

EL PROYECTO DE NUEVA LEY DE PESCA: UNA MIRADA DE LIBRE COMPETENCIA

Claudio Agostini

El Proyecto de Nueva Ley de Pesca: Una Mirada de Libre Competencia¹

Enero 2025



Claudio Agostini

Ph.D. en Economía, University of Michigan. Profesor Titular de la Facultad de Ingeniería y Ciencias, Universidad Adolfo Ibáñez. Ha publicado artículos académicos en revistas especializadas en temas de Organización Industrial, Antitrust, Finanzas Públicas y Política Tributaria.

RESUMEN EJECUTIVO

El objetivo de este informe es analizar desde un punto de vista de sus potenciales efectos en la libre competencia, el proyecto de nueva ley de pesca presentado por el gobierno en el Congreso a fines de 2023.

En el informe se revisa la regulación en Chile, en la cual a partir de 1991 se estableció una cuota global de pesca con el objetivo de evitar la sobreexplotación pesquera. Sin embargo, la regulación fracasó porque se fijaba una cuota mayor al óptimo y además las empresas intentaban pescar lo máximo posible rápidamente antes de que se llegara al límite total permitido. Por esta razón, el año 2001 se establecieron cuotas individuales de pesca, las que se asignaron de acuerdo a las capturas pasadas de cada empresa, las cuales tenían su origen en pesca de investigación y cuotas en base a capacidad de bodega, autorizadas discrecionalmente por la Subsecretaría de Pesca y asignadas gratuita y directamente a las empresas sin un proceso competitivo. Esta asignación era transitoria, y luego de varias extensiones, finalmente vencía en el 2012, cuando se iban a licitar las cuotas de pesca. Las empresas incumbentes se opusieron a la licitación y, finalmente, se logró un acuerdo entre todas las empresas de la industria, incluyendo al sector artesanal, el que fue ratificado en el Congreso y no hubo licitación de las cuotas de pesca.

En este contexto, el proyecto de ley establece entre los fundamentos para proponer una nueva regulación, el alto nivel de concentración existente en la industria, las barreras a la entrada existentes que dificultan la entrada de nuevos actores y el limitado rol que ha jugado la libre competencia en la asignación de los recursos pesqueros.

Es así como, con el objeto de reducir la concentración, promover la competencia y permitir la entrada de nuevos actores en el mercado, el proyecto propone asignar un 50% de las cuotas de pesca industrial mediante licitación y poner un límite máximo al porcentaje de cuotas que puede adjudicarse un mismo oferente.

Desde el punto de vista de la libre competencia y la eficiencia económica, una vez que se fija con criterios técnicos de sustentación biológica una cuota global de pesca, las cuotas de pesca deberían asignarse completamente en forma competitiva y transparente por medio de licitaciones. Una licitación, en vez de una asignación en base a niveles pasados de captura, es la forma más eficiente de asignar las cuotas de pesca y permite maximizar el bienestar.

El proyecto de ley establece un sistema de cuotas individuales de pesca que, en general, tiene características que son consistentes con las mejores prácticas internacionales y la mejor evidencia disponible en la literatura académica respecto a su funcionamiento. Es así como se establece que las licencias de pesca son transables, divisibles, transferibles y transmisibles, junto con introducir normas razonables respecto a la

¹ Este artículo tiene como base, parcialmente, un informe elaborado por el autor, encargado por la empresa Lota Protein. Algunos de los elementos adicionales fueron sugeridos por los investigadores de CeCo Bruno Nocera y Juan Pablo Iglesias.

transferibilidad, la división entre grupos pesqueros, la fiscalización y monitoreo, y la información pública existente y disponible. El proyecto, establece además como criterio el que existan límites a la concentración, lo cual ayuda a prevenir la existencia y abuso de poder de mercado, pero los límites se aplican solo respecto a las cuotas licitadas y no respecto al total de cuotas que tiene una empresa en el mercado que sería lo correcto de hacer. Este último aspecto es importante, ya que pueden ocurrir casos contrarios a lo que se busca en términos de reducir o limitar la concentración.

Sin embargo, el mayor problema y la debilidad principal del proyecto de ley es que propone una licitación de solo un 50% de las cuotas de pesca, lo cual limita la competencia, le entrega rentas y un potencial poder de mercado a los incumbentes y no garantiza que las empresas más eficientes, desde el punto de vista productivo, sean las que operen en el mercado. Como resultado, puede haber ineficiencias tanto asignativas como productivas importantes, lo cual atenta contra el objetivo principal del proyecto. Lo correcto es licitar 100% de las cuotas mediante un proceso competitivo y transparente, de tal forma de garantizar la eficiencia económica en la asignación de los recursos pesqueros.

Es importante señalar, además, que el objetivo central de la libre competencia es la eficiencia económica, el bienestar de algunos participantes específicos en un mercado no es relevante ni debe defenderse. “Defender la competencia y no a los competidores” es el término más usado para referirse a esto en la literatura económica. Licitación solo el 50% de las cuotas implica proteger de la competencia a algunos participantes específicos en el mercado, los que recibieron cuotas de pesca gratuitas en base a sus capturas pasadas (las que fueron asignadas arbitrariamente), lo cual atenta contra uno de los objetivos principales del proyecto de ley y contra la asignación eficiente de los recursos en la economía.

