

ANÁLISIS LEGISLATIVO

Fecha de evaluación: 24.06.2016

DATOS GENERALES

N° ley > 21.069

Título > Crea el Instituto Nacional de Desarrollo Sustentable de la Pesca Artesanal y de la Acuicultura de Pequeña Escala, INDESPA.

Origen > Mensaje

Autores > M. de Hacienda y M. de Economía, Fomento y Turismo

Fecha de ingreso > 4 de Noviembre de 2014

Cámara de ingreso > Cámara de Diputados

Estado > En segundo trámite constitucional

Urgencias > 5 urgencias suma

CARACTERÍSTICAS AMBIENTALES

Categoría temática > Pesca y acuicultura

Tipo de ley > Parcialmente ambiental -Artículo 3 letras b), c) y m); Artículo 7, letra a); Artículo 15.

Importancia ambiental de la ley > Importancia ambiental baja

Relevancia ambiental > Neutra

ANTECEDENTES Y CONTENIDO

La relevancia del sector pesquero en los últimos años ha tenido un crecimiento exponencial en la economía del país, exportando el año 2013 un total de 1.248.701 toneladas, lo cual representa un 6,4% de las exportaciones del país¹. Lo anterior, en conjunto con un aumento sostenido en la demanda de productos del mar por parte de naciones desarrolladas como en países con economías emergentes, hace que cobre sentido que la autoridad tenga una mirada estratégica en relación a la agregación de valor de los recursos pesqueros, como también la entrega de herramientas a los sectores excluidos históricamente de las fuentes de financiamiento para su desarrollo productivo, como lo han sido los pescadores artesanales.

¹ Mensaje Proyecto de Ley. Boletín 9689-21.

Actualmente en relación a la pesca artesanal, existen dos instrumentos relevantes: 1) Fondo de Fomento de la pesca artesanal (FFPA)² y, 2) Fondo de administración pesquera (FAP)³. El primero tiene como objetivo apoyar el desarrollo de infraestructura, capacitación y asistencia técnica, repoblamiento y cultivo, comercialización de los productos y administración de los centros de producción. El segundo por su parte (el FAP) fue creado con el objetivo de otorgar capacitaciones, apoyo social y reconversión laboral. Posteriormente fueron ampliados sus objetivos a brindar apoyo a la pesca artesanal con la Ley N° 20.657.⁴ Sin embargo, dichos instrumentos de apoyo a la pesca artesanal funcionan en la ciudad de Valparaíso y no poseen cobertura territorial –regional-, que permita el otorgamiento de recursos de manera directa para el desarrollo productivo; y además no contemplan el apoyo a la acuicultura de pequeña escala.

Frente a este escenario, el proyecto de ley busca contribuir tanto al desarrollo productivo de la pesca artesanal como de la acuicultura de pequeña escala, a través de la creación de un instituto con cobertura nacional que pueda gestionar de manera directa fondos a pescadores artesanales, para fomentar el desarrollo de la actividad y mejorar su comercialización. Dicho instituto deberá contar con estructura permanente de presencia regional (art.2).

El objetivo de Indespa es fomentar y promover el desarrollo de sus beneficiarios en el marco de la sustentabilidad de la actividad pesquera y de acuicultura de pequeña escala (art.3), para lo cual sus principales funciones y atribuciones son: mejorar la capacidad productiva y/o comercial, fomentar la diversificación productiva, desarrollar obras de infraestructura, facilitar el acceso al crédito, proporcionar asistencia técnica y capacitación, otorgar apoyo en casos de catástrofe, fomentar y promover el desarrollo integral del sector artesanal en el marco de la sustentabilidad de los recursos, y promover la inclusión y equidad de género, entre otras.(art.3).

Los beneficiarios que podrán acceder a las acciones anteriormente descritas serán fijados por reglamento dictado por el Ministerio de Economía y suscrito por el Ministerio de Hacienda, el cual contendrá la focalización y los criterios que determinaran a los beneficiarios, también fijará los sistemas de control y evaluación (art.5). Sólo podrán beneficiarse de estas acciones los pescadores artesanales inscritos en el Registro Pesquero Artesanal; los micro y pequeños acuicultores; y las organizaciones constituidas exclusivamente por pescadores artesanales o acuicultores de pequeña escala (art.11).

