, donde es pulverizado y convertido en harina. Ésta se guarda en sacos de polipropileno y está lista para el despacho.

Diagrama 2.2
PERÚ: PROCESO PRODUCTIVO DE LA HARINA DE PESCADO



Fuente: Elaborado por la autora sobre la base de la investigación.

El líquido resultante del proceso anterior entra después en una centrifugadora que separa los elementos líquidos de los residuos sólidos, que pasan a formar parte del queque. Estos líquidos se envían a otra centrifugadora, donde se separa el aceite de la llamada agua de cola, líquido con sólidos solubles de gran contenido proteico. El aceite crudo puede venderse en for-

ma directa o a una planta refinadora. Por su parte, el agua de cola es sometida a evaporación para reducir el agua y recuperar los sólidos, a fin de reincorporarlos al circuito de la harina.¹⁰

Éste es el proceso estándar, pero en los últimos 15 o 20 años se han introducido cambios que permiten producir una harina de mayor contenido proteico, llamada harina especial o de alta calidad.¹¹ El reemplazo de las cocinas convencionales, que funcionan con fuego directo, por cocinas a vapor permite cocer el pescado a menor temperatura, lo que evita la degradación de las proteínas. Si la materia prima llega en buen estado, esto es, sin signos de descomposición, su riqueza proteica es mayor. Como se muestra en el cuadro 2.4, las harinas más ricas en proteínas se cotizan a mejor precio, por lo que en Chile, Noruega y otros países, las empresas procesadoras se han especializado en esta variedad.

Cuadro 2.4
PRECIOS INTERNACIONALES DE LOS DISTINTOS TIPOS
DE HARINA DE PESCADO PRODUCIDOS EN PERÚ, 2003
(en dólares por tonelada)

Clasificación	Precio (dólares por tonelada)
Estándar (65%)	585
De primera calidad (68%) (histamina 1.000)	620
De primera calidad (68%) (histamina 500)	635
Tipo Taiwán (67%)	610
Estándar (64-65%)	570

Fuente: MSI Ceres SAC, Market Report 10 de julio de 2003 (URL: http://www.aquafeed.com/docs/MKT_RPT_jly-10-03.doc).

Nota: Los porcentajes se refieren al contenido proteico; las indicaciones acerca de la histamina se refieren, respectivamente, a 1.000 partes por millón y a 500 partes por millón.

Como es natural, puede elevarse la eficiencia de cada una de las etapas del proceso.¹² Una fuente de ineficiencia y contaminación es el mal manejo del agua de bombeo. Como se dijo, el pescado se lleva por bombeo desde el buque a los tanques de almacenamiento. Las bombas utilizadas actualmente son centrifugadoras que requieren entre dos y tres toneladas de agua por tonelada de pescado. Hasta hace poco, el agua se vertía al mar y contaminaba la bahía. En la actualidad es recuperada e incorporada al circuito productivo. Mediante el acoplamiento de una planta de agua de bombeo, que incluye, entre otros equipos, celdas de flotación similares a las utilizadas en minería, se pueden recuperar los elementos orgánicos,

¹⁰ Las plantas de agua de cola operan desde la década de 1960. Sin embargo, después de la estatización de la industria harinera, las fábricas quedaron descapitalizadas y aquellas que funcionaban a principios de los años noventa carecían de estas plantas. Por ello, el grado de ineficiencia de los productores peruanos, así como la contaminación que ocasionaban, eran sumamente altos. Esta situación se ha remediado en parte gracias a inversiones hechas últimamente.

¹¹ Las harinas de alta calidad (prime) deben reunir varios requisitos, como ser fácilmente digeribles y contener un mínimo de 67% de proteínas, bajos porcentajes de sustancias tóxicas —entre ellas la histamina, que no debe exceder de 1.000 partes por millón—, una humedad de entre 6% y 10%, y menos de 12% de materia grasa.

¹² La descripción de los avances tecnológicos en la fabricación de la harina de pescado se basa en Sueiro (1994 y 1999) y en entrevista con Carlos Sueiro y algunos proveedores de equipos.

con un contenido de 6% de sólidos y 4% de grasas, y reintroducirlas en el ciclo productivo. Sin embargo, los volúmenes de agua de bombeo siguen siendo excesivos y requieren plantas de agua de bombeo de dimensiones acordes. Hoy se están probando bombas de desplazamiento positivo, que utilizan alrededor de 0,7 toneladas de agua por tonelada de pescado, con lo cual se reduce el volumen de agua que es necesario tratar posteriormente.¹³

La emisión de vapores es una fuente de contaminación aún no combatida energicamente por la regulación ambiental. Del secado del queque emanan vapores con contenidos finos que salen por las chimeneas. La tecnología tradicional consiste en retenerlos mediante colectores puestos en las chimeneas. Una alternativa tecnológica es utilizar secadores distintos a los de secado directo, por ejemplo, secadores de vapor o de aire sobrecalentado, que permiten recuperar el vapor resultante del secado y aprovecharlo en la generación de energía para hacer funcionar la planta de agua de cola. Sueiro (1999) estima que el uso de este vapor podría reducir los gastos de energía de 36 barriles de combustible por tonelada de harina a sólo 13 o 14 barriles.¹⁴

a. El agente principal

Las empresas harineras son el agente principal en este segmento de la cadena de valor.¹⁵ La estacionalidad del recurso pesquero y la incertidumbre en cuanto a su disponibilidad han inducido a los empresarios a integrarse verticalmente, es decir, a comprar y manejar sus propios buques, a operar en distintos puertos y, también, a diversificarse hacia la producción de otros rubros pesqueros. De esa manera, cuando disminuyen las capturas o se declara veda en una zona, pueden pescar desde otros puertos o extraer especies distintas para elaborar otros productos.¹⁶ Debido a las exigencias de este manejo global, las empresas tienen sus casas matrices en Lima, donde se toman prácticamente todas las decisiones estratégicas e incluso las decisiones operativas de la industria.

En términos netamente operativos, en Chimbote se da la mayor concentración de plantas harineras del país –32 de un total de 130– y la mayor concentración de capacidad instalada, 1.623 toneladas/hora de las 6.214 toneladas/hora de todo el país. Estas empresas son, además, el principal agente económico de la ciudad. En su mayoría datan de las décadas de 1960 y 1970, es decir, son relativamente antiguas, lo que explica que la mitad de ellas tenga una capacidad inferior a 60 toneladas/hora y en sólo 5 se elaboren harinas especiales (véase el gráfico 2.5).

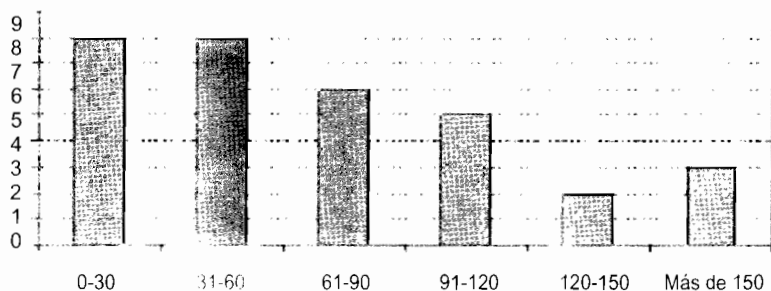
En vez de requerir un flujo constante de agua para succionar el pescado, estas bombas lo hacen pasar por tandas, para luego impulsarlo con aire y agua. Estos aparatos se usan también en la minería para transportar concentrados.

En la planta Fish Protein de Chimbote, visitada en julio de 2003 por la autora y la representante de la Cepal, se utiliza este sistema. A pesar de su eficiencia térmica, los encargados quieren hacer algunos cambios, para evitar los accidentes que puede causar la alta presión con que se trabaja.

¹⁵ Cabe indicar que, debido a la gravitación de la harina en la industria pesquera nacional, estas empresas influyen considerablemente en la definición de las políticas públicas correspondientes.

¹⁶ Esto implica que deben elaborar la harina en otros puertos, ya que la veda va acompañada de la prohibición de funcionamiento de las plantas harineras instaladas en el puerto sujeto a veda.

Gráfico 2.5
PERÚ: DISTRIBUCIÓN DE LAS PLANTAS HARINERAS
DE CHIMBOTE SEGÚN CAPACIDAD DE PRODUCCIÓN, 2001
 (en toneladas)



Fuente: Elaborado por la autora sobre la base de antecedentes del Ministerio de Pesquería de Perú.

Las plantas de Chimbote pertenecen a pequeñas o medianas empresas locales y, también, a empresas que forman parte de grandes grupos pesqueros que operan en distintos puertos. Como es de prever, los empresarios locales manejan las plantas más pequeñas y antiguas. Muchos de éstos se desempeñaron inicialmente como pescadores y su conocimiento sobre el negocio es más bien empírico. Por tal motivo, trabajan con tecnología relativamente obsoleta, lo que tiene como consecuencia, entre otras, la contaminación del medio ambiente. Para proveerse de materia prima, dependen en su mayoría de armadores, hecho que torna muy inestable u oneroso su abastecimiento.

Gracias a las inversiones de la última década, las plantas de los grandes grupos son de mayor tamaño y funcionan con tecnologías más modernas que las antes mencionadas, aunque de todos modos las de Chimbote son más antiguas que las manejadas por estos mismos grupos en otros puertos. Al parecer, el rezago tecnológico de la aglomeración de Chimbote, junto con la escasa presión ejercida por las autoridades locales y la sociedad civil, han incidido en la falta de iniciativa modernizadora de las empresas.¹⁷

b. Los agentes secundarios

Los proveedores de bienes de capital para las plantas harineras son, sin duda, los agentes secundarios de mayor importancia para la modernización de la industria. En su mayoría, actúan en representación de empresas tecnológicas de países como Dinamarca, Noruega y

¹⁷ Merece destacarse, en contraste, lo ocurrido en Pisco, en la zona aledaña a la Reserva Nacional de Paracas, donde la comunidad y las autoridades locales ejercieron presiones sobre los empresarios harineros para que modernizaran sus instalaciones y solucionaran el problema ambiental que estaban ocasionando, como resultado de lo cual se han hecho grandes esfuerzos en tal sentido.

Chile, donde se han logrado considerables adelantos en este ámbito.¹⁸ Debe tenerse en cuenta que estas tecnologías están concebidas para volúmenes de tratamiento muy elevados, entre 80 y 180 toneladas de pescado por hora, mientras que en Perú se trabaja con volúmenes de entre 20 y 30 toneladas por hora, por lo cual han tenido que ser adaptadas a las condiciones del país. Gran parte del trabajo de adaptación se hizo directamente en Perú, durante la primera etapa de expansión de la industria. También hubo algún grado de innovación: por ejemplo, en la década de 1960, la empresa peruana Hidrostal inventó una bomba de succión para transportar pescados pequeños como la anchoveta, bomba que fue patentada y utilizada ampliamente en el país. Posteriormente, el progreso tecnológico se vio interrumpido por las crisis y la escasa inversión de las empresas estatales.

Las empresas proveedoras de bienes de capital están ubicadas mayoritariamente en Lima. Su personal técnico viaja a los distintos puertos para instalar los equipos requeridos por las plantas harineras, que muchas veces deben ser adaptados, mediante cambios menores, a las características particulares de éstas, sobre todo en caso de ampliación. Estas empresas atienden no sólo al sector pesquero, sino también al minero, al de la caña de azúcar, al de energía y otros.

Los empresarios harineros suelen ser muy conservadores en cuanto a los equipos que utilizan, y rara vez adoptan tecnologías que no se hayan probado en otras plantas, rasgo que reduce las posibilidades de un desarrollo tecnológico nacional en maquinarias de uso pesquero.

Aunque en Chimbote no hay fábricas de equipos, sí existe, como se dijo, una extensa red de maestranzas y talleres de reparación y mantenimiento. Como en el caso anterior, éstos son bastante heterogéneos entre sí y compiten de la misma manera que los otros, esto es, sobre la base de rapidez y precios. Los talleres más grandes, que están por lo general mejor equipados, trabajan también en la instalación de equipos nuevos, para lo cual son subcontratados por las empresas de bienes de capital. La mayoría de las plantas de Chimbote son, como está dicho, bastante antiguas, pero las empresas han preferido modernizarlas y ampliarlas antes que construir plantas nuevas. Eso limita el tipo de tecnología que puede emplearse y, además, reduce los requerimientos tecnológicos. Es raro que se contrate a empresas de ingeniería para diseñar la ampliación de las plantas, como suele ocurrir en otros sectores, entre ellos el minero. Es más, muchas veces el mismo personal de las empresas harineras participa en la instalación de los nuevos equipos y en la remodelación de las fábricas.

Debido a la heterogeneidad de los talleres y maestranzas y a la improvisación con que se trabaja en muchos de ellos, no ha emergido una demanda de personal calificado. La mano de obra se forma en la práctica. Sin embargo, gracias al auge que experimentó la aglomeración en los años noventa, se han abierto varios centros menores de entrenamiento. Además, hace unos siete años se inauguró en Chimbote una filial del Servicio Nacional de Aprendizaje y Trabajo Industrial (Senati), institución de gran prestigio, con sucursales en las

18 Aunque en Chile no se han desarrollado innovaciones radicales, sí se han adaptado tecnologías utilizadas en el plano internacional a las condiciones del país, donde se trabaja con grandes volúmenes de materia prima.

principales ciudades del país. En Chimbote funcionan también la Universidad Nacional del Santa y la Universidad Privada San Pedro. La primera ofrece la carrera de biología en acuicultura; la segunda, un grado técnico para tripulantes y maquinistas. Otros establecimientos de educación superior, como la Universidad Técnica del Callao y la Universidad Nacional Agraria La Molina, imparten la carrera de ingeniería pesquera. No obstante, según algunos entrevistados, esta carrera parece orientarse más hacia la especialización en industrias alimentarias, probablemente con la intención de formar personal para una futura industria pesquera dirigida al consumo humano directo. Por otra parte, los proveedores de equipos innovadores suelen quejarse de que los ingenieros a cargo de las plantas pesqueras, pese a ser muy eficaces en el manejo de tecnología estándar, no están al tanto de los grandes avances tecnológicos de los últimos años.

3. Comercialización de la harina de pescado

Alrededor de 94% de la harina se vende en el mercado externo; el resto se destina al mercado local para satisfacer la demanda de la industria avícola y, en menor medida, de la crianza de ganado. Un desarrollo más activo de la acuicultura podría significar un aumento de la demanda interna.

a. Actores principales

El actor principal en este segmento es el corredor, que sirve de intermediario entre las harineras y cinco grandes agentes de comercio internacionales, tres de ellos alemanes —que venden en el mercado europeo— y dos agentes chinos, con sede en Hong Kong, que se ocupan del mercado asiático. Éste es el esquema de comercialización que ha prevalecido desde el comienzo de la industria, lo que permite caracterizar el mercado de la harina como uno controlado por los compradores.

En los últimos años, sin embargo, la producción de harinas especiales ha favorecido la venta directa. En este caso, la harina se envía por barco, en contenedores, a los consumidores finales, es decir, los fabricantes de alimentos balanceados. De esta manera, se está debilitando el oligopolio que ejercen los cinco agentes internacionales recién mencionados, al tiempo que se fortalece la posición de los corredores nacionales. En el caso particular de Chimbote, las deficiencias del puerto obligan, por lo general, a enviar la harina de primera calidad a Lima y a embarcarla después en el Callao, lo cual obviamente eleva los costos. Por otra parte, las harineras más grandes están aprovechando sus grandes volúmenes de producción para comercializar en forma directa, y algunas han establecido oficinas de representación en los mercados de consumo.

Como los corredores manejan la harina producida en los diferentes puertos del país, sus oficinas están situadas en Lima. Las casas matrices de las empresas pesqueras, ubicadas también en Lima, negocian en forma directa con los corredores acerca de cantidades, precios y condiciones de pago, antecedentes que comunican después a las plantas pesqueras. Por su parte, las harineras locales hacen sus tratos básicamente por teléfono.

b. Los agentes secundarios

Otro agente importante en la comercialización de la harina es la agencia de aduana, que se encarga de la logística y la tramitación del despacho. La agencia opera conforme a dos modalidades. La primera consiste en ocuparse de la harina desde el lugar de almacenamiento. Es decir, el agente la transporta al puerto y la pone a bordo del barco, cuando se vende con cotización FOB, o al lado de éste, cuando se vende con cotización franco al costado del buque (FAS), además de llevar todos los trámites aduaneros. Por este servicio, que es completo, la agencia factura a la empresa pesquera por un valor que incluye el impuesto general a las ventas, como si se tratara de una compra interna. Más adelante la empresa solicita la devolución del impuesto. Conforme a la segunda modalidad, la empresa transporta la harina al puerto y la agencia se encarga del embarque y los trámites.

Las agencias de aduanas tienen oficinas en Chimbote, donde se encuentra el personal operativo, pero las oficinas matrices están ubicadas en Lima, porque también atienden a otros sectores económicos. En el caso de los grupos pesqueros grandes, los contratos se suscriben directamente en Lima.

También desempeñan un rol importante en la comercialización las empresas supervisoras, ya que deben certificar la calidad y cantidad del producto que se embarca. Un logro reciente de los harineros peruanos es que se respeten los pesos y la calidad registrados en la salida, razón por la cual los compradores son hoy más exigentes en la selección de las supervisoras. Una de las preferidas es la filial de la compañía transnacional Société Générale de Surveillance S.A. (sgs). Como en el caso de las agencias de aduanas, las supervisoras tienen su casa matriz en Lima y mantienen oficinas con personal operativo en Chimbote.

Un aspecto importante de la comercialización es el uso del mecanismo de garantías (warrants).¹⁹ Por medio de él, las pesqueras pueden acceder a créditos bancarios de corto plazo para atender sus necesidades de capital de trabajo. Las operaciones de garantías alcanzan un valor estimado de 1.000 millones de dólares al año, con una recuperación en 60 a 90 días (*El Comercio*, 2003a). Las compañías almacenadoras, que por lo general pertenecen o están afiliadas a los principales bancos comerciales, tienen instalaciones en Chimbote y otros puertos. La harina se guarda en ellas hasta su despacho, aunque también suele almacenarse en la misma planta. En el caso de las empresas grandes, los contratos pertinentes suelen pactarse directamente en Lima.

Por último, la autoridad encargada del manejo del puerto de Chimbote es otro agente crucial de la cadena, pues debe administrar el intenso movimiento de un puerto de instalaciones insuficientes. Cabe acotar que esta deficiencia se ha convertido en un obstáculo para la modernización de todo el conglomerado pesquero de Chimbote. El puerto es demasiado pequeño para los volúmenes con que trabaja. En los meses de producción máxima, los buques

¹⁹ Merced a este mecanismo, una empresa harinera que tiene un contrato de venta —y la respectiva carta de crédito— con una empresa almacenadora puede solicitar a ésta un adelanto de hasta 80% del valor total pactado. La compañía almacenadora, que pasa a ser propietaria de la harina, ofrece el producto en garantía a un banco y éste adelanta el dinero a la harinera.

se demoran hasta una semana en atracar, cargar y zarpar. Como los costos resultantes de ello suelen ser asumidos por el comprador, que es quien contrata el transporte marítimo, en algunos convenios de compraventa se estipulaba un castigo a la cotización de la harina proveniente de Chimbote.

4 La aglomeración harinera de Chimbote

a Aspectos generales

La aglomeración harinera tiene una estructura que se ciñe, por así decir, al trazado de la cadena de valor. En primer lugar, en el puerto se concentran las actividades productivas y operativas, mas no la toma de decisiones ni el diseño de estrategias. Esto limita en gran medida el desarrollo de la aglomeración, pues resta autonomía a las actividades productivas y obstaculiza la comunicación entre los agentes locales. Por eso, pese a compartir intereses, es difícil que se pongan de acuerdo y, mucho más, que establezcan lazos de cooperación. Ejemplos de ello son la débil presión política que ejercen los empresarios harineros para exigir la mejora del puerto y el escaso interés que muestran por invertir por su cuenta, quizá mediante la formación de un consorcio, en su modernización.

Segundo, la aglomeración no ha evolucionado hacia una especialización más profunda, a causa, en parte, de la simplicidad de la cadena de valor, de la tecnología de elaboración y del producto mismo. Los agentes que dominan cada eslabón no sienten urgencia por mejorar sus procedimientos, pues han encontrado nichos de mercado que les permiten operar sin mayor trabajo. Por ejemplo, la persistencia de una fuerte demanda mundial de harina estándar permite que subsistan plantas poco eficientes, lo cual, a su vez, no impone presión alguna sobre los proveedores de capital para innovar o sobre los talleres para elevar su capacidad tecnológica. Lo mismo ocurre con los armadores, que no se ven incentivados a modernizar las embarcaciones y no generan, en consecuencia, una demanda de mejores servicios.²⁰ Finalmente, los corredores de comercio, en vez de tratar de acercarse al consumidor final, pueden seguir descansando en el mecanismo habitual de comercialización, la venta a grandes agentes internacionales.

Si bien se han registrado cambios favorables en la industria harinera nacional por efecto de las restricciones impuestas en la Comunidad Europea, es probable que Chimbote sea el último puerto donde éstos ocurran, incluso si en algún momento el sector pesquero del país es sometido a una reestructuración profunda. Esto se debe a la misma razón antes expuesta: la existencia de nichos de mercado poco exigentes, que es posible seguir atendiendo con la producción tradicional.

20 Por ejemplo, es posible incorporar en los barcos sistemas de refrigeración, lo que redundaría, a la larga, en harina de mayor contenido proteico.

b. Otros agentes de la aglomeración

I. Agentes vinculados al procesamiento de la harina

Chimbote es un centro importante de la industria conservera de sardinas y "atún".²¹ En la actualidad, de los 30 establecimientos con licencia para producir harina, 17 están facultados también para elaborar conservas. Esto se ve facilitado por la complementariedad existente entre ambos segmentos: las partes del pescado que no pueden aprovecharse en el primero se envían al circuito de la harina.

En 2002, las empresas netamente conserveras de Chimbote –15 de un total de 32–, los pequeños armadores y los trabajadores pesqueros ejercieron presiones sobre el Ministerio de la Producción para que se diera prioridad a esta industria, movimiento que tuvo un eco favorable en la población, dada la importancia del subsector en la generación de empleo. En 2003, hubo un resurgimiento de esta rama: por ejemplo, grupos típicamente productores de harina, como Sipesa, están volcando la atención hacia el rubro y hacia otros productos de consumo humano directo.

II. Agentes vinculados a los servicios

Los bancos se han convertido en uno de los actores de mayor importancia, a causa de la grave crisis financiera que atraviesa el sector. Desde sus inicios, la actividad pesquera estuvo financiada con préstamos bancarios de corto plazo. Según informan Thorp y Bertram (1978), los bancos tenían prohibido en los años cincuenta otorgar créditos de largo plazo, por lo cual la industria se levantó, al amparo de la elevada rentabilidad y los bajos requerimientos de inversión, sobre la base de los primeros. Esta práctica ha persistido: de los 1.200 millones de dólares que debía el sector en 2003, alrededor de 900 millones (75%) correspondían a deuda de corto plazo.

Al mismo tiempo, es frecuente que la banca o sus principales accionistas tengan participación en la propiedad de las empresas pesqueras, armadoras y comercializadoras nacionales. Tal es el caso del grupo Romero, que controla el Banco de Crédito y Ransa, compañía comercializadora de productos pesqueros. El grupo Galsky, dueño de la empresa pesquera más grande de Perú, tenía intereses en el banco NBK, pero éste salió del mercado a causa de problemas financieros.

En Chimbote ocurre prácticamente lo mismo. Sin embargo, las harineras pequeñas se encuentran en una situación financiera todavía más comprometida que las grandes, y los bancos no están dispuestos a reestructurar la deuda. Casi todos los agentes de la aglomeración de Chimbote han visto reducidas sus posibilidades de crédito bancario, debido a la crisis general del sector.

21 Lo que en Perú se expende como conserva de "atún" es, en realidad, conserva de jurel y caballa. Sólo en los últimos dos años se han hecho esfuerzos, en el norte del país, por incentivar la pesca de atún.

D. El ámbito institucional y su impacto en la aglomeración

La dinámica institucional en el sector pesquero

El Viceministerio de Pesquería, dependiente del Ministerio de la Producción, tiene a su cargo el diseño de la regulación pesquera. En el cumplimiento de este cometido, formula, ejecuta y dirige las políticas del sector, con el objetivo de lograr una administración racional de los recursos y preservar el medio ambiente. Para eso cuenta con cinco órganos, cada uno de los cuales se ocupa de ejecutar y supervisar las políticas correspondientes a su esfera particular de competencia: la Dirección Nacional de Acuicultura, la Dirección Nacional de Extracción y Procesamiento Pesquero, la Dirección Nacional de Pesca Artesanal, la Dirección de Medio Ambiente, y la Dirección Nacional de Seguimiento, Control y Vigilancia, que junto con proponer, ejecutar y supervisar la política pertinente, aplica también sanciones.

Además, del Viceministerio de Pesquería dependen cinco organismos públicos descentralizados que brindan apoyo técnico y de promoción: Primero, el Instituto del Mar de Perú, creado en 1964 mediante un fondo especial de las Naciones Unidas para el estudio de los recursos marinos nacionales. El Instituto es el ente rector de la investigación científica y tecnológica del mar, las aguas continentales y sus recursos vivos. Dispone de laboratorios y oficinas de procesamiento de datos en su sede central del Callao, así como de una serie de laboratorios a lo largo del litoral y en todos los puntos de desembarque. Cuenta también con un buque de investigación científica y tres embarcaciones para trabajo costero.

Segundo, el Instituto Tecnológico Pesquero, creado en 1979 mediante un convenio de cooperación con el Gobierno de Japón. Sus objetivos son la investigación científica y tecnológica orientada al desarrollo de nuevos productos, la capacitación pesquera y la transferencia de tecnología para innovar en la utilización de los recursos, a fin de aumentar la productividad y la competitividad de la industria nacional. Este instituto ha llevado a cabo programas de transferencia de tecnología al sector productivo, con el propósito de diversificar la producción mediante la elaboración de bienes de alto valor agregado y generar empleo y alimentos. Entre sus principales programas de investigación están los de producción de alimentos de consumo humano con alto contenido proteico; uso de bacteria láctica para retardar la descomposición del pescado; desarrollo de métodos para asegurar la calidad de los productos, y fabricación de fármacos a partir de recursos marinos.

Hay una estrecha interacción entre el Viceministerio, máximo organismo regulador, y los institutos descentralizados. Por ejemplo, los estudios sobre biomasa del Instituto del Mar permiten que el Viceministerio reglamente los períodos de veda. El Instituto del Mar y el Instituto Tecnológico Pesquero trabajan en forma conjunta, ya que la información sobre especies marinas que se obtiene en el primero sirve de insumo para seleccionar aquellas especies a partir de las cuales se intentará desarrollar productos de consumo humano. Asimismo, el Instituto Tecnológico Pesquero y el Viceministerio se coordinan para que este último promueva los productos desarrollados por el Instituto.

Tercero, el Fondo Nacional de Desarrollo Pesquero, que tiene como finalidad crear y promover las capacidades necesarias para el desarrollo de actividades pesqueras que redunden

en productos de consumo humano directo, así como promover la acuicultura diversificada mediante investigación, transferencia de tecnología y apoyo crediticio. En una primera etapa, de 1992 a 1995, la estrategia de este fondo se centró en la dotación y mejoramiento de infraestructuras pesqueras y el otorgamiento de créditos para modernizar la flota artesanal, a fin de que los pescadores incursionaran en la comercialización directa en los mercados de consumo. A partir de 1996, la estrategia se volcó hacia el fomento de la acuicultura, mediante programas crediticios y la creación de centros experimentales de adaptación y desarrollo de tecnologías de cultivo de especies nativas e introducidas.

Cuarto, el Centro de Entrenamiento Pesquero de Paita, que es el principal centro formador de recursos humanos para la pesca, principalmente artesanal, en la costa, la sierra y la selva. También ha brindado capacitación y ha transferido tecnología a pescadores artesanales de Colombia, Costa Rica y Ecuador.

Quinto, el Instituto de Investigaciones de la Amazonía Peruana, que, pese a no ocuparse exclusivamente del sector pesquero, presta apoyo en la investigación de la piscicultura amazónica, que se materializa mediante convenios con el Viceministerio de Pesquería y el Instituto del Mar.

Por otra parte, diversas agrupaciones brindan asistencia al sector y sirven de intermediarios entre el Viceministerio y las empresas. La Sociedad Nacional de Pesquería, creada en 1957, es una entidad gremial que defiende y promueve la empresa privada.²² En ella están agrupadas prácticamente todas las compañías del sector —harineras, conserveras, congeladoras, armadoras y langostineras— y algunas proveedoras de bienes de capital y servicios. La Sociedad mantiene una relación constante con el Viceministerio para la formulación de las políticas correspondientes. En el último tiempo se han celebrado diversas reuniones para definir los lineamientos futuros de la actividad, con el propósito adicional de formalizar la participación del sector privado en el Viceministerio.

Existen otras instituciones gremiales de carácter local. En los puertos más grandes hay entidades similares a la Sociedad Nacional de Pesquería, que representan a las empresas pesqueras y armadoras, y procuran constituirse en intermediarios ante el Viceministerio para que las políticas de éste se adapten a las condiciones locales. La Sociedad cumple las mismas funciones que estas entidades, pero los agentes locales no se sienten representados en ella, ya que el derecho a voto en los comités de empresas harineras, conserveras y congeladoras de la Sociedad se asigna según el número de establecimientos industriales pesqueros con licencia de operación vigente que tiene cada empresa asociada. Por tal razón, las compañías grandes gozan de mayor poder de decisión que las pequeñas. Los gremios locales han sido convocados también a las reuniones concertadas por el Viceministerio, para evaluar los posibles efectos sociales de las diferentes iniciativas del gobierno.

22 En el pasado, la Sociedad Nacional de Pesquería mediaba también en las disputas entre empresas, pescadores y operarios de las plantas, función que prácticamente ha dejado de ejercer por el debilitamiento de los sindicatos.

Aunque los armadores están representados en la Sociedad Nacional de Pesquería o en los gremios locales, cuentan también con asociaciones específicas y exclusivas, como la Asociación de Armadores de Nuevas Embarcaciones. Estas asociaciones surgieron principalmente para mediar entre armadores e industriales harineros en la fijación del precio del pescado.²³ No obstante, también interceden entre armadores y tripulantes, que hasta hace unos años estaban respaldados por sindicatos sumamente poderosos.

En suma, la principal función de estas entidades consiste en terciar en los conflictos entre sus representados y el Viceministerio. Las pocas iniciativas gremiales que apuntan al adelanto del sector se centran, más que nada, en el beneficio de sus asociados. Por ejemplo, los gremios de empresarios han hecho gestiones ante organismos internacionales para mejorar la posición de los productos peruanos, pero tales intentos van en provecho directo de las empresas. Nunca se han dado iniciativas de cooperación entre las distintas asociaciones. Esto parece explicar por qué los armadores forman parte también de las sociedades pesqueras. Debido a la falta de interacción, el Viceministerio desempeña un rol preponderante en la conciliación de los distintos intereses, tarea que no siempre cumple en forma cabal.

En el último tiempo, la interrelación institucional estuvo centrada en la solución de la crisis financiera, dejándose de lado todos los problemas de largo plazo. La atención se concentró en la reestructuración de la deuda, empeño en el cual el Viceministerio debía interceder entre pesqueras y bancos. A pesar de la iniciativa que emprendió en su época el Ministerio de Pesquería para establecer una agenda sectorial conjunta, los empresarios entendieron que esos esfuerzos desviaban la atención con respecto a lo que estimaban el problema fundamental. Conviene señalar que el interlocutor principal del ministerio fue, en esa ocasión, la Sociedad Nacional de Pesquería.²⁴

2. La dinámica institucional en Chimbote

El crecimiento desordenado de Chimbote y la inacción de las autoridades y otros actores locales dan cuenta de la inexistencia de una tradición institucional en la ciudad, que hasta hace un par de décadas, pese a la riqueza que se generaba en ella, continuaba siendo un gran pueblo marginal, cuyos habitantes mostraban escaso interés por la suerte de la localidad. Según varios entrevistados, la despreocupación obedece en parte a que la gran mayoría de los habitantes provienen de otras zonas y carecen de vínculos culturales que los unan entre

23 Según la modalidad prevaleciente entonces, el precio del pescado se fijaba de acuerdo con la cotización de la harina de pescado en el mercado de Hamburgo. Llamada también cotización Reuter. Luego se estimaba el precio de la tonelada de pescado, que oscilaba entre 8,5% y 10% de la cotización de la harina. Éste es el ingreso percibido por la empresa armadora. De ese monto, ésta destinaba 22,4% al pago de la tripulación. La Asociación de Armadores de Nuevas Embarcaciones Pesqueras llegó a un acuerdo con los tripulantes para que el porcentaje se redujera a 18%, sobre la base de que lo que perdían en porcentaje quedaba compensado por la mayor capacidad de bodega de sus navíos y la reducción del número de tripulantes.

24 El ministerio celebró una serie de reuniones con representantes de la Sociedad Nacional de Pesquería y otras instituciones para analizar la coyuntura del sector. Los resultados de este esfuerzo se plasmaron en una serie de presentaciones y publicaciones.

sí y con la ciudad misma; en palabras de uno de ellos, en Chimbote reina la desconfianza.²⁵ No obstante, la situación parece estar cambiando, pues ya se puede hablar de una generación de chimbotanos netos.²⁶

A la falta de tradición institucional se une el hecho de que las grandes decisiones están centralizadas en Lima. Por ejemplo, pese a la importancia del puerto en la captura y el procesamiento, el Ministerio de Pesquería, en sus últimos años de gestión como tal, contaba en Chimbote con una oficina en donde trabajan unas 15 personas, de las cuales 5 eran personal administrativo y las 10 restantes cumplían labores de inspección. Se trataba, en consecuencia, de un trabajo meramente operativo. Del mismo modo, otras entidades públicas como la Dirección General de Salubridad, dependiente del Ministerio de Salud y encargada de la habilitación de las fábricas que producen para la exportación, también desempeñan funciones netamente operativas.

Por su parte, las asociaciones gremiales establecidas en Chimbote son de carácter local. Por ejemplo, la Corporación Pesquera de la Región Chavín nació para hacer valer los intereses de los empresarios de Chimbote, no suficientemente acogidos por la Sociedad Nacional de Pesquería. Sin embargo, la corporación carecía de representatividad, pues estaba formada por seis o siete empresas pesqueras y dos o tres empresas armadoras.²⁷ En la actualidad, casi todas estas pesqueras están quebradas, y se estima que los asociados de la corporación producen a lo más 5% de la harina elaborada en el país, en comparación con 75% de los integrantes de la Sociedad Nacional de Pesquería.

Existe también la Asociación de Armadores Pesqueros de la Región Chavín, que agrupa a los armadores pequeños y medianos, es decir, con embarcaciones de hasta 250 toneladas de bodega, que constituyen alrededor de 10% de la flota total. La asociación se fundó en 1985 para defender a sus representados de la influencia ejercida por los industriales harineros en la definición del precio del pescado. La iniciativa rindió frutos, porque poco después, gracias a la intervención del obispo de Chimbote, se creó un tribunal de honor que acordó que los industriales pagasen 10% del embarque de pescado al precio Reuter, es decir, el valor máximo de la cotización de la materia prima. Con este acuerdo se puso fin, además, a una serie de conflictos laborales. Esta asociación presta servicios de asesoramiento legal a sus afiliados y dispone de una radio para informar sobre el arribo de embarcaciones.

Un vacío institucional importante es la no presencia de la Sociedad Nacional de Pesquería en Chimbote. Hasta hace unos años, ésta tenía allí una oficina de representación cuya principal labor consistía en terciar en los conflictos laborales, pero la oficina se cerró al disminuir la actividad sindical.

25 Esta percepción concuerda con los hallazgos de Mitullah (1999) en su trabajo sobre la aglomeración pesquera del lago Victoria. Según el autor, las diferencias étnicas presentes en ella hacen difícil que se extiendan las normas de reciprocidad más allá del núcleo familiar y comunal, por lo que recomienda que se aplique una política tendiente a promover la idea de nación.

26 Por ejemplo, el alcalde anterior de la ciudad y de la región del Santa parece pertenecer a esta nueva generación, a juzgar por el meritorio empeño con que procuró cambiar la imagen de la ciudad, realizar obras en beneficio de la población y poner en práctica un plan de desarrollo para toda la región del Santa.

27 Esta asociación surgió a impulso de un industrial limeño que había sido durante cuatro años presidente de la Sociedad Nacional de Pesquería.

Como está dicho, las instituciones con sede en Chimbote actúan más bien como mediadores en las disputas con otros agentes. Por lo tanto, su labor es limitada y de corto plazo, carente de una visión global del futuro de la ciudad como puerto o centro pesquero industrial. Otra de sus funciones ha sido dialogar con la autoridad central en torno a las políticas propuestas por ésta, proceso que fue y sigue siendo conflictivo en más de un aspecto, porque no ha sido raro que las entidades chimbotanas rechacen esas políticas. Hace unos años, por ejemplo, algunas instituciones vinculadas a las conserveras se unieron con la municipalidad de Chimbote para exigir la suspensión de la veda del jurel.²⁸ Estas instituciones son, en el plano local, el interlocutor por excelencia del gobierno, tal como la Sociedad Nacional de Pesquería lo es en el plano nacional. En el gobierno se presta atención a peticiones de esa índole, ya que las políticas propuestas pueden tener efectos adversos sobre los agentes más pequeños y causar problemas sociales en una zona que depende casi exclusivamente de la pesca.

La única institución en que se ha procurado definir un desarrollo de largo plazo para Chimbote es el gobierno regional de la provincia del Santa. En la última década, éste se mostró un poco más activo que las instituciones antes mencionadas en cuanto a las obras a realizar y la formulación de proyectos de desarrollo. Por ejemplo, preparó alrededor de 50 proyectos, entre productivos, sociales y de infraestructura. En el caso de los proyectos productivos, se elaboraron los estudios pertinentes de ingeniería y de mercado. En algunos casos, las autoridades provinciales estuvieron dispuestas a tomar la iniciativa, construir la obra y venderla después al sector privado. Sin embargo, todo ese trabajo se dejó de lado cuando asumió un nuevo gobierno provincial. A juicio del alcalde actual, la pesca va en declinación y es necesario impulsar otras actividades en Chimbote, en especial el turismo.²⁹

3. La legislación pesquera

Como se dijo, la industria pesquera ha pasado por distintas etapas de crecimiento y crisis, como resultado de lo cual se ha modificado sucesivamente su marco regulador. Debido a la abundancia de cambios, en esta sección se examinará sólo el marco vigente desde la década de 1990.

Después de la crisis del aparato pesquero estatal, a principios de los años noventa se emitió el Decreto Ley 750, con el objetivo de incentivar la inversión privada. Posteriormente, en 1992, se promulgó la Ley General de Pesca (D. L. 25.977), en que se establecía que el Estado debía promover el desarrollo sostenible del sector, lo que significa que los beneficios

28 Por efecto del escaso control que se había ejercido sobre la pesca de sardina en los dos años anteriores a este incidente, y a causa, asimismo, de la consiguiente sobreexplotación de la especie, comenzó a utilizarse jurel en forma clandestina para fabricar harina. A ello contribuyó el que la normativa vigente no fuese específica con respecto a la talla mínima de captura del jurel. Debido a lo anterior y a los fenómenos climáticos, esta especie desapareció del mar peruano, a tal punto que fue necesario importar pescado de Chile, llegando al absurdo de pagar unos 700 dólares por tonelada de jurel, mientras que antes sólo se pagaban 50 dólares por la tonelada de jurel capturado en Perú (véase <http://listas.rcp.net.pe/pipermail/oannes/20021021/005952.html>).

29 Aparentemente, estas reflexiones se hicieron sin mayor seriedad. Cuando se le hizo ver que el fomento del turismo exigiría quizás inversiones de mayor magnitud que las necesarias para la modernización de las plantas pesqueras, su explicación fue que la inversión turística la haría el sector privado.

económicos y sociales debían estar en armonía con la preservación del medio ambiente y la sostenibilidad de los recursos. Con tal fin se definieron, entre otros aspectos, cuotas de captura, temporadas y zonas de pesca, métodos de extracción, y talla mínima de los peces. Asimismo, se estableció que el desarrollo del sector sería impulsado por medio de la concesión de infraestructura estatal; actividades de investigación, comercialización, incremento de la flota o instalación de establecimientos industriales pesqueros; permisos para operar con bandera peruana o extranjera, y licencias para manejar plantas de procesamiento.

Las licencias, concesiones o autorizaciones se otorgarían según el valor comercial de las especies a explotar. En el caso de aquellas que estuviesen plenamente explotadas, como la anchoveta, se restringió el otorgamiento de autorizaciones de incremento de flota, de nuevos permisos y licencias de pesca, al tiempo que se permitía la explotación, conforme a un crecimiento ordenado, de las que estuviesen subexplotadas. Por último, en lo referente a las no explotadas, en la Ley General de Pesca se estipulaba que debía incentivarse su investigación para determinar la posibilidad de aprovecharlas.

En el caso de la anchoveta, la ley estableció instrumentos de control sobre la extracción y los insumos. Es así como se impusieron vedas para permitir la reproducción de la especie. Debido al fenómeno de El Niño de 1998, se pasó a un sistema de veda provisional, cuya aplicación estaba sujeta a monitoreo constante del Instituto del Mar. En este sistema, la veda dependía exclusivamente del comportamiento de la biomasa, por lo que los períodos de captura no podían ser especificados con anterioridad. Apesar de las limitaciones que pudo haber presentado este sistema en lo tocante a planificación de la pesca, resultó sumamente exitoso en cuanto a conservación de la anchoveta, cuyas existencias se recuperaron rápidamente una vez terminado El Niño. Sin embargo, subsistía el problema de la propiedad común y, por lo tanto, la capacidad de flota y la capacidad productiva seguían estando sobredimensionadas.

También se fijaron límites para la inversión vinculada a la anchoveta. Por ejemplo, se prohibía la expansión de la flota correspondiente y sólo se permitía la reposición de las embarcaciones, de modo que no se incrementase la capacidad de bodega. Aun así, en 2000 el tamaño de la flota excedía en 50% la disponibilidad de biomasa, considerando un período de pesca de 126 días al año (véase el cuadro 2.5). Si se hace el mismo ejercicio para 2001, hay que concluir que, dado el aumento de capacidad de bodega, los días útiles de pesca habrían tenido que reducirse a sólo 79 o bien rebajar a 42% la capacidad de bodega para capturar los 8 millones de toneladas de anchoveta que se desembarcaron efectivamente ese año, lo cual significa que la flota registraba un exceso de alrededor de 82% con respecto a la captura óptima de 7 millones de toneladas. Para solucionar el problema, en la Sociedad Nacional de Pesquería se propuso crear un fondo de protección de la biomasa, con el objetivo de reducir la flota en 30% (50.000 metros cúbicos), medida por la capacidad de bodega, a través de la compra y el retiro de las naves excedentes.³⁰ Según este esquema, las

30 A pesar de estar en el origen de la propuesta, la dirección de la Sociedad Nacional de Pesquería parecía esperar la intervención del Estado, mientras que el ministerio presentó un plan en virtud del cual correspondería a los armadores decidir la mecánica de reducción de la flota, decisión que el ministerio apoyaría con el diseño de una legislación.

empresas recibirían un bono a cambio de la cancelación de sus permisos de pesca y el retiro de las embarcaciones. En la propuesta se planteaba que el fondo ascendiera a 200 millones de dólares, contra los que se emitirían bonos a 10 años plazo, período en que los industriales aportarían una fracción de sus ingresos para financiar el esquema. Este gravamen que los armadores se imponían a sí mismos estaba justificado, ya que aquellos que permanecieran en el negocio obtendrían mayores ganancias por la reducción de la flota.