En el caso en que se licite solo una fracción de las cuotas, tal como lo plantea actualmente el proyecto de ley, y no se tomen resguardos mínimos para garantizar que tanto las licitaciones como el funcionamiento posterior del mercado sean competitivos, las distorsiones generadas por no licitar el 100% de las cuotas se exacerban. Para que ello no ocurra, se debe prohibir que los incumbentes sobre algún tamaño significativo, 10% por ejemplo, participen en las licitaciones -deben elegir o cuotas asignadas o participar en las licitaciones-, adicionalmente, las cuotas asignadas deben pagar el mismo precio que las cuotas licitadas. Este último punto es muy relevante. Si las cuotas asignadas no pagan el mismo precio que las cuotas licitadas, se produce un efecto anticompetitivo equivalente a que las empresas incumbentes suban artificialmente los costos a las empresas entrantes. La única diferencia es que, en vez de ser una conducta anticompetitiva por parte de las empresas incumbentes, la estrategia la implementa el estado para favorecer a los incumbentes. Dado el resultado anticompetitivo de que los incumbentes paguen menos que los entrantes por un bien absolutamente equivalente -cuotas de pesca-, las empresas que ganen la licitación podrían acudir al Tribunal de Defensa de Libre Competencia en contra del estado por haber diseñado un mercado -licitaciones y asignaciones directas de cuotas de pesca- con efectos anticompetitivos que le otorgan artificialmente poder de mercado y ventajas competitivas a los incumbentes. Esto ya ocurrió en la licitación del Puerto Terrestre de Los Andes, donde el mal diseño de la licitación y el esquema tarifario que debía utilizar el concesionario generó poder de mercado y un abuso de posición dominante por parte del concesionario. El TDLC consideró la responsabilidad del MOP, y no solo la del concesionario, por el mal diseño de la licitación y los efectos anticompetitivos resultantes de ese diseño.

Si de todas formas, por presiones de la industria y no por razones de eficiencia económica, se decida dejar participar a los incumbentes en las licitaciones, lo mejor sería implementar un esquema de licitación de dos grupos de oferentes -entrantes e incumbentes pequeños y, por otra parte, grandes incumbentes- tal como lo estableció el TDLC para la licitación del Terminal 2 del Puerto de Valparaíso. Es así como el TDLC estableció una licitación con “Dos Universos de Propuestas” en el cual las ofertas de los incumbentes (Grupo Dos) se

presenten con anterioridad a las ofertas de nuevos entrantes y pequeñas empresas con capacidad instalada (Grupo Uno). Todas las ofertas compiten entre sí y se adjudica a quién oferte el menor índice de tarifas por los servicios básicos. Sin embargo, en caso de que la mejor oferta corresponda a un incumbente, se debe proporcionar al mejor de los oferentes del Grupo Uno o nuevo entrante la opción de igualar el menor índice de tarifas. Si lo iguala, el nuevo entrante se adjudica la concesión. Si no lo iguala, el incumbente que ofreció el menor índice de tarifas se adjudica la concesión.

I. INTRODUCCIÓN

El objetivo de este informe es analizar desde un punto de vista económico, en particular respecto a sus potenciales efectos en la libre competencia y en la asignación eficiente de recursos en la economía, el proyecto de nueva ley de pesca presentado por el gobierno en el Congreso a fines de 2023. Para estos efectos, en primer lugar, se revisan brevemente los principales hitos en la historia de la regulación pesquera en Chile y se describen los principales aspectos del proyecto de ley. Posteriormente, en base a una extensiva revisión de la literatura académica y la mejor evidencia disponible, se analizan los elementos económicos principales considerados en el proyecto de ley y se discuten tanto los elementos positivos como los negativos desde una mirada de libre competencia y el objetivo de lograr una asignación eficiente de los recursos. En particular, se analizan las cuotas de pesca -global e individuales- y los mecanismos y características para asignar las cuotas individuales.

II. HISTORIA REGULATORIA EN CHILE

Antes de analizar el actual proyecto de ley presentado en el Congreso Nacional, me parece relevante revisar algunos aspectos de la historia de la regulación pesquera en Chile, junto a algunos conceptos económicos relevantes, ya que entregan un mejor contexto de la actual discusión y las propuestas que se están analizando.

La razón principal por la cual se requiere algún tipo de regulación en el sector pesquero se debe a un problema conocido en economía desde hace más de 50 años. El problema es relativamente simple y se basa en el hecho de que los peces en el mar son un recurso de propiedad común, no pertenecen a nadie en particular, por lo que sin algún tipo de regulación habría sobreexplotación pesquera, lo que llevaría finalmente a la desaparición de los recursos. Esto es lo que se conoce como la “tragedia de los comunes” (Hardin, 1968) y la razón por la cual ocurre es que si los recursos son de todos al final no son de nadie. De esta forma, quienes extraen recursos, al hacerlo, no toman en cuenta los efectos que genera en la disponibilidad futura del recurso pesquero su propio volumen de extracción.²

Como una primera solución para evitar la tragedia de los comunes en el caso de los recursos pesqueros en Chile, en 1991 se establecieron límites globales de captura. Supuestamente, estos límites se fijaban óptimamente, de tal forma de hacer autosustentables en el tiempo los distintos tipos de recursos pesqueros existentes.³ Sin duda, es un primer avance con el objetivo de que no exista sobreexplotación y así no se depreden los recursos. Sin embargo, es una medida ineficiente desde el punto de vista productivo porque

2 En economía esto es una externalidad negativa, ya que las acciones de un agente económico no toman en cuenta sus efectos sobre los otros agentes económicos. En este caso, cada pescador extrae lo máximo que puede sin tomar en cuenta que eso reduce la cantidad disponible de recursos pesqueros para los otros pescadores y que además en el mediano o largo plazo extingue los recursos pesqueros.

3 La Ley 18.892 estableció libertad de entrada para la pesca extractiva mediante autorizaciones de pesca emitidas por la Subsecretaría de Pesca en base a requisitos mínimos más bien formales. Para evitar la sobreexplotación de los recursos la subsecretaría podía cerrar temporalmente pesquerías y establecer anualmente cuotas globales de pesca por especie y zona geográfica.

al haber una cuota global de pesca, sobre la cual hay propiedad común, cada empresa intenta pescar lo máximo que pueda lo más rápido posible antes de que se llegue al límite total permitido. Para lograr este objetivo, se sobreinvierte en naves más grandes y se concentran todos los esfuerzos de pesca al principio de la temporada para así adelantarse a los competidores y obtener un mayor volumen de recursos pesqueros. Esto es lo que en su momento se llamó la “carrera olímpica”, lo cual es ineficiente productivamente porque se podría obtener el mismo volumen de capturas con inversiones menores.

Si bien este tipo de regulación genera ineficiencias productivas, en teoría permite al menos impedir la sobrexplotación y así asegurar la sustentabilidad de los recursos pesqueros en el tiempo. Lamentablemente, en la práctica, los límites globales de captura no siempre se respetaron. Cuando se alcanzaba la cuota global comenzaban las presiones para que el gobierno aumentara la cuota global de pesca. La evidencia es que el gobierno cedió muchas veces a las presiones aumentando el máximo permitido de capturas. Por esta razón, el objetivo principal de la regulación, que era no depredar los recursos pesqueros y pescar sólo volúmenes que fueran autosustentables, no se cumplió.