² Creado en 1991 por la Ley General de Pesca y Acuicultura.

³ Creado en 2003 por la Ley 19.849 que prorroga la vigencia de la ley n° 19.713, establece un nuevo nivel de patente pesquera industrial e introduce modificaciones a la ley general de pesca.

⁴ Ley N°20.657 modifica en el ámbito de la sustentabilidad de recursos hidrobiológicos, acceso a la actividad pesquera industrial y artesanal y regulaciones para la investigación y fiscalización, la ley general de pesca y acuicultura contenida en la ley n°18.892 y sus modificaciones

El Indespa contará con un Consejo Directivo (art.6), el cual será integrado por el Subsecretario de Pesca y Acuicultura –que lo presidirá-; el Subsecretario de Economía y Empresas de Menor Tamaño o quien éste designe; el Subsecretario de Desarrollo Regional y Administrativo o quien éste designe; el Director Nacional del Servicio Nacional de Pesca y Acuicultura o quien éste designe, y el Director Nacional de Obras Portuarias o quien éste designe. Asimismo, integrará el Consejo el Director Ejecutivo, con derecho a voz. El Consejo Directivo tendrá dentro de sus funciones y atribuciones las siguientes: a) Aprobar las líneas estratégicas y de financiamiento;⁵ b) Aprobar los proyectos y/o convenios referidos al otorgamiento de asistencia técnica, apoyo social, de capacitación y los aportes no reembolsables de conformidad a la ley; c) Sancionar la calificación técnica de los proyectos desarrollados por el Indespa; d) Aprobar la cuenta pública anual de actividades del Indespa y de la evaluación de sus proyectos; y, e) Requerir sugerencias e información a los consejos consultivos regionales para la formulación de los programas a nivel local (art. 7).

También el Instituto contará con un Director ejecutivo (art. 8) quien dirigirá el INDESPA de conformidad con las directrices que defina el Consejo, ejecutará el presupuesto anual, entre otros. Por otro lado, contará con 14 consejos consultivos regionales integrados por un funcionario de Indespa, el secretario Regional Ministerial de Economía, el Director Regional de Pesca, un representante del Gobierno Regional y 7 representantes del sector pesquero artesanal (art. 9). Dichos consejos propondrán e informarán al Consejo de Indespa en la elaboración de planes y programas regionales, como también podrán ser consultados por el Consejo.

Este proyecto de ley fue catalogado como parcialmente ambiental, ya que presenta dos artículos que tienen relevancia ambiental. El artículo 3 que define las funciones y atribuciones del Indespa, expresa que el Instituto tiene como objetivo fomentar y promover el desarrollo de sus beneficiarios en el marco de la sustentabilidad de la actividad pesquera y de acuicultura de pequeña escala. Dentro de las funciones y atribuciones señala el fomento de la diversidad productiva (letra b), el fortalecimiento del desarrollo integral y armónico de las caletas y sectores aledaños (letra c) y, por último, el fomento y promoción del desarrollo integral del sector artesanal en el marco de la sustentabilidad de los recursos hidrobiológicos.

El artículo 7, por su parte, le otorga al Consejo Directivo la atribución de Aprobar las líneas estratégicas y de financiamiento del Indespa, y a la subsecretaría la opción de proponer al Consejo Directivo, en cualquier tiempo, programas extraordinarios para su financiamiento por el Indespa, siempre que estén

⁵ La Subsecretaría podrá proponer al Consejo Directivo, en cualquier tiempo, programas extraordinarios para su financiamiento por el Indespa, siempre que estén orientados a asegurar el cumplimiento de la normativa y de los objetivos de éste, o la sustentabilidad de las actividades de pesca y acuicultura, los que deberán cumplir, previo a su ejecución, con lo señalado en el inciso final del artículo 3°.

orientados a asegurar el cumplimiento de la normativa y de los objetivos de éste, o la sustentabilidad de las actividades de pesca y acuicultura.