Cuadro 2.5
PERÚ: ESFUERZO PESQUERO ESTIMADO, 2000-2001

	2000	2001 Sin ajustar la capacidad de extracción	Ajustando la capacidad de extracción
Capacidad de bodega (miles de toneladas)	149,9	169,2	169,2
Eficiencia de bodega (%)	60	60	60 (42)
Días de pesca	126	79	79 (126)
Capacidad de extracción (millones de toneladas)	11,3	12,8	8
Captura promedio (millones de toneladas)	7	7	7
Exceso de capacidad de extracción (millones de toneladas)	4,3	5,8	1

Fuente: Elaborado por la autora sobre la base de cifras oficiales.

Pese a que los integrantes del sector reconocían en forma unánime la necesidad de disminuir la flota, la propuesta de crear un fondo de protección de la biomasa encontró seria resistencia entre las instituciones de Chimbote, pues, tal como estaba planteada, era necesario que las embarcaciones más antiguas y menos eficientes salieran de circulación. Por ejemplo, la Asociación de Armadores Pesqueros de la Región Chavín se opuso a la iniciativa, por estimar que la antigüedad no era necesariamente sinónimo de obsolescencia, ya que las naves podían haber sido modernizadas. La Sociedad Nacional de Pesquería también levantó objeciones, porque no quedaba claro quién decidía y cómo decidía la cuota de embarcaciones que cada armador debía eliminar. En definitiva, la propuesta quedó sin efecto, porque los empresarios querían que la banca privada y el Estado participaran en la constitución del fondo.³¹ Aunque los agentes admiten que es necesario reducir la flota, eliminando la parte excedente, aparentemente prefieren mantener el actual estado de cosas antes que intentar cualquier cambio. En el fondo de todas estas objeciones estaba el temor de establecer regímenes en que primase la eficiencia de las empresas.

31 Según argumentan los ejecutivos de las empresas pesqueras, la situación financiera del sector hace imposible que éstas asuman en forma exclusiva los costos del retiro de la flota. Además, sostiene, el hecho de que esté sobredimensionada es también atribuible al Estado, por haber segurado el negocio otorgando permisos de pesca; y a la banca nacional, por haber concedido créditos indiscriminados.

Las reiteradas insinuaciones de las autoridades del antiguo Ministerio de Pesquería, en torno a la necesidad de cambiar el ordenamiento de la pesca de anchoveta mediante el establecimiento de un régimen de cuotas, suscitaron reacciones análogas. Según se sostenía, la distribución de cuotas necesariamente favorecería a las empresas más eficientes, incluso si en la asignación inicial prevalecieran otras consideraciones, como el impacto social, ya que al final los derechos serían transables. Como es fácil comprender, los agentes de Chimbote rechazaron este tipo de ordenamiento, ya que establecería barreras a la entrada para la pesca de anchoveta.

Ante la mengua de las existencias de anchoveta y de otras especies como el jurel, en el Ministerio de la Producción se insistió en la necesidad de implantar un sistema de acceso al recurso basado en cuotas individuales. A pesar de la oposición de los empresarios, el hecho de que el ministro del ramo no estuviese vinculado a ningún interés pesquero hizo avanzar la propuesta.³² Frente a lo que parecía un hecho consumado, en la Sociedad Nacional de Pesquería se empezó a considerar la proposición, aunque no faltaron las críticas. La principal se refería, nuevamente, a la eliminación de la flota excedente, por lo que sus directivos pidieron la participación del Estado y la banca.

Un avance a este respecto fue la imposición del sistema de cuotas no transferibles para el pez llamado bereche, mediante una resolución emitida en mayo de 2003.³³ La cuota total de captura se fijó en 10.000 toneladas, distribuida entre aquellos armadores arrastreros que tuviesen permisos de pesca vigentes para la merluza y estuviesen al día en el pago de los derechos de pesca. Las cuotas, que tendrían vigencia de un año, se asignaron en función de la captura histórica de los armadores.

Sin embargo, con el cambio de gabinete ministerial, la iniciativa de fijar cuotas para otras especies perdió ímpetu en 2003.³⁴ Las nuevas autoridades, vinculadas de algún modo a la industria pesquera, plantearon que parecía difícil aplicar el sistema de cuotas a la captura de anchoveta, y que el régimen con que se había manejado el recurso hasta ese momento había dado buenos resultados y no convenía cambiarlo. Asimismo, sostuvieron que el crecimiento de la infraestructura respondía a un problema de administración del sistema actual, y que lo mismo podía ocurrir con el sistema de cuotas (Gestión, 2003c).

Si bien los intereses del ministerio apuntaban, en 2003, a mantener el estado de cosas, lo cierto es que un régimen de cuotas exige una fiscalización mucho más rigurosa que la actual, especialmente en tierra, para controlar los desembarques. Asimismo, se requiere la

32 Se está hablando de Eduardo Iriarte, que estuvo a cargo del ministerio antes de 2003. El ministro fiscalizó en forma más intensa la marcha del sector, sancionando a aquellas empresas que habían aumentado sin autorización la capacidad de bodega; hizo respetar los informes del Instituto del Mar, e impuso vedas sobre las especies en peligro de extinción, como la merluza, cuya biomasa había pasado de 500.000 a 30.000 toneladas (*El Comercio*, 2003b).

33 Se trata de la Resolución directoral 123-2003 Produce/Dnepp.

34 En julio de 2003, hubo un cambio de gabinete y el ministro Iriarte fue reemplazado por Javier Reátegui, que tiene intereses en el negocio de la harina de pescado. En declaraciones recientes, éste dijo que en su gestión se haría hincapié en las actividades harineras, a diferencia del ministro anterior, que había tratado de impulsar la industria orientada a bienes de consumo humano directo (Gestión, 2003b).

formalización de toda la flota pesquera y la puesta en marcha de un sistema de control satelital que abarque la totalidad de las embarcaciones. Del mismo modo, hay que fortalecer las capitanías de puerto, para que puedan seguir el desplazamiento de los buques y sancionar a los infractores.

Otro aspecto importante de la legislación es la preservación del medio ambiente. En muchos puertos, la alta concentración de unidades productivas ha degradado el ambiente marino, debido a que los desechos y efluentes se vierten al mar. En atención a ello, se ha impuesto por ley la obligación de hacer evaluaciones de impacto ambiental (EIA) para el desarrollo de nuevas actividades pesqueras, así como la de poner en práctica programas de adecuación y manejo ambiental para aquellas empresas que ya estuvieran funcionando. La aplicación de la normativa ambiental ha significado un gran paso, tanto para el mejoramiento de las condiciones portuarias como para el aumento de la eficiencia de las unidades productivas. Ha disminuido en gran medida la cantidad de efluentes tóxicos, ya que se ha dispuesto la obligación de incorporar plantas de agua de bombeo y de agua de cola para tratar los flujos con contenido orgánico antes de arrojarlos al mar. Sin embargo, la legislación no ha reglamentado aún el manejo de las emisiones gaseosas.

Esta regulación ha incidido en la mejoría de los estándares ambientales de Chimbote. Sin embargo, las empresas de menor tamaño están sujetas a un código ambiental más laxo y, por lo tanto, no se ven forzadas a perfeccionar sus prácticas. Si a esto se añade que la fiscalización de las autoridades competentes deja bastante que desear, puede concluirse que aún queda mucho por hacer para sanear la situación ambiental de Chimbote.

Es necesaria una mayor participación de la sociedad civil para que las iniciativas de mejora ambiental redunden en un cambio de conducta de las empresas. Cabe indicar, al respecto, que en febrero de 2003 se creó una Comisión Técnica Multisectorial, con el objetivo de preparar una propuesta de recuperación ambiental de la bahía de El Ferrol, en Chimbote. La comisión está formada por representantes del Ministerio de la Producción, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, el gobierno regional, la Comisión Nacional del Medio Ambiente, el Colegio de Ingenieros, el municipio provincial del Santa, la Universidad Nacional del Santa y otros representantes de la sociedad civil.

El plan de trabajo de esta comisión incluía las siguientes actividades:

- Evaluación de la calidad y cantidad de las descargas según fuentes de contaminación y del impacto de la contaminación en los ecosistemas marinos y terrestres.

- Análisis volumétrico y de composición de los sedimentos marinos causados por la acción humana en la bahía.

Análisis de la situación y del impacto de la infraestructura portuaria

- Caracterización y análisis del avenamiento y la descarga de sedimentos del río Llacmarca.

- Estudio de corrientes marinas.

Mapeo de la bahía.

Identificación y evaluación de soluciones para descontaminar la bahía de El Ferrol.

Propuesta de la mejor opción.

Identificación y evaluación de soluciones de la erosión de la bahía de El Ferrol. Propuesta de la mejor opción.

Estudio de un proyecto de descontaminación (fuentes industriales).

Formulación de un plan maestro.

Formulación de un plan de corto y mediano plazo.

Diagnóstico de actitudes y diseño de programa de comunicaciones.

Formulación de propuestas sobre dispositivos legales y administrativos.³⁵

4. Otras políticas públicas que afectan la aglomeración

Si bien la situación financiera de las pesqueras ya no ocupa los titulares de la prensa, la debilidad financiera persiste. La política crediticia del país es sumamente restrictiva. Los bancos no prestan muy fácilmente para fines productivos y mucho menos para proyectos de largo plazo. Además, el sistema financiero nacional ha asumido algunas pérdidas y varios bancos están administrando plantas pesqueras con la esperanza de recuperar parte de la cartera pesada. La falta de crédito para proyectos destinados a producir bienes de consumo humano directo se presenta como el principal obstáculo para reorientar la industria hacia segmentos de mayor valor agregado. Ejemplo de esto es la escasa inversión en acuicultura y en ciertas pesquerías que se trata de promover en el presente, entre ellas la del atún.

La crisis por la que atravesó el sector ha disminuido la presión laboral: la baja demanda de empleo redujo cualquier capacidad de los pescadores de solicitar mejores condiciones de trabajo. La cuestión laboral sigue estando un poco soslayada, pero no es raro que los pescadores se sumen cuando los operarios de otros sectores se movilizan por sus propias demandas. Los problemas vigentes en este plano no se limitan a las bajas remuneraciones. También los hay en lo referido a compensación de cesantía y otros.³⁶ Con todo, la actual corriente revisionista de las políticas de libre mercado está dando lugar a la reivindicación de los derechos de los trabajadores, y no sería raro que los problemas laborales del sector pesquero volvieran a ocupar, en el corto plazo, un lugar importante en la agenda nacional.

La política de construcción de infraestructura y de concesiones también afecta la aglomeración de Chimbote. Actualmente, hay un vacío en el reglamento de concesiones portuarias,

35 Véase <http://listas.rcp.net.pe/pipermail/oannes/20030211/007188.html>

36 Por intermedio de la Caja de Beneficios Sociales del Pescador se entregan aportes correspondientes a compensación por cese de actividad pesquera y a descanso periódico. Los pagos que deben efectuar los armadores se clasifican en beneficios laborales y sociales y aportes a la seguridad social, que en conjunto equivalen a 52,7% de las remuneraciones pactadas con los trabajadores. A ellos hay que añadir un pago por seguro de accidentes al Instituto Peruano de Seguridad Social (IPSS), correspondiente a 3% de la remuneración, y un aporte de 5% al Fondo Nacional de Vivienda (Fonavi). De esa manera, el desembolso de los armadores equivale en total a 60,7% de las remuneraciones, proporción que es superior a la pagada por los empleadores sujetos al régimen general para obreros, que equivale a 54,3% de las remuneraciones (Apoyo Consultoría S.A., 1998).

ligado a la no definición de los activos que deben transferirse a las regiones. Esto es de especial importancia en Chimbote, ya que las condiciones del puerto limitan la eficiencia del embarque hacia el exterior. En períodos de producción, el puerto resulta demasiado pequeño y es imposible atender los despachos con celeridad. Los buques deben formarse en hilera hasta que puedan embarcar la carga. Ya se dijo que, en alguna época, la cotización de la harina despachada por Chimbote sufría un castigo por estas demoras. Las deficiencias del puerto impiden también despachar en contenedores, con lo cual se restringe la posibilidad de ampliar la producción de harinas especiales, que tienen que ser trasladadas al Callao para su embarque, lo que incrementa en 30 dólares el costo de la tonelada. Otra falla importante es que no hay fábricas de hielo para abastecer a los buques. Esto repercute en la calidad de la materia prima y, por tanto, en la de la harina y las conservas.

Una política que sin duda va a influir en el desarrollo del sector pesquero y de la aglomeración de Chimbote es la de regionalización, que se está implantando de manera gradual. En 2003, se aprobó una ley a este respecto, que ordena transferir competencias sectoriales a los gobiernos regionales. En enero de 2004, cada sector debería haber hecho efectiva la transferencia del primer bloque de competencias. Por lo pronto, en el Viceministerio de Pesquería se ha determinado que la normativa, la administración del ordenamiento pesquero y la protección del medio ambiente acuático quedan reservadas al gobierno central, y que se compartirán con los gobiernos regionales y locales las tareas de promoción de la pesca artesanal y la acuicultura, así como las de vigilancia y control del sector (Ministerio de la Producción, 2003).

Para que la delegación de competencias sea eficiente, es preciso dotar las oficinas regionales del Ministerio de la Producción de recursos técnicos y financieros. Como se mencionó, la oficina del ministerio en Chimbote cuenta con alrededor de 15 funcionarios, a los cuales es necesario capacitar para que asuman sus nuevas tareas. Es posible que también las labores de fiscalización sean traspasadas, caso en el cual se requerirá, probablemente, el concurso de otras entidades. El Instituto del Mar y la Federación de Pescadores Artesanales se ofrecieron en algún momento para prestar apoyo en el control de los desembarques. Sin embargo, hay que especificar el alcance de esa eventual ayuda.

E. Los mercados

1. Características y tendencias

La harina de pescado es un producto básico que se utiliza sobre todo en la elaboración de alimentos balanceados para el ganado y en la alimentación de peces criados en cautiverio. Como la mayoría de los productos básicos, se transa en los mercados internacionales, teniendo como referencia el precio establecido en el mercado de Hamburgo. El rubro se cotiza según el porcentaje de proteínas, siendo 65% el contenido base para determinar el precio. Si tiene menos de 65%, se vende con un castigo proporcional. Otros criterios para la fijación del valor son el grado de digestibilidad —que guarda relación con el contenido de histamina—, la humedad, la densidad y la ausencia de *Salmonella*.

Dado que el contenido proteico es el criterio principal, el rubro se transa en el mercado internacional de proteínas, donde compite con harinas vegetales, como la de soja y, en menor grado, la de maíz. Sin embargo, debido a su riqueza proteica, la harina de pescado no puede ser enteramente sustituida por las otras, lo que asegura la demanda. En condiciones normales, la relación de precio entre la harina de pescado y la de soja es de 2,3 a 2,5. Cuando supera esa magnitud, se tiende a sustituir la harina de pescado por la vegetal.

El desarrollo de la acuicultura ha traído consigo un aumento de la demanda de las harinas de pescado de mayor riqueza proteica, cuya comercialización es distinta de la que tiene la harina estándar. Ésta, como se dijo, se vende a grandes agentes internacionales que la distribuyen al consumidor final. En cambio, la harina de alta calidad llega directamente al consumidor final. En los contratos de compraventa se estipula la condición de "entregado" o de "costo y flete", lo que implica que el productor debe controlar la logística del embarque y todos los factores que inciden en la calidad del producto (Mittaine, 2000).

Los mercados de llegada están segmentados (véase el cuadro 2.6). Como se indicó, Alemania y China son los principales destinos de la harina estándar, países donde operan los grandes agentes internacionales y desde donde se distribuye el producto a los consumidores finales. Otros mercados, aunque menos importantes, son India, Indonesia y Japón, entre los países asiáticos y, entre los occidentales, Canadá, España, Francia e Italia.

Cuadro 2.5
EXPORTACIONES DE HARINA DE PESCADO POR TIPO, 2003

País o territorio	Estándar (Toneladas)	(%)	País o territorio	De primera calidad (Toneladas)	(%)
China	380.433	52	China	137.537	22
Alemania	130.011	18	Japón	90.118	15
Japón	70.882	10	Taiwán	68.593	11
España	19.686	3	Alemania	58.717	10
Canadá	15.007	2	Inglaterra	31.958	5
India	14.783	2	Canadá	28.828	5
Italia	13.017	2	Indonesia	24.101	4
Francia	10.026	1	Irán	22.061	4
Indonesia	8.574	1	Turquía	19.214	3
Otros	69.406	9	Otros	132.762	22
Total	731.825	100		613.889	100

Fuente: Ministerio de la Producción, "Lineamientos de política del sector producción", Lima, 2003, inédito.

La harina de primera calidad se exporta fundamentalmente a China, Japón –país donde el consumo de harinas especiales supera el de variedad estándar–, Alemania, Canadá, Indonesia (en menor medida), Irán, el Reino Unido, Turquía y la provincia china de Taiwán. Hace unos años, se pusieron trabas en los países europeos a la importación de harinas de origen animal, por considerarlas vinculadas a la encefalopatía espongiforme bovina (EEB) o enfermedad de las vacas locas. Los productores peruanos, en conjunto con los chilenos, organizaron campañas para demostrar a las autoridades europeas la inocuidad de la harina de pescado.

También se ha avanzado en la producción de variedades de calidad incluso superior (*super prime*), que en 2003 representaron 2% de las harinas exportadas desde Perú, con Japón y los países de la Liga Árabe como destinos principales.

2. Evolución de las ventajas competitivas

Las ventajas competitivas de la industria harinera de Perú han estado basadas, desde hace varias décadas, en la abundancia de anchoveta, que se presenta en gran cantidad sobre todo frente a los puertos de Chimbote. Huarmey, Supe, Huacho, Callao, Pisco e Ilo. Por su alto contenido proteico y bajo porcentaje graso, la anchoveta se presta particularmente bien para la producción de harina. Por otra parte, es una especie muy poco consumida por la población peruana, que prefiere pescados de carne blanca y mayor tamaño.³⁷

La industria harinera se localizó en Chimbote precisamente por la abundancia de anchoveta frente a sus costas. Los amplios márgenes de ganancia y las escasas barreras de entrada facilitaron su desarrollo, al tiempo que estimulaban la aparición de industrias conexas en Lima y de proveedores de servicios e insumos en el puerto. Esa misma dependencia con respecto a la abundancia del recurso ha hecho a la industria y la aglomeración de Chimbote particularmente vulnerables a los cambios climáticos, sobre todo cuando se ha sometido a la anchoveta a sobreexplotación.

A fines de los años noventa, la industria harinera mostró claros signos de recuperación, fenómeno atribuible a la vigencia de condiciones de explotación distintas y de un nuevo marco legal, que promovió una conducta empresarial más responsable.

En primer lugar, el estudio y el monitoreo constantes de las existencias de anchoveta por el Instituto del Mar brindaron en forma oportuna la información necesaria para regular las capturas, manteniendo así la biomasa en niveles sostenibles. En consecuencia, las existencias

37 Según algunos expertos, no es correcto afirmar que la anchoveta se desperdicia al dedicarla a la producción de alimentos para animales y no al consumo humano directo, porque, sostienen, la especie es tan abundante que, si se orientara sólo a este último fin, la extracción excedería en mucho la demanda. En consecuencia, habría que restringir la extracción, y los peces no capturados sólo servirían en tal caso para alimentar a sus depredadores.

se restablecieron rápidamente después del fenómeno de El Niño de 1998, a diferencia de lo ocurrido en 1981, cuando la especie casi desapareció del mar peruano y demoró unos 10 años en regresar. Aunque las existencias están en permanente fluctuación, se estima que la biomasa adecuada debe oscilar en torno a 7 millones de toneladas, nivel en que se halla actualmente.

En segundo lugar, la regulación ambiental ha obligado a las harineras a modernizar sus operaciones y a emplear tecnologías que no sólo preserven el ambiente, sino que aumenten también la productividad. De esta manera, se ha reducido la tasa de conversión de materia prima en harina, antes de 5,01 toneladas de pescado por tonelada de harina, a una de aproximadamente 4,3. Como se indicó, esto se ha logrado mediante la instalación de plantas de agua de bombeo, de agua de cola y sanguaza que recuperan los componentes orgánicos y los hacen reingresar en el circuito de transformación. No debe olvidarse, sin embargo, que varias de las plantas de Chimbote son ineficientes a este respecto.

En tercer lugar, la demanda creciente de harinas especiales y la mayor estabilidad de su cotización han movido a algunos empresarios a adaptarse para producir estas variedades. Según cifras correspondientes a 2003, el 45% de la harina producida en Perú es hoy de primera calidad, frente a la hegemonía anterior de la harina corriente. No obstante, salvo un par de excepciones, ese cambio no se ha dado en Chimbote, donde sólo 6% de la harina es de primera calidad. Los grupos pesqueros han preferido modernizar las plantas que tienen en otros puertos. Esto se debe a que las de Chimbote son más antiguas y su modernización requeriría, por tanto, mayores inversiones; por otra parte, la producción de harinas especiales también exige una conversión de la flota, por ejemplo, mediante la incorporación de sistemas nuevos de refrigeración, pues la materia prima debe llegar en buen estado a la planta. Otro freno a la transformación de las plantas chimbotanas son las insuficiencias del puerto, no habilitado para despachar contenedores, medio de transporte de la harina especial. Ésta tiene que llevarse a los puertos de Paita, en el norte (Piura), o el Callao, en el sur (Lima), incrementándose así los costos.

3. Preferencias de los consumidores

Mucho se ha insistido en Perú acerca de la conveniencia de reemplazar la producción de harina estándar por la de harinas especiales. Sin embargo, a juicio de algunos empresarios, el primer rubro seguirá siendo atractivo, pues la demanda continuará creciendo en los próximos años, a causa, entre otros factores, de las tendencias demográficas y macroeconómicas prevalecientes en el ámbito mundial. Por ejemplo, en los países asiáticos persiste una alta tasa de crecimiento de la población, al tiempo que el aumento del ingreso per cápita, junto con el acelerado proceso de globalización, está provocando cambios en los hábitos alimentarios. Se espera, en consecuencia, que en Asia se incrementen la demanda de carne de vacuno o cerdo y la demanda derivada de harina estándar. Asimismo, los problemas sanitarios registrados en Europa por la utilización de partes animales y el reciclaje de desperdicios alimenticios en el pienso del ganado ofrecen una oportunidad a la harina de pescado, por tratarse de un producto de origen natural (Mittaine, 2000).

Por otra parte, también se expandirá el mercado de las harinas especiales, debido al crecimiento de la acuicultura en el ámbito mundial. Según proyecciones de la International Fishmeal and Fish Oil Organization, en 2010 la acuicultura absorberá 48% de la harina de pescado, frente al 34% registrado en 2002. El mercado correspondiente está segmentado, debido a las distintas necesidades proteicas de las especies cultivadas en cautiverio. Por ejemplo, los camarones y las anguilas, criados sobre todo en los países asiáticos, no requieren harinas especiales, es decir, no necesitan un producto de alto contenido proteico, bajo contenido de histamina y alto grado de digestibilidad. Por el contrario, los salmones cultivados en Canadá, Chile y Europa consumen harina de altísima calidad, que representa 30% del alimento total.³⁸

Conviene acotar que cada vez es más frecuente que los fabricantes de alimentos balanceados produzcan por su cuenta harina de pescado, por lo que están dejando de depender de los grandes agentes internacionales. Al mismo tiempo, están imponiendo condiciones especiales para asegurar que la calidad del producto que siguen comprando esté adecuadamente identificada y protegida durante el transporte. Esto se ve facilitado por el comercio electrónico.

Estas tendencias del mercado dejan un nicho importante a las productoras de harina estándar. En ese sentido, las plantas harineras de Chimbote mantienen una posición competitiva no desdeñable en el mercado internacional.

4. Principales competidores

Las empresas harineras de Chimbote compiten entre sí en dos planos: en la captura misma y en los mercados internacionales. La plataforma marítima de la costa chimbotana hace de su mar el hábitat perfecto para la anchoveta y otras especies pelágicas.³⁹ En este sentido, no hay peligro de que la pesca de otras especies pueda afectar las existencias de anchoveta. Como los puertos aledaños tienen características similares, las empresas chimbotanas y las de estos puertos no deberían competir, en principio, por los peces. Sin embargo, ocurre precisamente lo contrario, a causa de la falta de derechos de propiedad sobre el recurso y el carácter sobredimensionado de la flota.

Por otra parte, la competencia en los mercados internacionales no es especialmente reñida. Como se mencionó, gran parte de la harina se vende por conducto de corredores de comercio que reúnen grandes volúmenes, por lo que las empresas peruanas no tienen mayores rivales en la colocación de sus productos.

38 Debido a estas necesidades diferenciadas, pueden distinguirse hasta cinco tipos de harinas especiales: *steam standard*, *prime* Tailandia, *prime* Taiwán, *prime* Japón y *super prime*.

39 El fondo marino se halla a poca profundidad, lo que favorece la presencia de especies pelágicas. Por otra parte, en este mar hay afloramientos, fenómeno que propicia la reproducción de microorganismos que sirven de alimento a estas especies.

Hasta hace un par de décadas, la competencia se veía en términos de país. Los agentes internacionales eran los clientes por excelencia; por lo tanto, la harina, que en esa época era un producto homogéneo, tenía que ser canalizada hacia ellos. Es decir, se trataba de un mercado controlado por los compradores. En ese contexto, los fabricantes chilenos eran considerados los principales competidores de los de Perú. En cuanto al acceso al recurso, sólo a fines de los años setenta y en los años ochenta hubo pugna por la anchoveta, que en esas épocas había migrado hacia el sur debido a los cambios climáticos. El pez se había localizado entre el norte de Chile –Iquique y Antofagasta– y el sur de Perú –Mollendo e Ilo. Asimismo, la sobreexplotación de la anchoveta en los puertos norteños de Perú hizo que las empresas concentrasen sus actividades en el sur.

Sin embargo, también en Chile se sometió a la anchoveta a una captura excesiva, por lo que se empezó a producir harina a partir de otras especies, sobre todo jurel. Posteriormente, el desarrollo de la salmoneicultura incrementó la demanda chilena de harina de pescado, con lo cual las harineras peruanas volvieron a ser, en la década de 1990, líderes en términos de volumen, con 32% del total mundial, mientras que la participación de las empresas chilenas descendía a 12%, luego de haber aportado el 30% en 1992. En los otros países productores se registran niveles bastante más bajos, que no alcanzan a satisfacer el mercado interno, por lo que, a diferencia de Perú, que es exportador neto, tienen que importar harina peruana y chilena (véase el cuadro 2.7). A partir de datos correspondientes a 2003 y de proyecciones de la International Fishmeal and Fish Oil Organization relativas a 2004, puede estimarse que la producción peruana de harina equivaliera, en 2004, a 20% de la producción mundial, mientras que la chilena llegara sólo a 11,4%.

Cuadro 2.7
PRODUCCIÓN ANUAL DE HARINA DE PESCADO POR PAÍS, 1992-2000
(en miles de toneladas)

País	1992	1993	1994	1995	1996	1997	2000
Perú	1.283	1.620	2.443	1.844	1.972	1.663	1.684
Chile	1.262	1.143	1.548	1.618	1.375	1.195	831
Noruega	267	250	203	231	214	253	264
Islandia	186	194	167	183	265	279	271
Dinamarca	355	314	348	374	297	341	318
Sudáfrica	151	140	76	45	39	35	95
Estados Unidos	279	318	430	393	400	410	353
Japón	430	310	270	210	180	160	390
Total	4.213	4.289	5.485	4.898	4.742	4.336	7.136

Fuente: Santiago Caro Ros (2000), *La industria harinera de América Latina. Su pasado exitoso, ¿cuál será su futuro?*, 2000 [en línea] www.infopesca.org.

Hasta hace unos años, alrededor de 80% de la producción chilena de harina se exportaba principalmente a Alemania, China, Japón y la provincia china de Taiwán, esto es, los mismos compradores de la harina peruana. Sin embargo, a raíz del fuerte crecimiento de la acuicultura en Chile, casi 60% de la harina elaborada en este país se destina hoy al mercado interno.

En la actualidad, la creciente diferenciación del mercado de harina de pescado va acompañada de una especialización cada vez mayor de los países productores. Por ejemplo, los fabricantes chilenos se han concentrado en harinas especiales, que representan casi 90% de la producción total del país. Para ello se utiliza jurel, que es capturado por embarcaciones de altura dotadas de equipos de refrigeración, lo que permite que el pescado llegue fresco a las plantas de procesamiento. También se explotan sardina y anchoveta, aunque esta especie casi ha desaparecido hoy de las aguas chilenas.

En aquel segmento del mercado en que lidera la producción peruana, es decir, el de harina estándar, una amenaza competitiva creciente proviene de la harina de soja. Como se mencionó, estos rubros se transan en el mercado internacional de proteínas. La relación de precio entre la harina de pescado y la de soja es el principal indicador de la competitividad de la primera. Si la relación es superior a 2,5, se debilita su consumo, pero una relación inferior a 2 no necesariamente se traduce en un incremento, porque el exceso de harina de pescado en los alimentos balanceados puede repercutir en el sabor de la carne del ganado.

Sin embargo, en previsión de posibles cambios en este mercado, algunos fabricantes peruanos están tratando de expandir la producción de harinas especiales. Aunque estos esfuerzos han sido mínimos en Chimbote, a causa de sus ya mencionadas limitaciones, varios empresarios locales han procurado mejorar la calidad de la variedad estándar, para ingresar así en el segmento más bajo de las harinas especiales. Algunos piensan incluso incursionar en la fabricación de alimentos balanceados, dadas las perspectivas de crecimiento de la acuicultura en el país.

5. Canales de comercialización

Los corredores de comercio continúan siendo el principal conducto de comercialización de la harina. Estos agentes o sus representantes consiguen clientes en los mercados de consumo más grandes y, al mismo tiempo, se contactan con productores para satisfacer la demanda. En el caso de la variedad corriente, se transan grandes volúmenes, con despachos de 20.000 toneladas en un mes en 4 o 5 embarques, lo que está muy por encima de la capacidad productiva de una empresa mediana.

Aunque el mercado de las harinas especiales se está expandiendo, los corredores son aún los principales agentes de comercialización, fundamentalmente porque pocas empresas pesqueras tienen contactos para llegar a los clientes, que en este caso son por lo general mayoristas o fabricantes de alimentos balanceados. Los contratos referidos a estas variedades suelen girar en torno a 100 o 500 toneladas al mes, cantidades bastante más pequeñas que las recién mencionadas. Sólo las harineras más grandes están tratando de vender en forma directa, pues cuentan con recursos económicos suficientes para mantener departamentos de ventas.

F. Estrategias empresariales

Como la mayoría de las industrias que elaboran productos básicos, las harineras procuran ampliar su presencia en el mercado por medio del aumento de la producción y la reducción de los costos, a fin de resguardarse de la fluctuación de los precios internacionales. Esta estrategia se ve reforzada por la dinámica propia de la pesca, que induce un crecimiento excesivo de la capacidad productiva, a causa de la ausencia de derechos de propiedad sobre el recurso marino. Como se dijo, la diferenciación creciente de los mercados de harina ha movido a algunos empresarios peruanos a desplazarse hacia las variedades especiales, pero esta tendencia no se vislumbra aún con claridad en Chimbote.

1. Mejoramiento de las ventajas competitivas

Durante el período que antecedió a la generalización de la crisis financiera del sector, las harineras invirtieron en la modernización de plantas y la adquisición de flotas, con el propósito de elevar la productividad, cumplir las regulaciones ambientales y, en especial, asegurarse un abastecimiento de materia prima a precios razonables. Como se sabe, la actividad pesquera es sumamente aleatoria. Los cambios en la temperatura del mar y la dirección de los vientos modifican la composición y la cantidad de la biomasa. Los cardúmenes se desplazan constantemente, y muchas veces hay que buscarlos lejos de los puertos. Como esto dificulta el abastecimiento, muchas harineras adoptan una estrategia de integración vertical. Por ejemplo, las tres principales compañías pesqueras de Perú han optado por embarcaciones grandes, que pese a constituir 15% de las naves pesqueras del país, concentran 21% de la capacidad de bodega (véase el cuadro 2.8).

Cuadro 2.8
PERÚ: CONCENTRACIÓN DE LA FLOTA Y CAPACIDAD
DE BODEGA POR EMPRESAS

Armador	Embarcaciones	Capacidad de bodega (m ³)	Porcentajes
Pesquera Austral	38	15.627	9,2
Grupo Sipesa	36	12.198	7,4
Pesquera Hayduk S.A.	19	7.158	4,2
Corporación del Mar	14	5.237	3,1
Pesquera Exalmar S.A.	14	4.784	2,8
Pesquera Diamante S.A.	12	3.869	2,3
Corporación Pesquera Ribar S.A.	11	3.454	2,0
Pesquera Industrial El Ángel S.A.	8	3.379	2,0
Fabrica de Conservas Islay S.A.	7	2.457	1,5
Del Mar S.A.	7	2.461	1,4

Armadoras	Empleados	Producción (ton)	Porcentaje (%)
Consorcio Pesquero Carolina S.A.	7	2.043	1,2
Conservera Garrido S.A.	6	1.727	1,0
Epesca S.A.	5	1.652	1,0
Pesquera San Antonio S.A.	7	1.648	1,0
Otros	432	101.616	60,0
Total	623	169.231	100

Fuente: Elaborado por la autora sobre la base de la investigación.

En la década de 1990, las compañías armadoras también iniciaron un proceso de integración vertical hacia adelante, que se vio facilitado por la privatización de las plantas de la Empresa Nacional Pesquera del Perú y la aplicación de una política crediticia expansiva.

Por otra parte, Chimbote ha resultado favorecido por la decisión de las grandes pesqueras de modernizar las plantas que elaboran harina. Con todo, debe tenerse presente que hicieron estas mejoras primero en aquellas que poseían en otros puertos, porque la inversión correspondiente era menor, y que las modernizaciones introducidas en Chimbote tenían por propósito no tanto cambiar radicalmente la tecnología, como atenerse a los requisitos ambientales.

Aun así, estos cambios han servido para aumentar la producción de harinas especiales en Paita, Chicama, Coishco, Chimbote y Pisco (véase el cuadro 2.9). La producción de variedades especiales de Coishco y Chimbote se envía a Lima para su despacho desde el Callao en contenedores. El alto costo de transporte que esto implica se ve compensado por la elevada productividad de las plantas.

Cabe destacar que en Chimbote se están utilizando quemadores de aire sobrecalentado, que permiten elevar la calidad de la harina estándar hasta el rango de harina especial. Lamentablemente, estos cambios no se están realizando en las fábricas más pequeñas, que siguen produciendo con tecnología obsoleta e ineficiente, no reprocesan el agua de cola y, por lo tanto, ejercen un impacto ambiental adverso en la bahía.

Cuadro 2.9
PERÚ: PRODUCCIÓN DE HARINAS ESPECIALES POR PUERTOS, 1997-2001
 (en toneladas)

Puertos	1997	1998	2001
Paita	38.253	42.161	72.514
Parachique			
Chicama	17.108	17.234	86.494
Coishco	22.415	11.132	74.178
Chimbote	3.263	5.132	44.483
Samanco		2.688	14.184
Casma	10.848	3.062	11.669
Huarmey/Culebras	9.060	6.828	22.206
Supe/Vidal	13.055	9.065	16.665
Végueta	5.852	8.727	27.673
Huacho/Carquín	22.188	7.279	18.295
Chancay	58.010	46.039	92.443
Callao	18.242	16.698	37.001
Tambo de Mora	35.635	21.163	28.495
Pisco	110.085	51.587	104.429
Mollendo		415	2.918
Ilo	56.248	13.053	16.866
Otros	36.048	7.721	25.055
Total	456.310	269.984	695.568

Fuente: Ministerio de la Producción, *Anuario estadístico pesquero 2001*, Lima, Oficina General de Estadística e Informática, 2002.

Al mismo tiempo, varias pesqueras grandes se han diversificado hacia la producción de otros bienes. El hecho de contar con flota propia les permite pescar mar adentro y capturar diversas especies, que luego distribuyen a sus plantas procesadoras. De esa manera, las naves que salen de Chimbote pueden alejarse del puerto y pescar, por ejemplo, merluza, que después se envía en carros frigoríficos a las plantas de congelados que las grandes empresas tienen en otros puntos del país. Además, como cuentan con flota propia en distintos puertos, pueden dedicarse a la captura de especies idóneas para la producción de los diferentes rubros.

2. Innovación tecnológica y solución de problemas comunes

El principal problema de la aglomeración de Chimbote es el grave deterioro ambiental de la bahía, derivado en gran parte de la antigüedad y el rezago tecnológico de las empresas. Las innovaciones tecnológicas antes mencionadas apuntan a resolver las dificultades individuales de cada una de éstas. La situación ambiental tenderá a mejorar en la medida en que las plantas sean manejadas de modo más eficiente. Entretanto, sin embargo, los empresarios

podrían iniciar, si pudiesen actuar en conjunto, la construcción de un colector madre que llevase los efluentes a alta mar, lo que ayudaría en mucho a restaurar el medio ambiente. En la Comisión Técnica Multisectorial, donde se ha estudiado esta solución, se propuso que el manejo ambiental abarcase las tres bahías de Chimbote y no sólo la de El Ferrol, que es la más degradada.

Por otra parte, la innovación tecnológica en el sector pesquero deja, en general, bastante que desear. Salvo los esfuerzos del Instituto Tecnológico Pesquero por desarrollar nuevos productos para consumo humano directo, los agentes no innovan y se conforman con productos y procedimientos establecidos. Esta pasividad obedece, parcialmente, a la ausencia de una visión común que convoque a todos los actores, pero también al hecho de que el trabajo de universidades e institutos de investigación esté volcado al conocimiento científico general, que muchas veces no guarda relación alguna con las necesidades prácticas de las empresas.⁴⁰

El problema ambiental y el mejoramiento del puerto deberían ser las dos prioridades de la aglomeración de Chimbote. La idea de instalar un colector madre no es nueva: hace años hubo un intento en tal sentido, pero el proyecto fracasó por la cantidad de agentes involucrados. Como se dijo, en el distrito hay alrededor de 30 empresas harineras que constituyen grupos separados, lo que dificulta el llegar a acuerdos, sobre todo si éstos implican inversiones conjuntas. Asimismo, como no existe un gremio que las reúna a todas, no hay diálogo entre éstas, ni tienen mayor contacto entre sí. Las decisiones de inversión se adoptan en las oficinas centrales de las grandes empresas, situadas en Lima y no en Chimbote. Por otra parte, una razón técnica conspira contra el proyecto del colector: la bahía de Chimbote tiene un frente de casi 10 kilómetros, y las harineras se distribuyen en tres zonas, relativamente distantes unas de otras: el centro de la ciudad, la zona llamada del 27 y la zona netamente industrial. Parece difícil, en consecuencia, construir un colector que sirva a las tres.

En el mismo cuerpo legal por el que se creó la Comisión Técnica Multisectorial, se estipuló que grupos de la sociedad civil y autoridades locales debían participar en la adopción de medidas conjuntas para el mejoramiento de la situación ambiental. Esta disposición constituye una novedad. Antes de su emisión, toda la responsabilidad por la degradación de la bahía se hacía recaer en las empresas: ahora, en cambio, también la sociedad civil aparecía comprometida en el problema. Hasta ese momento, la casi nula intervención de la comunidad en las decisiones pertinentes absolvía a sus miembros de aceptar su parte de culpa, dado que no ponían mayor cuidado en la eliminación de los desechos sólidos y vertían directamente al mar las aguas servidas. De ahí en adelante, la Comisión podría actuar como catalizador del esfuerzo conjunto y, eventualmente, reproducir en Chimbote la positiva experiencia

40 A comienzos de 2003, por iniciativa del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), se organizaron talleres con representantes de todos los sectores productivos del país. El objetivo era explorar las necesidades de investigación e innovación de cada uno de ellos. Los representantes del sector pesquero fueron algunos de los que mostraron mayor disparidad de intereses y mayor desconocimiento acerca de las capacidades de investigación e innovación existentes en las instituciones del propio sector.

ambiental vivida en el puerto de Pisco. En efecto, las seis empresas harineras de Pisco estaban destrozando la bahía de Paracas. Los grupos ambientalistas de este puerto iniciaron una campaña que indujo al gobierno local a tomar medidas drásticas para obligar a aquellas a encontrar una solución. Fue así como las empresas crearon la Asociación de Productores Pesqueros de Pisco (AproPisco), por cuyo intermedio fue posible instalar un colector común en la bahía y bombas de desplazamiento positivo, a fin de reducir los flujos contaminantes. En Chimbote, por el contrario, las agrupaciones de la sociedad civil parecen incapaces de exigir mayor severidad al gobierno local.

Tampoco se ha avanzado en el mejoramiento de las instalaciones portuarias. Para las empresas harineras, esto compete al gobierno regional, el gobierno central y al concesionario del puerto, al tiempo que no se advierte una acción decidida en tal sentido de las empresas pesqueras y otros sectores. Nuevamente, las diferencias de intereses parecen ser la principal traba para una solución.

Además, dos cuestiones están pendientes en el plano legislativo. Una se refiere a la concesión de los puertos, algunos de los cuales tienen un atraso de 30 años, lo que impide materializar los beneficios de varios tratados internacionales. Por otra parte, tampoco se sabe qué puertos serán considerados de carácter nacional –que eventualmente serían administrados por el gobierno central– y cuáles de carácter regional, que quedarían en manos de las futuras autoridades regionales portuarias. En marzo de 2005, se aprobó un plan nacional de desarrollo portuario, y en este momento se está en la fase de atraer inversión del sector privado para su ejecución.

G. La acción conjunta

Como se ha visto a lo largo del capítulo, el empresariado de Chimbote no se caracteriza por la predisposición a la acción colectiva, sino más bien por el fraccionamiento y las acciones individuales, lo cual agrava la ineficiencia de la actividad pesquera. Sin embargo, sería excesivo decir que no hay en la ciudad nada semejante a acción conjunta, proceso que, como sugiere Schmitz (1999), se da más bien en forma selectiva y ante determinados cambios del entorno.

1. Cooperación horizontal

En efecto, según se desprende de las entrevistas hechas a los empresarios harineros de Chimbote, hay entre ellos una suerte de colaboración informal. Es común, por ejemplo, que se presten insumos o equipos, o que una empresa venda a otras una fracción de la pesca cuando ha tenido una buena captura. Esto nace de las relaciones más o menos estrechas que los jefes de planta establecen entre sí. Sin embargo, no fue posible encontrar una colaboración formal entre empresas.

En cuanto a cooperación multilateral, ésta se ha dado en el ámbito gremial, y por períodos cortos, para solucionar problemas específicos. Por ejemplo, en 1990 y 2000, años en que la

crisis financiera del sector alcanzó sus peores momentos, la Sociedad Nacional de Pesquería intensificó sus gestiones ante el Ministerio de la Producción para solicitar ayuda. Desde entonces, el ministerio ha actuado como puente entre pesqueras y bancos en las negociaciones tendientes a la reestructuración de la deuda. Otros agentes, entre ellos los gremios regionales, en especial los que agrupan a armadores, sostuvieron audiencias con el ministerio con igual propósito. No obstante, estas gestiones fueron de corta duración, pues pasado el momento más grave, la colaboración se diluyó. Peor aún, muchas de ellas no llegaron a traducirse en resultados concretos, como en lo referido a reducción de la flota, que aún es materia pendiente.