Es importante mencionar que la regulación no solo fijó una cuota global de pesca, sino que además se optó por mantener la presencia en base a capturas pasadas de las empresas pesqueras existentes a la fecha y, con el objetivo de abrir la posibilidad de que se incorporarán nuevas empresas, se permitía licitar al menos el 5% de la cuota global anual y hasta un máximo del 50%. Sin embargo, nunca se realizaron licitaciones.

El sistema regulatorio basado solo en establecer cuotas globales para darle sustentabilidad a los recursos pesqueros fracasó en varios de los países que lo utilizaron y por las mismas razones que en Chile: cuotas fijadas en niveles mayores que el óptimo y presiones para aumentar la cuota una vez que se alcanza el límite.⁴ El resultado en muchos casos fue que se agotaron los recursos pesqueros y varias pesquerías colapsaron (Clarke y Egan, 2017).⁵

Producto de este fracaso regulatorio y a partir de la experiencia pionera de Islandia y Nueva Zelanda a partir de mediados de los 80, la regulación pesquera evolucionó en varios países hacia la asignación de cuotas de pesca individuales. Es así como el sistema de cuotas individuales de pesca fue posteriormente implementado por países como Nueva Zelanda, Islandia, Noruega, Canadá, Estados Unidos y España (Burke et al, 2008). En el año 2012 este tipo de regulación existía en más de 40 países respecto a más de 900 especies pesqueras (Bonzon et al, 2013).

El sistema de cuotas individuales tiene la ventaja de permitir que cada empresa, al tener una cuota fija propia, pueda invertir y planificar en forma eficiente sus esfuerzos de pesca. Con ello desaparece la sobreinversión y también la carrera olímpica. Como resultado, se generan ganancias de eficiencia importantes (Hannesson, 2004), incluyendo reducción en sobrecapacidad y aumento de la productividad de las flotas de pesca (Thogersen et al, 2015).

Chile optó por el mismo camino de muchos países y desde el año 2001 se estableció una cuota global de pesca -por especie y zona geográfica marina- para el sector industrial, la cual se distribuía entre las empresas con permisos de pesca vigentes.⁶ Las cuotas individuales de pesca fueron asignadas de acuerdo a las capturas pasadas de cada empresa, las cuales tenían su origen fundamentalmente en pesca de investigación y capacidad de bodega autorizada discrecionalmente por la Subsecretaría de Pesca y Acuicultura y asignada

4 Un informe realizado por OCEANA en 2010 señala que “La diferencia entre la Cuota Global Anual y la recomendada por el IFOP varía entre un 10% (2004) y un 87% (2009)”.

5 En el caso del jurel, por ejemplo, la biomasa disminuyó un 79% entre los años 2001 y 2010 (<https://www.sonapesca.cl/el-colapso-del-jurel-que-preocupa-al-sector-pesquero/>)

6 La ley 19.713 vigente desde febrero de 2001 estableció la posibilidad de aplicar un límite máximo de captura por armador -con 2 años de duración- para el sector industrial. Para el sector de pequeños pescadores artesanales se mantuvo el sistema de cuotas globales.

gratuita y directamente a las empresas sin un proceso competitivo.⁷ Se suponía que esta era una asignación transitoria, sólo para los años 2001 y 2002, pero fue posteriormente extendida hasta el año 2012, en gran parte producto del lobby y las presiones de los incumbentes en la industria pesquera.⁸

El año 2012, cuando vencía la extensión entregada para la asignación transitoria inicial de las cuotas de pesca en base a criterios de capturas pasadas, el Ministro de Economía anunció que el gobierno usaría las atribuciones de la ley del año 1991 para licitar las cuotas de pesca. Las empresas incumbentes, quienes se habían visto favorecidas por el criterio de asignación de cuotas individuales en base capturas pasadas, se opusieron fuertemente a la medida. Por ejemplo, la Asociación de Industriales Pesqueros (ASIPES) y la Sociedad Nacional de Pesca (SONAPESCA) argumentaron fuertemente en favor de que las cuotas se asignen en base a las capturas pasadas de cada uno.⁹

Las presiones de la industria resultaron ser efectivas. El nuevo Ministro de Economía revocó la decisión de licitar y propuso una nueva forma de asignar las cuotas de pesca, consistente en que los actores del sector -industriales y artesanales— acordaran entre ellos cómo repartirse los recursos pesqueros. Para incentivar un acuerdo señaló que, si los actores involucrados llegaban a un arreglo para distribuir las cuotas entre ellos, entonces se dejaría sin efecto la licitación. Posteriormente advirtió a los pescadores artesanales que, si no llegaban a acuerdo, se licitarían sus cuotas, lo cual es algo que no estaba contemplado en la ley. Como resultado de estas gestiones, se alcanzó un acuerdo entre todas las empresas de la industria, incluyendo una parte importante del sector artesanal, el que luego fue ratificado en el Congreso y no hubo licitación de las cuotas de pesca que vencían en 2012.

La ley de pesca aprobada en el Congreso a fines del año 2012, estableció comités científicos técnicos para la fijación de las cuotas globales de pesca y entregó cuotas de pesca individuales -divisibles y transferibles- por 20 años renovables en base a capturas pasadas de las empresas incumbentes.¹⁰ Se estableció además que, en los casos en que una pesquería se encuentre en un nivel igual o superior a 90% de su rendimiento máximo sostenible, se licitarán licencias de pesca industrial -hasta un máximo de 15%- con una vigencia de 20 años, luego de lo cual volverán a ser licitadas.¹¹

III. EL NUEVO PROYECTO DE LEY DE PESCA

El 21 de diciembre de 2023 el gobierno ingresó a la Cámara de Diputados el proyecto de ley de nueva ley general de pesca ([Mensaje N°280-371](#)). Entre otras cosas, el proyecto propone una nueva regulación para el sector pesquero, cuyo objetivo general es “que garantice, con transparencia, la distribución justa y equitativa de nuestros recursos y posibilite el crecimiento y desarrollo de una actividad pesquera ambiental y económicamente sostenible.” (página 8).