Finalmente, el proyecto de ley en su artículo 15 busca modificar en el artículo 17 del decreto con fuerza de ley N°5, de 1983, del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado del decreto con fuerza de ley N°34, de 1931, que legisla sobre la industria pesquera y sus derivados, para incluir dentro de las facultades del Subsecretario de Pesca la promoción y fomento de la investigación y restauración de hábitat para especies hidrobiológicas de importancia para la pesca recreativa, así como la implementación y ejecución de proyectos de promoción, difusión, administración, vigilancia y fiscalización para esta actividad, por lo que este artículo también es de relevancia ambiental.

BREVE COMENTARIO AL TRÁMITE LEGISLATIVO

El proyecto ingresó a la Cámara de Diputados en noviembre de 2014, siendo revisado por la Comisión de Pesca, Acuicultura e Intereses Marítimos, lugar donde se revisaron los siguientes temas principales.

Uno de los temas más relevantes tiene relación con la preocupación expresada por los Diputados Nuñez (PC), y Flores (DC), como también por diversos invitados, por la no entrega directa de crédito a los pescadores artesanales, dado que el proyecto de ley sólo estipula la facilitación por parte del Indespa al acceso al crédito. El Subsecretario explicitó que el mecanismo de aporte no reembolsable –en el que operarán los pescadores artesanales de menores ingresos- es más efectivo que el endeudamiento bancario, el cual es solo para ciertas pesquerías de mayor tamaño.

Otros temas planteados en la comisión por el diputado Ulloa (UDI) es la centralización del Consejo Nacional, como su ubicación en la región de Valparaíso, a lo que el subsecretario expresó la necesidad de contar con un equipo central importante para asegurar la calidad de los productos o asesorías que llegarán a regiones, como la importancia de que la sede del instituto este ubicada en la ciudad de Valparaíso, ya que toda la institucionalidad pesquera se encuentra en esa zona.

Por otro lado, se presentó la inquietud por parte de la CONAPACH y Condepp respecto de la necesidad de participación de los pescadores artesanales en el Consejo Directivo, a lo cual el ejecutivo considera que los usuarios no deben formar parte de las decisiones que los beneficiaran. Sin embargo, el ejecutivo posteriormente presentó una indicación para que los pescadores artesanales puedan agruparse por regiones en órganos de carácter consultivo (art.9), permitiendo la participación de estos pero en una instancia consultiva y no resolutive como el Consejo Directivo.

El ejecutivo presentó indicaciones al proyecto de ley el día 15 de diciembre de 2015, y las cuales fueron votadas en sesión de la comisión el día 16 de diciembre. Una de las indicaciones presentadas fue la incorporación del literal m del artículo 3, el cual expresa que una de las funciones y atribuciones de Indespa será Fomentar y promover el desarrollo integral del sector artesanal en el marco de la sustentabilidad de los recursos hidrobiológicos. Otra indicación relevante introducida por el ejecutivo es la introducción del Consejo Directivo y sus funciones, donde se incorpora que una de sus funciones es Aprobar las líneas estratégicas y de financiamiento del INDESPA y que en la Subsecretaría podrá proponer al Consejo Directivo, en cualquier tiempo, programas extraordinarios para su financiamiento por el INDESPA, siempre que estén orientados a asegurar el cumplimiento de la normativa y de los objetivos de éste, o la sustentabilidad de las actividades de pesca y acuicultura.

Una vez aprobado el proyecto en la comisión, pasó a ser revisado por la Comisión de Hacienda de la Cámara, donde se discutió lo relativo a los artículos que implican gasto fiscal. En esta comisión, el diputado Santana (RN) preguntó por la posibilidad de que la sede del instituto no sea la ciudad de Valparaíso, considerando que en otras regiones existe una mayor concentración de pescadores artesanales. Este tema fue discutido y planteado también por los invitados (CONAPACH y Condepp). El Subsecretario explicó que puesto que todas las instituciones pesqueras se encuentran en Valparaíso (IFOP, Subsecretaría, Sernapesca), situar esta institución en otra región le restaría fuerza.