En general, en los gremios se espera que el Estado asuma una actitud asistencial, mientras que las autoridades centrales —por su parte, no parecen dispuestas a intervenir más allá de las funciones de regulación y de emisión de señales indicativas que se asignan hoy al Estado. Por ejemplo, a raíz del diálogo propiciado por el Ministerio de la Producción, el gobierno sugirió que se procurara fomentar las pesquerías y las industrias orientadas hacia la producción de bienes de consumo humano, mientras que en la Sociedad Nacional de Pesquería se solicitaban medidas encaminadas a elevar la rentabilidad de los segmentos actualmente en funciones de la industria, es decir, los dedicados a elaborar harina.⁴¹ Lo anterior no quiere decir que no puedan formularse críticas fundadas al desempeño del gobierno central, pues aún hay aspectos en que su acción debería ser más eficiente, como en lo relativo a ordenamiento pesquero para algunas especies, la mejora de los programas de asistencia técnica y de promoción, y el perfeccionamiento de la reglamentación ambiental.

Como se indicó, el sector harinero se vio afectado hace unos años por una crisis de la demanda, ocasionada por la decisión de la Comunidad Europea de prohibir la importación de harina de pescado, a la que se atribuía incidencia en la enfermedad de las vacas locas. Los empresarios peruanos, en conjunto con representantes del gobierno, iniciaron gestiones ante las autoridades europeas tendientes a demostrar las bondades del producto y su nula relación con la enfermedad. En esta iniciativa se logró la participación de los productores harineros de Chile, que enfrentaban el mismo problema. Los resultados de estas tratativas, medianamente satisfactorios, deben examinarse a la luz de la evolución de los mercados: si bien en algunos países europeos se han eliminado las restricciones, la tendencia general parece marchar hacia el establecimiento de estándares cada vez más rigurosos, pero, al parecer, los empresarios peruanos no están dispuestos a hacer nada mientras no se pongan en práctica estas disposiciones.

41 En el documento titulado *La Agenda Pendiente*, publicado por el Ministerio de la Producción, los dirigentes de la Sociedad Nacional de Pesquería expresan que los puntos prioritarios de la agenda debían ser, entre otros, el otorgamiento de mayor participación al sector privado en las decisiones del ministerio y sus instituciones descentralizadas; la reducción de costos y la eliminación de los costos adicionales que derivan de las diversas tasas y tarifas a que está afecto el sector; la introducción de cambios en el ordenamiento pesquero de algunas especies; el mejoramiento de la administración ambiental; la modificación de la legislación laboral pesquera, y la aceleración del proceso de concesión de los puertos. Estas prioridades contrastan con las sugeridas por el ministerio, que apuntan también a problemas de largo plazo.

2. Cooperación vertical

En el caso de Chimbote, una interacción interesante es la cooperación que se verifica entre las empresas harineras grandes y los armadores que las abastecen, parcialmente, de materia prima. Debido a la falta de crédito formal, tales empresas se han convertido en prestamistas de corto plazo de los armadores. Las harineras pagan por adelantado las capturas, y los armadores utilizan el adelanto como capital de trabajo. Sin embargo, no todos tienen acceso a este tipo de crédito, pues las harineras prefieren trabajar con armadores eficientes, es decir, aquellos cuya captura sea cercana a la capacidad de bodega de sus buques. De ese modo, por lo demás, las harineras se evitan los gastos e inversiones que implica el tener flotas numerosas, aunque, como se dijo, los grupos más grandes han optado por la integración vertical. Acuerdos similares se han concertado entre pesqueras y talleres de reparación, pero, una vez más, los convenios se establecen con los talleres más grandes y de mayor capacidad técnica y no con los pequeños.

Vale la pena mencionar otra interacción, esta vez en el ámbito de la aglomeración pesquera nacional, a saber, la relación que media entre las empresas proveedoras de bienes de capital y las compañías industriales. En efecto, las primeras suelen ofrecer a las pesqueras líneas de crédito para facilitar la compra de nuevos equipos. Según los proveedores de equipos de que se trate, estos créditos pueden canalizar fondos provenientes de fuentes internacionales, como la Corporación Andina de Fomento (CAF), o de fuentes locales.⁴²

Cabe decir, finalmente, que las relaciones entre bancos y pesqueras se han estrechado en el último tiempo, debido sobre todo a la grave crisis financiera del sector y el alto porcentaje que representa la deuda de estas empresas en la cartera pesada de los bancos. En una atmósfera de gran cooperación, éstos han concertado acuerdos de reestructuración de la deuda, han prolongado los períodos de repago, y no han interferido en el manejo de las pesqueras. Una vez más, sin embargo, las beneficiadas han sido las empresas más grandes, cuya deuda suele estar sólidamente respaldada por cuantiosos activos.

La única iniciativa de cooperación multilateral que se ha registrado supuso, nuevamente, la intervención de la Sociedad Nacional de Pesquería y el Ministerio de la Producción, que han tratado de promover la competitividad del sector o defenderlo de eventuales sanciones internacionales. Tal es el caso de las presentaciones itinerantes que organizaron estas entidades para atraer a inversionistas extranjeros, o las gestiones hechas ante la Comunidad Europea en torno a una posible regulación sanitaria sobre la dioxina.

42 Un ejemplo puede ilustrar esta situación. Debido a la falta de crédito bancario, una empresa proveedora de equipos, que es representante de un gran comprador de harina de Alemania, ofrece financiamiento a una empresa harinera. La proveedora se compromete a modernizar la planta harinera mediante la incorporación de tecnología nueva encaminada a preservar el medio ambiente, sin costo alguno para la empresa harinera. A cambio de ello, ésta se compromete a vender su harina a la proveedora. Se estima que dentro de poco otras proveedoras aplicarán el mismo esquema. En realidad, sin embargo, la proveedora representa a una fábrica alemana de equipos, cuyos ejecutivos quieren introducir bombas de desplazamiento positivo en el mercado peruano, por lo que están asumiendo el costo de promoción.

Conclusiones

Para concluir, se revisan diversos aspectos de la aglomeración, como sus debilidades, potencial, futuro, ámbitos de acción colectiva y políticas públicas de fortalecimiento.

I. Debilidades

La riqueza de su mar situó a Chimbote como centro de la actividad pesquera de Perú. Sin embargo, después de 50 años de funcionamiento, la aglomeración aún no se ha especializado de modo suficiente, ni ha podido crear ventajas competitivas que reduzcan su dependencia de la disponibilidad de recursos marinos.

Dos son las principales debilidades del conglomerado de Chimbote, que se presentan por lo demás en todo el sector pesquero peruano: la inexistencia de derechos de propiedad sobre el recurso y las bajas barreras de entrada. Estos factores se reflejan en un aumento excesivo de la capacidad de bodega y transformación. Si bien la fijación de una cuota máxima de captura y el respeto de los informes del Instituto del Mar han permitido conservar la biomasa dentro de un rango compatible con su reproducción y mantenimiento, no se ha logrado eficiencia económica en el manejo del recurso. La instauración de un régimen de cuotas en reemplazo del sistema de ordenamiento vigente se ha postergado, y se prevé que este último seguirá en vigor en el mediano plazo. Asimismo, no se encuentra solución para el problema de reducción de la flota, al tiempo que la falta de control sobre las embarcaciones representa un incentivo para que los armadores continúen ampliando sus flotas y bodegas. Además, la escasa capacidad de las autoridades para hacer cumplir la ley denota un debilitamiento institucional que debe ser atendido, ya que su persistencia restará eficacia a cualquier régimen de ordenamiento que se escoja.

En segundo lugar, el hecho de que las grandes decisiones empresariales se tomen en Lima y no en Chimbote limita considerablemente el desarrollo de la aglomeración. De ahí que éste sea sólo un centro operativo, donde es poco probable que surja un impulso dinámico para el crecimiento y la especialización de los demás agentes del conglomerado. La débil presión de la sociedad civil y del gobierno local perpetúa esta situación, pues los empresarios no sienten la necesidad de adoptar esquemas de responsabilidad social y ambiental, que podrían tener un importante efecto social y económico en la ciudad.

Tercero, falta una demanda sofisticada de las empresas harineras que incite la innovación en el conglomerado y todo el sector. Los empresarios son sumamente conservadores a la hora de modificar procesos o equipos. Ciertamente es que en Chimbote se ha constituido una amplia red de proveedores de insumos y servicios, pero se trata sólo de productos y servicios estándar. Peor aún, muchos de éstos, sobre todo los de mantenimiento y reparación, no llenan los requisitos mínimos de calidad.

Cuarto, la mano de obra está poco calificada. Los operarios de talleres de reparación y mantenimiento carecen, en su mayoría, de capacitación formal y su destreza proviene sólo de la práctica. Únicamente en los últimos años comenzaron a funcionar en Chimbote institutos

técnicos para capacitar al personal dedicado a la pesca y las actividades conexas, dentro de lo cual cabe destacar la apertura de una filial del Servicio Nacional de Aprendizaje y Trabajo Industrial.

Quinto, la infraestructura física es insuficiente para la intensa actividad extractiva y de transformación. Eso resta competitividad a la harina de pescado, porque puede afectar su calidad, e impide avanzar hacia la elaboración de variedades especiales. Por otra parte, en Chimbote sencillamente no hay infraestructura tecnológica, esto es, un conjunto de instituciones que trabajen en la producción, adaptación y absorción de nuevas tecnologías. Esto se debe a que la demanda es limitada y a que las escasas necesidades en tal sentido se canalizan directamente a Lima.

Finalmente, la débil identidad cultural prevaleciente en Chimbote, por efecto de un crecimiento basado en la migración, ha impedido a la sociedad civil desempeñar un papel más activo y ha obstaculizado el surgimiento de una tradición institucional. Como consecuencia, los habitantes no ejercen mayor presión política para exigir mejores infraestructura y servicios y una conducta ambiental más responsable de las empresas. La formación de la Comisión Técnica Multisectorial, donde se trabaja en el diseño de planes de mejoramiento ambiental, puede convertirse en el punto de arranque de una intervención más activa de la sociedad civil.

El potencial de la aglomeración radica sobre todo en la abundancia de recursos pesqueros. Los afloramientos que tienen lugar en el mar peruano le brindan riqueza en nutrientes y lo convierten en un hábitat propicio para la proliferación de distintas especies. Uno de esos afloramientos se encuentra frente a las costas de Chimbote, donde hay además un zócalo marino que favorece la reproducción de especies pelágicas. Un manejo adecuado de los recursos y de los proyectos encaminados a estudiar las distintas especies de la zona, sobre todo de aquellas no explotadas en forma intensiva, debe ser la base del crecimiento futuro de la aglomeración.

En contraste con las limitaciones de los proveedores, el estado de las industrias conexas es aceptable y encierra grandes posibilidades. Las empresas metalmecánicas que fabrican equipos y bienes de capital están ubicadas en Lima, a unas seis horas de viaje por carretera. Su trabajo en otros sectores, como el minero, donde la demanda es mucho más sofisticada, permite asegurar que en el país puede fabricarse o ensamblarse prácticamente cualquier equipo pesquero. Además, las empresas metalmecánicas más importantes están capacitadas para interpretar y hasta evaluar diseños de ingeniería, por lo que no sería difícil, si fuese necesario, modificar o adaptar equipos de pesca. Sin embargo, para que estos eventuales beneficios lleguen a Chimbote, es preciso que las pesqueras estudien el modo de mejorar sus procesos actuales, lo cual requiere que sigan atentamente el desarrollo de tecnologías en otras regiones del mundo. Las universidades y los institutos de investigación podrían prestar valiosos servicios en este plano.

En tercer lugar, la política aplicada por el gobierno en los últimos años, de carácter más bien indicativo y regulador, ha propiciado la recuperación del conglomerado y del resto del sector pesquero. Esta política, que otorga a los agentes privados el papel principal en el desarrollo de la aglomeración, tiene que mantenerse. Si bien las crisis son recurrentes, las autoridades públicas han de dejar de lado todo intento asistencial y apoyar la actuación de los agentes privados, para que sus decisiones no se vean obstaculizadas por fallas de los mercados. Por otra parte, hay que seguir promoviendo actividades que redunden en una diversificación de los productos pesqueros. Asimismo, el gobierno debe facilitar la infraestructura física y tecnológica necesaria para iniciar acciones de concertación entre los agentes. Por último, tiene que propiciar un mejor ordenamiento pesquero, lo cual exige, primero, instaurar un régimen de cuotas individuales, y, segundo, fortalecer institucionalmente a las entidades gubernamentales que intervienen en la administración del sector.

3.3.3. La crisis financiera y la aglomeración

La crisis financiera hizo salir del mercado a las empresas que se hallaban en peores condiciones a este respecto. Sin embargo, aquellas que lograron sobrevivir en Chimbote, cerca de 30, distan de estar en situación boyante: varias están paradas o con serios problemas monetarios.

Es necesario aprovechar los espacios que abrirá el plan de mejoramiento ambiental de la Comisión Técnica Multisectorial a fin de favorecer una mayor interacción entre los actores, que debe trascender lo netamente ambiental y permita acometer iniciativas que aminoren la vulnerabilidad de la aglomeración. En ellas debe contemplarse el cambio tecnológico, para incrementar la productividad del conglomerado en su conjunto. Algunas de esas iniciativas habrán de ser laterales o de apoyo, referidas a inversiones en infraestructura –por ejemplo, colector, instalaciones portuarias, cadena de frío– y al mejoramiento de servicios, con el fin de elevar las condiciones generales del puerto y, con ello, la rentabilidad de cualquier inversión privada. Otras estarán directamente vinculadas al sector, como la mejora de calidad de la harina o la incursión en el rubro de alimentos balanceados.

El futuro de la aglomeración podría ser más promisorio si se dieran pasos para imponer exigencias técnicas más altas en cada segmento, de manera que surja de ellos una demanda más sofisticada y se generalice un afán de perfeccionamiento a lo largo de toda la cadena. La acción del gobierno local y del gobierno central es importante para el logro de este objetivo.

3.3.4. Acción colectiva y mejoramiento ambiental

Tres son los aspectos más importantes en lo que concierne a acción colectiva: mejoramiento del manejo ambiental, incremento del capital humano y reducción de la flota. En cuanto a lo primero, la regulación vigente ha sentado las bases para avanzar hacia la mitigación del problema. Sin embargo, si se mantiene el actual nivel de producción, la bahía de Chimbote

seguirá recibiendo grandes descargas contaminantes, aun con las tecnologías establecidas por ley para el tratamiento de los efluentes. La propuesta de construir un colector común para verterlos en alta mar debe ser objeto de estudios más acuciosos, lo cual no implica desechar otras propuestas. El esfuerzo individual de cada empresa podría ser menor si comenzaran a exigirse, en el plano internacional, certificados de origen a la harina y demás productos pesqueros. Por otra parte, el problema ambiental atañe por igual a agentes productivos y al resto de la sociedad: como está dicho, no sólo las fábricas harineras liberan efluentes, pues también las aguas servidas de la ciudad se vierten al mar sin tratamiento alguno. Este problema tiene que ser solucionado de manera global.

Segundo, el aumento de eficiencia supone necesariamente elevar la calificación de los mandos medios y del personal con capacitación profesional. Hay que actualizar el entrenamiento brindado por las instituciones que operan en Chimbote. De ser posible, deberían suscribirse convenios con instituciones similares de países de larga tradición pesquera, como Canadá, Islandia y Noruega, para establecer canales de transferencia de tecnologías más adelantadas. Por otra parte, es preciso impulsar el desarrollo de recursos humanos en las empresas. Si bien muchas brindan capacitación por medio de cursos ofrecidos por los proveedores, tales iniciativas deberían multiplicarse y comprometer a las instituciones de capacitación e investigación de la zona. El gobierno regional debería levantar un censo sobre las personas ocupadas en el conglomerado, para evaluar sus necesidades de capacitación y trazar un plan estratégico tendiente a contar, en el futuro, con personal de nivel técnico más alto.

En tercer lugar, y en un horizonte temporal de corto plazo, es necesario disminuir la capacidad de flota excedente e instaurar un régimen de cuotas transferibles para los armadores, a fin de manejar de modo más racional los recursos. Sin embargo, dado el gran número de intereses en juego, se requiere una acción conjunta no sólo de los armadores, sino de todos los agentes: de las empresas pesqueras, en la medida en que la reducción implicaría un mejor abastecimiento de materia prima; de los pescadores y los tripulantes, para hacer frente a la disminución de las fuentes de empleo, y del gobierno local, por las dificultades sociales que provocaría esto último y los posibles problemas ambientales que ocasionaría el desguace de las naves. Por último, también se requiere la acción del gobierno central, que si bien no debe actuar directamente en la decisión relativa a quiénes han de reducir su flota, sí ha de intervenir para que el proceso se dé de manera fluida y dentro de plazos razonables.

Finalmente, la acción del gobierno central es decisiva para la recuperación y la transformación del conglomerado. Tienen que seguir adelante los esfuerzos en que está actualmente empeñado, en el sentido de definir un programa de desarrollo sustentado en pesquerías de las que puedan derivar bienes de consumo humano directo y de mayor valor agregado. Esto debería complementarse con los planes de desarrollo de Chimbote que defina el gobierno regional. Asimismo, lo que es más importante aún, el gobierno central tiene que continuar en la senda de utilizar instrumentos de política basados en derechos de propiedad.

Referencias bibliográficas

- Apoyo Consultoría S.A. (2000), "La crisis financiera del sector pesquero", informe presentado en la conferencia *Un Mar de Oportunidades*, Lima, julio.
- _____ (1999), "La crisis financiera del sector pesquero", Lima.
- _____ (1998), "Situación y perspectivas del sector pesquero", Lima.
- Arnason, Ragnar (1992), "Theoretical and practical fishery management", *Managing Fishery Resources*, E.A. Loayza (ed.). Washington, D.C., Banco Mundial.
- Bayly, Walter y María Fe Martínez del Solar (2000), "La situación de las empresas pesqueras", informe presentado en la Conferencia *Un Mar de Oportunidades*, julio.
- Caro Ros, Santiago (2000), La industria harinera de América Latina. *Su pasado exitoso, ¿cuál será su futuro?* [en línea] www.infopesca.org.
- El Comercio (2003a), "La industria pesquera nacional necesita reestructurarse", 14 de julio, sección B, página 3, Lima.
- _____ (2003b), "Veda de merluza se basa en razones científicas", 7 de mayo, sección B, página 2, Lima.
- Gaspart, Frederic y Jean-Phillipe Platteau (2001), "Collective Action for Local-Level Effort Regulation: An Assessment of Recent Experiences in Senegalese Small-Scale Fisheries", *Group Behavior and Development*, J. Heyer y otros (eds.), Oxford, Clarendon Press.
- Gestión (2003a), "SNP: Ministerio de la Producción ha continuado dando licencias a embarcaciones 'vikingas'", 7 de junio, página 18. Lima.
- _____ (2003b), "Ministro de la Producción: costo del impuesto a telefonía hubiera sido mayor que el impuesto al IGV", 14 de julio, página 18, Lima.
- _____ (2003c), "Ministro de la Producción considera difícil aplicar sistema de cuotas de pesca", 12 de agosto, página 18, Lima.
- Hannensson, Rögnvaldur (1992), "Trends in fishery management", *Managing Fishery Resources*, E. A. Loayza (ed.), Washington, D.C., Banco Mundial.
- Hidalgo, Jessica (2002), Cuotas individuales de pesca, Lima, Sociedad Peruana de Derecho Ambiental.
- INEI (Instituto Nacional de Estadística e Informática) (1999), *Compendio estadístico económico-financiero*, 1998-1999, Lima.

- Matos Mar, José (1963), "Consideraciones generales acerca del proceso migratorio en la ciudad de Chimbote", *Migración e integración en el Perú*, H. Dobyns y M. Vásquez (eds.), Lima, Editorial Estudios Andinos.
- Ministerio de la Producción (2003), "Lineamientos de política del sector producción", Lima, inédito.
- _____ (2002), *Anuario estadístico pesquero 2001*, Lima, Oficina General de Estadística e Informática.
- Mittaine, Jean-François (2000), "El mercado mundial de la harina de pescado", informe presentado en la conferencia *Un Mar de Posibilidades*, Lima, julio.
- Mitullah, Winnie (1999), *Lake Victoria's Nile Perch Fish Cluster: Institutions, Politics and Joint Action*, Brighton, Institute for Development Studies, University of Sussex.
- MSICeres S.A.C. (2003), "Market Report", 10 de julio [en línea] http://www.aquafeed.com/docs/MKT_RPT_july-10-03.doc
- Nadvi, Khalid (1999), "Collective efficiency and collective failure: The response of the Sialkot surgical instrument cluster to global quality pressures", *World Development*, vol. 27, N° 9.
- Roemer, Michael (1970), *Fishing for Growth: Export-led Development in Peru, 1950-1967*, Cambridge, MA, Harvard University Press.
- Schmitz, Hubert (1999), *Does Local Cooperation Matter? Evidence from Industrial Clusters in South Asia and Latin America*, Brighton, Institute of Development Studies.
- _____ (1997), *Collective efficiency and increasing returns*, Brighton, Institute of Development Studies.
- Solís, César (1963), "Fuentes de migración al puerto industrial de Chimbote: 1960", *Migración e integración en el Perú*, H. Dobyns y M. Vásquez (eds.), Lima, Editorial Estudios Andinos.
- Sueiro, Juan Carlos (1999), "Beneficios económicos de la producción eficiente de la industria pesquera", Lima.
- _____ (1994), *El olor del dinero: La contaminación por la industria de harina de pescado en Chimbote, desarrollo y medio ambiente*, Lima, Instituto para el Desarrollo de la Pesca y la Minería.
- Taboada, Rogger (2003), "Pesca: segundo debut ministerial", *La República*, 18 de julio.
- Thorp, Rosemary y Geoffrey Bertram (1978), *Peru 1890-1977: Growth and Policy in an Open Economy*, Nueva York, Columbia University Press.
- Visser, Evert-Jan (1999), "Acomparison of clustered and dispersed firms in the small-scale clothing industry of Lima", *World Development*, vol. 27, N° 9.

Capítulo 3

DESAFÍOS DE LARGO PLAZO PARA LA GESTIÓN DE LA PESCA EN CHILE

Massiel Guerra y Frank Wältring

Introducción

Según comentaba T.H. Huxley en 1883, a propósito de las pesquerías escocesas (Gordon, 1954), probablemente todos los recursos pesqueros son inagotables. Esto equivale a decir que nada de lo que se haga afectará seriamente el número de peces y que cualquier intento de regular las pesquerías es inútil.

Desde entonces han pasado más de 120 años. En esa época, la sobreexplotación de los recursos no era aún un problema global y, como es natural, tampoco se preveía cómo habría de evolucionar la actividad extractiva. Posteriormente, el aumento de la competencia mundial y el continuo incremento de las flotas y la capacidad de bodega, junto con la insuficiencia de las políticas de conservación, hicieron cambiar radicalmente la situación. A eso se suman el progreso tecnológico y la marcada mejora de los métodos de rastreo y las artes de pesca.

En este capítulo se estudia la evolución de la actividad pesquera en Chile en la década de 1990, con especial hincapié en la pesquería del jurel, la especie más explotada en el país: en el período 1991-1996, las capturas de jurel promediaron 55% del desembarque total de pescado; luego descendieron hasta llegar a un mínimo de 24% en 1999, para iniciar después un aumento suave y oscilante, con participaciones de 40% en 2001, 32% en 2002, y 36% en 2003. El jurel se destina fundamentalmente a la producción de harina de pescado: en 1998, el 70% de las capturas se utilizó para tal fin; en 1999, el 93%; en 2000, el 72%, y en 2001, el 76%.

En el bienio 1998-1999, las existencias de jurel prácticamente se agotaron, situación que fue determinante para la instauración del actual régimen de administración de las pesquerías. En la actualidad, la especie ha tendido a recuperarse levemente con respecto a su período más crítico, pero las capturas siguen muy por debajo de las registradas en 1995, año en que el desembarque alcanzó una cima de 4,5 millones de toneladas. Por consiguiente, el sector se ha visto enfrentado últimamente a una importante reducción de la materia prima, así como a la vigencia, desde 2001, de una nueva normativa, que fija un límite máximo de captura por armador.

Pese a que en Chile se puso en vigor, en 1991, una primera ley de pesca, y pese a toda la reglamentación posterior, es manifiesto que se sobrepasó el nivel de sostenibilidad de largo

plazo del jurel. Esto es atribuible sobre todo a sobreexplotación y al fenómeno climático de El Niño, especialmente intenso en 1997 y 1998. Con todo, éste no hizo sino agravar el problema ya ocasionado por aquélla. Por consiguiente, puede decirse que el Gobierno de Chile y su institucionalidad demostraron ser ineficaces en lo tocante a introducir un régimen que permitiera una gestión de largo plazo de los recursos pesqueros, pues reaccionaron más bien en forma meramente coyuntural.

En la actualidad, la mayoría de las pesquerías chilenas se consideran plenamente explotadas, y podrían alcanzar la etapa de sobreexplotación si las políticas de conservación continúan siendo insuficientes.

En este capítulo se revisan las causas de la mencionada crisis. Se analiza el sector a partir del supuesto de que ningún manejo de largo plazo será posible mediante la aplicación exclusiva de estrategias de mercado, ni mediante decisiones que provengan sólo de las autoridades centrales. Se plantea, por lo tanto, la necesidad de crear sistemas cooperativos de administración, que cubran un amplio rango de intereses públicos y privados (Copes, 1999).

En el presente estudio se hace especial hincapié en el concepto de colaboración, para destacar las fallas de la política y responder las siguientes preguntas: ¿Por qué disminuyeron a tal grado las existencias de jurel a pesar de las políticas de regulación? ¿Están las autoridades públicas interesadas en incluir a actores importantes en la regulación pesquera? ¿Hay instituciones de investigación y control capaces de sostener un manejo de largo plazo de los recursos? ¿Cuáles son los desafíos políticos para el manejo de largo plazo de las pesquerías en Chile?

Aparte de consultar la bibliografía pertinente, los autores entrevistaron a diversos representantes del sector pesquero, sobre todo de la Octava Región del Biobío (VIII Región) y la Región de Valparaíso (V Región). En la primera sección se expone el marco conceptual correspondiente al manejo de los recursos en régimen de propiedad común. En la segunda se muestra la importancia que tiene el jurel en el sector pesquero chileno, en especial para la producción de harina. Luego se evalúan los esfuerzos en políticas de regulación y las causas de la crisis de la segunda mitad de la década de 1990. Se describen también las estrategias de manejo adoptadas para superar esa situación, haciendo hincapié en el proceso de instauración del llamado límite máximo de captura por armador, que se examina desde la perspectiva de la sostenibilidad de los recursos y de las estrategias productivas adoptadas por los empresarios de la VIII Región.

A. Marco conceptual: gestión colaborativa en el manejo de los recursos

Desde los años veinte, las discusiones sobre el manejo de las pesquerías han estado centradas en el fenómeno mundial del agotamiento de los recursos pesqueros, que ha ido acompañado de una multiplicación de las medidas reguladoras destinadas a manejar el problema (Gordon, 1954). En los últimos 40 años, esto ha supuesto la participación de diversas

disciplinas científicas. La búsqueda de soluciones para evitar la sobreexplotación se ha intensificado en el contexto de la globalización (Barkin y DeSombre, 2000). A la luz de los fracasos registrados en las últimas décadas por las estrategias neoclásicas de mercado y las decisiones basadas en la jerarquía estatal, los autores del presente estudio creen que la posibilidad de poner en práctica políticas que aseguren la sostenibilidad de las pesquerías depende, en lo esencial, de aplicar reglas de manejo que vayan más allá de la elección entre mercado y jerarquías (Williamson, 1990), y considerablemente más allá de una simple dicotomía entre intereses privados y bien común (Bisch, 1977). Desde la década de 1970, se han desarrollado concepciones más complejas a este respecto, entre las que figuran teorías acerca del problema de los bienes de propiedad común y la necesidad de la acción colectiva (Hardin y Baden, 1977; Ostrom, 1977; Clark, 1977), así como varios enfoques de sostenibilidad, sistémicos y de red. En los años ochenta y noventa surgieron visiones que, sin negar la importancia del mercado o el Estado como entidad de gestión, incorporan también sus fracasos, y a partir de eso destacan la importancia de los enfoques de red institucionalizada o de acción colectiva, con participación de actores públicos y privados que faciliten la armonización de objetivos contradictorios en el manejo de las pesquerías. Éste debe integrar diversos aspectos sociales, políticos, económicos y ecológicos. A juicio de los autores, las diferentes formas de arreglo institucional permiten un manejo sostenible de las pesquerías, siempre que exista un marco de política caracterizado por los siguientes elementos: i) buen funcionamiento de las reglas legales, controladas de manera jerárquica; ii) disponibilidad de recursos económicos para investigación e información, así como de una infraestructura de monitoreo para hacer cumplir las leyes, y iii) integración del sector privado en la toma de decisiones por medio de relaciones de red.

Es necesario, por lo tanto, un marco legal impuesto por el Estado, requisito imprescindible para coartar los comportamientos oportunistas e inescrupulosos y entregar señales coherentes al sector privado. En el pasado, muchos autores consideraban al Estado como la única unidad política eficaz, sin tomar en cuenta los problemas que debe enfrentar a causa de la compleja y amplia información con que trabaja, y sin tomar en cuenta tampoco el papel que corresponde a otras fuerzas en el diseño de políticas adecuadas. La soberanía del gobierno y las acciones potenciales del Estado están siendo socavadas por contextos que provienen de la diferenciación creciente de la sociedad y de la tendencia omnipresente hacia la globalización.

Para elaborar políticas eficaces se necesita cada vez más la cooperación entre el sector público y el privado, porque en ambos hay conocimientos y capacidades de conducción. Además de la seguridad legal y contractual, esta orientación requiere una lógica funcional que involucre los siguientes aspectos: i) un mínimo de confianza entre los actores, ii) intercambio justo y distribución equitativa de costos y beneficios; iii) reciprocidad y restricción de la propia libertad de acción, y iv) respeto por los intereses legítimos de los otros actores.

En este estudio se señalan algunas fallas del mercado y ciertos fracasos del Estado en la regulación del sector pesquero, sin omitir por eso las deficiencias de los sistemas de red. Entre éstas destacan los problemas asociados a los grupos de interés —grupos de cabildeo—

con influencia en la red, que pueden vetar disposiciones vinculadas a la distribución de los costos y limitan, por medio de sus presiones, la capacidad de decisión del Estado. También puede darse entre ellos una orientación tecnológica conservadora —en el sentido de que imponen el menor denominador común en este plano—, lo que puede conspirar contra la capacidad de innovación.

B. El sector pesquero chileno

1. Aspectos generales

La línea costera chilena, de más de 4.300 kilómetros a lo largo del Pacífico sur, encierra gran cantidad de recursos pesqueros explotables.¹ Gracias a las ventajas comparativas del país, así como a los incentivos otorgados por el Estado para fomentar la exportación, el sector pesquero creció a un ritmo acelerado en las tres últimas décadas, lo que se reflejó en aumento de la inversión, las exportaciones y el empleo.

La importancia social y económica del sector pesquero chileno queda de manifiesto al examinar las cifras de empleo. Sin considerar la acuicultura, laboran en él aproximadamente 81.000 trabajadores (1,3% de la fuerza laboral del país), 62% de los cuales son pescadores artesanales; 25%, trabajadores industriales; 10%, trabajadores que se desempeñan en la pesca extractiva, y 4% es personal administrativo de bahía. Hay también gran cantidad de ocupados informales, en su mayoría vinculados al sector artesanal, sobre los cuales no existen datos cuantitativos precisos.

El sector puede dividirse en los subsectores artesanal, industrial y acuicultor (véase el cuadro 3.1).

1 Se calcula que en el mar chileno hay más de 225 especies de peces, de las cuales unas 56 tienen importancia comercial. De ellas, las principales son el jurel, la anchoveta y la sardina común.

Cuadro 3.1
CHILE: COMPOSICIÓN DEL SECTOR PESQUERO

Subsector	Empleo (número de ocupados)	Número de embarcaciones	Participación en las capturas (%)	Zona de explotación
Subsector artesanal	49.185	12.632 (hasta 18 metros de eslora y 50 toneladas de registro grueso)	23,3	5 millas marinas desde la chilena, alrededor de las islas oceánicas y aguas interiores
Subsector industrial	20.250 ^a	267	62	Mar territorial (exceptuando la zona reservada para la pesca artesanal) y zona económica exclusiva (200 millas desde la costa), así como aguas internacionales
Subsector acuicultor	30.000 empleos directos y 15.000 indirectos		12	Zonas de playas de mar, terrenos de playas fiscales, porciones de agua y fondo, y rocas dentro y fuera de las bahías, y en los ríos y lagos que sean navegables por embarcaciones de más de 100 toneladas de registro grueso

Fuente: Elaborado por los autores sobre la base de Servicio Nacional de Pesca (Sernapesca), *Anuario estadístico de pesca*, 1998, 1999, 2000, 2001, Santiago de Chile [en línea] www.sernapesca.cl, y Ministerio de Economía, Minería y Energía (http://www.ppt.cl/archivos/Diagnostico_Acuicola.doc).

^a Estimación.

El subsector artesanal se dedica sobre todo a la explotación de sardina común y anchoveta. Sus capturas, que se destinan al mercado nacional, aportan alrededor de 90% de los productos marinos consumidos en Chile. El grado de elaboración de éstos es mínimo o nulo. La característica básica de la pesca artesanal es la alta dependencia respecto de los recursos marinos, que constituyen su fuente directa de sustento.

En cuanto al subsector industrial, cerca de 80% del volumen desembarcado corresponde a especies pelágicas —esto es, jurel, anchoveta, sardina y sardina común—, que aportan 84% de la materia prima utilizada en la fabricación de harina.

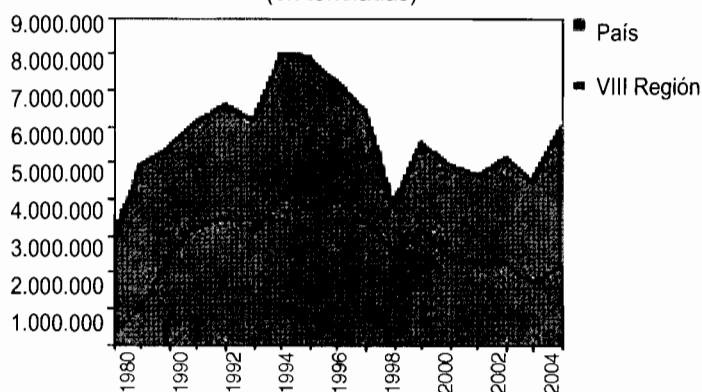
El subsector está compuesto principalmente por empresas chilenas. Algunas poseen flota y plantas industriales; otras, sólo plantas, de modo que deben comprar la materia prima. Son, en su mayoría, de control familiar; las restantes pertenecen a grupos de inversión.

Dentro de la acuicultura, el rubro principal es el cultivo de peces, seguido del de algas y moluscos. La industria del salmón ha cobrado creciente importancia en la última década, y se ha mostrado sumamente competitiva en la esfera exportadora. En 2002, cerca de 29% de los ingresos por concepto de exportaciones pesqueras —harina, productos elaborados, y derivados de la pesca extractiva y la acuicultura— provinieron de esta industria. En 2003, las exportaciones de salmón alcanzaron un valor de 1.147 millones de dólares y, en 2004, de 1.439 millones. Durante algunos meses, la producción chilena de esta especie sobrepasó la de Noruega, país que ha tenido una larga supremacía en este rubro.

2. Localización geográfica

Históricamente, cerca de 50% de los desembarques totales chilenos, entre pescados, crustáceos, moluscos, algas y otros, han tenido lugar en la VIII Región, situada a unos 500 kilómetros al sur de la capital, específicamente en las ciudades de Concepción, Talcahuano y Coronel. La VIII Región forma parte de la macrozona del país que va de la V a la IX Región, donde se concentra el grueso de la actividad pesquera nacional y, también, de la pesquería del jurel (véase el gráfico 3.1).²

Gráfico 3.1
CHILE: PARTICIPACIÓN DE OCTAVA REGIÓN EN LOS
DESEMBARQUES TOTALES DEL PAÍS, 1980-2004
(en toneladas)



Fuente: Servicio Nacional de Pesca (Sernapesca), *Anuario estadístico de pesca*, 1998, 1999, 2000, 2001, 2002, 2003 y 2004. Santiago de Chile [en línea] www.sernapesca.cl

² Chile está dividido, para estos efectos, en cuatro macrozonas: i) regiones I y II; ii) regiones III a IV; iii) regiones V a IX e islas oceánicas, y iv) regiones X a XII.

C. El sector industrial y la pesquería de jurel

La industria pesquera chilena se inició a fines de los años treinta, pero no cobró importancia social y económica sino hasta la segunda mitad de la década de 1970. Debido a las estrategias de desarrollo imperantes desde esa década en adelante, se apuntó hacia una competencia en el mercado mundial basada en productos con ventajas comparativas. De esa manera, el sector pesquero y las exportaciones correspondientes crecieron en forma notable en las tres últimas décadas: según datos del Banco Central, el sector aportaba en 1974 sólo 2,8% de los ingresos por concepto de exportación, cifra que llegó a 15,3% en 2002.

La harina de pescado pasó a formar parte de los principales rubros de exportación, al lado de frutas, madera, celulosa y vino. En 1995, las ventas de harina representaron alrededor de 14% del volumen total exportado y cerca de 4% en términos de valor. En 1996, ocuparon el octavo lugar entre las ventas mundiales, y el primer lugar entre las de América Latina.³

En lo que sigue se examina la pesquería del jurel, la más importante de Chile.

La pesquería del jurel

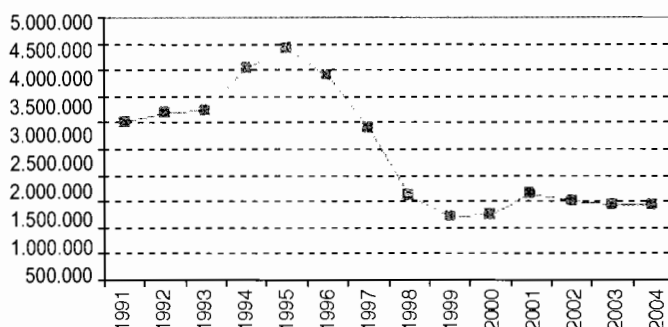
El jurel se distribuye preferentemente en el sector oceánico del Pacífico sur, en las costas de Chile y Perú y al sur de Nueva Zelanda. Los ejemplares maduros desovan en la costa sudoccidental del Pacífico, donde predominan aguas más cálidas. Los peces juveniles crecen en esa zona hasta alcanzar unos 16 centímetros al año de edad. Después, migran de oeste a este e ingresan en la zona económica exclusiva (ZEE) de Chile, donde alcanzan su primera madurez sexual, a los 2 o 3 años de edad, y un tamaño de entre 22 y 27 centímetros. Posteriormente, vuelven a aguas sudoccidentales, donde desovan y completan su ciclo vital.⁴ Durante el día, el jurel se sitúa a una profundidad que fluctúa entre 50 y 130 metros, y en la noche sube a 10 o 40 metros (Córdoba, 1998).

En la primera mitad de la década de 1990, la participación del jurel en los desembarques totales estuvo siempre por encima del 50%, y llegó incluso a bordear el 60% en 1995. Después, sin embargo, comenzó a escasear: en 1999, su participación bajó a 24%, se recuperó levemente en el 2001 para luego volver a tomar una tendencia levemente decreciente (véase el gráfico 3.2).

3 En 1996, los principales países o territorios exportadores de pescado eran, en orden de importancia, los siguientes: Tailandia, Noruega, Estados Unidos, China, Dinamarca, Canadá, la provincia china de Taiwán y Chile (*Aqua Noticias*, 2000).

4 La normativa vigente en Chile fija en 26 centímetros la talla mínima de extracción de jurel.

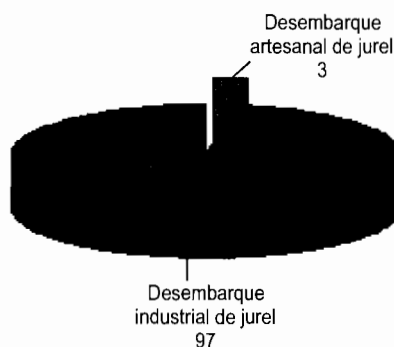
Gráfico 3.2
CHILE: CAPTURAS TOTALES DE JUREL, 1989-2004
(en toneladas)



Fuente: Servicio Nacional de Pesca (Sernapesca), *Anuario estadístico de pesca*, 1998, 1999, 2000, 2001, 2002, 2003 y 2004. Santiago de Chile [en línea] www.sernapesca.cl.

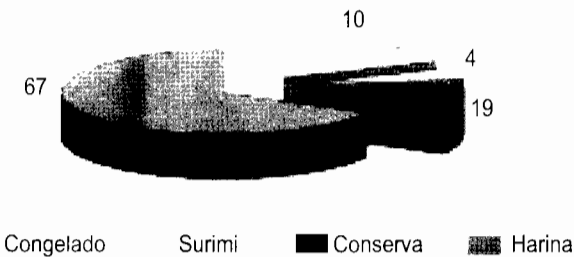
El sector industrial destina más de 75% de las capturas de jurel a la producción de harina. En 2001, por ejemplo, éste representó 43% de la materia prima utilizada en la industria. En el primer semestre de 2003, la zona comprendida entre las regiones V y la IX aportó 86,1% del desembarque total de esta especie.

Gráfico 3.3
CHILE: PARTICIPACIÓN DE LOS SECTORES INDUSTRIAL Y ARTESANAL
EN LOS DESEMBARQUES DE JUREL, 1998-2004
(en porcentajes; promedio del periodo)



Fuente: Elaborado por los autores sobre la base de Servicio Nacional de Pesca (Sernapesca), *Anuario estadístico de pesca*, 1998, 1999, 2000, 2001, 2002, 2003, 2004. Santiago de Chile [en línea] www.sernapesca.cl.

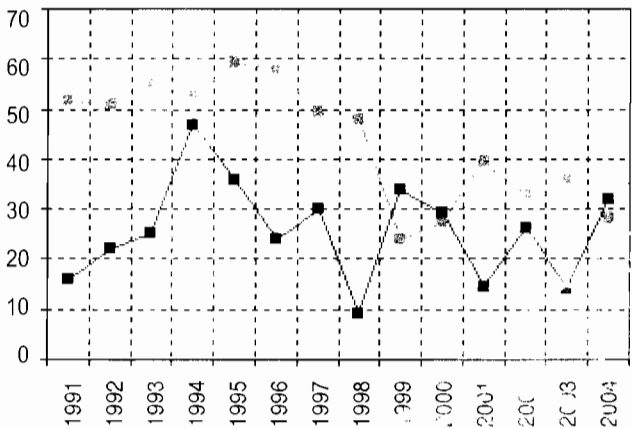
Gráfico 3.4
CHILE: DISTRIBUCIÓN DE JUREL SEGÚN
LÍNEAS DE PRODUCCIÓN, 2004
(en porcentajes)



Fuente: Elaborado por los autores sobre la base de Servicio Nacional de Pesca (Sernapesca), *Anuario estadístico de pesca*, 2005, Santiago de Chile [en línea] www.sernapesca.cl.

Las capturas registradas en 1995, de 4,4 millones de toneladas, parecen hoy inalcanzables. En el período de cuasiagotamiento de esta pesquería, la escasez se compensó en parte mediante la captura de anchoveta (véase el gráfico 3.5).

Gráfico 3.5
CHILE: PARTICIPACIÓN DE LAS PESQUERÍAS DE ANCHOVETA Y JUREL
EN LA CAPTURAS TOTALES, 1991-2004
(en porcentajes)



Fuente: Elaborado por los autores sobre la base de Servicio Nacional de Pesca (Sernapesca), *Anuario estadístico de pesca*, 1998, 1999, 2000, 2001. Santiago de Chile [en línea] www.sernapesca.cl.