7 En Chile se le llaman “capturas históricas” a capturas que en realidad no son históricas como se entiende en la literatura académica: capturas producto de la libre competencia entre empresas sin mayor regulación o solo con una regulación que fija una cuota global de pesca. Por el contrario, en el caso de Chile son capturas producto de asignaciones discrecionales de la autoridad en base a pesca de investigación y capacidad de bodega (Ver, por ejemplo, la Circular N°196/98 de ASIPES). Este último criterio no solo puede generar efectos anticompetitivos, sino que además genera ineficiencias productivas y aumenta artificialmente los costos ya que incentiva a sobreinvertir en capacidad de bodega para obtener una mayor asignación de capturas.

8 La ley 19.849 postergó por 10 años la vigencia de las cuotas asignadas con criterio histórico hasta el 31 de diciembre de 2012.

9 ASIPES señaló, en ese contexto, que licitar “relativizaría el principio fundacional de una actividad productiva que ha sido clave en el desarrollo económico de Chile” (El Pescador, el Periódico del sector pesquero, número 49, segundo trimestre 2011). De igual forma, tal como lo señala el TDLC “ASIPES y SONAPESCA han sostenido que la actual asignación de cuotas de pesca, basada en la presencia histórica y capacidad instalada, es la más adecuada” (Proposición N°12, Rol ERN 12-10, página 8)

10 Ley 20.657

11 En una pesquería, al alcanzar el 90% de su RMS, se licitan 5% de las cuotas, al alcanzar el 95% se licita otro 5% y, finalmente, al llegar a 100% se licita un 5% adicional.

Entre los fundamentos que señala el proyecto de ley para proponer una nueva regulación, hay dos que son relevantes de destacar desde el punto de vista económico y la libre competencia. El primero, es el alto nivel de concentración en la industria y las barreras a la entrada existentes que dificultan la entrada de nuevos actores. Es así como en el proyecto se señala que “la configuración actual del sector se caracteriza por tratarse de mercados con altos niveles de concentración e importantes barreras de entrada para el ingreso de nuevos actores” (página 16). El segundo, es el limitado rol que ha jugado la libre competencia en la asignación de los recursos pesqueros. Tal como lo señala el proyecto “la competencia tiene un rol marginal en la asignación de recursos, los que actualmente son preponderantemente asignados en virtud de criterios históricos.” (página 16).

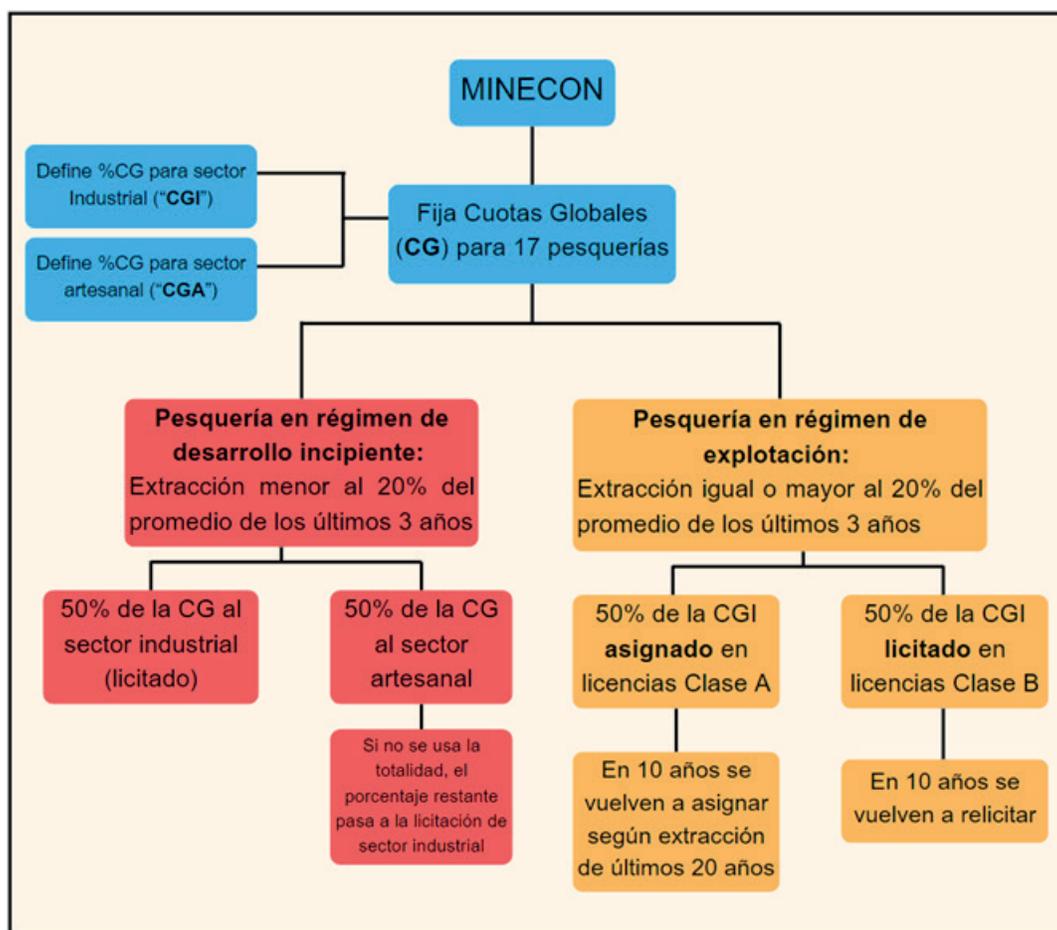
Con el objeto de reducir la concentración, promover la competencia y permitir la entrada de nuevos actores en el mercado, el proyecto propone asignar un 50% de las cuotas de pesca industrial mediante licitación y poner un límite máximo al porcentaje de cuotas que puede adjudicarse un mismo oferente. Es así como en el proyecto se señala explícitamente que “las subastas deberán promover los objetivos de eficiencia, disminución de la concentración de mercado y entrada de nuevos actores” (página 25) y que “con el objetivo de limitar la concentración de mercado en las pesquerías a lo largo del país, el proyecto establece la obligación de fijar porcentajes máximos que cada oferente podrá adjudicarse en la subasta del recurso hidrobiológico respectivo” (página 25).