Por otra parte, el presupuesto del Indespa (25.000 millones de pesos) fue considerado modesto por parte del Condepp en relación al presupuesto de Indap (243.000 millones de pesos), para el sector agropecuario, a lo cual tanto el subsecretario como el diputado Monsalve (PS) concuerdan que hay que tener en cuenta los presupuestos de los gobiernos regionales para la pesca artesanal que corresponden a 11.000 millones de pesos que se han de sumar a los recursos propios de la institución.⁶

Por último, el diputado Silva (UDI) planteó la duda respecto de la exclusión de los pescadores artesanales en el Consejo Directivo, el subsecretario respondió que dado que Indespa es un servicio público que debe asignar fondos, quienes reciben esos recursos no puedan intervenir.

Ningún artículo de relevancia ambiental fue objeto de discusión en la Comisión de Hacienda.

Siendo aprobado en la Comisión de Hacienda, el proyecto fue aprobado en general por la sala de la Cámara, por 105 votos a favor, sin negativas ni abstenciones el día 03 de mayo.

⁶ se proyecta un gasto en régimen de \$25.460 millones a partir del tercer año de operación de la nueva Institución. Esto incluye 91 funcionarios, dependencias para 14 oficinas regionales y una Dirección Nacional con sus respectivos equipamientos, así como los recursos necesarios para ejercer sus funciones, las que incluirán las acciones que actualmente ejecuta el Fondo de Fomento de la Pesca Artesanal y las acciones que ejecuta el Fondo de Administración Pesquera en el ámbito pesquero artesanal, reasignándose un total de \$13.213 millones desde dichos Fondos para la constitución inicial del INDESPA.

Actualmente el proyecto se encuentra en segundo trámite legislativo en el Senado, en la Comisión de Intereses Marítimos, Pesca y Acuicultura. El proyecto ha recibido cinco urgencias suma durante su tramitación.

EVALUACIÓN DEL EFECTO AMBIENTAL ESPERADO

El proyecto de ley fue evaluado con un efecto ambiental esperado **neutro**. A pesar de que este proyecto de ley integra el concepto de sustentabilidad de los recursos, tanto en el nombre del instituto que se crea como en algunos de los objetivos que esta institucionalidad persigue (i.e. la protección de los recursos hidrobiológicos), el proyecto de ley no desarrolla de manera clara como se logrará la sustentabilidad de los recursos y mantiene como principal objetivo el aumentar la productividad en el sector de la pesquería artesanal y de pequeños acuicultores. Dado lo anterior, se considera que esta ley no afectará positiva ni negativamente al medio ambiente.

Este proyecto de ley forma parte de los compromisos contenidos en la Ley General de Pesca y Acuicultura aprobada en 2013. En este sentido se valora la coherencia del objetivo de este proyecto de ley con los objetivos de la Ley de Pesca, incorporando los conceptos de sustentabilidad y de manejo ecosistémico. Sin embargo, preocupa que la discusión parlamentaria en torno a este proyecto no aborda su carácter ambiental, centrándose en el acceso al crédito por parte de pequeños pescadores y acuicultores, así como en temas sociales que afectan al sector, como son las jubilaciones, los seguros, entre otros. Es necesario ampliar la discusión para que esta nueva institucionalidad pueda ser aprovechada en la totalidad de sus posibilidades, principalmente en abordar las problemáticas del sector con una mirada en la sustentabilidad de los recursos hidrobiológicos. Por otro lado, es necesario ahondar en cómo esta nueva institucionalidad se articula con organismos e instrumentos encargados de la protección ambiental, como la Superintendencia, los Municipios y los GORE a través de PRC o Zonificaciones de Borde Costero, solo se menciona aspectos orientados a proyectos (Art. 3)

Finalmente, es necesario poner atención en el artículo 15, debido a que este modifica la Ley de Pesca incorporando la “promoción y fomento de la investigación y restauración de hábitat para especies hidrobiológicas de importancia para la pesca recreativa”. En este sentido, es importante mencionar que las especies de interés para la pesca recreativa son de origen exótico y potencialmente invasivo, por lo que se espera mayor especificación en este artículo para asegurar que la restauración vaya enfocada en especies nativas.