La gravitación que alcanzó el jurel, a mediados de los años noventa, en las capturas totales estuvo determinada, en lo fundamental, por la explotación excesiva a que fue sometido, así como por la vigencia de una reglamentación insuficiente, dictada en las décadas anteriores.

En el cuadro 3.2 se resume el estado en que se hallan las principales pesquerías chilenas en distintas zonas. Se indica asimismo el régimen de acceso imperante en ellas. Como se advierte, todas las pesquerías se encuentran en estado de plena explotación.⁵

Cuadro 3.2
CHILE: ESTADO DE LA PRINCIPALES PESQUERÍAS, 2005

Especie	Medidas de administración vigente	Acceso
Anchoveta (<i>pelágico</i>)	LMCA desde las regiones V a X. RAE en las regiones V, VIII y X. Vedas de reclutamiento y reproductivas.	Se ha mantenido cerrado el acceso desde el 26 de junio de 2003
Jurel (<i>pelágico</i>)	Cuota de captura. LMCA en las regiones I, II, III, IV, V, IX y X. RAE para las regiones V y X. Talla mínima. Porcentaje de fauna acompañante. Autorización transitoria para la pesca industrial en el área de reserva artesanal.	Cerrado el acceso desde el 30 de junio de 2004
Merluza común (<i>demersal</i>)	Cuota de captura. LMCA desde las regiones IV a X. RAE desde las regiones IV a VII. Vedas. Restricciones a las artes de pesca, talla mínima y fauna acompañante.	Estado y régimen de plena explotación. Cerrado el acceso
Merluza de cola (<i>demersal</i>)	Cuotas de captura. LMCA desde las regiones V a XII. Restricciones a las artes de pesca y fauna acompañante.	Estado y régimen de plena explotación. Cerrado el acceso
Sardina común (<i>pelágico</i>)	Cuotas de captura. LMCA y dos vedas biológicas anuales.	Desde el año 2000 se encuentra en estado de plena explotación.

(Continúa en la página siguiente.)

5 En su artículo segundo, la Ley General de Pesca y Acuicultura define el estado de plena explotación como aquella situación en que la pesquería llega a un grado de explotación tal que, con la captura de las unidades extractivas autorizadas, ya no hay superávit productivo de la especie en cuestión.

Especie	Medidas de administración vigente	Acceso
Sardina española (<i>pelágica</i>)	LMCA desde las regiones I a IV. Imposición de talla mínima y margen de tolerancia.	Estado y régimen de plena explotación. Cerrado el acceso
Camarón nailon (<i>demersal</i>)	LMCA entre las regiones II y VIII. Vedas entre las regiones V y X.	Plena explotación desde 1995 y cerrado el acceso.
Langostino colorado (<i>demersal</i>)	LMCA entre las regiones I y IV. Vedas.	Estado y régimen de plena explotación. Cerrado el acceso
Langostino amarillo (<i>demersal</i>)	LMCA en las regiones III y IV. Vedas.	Estado y régimen de plena explotación. Cerrado el acceso

Fuente: Elaborado por los autores sobre la base de fichas técnicas de la Subsecretaría de Pesca (Subpesca).

Nota: LMCA = Límite máximo de captura por armador. RAE = Régimen artesanal de extracción.

En los años setenta, la producción de harina se basó sobre todo en la anchoveta, muy abundante en la zona norte del país, de las regiones I a IV. Posteriormente, la confluencia de varios factores —la desregulación del sector, combinada con políticas públicas de apoyo, el otorgamiento de incentivos a la exportación, y el incremento de la dotación de recursos pesqueros por efecto de la ampliación de la jurisdicción territorial— condujo a una sobreinversión en las actividades extractivas y de elaboración. A fines de esa década, algunos recursos pelágicos se habían explotado más allá del máximo sostenible. En el norte, las existencias de anchoveta se agotaron rápidamente. Las mismas tendencias se dieron en la zona centro-sur (de las regiones V a IX) en lo referente a la producción de harina, que se centró en la sardina común (Díaz, 1993).

A comienzos de la década de 1980, la privatización del sector y el levantamiento de las regulaciones pertinentes propiciaron una marcada concentración industrial, incentivada por grupos de grandes propietarios nacionales que ejercieron presiones encaminadas al reemplazo del sistema tradicional de acceso, basado en licencias, por un régimen de libre acceso. Una vez aprobado éste, la flota pudo trasladarse de la pesca de jurel y sardina a pesquerías subexplotadas de la costa sur (Ibarra, Reid y Thorpe, 1999). Sin embargo, desde mediados de los años ochenta, junto con la recuperación de algunas pesquerías, la flota de la zona centro-sur comenzó a concentrarse cada vez más en la extracción de jurel.

Por esos años, cerca de 64% de la flota pelágica operaba en la zona centro-sur, especialmente en la VIII Región. Alrededor de 60% de las capturas nacionales se desembarcaban en Concepción, Talcahuano y Coronel. En 2001, el 81% de las capturas de jurel tuvieron

lugar en esta región, donde actuaban, además, 120 flotas industriales de las 356 registradas en el país.⁶

Por otra parte, en la región hay 73 plantas de procesamiento, 26 de ellas dedicadas a la elaboración de harina y aceite de pescado, cifra esta última que representa 47% de las empresas nacionales ocupadas en este rubro (55).

El jurel que se procesa en las plantas proviene casi en su totalidad del subsector pesquero industrial; el resto, naturalmente, del artesanal.

En una primera aproximación, es posible sostener que la zona de Concepción y Talcahuano constituye, en lo referente a procesamiento de harina, una aglomeración productiva.⁷ Sin embargo, lo es sólo desde el punto de vista de la concentración geográfica, en circunstancias en que lo fundamental de las aglomeraciones reside en los lazos de cooperación y las redes de interacción, aprendizaje y transferencia que se establecen en ellas. Ahora bien, estos rasgos faltan en el sector pesquero chileno, lo que puede explicarse por las siguientes razones:

- I. La harina de pescado es un producto básico de escaso valor agregado. Si bien hoy se produce en la zona una gran variedad de harinas, por efecto de las nuevas exigencias del mercado, los inicios y el auge de la actividad estuvieron marcados por la instalación de plantas procesadoras de grandes volúmenes de harina corriente destinada a la exportación.
- II. Las condiciones imperantes en la primera mitad de los años noventa fueron propicias para las expectativas empresariales: abundaban los recursos pesqueros –cuya sostenibilidad no estaba suficientemente protegida por la legislación– y se otorgaban amplias facilidades de crédito.⁸ El gobierno, por su parte, aspiraba a elevar la tasa de crecimiento de la economía y a una mayor cobertura del mar territorial. Por lo tanto, predominaron las tendencias individualistas por sobre el interés colectivo de la industria.
- III. Las relaciones de los empresarios entre sí estaban dominadas por la competencia, la desconfianza, la escasa cooperación y el individualismo, lo que se agravó con la llamada carrera olímpica, que era el régimen a que estaban sometidas las principales pesquerías.

6 De estas 120 flotas, 98 estaban autorizadas para usar la modalidad de cerco como arte de pesca y 22 la modalidad de arrastre.

7 En 1999, la OCDE definió las aglomeraciones productivas como redes de producción de empresas fuertemente dependientes entre sí, que incluyen a los proveedores especializados, ligadas unas a otras en una cadena de producción que añade valor.

8 Los créditos podían ascender, según los empresarios entrevistados, a unos 8 millones de dólares, es decir, el equivalente al valor de un barco.

2. La crisis de la pesquería del jurel y la regulación del sector

En 1991, en reacción ante los signos de sobreexplotación de algunas pesquerías, el gobierno aceleró la puesta en vigor de la primera ley de pesca, que reunía en un solo texto las medidas reguladoras adoptadas hasta entonces. No obstante, si se toman en consideración lo que fue la crisis de la pesquería del jurel y el estado actual de las existencias, es forzoso concluir que esa ley no cumplió su objetivo, porque, entre otras cosas, la explotación y la inversión excesivas, sobre todo en la pesquería del jurel, se intensificaron en la primera mitad de los años noventa.

A juicio de los autores, esto se debió al carácter *ex post* de la legislación, de la que no se desprendían señales claras para que el empresariado contuviera el esfuerzo pesquero. Posteriormente, el intento de mejorar con decretos de corto plazo una ley que se mostraba insuficiente incrementó la inseguridad del sector. En el período más crítico, muchos empresarios culparon al gobierno de haber fomentado el agotamiento de los recursos mediante la aplicación de mecanismos reguladores inapropiados.

En general, los empresarios se han opuesto a cualquier regulación. Durante años, negaron que hubiese peligro de sobreexplotación y no mostraron, en consecuencia, mayor disposición a atacar el problema. Toda regulación emitida por la autoridad era para ellos una restricción al libre acceso; al mismo tiempo, la incertidumbre con respecto a los costos distributivos que conllevaban esas medidas era la antesala de una oposición aún más intensa (Peña, Barton y Fuentes, 1999). Sin embargo, cuando se desató la crisis, muchos empresarios exhibieron una actitud más receptiva hacia las medidas de conservación del gobierno.

La ley de pesca de 1991 ordenó las pesquerías artesanales e industriales en tres regímenes, según el estado de uso en que se hallasen: i) en plena explotación; ii) en recuperación, y iii) de desarrollo incipiente. En las dos últimas se aplicó el régimen, vigente hasta hoy, de las llamadas cuotas individuales perfectas. Conforme a este sistema, los derechos de pesca debían otorgarse por medio de una licitación en que todos los agentes participaran en igualdad de condiciones, lo que significaba, en la práctica, que no contaban con ningún derecho anterior. En el caso específico de las pesquerías en recuperación, después del agotamiento de las existencias de jurel, se aplicó un período de veda de tres años. Si transcurrido ese período se demostraba que la pesquería se estaba recuperando, la Subsecretaría de Pesca (Subpesca) procedería a la adjudicación anual de un equivalente a 10% de la cuota global anual de captura entre los participantes. Un mecanismo similar se adoptó con las pesquerías de desarrollo incipiente, sólo que, en este caso, los agentes autorizados en el momento de declararse la pesquería en tal régimen podían seguir desarrollando la actividad durante tres años a partir de la fecha de la declaración, período que podía extenderse a diez años más, con un ajuste previo según lo capturado hasta esa fecha. En ambos regímenes no se otorgarían autorizaciones adicionales.

En este estudio se presta especial atención al régimen de plena explotación, por el cual se establece la necesidad de regular el acceso a los recursos cuando sus existencias sean inferiores a la capacidad de pesca. En el cuadro 3.3 se resumen las disposiciones reguladoras emitidas en los años noventa.

Cuadro 3.3
CHILE: COMIENZOS DE LA REGULACIÓN PESQUERA Y DEL MANEJO
DE LA PESQUERÍA DEL JUREL, AÑOS NOVENTA

Año	Norma	Formas de regulación	Objetivo	Debilidades
1991	Decreto 430. Refunde la Ley 18.892 de 1989 y las modificaciones posteriores, como la Ley General de Pesca y Acuicultura	– Veda (biológica, extractiva y extraordinaria) – Prohibición de captura temporal o permanente de especies protegidas por convenios internacionales – Fijación de cuotas anuales de captura – Declaración de parques marinos – Establecimiento de un porcentaje de desembarque de especies como fauna acompañante – Fijación de tamaño y peso mínimos de extracción por especie – Fijación de las dimensiones y características de las artes y aparejos de pesca – Las pesquerías se clasificaron en tres categorías: régimen de plena explotación, de recuperación y de desarrollo incipiente. Para la primera categoría, se puede suspender por el plazo de un año la recepción de solicitudes de autorización de pesca. Para la segunda, expiran las autorizaciones de pesca vigentes y no se otorgan nuevas. La subsecretaría otorga en subasta el 10% de la cuota global anual de captura. Para la tercera categoría, se cierra el acceso a pescar y el derecho se distribuye mediante subastas	Impedir la sobreexplotación de los recursos	– Incapacidad de evitar el incremento del esfuerzo pesquero – Estrategias tardías, en vez de una estrategia precautoria
1993	Decreto Supremo 354	Declara la pesquería del jurel en plena explotación en las regiones I y II y entre la V y IX	Prohibir el acceso de nuevas flotas a la explotación	Sólo las embarcaciones existentes demostraron alta tasa de sobre-capitalización

Año	Norma	Formas de regulación	Objetivo	Debilidades
1996	Resolución 2203	Establece un margen de tolerancia de 35% para extracción, transporte, tenencia y elaboración de jurel bajo talla, entre las regiones I y XI	Impedir la explotación de ejemplares juveniles	Recursos insuficientes de control y aumento de la corrupción y la manipulación
1997	Decreto Supremo 608	Declara en estado y régimen de plena explotación a la unidad de pesquería de jurel entre las regiones III y IV hasta las 200 millas	Dar espacio para la reproducción y la recuperación biológica de los recursos pesqueros	Política que incentiva la carrera olímpica (explotar tanto como sea posible antes de que se cierre el acceso)
	Decreto Supremo 186-315 333-376-464	Vedas biológicas transitorias (alrededor de 70 días)		
1998	Decreto Supremo 545	Declara el jurel en estado de plena explotación, en la zona correspondiente a la X Región hasta las 200 millas		
	Decretos Supremos 622 159-192-210-234-264-319-385-436-475-495	Vedas biológicas transitorias		
1999	Decreto Supremo 361	Las medidas de conservación y manejo vigentes para el jurel, en aguas de la zona económica exclusiva (ZEE) de Chile, se aplicarán a toda población de dicha especie. En consecuencia, las vedas decretadas para la ZEE se extienden a alta mar. Las capturas efectuadas en alta mar se imputarán a la cuota de captura fijada. Las regulaciones de talla mínima, del arte y aparejos de pesca regirán también para alta mar.	Evitar el colapso de la especie	Medida algo tardía, pues las capturas de jurel descendieron de todos modos al mínimo
	Decretos Supremos 105-166-244-338	Vedas biológicas transitorias (alrededor de 250 días)		

Fuente: Elaborado por los autores sobre la base de la investigación.

Para controlar la marcha del sector, el Instituto de Fomento Pesquero (IFOP) debía encargarse, entre otras funciones, del seguimiento anual de las principales pesquerías y de la cuantificación de su biomasa, datos que debía hacer llegar a la Subsecretaría de Pesca.⁹ Si se estimaba que las pesquerías en plena explotación estaban, por ejemplo, en peligro de sobreexplotación, la Subsecretaría podía cerrar o restringir el acceso a ellas e impedir la entrada de nuevas embarcaciones. Así ocurrió, de hecho, con la pesquería del jurel, que en 1993 fue declarada en peligro de explotación excesiva en las regiones I, II, V y VIII, y, a fines de los años noventa, en la zona comprendida entre las regiones I y X. Además de cerrarse el acceso, entraron en vigor en la misma década otros decretos e instrumentos, como la fijación de una cuota global anual de desembarque; la introducción de vedas, y la instauración de pesquerías oficiales —llamadas de investigación—, a fin de vigilar el estado de las existencias. Con estos instrumentos se pretendía impedir la explotación excesiva del jurel, pero se aplicaron cuando la extracción había alcanzado ya su nivel máximo.

Otro hecho importante fue la fundación, en virtud de la misma ley de 1991, del Consejo Nacional de Pesca, organismo con atribuciones reguladoras que debía integrar a representantes del sector privado en la elaboración de las políticas correspondientes. También se crearon los llamados consejos zonales de pesca, cada uno de los cuales debía operar en las distintas zonas pesqueras en que se había dividido el país.

3. Debilidades de la regulación y de las instituciones de control

A mediados de la década de 1990, los desembarques de jurel alcanzaron las cotas más altas jamás registradas en Chile: de un total de 2 millones de toneladas en 1984, subieron a más de 4,4 millones en 1995. Esto fue posible gracias a la presencia, en la década de 1980, de una saludable masa juvenil (IFOP, 1999). Sin embargo, entre 1994 y 1997, el 61% de las existencias fueron depredadas (Ecoocéanos, 2000), y en 1999 las capturas cayeron a 1,2 millones de toneladas por efecto de la sobreexplotación, volumen muy inferior a los 2 millones de toneladas que la autoridad había fijado como cuota global para ese año.

La crisis de la pesquería del jurel, que comenzó específicamente en 1997, se debió en lo fundamental a tres factores: primero, los desembarques sobrepasaron el máximo sostenible, a causa de la modernización tecnológica de las flotas y las cuantiosas inversiones en nuevos buques. Segundo, la escasa capacidad de investigación, lo que impidió interpretar en forma correcta el nivel de existencias. Tercero, la insuficiencia y la aplicación tardía de los instrumentos de regulación, debido al predominio de estrategias de corto plazo en el gobierno y el sector industrial.

A continuación se examinan con mayor detalle estos factores.

9 El IFOP es una corporación de derecho privado que depende en parte de la Corfo y, por intermedio de ésta, del Ministerio de Economía, Minería y Energía.

a. La sobreinversión

Entre 1987 y 1991, la capacidad de desembarque de la flota se incrementó 273%, a causa del aumento del número de naves, la modernización tecnológica de las existentes, y el reemplazo de las antiguas por embarcaciones nuevas.

Aunque la modernización tecnológica era necesaria para no perder competitividad en los mercados internacionales, dicho avance debió haber ido de la mano con una reducción de la capacidad total, con el objeto de evitar una capitalización excesiva del sector. Cabe señalar que las grandes inversiones se hicieron antes de que se cerrase el acceso a la pesquería del jurel.

La ley dejaba algunos resquicios que permitieron aumentar el número de barcos. Por ejemplo, en ciertas zonas, entre ellas el puerto de San Antonio, no se clausuró el acceso. Asimismo, entre 1993 y 1999, muchas compañías pudieron registrar sus naves en otras regiones, por ejemplo, la X y la XI, donde el acceso seguía abierto.

En 2000, las 20 compañías más grandes de la VIII Región tenían, en conjunto, una flota con capacidad de captura cercana a 5 millones de toneladas, en circunstancias en que la cuota total permitida para el jurel era de 1 millón de toneladas.

Puede afirmarse, en general, que las decisiones de inversión no obedecieron a una evaluación explícita de riesgo/retorno por parte del sector privado, debido a la incapacidad de cuantificar los riesgos y los beneficios esperados a partir de los recursos pesqueros (Peña, Barton y Fuentes, 1999).¹⁰ En tal escenario, cabía esperar que subestimaran la valoración y tendieran, de todos modos, a explotar en forma desmedida los recursos.

b. Infraestructura de investigación y monitoreo

Lo primero que hay que decir a este respecto es que no resulta fácil estudiar el estado y la evolución de las pesquerías pelágicas. La dificultad radica, entre otras cosas, en que los peces se distribuyen en zonas sumamente amplias y son, además, muy sensibles a los cambios ambientales, de modo que pueden desplazarse con rapidez a otras regiones. Además, dicho estudio exige contar con una amplia infraestructura.

Ahora bien, en Chile no hay infraestructura ni inversiones suficientes para tal cometido. Esto es atribuible a que la investigación suele ser imputada a los gastos del Estado, debido a la condición de bien público de los recursos marinos, pero también al hecho de que, en los países en desarrollo, debe darse prioridad a la satisfacción de las necesidades básicas de la población, lo que impide destinar mayores fondos públicos a investigación. Esto podría solucionarse, en parte, si se asignaran derechos de propiedad sobre los recursos pesqueros,

10 Este problema no ha sido estudiado a fondo en el ámbito mundial.

ya que en tales condiciones los actores privados podrían invertir en investigación y monitoreo, con lo que internalizarían, al menos parcialmente, los posibles beneficios de la inversión.

En el país operan diversos centros de investigación, entre ellos el mencionado Instituto de Fomento Pesquero, el Fondo de Investigaciones Pesqueras (FIP), y el Instituto de Investigación Pesquera (Inpesca), entidad privada de carácter regional localizada en Talcahuano (VIII Región). Además, hay universidades e institutos que imparten carreras relacionadas con las ciencias del mar, donde se realizan esporádicamente estudios de este tipo.

El Instituto de Fomento Pesquero cuenta con direcciones zonales en cinco regiones, cada una con las bases de muestreo correspondientes.¹¹ Dispone de una embarcación para la investigación directa, que suele utilizarse en cruceros y evaluaciones hidroacústicas de la biomasa. Otras investigaciones se llevan a cabo en los puntos de desembarque, las fábricas procesadoras, las plantas acuícolas y las naves privadas. En él trabajan unos 400 funcionarios, pero también suele contratarse a especialistas nacionales e internacionales por períodos acotados, según las necesidades. El Instituto se financia por medio de transferencias del Estado, sujetas a un convenio de desempeño, y recibe además asignaciones directas de la Subsecretaría de Pesca para ejecutar programas de seguimiento —llamados proyectos estratégicos— de las principales pesquerías. Sin embargo, debido a la política de autofinanciamiento, la mayor parte de su financiación proviene de fondos obtenidos en concursos.¹²

El Instituto de Investigación Pesquera es un ente privado, creado por los empresarios pesqueros de la VIII Región para cubrir sus necesidades al respecto, pero también para disponer de parámetros de contraste con los datos en que la Subsecretaría de Pesca basa sus decisiones. Funciona con un presupuesto anual fijo de unos 150 millones de pesos, formado por aportes del sector privado, que se destinan básicamente a pago de sueldos y mantenimiento de infraestructura. Los recursos restantes se obtienen también por medio de proyectos concursables.¹³

El Fondo de Investigaciones Pesqueras está encabezado por un consejo, presidido por el Subsecretario de Pesca e integrado por especialistas en ciencias biológicas y del mar, así como por ingenieros pesqueros y de otras ramas. El consejo elabora un plan anual de investigación a partir de una selección de proyectos originados en los consejos zonales, plan que cubre entre 28% y 35% de los proyectos de investigación propuestos. Cabe indicar que los recursos que otorga el Estado al Fondo de Investigaciones Pesqueras son del todo insuficientes.¹⁴

11 Las direcciones zonales están en Iquique, Coquimbo, Talcahuano, Puerto Montt y Punta Arenas, distribución que corresponde a la ubicación de los cinco consejos zonales de pesca.

12 El Instituto de Fomento Pesquero tiene una participación cercana a 60% en el Fondo de Investigaciones Pesqueras.

13 El Instituto de Investigación Pesquera ha optado cada año por cuatro o cinco proyectos del Fondo de Investigaciones Pesqueras.

14 El Fondo de Investigaciones Pesqueras se financia con los impuestos provenientes de las licencias de pesca. En abril de 2001, en un momento clave de evaluación de la pesquería del jurel, carecía de recursos económicos para realizar investigaciones.

Otra fuente de financiamiento de las investigaciones, aunque no específica del sector pesquero, es el Fondef, dependiente de la Conicyt, cuya misión es fortalecer y aprovechar la capacidad de innovación científica y tecnológica del país mediante el financiamiento de proyectos de alta calidad, significación e impacto, para mejorar la competitividad y productividad de los principales sectores de la economía, así como para mejorar la calidad de vida de la población. Dentro de sus áreas prioritarias se encuentran la pesca y acuicultura, actividades a las que el Fondef destinó, en el período 1992-2002, cerca de 22% de los fondos, distribuidos en 125 proyectos.

Sin embargo, pese a todos los esfuerzos, la debilidad financiera impide alcanzar un nivel satisfactorio de investigación. Debido a las variaciones del presupuesto, no es posible hacer inversiones de largo plazo, y los estudios se reducen a meras actividades de seguimiento. Por otra parte, las entidades del ramo carecen de suficiente independencia, sobre todo el Instituto de Investigación Pesquera, lo que resta confiabilidad a los resultados.

En consecuencia, a falta de datos más precisos, las fluctuaciones que se habían registrado en los 20 años anteriores en las existencias y la composición de las pesquerías pelágicas se atribuyeron, en gran parte, al fenómeno climático de El Niño. Y aunque su influencia en el desplazamiento de los peces es indudable, esta explicación no bastaba por sí sola, porque no parece haber una correspondencia directa entre la manifestación del fenómeno y la magnitud de la biomasa. Por ejemplo, El Niño se hizo sentir con particular fuerza en 1997 y 1998, pero en los años siguientes, cuando sus efectos eran muy débiles, no se registró una recuperación marcada de la biomasa de especies pelágicas. Por lo tanto, quienes culpaban de todo al factor climático, minimizaban el efecto de la sobreexplotación, lo que impidió aplicar políticas preventivas de largo plazo.

Cabe destacar que en el ámbito científico chileno no hay un criterio único acerca de las variables que se deben estudiar y el empresariado no interviene en la selección de los campos de investigación, lo que contribuye a su desconfianza en el resultado de los estudios. De ese modo, sea por deficiencias en la interacción o por escasez de recursos económicos, las investigaciones rara vez se ajustan a las necesidades de la industria. No existe en la actualidad un programa de investigación general que cubra un período superior a un año. Los estudios se hacen según la urgencia del momento, sin obedecer a una planificación consensuada entre todos los interesados. Como han sugerido Peña, Barton y Fuentes (1999), científicos, industriales y autoridades públicas deberían ponerse de acuerdo en torno a una serie de normas sencillas, a fin de traducir los datos referentes a las pesquerías en políticas de gestión específicas, lo que podría dar mayor transparencia y confiabilidad a las investigaciones.

4. Organismos de monitoreo

El Servicio Nacional de Pesca (Sernapesca), entidad dependiente del Ministerio de Economía, Minería y Energía, se encarga de ejecutar la política pesquera nacional. A tal efecto, debe velar por la aplicación de las normas pertinentes y fiscalizar su cumplimiento, reunir información sobre actividad extractiva y de transformación, acuicultura y comercialización, y

llevar registros sobre los subsectores industrial y artesanal. El Servicio cuenta con 45 oficinas regionales y provinciales repartidas por todo el país, donde trabajan alrededor de 350 funcionarios.¹⁵

Hace cuatro años se instaló, por iniciativa del Sernapesca, un sistema de control satelital, que permite conocer la ubicación exacta de las naves y ha ayudado a disminuir los roces entre pescadores artesanales e industriales, puesto que fiscaliza la entrada de estos últimos en las zonas de pesca de los primeros. Hasta hace un tiempo, el Servicio se encargaba también de la certificación de las capturas, labor que no resultaba fácil debido a la escasez de personal. Hoy día, la tarea está en manos de entidades externas, que informan al Servicio acerca de las capturas de los buques.¹⁶

A pesar de estos progresos, el Servicio exhibe aún debilidades importantes, que tienen que ver, una vez más, con la escasez de recursos económicos. Esto se deja sentir en la falta de infraestructura y, muy en particular, de personal, que es hoy la principal deficiencia.¹⁷ Cabe acotar que para las inspecciones en el mar, el Servicio depende de la Armada de Chile.

Hasta hace unos años, por lo menos antes de que se recurriera a certificadores externos, los empresarios ponían con frecuencia en duda las cifras de desembarque registradas por el Servicio. Según sostenían, eran mucho más bajas que las no oficiales, por lo que insinuaban la posibilidad de corrupción y de falsificación de datos. Tales acusaciones persisten, sobre todo entre los pescadores artesanales. Pese a ello, los empresarios reconocen hoy los esfuerzos del Servicio en materia de control y manifiestan su conformidad con la certificación externa de los desembarques.

5. Aplicación de políticas de corto plazo y ex post

Después de alcanzarse, en 1994, la explotación máxima, el sector comenzó a ser regulado en forma más rigurosa. Sin embargo, la normativa que se aplicó desde ese momento había sido concebida con un horizonte de corto plazo, lo que dio origen a incentivos erróneos e incompatibles con los afanes de conservación. El hecho de que los industriales pesqueros negasen el peligro de sobreexplotación influyó en el tipo de medidas adoptadas. A eso se añadieron el predominio de un enfoque neoliberal, que propiciaba la no intervención estatal, y la inexistencia de una estrategia encaminada a agregar valor a los productos.

15 En los últimos años se ha procurado mejorar su trabajo, por ejemplo, mediante la incorporación de medios informáticos, lo que ha contribuido a acortar la tramitación de los antecedentes. Sin embargo, los pescadores artesanales no se han beneficiado mayormente con estos avances, porque no están familiarizados con los medios electrónicos.

16 La Ley 19.713 de 2001 facultó al Servicio Nacional de Pesca para contratar entidades auditoras externas debidamente acreditadas.

17 Algunas oficinas del Servicio —por ejemplo, la de Chañaral— tienen un solo funcionario.

Debido a la tardanza y la timidez con que se pusieron en práctica, las regulaciones no entregaron señales coherentes a los empresarios vinculados a la captura de jurel. Por tanto, hasta 1997 siguieron modernizando sus flotas, para aumentar su participación en la cuota global de captura, lo que dio origen a la carrera olímpica, cuyo lema era "pesca tanto como puedas".¹⁸

Es notorio que las estrategias orientadas a la agregación de valor no fueron prioritarias para el gobierno, pues sólo se utilizaron para tal fin unos pocos instrumentos y, además, de manera tangencial. Sólo se impusieron vedas, que en cierto modo pueden considerarse un incentivo gubernamental para tal objetivo. Las vedas se introdujeron en 1997 por un lapso de 50 días, y en 1999 se extendieron a más de 200 días, aunque las empresas que producían para el consumo humano quedaron exceptuadas de ellas (Arias, 1999). La Corfo puso en práctica políticas de apoyo horizontal, que resultaron insuficientes (Wältring, 1998; Benavente y Crespi, 2000).¹⁹ Por lo tanto, la estrategia pública consistió, paradójicamente, en una intervención mínima del Estado, conforme a la creencia entonces dominante de que todo lo relativo a aumento de valor agregado debía quedar en manos de la iniciativa privada. Sin embargo, no se advirtió en el sector industrial harinero especial interés por diversificarse hacia derivados de jurel con mayor grado de elaboración. Tal tendencia persistió por lo menos hasta fines de 1996, a causa de los bajos precios del pescado y la cotización internacional favorable de la harina.

En 1997, cuando las existencias de jurel bajaron a un nivel crítico, muchos empresarios supusieron que la situación terminaría en un par de años. Además, negaban la existencia de sobreexplotación y desconfiaban del gobierno y de sus pares, debido a la consiguiente intensificación de la competencia. A causa de esto último, se acentuó la tendencia a la concentración de la propiedad. Por ejemplo, en el norte de Chile se creó Corpesca S.A., consorcio formado por varias empresas grandes, entre ellas Eperva, Iquique-Guanaye y Coloso, que pronto ejerció un papel dominante.²⁰ Algo parecido ocurrió en otras zonas del país, con el establecimiento de la Sociedad Nacional de Pesca y la Asociación de Industriales Pesqueros de la Región del Biobío.

18 La carrera olímpica suele tener lugar cuando el recurso escasea, por exceso de pesca o por vedas temporales. Por eso, los agentes hacen cuantiosas inversiones para capturar grandes volúmenes en poco tiempo. Como es natural, en esta competencia pierden los menos eficientes.

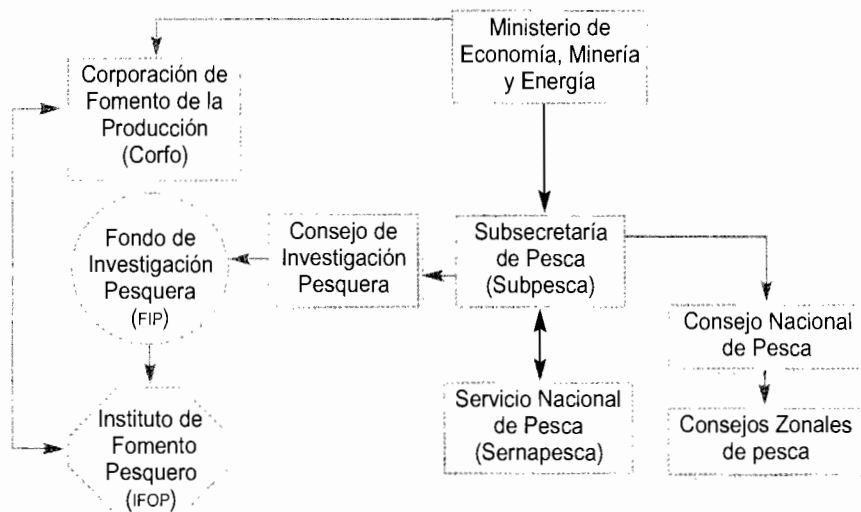
19 Entre los mecanismos de ayuda horizontal de la Corfo figuran los proyectos asociativos de fomento (Profo), con los que se persigue, entre otros fines, fomentar la cooperación entre empresas medianas e institutos de investigación. No obstante, los programas de la Corfo suelen carecer de flexibilidad para atacar problemas de sectores específicos y están limitados financieramente. Son programas aislados, no integrados en una gran estrategia industrial o una visión de crecimiento de largo plazo. Además, se diseñan en forma muy centralizada.

20 Este consorcio concentra en la actualidad cerca de 90% de la actividad pesquera de la zona norte.

6. Integración de los actores privados en las decisiones de regulación

Como una forma de incorporar al sector privado en la elaboración de políticas, en la ley de pesca de 1991 se estipulaba la creación del Consejo Nacional de Pesca, órgano con funciones reguladoras, de carácter resolutivo, consultivo y asesor en las materias establecidas por la misma ley. El Consejo debía elevar a consideración de la Subsecretaría de Pesca opiniones, recomendaciones, proposiciones e informes técnicos sobre las materias señaladas por la ley y sobre cualquier otra de interés sectorial. Está presidido por el Subsecretario de Pesca y formado por tres representantes del sector público —el director general de Territorio Marítimo y Marina Mercante, el director del Servicio Nacional de Pesca y el director ejecutivo del Instituto de Fomento Pesquero— y seis del sector privado: cuatro representantes de las cuatro macrozonas del país, uno de los pequeños armadores industriales y uno del sector acuicultor. Está integrado, además, por siete representantes de gremios del sector laboral: un representante de oficiales de naves pesqueras, uno de tripulantes de naves pesqueras, cuatro de plantas de procesamiento que produzcan para el consumo humano y facturen ventas iguales o inferiores a 25.000 unidades de fomento (UF) al año, y un representante de los pescadores artesanales. Del sector artesanal provienen cinco representantes de las macrozonas y, finalmente, siete consejeros designados por el Presidente de la República, entre los cuales debe haber al menos un profesional con especialidad en ecología, un profesional universitario relacionado con las ciencias del mar, un abogado y un economista (véase el diagrama 3.1).

Diagrama 3.1
CHILE: INSTITUCIONALIDAD PESQUERA



Fuente: Elaborado por los autores sobre la base de la investigación.

Además, se dividió el país en cinco zonas pesqueras y se crearon consejos zonales de pesca, uno por cada zona, para descentralizar las medidas administrativas y promover la participación desde la actividad misma.²¹

Para clasificar los recursos pesqueros dentro de los diferentes regímenes y emitir decretos que dispongan una medida de administración, es necesario que las decisiones de la Subsecretaría de Pesca sean aprobadas a lo menos por la mitad de los miembros del Consejo Nacional de Pesca. La composición de este último aún demuestra una inclinación a favor del sector industrial, pese a las reformas introducidas en la Ley 19.849.²² Si bien hay cierta equidad en el número de representantes artesanales e industriales, también participan representantes del sector laboral industrial, los cuales, aunque muestran algunas diferencias con sus empleadores en materias específicas, como salarios, horas de trabajo y seguridad laboral, tienden a apoyarlos en lo que respecta a medidas de administración, pues en ello están comprometidos directamente sus intereses.

El Consejo, que depende de la Subsecretaría de Pesca, está presidido por el subsecretario respectivo, que tiene la facultad de designar a siete profesionales de áreas técnico-científicas, aunque para eso necesita la aprobación de las tres quintas partes del Senado. Por lo tanto, el Consejo puede eventualmente dar más peso a ciertos grupos de interés en lo que a regulación se refiere.

En conclusión, las causas de la merma registrada por las existencias de jurel se hacen evidentes al contrastar la gestión real del sector, basada en medidas de corto plazo, con la administración de largo plazo que era necesaria. Las disposiciones de la ley de 1991 resultaron insuficientes para tal fin. Por otra parte, los agentes privados no habían tomado suficiente conciencia sobre la necesidad de preservar los recursos, al tiempo que las pequeñas y medianas empresas (PYME) y los pescadores artesanales no estaban convenientemente representados en el ámbito en que se decidía la regulación. A eso se agregaban otras debilidades, que también conspiraban contra una gestión de largo plazo, como el escaso desarrollo de las instituciones de investigación (el Instituto de Fomento Pesquero) y de monitoreo (el Servicio Nacional de Pesca).

D. El límite máximo de captura por armador

Según dijo el presidente Lagos en agosto de 2000, existía consenso en que la Ley de Pesca y Acuicultura vigente había quedado obsoleta, pues carecía de los mecanismos de regulación adecuados para los distintos agentes, por lo que debía avanzarse por una senda que condujera a una menor regulación, pero más apropiada.

21 Las cinco zonas son: i) Regiones I y II; ii) Regiones III y IV; iii) Regiones V, VI, VII, VIII y IX; iv) Regiones X y XI, y v) XII Región y Antártica Chilena.

22 En virtud de la Ley 19.849, publicada el 26 de diciembre de 2002, se modificó el artículo 146 de la Ley General de Pesca y Acuicultura, referido a la participación sectorial en el Consejo. Hoy día, forman parte del Consejo seis representantes del sector artesanal, a diferencia de lo que ocurría antes, cuando había sólo uno.

En 1997, cuando el jurel desapareció de las aguas chilenas, las autoridades gubernamentales empezaron a percibir que las regulaciones dispuestas hasta entonces no habían podido evitar la crisis. Por eso se comenzó a trabajar, a partir de 1998, en un proyecto de ley de transición, con el fin de implantar un sistema de cuotas individuales transferibles.

Por medio de estas cuotas, se confería a cada pescador derecho a extraer cierta fracción –definida según determinados criterios– de un total disponible o cuota global de captura de algunas especies. Con esto se pretendía racionalizar el esfuerzo pesquero, lo cual propiciaría, implícitamente, la adopción de soluciones colectivas entre los miembros de la pesquería. Las cuotas serían transferibles, lo que redundaría en la búsqueda de soluciones económicamente eficientes, compatibles con el objetivo anterior (Peña-Torres, s/f). En suma, con la nueva modalidad se apuntaba a entregar incentivos para una gestión privada de largo plazo, así como a alentar la inversión en naves y plantas procesadoras, con el propósito de otorgar mayor estabilidad al empleo y diversificar la producción hacia bienes de mayor valor agregado. Esto último significaba, en la práctica, destinar la materia prima no sólo a la elaboración de harina, sino también a la de alimentos de consumo humano.

Muchos especialistas coinciden en la eficiencia del régimen de cuotas individuales, porque los agentes pueden optimizar la escala de sus operaciones mediante la compra o la venta de aquéllas, al tiempo que los menos eficientes pueden venderlas y salir de la industria (Van der Burg, 2000). Según Peña, Barton y Fuentes (1999), el sistema da respaldo legal a los derechos de propiedad sobre los recursos marinos y les otorga mayor credibilidad, siempre que estén claramente definidos. Por otra parte, la probabilidad de que la medida resultara exitosa aumentaba por el hecho de aplicarse a una flota relativamente homogénea y poco numerosa.²³

No obstante, la instauración de las cuotas no se planteó en esos términos desde el principio. Por lo general, para que una decisión de este tipo se materialice, es necesario que haya una serie de intentos y ajustes entre los actores. En Chile, en particular, el asunto se había estudiado desde fines de los años ochenta en los círculos académicos y económicos vinculados a la pesca, pero debió pasar bastante tiempo antes de que se llegara a una determinación.

En una primera etapa, el gobierno planeaba aplicar el sistema sólo a la pesquería del jurel, pero posteriormente, en el proyecto de ley transitorio, se propuso como modelo de gestión para todas las pesquerías plenamente explotadas.

El proyecto de ley dio origen a un intenso debate y se convirtió en fuente de roces entre el gobierno y diferentes grupos, razón por la cual en el Congreso Nacional se lo rechazó en

23 Según Peña, Barton y Fuentes (1999), la credibilidad en cuanto a los derechos de uso tiene que ver con el hecho de reducir al máximo las limitaciones acerca de la transferibilidad, la divisibilidad y la duración de estos derechos, así como la incertidumbre relacionada con el cambio arbitrario de las reglas.

tres ocasiones, la última vez en noviembre de 2000.²⁴ El conflicto puso de manifiesto dos aspectos interesantes: primero, la disparidad de intereses de los diversos agentes privados, su diferente poder de negociación, y la tendencia a enfrentarse con el gobierno; segundo, dejó ver con qué estrategias enfrentarían la crisis en el futuro el sector público y el privado. La disputa se centró principalmente en la gestión política de los últimos años.

1. Estrategias de los actores

En esta sección se analiza la posición de las partes frente a la crisis y las estrategias que adoptaron para superarla. El análisis se basa en entrevistas hechas a representantes de los actores que más influyeron en la instauración del régimen de administración de pesquerías en estado de plena explotación: I) el gobierno, representado por las autoridades de la Subsecretaría de Pesca y de los organismos regionales del Ministerio de Economía, Minería y Energía en la VIII Región; II) dirigentes de las dos asociaciones de grandes empresas industriales: la Asociación de Industriales Pesqueros de la Región del Biobío y la Sociedad Nacional de Pesca; III) dirigentes de las dos federaciones del sector pesquero artesanal: la Confederación Nacional de Pescadores Artesanales de Chile (Conapach) y la Confederación de Federaciones de Pescadores Artesanales de Chile (Confepach), y iv) representantes de las medianas empresas pesqueras

a. La estrategia del gobierno

En una declaración emitida en 2000 por la Subsecretaría de Pesca, se afirmaba que el régimen de cuotas individuales transferibles era la nueva estrategia de gestión sostenible de largo plazo, conforme a la cual debía privilegiarse el aumento de valor de los productos por sobre el aumento de la extracción, evitar los conflictos entre conservación y explotación que solían presentarse en la toma de decisiones, y disminuir la injerencia de la autoridad administrativa en las decisiones respectivas, que debían ser eminentemente privadas.

El régimen tenía un objetivo doble: intensificar la autorregulación, y reducir la capacidad de captura, esto es, el número de embarcaciones, factor imprescindible para el ajuste de la actividad.²⁵ Es decir, saldrían del negocio las empresas menos eficientes y quedarían sólo las más competitivas, con suficiente capital de inversión y economías de escala. Éstas deberían

24 Desde el estallido de la crisis, los integrantes del sector pesquero estuvieron divididos por fuertes discrepancias. Las últimas disputas tuvieron lugar en octubre y noviembre de 2000, cuando en el Congreso Nacional se debatió la ley de transición. Las diferentes asociaciones pesqueras presentaron su posición en un nuevo proyecto de ley, acto que estuvo acompañado de protestas frente al edificio del Congreso (véase *El Mostrador*, 7 de noviembre de 2000, www.el-mostrador.cl, e *International Fishery News*, www.fis.com).

25 Según representantes de la Subsecretaría de Pesca y del Ministerio de Economía, Minería y Energía de la Octava Región, para alcanzar esta meta es necesaria una mayor concentración del sector.

desempeñar un rol determinante en la diversificación productiva. Así, al fijar el volumen de extracción, se pretendía crear los incentivos necesarios para que el sector privado elevara su rentabilidad por la vía de aumentar el grado de elaboración de los productos.²⁶

Cabe acotar que, en noviembre de 2000, el Congreso Nacional rechazó el nuevo proyecto, por lo que el gobierno debió presentar un plan de reestructuración del sector, en el cual se contemplaba el reentrenamiento en capacidades de gestión y la introducción de mecanismos de seguridad social.