Específicamente, los aspectos económicos y de libre competencia más relevantes de la nueva regulación propuesta, que se encuentran esquematizados en la Figura 1, son los siguientes:

1. El Ministerio de Economía, Fomento y Turismo podrá fijar cuotas globales de captura para cada unidad de pesquería, las que se podrán determinar por períodos de hasta tres años (Art. 13).
2. Se establece explícitamente en el proyecto de ley una división de la cuota global de captura entre el sector industrial y el sector artesanal para 17 divisiones por área geográfica y recurso hidrobiológico (Art. 16).
3. La Subsecretaría de Pesca y Acuicultura, en base a un informe del Comité Científico Técnico, fija anualmente el porcentaje de extracción y desembarque de las especies de fauna acompañante (Art. 33).
4. Se determina que una pesquería está en un régimen de desarrollo incipiente cuando el promedio de desembarques de los últimos 3 años es menor al 20% del promedio de la cuota global de los últimos 3 años (Art. 49) y está en un régimen de explotación cuando el desembarque es igual o superior al 20% del promedio de la cuota global de los últimos 3 años (art. 53).
5. En las pesquerías que están en régimen de desarrollo incipiente, se licita el 50% de la cuota global de captura y el otro 50% se reserva para la pesca artesanal por tres años. Si después de los tres años el sector artesanal no ha desembarcado el total de la cuota asignada, la fracción no desembarcada pasa a aumentar el porcentaje que se licita (Art. 50).
6. En las pesquerías que están en régimen de explotación, la fracción industrial se distribuye en 50% en licencias transables de pesca clase A y 50% en clase B (Art. 54).
7. Las licencias Clase A se asignan por 10 años en base a los desembarques promedio de los últimos 10 años (Art. 55). Al final del período se vuelven a asignar por 10 años, basado en los desembarques de los últimos 20 años ponderando en un 70% los 10 años más recientes y en 30% los 10 años anteriores (Art. 57).
8. Las licencias clase B se asignan por 10 años mediante licitación y al final del período se vuelven a licitar (Art. 59).

9. Las licitaciones de licencias de pesca tienen como objetivos la eficiencia, la disminución de la concentración en el mercado y la entrada de nuevos actores. Las licitaciones se realizarán de acuerdo a las bases elaboradas por la Subsecretaría de Pesca y Acuicultura, incorporando las recomendaciones que haga la Fiscalía Nacional Económica, y tienen que estar basadas en los principios de transparencia, publicidad y promoción de la libre competencia (Art. 66).
10. El Ministerio de Economía, Fomento y Turismo determina el procedimiento para realizar las licitaciones, incluyendo un precio mínimo que no es público, los criterios de evaluación y adjudicación, la forma en que se presentan las ofertas (las que tienen que ser en sobre cerrado) y el máximo que cada oferente se puede adjudicar (Art. 66).
11. Las licencias de pesca son transables, divisibles, transferibles, transmisibles y susceptibles de todo negocio jurídico (Art. 70).
12. Las licencias de pesca caducan si se captura más del 10% de las cuotas individuales anuales a las que se tiene derecho por dos años consecutivos (Art. 291).

Figura 1: Dinámica de cuotas globales y licitaciones del nuevo proyecto de ley de pesca



Fuente: elaboración propia.

IV. CUOTA GLOBAL

El primer aspecto importante de considerar en una nueva ley que regule el sector pesquero es que se fije una cuota global de pesca solo en base a parámetros técnicos, de tal forma de asegurar la sostenibilidad de los recursos pesquero en el tiempo (Hersoug, 2018). Sin embargo, determinar e implementar la cuota global óptima tiene desafíos importantes, tanto técnicos como políticos, que deben ser considerados.

El desafío técnico tiene relación con el hecho de que los modelos de biomasa utilizados no tienen la capacidad de distinguir entre dos dimensiones distintas de la sobre pesca: reclutamiento y crecimiento (Quass et al, 2013). La sobrepesca de reclutamiento se refiere a la baja tasa de reproducción porque el stock de peces de desove se redujo en forma significativa. La sobrepesca de crecimiento se refiere a la pesca de peces de menor edad y bajo peso. Para poder tomar en cuenta ambas dimensiones de la sobrepesca es necesario considerar la estructura etaria (cohortes) de una población de peces.

Dada esta dificultad, una solución regulatoria que se ha implementado en muchos casos para evitar la sobrepesca en ambas dimensiones es establecer tallas mínimas de desembarque y restringir el tipo de aparejos y arte de pesca que se puede usar (como el tamaño de la red, por ejemplo). Como una solución mejor, en la literatura académica se ha propuesto establecer tarifas distintas de captura (pagos por parte de las empresas pesqueras), una para peces maduros y otra para peces inmaduros. Alternativamente, se pueden establecer cuotas transables que permiten capturar un número determinado de peces de distintas edades. Un análisis empírico para la pesquería del bacalao en el Este del mar Báltico, utilizando cuotas transables en base a número de peces por cohorte etario, muestra resultados que permiten eliminar simultáneamente los problemas de sobrepesca en las dos dimensiones (Quass et al, 2013)

Más allá de la dificultad técnica para estimar la biomasa y establecer una cuota global de pesca, es relevante poder fiscalizar que efectivamente no se capture más que la cuota global establecida y, además, que posteriormente no se aumente la cuota global producto de presiones del sector pesquero, todo lo cual puede llevar al colapso de una pesquería (Clarke y Egan, 2017). Un buen ejemplo de lo relevante de estos dos aspectos es el caso de la pesquería de la merluza en el mar Celta, la cual colapsó en el año 2004 y, luego del establecimiento de cuotas anuales menores cada año en base a criterios técnicos y una mayor fiscalización y cumplimiento, logró recuperarse en el año 2012 (Clarke y Egan, 2017). En el caso de Chile las cuotas globales de pesca se fijaron sistemáticamente en niveles superiores a las recomendaciones científicas (Leal et al, 2010). Como resultado, en el año 2010, tal como lo señaló el Ministro de Economía en una presentación ante el Consejo Nacional de Pesca, de 10 pesquerías había 7 en situación de sobreexplotación o colapso.¹²

En estas dimensiones el proyecto de ley avanza aún más hacia el fortalecimiento de los comités científicos y una fijación técnica de las cuotas globales de pesca, ya que la cuota global que fija la Subsecretaría de Pesca y Acuicultura debe estar entre los rangos establecidos por el Comité Científico Técnico y se establece un tope de 2% para cuotas de investigación, lo cual impide aumentar la cuota global por esa vía como ocurrió en el pasado. Adicionalmente, en base a un informe del Comité Científico Técnico, se establece el porcentaje de extracción y desembarque de las especies de fauna acompañante.