2. Las asociaciones de grandes empresas industriales

Dos agrupaciones gremiales destacan en este plano: la Sociedad Nacional de Pesca y la Asociación de Industriales Pesqueros de la Región del Biobío. La primera fue creada en 1949 por industriales, armadores y astilleros para promover el desarrollo y la racionalización de las pesquerías, así como para representar a sus asociados ante los poderes públicos en materias de interés. Es la única organización de carácter nacional. Las empresas que la integran se ocupan de diversos rubros —conservas, harinas de distinto tipo, congelados, aceite, salados, ahumados, surimi y algas—, aportan entre 65% y 70% de las exportaciones pesqueras, y son dueñas de 70% de la flota industrial. No obstante, como agrupa a casi todas las empresas del rubro, muchas veces divididas por fuertes discrepancias, no siempre está en condiciones de representar bien el interés general de sus asociados.

Por su parte, la segunda agrupación reúne a las 14 compañías más grandes de la Región del Biobío (VIII Región) y ejerce considerable influencia en el ámbito local y nacional.²⁷ Como otras asociaciones regionales, está afiliada a la Sociedad Nacional de Pesca.

En el pasado, y durante largo tiempo, en ambas asociaciones se negó el peligro o la existencia de sobreexplotación de los recursos. A comienzos de los años noventa, se opusieron a la implantación de la Ley General de Pesca y Acuicultura, por la que se impondrían mayores restricciones a la extracción. Luego, a fines de esa década, ejercieron fuertes presiones en favor de la cuota individual transferible. Se estimaba, en efecto, que el sistema de administración imperante hasta la época en que se desató la crisis —esto es, cuota global de captura y vedas temporales como medidas de emergencia— traía consigo un gasto inútil de recursos económicos, pues cada vez había menos peces, lo que ocasionaba inestabilidad y descontento entre trabajadores y empresarios. A juicio de éstos, la cuota individual transferible constituía un mecanismo razonable para ordenar el sector, al tiempo que les daba la posibilidad de obtener tantos derechos de captura como fuese posible, con lo cual podrían sobrevivir frente a la competencia internacional.

26 Algunas autoridades de la Subsecretaría de Pesca pronosticaron que en 10 años el 50% de los desembarques de jurel podría destinarse a la producción de alimentos de consumo humano.

27 Hasta hace unos años, estaba integrada por alrededor de 25 empresas, pero hoy son sólo 14, debido al proceso de fusión que se ha registrado entre ellas.

En consecuencia, la estrategia de las dos entidades se basaba en tres consideraciones fundamentales: I) la imposición de vedas y de cuotas globales reducía la capacidad de competencia y los incentivos para invertir en flotas más grandes y mejores, lo cual había conducido a su vez a un elevado endeudamiento y a despidos en el sector; II) el régimen de cuotas individuales transferibles daba acceso a una proporción fija del recurso pesquero, lo que permitía la inversión de largo plazo en procesos de mayor valor agregado, tornaba más competitivo al sector, y aminoraba las tendencias a la fusión, y III) haría innecesario adoptar medidas adicionales de regulación, que por lo demás suelen perturbar el libre funcionamiento de las fuerzas de mercado.

En suma, los empresarios planteaban que, una vez implantadas las cuotas individuales, el mercado se encargaría de regular el sector y proveer los incentivos necesarios para su desempeño. Esta estrategia neoliberal concordaba con los planteamientos del gobierno.

En la discusión del respectivo proyecto de ley, la Asociación de Industriales Pesqueros de la Octava Región cumplió un rol incluso más importante que la Sociedad Nacional de Pesca, pues sus representantes, además de tener estrechos lazos personales con determinados sectores políticos, formaron coaliciones que fueron decisivas en la determinación del rumbo y diseño del proyecto. El gobierno mostró cierta debilidad en este proceso, pues carecía de una estrategia alternativa más elaborada.

c. Las asociaciones del subsector artesanal y sus divergencias

En Chile hay alrededor de 60.000 pescadores artesanales. El subsector está representado por la Confederación Nacional de Pescadores Artesanales de Chile (Conapach), fundada oficialmente en 1990 –aunque su historia se remonta a los años veinte–, y la Confederación de Federaciones de Pescadores Artesanales de Chile (Confepach), creada en 1999 por varias federaciones que se habían escindido de la primera, principalmente por discrepancias en torno a la instauración del sistema de cuotas individuales transferibles. La Confederación Nacional, que se define como portavoz de los intereses netamente artesanales, interviene en la discusión política en lo que respecta a corregir registros, aumentar las cuotas y procurar consensos. Por su parte, la Confederación de Federaciones se define como una organización reivindicativa de los intereses de la pesca artesanal y del país en su conjunto. En 1999, año en que se fundó, 40 agrupaciones gremiales y cerca de 40.000 pescadores artesanales se afiliaron a ella, y hasta hoy continúa siendo el principal vocero del subsector artesanal.

En la actualidad, no hay diálogo entre las dos asociaciones, lo que naturalmente debilita la posición de los pescadores artesanales, pese a que ambas persiguen incrementar la importancia de éstos en el mercado nacional e internacional. Aunque los asociados de la Confederación Nacional son, oficialmente, sólo pescadores artesanales, se procura integrar también a PYME industriales. En cambio, la Confederación de Federaciones representa exclusivamente al subsector artesanal y acusa a la primera de descuidar a éste a favor de las PYME y otros grupos privados. No obstante, el quiebre entre ambas estuvo motivado sobre todo, como se dijo, por la divergencia en torno a las cuotas individuales transferibles. En la

Confederación de Federaciones se las considera un instrumento valioso para la administración pesquera de largo plazo, mientras que para los dirigentes de la Confederación Nacional son una forma de privatizar el mar, lo que, a su juicio, favorece sólo a las grandes compañías industriales y socava la posibilidad de que las empresas artesanales accedan a los recursos marinos. Para fortalecer su posición, esta última se unió a organizaciones no gubernamentales (ONG) ambientalistas de Chile y participó en el debate internacional relativo a gestión pesquera sostenible.²⁸

La Confederación Nacional contaba con fuerte apoyo político en el Parlamento; el hecho de que el proyecto de ley concerniente a las cuotas individuales fuese rechazado tres veces se debió, en gran parte, a sus presiones y su habilidad para resaltar las insuficiencias del enfoque. Sin embargo, en lo relativo a sobreexplotación, sus dirigentes no pudieron presentar una alternativa basada en análisis formales, y se limitaron a adoptar un comportamiento marcado por la confrontación. Los dirigentes conocen a fondo los problemas del sector, pero no aprovechan ese activo para asumir una actitud más progresista, que se tradujera, por ejemplo, en el trazado de estrategias para pescadores artesanales y medianos que permitiesen a éstos elaborar bienes de mayor valor agregado y entrar en los mercados correspondientes.

El la estrategia de las empresas medianas

Este segmento fue el más seriamente afectado por la crisis que se inició en 1997. En la primera mitad de los años noventa, sus integrantes más visionarios supieron sacar provecho del incremento de las capturas y del precio relativamente alto de la harina en el mercado internacional. Por otra parte, temían que si se imponía el régimen de cuotas individuales, muchos se verían forzados a vender su cuota, debido a la intensificación de la competencia. Por tal motivo, junto con la Confederación Nacional de Pescadores Artesanales, se opusieron tenazmente a su instauración. Numerosos empresarios medianos habían sido originalmente, antes de fundar su propio negocio, pescadores artesanales o capitanes de grandes pesqueras. La crisis de 1977 era para ellos sólo un episodio temporal atribuible al fenómeno de El Niño y no un signo de explotación excesiva.²⁹ Los pocos que no negaban el hecho proponían soluciones de corto plazo, como reducir el libre acceso a la pesca los fines de semana o imponer vedas en la época de desove.

Movidos por su optimismo con respecto a las existencias pesqueras, estos empresarios rehusaron invertir para transitar hacia productos de valor agregado. Muchos eran dueños de una embarcación y una planta productora de harina; habían hecho cuantiosas inversiones y acumulado conocimientos sobre el rubro, por lo que estimaban que el tránsito hacia una actividad nueva entrañaba grandes riesgos. En suma, la negación del problema de la sobreexplotación impidió que buscaran nuevas vías productivas.

28 Una de estas ONG es el Centro para la Conservación y el Desarrollo Sustentable Ecosistemas (véase homepage: www.ecoceanos.cl).

29 Según algunos empresarios medianos, la supuesta sobreexplotación no era más que propaganda de un gobierno corrupto pagado por las grandes empresas industriales para repartirse los recursos pesqueros.

2. Promulgación de la ley de límite máximo de captura por armador

Después del rechazo por el Congreso del proyecto de ley de pesca presentado por el ejecutivo en noviembre de 2000, y al cabo de intensas deliberaciones, se introdujeron cambios en el texto original. Finalmente, el proyecto así modificado se aprobó en febrero de 2001. El nuevo instrumento legal, la Ley 19.713, establecía como medida de administración de las principales pesquerías industriales el llamado límite máximo de captura por armador. En un primer momento, dicho límite se aplicó al tramo comprendido entre las regiones III y XII, pero luego se extendió a la I y la II, a petición de los parlamentarios de la zona. No obstante, la nueva ley se aplicaría sólo con carácter transitorio, durante 2001 y 2002, para probar su eficacia.

El límite máximo de captura por armador no es más que una cuota individual asignada a cada armador industrial. Para fijarlo, el ente regulador debe determinar anualmente, y para cada pesquería, una cuota total permitida, para luego repartirla entre los armadores industriales. Como la promulgación de la Ley 19.713 había sido impulsada por el descenso de las existencias de jurel, esta cuota total fue inferior a la cuota global prevaleciente bajo el régimen de carrera olímpica.^{30, 31}

De esta manera, se entregó a cada empresa un derecho individual para realizar sus actividades en una pesquería particular, establecida también en la ley. Tal derecho se definió a partir tanto del volumen histórico de capturas —coeficiente de participación de cada armador en el período 1997-2000 en el caso de algunas pesquerías, o en el período 1999-2000 en el caso de otras— como de las características estructurales de las embarcaciones, lo cual hacía referencia a la capacidad de bodega, corregida por un coeficiente.³² Para calcular la cuota total permitida correspondiente a las distintas pesquerías, la Subsecretaría de Pesca debía contratar los servicios del Instituto de Fomento Pesquero, donde prevalece una actitud bastante ecuatoriana con respecto a los intereses privados.

En lo que sigue se describen algunos aspectos particulares del nuevo régimen.

Para ajustarse a su cuota, los armadores pueden excluir una o más naves, que quedan así irrevocablemente fuera de la actividad. Por otra parte, sus desembarques deben estar certificados ante una entidad autorizada, que transmite después esa información al Servicio Nacional de Pesca. Si se infringe la norma, los infractores son sancionados con un descuento de 30% del límite máximo que corresponda a la unidad de pesquería durante el período de que se trate. Igual sanción recae en las empresas sorprendidas haciendo descarte, aunque esta infracción es bastante difícil de controlar.³³

30 Al aplicarse la medida a la pesquería del jurel, inmediatamente debía hacerse extensiva a las especies catalogadas como fauna acompañante, esto es, sardina y anchoveta. A eso obedece el que este régimen se aplique hoy a 10 pesquerías en distintas áreas de pesca determinadas por región.

31 Los sindicatos de tripulantes organizaron manifestaciones contra la nueva ley, pues querían que las cuotas fuesen por embarcación y no por empresa, como una forma de mantener el empleo.

32 El coeficiente de corrección para cada nave resulta de dividir la longitud del área autorizada para la nave en la unidad de pesquería por la longitud total de la unidad de pesquería.

33 Por ejemplo, entre 2000 y 2003, se penalizó sólo una infracción por este motivo. Sin embargo, la nueva ley obliga a los armadores a aceptar la presencia de observadores científicos —designados por la Subsecretaría de Pesca— a bordo de sus naves, disposición que no regía antes de 2001.

Ahora bien, las cuotas no son inmediatamente transferibles, aunque es probable que esta restricción se levante en el futuro. Sin embargo, cabe señalar que el nuevo sistema se superpuso al régimen anterior, de control de esfuerzo, que era la medida aplicada a las pesquerías en estado de plena explotación. Este sistema, que aún subsiste, establece la posibilidad de transferir los derechos de pesca mediante la autorización de pesca de la nave, lo cual se hace efectivo al año siguiente. Por lo tanto, una empresa puede vender una nave, pero no está transfiriendo con ello los derechos que ésta genera para ese año, sino a partir del año siguiente, momento en que sí es traspasable la autorización de pesca en régimen de plena explotación.

Como está dicho, el nuevo régimen se puso en práctica en forma transitoria en 2001 y 2002 para probar su eficacia. A fines de 2002, cuando iba a expirar la Ley 19.713 y persistían las presiones tendientes a volver al sistema de carrera olímpica, se dieron circunstancias propicias para nuevos debates, que culminaron con la aprobación, en diciembre de 2002, de la Ley 19.849, que ampliaba hasta 2012 la vigencia de la Ley 19.713.

3. Evaluación del nuevo régimen

Los empresarios se adaptaron con asombrosa rapidez a la nueva forma de regular las pesquerías, probablemente porque albergaban una predisposición favorable, pues muchas iniciativas recogidas en la ley habían nacido de ellos. Además, algunas empresas ya se habían diversificado hacia la elaboración de productos de consumo humano, lo que es hoy crucial para seguir en el negocio en períodos de menor abundancia de recursos. A juicio de las autoridades competentes, el sistema ha funcionado bien, pues ha ordenado el sector y lo ha librado del caos en que lo había sumido la carrera olímpica. También hay cierta concordancia en que la fijación de la cuota total según criterios de sostenibilidad ha asegurado la reproducción de los peces, aunque no todos secundan esta afirmación. No obstante, existe confianza en que la pesquería del jurel va por una senda de recuperación y en que se está haciendo un uso racional de los recursos.³⁴

La disensión frente al sistema de cuotas sigue proviniendo de la Confederación Nacional de Pescadores Artesanales, por estimar que constituye un enorme traspaso de patrimonio de todos los chilenos a manos de unos pocos empresarios, que son justamente los que antes habían depredado el recurso. Cabe destacar que esa depredación afectó con mayor fuerza al sector artesanal, que tiene en los recursos marinos su única fuente de sustento, a diferencia de lo que sucede con muchas grandes empresas industriales pertenecientes a grupos económicos multisectoriales.

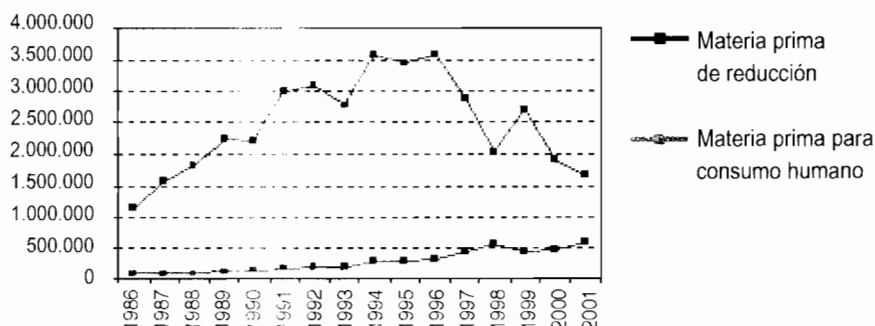
34 En los primeros cinco meses de 2003, las exportaciones del sector pesquero totalizaron un valor de \$18 millones de dólares, lo que significó un aumento de 18,5% con respecto a igual período de 2002, mientras que el volumen exportado bajó casi 10%. Esto parece indicar que los empresarios están aprovechando mejor la materia prima.

Si bien las empresas pagan un derecho de pesca o patente fija por la actividad extractiva y generan empleo y encadenamientos, existen dudas acerca de si es legítimo cobrar por un derecho que corresponde al patrimonio general. Por lo tanto, aquí cobran particular importancia los criterios utilizados para conferir los derechos. En Chile se optó por otorgar derechos a quienes ya estaban en las pesquerías —como lo prueba el hecho de considerar el historial de capturas como criterio de asignación— y no se recurrió a la licitación abierta, otra solución posible, que se acerca más a parámetros de eficiencia, donde se manifiesta de modo explícito la valoración que se asigna a los recursos (Peña, s/f).

Cuando la valoración de los recursos naturales no se lleva a cabo en el mercado, se realiza conforme al concepto de renta. En tal sentido, podría sostenerse que la ley actual traspasó a los industriales la renta correspondiente a los recursos pesqueros. El problema es que nada garantiza que éstos sean los más eficientes en el desempeño de la actividad, para no hablar del hecho de que la compensación que entregan a la sociedad puede ser insuficiente.³⁵

Sin embargo, la suerte está echada y no hay indicios de volver atrás, a menos que el nuevo régimen no surta efecto, esto es, que el sector industrial no marche en la dirección deseada. Con todo, aunque todavía no hay aún pruebas suficientes, éste sí parece encaminarse hacia una producción más diversificada y generadora de mayor valor. En efecto, el volumen de materia prima destinada a producción de harina ha disminuido en los últimos años, al tiempo que aumenta levemente el de la orientada a productos de consumo humano (véan - se los gráficos 3.6 y 3.7).

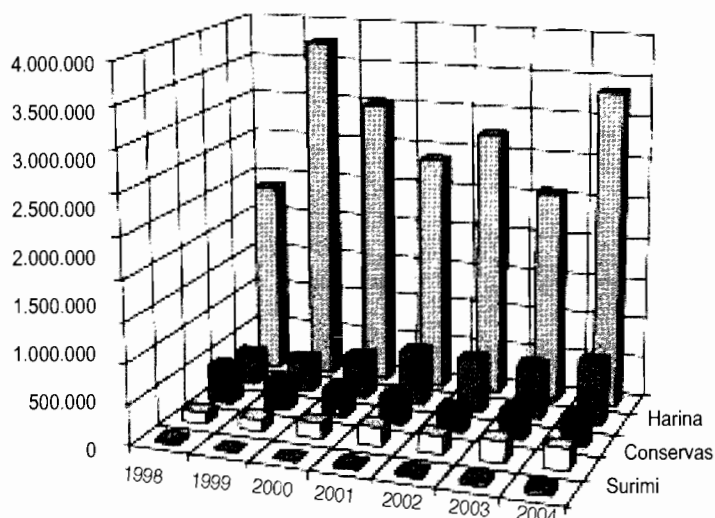
Gráfico 3.6
OCTAVA REGIÓN DE CHILE: DESTINO DE LA
MATERIA PRIMA PESQUERA, 1986-2001
(en toneladas)



Fuente: Elaborado por los autores sobre la base de antecedentes del Servicio Nacional de Pesca (Sernapesca).

35 La renta se mide como la diferencia existente entre el costo medio y el precio del producto que tiene como insumo un recurso natural. Según estimaciones de la Fundación Terram, la renta correspondiente a los recursos pelágicos llega por lo menos a 1.000 millones de dólares si se considera un horizonte temporal de 15 años.

Gráfico 3.7
CHILE: DESTINO DE LA MATERIA PRIMA PESQUERA
SEGÚN PRODUCTOS, 1998-2004
 (en toneladas)



Fuente: Elaborado por los autores sobre la base de antecedentes del Servicio Nacional de Pesca (Sernapesca).

E. El entorno local: la Octava Región

A continuación se examina cómo ha evolucionando la actividad pesquera en la VIII Región a partir de 2001, año de promulgación de la Ley 19.713, sobre límite máximo de captura por armador.

1. El ámbito empresarial

En general, los empresarios que siguen en el negocio se han adaptado a las nuevas condiciones. En su gran mayoría, piensan que la asignación de una cuota prefijada despeja parte de la incertidumbre anterior y es, por tanto, un incentivo correcto para acometer una planificación de más largo plazo. También hay mayor seguridad en cuanto a la duración de temporada laboral.

En las empresas grandes, el número de embarcaciones en funcionamiento disminuyó a la mitad.³⁶ Esto, como es natural, se dejó sentir fuertemente en el empleo. La reducción más

³⁶ Por ejemplo, la Pesquera Landes tiene 9 embarcaciones, y sólo 2 operan hoy en forma activa; del mismo modo, la Pesquera El Golfo, que operaba con 15, trabaja hoy con 9. Todas las naves actualmente en desuso, que suman más de 40, se guardan en un varadero de Valdivia.

marcada de personal se dio en las flotas y, en menor medida, en las plantas harineras, donde se hace uso intensivo de capital y no de mano de obra. Las principales dificultades que debieron enfrentar los empresarios guardan relación con la necesidad de mantener ociosa una parte de las inversiones y reducir la escala de producción. Por otra parte, aún no saben si deben deshacerse de las embarcaciones en desuso, porque no hay claridad en la ley con respecto a los derechos que asisten a estas naves, como tampoco la hay con respecto a las garantías que conlleva el conservarlas.

Tal como se esperaba, la vigencia del nuevo régimen redundó en un proceso de concentración de la propiedad, según diversas modalidades: hubo agentes que vendieron sus empresas, empresas que se fusionaron y otras que fueron absorbidas debido a la imposibilidad de cumplir sus compromisos financieros.³⁷

7 Nuevos procesos productivos y adaptación de la mano de obra

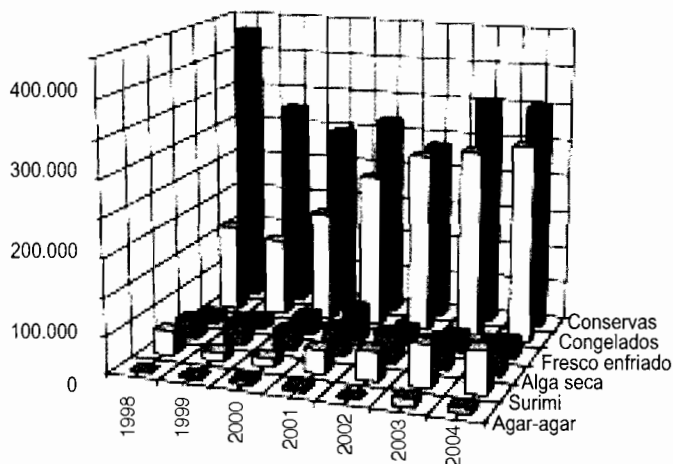
Algunos empresarios que producían sólo harina habían empezado, en 1997, a estudiar la posibilidad de fabricar congelados, tomando como ejemplo lo sucedido en Noruega, donde se dio un vuelco espectacular, entre 1990 y 1997, desde la harina hacia productos de consumo humano.³⁸ En 2000, en varias empresas comenzaron a operar plantas de congelados, con lo que se recuperó en gran parte el empleo perdido durante la crisis de la pesquería del jurel. En efecto, aunque ciertos procesos pueden hacerse a máquina, es preferible, por diversos motivos, efectuarlos en forma manual. Estas tendencias se intensificaron a partir de la promulgación de la Ley 19.713.

El desarrollo de nuevos productos ha supuesto algún grado de capacitación de la mano de obra. En las plantas de congelados, por ejemplo, se trabaja hoy con mayor cuidado que en las harineras; además, se aplican controles de proceso, para lo cual fue necesario entrenar en forma especial a supervisores y trabajadores. Por otra parte, los operarios deben atenerse a diversas medidas de higiene personal y usar guantes, mascarillas, gorros, delantales y otros. Como es natural, hubo que adquirir máquinas y equipos nuevos y adiestrar a los operarios en su manejo. Esto último fue bastante más difícil de llevar a la práctica que lo anterior, porque los trabajadores estaban acostumbrados a los procedimientos poco sofisticados de las plantas harineras (véanse los gráficos 3.8 y 3.9).

37 Los siguientes datos ilustran el proceso de concentración: en 1998, poco más de 70% de las exportaciones de harina correspondieron a 8 empresas y, en 2001, el 78% de las exportaciones provinieron de 6.

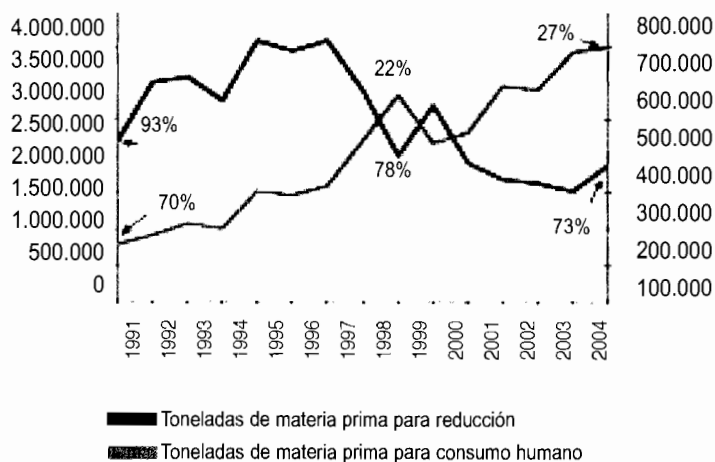
38 Varios empresarios de la VIII Región viajaron a Noruega y compartieron después la información que habían recabado allí con todos los pesqueros de la zona, en reuniones organizadas por la Corfo.

Gráfico 3.8
OCTAVA REGIÓN DE CHILE: DESARROLLO DE PRODUCTOS DE
MAYOR VALOR AGREGADO, 1998-2004
(en toneladas)



Fuente: Elaborado por los autores sobre la base de antecedentes del Servicio Nacional de Pesca (Sernapesca).

Gráfico 3.9
OCTAVA REGIÓN DE CHILE: DESTINO Y PARTICIPACIÓN
DE LA MATERIA PRIMA PESQUERA, 1990-2004
(en toneladas y porcentajes)



Fuente: Elaborado por los autores sobre la base de antecedentes de la Asociación de Industriales Pesqueros de la Octava Región.

3. Interacción y transferencia de información

Al entrevistar a empresarios, jefes de planta y administradores de las compañías de Coronel y Talcahuano, pudo comprobarse que, sobre todo los de ciertas áreas, suelen intercambiar de manera informal conocimientos, antecedentes y experiencias. No obstante, los canales más importantes de interacción son de tipo formal.

a. Canales de comunicación

La mencionada Asociación de Industriales Pesqueros de la Región del Biobío, que agrupa a todas las grandes empresas de la zona, se ha destacado en el último tiempo en el plano ambiental. En efecto, recientemente se aprobó en el país una normativa acerca del tratamiento de los residuos industriales líquidos (Riles).³⁹ Pues bien, la entidad contribuyó en buena medida a la redacción de esta norma, para lo cual contrató los servicios de una consultora y presentó después una propuesta concreta a las entidades públicas competentes.

Cabe indicar que en varias empresas se procura encontrar otros modos de tratar los Riles. Esto podría traducirse en que aquellas que llevan más años en el rubro transmitieran su experiencia a las más nuevas, no sólo en lo referente a este punto, sino también a estrategias de inversión y otros aspectos.

Otro canal de comunicación es el contacto personal entre gerentes. La mayoría de los altos ejecutivos tienen algún tipo de vínculo entre sí y cuentan con variadas instancias de interacción. Ejemplo de esto son las ferias internacionales en donde exponen sus productos para encontrar nuevos mercados. La Dirección de Promoción de Exportaciones (ProChile) ha desempeñado en este campo una función que, si bien podría mejorar, no deja de ser meritatoria, pues ha organizado con relativo éxito la participación de empresas chilenas en ferias internacionales.⁴⁰ Como es natural, estos encuentros permiten no sólo ampliar la red de negocios, sino también conocer la competencia, esto es, las tecnologías, técnicas de producción y estrategias de marketing que se utilizan en otros países.

La información más fácilmente transmisible es aquella relacionada con la forma de enfrentar problemas comunes o, en un plano más cotidiano, el modo de manejar las negociaciones colectivas y realizar ciertas tareas de carácter administrativo.

En el área operativa propiamente tal, se establece una relación informal entre las empresas procesadoras por medio de los jefes de las plantas, que suelen intercambiar información acerca de procedimientos técnicos cotidianos. Aunque estos antecedentes pueden no ser

39 Conforme a esta normativa, todas las compañías pesqueras deben comenzar a tratar sus residuos, a más tardar, a partir de 2005.

40 ProChile, creada en 1974 y dependiente de la Dirección de Relaciones Económicas del Ministerio de Relaciones Exteriores, tiene como función orientar y apoyar el proceso exportador y de inserción comercial del país. Algunas de las ferias en cuestión son el Boston Seafood Show y la European Seafood Exposition, que tiene lugar en Bruselas. Gracias a esta última exposición, celebrada en mayo de 2003, los pequeños empresarios chilenos tuvieron una acogida sorprendente en el mercado europeo con productos como ostiones, choritos y mejillones.

decisivos para el futuro de las empresas, la comunicación es bastante fluida y, por lo menos en este nivel, se entrega sin recelos.

b. La comercialización

No es raro que las pesqueras exporten en forma conjunta, decisión que se adopta, por lo general, entre los altos ejecutivos. Esto sucede, por ejemplo, cuando comparten un mercado externo o un mismo itinerario y el volumen que va a remitir cada empresa individualmente es inferior a la capacidad de bodega del buque. En tal caso, dos o más compañías suelen utilizar el mismo barco para reducir el costo unitario del transporte.⁴¹ Con parecido fin, las empresas celebran con frecuencia acuerdos de procesamiento. También puede ocurrir que una desarrolle productos que benefician indirectamente a otras. Tal es el caso de Theomar, compañía de la VIII Región que exporta pescado fresco y envasado a Estados Unidos y Europa. Para conquistar nuevos mercados, Theomar comenzó a comprar lomos de jurel congelados, modalidad en que justamente estaba empeñada otra compañía, la Pesquera Landes, en su búsqueda de nuevas líneas de producción. A raíz de lo anterior, esta inició un proyecto consistente en desarrollar productos para consumo humano a partir de la carne blanca del jurel, con el fin de agregar valor y aprovechar mejor la materia prima. Naturalmente, todas las interacciones de este tipo son fuente de beneficio mutuo y pueden dar origen a un fructífero proceso de retroalimentación.

c. Innovación tecnológica

La tecnología utilizada en la elaboración de harina no ha variado mucho en los últimos 15 años. Las empresas chilenas adquieren, por lo general, máquinas y equipos muy parecidos entre sí, aunque pueden variar en pequeños detalles.

Hacia 1990, tuvo lugar un avance tecnológico, consistente, en lo esencial, en la introducción de máquinas centrifugadoras, que permiten nuevos procedimientos de secado, gracias a lo cual las empresas chilenas pudieron producir no sólo harina estándar, sino también las variedades especiales. En efecto, tales procedimientos son esenciales para la calidad del rubro y, además, el cumplimiento de las exigencias ambientales.⁴² Asimismo, hubo mejoras en lo relativo a concentración de histamina, aspecto, flotabilidad y digestibilidad de la harina, factores importantes en la producción de alimento para salmones.^{43,44} En un plano relativamente menor, también se avanzó en lo concerniente a presentación y envase.

Hace unos nueve años, en algunas empresas de la VIII Región se comenzaron a eliminar todos los gases de proceso, iniciativa que han adoptado hoy alrededor de 90% de las industrias

41 La Pesquera Landes y la Pesquera San José suelen concertar acuerdos de este tipo para exportar merluza de cola.

42 Los procedimientos utilizados por las empresas dependen en gran medida de los mercados que desean atender.

43 En Chile, 50% de la harina destinada a alimento para salmones y 25% del aceite de pescado proceden de Concepción.

44 La histamina proviene de la ictivina, sustancia presente en el pescado. La concentración de histamina indica, en algunas especies, su grado de descomposición.

de la zona. En una primera etapa, los gases se condensan, y aquellos no susceptibles de condensación, como el mercaptano, se queman en una caldera a una temperatura de más de 700 u 800 grados, con lo cual se minimiza su efecto sobre el medio ambiente (mal olor). En la práctica, esto significó eliminar las grandes chimeneas que hasta hace un tiempo caracterizaban a las industrias de la región.

Las empresas de la VIII Región se han comportado de acuerdo con el modelo de "seguir al líder" en lo que respecta a incorporación de tecnología, es decir, la información acerca de los nuevos procedimientos y máquinas se traspasa, con algún desfase, de la empresa pionera a las demás. Esta transmisión es facilitada por los mismos proveedores de equipos, que son un eslabón muy eficaz en este proceso.

Los mayores avances tecnológicos se han verificado en la producción destinada al consumo humano. En este caso, los empresarios de la VIII Región tomaron como ejemplo las prácticas imperantes en países como España, Noruega, Estados Unidos y el Reino Unido, sea en forma individual o en el curso de las giras colectivas al extranjero organizadas por la Corfo, en las que visitaron distintas plantas y obtuvieron valiosa información que luego difundieron en el medio local.

En las empresas de menor tamaño, la adquisición de tecnología está sujeta a su capacidad económica. En general, se incorpora nueva tecnología sólo para ajustarse a las normas impuestas por la autoridad.

Un aspecto difícilmente transmisible es la forma como se organiza el trabajo diario de las empresas, es decir, su modalidad de gestión. Esta variable depende en gran parte de factores como capital humano y políticas de capacitación, que cada empresa desarrolla en la medida de sus posibilidades.

d Investigación

Ésta es otra área en donde los empresarios se comunican y asocian informalmente entre sí. Esto sucede con bastante frecuencia, en gran parte por la desconfianza que despiertan los estudios técnicos que sirven a la Subsecretaría de Pesca para adoptar las medidas de administración. Sin embargo, también obedece, como es natural, a la necesidad de conocer aspectos específicos de la actividad o de realizar investigación al respecto. La práctica es más común entre las empresas directamente vinculadas a la pesca que entre las industriales.

e Orientación hacia productos de consumo humano

Hace unos 12 años, algunas pesqueras grandes comenzaron a incursionar, por primera vez dentro del sector, en la producción de bienes de consumo humano, variante que se ha extendido hoy a la mayoría. Entre éstos cabe mencionar los siguientes: bloques de merluza, porciones de merluza calibrada, jurel congelado, filetes —de jurel, merluza, besugo y otros—, productos apanados, surimi y conservas. Según manifiestan los ejecutivos, pretenden

orientarse cada vez más hacia rubros de mayor valor agregado y, en lo posible, destinar sólo los desechos, esto es, cabeza, cola y aletas, a la elaboración de harina y aceite. Cabe recordar que en Chile existe un mercado interno importante para la harina, representado por la acuicultura, por lo cual no es previsible, pese a los incentivos actuales de reorientación, que esta rama desaparezca.⁴⁵

La rentabilidad de los productos más elaborados es superior a la de la harina. Sin embargo, todavía es necesario ingresar en los mercados internacionales correspondientes. Y aunque no es tarea fácil ni rápida, los empresarios están seguros de que podrán hacerlo. El principal problema reside en la necesidad de cumplir diversas exigencias, referidas, entre otras, a las artes utilizadas en la pesca, que redundan en la calidad del producto elaborado. Por ejemplo, para producir filetes a partir de merluza de cola, hay que recurrir a la pesca de arrastre, ya que el cerco, que es el arte utilizado por la mayoría de las empresas de la VIII Región, estropea el pescado y lo inhabilita para el fileteo.

Para ilustrar lo que se acaba de decir, en el diagrama 3.2 se presenta un cálculo aproximado de la rentabilidad de la producción de harina y de bienes más elaborados. Como se advierte en el cuadro, la rentabilidad unitaria de estos últimos es superior a la del primer rubro.

Diagrama 3.2
CHILE: RENTABILIDAD DE LA HARINA DE PESCADO Y
DE PRODUCTOS DE MAYOR VALOR AGREGADO, 2003^a
(en dólares)

Insumo	Producto	Ingreso	Ingreso unitario por tonelada de pescado
5 toneladas de merluza de cola	1 tonelada de harina	600 dólares	120 dólares
Insumo	Producto	Ingreso	Ingreso unitario por tonelada de pescado
2 toneladas de merluza de cola	1 tonelada de filete + harina (elaborada con remanente)	900 dólares	450 dólares

Fuente: Elaborado por los autores sobre la base de la investigación.

^a Estimaciones a partir de valores vigentes en 2003.

45 Por ejemplo, la compañía danesa Ecofeed S.A., que es la tercera empresa mundial en la producción de alimentos para la acuicultura, produce para el mercado interno chileno.

1. Intervención del gobierno regional

Los distintos gobiernos regionales pueden elevar proposiciones a la Subsecretaría de Pesca en lo concerniente a medidas de regulación, por conducto de los consejos zonales correspondientes al tramo comprendido entre las regiones V y IX.

Según se estima en el gobierno de la VIII Región, los empresarios de la zona se han adaptado bien al régimen de límite máximo de captura, como lo prueba la orientación cada vez más acusada hacia rubros de mayor valor agregado. El principal problema que debió enfrentar el gobierno regional fue el costo social que el nuevo régimen trajo consigo en un primer momento, reflejado sobre todo en el aumento de la cesantía. Sin embargo, esto se vio compensado, después, por el empleo que generó la producción de los rubros más elaborados.

En esta instancia se ha procurado, básicamente, potenciar la capacidad de agregación de valor en todas las fases productivas. Para eso, se ha hecho especial hincapié en innovación e incorporación de tecnología, sobre todo en el sector pesquero. A tal efecto, desde hace dos años opera un fondo llamado Innova Biobío, financiado con recursos económicos del gobierno central y el regional. Este instrumento está orientado a promover la innovación tecnológica, con el fin de contribuir a la competitividad de la zona y la creación de fuentes sostenibles de empleo. El sector pesquero industrial ha postulado a estos fondos, y ya se han puesto en marcha varias iniciativas privadas en las áreas pesquera y acuícola, cofinanciadas por el gobierno regional y el sector privado.⁴⁶ En lo referente a acuicultura, los productores de la VIII Región creen tener ventajas comparativas sobre otras regiones, y por eso se da preferencia a esta rama. El fondo contribuye también, indirectamente, a la descentralización del país, pues los proyectos se evalúan por organismos regionales, que deciden también acerca de su ejecución.

Sin embargo, la administración regional no presta apoyo a la exportación de las empresas privadas, por estimarse que la larga experiencia en este campo torna innecesaria una ayuda adicional.

A juicio de las autoridades, la fiscalización y la investigación son en estos momentos las líneas de acción prioritarias, y a ellas hay que volcar todos los esfuerzos. Sin embargo, no hay una planificación concreta al respecto. En lo inmediato, corresponde a la sede regional del Servicio Nacional de Pesca, junto con la capitanía del puerto de Talcahuano, dependiente de la Armada de Chile, fiscalizar el cumplimiento de la normativa pesquera. Estas dos instituciones tienen un calendario conjunto de actividades, donde se contempla, entre otras labores, el patrullaje del mar tres o cuatro veces al mes para vigilar el comportamiento de naves industriales y pescadores artesanales. Estos últimos son más difíciles de controlar, por su mayor número y, también, por su desconocimiento de las normas.

46 En su primer año de funcionamiento, el fondo brindó apoyo a alrededor de 45 proyectos en las áreas de turismo y servicios, industria manufacturera, industria electrónica, incubadoras de empresas, biotecnología, sector forestal maderero, agricultura y agroindustria, pesca y acuicultura. El monto financiado en dicho período superó los 2.000 millones de pesos.

5. El ámbito de la investigación

Si se exceptúan los estudios realizados por las universidades locales, que son más bien esporádicos, la investigación llevada a cabo en la VIII Región está a cargo del Instituto de Investigación Pesquera y el Instituto de Fomento Pesquero.

Ambos trabajan en condiciones de déficit presupuestario, lo que se traduce, en el caso del primero, en que carece de un número suficiente de técnicos para recoger muestras en las embarcaciones, y, en el del segundo, en la imposibilidad no sólo de adquirir equipos, sino también de someter sus balanzas, microscopios, lupas, sondas y ecosondas a labores de mantenimiento. Tampoco está en condiciones de proyectar investigaciones de otro tipo.

En la sede de Talcahuano del Instituto de Fomento Pesquero trabaja un solo biólogo investigador; el resto del personal está formado por tomadores de muestras, certificadores de calidad y funcionarios administrativos. En esta sede se analiza una fracción de los datos correspondientes a las pesquerías pelágicas de la macrozona centro-sur (regiones V a IX). El trabajo se limita, en lo fundamental, a actividades de seguimiento realizadas una vez al mes. El resto de la información, tanto de la pesquería pelágica como de la demersal, se procesa y analiza en Valparaíso, a 500 kilómetros de distancia.

Los datos se recogen en los puertos, las plantas y entre los tripulantes de la flota industrial. De esta manera se obtiene información acerca de tiempos de captura, ubicación de los cardúmenes y otros parámetros de interés. Se hace también un muestreo biológico que arroja antecedentes sobre estado de madurez, talla y peso de los recursos pesqueros, y a partir de esas muestras se extrapola la información al conjunto de la pesquería.

Ambos institutos colaboran en algunas áreas por medio de proyectos conjuntos, en los cuales cada uno se beneficia de las habilidades y fortalezas del otro; ejemplo de ello son las pescas de investigación. Como se dijo, el Instituto de Fomento Pesquero carece de presencia técnica especializada en la zona, que es la gran ventaja del Instituto de Investigación Pesquera como entidad regional. Además, el conocimiento personal entre los especialistas de uno y otro instituto facilita la comunicación informal, de modo que muchas veces las dos entidades se ponen de acuerdo con respecto a los criterios de investigación.

El Instituto de Fomento Pesquero se ocupa también de la certificación de los embarques de harina: las empresas exportadoras están obligadas a contar con un certificado de preembarque emitido por la Armada, que encarga el procedimiento al Instituto. En el documento se consignan todas las características del producto, como porcentaje de grasa y proteínas y grado de oxidación.⁴⁷

47 El grado de oxidación no debe superar cierto límite, pues de lo contrario la harina puede incendiarse a bordo del buque.

6. La situación del sector artesanal de la Octava Región

Los pescadores artesanales están representados mayoritariamente por la Federación Regional de Trabajadores Independientes de la Pesca Artesanal y Afines de la Región del Bío-bío, fundada en 1987. Esta federación se siente interpretada en el ámbito nacional por la Confederación de Federaciones de Pescadores Artesanales, debido a las razones antes expuestas y, además, porque esta última tiene presencia en la VIII Región, a diferencia de lo que ocurre con la Confederación Nacional de Pescadores Artesanales, que está centralizada en Valparaíso. Por conducto de su federación, los pescadores participan en las conversaciones relativas a las cuotas que corresponderán a los sectores artesanal e industrial de cada pesquería, como también en aquellas referidas a la corrección de los registros y la búsqueda de consensos.

Algunos barcos de este subsector tienen entre 15 y 18 metros de eslora, esto es, se hallan en el límite fijado por la ley para ser clasificados como embarcaciones artesanales (eslora máxima de 18 metros y 50 toneladas de registro grueso). Estas naves trabajan sólo para el sector industrial. Por otra parte, son un foco permanente de conflicto entre pescadores y dirigentes de la Confederación, pues mientras los primeros sostienen que, por su tamaño, no deberían ser catalogadas como artesanales, los dirigentes las estiman necesarias, ya que contribuyen a que la cuota asignada al sector artesanal con respecto a algunas especies, como la merluza, sea extraída en su totalidad, lo que no ocurriría si sólo actuaran los botes pequeños.

Las relaciones entre pescadores artesanales e industriales están marcadas por la confrontación. La situación mejora cuando hay que defenderse de peligros comunes, como la presencia de buques extranjeros en las pesquerías nacionales.⁴⁸ En general, no obstante, están siempre en disputa y las posibilidades de diálogo son, a juicio de algunos empresarios entrevistados, casi nulas.

Por otra parte, no les ha sido fácil a los pequeños pescadores abordar la tarea de producir bienes de mayor valor agregado. En la actualidad hay un desarrollo incipiente en tal dirección, en un nivel mínimo, referido a la transformación después de la captura, que cuenta con la ayuda de algunas empresas industriales. En 2003, junto con el gobierno regional, los pescadores lanzaron una campaña de difusión para incentivar el consumo de productos marinos. Además, el gobierno regional estudia un programa de desarrollo de las caletas pesqueras, que se financiaría con aportes del Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (Sence), el Servicio de Cooperación Técnica (Sercotec), el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (Fosis), y la Corfo. Para tales efectos, se clasificó a las caletas según la situación socioeconómica de sus habitantes, con la idea de brindarles apoyo, en una segunda etapa, para que progresaran en lo relativo a eficiencia técnica, capacitación, transferencia tecnológica y agregación de valor. El programa se complementa con una iniciativa del gobierno central encaminada a mejorar la infraestructura de las caletas.

48 En 2003, la Sociedad Nacional de Pesca denunció ante la Cámara de Diputados que naves chinas estaban operando desde hacía más de un año en la zona marítima chilena situada frente a la VIII Región.

Por lo general, los pequeños pescadores se muestran escépticos con respecto a la fiscalización y certificación a que son sometidas las naves industriales, proceso llevado a cabo por entidades independientes acreditadas por el Servicio Nacional de Pesca. Green, en efecto, que los encargados de tales medidas son presa fácil de la corrupción, lo cual, de ser cierto, los perjudicaría enormemente. Ésta es una de las principales razones por las cuales los pequeños pescadores sienten que siempre salen perdiendo en los acuerdos suscritos entre el gobierno y el sector industrial.

Conclusiones y recomendaciones

Como en todo el mundo, la actividad pesquera en Chile engloba numerosas variables, criterios e intereses diversos, lo que dificulta su análisis. Sin embargo, cabe resaltar que, gracias al trabajo de campo realizado para el presente estudio, fue posible entender la posición de los distintos actores e identificar aspectos que, si bien escapan del ámbito económico propiamente tal, inciden en forma directa en la dinámica económica y social del sector pesquero.

Puede decirse, en resumen, que la actividad estuvo dominada en el pasado por una gestión de corto plazo del gobierno y el sector industrial, período en que se negó el peligro de sobreexplotación. El marco legal no ofrecía incentivos para un manejo sostenible de los recursos, y la legislación se iba adaptando conforme surgían los problemas, sin objetivos de largo plazo. Así funcionó el sistema hasta el estallido de la crisis, en 1997, y sólo a partir de ese momento las autoridades admitieron haberse equivocado en cuanto a los mecanismos de regulación. Poco a poco cobró fuerza la idea de implantar un régimen de cuotas individuales transferibles, que suscitó intensos debates. El resultado fue un marco regulador de largo plazo, con el que se procura asegurar la supervivencia de los recursos marinos y de la propia actividad y, además, entregar un conjunto coherente de incentivos para transitar hacia productos de mayor valor agregado. Esto no implica, desde luego, que las empresas harineras deban cambiar totalmente de rubro, habida cuenta de la expansión que ha registrado la acuicultura y, con ello, la demanda de harina, ingrediente esencial del alimento para salmones.

También ha dado frutos la cooperación entre los ámbitos público y privado. Sin embargo, la institucionalidad del sector no ha adquirido todavía una dimensión acorde con la amplitud de las zonas pesqueras chilenas y el volumen de recursos marinos que albergan. La Subsecretaría de Pesca trabaja con un presupuesto limitado y escaso personal. El Servicio Nacional de Pesca suele no dar abasto para cubrir las necesidades de fiscalización, hecho que pone en peligro la comercialización de un producto tan perecedero como el pescado.

Otro componente del sector no debidamente situado aún en el marco institucional es la investigación. El déficit existente en este plano es imputable, en parte, a la falta de recursos económicos. Sin embargo, con una planificación de largo plazo, podría hacerse un uso más eficiente de estos recursos. Pese a las buenas intenciones, el grueso de la investigación está rezagado con respecto a los requerimientos actuales. La normativa vigente apunta más

bien a satisfacer las necesidades coyunturales de investigación y al desarrollo de actividades de seguimiento, y no a desplegar estudios que supongan algún grado de proyección. Por ejemplo, existe un proyecto de ley de investigación en que se advierte la misma tendencia seguida hasta ahora. Según los propios especialistas, más que reflejar el parecer de la comunidad científica, el proyecto está concebido desde el punto de vista de la autoridad administrativa, que utiliza la investigación para justificar, no siempre de manera fundamentada, sus medidas. Esta distorsión puede reflejarse en las disposiciones que se adoptan. Esto ha redundado, además, en imprecisiones técnicas y vacíos legales. Puede agregarse que la investigación no está sujeta a estándares, de modo que su evaluación queda exclusivamente en manos de la autoridad. Si bien ésta es asesorada por un órgano técnico, el Fondo de Investigaciones Pesqueras, formado por profesionales especializados, la investigación se evalúa con criterios no explicitados. Lo que alimenta la desconfianza en torno a sus resultados y a las resoluciones que se toman a partir de ellos. Mientras no se amplíe en forma sustancial el proceso investigativo, es urgente, por el momento, transparentar la toma de decisiones y aprovechar mejor tales resultados.

Por otra parte, para velar por la ecuanimidad de estos últimos, la autoridad encarga al Instituto de Fomento Pesquero la investigación llamada estratégica, hecho que no está institucionalizado debidamente y que deslegitima la labor del Instituto. En efecto, si bien éste puede contar con la capacidad necesaria para llevar a cabo su labor, su política de autofinanciamiento lo inhabilita para hacer estudios de largo plazo. En suma, la comunidad científica no participa en la construcción de una base mínima que haga aceptable la investigación oficial, ni tampoco en la planeación de un trabajo de mediano y largo plazo.

En consecuencia, pueden hacerse algunas recomendaciones:

La desconfianza de los agentes se ha atenuado gracias a su participación en diferentes foros, lo que ha permitido a su vez proponer estrategias más complejas de manejo del sector. La misma Cepal podría organizar conferencias de este tipo, a fin de incrementar la confianza entre los actores, calibrar la disposición de las empresas a diversificarse hacia productos de mayor valor agregado, estudiar las perspectivas de estos últimos en los distintos mercados, y ver qué actitud deberían adoptar los industriales para obtener mayor apoyo político.

En el largo plazo, será necesario aplicar una política de apoyo, sobre todo para las iniciativas del sector artesanal, política que debe tener mayor alcance que los instrumentos actualmente utilizados por la Corfo.

Es preciso perfeccionar la infraestructura de investigación y monitoreo, con el propósito, entre otros muchos, de poner coto a una serie de vicios, como la interpretación errónea de las existencias, la falsificación de los registros y la corrupción. Una elevación de la confiabilidad del Instituto de Fomento Pesquero, el Servicio Nacional de Pesca y otras instituciones es requisito para desarrollar estrategias de largo plazo en las pesquerías chilenas.

Por último, además de la utilización eficiente de los recursos, hay que prestar atención a consideraciones éticas. Si se contrasta la eficiencia alcanzada en el sector pesquero con los sacrificios que esto ha traído consigo en el plano de la equidad, el resultado podría ser bastante cuestionable. Todos los actores tienen la responsabilidad de atender aquellos frentes que han quedado al descubierto. Aquí, como en otros planos, las soluciones deben provenir de ellos mismos.

Referencias bibliográficas

- Aqua Noticias* (2000), Compendio y directorio de la acuicultura y la pesca de Chile, Santiago de Chile.
- Arias, A., (1999), "Análisis de la pesquería del jurel", Santiago de Chile, inédito.
- Banco Central de Chile (2003), Estadísticas pesqueras [en línea] www.bcentral.cl
- Barkin, J.S. y E.R. DeSombre (2000), "Unilateralism and multilateralism in international fisheries management", *Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organisations*, vol.6, N° 3.
- Benavente, H., J. Crespi T. (2000), "Impacto del instrumento Profo en la pequeña y mediana empresa", documento preparado para el taller "Evaluación como una herramienta de gestión estratégica de SDE", Washington, D.C., junio.
- Bish, R.L. (1977), "Environmental resource management: Public or private?", *Managing the Commons*, G. Hardin y J. Baden (eds.), San Francisco.
- Clark, C.W. (1977), "The economics of overexploitation", *Managing the Commons*, G. Hardin y J. Baden (eds.), San Francisco.
- Cmmad (Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo) (1987), *Nuestro futuro común*, Nueva York, Oxford University Press.
- Copes, P. (1999), "Impactos negativos de los sistemas de cuotas individuales sobre la conservación y productividad pesquera", Burnaby, inédito.
- Copes, P. y G. Palsson (2002), "Cuestionando las cuotas individuales transferibles: acción política y legal en Islandia, Canadá y América Latina. Una versión preliminar", inédito.
- Cubillos, Luis (2003), "Investigación pesquera y legislación pesquera", Santiago de Chile, Asociación Chilena de Pesquerías.
- Díaz, E. (1993), "Impactos del modelo exportador en los trabajadores y el medio ambiente: análisis de los sectores agrícola y pesquero", Santiago de Chile.
- Ecocéanos (Centro para la Conservación y el Desarrollo Sustentable) (2000), "Jurel: ¿El pan de Chile?" [en línea] www.geocities.com/RainForest/Andes/8319/ESPECIES/jurel.html .

- Eber, K. y otros (1994), *Systemische Wettbewerbsfähigkeit. Internationale Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen und Anforderungen an die Politik*, Berlín.
- Funcap (Fundación para la Capacitación del Pescador Artesanal) (1994), *La pesca artesanal en Chile: antecedentes sobre su evolución y situación actual*, Santiago de Chile.
- Gordon, H.S. (1954), "The economic theory of a common-property resource: The fishery", *The Journal of Political Economy*, N° 1.
- Hardin, G. y J. Baden (eds.) (1977), *Managing the Commons*, San Francisco.
- Ibarra, A., C. Reid y A. Thorpe (2000), "The political economy of marine fisheries development in Peru, Chile and Mexico", *Journal of Latin American Studies*, vol. 32, mayo.
- _____ (1999), "The new economic model and fisheries development in Latin America", Portsmouth, inédito.
- Ibáñez C., R. Pizarro y R. Vía (2002). "La privatización de los recursos del mar", *Análisis de políticas públicas*, N° 11, Fundación Terram
- Ifop (Instituto de Fomento Pesquero) (1999), *Diagnóstico de la situación del recurso jurel en Chile*, Valparaíso.
- _____ (1996), "Articulación productiva del sector pesquero chileno", documento presentado al Seminario sobre la Articulación productiva a partir de recursos naturales, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal).
- Kurien, J. (1996), *Natural Resource Management and Property Rights Regimes: Towards Defining a New Interrelation Between Them in Global Marine Fisheries*, Vega.
- Messner, D. (1997), *The Network Society, Economic Development and International Competitiveness as Problems of Social Governance*. Londres.
- Messner, D. y J. Meyer-Stamer (2000). "Governance theories and network concepts. Tools to study the dynamics of clusters and global value chains", documento presentado para el taller del proyecto IDS/INEF "The Interaction of Global and Local Governance", enero, inédito.
- Montero, Cecilia y C. Maggi (2000), "La industria del salmón en la X Región: un cluster globalizado", Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), inédito.
- Neira R. y R. Infante (2002), "Diagnóstico del sector acuícola en Chile", Santiago de Chile, Ministerio de Economía, Minería y Energía, Programa de Perspectiva Tecnológica Chile 2010 [en línea] http://www.ppt.cl/archivos/Diagnostico_Acuicola.doc.
- Noble, B.F. (2000), "Institutional criteria for co-management", *Marine Policy*, N° 24.

- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (2000), "Transition to responsible fisheries: Statement by the OECD Committee for Fisheries", París.
- Ostrom, E. (1977), "Collective action and the Tragedy of the Commons", *Managing the Commons*, G. Hardin y J. Baden (eds.), San Francisco.
- Pearse, P. H. (1988), "Policies for sustainable development of marine fisheries", documento presentado en la Conferencia internacional sobre recursos naturales y desarrollo: un diálogo canadiense-latinoamericano, Lima, 3 y 4 de septiembre.
- Peña-Torres, Julio y J. Barton (1999), *Chilean Fisheries Management: Challenges and Policy Options*, Londres.
- Peña-Torres, Julio, Jonathan Barton y Rodrigo Fuentes (1999), "Desafíos de política pesquera en Chile: opciones más allá de la coyuntura", serie *Estudios Públicos*, N° 75.
- Peña-Torres, J. (s/f), "Debates sobre cuotas individuales transferibles: ¿Privatizando el mar?, ¿Subsidios? o ¿Muerte anunciada de la pesca extractiva en Chile?" [en línea] http://www.uahurtado.cl/docum/economia/doc_inv/inv138.pdf.
- Pizarro R. y otros (2002), "Informe Zaldívar. El conflicto de interés en la Ley de Pesca", serie *Análisis de Políticas Públicas*, Santiago de Chile, Publicaciones Terram.
- ProChile (Dirección de Promoción de Exportaciones) (1999), *Fischerei und Aquakultur, in ProChile – Wirtschaftsinformationen*, Santiago de Chile.
- Ruckes, E. (2000), *Evolution of the International Regulatory Framework Governing International Trade in Fishery Products*, Roma, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), julio.
- Salgado H. y B. Aliaga (2002), "Simulación de CTR en la pesquería del jurel en Chile", *Cuadernos de economía*, año 39, N° 116.
- Subpesca (Subsecretaría de Pesca), Ley transitoria (Ley 19.713); y Ley General de Pesca y Acuicultura (ley 18.892) [en línea] www.Subsecretaria.de.Pesca.cl.
- Sernapesca (Servicio Nacional de Pesca), *Anuario estadístico de pesca*, 1998, 1999, 2000, 2001, Santiago de Chile [en línea] www.sernapesca.cl.
- Van der Burg, T. (2000), "Neo-Classical economics, institutional economics and improved fisheries management", *Marine Policy*, N° 24.
- Wältring, F. (1998), "Modernisierungschancen und –blockaden in Chile: Strategien zur Stärkung der Internationalen Wettbewerbsfähigkeit im Textil – und Bekleidungssektor", tesis de grado, Duisburg.
- Williamson, O.E. (1990), *Die ökonomischen Institutionen des Kapitalismus*, Tübingen.

Capítulo 4

LA AGLOMERACIÓN PESQUERA DE MAR DEL PLATA, ARGENTINA

Rudolf Buitelaar y Massiel Guerra (compiladores)*

Introducción

La aglomeración pesquera de Mar del Plata presenta una historia llamativa por distintos motivos. Durante décadas exhibió una tasa de crecimiento sobresaliente, conquistó una presencia sólida en distintos mercados internacionales y mostró un interesante proceso de mejoramiento y profundización del mercado interno. Las políticas públicas —nacionales, extranjeras e intergubernamentales— desempeñaron un papel central en dicha trayectoria, alentando la inversión privada. La actividad pesquera, junto con el turismo y la industria textil, estructuró la economía y la cultura marplatenses. Hacia la segunda mitad de los años noventa hubo una brusca caída del nivel de actividad, que puso de manifiesto la existencia de fallas en el ámbito de la coordinación —justamente en la etapa de rápido crecimiento. La crisis provocó enfrentamientos y conductas defensivas, al tiempo que se intentaba establecer un nuevo marco legal y normativo para ordenar la actividad. Desde entonces, se asiste a un proceso marcado por la pugna entre los actores, lo que obstaculiza la observación y puesta en marcha del marco normativo necesario para iniciar un sendero de crecimiento sostenible y duradero.

En este capítulo se describen la historia y la configuración productiva de la aglomeración. Se analizan las características del mercado, los actores, el marco institucional y el entorno económico, a fin de explicar los distintos escenarios de conflicto de la actualidad. Se extraen conclusiones sobre el papel de la política pública y los factores que condicionan la capacidad de gestión local.

A. El contexto general

En Mar del Plata se concentra alrededor de 40% de la actividad pesquera del país.¹ El principal recurso es la merluza, especialmente la variedad denominada *hubbsi*, en que se han basado esencialmente las exportaciones del sector, así como el desarrollo de cierta especialización productiva.

* Compilación elaborada sobre la base de informes de consultoría presentados por Roland Wiefels, Nelson Avdalov y Santiago Claro, del Centro de los servicios de información y de asesoramiento técnico para la comercialización de productos pesqueros en América Latina y el Caribe (Infopesca), y por Andrea Pagani y Elizabeth Errazti, del Instituto Nacional de Investigaciones y Desarrollo Pesquero de Argentina (Inidep).

Para explicar el grado de competitividad alcanzado en la conglomeración, se examina actividad como resultado de la interacción de diversos factores, unos más importantes que otros, que forman parte de un engranaje que pasa por períodos de mayor y menor ajuste y agilidad. Cabe preguntarse, entonces, qué elementos o tipos de relaciones han cambiado en la actualidad, en que se exhibe un rendimiento inferior al de otros períodos.

Las aglomeraciones productivas pasan, en general, por distintas etapas. Tanto las necesidades de la actividad como el entorno en donde se desenvuelve se van modificando conforme cambia el grado de desarrollo de la industria y de la sociedad. Esto es lo que en la teoría de la aglomeración productiva se denomina ciclo de vida, que involucra etapas de nacimiento, desarrollo y eventual consolidación. Históricamente, la pesca se inició en Mar del Plata, y es imaginable que en muchos lugares del mundo, como actividad de sustento, que luego, por acoplamiento, se realizó en la forma de aglomeración productiva. Hoy día, la actividad pesquera puede caracterizarse como un sistema organizacional a gran escala, resultado de la suma de distintos grupos directa e indirectamente relacionados entre sí. Este último nivel de estructura es, precisamente, el principal objeto de análisis del presente estudio.

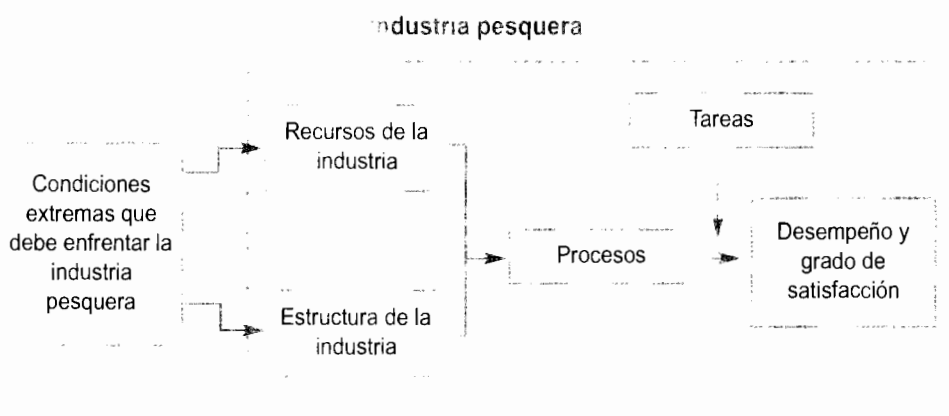
Es notorio que algunos de los esfuerzos desplegados dentro de este sector son más fructíferos que otros. Aquí se pretende arrojar alguna luz para explicar este hecho, a partir de variables como la capacidad de sus integrantes, el tamaño del sistema organizacional, el grado de conflicto y las presiones que se ejercen sobre los distintos grupos de la industria. Para estudiar a los actores en su conjunto, es preciso observar los vínculos que establecen entre sí, tratando de determinar relaciones de causa y efecto. En una sociedad, cada sector productivo es un mundo que se abre en forma particular, tal como la cultura en que se sitúa. El escenario en donde las acciones se explican unas a otras es llamado por algunos autores variable de contingencia (Robbins, 1998). Por lo tanto, de eso puede concluirse que la capacidad de llegar a conclusiones generales es absolutamente limitada.

El grupo central en el análisis del sector pesquero es la industria de armadores industriales, integrados y no integrados verticalmente con industrias procesadoras, empresas exportadoras o ambas a la vez. El entorno cercano a la actividad también forma parte del análisis, como factor explicativo importante de los resultados alcanzados por los actores centrales.

La actividad misma y el contexto en donde se desarrolla pueden representarse gráficamente (véase el diagrama 4.1).

1 Entre 1990 y 1999, la participación del puerto de Mar del Plata en las capturas totales del país fue, en promedio, de 38%. La participación en los desembarques totales bajó de 53% en 1990 a 43% en 2002. Debido a eso, la proporción representada por los desembarques de la provincia de Buenos Aires en el total, que era de 61% en 1990, cayó a 45% en 2002.

Diagrama 4.1
ESQUEMA DE LA INDUSTRIA PESQUERA



Fuente: Elaborado por los autores sobre la base de la investigación.

Las condiciones externas que debe enfrentar la industria están dadas por: I) la disponibilidad del recurso; II) las instituciones competentes; III) las reglamentaciones –marco legal, jurisdicción marítima–, y IV) el entorno macroeconómico nacional e internacional.

Los recursos económicos y productivos de la industria son: embarcaciones, infraestructura, capital financiero y capital humano. Su estructura puede clasificarse según la escala de explotación, la de producción o ambas a la vez. Los procesos son de cuatro tipos: extractivos; de elaboración; de comercialización –consumo interno, exportación o ambos–, y de interacción entre las empresas y de éstas con las entidades conexas.

Al estudiar los procesos que conducen a una mayor productividad, debe prestarse particular atención a las causas de su eficacia y eficiencia, más aún cuando el insumo principal es un recurso natural renovable administrado bajo regímenes de acceso flexibles.

B. Un poco de historia: ciclo de vida de la actividad pesquera marplatense

El sector pesquero argentino se originó en Mar del Plata, con la llegada, a comienzos del siglo XX, de pescadores italianos. Éstos desarrollaron en su nueva patria, en un nivel muy artesanal, la profesión que conocían. En esa época, las escasas embarcaciones existentes eran tiradas en la playa por caballos. La construcción de un puerto artificial, iniciada en 1911 y concluida en 1918, dio a la naciente flotilla un abrigo seguro e impulsó el desarrollo del sector. A partir de 1914, paralelamente al inicio de las actividades de captura masiva, se implantó la industria de salado de anchoíta, de acuerdo con un conocimiento también

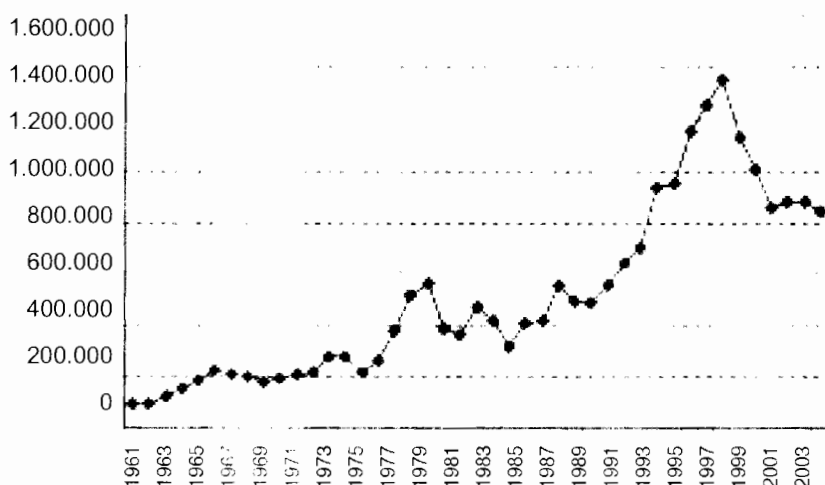
importado de Italia, donde la preparación de las anchoas era ya tradicional. De esta forma, el agrupamiento marplatense no se limitó ya a proveer de pescado fresco a una ciudad balnearia de moda, sino que elaboró productos salados, que pudieron ser distribuidos también en otras regiones del país, principalmente Buenos Aires. Hacia la década de 1920, el agrupamiento de Mar del Plata estaba compuesto de pequeños astilleros artesanales, pescadores inmigrados, un puerto recién construido y una industria de salazón incipiente basada en la anchoíta.

Después de la Segunda Guerra Mundial, comenzaron a importarse buques arrastreros: uno de Alemania, en 1947; dos de España, también en 1947, y tres de Bélgica, en 1950, traídos por una familia de inmigrantes belgas. Con ello se formó el primer núcleo de una flota de altura, que habría de diversificar las capturas con el arrastre demersal. No obstante, el verdadero desarrollo de la pesca argentina, siempre centrada en Mar del Plata, empezó en la década de 1960, por influencia de las políticas nacionales de fomento del sector y, también, de lo que sucedía con la pesca en el mar Mediterráneo.

En España, uno de los países con mayor tradición y cultura en el ramo, se promulgó en 1961 una ley de renovación y protección de la flota, que marcó un punto de inflexión en el desarrollo del sector, pues sentó las bases para la creación de la gran flota española de altura (Alegret, 1998). Sin embargo, el ordenamiento internacional de la actividad pesquera comenzó a modificarse, por efecto de la tendencia a nacionalizar las plataformas continentales que se registró en muchos países a partir de 1972, y que culminó en 1982 con la adopción de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, que ratificaba las zonas económicas exclusivas (ZEE) de 200 millas. La capacidad extractiva de los países mediterráneos, en particular de España, resultó sobredimensionada y la flota procuró incorporar otras zonas de pesca.

Mientras tanto, la voluntad política desarrollista que imperaba en Argentina en la década de 1960 se tradujo, entre otras cosas, en la entrega de subvenciones estatales para la construcción de barcos pesqueros en astilleros del país —gracias a lo cual se construyeron 30 buques de altura a partir de 1962—, la supresión de aranceles para la importación de naves de pesca extranjeras, y la apertura de líneas de crédito para las inversiones en el sector. En 1963, la extracción de los buques de altura fue por primera vez de mayor volumen que la de la pesca artesanal. Las capturas totales argentinas, de unas 70.000 toneladas a fines de la década de 1950, llegaron a más de 200.000 toneladas en 1966, nivel en que permanecieron hasta 1972 (véase el gráfico 4.1). En esa época comenzó a desarrollarse con fuerza en Mar del Plata la industria de congelación de pescado.

Gráfico 4.1
ARGENTINA: EVOLUCIÓN DE LA
PRODUCCIÓN PESQUERA, 1961-2003
 (en toneladas)



Fuente: Elaborado por los autores sobre la base de antecedentes de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) y del Instituto Nacional de Estadística y Censos (Indec) de Argentina.

En la década de 1960, los gobiernos de Argentina y la Unión Soviética suscribieron un acuerdo que permitía a los buques de este último país operar en aguas argentinas, principalmente en la captura de castañeta, destinada a la reducción, esto es, la elaboración de harina. La riqueza de las aguas argentinas se tornaba cada vez más conocida, y el gobierno estimuló el desarrollo de la actividad —en 1971 se promulgó la Ley 19.000, de fomento del sector—, tanto en lo concerniente a construcción o importación de buques como a instalación de plantas procesadoras en tierra. Entre 1970 y 1975, un total de 89 buques nuevos, 11 de ellos de construcción local, 75 importados y 3 afretados, se incorporaron a la flota, la mayoría en Mar del Plata. Entre 1976 y 1981, otros 74 buques nuevos, 14 de construcción local y 60 importados, pasaron a operar en el mar argentino, principalmente desde este puerto. Naturalmente, la entrada de estos buques estuvo acompañada del ingreso masivo de tripulantes extranjeros, pese a los esfuerzos del gobierno por capacitar a tripulantes nacionales. A partir de 1976, se permitió la formación de sociedades mixtas (Ley 21.382) y de empresas pesqueras argentinas con capitales extranjeros (Ley 21.514). Por la misma época, empezaron a llegar inversiones del exterior, en especial de España. Mar del Plata se consolidaba como aglomeración pesquera, ahora principalmente sobre la base de la extracción de merluza, muy demandada en los mercados internacionales, sobre todo en Europa, a causa de la disminución de las capturas de bacalao en el hemisferio norte.

La consolidación de la actividad en Mar del Plata estuvo marcada por los siguientes elementos: I) importación de barcos y tripulantes; II) subvenciones para la construcción naval; III)

crecimiento de la demanda mundial de merluza; IV) subvenciones para la construcción de plantas procesadoras (congelación), y V) fuerte entrada de capitales extranjeros.

Con el desarrollo de la industria de la merluza, cobraron fuerza también varias actividades paralelas, así como la capacitación de mano de obra, la investigación científica y tecnológica, el comercio de materiales y equipos para barcos —ecosondas, radares, redes, mecánica de motores, reparación naval— o para la industria —equipos de congelación, cámaras y camiones frigoríficos, mesas y cintas transportadoras, embalajes.

En los capítulos que siguen se examinan los factores que inciden en la actividad pesquera marplatense. Para ello se revisan las condiciones externas que la rodean; los recursos con que cuenta; el desempeño y grado de satisfacción vinculados a ella, para finalizar con el rol que cumple el Estado en su desarrollo.

C. Condiciones externas de la industria pesquera

1. El recurso principal de la pesca

La explotación de la merluza común del Atlántico sudoccidental, *Merluccius hubbsi*, ha sido prácticamente el foco del desarrollo pesquero de Mar del Plata. La especie pertenece a la categoría de peces demersales. Para efectos del mercado, integra la categoría de pescado blanco.

La actividad ha experimentado cambios estructurales de gran importancia en los últimos años, como consecuencia de las modificaciones en la composición de la flota y el fuerte aumento de las capturas. Éste estuvo provocado por el incremento del esfuerzo pesquero, causado a su vez por la incorporación de nuevas unidades y modalidades tecnológicas de captura, lo que condujo, a la larga, a la explotación desmedida de la merluza.

En la administración pesquera, el sector privado y el ámbito político, se atribuyó tal efecto al exceso de capacidad de pesca, que estaba por encima del volumen de captura anual que permite asegurar la sostenibilidad del recurso. Entre las causas de ese exceso destacan las siguientes:

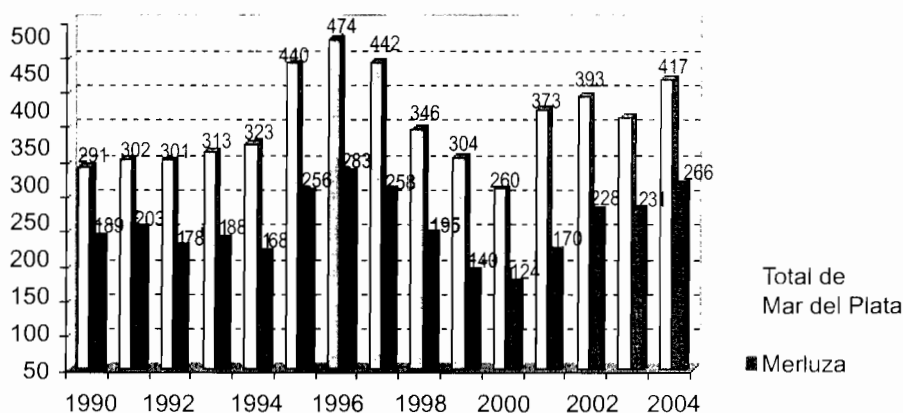
- El sistema de regulación basado en la adjudicación de permisos ilimitados de pesca.
- La política basada en la promoción de las capturas y la exportación de productos de escaso valor agregado.
- La ineficacia en el control de la actividad.
- La transferencia de permisos de buques pesqueros inactivos o de escaso poder de pesca a otros de mayor tamaño.
- El ingreso de flotas extranjeras, con autorización o sin ella, como la entrada de naves europeas en virtud de un convenio suscrito con la UE, que otorgó cupos de captura de merluza cuando la extracción real estaba ya cerca del límite máximo permisible.

El predominio de prácticas que afectan al recurso, como el descarte, el exceso de pesca acompañante, la captura de ejemplares juveniles, la utilización de artes ilegales —entre ellos el llamado calcetín—, la violación de las zonas de veda, y la alteración de los partes de pesca.

La falta de voluntad, capacidad o de conocimiento de las autoridades para implantar medidas preventivas y definir tempranamente un modelo que asegurase la sostenibilidad del recurso, la industria y las fuentes de trabajo, por ejemplo, mediante la reducción de las capturas y la producción de bienes de mayor valor agregado.

Los desembarques de pescados y mariscos en Mar del Plata crecieron en forma sostenida entre 1990 y 1996, año en que se alcanzó un máximo de 473.814 toneladas. A partir de esa fecha, disminuyeron de modo constante, hasta descender a 260 mil toneladas en 2001, período tras el cual se ha mostrando una senda de paulatina recuperación. Anualmente se explotan más de 60 especies de pescados y mariscos, de las cuales la más importante en cuanto a participación en el total desembarcado es la merluza, con 61% en 2002 (véase el gráfico 4.2). En 2002, el 90% de los desembarques en Mar del Plata correspondió a pescados y el 10% restante a moluscos.

Gráfico 4.2
MAR DEL PLATA: PARTICIPACIÓN DE LA MERLUZA
EN EL DESEMBARQUE TOTAL DE
PESCADOS Y MARISCOS 1999-2004
(en miles de toneladas)



Fuente: Elaborado por los autores sobre la base de la investigación.

2. Recursos que compiten con la merluza

Para comprender la evolución pesquera de Mar del Plata, hay que analizar la demanda de los recursos que compiten con la merluza, pues las circunstancias en que se ha desenvuelto la explotación de algunos de ellos han dado espacio al desarrollo de la pesca de esta última. El bacalao es el demersal más valorizado en el mercado internacional y uno de los primeros recursos pesqueros que comenzaron a dar señales de agotamiento en todo el mundo. El aumento de la extracción de merluza en el Atlántico sur, orientada en sus inicios a la producción de bloques y filetes, se atribuye precisamente a la merma de los suministros globales de bacalao.² Los productos más importantes que se elaboran a partir de éste son filetes y bloques congelados, además de productos curados, como salados, secos y seco-salados. Los principales mercados para bloques y filetes congelados son Estados Unidos y los países de la UE, en especial el Reino Unido, gracias al gran desarrollo del consumo de pescado y papas fritas. Los grandes abastecedores de estos mercados son Canadá, Dinamarca, Islandia y Noruega, sin olvidar a los mismos países compradores, que tienen sus propias flotas en pleno funcionamiento. Por otra parte, los productos curados provienen principalmente de Islandia y Noruega.

Otro pescado, la polaca de Alaska, irrumpió en el mercado de demersales a comienzos de la década de 1990, sirviendo en un principio como materia prima para la elaboración de surimi y, después, para la de filetes y bloques. En el quinquenio 1992-1997, mientras se mantenían estables o incluso descendían las importaciones europeas de derivados de otros demersales, las de polaca de Alaska aumentaron en forma sostenida. En 1997, un tercio de los filetes congelados importados en la UE correspondían a esta especie, que se ha convertido, por lo tanto, en el principal demersal que se importa en forma de congelado en Europa.

Las empresas pesqueras de Nueva Zelanda han logrado posicionarse en el mercado europeo con la merluza *hoki*, como respuesta a la escasez de demersales tradicionales. Como en el Atlántico sudoccidental existe una especie similar, la merluza *gayi*, algunos procesadores argentinos, que antiguamente la destinaban a la industria de reducción, ante la escasez de la merluza común, y observando el éxito neozelandés, apostaron por este recurso no explotado y por su colocación en Europa, para lo cual debieron adecuar las tecnologías de captura y manipulación.

2 Según un informe del Globefish Research Programme de mayo de 1990, el mercado europeo estaba en gran parte dominado por el bacalao del Atlántico, especie que definía la base a partir de la cual se fijaba el precio de otros demersales. La limitada disponibilidad de bacalao y eglefino forzó a los europeos a dirigirse a especies menos apetecidas del Atlántico norte, como el carbonero y la gallineta, para satisfacer la demanda creciente de derivados de demersales. El desarrollo más reciente y significativo en tal dirección es la importancia cada vez mayor que ha adquirido la merluza, sobre todo la del Atlántico sur, en el mercado de la Comunidad Económica Europea (CEE). Si continúa la tendencia actual, la merluza pronto reemplazará al bacalao como el demersal de mayor consumo en la CEE.

En Chile y Perú se comenzó sólo en la década de 1980 a aprovechar la merluza *gayi* para elaborar rubros de consumo humano, pues antes se utilizaba, sobre todo en Perú, sólo para fabricar harina y aceite. Últimamente se desarrolló en Perú la industria del congelado a partir de esta especie, en algunos casos con inversión extranjera. Los productos principales son los filetes interfoliados, los bloques congelados y los pescados descabezados y eviscerados, también congelados, que se exportan a Estados Unidos y a toda Europa. Asimismo, se ha creado un mercado regional. En el caso peruano, se exporta a Brasil, Colombia, Ecuador y Venezuela. Se han desarrollado también productos de mayor valor agregado, pero éstos son mucho más recientes, y no hay mayores noticias en cuanto a su continuidad. La merluza *gayi* no ha escapado a la crisis de capturas de la mayoría de los demersales. Además de la sobreexplotación, la pesca se vio seriamente afectada en los últimos años por las alteraciones climáticas, en particular la ocurrencia de El Niño durante el bienio 1997-1998.

Considerada una de las mejores especies por sus atributos organolépticos, esto es, su textura y grado de blancura, la merluza africana (*Merluccius capensis*) es la base de la industria del congelado en Namibia y Sudáfrica. Además, gracias a un estricto ordenamiento de la pesca, después de una intensa explotación en el pasado, no hay peligro serio de que las capturas disminuyan en el futuro cercano, otra de las características favorables que la diferencian del resto. En Namibia, la industria de la merluza es la segunda más importante en términos de PIB, después de la del diamante. La población de este país es poco numerosa, por lo que el mercado interno, a diferencia del de Sudáfrica, es muy pequeño. La producción se exporta, al igual que la de Sudáfrica, a España, Italia y Portugal, sobre todo en forma de filetes congelados. Al mismo tiempo, los productores de Namibia ingresaron al lucrativo mercado del pescado fresco. El principal comprador es, en este caso, el mercado español, y el producto más importante es la merluza de alta calidad, capturada mediante palangres (arte de línea), la cual, una vez refrigerada, viaja por vía aérea al aeropuerto de Francfort.

Asimismo, se ha logrado no sólo crear nichos de mercado propios, sino también penetrar en el de los demersales, con ciertas especies criadas en cautiverio, entre las que destaca el bagre de canal. Éste se cultiva en forma masiva en Estados Unidos, país que representa a la vez el principal mercado de este recurso, por lo cual prácticamente se autoabastece. El precio del bagre bajó en los últimos años, lo que redujo aún más el precio del bacalao y, por ende, el de los otros pescados.

Por otra parte, en varios países aumenta la aceptación de la tilapia como nuevo pescado blanco, sobre todo en el sector de los servicios de comidas. Casi 66% de la tilapia que se consume en Estados Unidos se importa en forma de congelados desde la provincia china de Taiwán, mientras que el resto proviene en fresco de Centroamérica o se produce en el propio país.

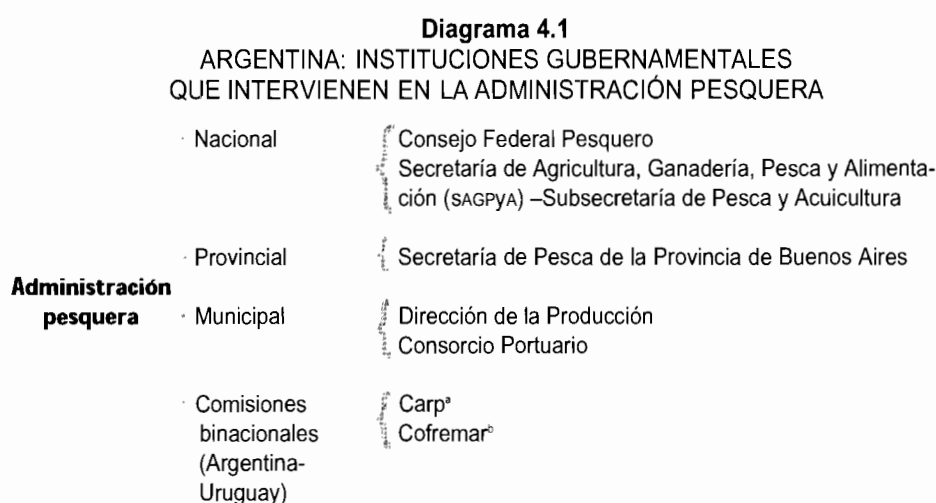
En el anexo figura un cuadro en donde se comparan los atributos de la merluza *hubbsi* con los de las especies que compiten con ella.

3. Instituciones vinculadas a la administración pesquera

En la aglomeración de Mar del Plata intervienen varias instituciones gubernamentales —encargadas de reglamentar el sector y llevar a cabo las investigaciones pertinentes— así como diversas instituciones privadas que defienden los intereses del empresariado.

a. Instituciones gubernamentales

En el diagrama 4.1 puede observarse la estructura de las instituciones gubernamentales de distinto nivel que intervienen en la administración pesquera argentina.



Fuente: Elaborado por los autores sobre la base de la investigación.

^a Comisión Administradora del Río de la Plata.

^b Comisión Administradora del Frente Marítimo Argentina-Uruguay.

La regulación de la pesca está a cargo fundamentalmente de la Subsecretaría de Pesca, dependiente de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación (SAGPyA). La Subsecretaría fue responsable del fomento y desarrollo del sector en sus años de expansión, pero actualmente se debate en medio de los problemas causados por la sobreexplotación de los recursos, por lo cual debe tomar decisiones acerca de la implantación de períodos de veda y de un sistema de gestión por cuotas. La administración federal es blanco de presiones de los diversos segmentos del sector pesquero, en especial de los empresarios de Mar del Plata, que compiten con los de la Patagonia por el acceso al recurso.

Según han declarado las autoridades, pretenden elevar la posición de la pesca frente a otros sectores y analizar a fondo la problemática de sanidad y de coordinación de acciones con la Administración Nacional de Aduanas, la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), las administraciones provinciales y el resto de los agentes del sector. Con respecto

al manejo de la merluza, se estudia el establecimiento de una comisión especial que permita organizar una mesa de discusión entre las autoridades y los agentes productivos. Seguramente será una comisión bastante conflictiva, pero la discusión del asunto no puede postergarse y todos los actores deben ser partícipes del resultado final.

Uno de los problemas actuales de la pesca argentina reside en los aspectos de ordenamiento y legalidad. Cuando se habla de asignación de cuotas, la preocupación es quién será perjudicado en lo que cada cual considera su derecho histórico de acceso a los recursos, tanto en captura como en flota. Tal preocupación ha ido acompañada de presiones. El hecho de que en el corto período 2000-2003 se sucedieran cinco subsecretarios de Pesca es, sin duda, reflejo de estas presiones, que se suman a la problemática política general del país. Lo que pretenden las autoridades es destrabar un proceso de transición en que se definirán el alcance y la metodología para avanzar hacia la asignación de cuotas, por medio de la discusión entre el Consejo Federal Pesquero y la totalidad de los administrados. Además, se revisará la validez de los permisos de pesca otorgados hasta el presente, cuestión que en algunos casos tendrá que dirimir la justicia.

En cuanto a mecanismos de monitoreo y control, hoy se cuenta con un sistema de vigilancia satelital, a lo que se suma el empeño en que la supervisión en tierra sea más ordenada y eficiente. Se ha trabajado en el perfeccionamiento del sistema integrado de control de la actividad pesquera, tarea en que colaborarán, entre otros organismos, la Marina y la Fuerza Aérea, a fin de disponer de un mecanismo armonizado de seguimiento de la pesca que, por una parte, permita utilizar herramientas que no se han podido poner en funciones hasta ahora y, por otra, integre todas las áreas pertinentes. Además, se pretende contar con todos los mecanismos necesarios para defender el derecho de Argentina de utilizar sus recursos.

También preocupan las dificultades encontradas en la colocación de los productos en el mercado internacional, para lo cual se está creando un área en la Subsecretaría que tratará asuntos de economía pesquera y trabajará con datos sobre mercados, procesamiento, inversiones y personal; además, se analizarán distintas propuestas para mejorar la competitividad de los productos nacionales en el exterior.