Sin embargo, las licencias de pesca caducan solo si se captura más del 10% de las cuotas anuales a las que se tiene derecho por dos años consecutivos, lo cual puede ser no muy exigente en términos de respetar la cuota global de pesca. Si bien es razonable tener un margen de error en torno a las capturas que permiten

12 Presentación del Ministro de Economía, Juan Andrés Fontaine, ante el Consejo Nacional de Pesca en Octubre de 2010, disponible en: https://www.subpesca.cl/institucional/602/articles-2923_documento.pdf

las cuotas individuales, podría ocurrir que permanentemente todas las empresas capturen 9% más de lo permitido, lo cual puede tener efectos negativos importantes en la biomasa, y no hay sanciones. Se debería evaluar un criterio tal vez más restrictivo, como 10% solo una vez o 5% dos años consecutivos. Adicionalmente, capturar más de lo autorizado es considerado falta grave con una multa entre 30 y 300 UTM. Si el objetivo es la sostenibilidad del recurso pesquero, podría ser más razonable considerar la captura en exceso de lo autorizado como una falta gravísima, que tiene una multa entre 300 y 3000 UTM, lo cual genera incentivos mayores a respetar el nivel de captura correspondiente. Es importante no minimizar este aspecto, porque la evidencia es que la magnitud de la sobrepesca puede ser importante. Tal como lo señala el Tribunal de Defensa de la Libre Competencia en su Resolución N°60/2019, respecto a las capturas de merluza entre 1980 y 2015: “el sector industrial realizó capturas por cantidades que representaban entre 1,17 a 2,84 veces el desembarque anual correspondiente a la fracción industrial”.

V. CUOTAS INDIVIDUALES DE PESCA

En teoría, un sistema de cuotas individuales transferibles mejora la eficiencia económica en una pesquería, ya que incentiva a que las empresas menos eficientes salgan del mercado y solo sobrevivan las más eficientes (Cardwell y Gear, 2013; Dinesen et al, 2018). Adicionalmente, se reduce la sobreinversión en capacidad y mejoran los indicadores económicos de los barcos pesqueros (Thogersen et al, 2015) junto con reducir el esfuerzo de pesca, el stock de capital necesario en la industria y una mejor coordinación entre la oferta de desembarques y la demanda (Arnason, 2008).

Para que el sistema de cuotas individuales transferibles de pesca funcione correctamente y el resultado sea eficiente, se requieren tres condiciones (Pinkerton y Edwards, 2009; Kalinin y Vershinin, 2020):

1. No hay efectos riqueza ni ingreso producto de la asignación inicial de las cuotas. Conceptualmente, un efecto riqueza se refiere a un cambio en los incentivos, en este caso de una empresa, al haber cambios en su riqueza (el valor de sus activos). En este caso, una empresa que recibe inicialmente una cuota de pesca en forma gratuita, la cual sí tiene un valor económico positivo, está recibiendo una transferencia que aumenta su riqueza, lo que le da una ventaja competitiva por sobre nuevos entrantes que tienen que pagar por esa cuota (o en una licitación o comprándole a una empresa que recibió cuotas gratuitamente). Mientras mayor sea el período de vigencia de la cuota mayor es el efecto.
2. Existe un mercado de capitales competitivo e idealmente profundo, de tal forma que todos los actores potenciales tengan acceso.
3. Hay información simétrica, precisa y oportuna para todos los participantes del mercado, de tal forma de reducir los costos de transacción para la negociación e intercambio de cuotas

En general, la evidencia es muy favorable al uso de un sistema de cuotas transferibles de pesca y los resultados son mejores en la medida en que se cumplen de mejor forma las tres condiciones anteriores. Nueva Zelanda fue uno de los países pioneros en establecer cuotas individuales de pesca, implementando un sistema masivo de cuotas transferibles en 1986. La evidencia de 15 años de funcionamiento para 33 especies en 150 pesquerías muestra que el sistema ha funcionado relativamente bien y las cuotas individuales de pesca, una vez fijada técnicamente una cuota global, son un buen instrumento para el manejo eficiente de una pesquería (Newel et al, 2005). De igual forma, la evidencia para 16 pesquerías en Estados Unidos muestra que las cuotas individuales de pesca han permitido reducir la sobreinversión en capacidad pesquera que existía, lo cual era ineficiente productivamente, y mejoraron los indicadores económicos de cada pesquería

(Brinson y Thunberg, 2016). La evidencia para Dinamarca muestra resultados similares en términos de buen funcionamiento y sustentabilidad de los recursos pesqueros (Dinesen et al, 2018).

Incluso, hay estimaciones que muestran, para el caso del jurel pelágico en el Noreste Atlántico, que hay ganancias de eficiencia y bienestar aún mayores si se licitan cuotas de pesca internacionalmente en áreas geográficas mayores -que incluyan varios países y en conjunto en vez de separadamente- para especies que son altamente migratorias (Thogersen et al, 2005).

Sin embargo, la evidencia también muestra que es importante que el mercado de cuotas de pesca sea competitivo, de tal forma que exista la señal de precios correcta respecto a la rentabilidad esperada de una pesquería y con ello los actores económicos relevantes -principalmente las empresas pesqueras- puedan tomar las decisiones correctas de entrada, expansión o salida del mercado (Newell et al, 2005).

¹³En una economía de mercado, los precios reflejan la escasez relativa de un bien o servicio y sus costos de producción en el largo plazo. En ese sentido, un precio competitivo es una señal correcta que permite a todos los agentes económicos tomar decisiones correctas al evaluar sus ingresos, costos e inversión. Por el contrario, un precio que refleja poder de mercado es una señal equivocada respecto a los ingresos y costos que tendría, por ejemplo, un potencial entrante en un mercado.

En este sentido, un mercado altamente concentrado, con pocos participantes, genera altos costos de transacción, menor transferencia de cuotas y con ello una señal de precios muy confusa que impide obtener las ganancias de eficiencia del sistema de cuotas individuales transferibles (Stavins, 1995). Por esta razón, el sistema de cuotas individuales de pesca requiere algún tipo de intervención que lleve a que funcione competitivamente y permita la entrada de nuevos entrantes (Cardwell y Gear, 2013). En particular, puede ser necesario colocar límites a la fracción de las cuotas que pueden tener las empresas, no solo inicialmente, sino que también a través de transacciones posteriores, de tal forma de reducir los riesgos de poder de mercado asociados a una alta concentración (Brinson y Thunberg, 2016)

Un aspecto adicional de tener en cuenta es que, si bien la fijación de una cuota global de pesca y una posterior distribución de ella en cuotas individuales permite un manejo eficiente de una pesquería, tanto en términos productivos como de sustentabilidad, eso no implica que las cuotas de pesca deban asignarse a perpetuidad (Macinko, 2014). Por el contrario, la evidencia muestra que los incentivos funcionan mejor al entregar permisos o cuotas de pesca por períodos limitados -entre 20 y 30 años- a través de un mecanismo competitivo, como licitaciones.

a. Transferibilidad

La teoría y la evidencia práctica muestran que hay beneficios importantes en que las cuotas sean transferibles (Townsend, 1992). Permitir que las cuotas se transen entre las distintas empresas que operan en una pesquería genera ganancias de eficiencia al minimizar los costos de pesca (Call et al, 2015) y cuando las cuotas incluyen la fauna acompañante, moderan el riesgo asociado a la impredecibilidad de la pesca (Sanchirico et al, 2006).

En Noruega, se implementó un sistema de cuotas individuales en las pesquerías de bacalao, las que inicialmente no eran transferibles. Esta restricción se eliminó posteriormente, permitiendo que las naves pudieran transferir las cuotas de pesca dentro de algunos segmentos de las pesquerías. A partir

13 En el caso de Noruega, en los primeros 15 años de funcionamiento del sistema, el número total de empresas que tenían cuotas de pesca individuales era de 1400 en promedio y en los mercados individuales la mediana de empresas era de 47. Adicionalmente, menos de un 25% de los mercados individuales tenían una concentración alta, definida como un $HHI > 0,18$ (Newell et al, 2005).

de esta experiencia, la evidencia para el caso de la pesquería de bacalao del Ártico Noreste muestra que la restricción de no transferibilidad reduce las ganancias de bienestar que generan las cuotas individuales de pesca en un 26%, equivalentes a 2,2 billones de Coronas Noruegas (Richter et al, 2018).

a. División entre distintos grupos pesqueros

Hay casos en los cuales dos grupos compiten por los mismos recursos pesqueros. Esto ocurre, por ejemplo, entre la pesca industrial y la artesanal o entre la pesca comercial y la deportiva. Si no existe una división clara y definida respecto a la pesca de cada grupo (cantidad y/o zonas), se pone en riesgo la sustentabilidad de los recursos pesqueros porque suele haber sobrepesca (más allá de distintos conflictos entre los grupos).

La mejor forma de solucionar el problema es dividir la cuota global de pesca, fijada con criterios científicos de sustentabilidad, entre los grupos que compiten por los recursos y permitiendo la transferencia o arriendo de cuotas entre grupos. Un buen ejemplo de este tipo de funcionamiento es el de la pesquería del halibut del Pacífico en Alaska, recurso por el cual compiten la pesca comercial y la deportiva y recreacional, la cual funciona en base al arriendo de botes (Call et al, 2015). Desde el 2014 la regulación establece cada año una cuota total de pesca y la fracción que corresponde a cada grupo en base a una fórmula establecida. En los años en que la cuota total es mayor, la fracción del sector deportivo es menor y en los años en que la cuota total es menor, la fracción del sector deportivo es mayor. De esta forma, la magnitud de los shocks tanto positivos como negativos son de menor magnitud para el sector deportivo, que es el sector más pequeño y al que se le quiere dar mayor estabilidad con la regulación.

c. Fiscalización y Monitoreo

Para que un sistema de cuotas individuales de pesca funcione correctamente, se requiere que efectivamente las empresas pesqueras no capturen más de lo que les permiten sus cuotas, lo cual requiere fiscalización y monitoreo (Townsend, 1992; Jardine y Sanchirico, 2012).

Un riesgo posible, es que efectivamente las empresas capturen más de la cuota, pero descarten peces y/o reporten volúmenes inferiores. En Noruega, por ejemplo, las estimaciones para los primeros años de implementación del sistema de cuotas individuales muestran que las capturas eran casi el doble de las reportadas (Hersoug, 2018). Por esta razón, el año 2017 se introdujo un sistema de rastreo y registro electrónico de capturas al que se le agregó un sistema de fiscalización con cámaras en todos los barcos pesqueros en 2018.

En esta dimensión, la comparación entre 22 países en vías de desarrollo que utilizan un sistema de cuotas de pesca muestra que Chile tiene los índices más altos de gobernanza (Jardine y Sanchirico, 2012).

d. Críticas al Uso de Cuotas Individuales de Pesca

Si bien un sistema de cuotas individuales transables de pesca tiene muchas ventajas desde el punto de vista del manejo eficiente de una pesquería, existen algunas críticas que son relevantes de considerar. En particular, se critican efectos sociales negativos ya que puede llevar a que desaparezcan pesquerías que operan a pequeña escala (Soliman, 2014) y efectos de ineficiencia económica asociados a poder de mercado producto de la alta concentración o incluso monopolización de mercados pesqueros (Yandle y Dewes, 2008; Bromley, 2009) y un excesivo poder de negociación producto de la integración vertical (Dawson, 2006).