El Servicio Nacional de Sanidad Animal, que se encarga del control sanitario de los productos pesqueros, inspecciona regularmente las plantas y emite los certificados de origen de las exportaciones. A este servicio debe atribuirse en gran parte el que las empresas marplatenses hayan adoptado un sistema de control de calidad, que es obligatorio para las exportaciones destinadas a los principales mercados mundiales.³

El Instituto Nacional de Investigación y Desarrollo Pesquero (Inidep), con sede en Mar del Plata, que depende directamente de la Subsecretaría de Pesca, tiene a su cargo la investigación biológica de los recursos y el medio ambiente marino. Es financiado, en parte, con

3 Se trata del análisis de riesgo de los puntos críticos de control, conocido como Haccp por las siglas en inglés.

fondos del Organismo Japonés de Cooperación Internacional (JICA) y con recursos aportados en virtud de un acuerdo suscrito entre Argentina y la UE. En una época de sobreexplotación de los recursos, los resultados científicos de este instituto son de suma importancia para todo el sector y sirven de base para la formulación de diferentes argumentaciones políticas.

Aparte de la Prefectura Naval, que desempeña un papel importante en el apoyo a las flotas, en la seguridad en el mar y el control de la zona económica exclusiva argentina, cuatro son, por lo tanto, las instituciones gubernamentales que ejercen funciones de fomento y apoyo en la aglomeración de Mar del Plata.

Por otra parte, cabe destacar la labor del Centro de Investigaciones en Tecnología y Economía Pesquera en cuanto al desarrollo de tecnologías modernas aplicables a la producción pesquera, la alimentación y los sistemas de calidad. Este centro participó también en el esfuerzo conjunto destinado a la adopción del mencionado sistema de control de calidad en las plantas de Mar del Plata. Asimismo, la Escuela Nacional de Pesca de Mar del Plata lleva a cabo una valiosa tarea en lo referente a la formación de capitanes, patrones y tripulantes altamente calificados. Los autores consideran la labor de estas instituciones de fundamental importancia para incrementar la productividad y el profesionalismo del sector.

Esta revisión concluye con algunas observaciones acerca de lo que sucede en el plano municipal. A juicio de las autoridades de la dirección de producción de la municipalidad de Mar del Plata, cualquier iniciativa de asociación organizada y sostenida de la aglomeración deberá partir del sector estatal y de las autoridades locales, pues ni los empresarios ni los sindicatos se encauzarán espontáneamente hacia iniciativas de este tipo, debido a las características mismas de la explotación pesquera, a la forma de acceso y a los derechos de propiedad del recurso. Tampoco hay en Mar del Plata centros de desarrollo empresarial orientados hacia el sector pesquero. Los principales centros de apoyo a empresas que funcionan en la ciudad son la Cámara de Comercio, la Industria y la Producción, la Fundación Exportar –dependiente de la municipalidad de General Pueyrredón– y la Fundación Bolsa de Comercio. Sin embargo, no atienden al sector pesquero, sino a otros sectores productivos, como textil, metalmecánico, frutihortícola, y servicios turísticos. El director de producción de la municipalidad de General Pueyrredón, que encabeza también la Fundación Exportar, manifestó que el municipio prestaba apoyo y asesoramiento, en lo relativo a oportunidades comerciales, marketing, presentación en ferias internacionales y otros, a exportadores de todos los sectores del partido que así lo solicitasen. Sin embargo, sostuvo que los empresarios pesqueros eran autosuficientes en el plano de la exportación, seguramente por su tradición en ese sentido, y sólo se acercaban a la fundación para hacer contactos o encontrar nuevas oportunidades comerciales, y después únicamente solicitaban que se les enviase mensualmente información de su interés, relativa en especial a ferias comerciales. Sólo en forma esporádica algunos productores más pequeños asistían a los cursos de actualización sobre exportaciones y solicitaban ayuda logística para colocar sus productos en el exterior o exponer, junto con otros productores, en las ferias internacionales que tienen lugar en Mar del Plata.

3. Instituciones privadas

Además de los organismos gubernamentales, en Mar del Plata operan varias instituciones privadas de apoyo al sector pesquero. Una de ellas, la Fundación Atlántica, es un establecimiento de enseñanza y de investigación pesquera, referida principalmente a aspectos económicos de la actividad.

Las demás instituciones son las diversas cámaras sectoriales, que se ocupan sobre todo de defender los intereses de sus asociados. Las principales son la Cámara de Armadores de Buques Pesqueros de Altura de Mar del Plata, la Cámara de Procesadores de Pescados, la Cámara Argentina de Industriales de Pescado, la Cámara de Empresas Pesqueras Argentinas, la Asociación de Armadores de Buques Costeros, la Sociedad de Patrones de Lanchas, y la Sociedad de Patrones Pescadores.

Por lo general, estas asociaciones tienen roces entre sí, pero también con aquellas que representan al empresariado que opera en la Patagonia, como la Cámara Argentina de Armadores de Pesqueros Congeladores y la Cámara Argentina Pesquera de Industriales Patagónicos. Todas ejercen presiones sobre las autoridades provinciales y nacionales para promover los intereses de sus integrantes. A comienzos de la década de 1990, se unieron en una sola federación, pero ésta desapareció al poco tiempo, pues los conflictos internos la hicieron inviable.

Los trabajadores de la pesca, por su parte, se agrupan en sindicatos que corresponden a las distintas fases del proceso productivo, desde la captura hasta la elaboración o despacho del producto final. Por ejemplo, el personal de los buques está afiliado al Sindicato Marítimo de Pescadores, al Sindicato de Conductores Navales de la República Argentina, al Centro de Patrones Fluviales de Pesca y Cabotaje Argentino o al Sindicato de Obreros Marítimos Unidos. Los trabajadores del sector portuario se agrupan en el Sindicato Unido de Portuarios Argentinos, y el de las procesadoras en el Sindicato Obrero de la Industria del Pescado.

4. Marco legal: Ley Federal de Pesca y decretos sucesivos

La Ley 24.922 o Ley Federal de Pesca fue sancionada por el Congreso en diciembre de 1997 y promulgada por el ejecutivo en enero de 1998. Surgió tras la presentación de una docena de proyectos que se analizaron durante años en las comisiones de ambas cámaras legislativas. Esta ley es el primer intento de reunir en un solo cuerpo los distintos instrumentos referidos a explotación pesquera

En la Ley Federal de Pesca, donde se recogieron varios aspectos de la normativa anterior, se estableció que la política pesquera nacional tenía por objetivo fundamental el desarrollo sostenible de la actividad, la conservación de los recursos y la incorporación de valor agregado a los productos, mediante la utilización de mano de obra nacional. Entre otros aspectos, consagró el modelo de cuotas individuales transferibles y estipuló, en el plano institucional,

la división del sector público pesquero en distintos niveles de responsabilidad legal, política, administrativa y técnica. En tal sentido, se creó el Consejo Federal Pesquero, organismo colegiado que está presidido por el Secretario de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación y formado por representantes de diversos organismos del poder ejecutivo nacional y de las provincias con litoral marítimo. Este Consejo es la autoridad máxima en materia pesquera y está facultado para fijar la política sectorial.

Pese a haberse promulgado en 1998, la ley todavía no ha entrado en vigor. Cuando ello ocurra, se asignará una cuota de captura a cada permiso de pesca, tanto a los preexistentes como a los que se otorguen en el futuro. La ley faculta al Consejo Federal Pesquero para que reglamente y dicte todas las normas necesarias para establecer un régimen de administración de los recursos, mediante el otorgamiento de cuotas de captura por especies, buques, zonas de pesca y tipo de flota.

Las cuotas de captura se consideran concesiones temporales, y las empresas o grupos empresariales no podrán superar el porcentaje que fijará el Consejo Federal Pesquero como captura máxima permisible por especie, a efectos de evitar concentraciones monopólicas indeseadas. Las cuotas de captura serán total o parcialmente transferibles de conformidad con las condiciones que disponga el Consejo, que establecerá un derecho de transferencia, a cargo del cesionario, en relación con el volumen de captura que autoriza la cuota y el valor de la especie. No se permitirá la transferencia de cuotas de captura de buques fresqueros a buques congeladores o factorías. Como mecanismo de conservación y administración, el Consejo podrá reservar parte de la captura máxima permisible y dará prioridad a su asignación a sectores de máximo interés social.

La ley dispone que las cuotas deben adjudicarse a cada buque, tomando como base cinco parámetros: el promedio de capturas entre 1989 y 1996, el personal ocupado, la inversión, el volumen de producción, y los antecedentes de infracciones.

Los permisos de pesca son habilitaciones otorgadas a los buques sólo para acceder al caladero, por lo que, para ejercer la pesca, es necesario contar con una cuota de captura asignada o una autorización de captura, en caso de que la especie no haya sido objeto de asignación de cuotas.

En la época en que se discutía la ley, se manifestaron diversos temores, en especial dos: el primero guardaba relación con la transferibilidad de las cuotas, porque, según se sostenía, las grandes empresas, a pesar de la atomización del sector, podrían eventualmente adquirir las cuotas de las empresas pequeñas, aun cuando la ley prohíbe la transferencia de cuotas de buques fresqueros a buques congeladores. La segunda inquietud se refería al fuerte control que debería ejercer el Estado para que cada buque se atuviera efectivamente a la cuota asignada y se cumpliesen las otras medidas de conservación.

La Ley Federal de Pesca tiene, entre otros, los siguientes efectos: i) amplía la jurisdicción provincial hasta 12 millas; ii) extiende su ámbito de aplicación hacia la zona adyacente a las 200 millas; iii) detalla las funciones del Instituto Nacional de Investigación y Desarrollo Pesquero; iv) enumera distintas medidas coyunturales de conservación, como vedas, control

de la actividad y prohibición de ciertas artes de pesca; v) establece el pago de un derecho de extracción; vi) permite el arrendamiento de buques extranjeros; vii) determina los criterios a que deben ajustarse los tratados internacionales; viii) exige que por lo menos 75% de los tripulantes y 100% de los encargados de mayor jerarquía de los buques sean de nacionalidad argentina, siempre que esta exigencia no impida el normal funcionamiento de las naves; ix) crea un Fondo Nacional Pesquero, detallando sus recursos y destino, mediante el cual se solventarán los gastos que requiera el control de la actividad; x) detalla un régimen de infracciones y sanciones, y xi) establece otras normas generales para el ordenamiento de la actividad.

Por causa de la reestructuración del Estado en los últimos años, la capacidad técnica y de gestión de la administración pesquera se deterioró en forma paulatina, pues se perdió personal especializado y hubo un debilitamiento progresivo de su función específica.

Aunque existe la voluntad de evitar el exceso de capacidad pesquera, las cuotas individuales transferibles, como se dijo, no se han puesto aún en vigor. Por otra parte, si bien hay mecanismos legales de control, éstos no funcionan de modo eficiente, por falta de presupuesto o de capacitación del personal encargado de ponerlos en práctica. Según opinan distintos agentes, no se toman verdaderamente en cuenta los intereses de los pescadores, pese a estar presentes en el espíritu de varias leyes y decretos, como la Ley 24.922 y la Ley 25.109 —que declara la emergencia pesquera— y en sus respectivos decretos reglamentarios. Es decir, la ordenación del sector está basada sólo en la sustentación biológica o de protección del recurso, y no se contemplan en forma conjunta sus aspectos económicos y sociales.

Aunque la Ley Federal de Pesca determina que será función del Consejo Federal Pesquero reglamentar el ejercicio de la actividad artesanal —mediante la asignación de una reserva de cuota de pesca de diferentes especies, esto tampoco se ha llevado a la práctica todavía. Sólo existe un área de esfuerzo restringido, ubicada en la provincia de Chubut. Por otra parte, y a raíz de la explotación excesiva de las existencias de merluza, existen fuertes conflictos entre distintos tipos de flotas. La autoridad ha procurado evitarlos, sin pleno éxito, para lo cual ha emitido distintas reglamentaciones, como la mencionada Ley 25.109, que declara la emergencia pesquera para la merluza común, reglamentada por el Decreto 189/99.

El Estado argentino ha tomado una serie de medidas para proteger los recursos que están sobreexplotados o en plena explotación. Para tal fin determinó el método y equipo de pesca para cada especie, los partes de pesca que deben entregarse —con carácter de declaración jurada—, las zonas y épocas de veda y los sistemas de control, así como las sanciones que recaerán sobre los infractores de la Ley 24.922.

Cabe indicar que el manejo practicado actualmente en Argentina no se basa en las necesidades del ecosistema, si bien en el Instituto Nacional de Investigación y Desarrollo Pesquero se están realizando estudios cuyos resultados podrían facilitar esta forma de manejo.

Las principales medidas de gestión utilizadas para la ordenación pesquera son: límites de extracción por tasa de escape; determinación de capturas máximas para unidades poblacionales; vedas móviles para la preservación de peces juveniles o en periodo de

desove; utilización de artes de pesca selectivas; regulación del esfuerzo pesquero, y fijación de tallas mínimas. En todos los proyectos de investigación de pesquerías llevados a cabo en Argentina se aplica el criterio de precaución, tal como lo aconseja el Código de Conducta para la pesca responsable de la FAO. Sin embargo, la autoridad de aplicación no toma las medidas necesarias para evitar que se rebasen los límites o los niveles de referencia previstos o fijados para cada población de peces.

Para la evaluación del estado en que se encuentran las pesquerías, se cuenta con la información proveniente de partes de pesca, observadores, muestreos de desembarque, y campañas de investigación llevadas a cabo por el Instituto Nacional de Investigación y Desarrollo Pesquero. Sin embargo, estas medidas resultan ineficaces, toda vez que no se ejerce un control estricto sobre su cumplimiento.

En este contexto, es necesario formular planes de manejo para las distintas pesquerías, que contemplen los aspectos biológicos, tecnológicos, económicos, sociales, legales y políticos inherentes a ellas.

Sería deseable que la autoridad de aplicación adoptara una gestión participativa y facilitara la transferencia de tecnología, mediante un mejoramiento de los métodos y la capacitación del personal ocupado en labores de extensión.

En virtud de la Ley Federal de Pesca se creó también el Registro de Pesca, administrado por la Dirección Nacional de Pesca y Acuicultura. De esta manera, los buques pesqueros deberán estar inscritos en la matrícula nacional y, además, enarbolar el pabellón nacional. En el registro quedarán consignados también los agentes autorizados para el desempeño de diversas actividades. Por ejemplo, la explotación de los recursos vivos marinos en los espacios marítimos bajo jurisdicción argentina sólo podrá ser realizada por personas físicas domiciliadas en el país, o por personas jurídicas de derecho privado que estén constituidas o funcionen de acuerdo con las leyes nacionales.

Con el fin de ejercer la debida fiscalización de las actividades de captura, y para contar con datos estadísticos que permitan una adecuada administración de los recursos, el artículo 32 de la Ley Federal de Pesca dispone que, durante la vigencia del permiso de pesca, sus titulares deberán comunicar, con carácter de declaración jurada, las capturas obtenidas, en la forma y oportunidad que establezca la reglamentación respectiva. La falsedad de estas declaraciones será sancionada de acuerdo con lo establecido en el artículo 41 de la misma ley. La información requerida debe consignarse en el formulario denominado parte de pesca.

Hace unos años comenzó a regularse en el ámbito nacional la capacidad pesquera vinculada a las principales pesquerías. También empezaron a realizarse evaluaciones de las actividades y de las flotas que faenan en ellas. Entre los instrumentos de administración pesquera destacan el Decreto 945 de junio de 1986, que estableció el carácter definitivo de los permisos de pesca vigentes; la Resolución 396/86 de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca (SAG y P), que suspendió el otorgamiento de permisos de la pesca de langostino, y la

Resolución 946/88 de la misma secretaría, que excluyó la captura de merluza común y de merluza austral de los proyectos de incorporación de buques.

Desde 1989, el ingreso de buques a la flota industrial estuvo restringido a aquellos que mejoraran la eficacia de las operaciones de pesca y capturaran especies, como el alamar, la polaca de Alaska, la merluza negra y la merluza de cola, que permitieran una mayor presión pesquera sin que esto trajese consigo peligro de sobreexplotación.

La incorporación de buques estuvo precedida por la constitución de un marco legal para la aprobación de proyectos y el otorgamiento de permisos de pesca. Este marco estaba representado por el Decreto 2.236/91 que regulaba el sistema de asignación de los permisos mediante el establecimiento de algunos principios básicos, relativos a la explotación y el ordenamiento de los recursos, así como a los tipos de permiso de pesca que se podían otorgar. Las Resoluciones 245/91 y 182/92 de la SAGPY reglamentaron el citado decreto. Además, se otorgaron permisos restringidos que excluían a ciertas especies o quedaban circunscritos a zonas específicas.

3. El entorno económico y social: efectos de la devaluación

La devaluación del peso (2001) tuvo como primera consecuencia la duplicación del precio del gasóleo, por efecto de la paridad entre el peso y el dólar, lo que dio origen a un acaparamiento del combustible con fines especulativos y a la consiguiente disminución del suministro. Esto perjudicó a los agentes del sector, sobre todo a los pescadores pequeños y medianos. Además, redujo la recaudación por concepto de aranceles de extracción, lo cual agravó el déficit de financiamiento de la investigación, el monitoreo y el control pesqueros. No obstante, benefició a las empresas exportadoras, al reducir sus costos internos en dólares.

Por otra parte, la duplicación del precio del gasóleo —unida a una serie de otros factores, como las restricciones a la circulación de dinero y la recesión mundial— elevó el precio internacional de los productos pesqueros argentinos y, obviamente, les restó competitividad, sin que esto fuese compensado por ninguna medida importante.

Esta situación, que afectó en forma particular a la flota costera, concluyó en buques parados por falta de crédito o ventas y por lo tanto, en un incremento del desempleo en la comunidad pesquera.

En el período inmediatamente posterior a la devaluación, los grandes exportadores, que concentraban 80% de las exportaciones pesqueras totales, se vieron favorecidos por los altos márgenes registrados, pero éstos comenzaron a diluirse poco después. Los empresarios calculan que, a partir de ese momento, sus costos subieron entre 40% y 50%, resultado que atribuyen, entre otros factores, al aumento del precio del combustible y los insumos para la

pesca, que son en su mayoría importados. Además, los compradores del exterior, al conocer la situación recesiva del mercado local, lograron considerables rebajas.

Asimismo, aumentaron los egresos de la industria. Entre diciembre de 2001 y noviembre de 2002, el precio de dos de los ítem más importantes de los gastos operativos, a saber, combustibles y remuneraciones brutas, registró un alza en moneda local de 224% y 134% respectivamente. Este aumento se dio en las remuneraciones del personal de los buques pesqueros, ya que las del personal de las plantas tuvieron un incremento menor.

Los costos de comercialización vinculados a operaciones de exportación registraron aumentos promedio superiores al 180%; dentro de este rubro, las partidas que experimentaron mayores alzas fueron los honorarios de los despachantes y las comisiones —ambos representan un porcentaje de los valores FOB y de los valores de costo, seguro y flete (CIF), según se trate de exportaciones o de importaciones—, así como el material de empaque, fabricado en gran parte con insumos importados.

En definitiva, el aumento de los costos no marchó a la par con el alza del tipo de cambio, lo que permitió a las empresas mejorar la rentabilidad después de la devaluación, aunque las más beneficiadas fueron aquellas más estrechamente vinculadas a los mercados externos, pues las orientadas al mercado local no gozaron de igual suerte.

D. Recursos de la industria

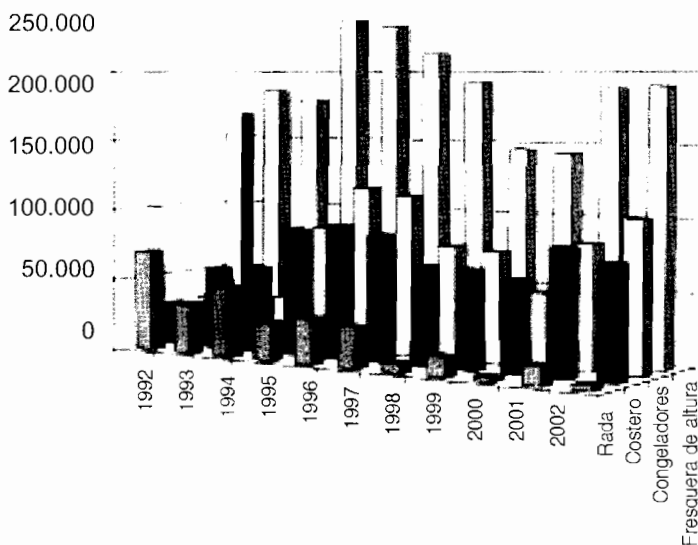
1. El capital físico

a. La flota pesquera

Las embarcaciones de bandera nacional que operan desde el puerto de Mar del Plata se clasifican en tres categorías: flota de rada o ría, flota costera, y flota de altura, esta última formada por fresqueros y procesadores congeladores.⁴ Cada categoría presenta características particulares desde el punto de vista de la tecnología, las especies explotadas, las zonas de pesca y las formas de organización laboral y empresarial. En el gráfico 4.3 se muestra la evolución de los desembarques según el tipo de flota.

4 En Mar del Plata se concentra 61% de la flota costera del país, cuyas capturas se destinan en su totalidad a satisfacer la demanda interna (Bertolotti y otros, 2000).

Gráfico 4. 3
MAR DEL PLATA: DESEMBARQUES TOTALES
DE PESCADOS Y MARISCOS SEGÚN
TIPO DE FLOTA, 1992-2002
 (en toneladas)



Fuente: Elaborado por los autores sobre la base de la investigación.

Entre 1992 y 2002, aumentó la participación de los buques congeladores en los desembarques totales, mientras que la de la flota de rada o ría prácticamente desapareció, al bajar de 23% en 1992 a 1% en 2002. Sin embargo, el mayor porcentaje de desembarque ha correspondido históricamente a la flota fresquera de altura, cuyas capturas representaron en 2002 el 51% del total.

Esta última, de tipo industrial, está compuesta por arrastreros, que cuentan con bodegas refrigeradas y equipos de navegación y detección. Todos los buques fresqueros utilizan redes de arrastre y entregan la materia prima enfriada a las procesadoras en tierra. Capturan sobre todo merluza, pero también abadejo, anchoíta, caballa, castañeta, corvina, lenguado, pescadilla y salmón de mar.

La llegada de los buques congeladores a la pesca argentina no sólo modificó el tipo de materia prima desembarcada en Mar del Plata, sino que redujo también levemente la preponderancia casi absoluta que tenía en el sector pesquero nacional, pues otros puertos, entre ellos los de la Patagonia, cobraron mayor peso. Por otra parte, cabe indicar que, en 2002, cerca de 80% de las capturas de la flota congeladora corrió por cuenta de buques arrastreros, que extraen grandes volúmenes, sobre todo de merluza.

En el cuadro 4.1 se presentan diversas características de los distintos tipos de flota, como cantidad de tripulantes, total de viajes y capacidad de bodega en el período 1995-2002.

Cuadro 4.1
MAR DEL PLATA: CARACTERÍSTICAS DE LA FLOTA PESQUERA, 2002^a

Tipo de embarcaciones	Número de embarcaciones	Tripulantes (promedio)	Total de viajes	Bodega promedio (metros cúbicos)
Rada o ría	19	5	919	26,37
Costeros	57	8	1 811	89,82
Altura, fresquero	108	14	2 896	257,04
Altura, congelador	33	30	241	882,06

Fuente: Elaborado por los autores sobre la base de los partes de pesca de la Dirección Nacional de Pesca y Acuicultura.

^a No incluye los barcos costeros pequeños afiliados a la Sociedad de Patrones Pescadores.

b. Las plantas industriales

Éstas se clasifican según los procesos que llevan a cabo, los cuales se enumeran a continuación:

Procesamiento y fileteado de pescado y mariscos frescos o enfriados.

Congelamiento y conservación de productos congelados.

Procesamiento, fileteado y congelamiento de pescados y mariscos.⁵

Procesos destinados a la extracción de vitamina A y aceite vitamínico a partir de hígado de pescado y de coloides, como agar-agar, alginatos y carraginatós obtenidos a partir de algas.

En el presente, en Mar del Plata hay 167 plantas procesadoras en actividad, que representan 67% de las procesadoras del país y 95% de las de la región bonaerense.

2. Los recursos humanos

Las relaciones entre trabajadores y empresas han sido fuente de intensos conflictos. Los trabajadores de nivel operativo en plantas y buques pertenecen, por lo general, a una clase social de escasos recursos económicos y muy bajo nivel sociocultural. Estas condiciones, que se traducen en cierto descuido en cuanto a presentación, orden y limpieza, se convierten en verdaderos obstáculos a la hora de procesar y, sobre todo, de empacar el producto para entregarlo a clientes de exigencias moderadas o altas. Es muy difícil que los operarios, de

⁵ La mayoría de las plantas industriales trabajan en estos rubros. Entre ellas figuran también aquellas que realizan los procesos de salado (húmedo y seco) y fabrican conservas, semiconservas, y harina y aceite de pescado.

hábitos personales descuidados, hagan suyo el espíritu de calidad, limpieza y esmero en el tratamiento de la materia prima y el producto final.

Algo parecido ocurre con el personal de los barcos, en donde al problema sociocultural mencionado se suman la rudeza de las tareas y la irregularidad de los horarios de los lances de pesca, lo que favorece el relajo en los hábitos de higiene personal, el descuido en la forma de alimentarse y la poca preocupación por el orden y el cuidado en sus tareas rutinarias.

Sin embargo, algunos empresarios que producen para el mercado externo, donde prevalecen mayores requisitos de presentación y calidad que en ciertos segmentos del mercado interno, conscientes de la importancia de formar al recurso humano, han tomado iniciativas en tal sentido. Por ejemplo, se ha prestado especial atención al trazado de las plantas y la disposición de pasillos, cámaras, lugares de empaque y almacenamiento, así como a las instalaciones sanitarias y los lugares de descanso y alimentación del personal, con el propósito de que ese diseño se traduzca no sólo en mejores condiciones de trabajo, sino que se refleje también en la limpieza, el orden y la pulcritud de las tareas e, idealmente, en el logro de mejores productos.

Es necesario capacitar a los trabajadores para que puedan manejar ciertas maquinarias y equipos de mayor nivel tecnológico. La tendencia general en las operaciones a bordo y en tierra es avanzar hacia la mecanización de las faenas más rudas y hacia un trabajo manual delicado y limpio, aunque insuma más tiempo, sobre todo en lo relativo a almacenamiento y empaque.

E. Desempeño y grado de satisfacción

1. El mercado interno

En el período 1970-1990, la producción pesquera argentina se orientó casi exclusivamente hacia el mercado externo, pero a partir de los años noventa comenzó a prestarse mayor atención al mercado interno. Aunque la producción de Mar del Plata mantuvo la hegemonía en este último, perdió algo de participación, debido al ingreso de los productos patagónicos y los rubros congelados a bordo.

El consumo nacional de productos pesqueros se duplicó en los últimos años, fundamentalmente a causa de dos factores: primero, el cambio de hábitos alimenticios de la población, pues se tendió a diversificar la dieta y a consumir alimentos con menos colesterol que la carne de vacuno; segundo, las modificaciones introducidas en la comercialización, que consistieron específicamente en la modernización de los sistemas de venta; la creación de cadenas de supermercados e hipermercados; la instalación de establecimientos de comida rápida, donde se vende pescado en diferentes preparaciones, y, en general, la adecuación de las capturas y la oferta a la satisfacción de una demanda interna en aumento.⁶

6 El puerto de Mar del Plata es el principal proveedor nacional de productos pesqueros enfriados, con más de 130 variedades.

En la misma línea, las grandes cadenas de supermercados han lanzado una campaña tendiente a bajar en forma sostenida el precio de los productos pesqueros. Esto ha complicado la capacidad de competir de las pescaderías, fuentes tradicionales de expendio, porque no pueden fijar un precio tan bajo como el de los supermercados y no siempre venden productos que el público perciba como de mejor calidad que los de las grandes cadenas, lo cual, de ser así, les permitiría cobrar precios más altos.

Todo esto ha redundado en un consumo creciente de pescado, especialmente en los niveles medio altos y altos. De igual modo, numerosos hoteles y restaurantes de categoría ofrecen merluza negra, salmón, pulpo, rapé, calamar, mejillón y otras especies marinas aptas para gustos exigentes. No obstante, con excepción de la merluza negra y algunos mariscos, muchos de estos productos se importan de Brasil, Chile, España, México y otros países, no necesariamente porque sean de mejor calidad que los nacionales, sino porque suelen mostrar mayor cuidado en lo concerniente a procesamiento, presentación y empaque. Eso los convierte en productos especiales y hace que cierta porción del mercado consumidor esté dispuesta a pagar más por ellos.

En consecuencia, convendría que los productores nacionales que atienden el consumo interno procuraran captar estos nichos de mercado con recursos propios de Argentina. Sería deseable, desde el punto de vista biológico y comercial, evaluar en el corto plazo las poblaciones que se verían comprometidas por un aumento aún mayor del consumo interno, y desarrollar nuevos productos a partir de especies subutilizadas hasta ahora.

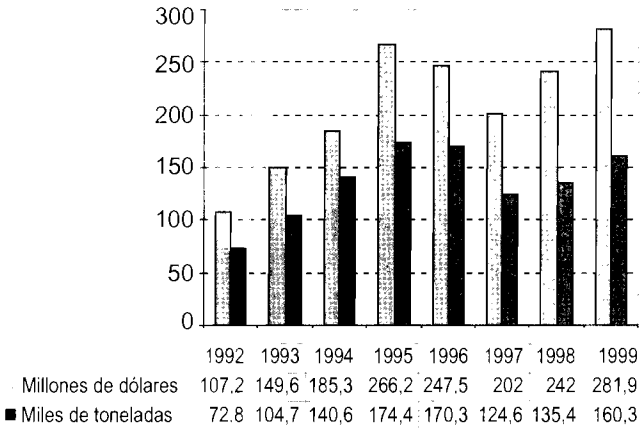
Para aprovechar el incremento del consumo interno, los empresarios han puesto en práctica nuevas estrategias, como la de identificar los productos mediante marcas –procedimiento iniciado por las empresas que elaboran productos congelados– y la de agregar etiquetas que detallan el contenido nutricional, todo lo cual facilita la introducción de nuevas especies y productos.

Como se dijo, es posible diversificar la demanda referida a las especies, recurriendo a aquellas subexplotadas y a otras que hoy se consideran descartes o peces secundarios no utilizables. La diversificación referida a los productos podría orientarse hacia aquellos que permiten aprovechar la totalidad de la materia prima.

2. El mercado externo

Por su estructura y tamaño, el sector exportador de Mar del Plata representa una importante fuente de recursos para la ciudad, debido al alto número de personas ocupadas en la industria instalada en tierra y a las múltiples actividades económicas locales que dependen de las exportaciones pesqueras.

Gráfico 4.4
MAR DEL PLATA: EVOLUCIÓN DE LAS
EXPORTACIONES, 1992-1999
(en miles de toneladas y
millones de dólares)



Fuente: Elaborado por los autores sobre la base de la investigación.

En 2003, último año sobre el cual se dispone de datos, se exportaron desde Mar del Plata alrededor de 83.000 toneladas de productos pesqueros, lo que representó 17,12% de las exportaciones pesqueras del país. Esto significó ingresos equivalentes a 97.209.000 dólares, esto es, 10,9% del valor total de las exportaciones pesqueras.

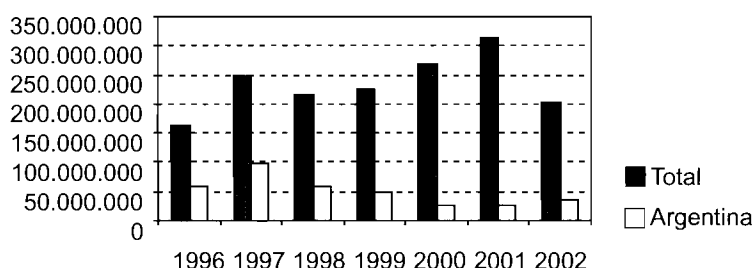
Los productores locales tienen ante sí la tarea, que constituye al mismo tiempo una oportunidad, de trazar estrategias encaminadas a captar nuevos mercados e identificar posibles nichos de mercado, así como de desarrollar productos provenientes de especies no tradicionales.

En el plano internacional prevalece hoy la tendencia a consumir alimentos sanos y naturales, que sean a la vez de fácil preparación. Esto vale también para los recursos pesqueros: en efecto, en los mercados internacionales se solicita fundamentalmente pescado fresco, aunque con un importante agregado de valor en lo que respecta a calidad, presentación y oportunidad, y pescados preparados del tipo listo para servir, en presentaciones caracterizadas por lo natural, la preparación rápida y la utilización de extensores –verdura, huevo, queso– como ingredientes adicionales. En Mar del Plata se emplean en estos procedimientos las mismas máquinas que en el ámbito internacional, que no tienen por lo demás un precio desmesurado. Cabe acotar que en los productos preparados se utiliza menos materia prima que en los productos tradicionales.

a. Mercados de la merluza *hubbsi*

La merluza *hubbsi* capturada en Mar del Plata se envía principalmente, en orden de importancia, a cuatro mercados: los países europeos, Estados Unidos, los países del Oriente Medio y Brasil (véase el gráfico 4.5).

Gráfico 4. 5
MERCADO MUNDIAL DE LA MERLUZA Y
PARTICIPACIÓN DE LAS EXPORTACIONES
ARGENTINAS, 1996-2002
(en dólares)



Fuente: Elaborado por los autores a partir de la base de datos estadísticos del comercio externo (Comtrade) de las Naciones Unidas.

I. Europa

Los mercados europeos fueron, desde los comienzos de la industria nacional, los principales compradores de congelados de merluza argentina y uruguayana. Entre éstos destacan los llamados bloques, destinados al norte de Europa para reprocesamiento.⁷ Después se abrieron otros mercados para productos que incorporaban mayor valor, como rebozados y paquetes de pescado descabezado y eviscerado, listos para el consumo final. Sin embargo, esto no ha mejorado la situación de los bloques de merluza en el mercado europeo, cuyo precio cayó a causa de la irrupción de la polaca de Alaska. Las consecuencias no tardaron en hacerse sentir en el país, ya que todas las plantas marplatenses que habían sido diseñadas exclusivamente para la fabricación de bloques debieron reconvertirse o sencillamente desaparecieron.

⁷ El bloque (*fishblock*) es un trozo de pescado congelado, que en los mercados internacionales debe cumplir ciertos estándares de tamaño y peso: por ejemplo, el peso normal es de 16,5 libras. Hay bloques de diferentes categorías, según si han sido elaborados con filetes, trozos o pulpa desmenuzada, si contienen espinas, si fueron desgrasados y otras especificaciones de esa índole. Los bloques sirven como materia prima para un procesamiento posterior, el más común de los cuales permite elaborar una amplia variedad de porciones rebozadas.

Otro producto de mayor valor agregado que se exporta a Europa es el filete interfoliado. Consiste también en un molde de filetes congelados, pero, a diferencia del bloque, la interposición de hojas de material plástico permite separar los filetes y consumirlos en forma individual. Los filetes se envasan en bolsas de un peso apto para presentarse ante el consumidor final.

Al analizar la situación actual del mercado europeo con respecto a la merluza *hubbsi*, debe tenerse en cuenta el factor arancelario, pues durante el período de vigencia del convenio entre Argentina y la UE, podían ingresar a Europa filetes de Argentina con un arancel de 5%. No obstante, cuando caducó el acuerdo, el arancel volvió a su nivel anterior (15%), que desde luego torna mucho menos competitiva la exportación de merluza.

II. Estados Unidos

El mercado estadounidense ha sido desde hace mucho un gran comprador de productos pesqueros argentinos, sobre todo de filetes interfoliados. A eso se suma el interés por otros rubros tradicionales de Mar del Plata, como la corvina descabezada y eviscerada y los filetes interfoliados de pescadilla. La costa este de Estados Unidos es la principal puerta de ingreso, ya que en esa zona se registra un mayor consumo de productos pesqueros. Los derivados de merluza que se importan en este país se destinan en su mayoría al sector institucional (comedores), al sector de comidas rápidas, y al suministro de comidas por contrato. En los últimos dos años, disminuyó la demanda estadounidense, a causa, según informan los exportadores, de hechos circunstanciales.

En los mercados de Estados Unidos y la UE se imponen severas exigencias sanitarias a los importadores. Desde mediados de la década de 1990, las autoridades competentes de Estados Unidos y la UE comenzaron a exigir a los abastecedores locales y extranjeros de alimentos que sometieran sus productos al mencionado análisis de riesgo de los puntos críticos de control y a otros semejantes. Cabe destacar que los productos argentinos, gracias al trabajo de las autoridades sanitarias nacionales, pasaron bien la prueba, y el país fue uno de los primeros en ingresar a la lista de naciones aprobadas en la UE en lo concerniente a importación de productos pesqueros. Asimismo, se han firmado memorandos de entendimiento con las autoridades sanitarias de Estados Unidos.

III. El Oriente Medio

Si bien las remesas de derivados de merluza hacia esta región no han alcanzado nunca grandes volúmenes, Israel y los países árabes han figurado desde el inicio de las exportaciones marplatenses entre los principales compradores de filetes interfoliados y de pescados descabezados y eviscerados. Son mercados con características muy particulares, que los procesadores no deben descuidar. A modo de ejemplo, para exportar hacia el mercado israelí, deben observarse las normas *kasher*,⁸ debe extremarse el control de la frescura del producto y asegurar durante el proceso completo la ausencia total de parásitos o manchas en los filetes.

8 En hebreo, *kasher* significa saludable o limpio, es decir, aquello que los judíos observantes pueden ingerir.

En los países árabes no se imponen exigencias tan severas, y esto llevó a que algunos exportadores argentinos inescrupulosos se confiaran demasiado en la presunta amplitud de sus clientes, como resultado de lo cual perdieron numerosos negocios que antes habían sido fructíferos. Pese a tales incidentes, se mantiene la comercialización con los países árabes, pero siempre en pequeñas cantidades, tal como ocurre con Israel.

IV. Brasil

Brasil es en la actualidad el principal importador de merluza de sus vecinos del Mercado Común del Sur (Mercosur). En los últimos años, se incrementó notoriamente la demanda de este gigante consumidor, con mayor intensidad durante los períodos de cuaresma. A Brasil se exporta merluza en casi todas sus formas, desde pescado fresco entero hasta filetes congelados y porciones apanadas. Los principales destinos son las ciudades de Río Grande, Itajaí y São Paulo. Cuando las capturas superan la capacidad instalada industrial, los barcos de Montevideo y Mar del Plata descargan directamente en los puertos de los estados de Río Grande do Sul y Santa Catarina.

El mercado brasileño era considerado usualmente un mercado alternativo, adonde se enviaban los productos que, debido a su calidad inferior, no satisfacían los requerimientos de los destinos tradicionales. Luego, al aumentar el poder adquisitivo de los consumidores brasileños, se transformó en uno muy exigente, donde se pagan precios que por momentos superan los de los mercados tradicionales, siempre que los productos sean de buena calidad y haya regularidad en el suministro. A cambio de ello, el mercado brasileño ofrece las ventajas del menor costo del flete y la mayor comodidad en el cobro. Sin embargo, no está exento de fluctuaciones. Durante algunos años, la inestabilidad económica del país ha repercutido con fuerza en el poder adquisitivo de la población, por lo que es frecuente que las importaciones pesqueras caigan en forma violenta durante períodos cortos.

En un plano más general, cabe indicar que la comercialización de los productos pesqueros de Mar del Plata se caracteriza por los siguientes rasgos: predominio de las exportaciones dentro de las ventas totales; poca diversificación de los productos; escaso valor incorporado con relación al volumen de materia prima, y dependencia de la merluza —cuyas existencias se hallan en estado crítico—, sobre todo en el caso de las exportaciones.

La compleja situación por la que atraviesan las actividades productivas en general, y las dificultades adicionales que traerá consigo un escenario de menor disponibilidad de materia prima, dejan ver la conveniencia de estimular, por medio de una estrategia pública, el desarrollo de productos no tradicionales, que utilicen como materia prima especies poco explotadas hasta ahora.

3. Encadenamientos inducidos por la actividad pesquera

Aunque no se dispone de datos precisos acerca del efecto multiplicador de la actividad pesquera sobre el resto de la economía, pueden enumerarse varios componentes de la

captura, el procesamiento y la comercialización que hacen sentir sus efectos en otras áreas. Entre ellos destacan los siguientes:

Todo lo referente a funcionamiento de los buques, como suministro de combustible, labores de estiba y reparación y otras actividades portuarias.

Todo lo referente a artes de pesca y tecnología de los buques.

En el caso de la elaboración en tierra, todo lo relativo a transporte de la materia prima del puerto a la planta, y de ésta hacia los lugares de destino final, trátase del mercado interno o el externo.

La producción de hielo y el abastecimiento de agua y de energía eléctrica para las plantas.

Los insumos necesarios para elaborar productos de alto valor agregado.

Los distintos tipos de empaque —cajas de cartón o de láminas parafinadas, estuches para el langostino, bolsas de polietileno, flejes plásticos—, que varían según las características del producto.

Es importante tener presente que cualquier cambio en la política pesquera, sea por causa de medidas puntuales de la autoridad, como vedas o paros biológicos, sea debido a variables propias del sector, afecta no sólo a las flotas y las procesadoras, sino también las actividades conexas. Esto es especialmente notorio en Mar del Plata, Puerto Madryn, Puerto Deseado y otras ciudades, donde la actividad pesquera representa el núcleo económico de la localidad y el área circundante. Por tanto, pese al turismo, la producción agropecuaria u otras actividades que puedan darse en ellas, estas zonas están fuertemente supeditadas a los vaivenes del sector pesquero.

4. Escenarios de conflicto

La actividad pesquera está marcada por la reñida competencia entre los agentes, esencialmente porque trabajan sobre un mismo recurso común, renovable y finito, de modo que las decisiones individuales pueden afectar la totalidad de una pesquería en sus aspectos biológicos, económicos y sociales. Cabe presumir que, en un futuro próximo, la pugna por la merluza común se hará aún más intensa, pues la situación actual de la pesquería obligará a limitar las capturas. Eso dará origen, con toda probabilidad, a nuevos choques.

Algunos de éstos tendrán lugar entre la provincia de Buenos Aires y la Patagonia —es decir, las zonas donde están localizados los principales conglomerados pesqueros—; entre los distintos tipos de flota —buques costeros, fresqueros, congeladores y factorías—; entre las fuentes de origen del capital de las empresas; entre las empresas que poseen plantas procesadoras en tierra y aquellas que no las poseen y, por último, entre los mismos agentes, que se disputarán los derechos históricos de explotación del caladero.

El otorgamiento de cuotas individuales transferibles contempladas en la Ley 24.922 o Ley Federal de Pesca, medida que en algún momento deberán poner en vigor la autoridad de aplicación y el Consejo Federal Pesquero, agravará la situación del puerto de Mar del Plata. En efecto, dado que la cuota global de merluza debería repartirse entre la flota fresquera y

la congeladora, y como la mayor parte de esta última opera desde los puertos patagónicos, es fácil prever que la participación de Mar del Plata en los desembarques totales de merluza tenderá a disminuir.

A continuación se examinan algunos de los puntos donde se registran, y seguramente seguirán registrándose, las principales disputas.

8. Fresqueros contra congeladores

Los dueños de buques congeladores y factorías, que procesan sus capturas a bordo, y los de fresqueros, que lo hacen en plantas en tierra, han estado en continua pugna. La calidad del producto y la contribución al desarrollo regional son los parámetros que suelen considerarse para medir los beneficios de una u otra modalidad, tanto desde el punto de vista empresarial como desde el punto de vista político y económico.

Un modo simplista de resolver la controversia es afirmar que los buques congeladores tienen la ventaja de entregar un producto más fresco y de mejor calidad, pues el pescado se congela inmediatamente después de la captura y se evita así su degradación. A esto podría responderse que la ventaja está del lado de los fresqueros, pues el pescado fresco elaborado en planta tiene mayor valor agregado. No obstante, la frescura no es por sí sola sinónimo de calidad, y el valor agregado también se puede generar a bordo del buque.

El producto básico del buque congelador es el pescado descabezado y eviscerado, que se considera una etapa inferior en cuanto a incorporación de valor. Sin embargo, muchos barcos congeladores han comenzado a producir a bordo filetes con pocas espinas, que son un rubro de consumo masivo pero de menor grado de elaboración que el filete sin espinas producido en tierra. Por otra parte, las máquinas a bordo son de bajo rendimiento, esto es, consumen grandes volúmenes de materia prima, lo que implica a su vez mayores capturas; además, debido a la estrechez de los buques, es prácticamente imposible incorporar mano de obra para realizar otros procesos. En las plantas en tierra, por su parte, si bien se sacrifica algo en cuanto a la frescura del pescado, se prepara un filete sin espinas, desgrasado y convenientemente envasado. Además, están habilitadas para elaborar apanados, porciones y bastones, bienes que puedan llegar directamente al consumidor final.⁹

Según los empresarios que apoyan el modelo tradicional, la actividad de los buques fresqueros y el procesamiento en tierra generan cinco a seis veces más puestos de trabajo que la de los buques procesadores, considerando un mismo volumen de captura. Sostienen que el aprovechamiento de los recursos en los buques procesadores es superior en lo referente a aquellas pesquerías a las que la flota fresquera no tiene acceso, sea por la distancia, las condiciones climáticas y marinas, la tecnología necesaria o las características de la especie. En ese marco, la antinomia podría considerarse falsa. En cambio, en las pesquerías costeras, así como en las de la merluza, el abadejo y otras especies que comparten el mismo nicho ecológico, la antinomia es verdadera y excluyente.

9 En la actualidad, tanto el producto de los buques congeladores como el de las plantas en tierra son reprocesados en los países que importan desde Argentina.

Muchos barcos fresqueros pertenecen a empresas que tienen plantas en tierra; otros pertenecen a armadores independientes que venden su producción a plantas procesadoras. Los barcos congeladores, por su parte, fueron el motor que impulsó el crecimiento de varias localidades costeras de la Patagonia y generan un número importante de puestos de trabajo para marineros, maquinistas y oficiales que operan a bordo. A tales naves cabe atribuir también la apertura de mercados externos para muchos productos pesqueros, lo cual posibilitó un crecimiento considerable de las exportaciones.

b. La flota costera y la pesca costera

Debido al crecimiento de la flota industrial de altura y a la consiguiente sobreexplotación de recursos demersales de altura, las especies costeras fueron blanco de un mayor esfuerzo pesquero, con lo que no sólo se ha puesto en peligro de extinción a varias de ellas, como la corvina y la pescadilla, sino que también se ha perjudicado en forma directa al segmento de pesca costera. Esto pone de relieve la necesidad de reglamentar globalmente esta última modalidad en la provincia de Buenos Aires, en particular la pesca artesanal y de pequeña escala, con el objeto de proteger zonas, especies y mercados tradicionales de los cuales depende el segmento socioeconómico más vulnerable del sector.

El variado costero, esto es, las diversas especies que pueden capturarse en la costa, es una buena opción para la flota de menor escala, pero es imperioso neutralizar las presiones externas representadas por la flota de gran escala y el efecto de cascada, además del problema adicional que constituye la presencia de los buques uruguayos en la zona común de pesca de Argentina y Uruguay, problema en que la última palabra corresponde a la comisión mixta formada por ambos países para manejar la zona común.

La crisis derivada de la sobreexplotación de las existencias de merluza ha obligado a la flota fresca de altura a competir con las flotas de menor escala por las especies costeras demersales, como el pez palo y el lenguado, y las especies costeras pelágicas, como la anchoíta y la caballa. Esto ha dañado el equilibrio de los ecosistemas costeros y reducido el precio de mercado de las especies que persiguen las flotas artesanal y costera.

La devaluación del peso provocó un leve aumento del precio del pescado, pero el alza de precio de los insumos y del gasóleo, tasados ahora en dólares, torna muy difícil la subsistencia de la flota de menor escala. Sin embargo, el principal problema es la baja registrada por las capturas de las especies del variado costero, así como de la anchoíta y la corvina, a causa de la disminución de sus biomasas, lo que acentuó la dependencia de la zafra de caballa y anchoíta, que se convirtieron en las únicas capturas rentables de 2001.

c. Mercado interno frente al mercado externo

La Dirección Nacional de Fiscalización Agroalimentaria del Servicio Nacional de Sanidad Animal debe velar por la inocuidad y la calidad de los alimentos que llegan al consumidor, y cuidar que los productos nacionales cumplan las exigencias sanitarias imperantes en los

mercados mundiales. Si bien los rubros de exportación y los destinados al mercado interno están en un mismo nivel sanitario, no hay que olvidar que existe un mercado interno informal que expende productos no siempre avalados por la autoridad sanitaria.

d. El problema de las cooperativas

En 1987, existía un tipo especial de cooperativa, correspondiente a plantas pesqueras de pequeño tamaño que fileteaban el pescado para su posterior empaque y congelado en otras empresas. A partir de 1994, y como consecuencia de la flexibilización laboral, emergieron las llamadas cooperativas de trabajo, en general sin plantas propias, que desde entonces prestan sus servicios en el ámbito de otras empresas. Gracias a la existencia de estas cooperativas, los empresarios se libraban del cumplimiento de las garantías laborales y de las restantes responsabilidades que tenían bajo el régimen laboral anterior, entre ellas la garantía horaria, la cobertura social, el aporte de jubilación y el seguro por riesgos de trabajo. De esa manera, el afán de reducir costos se constituyó en una de las causas principales de la precariedad del empleo en las plantas fileteadoras. En suma, la necesidad de las empresas de mantener la competitividad, junto con la legislación laboral permisiva aprobada a mediados de los años noventa, dieron lugar al surgimiento de estas cooperativas de trabajo, las cuales, al tiempo que reemplazaban la relación laboral directa antes existente, fueron la vía para ajustar costos en el marco de la convertibilidad. Tales cooperativas absorbieron alrededor de 60% de la mano de obra ocupada en las plantas procesadoras.

En Mar del Plata hay aproximadamente 200 cooperativas de trabajo, 90% de las cuales no llenan los requisitos legales mínimos para poder funcionar. Según datos manejados por los dirigentes sindicales, dentro de un universo estimado de 7.000 trabajadores dedicados al fileteado, menos de 30% goza de los beneficios que emanan de la dependencia laboral. Los restantes, esto es, la inmensa mayoría, desempeñan sus tareas en cooperativas de trabajo no legales. Por lo demás, una parte de los trabajadores que están en relación de dependencia laboral tienen incompletos sus aportes de jubilación; entre los trabajadores agrupados en cooperativas, cerca de la mitad carece de varios años de aportes de jubilación, mientras que los pertenecientes a la otra mitad están endeudados en miles de pesos con el Estado nacional por el mismo concepto.

Por causa de lo anterior, casi todos los fileteadores de Mar del Plata han quedado extremadamente desprotegidos. A pesar de no recibir salario o de recibir uno muy bajo, el sistema legal los obliga a pagar, entre otras cosas, un seguro de vida y las cotizaciones de una jubilación autónoma a la que en realidad no pueden acceder.

Los empresarios del sector pretenden reemplazar una resolución de la Ley Federal de Pesca, en virtud de la cual las cuotas de pesca se asignan en función del número de trabajadores que estén en relación de dependencia, por una en que se otorguen en función de las personas ocupadas, sin importar si están en relación formal de dependencia.

A juicio de las autoridades del Estado, las cooperativas no pueden eliminarse, porque ello ocasionaría mayor desempleo. Aunque en Mar del Plata la oferta de mano de obra está sobredimensionada, la misma informalidad del sistema permite que casi todos los fileteadores

estén trabajando, aunque sea esporádicamente, por lo que la formalización del sistema dejaría a unas 2.000 personas cesantes. Según los dirigentes sindicales, el único modo de que los trabajadores estén dentro de la legalidad de cualquier sistema, es que haya una continuidad laboral no inferior a 20 días al mes.

a. Empresas frente a sindicatos

En los últimos años se han suscitado graves conflictos entre los propios trabajadores de la industria instalada en tierra, en los que se han enfrentado, por una parte, las cooperativas y, por otra, el Sindicato de Obreros de la Industria del Pescado, que ha agrupado históricamente a los trabajadores de este subsector. El sindicato se ha movilizado en defensa de un modo de contratación formal bajo relación de dependencia de las empresas, ha exigido la formalización de 4.500 trabajadores y un incremento salarial de 50% de fileteadores, peones y envasadores. También ha actuado a favor de los trabajadores de las cooperativas, pese a lo cual éstos se sienten perjudicados por las exigencias del sindicato.

Sin embargo, el principal problema se da entre trabajadores y empresas. De hecho, las protestas sindicales antes descritas formaban parte de una ofensiva contra la cámara que agrupa a las principales compañías de la industria pesquera local. El Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social dio por terminada la conciliación entre las partes sin que se llegara a ningún acuerdo. Mientras en el sindicato se sostenía que las empresas cometían un ilícito al mantener a 4.500 trabajadores en situación ilegal, en la cámara se acusaba a los dirigentes sindicales de constituir un grupo radicalizado y se aseguraba que ninguna compañía contrataba trabajadores en forma ilegal. El sindicato convocó a un paro, el cual, a juicio de sus dirigentes, fue acatado en numerosas fábricas. Junto con la huelga, se realizó una marcha que recorrió varias plantas pesqueras para incitar a los trabajadores a abandonar sus faenas. Para justificar la movilización, los dirigentes sindicales adujeron que las exportaciones pesqueras habían alcanzado un récord, y que los empresarios no tenían ya pretextos para no repartir algo de las ganancias.

Las medidas de fuerza adoptadas por el mencionado sindicato fueron apoyadas por otros gremios, como la Corriente Clasista Combativa y el Sindicato de Obreros Marítimos Unidos, cuyos dirigentes afirmaban que las empresas trataban de esconder el fraude laboral y la explotación de los trabajadores, al tiempo que se negaban a formalizar la contratación y a elevar los salarios. Sostenían, además, que la parte empresarial seguía dando la espalda a las justas reclamaciones de los trabajadores, sin siquiera demostrar buena voluntad en las negociaciones.

b. La industria conservera nacional frente a la industria extranjera

En Mar del Plata hay menos de 10 empresas conserveras, donde trabajan unas 450 personas. Esta industria es la principal proveedora de su par española en el rubro de anchoas en salazón, producto semielaborado que en Mar del Plata recorre sólo la primera etapa de un proceso que se completa en las plantas de los compradores europeos. Las anchoas se

exportan habitualmente en envases de plástico y latón de 5 y 10 kilogramos; una vez llegadas a destino, se inician las etapas siguientes del proceso, consistentes en fileteado, fraccionamiento y envasado en aceite para la comercialización final.

Hace unos años se intentó en Mar del Plata completar el proceso antes de la exportación, pero los intentos no prosperaron, porque, para recuperar la inversión, era necesario que la industria inmovilizara capital durante 10 o 12 meses.

En la década de 1980, el consumo interno de conservas experimentó una fuerte baja a causa del aumento de precio de éstas, impulsado a su vez por el encarecimiento de los insumos, en especial la hojalata. El precio era demasiado elevado para el poder adquisitivo de la mayoría de los argentinos, y las conservas, presentes durante muchos años en la dieta familiar, se convirtieron en un lujo gastronómico para las minorías.

En la década de 1990, con la apertura económica, se permitió la importación de productos pesqueros sin ningún tipo de restricción arancelaria, la mayor parte de los cuales correspondía a conservas y preparaciones de atún. El consumo interno volvió a aumentar, pues el producto importado era más barato —aunque de menor calidad— que el nacional. Esto provocó una violenta caída de la producción de las conserveras locales, que bajó de 100 millones de latas en 1980 a 45 millones en 1992. Cerca de 50% de las conservas extranjeras, que provenían sobre todo de Tailandia, fueron importadas directamente por supermercados. En las plantas locales se procuró minimizar el impacto mediante el aumento de la producción de conservas de otros pescados, entre ellos la caballa. Las capturas de esta especie se incrementaron durante el período, lo cual aseguró el abastecimiento de las conserveras locales. Sin embargo, la merma de las ventas de conservas de atún dejó ociosa una parte de la capacidad instalada, hecho que no pudo ser compensado por el aumento de la producción de conservas de caballa.

Hasta hace unos años, el Servicio Nacional de Sanidad Animal se encargaba de fiscalizar la condición sanitaria de los alimentos nacionales e importados. Posteriormente se creó el Instituto Nacional de Alimentos, y a partir de ese momento hubo una división de funciones entre ambos organismos: el Servicio Nacional de Sanidad Animal comenzó a ocuparse sólo de los productos nacionales, mientras los importados quedaban bajo la órbita del Instituto. De esa manera, el mercado de los alimentos quedó sujeto a dos jurisdicciones, cada una de las cuales aplicaba su propio conjunto de reglas a los competidores.

Eso dio origen a varias situaciones irregulares: por ejemplo, después de la creación del Instituto, ciertos establecimientos que antes no habían conseguido autorización del Servicio, comenzaron a importar productos extranjeros. Además, se obligó a la industria local a reemplazar la denominación de anchoa con que se comercializaba la especie *engraulis* por la denominación de anchoíta. De esta manera, el consumidor se encuentra con un producto nacional rotulado como filetes de anchoítas en aceite y un producto extranjero rotulado como filetes de anchoas en aceite. Sin embargo, muchas veces el producto supuestamente extranjero consiste en anchoítas saladas en Argentina, pero adquiridas por un productor extranjero para procesarlas y venderlas como filetes de anchoa en aceite.

De este modo, se fue formando un mercado supuestamente competitivo en el cual los empresarios nacionales –que contaban con establecimientos registrados, bajo continua supervisión del Servicio Nacional de Sanidad Animal y sometidos a inspecciones bromatológicas de los municipios respectivos– rivalizaban con productos extranjeros sujetos a menor presión fiscalizadora y con la posibilidad de ser rotulados engañosamente. Esta situación fue perjudicial no sólo para la industria y el empleo, sino también para el consumidor, debido a la diferencia de precio y de calidad existente entre las conservas nacionales y las extranjeras.

Esa diferencia representa la distinción entre una industria local con una producción de calidad y certificada y una oferta extranjera cuyos productos no siempre contienen lo que indica el rótulo, ni están sometidos a los mismos controles. Actualmente, pese al encarecimiento de los productos importados, la industria nacional tiene ante sí un mercado interno empujado a causa de cinco años de recesión.

5 La asignación de cuotas

En lo concerniente a decisiones políticas referidas a la administración del sector, las demandas de empresarios y sindicatos han girado, básicamente, en torno a la posible asignación de cuotas de pesca; la adjudicación de zonas de pesca preferenciales; la necesidad de abordar el impacto social de la crisis, y la adopción de medidas de política económica por parte del gobierno nacional.

Aquí se hace referencia al primer aspecto, la asignación de cuotas, materia que ha sido fuente de controversia entre los distintos segmentos del sector. En efecto, los representantes de los barcos fresqueros y las plantas en tierra han exigido que se les dé preferencia en la adjudicación de las cuotas, por estimar que su modalidad de trabajo ejerce mayor impacto positivo en el desarrollo regional. Por tal razón, solicitaron que entre los cinco parámetros que debían tenerse en cuenta para la asignación de las cuotas se privilegiara el de mano de obra ocupada.

Por su parte, los congeladores consideran que su modalidad implica mayor uso de tecnología y redundancia en productos de mejor calidad, por lo que propusieron que se diese preferencia al parámetro de capturas históricas promedio.

A su vez, los representantes de las flotas costeras que operan en Mar del Plata y el litoral patagónico reclamaron exclusividad en determinadas zonas cercanas a la costa, para evitar la competencia de los buques de mayor tamaño.

Las empresas fresqueras, por su parte, propusieron asignar las cuotas por zona y según tipo de flota, de manera que los buques congeladores operasen al sur del paralelo 48° S y los fresqueros al norte de éste, por estimar que ambas flotas, por razones operativas de tipo tecnológico, no podían trabajar simultáneamente en el mismo lugar.

Los dueños de buques congeladores ven la asignación de cuotas como una opción válida en lo que atañe al logro de mayor seguridad jurídica, lo que contrastaría favorablemente con el cambio permanente de autoridades y políticas que prevalece en la administración pública.

Un punto neurálgico del debate tiene que ver con la asignación inicial de las cuotas. A este respecto, los representantes del sector privado se dividieron en dos bandos. Un grupo propuso asignar en primera instancia una cuota global por tipo de flota, y distribuir después esa cuota a cada uno de los permisos de pesca vigentes dentro de cada flota.¹⁰ Para justificar esta posición, se insistía en la necesidad de respetar la participación histórica de cada estrato de flota en la captura total, en especial de merluza *hubbsi*. Los empresarios de este grupo exigían que la asignación inicial se hiciese diferenciando por tipo de flota, conforme a la siguiente clasificación: buques costeros, buques fresqueros y buques congeladores.

Por el contrario, en el segundo grupo, constituido por los empresarios reunidos en la Cámara de Armadores Pesqueros Congeladores de la Argentina y el Consejo de Empresas Pesqueras Argentinas, se sostenía que las cuotas individuales se asignasen directamente a cada permiso de pesca vigente, utilizando para tal fin los parámetros establecidos en la Ley 24.922. Es decir, se oponían a una asignación inicial según tipo de flota. Además, rechazaron la propuesta de clasificación de la flota sugerida por el primer grupo, aduciendo que, de hacerse una clasificación, deberían considerarse sólo dos estratos, el de flota artesanal y el de flota industrial, estrato este último que debía abarcar a fresqueros y congeladores.

No obstante, los representantes del sector privado concuerdan en que tiene que facultarse a las empresas para transferir, en forma libre y gratuita, las cuotas individuales de captura que correspondan a los buques que pertenezcan a una misma empresa o grupo empresarial, con la sola condición de que la transferencia sea previamente comunicada a la autoridad de aplicación para el control pertinente.

En consecuencia, es necesario definir qué ha de entenderse por grupo empresarial. Al respecto, se ha sugerido utilizar los criterios contenidos en la Ley de Sociedades Comerciales y el Decreto 2236/91, que exigen una participación mínima de 25% del capital accionario de las empresas vinculadas.

Existe consenso entre los representantes del sector en que las cuotas individuales deben tener el mismo período de vigencia que el permiso al cual se asignan. De acuerdo con este criterio, los permisos definitivos preexistentes recibirían una cuota de carácter también definitivo, mientras que a los permisos que se otorguen en el futuro deberá asignárseles una cuota temporal, de 10 a 30 años de duración, de acuerdo con el plazo de vigencia que se confiera al permiso respectivo.

Por otra parte, en forma simultánea a la creación del Consejo Federal Pesquero, fueron surgiendo en las distintas localidades pesqueras del país consejos municipales y provinciales de pesca, integrados básicamente por representantes del sector público, sindicatos y cámaras empresariales, con el fin de consensuar las principales demandas del sector y canalizarlas hacia los ámbitos de decisión.

10 Ésta era la posición de varias agrupaciones empresariales, como la Cámara Argentina de Armadores de Buques Pesqueros de Altura, la Cámara Argentina de Procesadores de Pescado, la Unión de Intereses Pesqueros Argentinos y la Sociedad de Patrones Pescadores.

El procedimiento de adjudicación inicial de las cuotas individuales es el más delicado desde el punto de vista jurídico y político, y su no aceptación generalizada puede dar lugar a una serie de procesos judiciales y administrativos que paralizarían por completo tal proceso, sumiendo en el descontrol a la administración pesquera.

F. El marco regulador y la función del Estado

La aplicación del régimen jurídico del sector pesquero se ha visto trabada por ciertos obstáculos, que pueden atribuirse a deficiencias en el comportamiento de sus diversos segmentos: primero, los pescadores y los empresarios privados, debido a la escasa conciencia de su responsabilidad ambiental y de la necesidad de aprovechar en forma racional los recursos naturales, por desconocimiento, restricciones económicas o simplemente afán de lucro; segundo, las autoridades de aplicación, por la ausencia de medidas de control y de un programa de desarrollo pesquero sostenible y, tercero, el sector social en general.

A causa de las deficiencias en los controles y las fallas en la administración, las capturas máximas permisibles recomendadas anualmente para algunas especies fueron superadas más de una vez; asimismo, el ejercicio de prácticas pesqueras irresponsables redundó en grandes descartes y desperdicio de materia prima. Esto puede representar un impedimento vital para la correcta aplicación del régimen de cuotas individuales.

Por otra parte, la estadística pesquera continúa siendo muy poco confiable; el sistema de inspectores a bordo ha sido objeto de numerosos cuestionamientos y se ha visto afectado por falta de fondos. Al mismo tiempo, hubo polémicas y acusaciones en torno a los controles de descarga en puerto, lo cual ha conspirado contra la credibilidad de estos controles. La vigilancia aérea y marítima, a cargo de la Armada y la Prefectura Naval Argentina, sufrió interrupciones por falta de presupuesto. En contraste, mejoró el sistema de monitoreo satelital en lo relativo a actividad y grado de cobertura.

Se han dictado normas para aumentar la selectividad de las artes de pesca y evitar los descartes, de acuerdo con el tipo de flota, la zona de pesca, la especie y el arte de pesca. También se han emitido disposiciones referidas al establecimiento del tiempo máximo de arrastre, la duración de las actividades, la profundidad de captura, la velocidad de arrastre y el tamaño mínimo de los anzuelos.

No obstante, las sucesivas administraciones pesqueras no han exigido ni controlado el cumplimiento de estas normas. Hay un divorcio entre los científicos y los empresarios, lo que obstaculiza la implantación de los mecanismos selectivos, debido fundamentalmente a diversos intereses sectoriales, inducidos por los cambios que se registran en las pesquerías y el mercado.

La planificación integrada y la coordinación institucional son objetivos difíciles de alcanzar y suponen costos significativos. Estas dificultades obedecen a la complejidad de las estructuras burocráticas de los organismos gubernamentales y a los aspectos científicos, técnicos y económicos implicados.

Los gobiernos municipales deberían participar en la elaboración de los planes de ordenamiento, dado que pueden lograr una mayor sensibilización en el ámbito local con respecto a los problemas pesqueros, pero para eso tendrían que contar con conocimientos técnicos especializados. Sin embargo, en el caso de la municipalidad de General Pueyrredón, a la que pertenece la ciudad de Mar del Plata, esta participación es sólo marginal.

El Código Alimentario Argentino es la norma fundamental que reglamenta las disposiciones higiénico-sanitarias, bromatológicas y de identificación comercial. Por lo tanto, idealmente, debería estar siempre actualizado y adaptarse en forma permanente a los adelantos que surjan en la materia. Los especialistas consideran excelentes las normas del código, muchas de las cuales se inspiran en normas europeas y en las disposiciones de la Dirección de alimentación y fármacos de Estados Unidos. Cabe indicar que al Código Alimentario Argentino se agregaron definiciones y normas del Codex Alimentarius de la FAO y la Organización Mundial de la Salud (OMS), pero la armonización con el Codex en lo relativo a pesca no se ha aprobado aún.¹¹

Entre las plantas procesadoras en donde se ejercen mayores controles y tienen en funcionamiento, debidamente auditado, el sistema de análisis de riesgo de los puntos críticos de control, destacan aquellas que se dedican a actividades como salado, procesado, fileteado y congelado de pescados y mariscos y producción de distintos tipos de harina. Como estas empresas producen fundamentalmente para la exportación, están obligadas a cumplir con las normativas de Estados Unidos, la UE y otros países o regiones.

Es necesario ejercer un mayor control de las plantas procesadoras. Los especialistas del Servicio Nacional de Sanidad Animal y el organismo encargado de los análisis bromatológicos tienen experiencia suficiente para ello. En general, las fallas en materia sanitaria se deben a deficiencias de organización, por lo que convendría que estos servicios se coordinaran con las cámaras del sector y otros organismos. Por otra parte, si bien existe capacidad de investigación para el desarrollo y la transferencia de tecnología, no hay un presupuesto adecuado para tal fin.

La certificación debe referirse a parámetros higiénico-sanitarios y de salubridad, que constituyen una garantía para los consumidores y no se refieren a la calidad del producto. La subjetividad de este último concepto acarrea gran responsabilidad al organismo que otorga tal certificación. La aceptación de sistemas de certificación y homologación de la calidad puede generar barreras de orden cualitativo y económico, disfrazadas de aval de garantía.

11 El Codex Alimentarius es una normativa elaborada por la FAO y la OMS, de gran trascendencia para consumidores, productores de alimentos, organismos nacionales de control de alimentos y el comercio alimentario internacional. Brinda a todos los países la oportunidad única de unirse a la comunidad internacional para armonizar las normas alimentarias y participar en su aplicación a escala mundial. También permite a los Estados participar en la formulación de normas alimentarias de uso internacional y contribuir a la emisión de códigos de prácticas de higiene y de recomendaciones relativas al cumplimiento de las normas.

En opinión de los empresarios, el comercio internacional de pescados y productos pesqueros no se ejerce en conformidad con las normas establecidas por la OMC y los acuerdos internacionales pertinentes, debido a la existencia de grandes bloques económicos donde no se computan, por ejemplo, las subvenciones otorgadas a la producción directa, hecho que ocasiona serios problemas de competitividad a los productores argentinos. Por lo tanto, estiman que el comercio internacional de estos bienes es discriminatorio y poco equitativo.

En el país, la información sobre comercio internacional es escasa y de mala calidad. No existen bases de datos confiables y uniformes. Los empresarios se sirven de la información del Instituto Nacional de Estadística y Censos (Indec) y de la Administración Nacional de Aduanas, pero las posiciones arancelarias están abiertas con fines impositivos y no comerciales. Cuando hay cambios en los requisitos legales que se aplican al comercio de productos pesqueros con otros países, el Estado nacional no da tiempo suficiente para que los empresarios afectados puedan introducir las modificaciones necesarias en sus procesos, debido a la engorrosa burocracia existente o a la falta de compromiso de las autoridades de aplicación.

Hasta el momento, el Estado argentino no facilita la consulta y la participación de empresarios, grupos ambientalistas y consumidores en la elaboración y aplicación de la normativa referida al comercio de productos pesqueros. Sin embargo, existe una tendencia creciente en las cámaras empresariales y las ONG a favor de una mayor participación en la toma de decisiones.

El Estado no tiene todavía una política definida para apoyar y fortalecer la capacidad nacional de investigación, con la agravante de la falta de presupuesto para tal propósito. Sin embargo, las capacidades científicas y los métodos utilizados por los investigadores argentinos son reconocidos en el ámbito internacional.

Si bien en distintos organismos nacionales y provinciales se realizan investigaciones sobre aspectos económicos, sociales, institucionales y de comercialización de la pesca, tales estudios se llevan a cabo en forma no sistemática y de un modo que impide comparar sus resultados para fines de seguimiento, análisis y formulación de políticas. Las bases de datos sobre investigaciones científicas contienen información escasa y de calidad dudosa.

Es necesario un mayor grado de integración y colaboración entre los institutos científicos, el sector privado y la autoridad de aplicación; también es imprescindible que esos institutos gocen de mayor independencia cuando asesoran a las autoridades en lo referente a la ordenación del sector. Por otra parte, la forma como se utiliza ese asesoramiento debe ser más transparente.

La política pesquera argentina, así como los numerosos actores que intervienen en su formulación y aplicación, se desarrolló en los últimos años en medio de un debate entre intereses particulares, donde el Estado aparecía en ocasiones como simple árbitro entre bandos contrapuestos, sin mayores facultades ni capacidad de iniciativa, con limitaciones en cuanto a conocimiento y a voluntad política, que muchas veces, por lo demás, perdía de vista el bien común.

En ese contexto, se hace necesario concebir planes de manejo para las distintas pesquerías, en los que han de contemplarse los aspectos biológicos, tecnológicos, económicos, sociales, legales y políticos inherentes a ellas. Es deseable que la autoridad de aplicación adopte una actitud integradora y promotora, que facilite el contacto entre los agentes, sin olvidar que las iniciativas resultan más eficaces cuando surgen de los propios interesados. Hasta que no se alcancen estos objetivos, hoy relativamente lejanos, por el momento pueden trazarse metas más modestas, como explicar a los industriales y a los pescadores, en términos claros y sencillos, las leyes y reglamentos vigentes y las medidas de ordenación adoptadas. Asimismo, convendría facilitar la transferencia de tecnología, mediante el perfeccionamiento de las actividades de extensión, para lo cual hay que mejorar los métodos correspondientes y elevar la calificación del personal, merced a una cooperación más estrecha entre administradores, instituciones científicas y académicas, industriales y pescadores.

Pese a la situación crítica de las principales pesquerías, la acción estatal se ha caracterizado, básicamente, por la ausencia de planes integrales de manejo y desarrollo sostenible conforme a criterios modernos. Las medidas que se adoptaron en tal sentido sirvieron sólo de remedios coyunturales, pues casi nunca obedecieron a una concepción estratégica, coherente y coordinada, del desarrollo pesquero.

En los párrafos que siguen se revisa brevemente el plan integral para la pesca presentado por el actual gobierno.

Conforme a este plan, la pesca cumplirá un rol sumamente importante en la economía nacional, no sólo por la captación de mano de obra, sino también por su carácter de sector exportador por excelencia. Una de las medidas dadas a conocer se centra en una antigua aspiración, pues se procurará modernizar, desde el punto de vista institucional, el sector público pesquero, al tiempo que se le otorgará una jerarquía más alta dentro de la estructura del Estado y se lo revalorizará en sus funciones técnicas y operativas, para que pueda ejercer su función con la eficacia y la transparencia que exigen los nuevos desafíos sectoriales.

Asimismo, la investigación técnica y científica se considera vital para el proceso de desarrollo sostenible, por lo que la consolidación del sector se logrará mediante la modernización tecnológica y la ejecución de programas tendientes a desarrollar productos de mayor valor agregado. Otra de las materias abordadas es el desarrollo y consolidación de la acuicultura en todo el territorio nacional. El Consejo Federal Pesquero también está considerado en el plan, pues se pretende que funcione como organismo interjurisdiccional.

La aplicación definitiva del sistema de administración de las pesquerías por medio de la asignación de cuotas individuales transferibles de captura, se considera de crucial importancia a los efectos de las inversiones en el sector, ya que eso permitiría a las empresas prever hasta cierto punto la marcha del sector y planificar sus inversiones.

También se contempla establecer mecanismos para reducir la sobreinversión, tanto en flota como en plantas en tierra, y consolidar un sistema de monitoreo satelital que cubra todas las naves pesqueras nacionales, incluso aquellas que operan en aguas de jurisdicción argentina. Con respecto a la investigación, se considera la posibilidad de darle a ésta un carácter

federal y de crear un sistema de investigación orientado al mejor uso de los recursos vivos acuáticos para el desarrollo y elaboración de bienes de mayor valor agregado. En el plano exportador, se pretende promover los productos argentinos en los mercados internacionales.

Conclusiones

Una fase crucial de este estudio consistió en analizar el sector pesquero de Mar del Plata desde la perspectiva de las aglomeraciones o distritos productivos. Más allá de saber si es posible o no reproducir en el plano local las aglomeraciones pesqueras existentes en países más avanzados a este respecto, como Alemania, España o Italia, con ello se apuntaba a explicar por qué el sector pesquero argentino no ha podido desarrollarse como una aglomeración propiamente tal, es decir, como un conglomerado con un grado de asociación entre los distintos agentes que promueva la competitividad merced a la innovación, el aprendizaje conjunto y el progreso del sector en general.

Al analizar la evolución de las aglomeraciones pesqueras de los países recién nombrados, se descubre que los actores respectivos, a saber, las empresas, el aparato económico-productivo y la sociedad regional, establecen estrechas relaciones entre sí. También se observan aspectos particulares en el entorno institucional, representados, por ejemplo, por la existencia de políticas públicas de apoyo y de centros de formación y ayuda para los pequeños productores. Un aspecto clave del desarrollo de estos distritos ha sido la combinación de esfuerzos públicos y privados, que se orientan hacia el logro de un objetivo común. Puede afirmarse que la base de los distritos industriales que han prosperado está constituida por la articulación de atributos culturales, económicos y sociales, unión que tiene lugar en un momento histórico y político determinado. Los distritos italianos son ante todo italianos, en el sentido de específicos, idiosincrásicos e imbuidos de particularidades sociales locales (Quintar y Gatto, 1992). En estos agrupamientos, la gobernabilidad es una característica esencial, sustentada en un sistema de reglas no escritas que son totalmente inviolables. Eso confiere mayor flexibilidad a los convenios, de modo que cuando un acuerdo entre dos agentes rinde frutos, se generaliza rápidamente entre los restantes.

Si bien en Mar del Plata hay una especialización territorial, asociada a la explotación de un recurso común, faltan numerosos atributos esenciales de la aglomeración propiamente tal: alto grado de cultura, integración productiva horizontal, colaboración sistemática entre empresas y productores, trabajo en red –pedidos en común, atención de mercados en común–, igual jerarquía de los productores, confianza en el resto de los agentes, mecanismos permanentes de innovación y difusión tecnológicas, conductas asociativas para la solución de los problemas. La confianza en los compromisos informales, en las reglas no escritas y en la honradez de los actos, como componente fundamental de la convivencia productiva y de la atmósfera empresarial, no es algo que se vislumbre en Mar del Plata como algo habitual, sino que se presenta más bien como una excepción aislada. A estas carencias se suma la falta de instituciones públicas o centros de apoyo para los pequeños productores. Éstas brindan, entre otros, servicios sociales –guarderías, asilos, enseñanza extraescolar, salud– y asistencia logística para la producción, en la forma de financiamiento, comunicaciones, caminos, redes de agua y de energía. Tampoco se han desarrollado, como sí ha ocurrido en

los distritos más exitosos, los llamados servicios especiales a las empresas, esto es, servicios no financieros que acompañan y asisten a éstas a lo largo de toda su evolución: asesoramiento en lo relativo a marketing, a calidad, gestión ambiental, desarrollo de productos, publicidad. Cabe notar que en los distritos productivos avanzados, el valor monetario de estos servicios suele ser inferior al vigente en el mercado, precisamente por estar orientados hacia un fin social.

Según la percepción generalizada de los agentes argentinos, una de las causas principales de la crisis pesquera fue la falta de un plan nacional de desarrollo sostenible, aplicado en forma sistemática y continua para ordenar las pesquerías más importantes.

Sea por la promulgación de diferentes reglamentaciones, a veces poco coherentes entre sí, sea por ausencia de ellas, se permitió la incorporación a la flota de gran número de buques dedicados principalmente a la merluza común. Debido a la mengua de los recursos tradicionales, parte de la flota fresquera que antes perseguía esta especie se volcó hacia la costa en busca de concentraciones rentables, lo que sin duda originó uno de los conflictos centrales del sector pesquero marplatense, a saber, la competencia por el recurso y la rivalidad entre flotas de distinto tamaño, con el consiguiente efecto de cascada.

Otra pregunta de fundamental importancia se desprende de esta investigación: ¿Es viable promover desde el gobierno una suerte de aglomeración productiva en un sistema que se ha desarrollado con estas particularidades y se basa en la explotación de un recurso finito? Para responderla es preciso hacer varias consideraciones. Si la actividad pesquera se caracteriza por la competencia extrema, dado que se explota un recurso común, donde las decisiones que se toman individualmente afectan a la totalidad de una pesquería en sus aspectos biológicos, económicos y sociales; y donde existe además la restricción impuesta por el peligro de agotamiento del recurso que sustenta la actividad, entonces el desarrollo del sector como aglomeración exige solucionar primero el problema de la propiedad del recurso. Su no solución es lo que en la actualidad impulsa la competencia y el comportamiento individualista. No obstante, las nuevas medidas de administración, específicamente las cuotas individuales transferibles, permiten vislumbrar una solución para el agotamiento de las pesquerías. La ley respectiva se promulgó hace ya varios años, pero su puesta en marcha se ha visto obstaculizada por poderosos grupos de presión, que en vez de mirar el bien común, la rechazan por las repercusiones adversas que puede tener sobre sus intereses individuales. ¿Cómo lograr, entonces, que las autoridades políticas actúen con mayor disciplina y transparencia y desvinculen sus decisiones de la presión de estos grupos? Aunque éste es ya otro problema, presente por lo demás en mayor o menor grado en todo lugar y orden de cosas, en Argentina parece manifestarse con particular fuerza. En tales circunstancias, es posible que las crisis sean, en definitiva, males necesarios para la toma de conciencia, a partir de lo cual podrían surgir en el futuro conductas más ecuánimes y justas, con visión de largo plazo, responsabilidad social y compromiso intergeneracional. Hasta el momento, pareciera que la innovación no es fruto de la competencia sino de la crisis: la solución que se ha adoptado en el sector pesquero argentino se orienta hacia la diversificación de las especies explotadas y, en consecuencia, la reducción de la dependencia con respecto a una especie principal. Por lo tanto, es dable imaginar que otras innovaciones, entre ellas la de incorporar mayor valor agregado, también podrían tener un origen parecido.

Finalmente, el aparato que constituye la base de la actividad pesquera, formado por empresas privadas, instituciones conexas y gobierno, debe mejorar no sólo en sus componentes individuales, sino también ensamblarse de manera más ajustada, perfeccionando la forma y calidad de la unión y definiendo patrones de conducta que sean creíbles por todos los integrantes de la cadena. En tal sentido, sólo cabe dar la bienvenida a las instancias de interacción, participación, apertura, transparencia y confianza mutua que se puedan promover, en la medida en que no se excluya a ningún sector en particular.

Referencias bibliográficas

- Alegret, Juan Luis (1998), "Espacio, recursos e historicidad. La dimensión social de la pesca en el noroeste del Mediterráneo", *European Social Science Fisheries Network*, Fourth ESSFIN Workshop, Southern Waters, Hermoupolis Grecia, 14 al 16 de mayo.
- Becattini, G. (1989), "Los distritos industriales y el reciente desarrollo italiano", revista *Sociología del Trabajo*, Nº 5, julio.
- Bertolotti M. I., E. Errazti y A. Pagani (2000a), "Contribución económica y social de la actividad pesquera. Primera parte: descripción del sistema económico pesquero 1997 y actualización de indicadores para 1998 y 1999", Informe técnico, Nº 63, Buenos Aires, Instituto Nacional de Investigación y Desarrollo Pesquero (Inidep), agosto.
- _____. (2000b), "Estimación del valor agregado del sistema económico pesquero argentino, como indicador para estimar el valor de los *stocks* pesqueros", documento presentado en el XV Simposio científico-tecnológico, Comisión Técnica Mixta del Frente Marítimo, Mar del Plata, 22 al 25 de noviembre.
- Bertolotti, M. I. y otros (2000), *El sector pesquero del puerto de Mar del Plata*, Buenos Aires, Instituto Nacional de Investigación y Desarrollo Pesquero (Inidep).
- Cámara de Procesadores de Pescado/Cámara Argentina de Armadores de Buques Pesqueros de Altura (2001), "Unión de intereses pesqueros argentinos y Consejo de empresas pesqueras argentinas. Situación de la política pesquera al 8 de febrero de 2001", Buenos Aires.
- CeDePesca (Centro de Defensa de la Pesca Nacional) (2002a), "Cuotas individuales transferibles: No se puede ni se debe cuotificar" Buenos Aires.
- _____. (2002b), "Fresqueros o congeladores. ¿Falsa antinomia o falso planteo?", Buenos Aires, noviembre.
- _____. (2000), "Situación de la industria conservera y propuestas para su reactivación. Informe técnico", Buenos Aires.
- CEPA (Consejo de Empresas Pesqueras Argentinas) (2000), Informe del Consejo de Empresas Pesqueras Argentinas, Buenos Aires, julio.

- Gennero, A. y C. Ferraro (2002), "Mar del Plata productiva: diagnóstico y elementos para una propuesta de desarrollo local", serie *Estudios y Perspectivas*, N° 11 (LC/L.1778-P), Buenos Aires, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), red de Centros de Cooperación Empresarial del Proyecto Banco Interamericano de Desarrollo (BID)-Unión Industrial Argentina (UIA).
- Garrone, R. (2003), "El último orejón del tarro", revista *Puerto*, julio.
- Godelman, E. (2002), "Se retoma el proceso de recuperación de la merluza", Buenos Aires, Centro de Defensa de la Pesca Nacional (CeDePesca), marzo.
- _____ (2003), "La actividad pesquera: un escenario de confrontación entre dos modelos de desarrollo", revista *Comunidad Pesquera*, N° 8, enero.
- Gualdoni, P. y E. Errazti (2002), "Las externalidades en la pesca", *Informe técnico*, N° 48, Instituto Nacional de Investigación y Desarrollo Pesquero (Inidep), junio.
- Leyva Ramos, M. (2002), "Fileteros marplatenses", revista *Puerto*, N° 17, abril.
- Madaria, E. (2001), *El sector pesquero argentino. Informe general*, Buenos Aires, Universidad Católica Argentina, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, Programa de investigación geográfico-político patagónico.
- Marceau, J. (1994), "Clusters, chains and complexes: Three approaches to innovation with a public policy perspective", *The Handbook of Industrial Innovation*, M. Dodgson y R. Rothwell (eds.), Aldershot, Edward Elgar.
- Marshall, A. (1963), *Principios de economía*, Madrid, Aguilar.
- Nahum, G. (2003a), "Fraude laboral", revista *Puerto*, N° 24, mayo.
- _____ (2003b), "Esto es una vocación", revista *Puerto*, junio.
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (1999), *Managing National Innovation Systems*, París.
- Quintar, A. y F. Gatto (1992), "Distritos industriales italianos: experiencias y aportes para el desarrollo de políticas industriales locales", *Documento de trabajo*, N° 29, Buenos Aires, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal).
- Revista Comunidad Pesquera* (2002a), "Aunque sigamos tropezando con la misma piedra, ¿estamos condenados a la cuotificación?", N° 6, noviembre.
- _____ (2002b), "En la nebulosa", N° 7, mayo-junio.
- _____ (2001a), "Del surrealismo al realismo mágico", N° 5, mayo.

_____ (2001b), "Otra vez los congeladores al norte del paralelo 48?", N° 6. diciembre.
Revista *Puerto* (2003a), "La cooperativa no es este desastre", octubre.

_____ (2003b), "Típico ejemplo", N° 22. enero.

Revista *Redes* (2002), "Anchoita, cara y ceca del negocio", año 16, N° 126.

_____ (2001), "Anchoas marplatenses", año 15, N° 119.

Pettigrew, F. (2003), "Impacto de la devaluación en el sector pesquero", revista *Puerto*, N° 22.

Robbins, Stephen P. (1998), *Comportamiento Organizacional*, Prentice Hall

Taller sobre administración pesquera y cuotas individuales de captura (1998), "Informe sobre administración pesquera. Cuotas individuales trasferibles de captura", 19 y 20 de octubre.

Anexo

Cuadro 1
COMPARACIÓN ENTRE LA MERLUZA *HUBBSI*
Y LOS PESCADOS QUE COMPITEN CON ÉSTA

Pescado	Precio	Características organolépticas ^a	Aceptación de los consumidores tradicionales
Bacalao	Mayor	Textura más firme	Mayor aceptación por parte de consumidores tradicionales del hemisferio norte
Polaca de Alaska	Menor	Textura menos firme y coloración más oscura	Menor aceptación
Merluza <i>hoki</i>	Menor	Textura menos firme y coloración más oscura	Menor aceptación
Merluza <i>gayi</i>	Menor	Textura menos firme, coloración más oscura y mayor probabilidad de presencia de parásitos	Menor aceptación
Merluza africana	Mayor	—	Mayor aceptación por parte de los consumidores del sur de Europa
Productos de la acuicultura	Menor	—	Menor aceptación

Fuente: Elaborado por los autores sobre la base de la investigación.

^a Textura y grado de blancura

Esta edición se termino de imprimir en
Noviembre del 2005, Impreso en Colombia
Printed in Colombia.