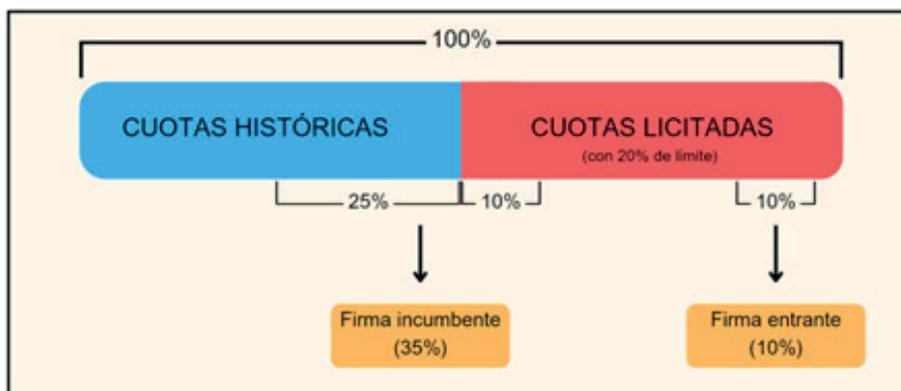
Desde el punto de vista de potenciales efectos sociales negativos, la solución o mitigación corresponde a la política social del estado y no a las políticas pesqueras o de libre competencia, cuyos objetivos son la eficiente asignación de recursos y la sustentabilidad de los recursos pesqueros.

Por otro lado, una solución para impedir la generación de una concentración excesiva o que una empresa tenga poder dominante, es limitar quienes participan en las licitaciones de cuotas de pesca o poner un límite a la fracción de cuotas que una empresa puede tener (Marszalec, 2018). Precisamente para mitigar el riesgo de poder de mercado es que la mayoría de los sistemas de cuotas individuales de pesca tienen alguna limitación que impide la excesiva acumulación de cuotas y así una alta concentración en el mercado (Brinson y Thunberg, 2016). Complementariamente, se puede reservar una fracción de las cuotas para nuevos entrantes (Marszalec, 2018).

El proyecto de ley establece un sistema de cuotas individuales de pesca que, en general, tiene características que son consistentes con las mejores prácticas internacionales y la mejor evidencia disponible en la literatura académica respecto a su funcionamiento. En general, el proyecto establece normas razonables respecto a la transferibilidad, la división entre grupos pesqueros, la fiscalización y monitoreo, y la información pública existente y disponible. En particular, el proyecto establece que las licencias de pesca son transables, divisibles, transferibles, transmisibles y susceptibles de todo negocio jurídico; se explicita una división de la cuota global de captura entre el sector industrial y el sector artesanal para 17 divisiones por área geográfica y recurso hidrobiológico; se permite la captura de la fauna acompañante; se establecen requerimientos que mejoran la fiscalización y el monitoreo, como posicionadores satelitales, la obligación de instalar dispositivos de registro de imágenes y mantenerlos en funcionamiento durante los viajes de pesca, la obligación de informar las capturas y los desembarques, y la certificación de desembarques; y se crea un registro único con la información de los armadores, las naves, las licencias de pesca y las transacciones en el mercado secundario, todo lo cual ayuda a hacer más transparente el mercado.

El proyecto, establece además como criterio el que existan límites a la concentración, lo cual ayuda a prevenir la existencia y abuso de poder de mercado, pero los límites se aplican solo respecto a las cuotas licitadas y no respecto al total de cuotas que tiene una empresa en el mercado que sería lo correcto de hacer. Este último aspecto es importante, ya que pueden ocurrir casos contrarios a lo que se busca en términos de reducir o limitar la concentración. Por ejemplo, si se pusiera un límite de 20% al máximo de cuotas que una empresa puede obtener en la licitación, podría ocurrir que una empresa que ya tiene 50% de las cuotas asignadas con el criterio capturas pasadas, se adjudique 20% en las licitaciones, con lo cual llegaría a 35% (50% del 50% asignado con criterio histórico más 20% del 50% licitado) y, sin embargo, un entrante no podría tener más de 10% del mercado (tiene 0% del 50% con criterio histórico y puede tener máximo un 20% del 50% licitado). Esta dinámica se presenta en la Figura 2.

Figura 2: Dinámica de límites a la concentración de cuotas licitadas



Fuente: Elaboración propia

VI. LICITACIÓN DE LAS CUOTAS DE PESCA

Desde el punto de vista de la libre competencia y la eficiencia económica, una vez que se fija con criterios técnicos de sustentación biológica una cuota global de pesca, las licencias de pesca deberían asignarse completamente en forma competitiva y transparente por medio de licitaciones. Una licitación, en vez de una asignación en base a niveles pasados de captura, es la forma más eficiente de asignar las cuotas de pesca y permite maximizar el bienestar (Kalinin y Vershinin, 2020). En particular, las licitaciones debieran realizarse a través de un sistema transparente y público de asignación, el que deberá ser competitivo, con el objetivo de promover la eficiencia asignativa y productiva, de tal forma de eliminar barreras a la entrada existentes y permitir el ingreso de nuevos actores y la expansión de los de menor tamaño, evitando la excesiva concentración del mercado, pero permitiendo la escala mínima eficiente de producción.

La asignación de las cuotas de pesca mediante licitación no sólo reduce barreras a la entrada y permite la potencial entrada de nuevos competidores en el mercado, los cuales pueden ser más eficientes que los actuales participantes, sino que además garantiza la eficiencia productiva en el sector (Saavedra y Willington, 2010). Por el contrario, asignar cuotas de pesca en base a criterios de capturas pasadas es ineficiente (Desjardins, 2005) y genera rentas económicas para las empresas incumbentes, las cuales no existirían si se asignan mediante una licitación competitiva (McKelvey R. y T. Page, 2002). Adicionalmente, les da a los incumbentes una ventaja competitiva artificial respecto a potenciales entrantes para comprar más cuotas de pesca, algo que confirma, por ejemplo, la evidencia de la pesquería del halibut en Alaska (Pinkerton, 2013) y de halibut en British Columbia (Pinkerton y Edwards, 2009). Los resultados en Chile no han sido muy distintos. Por ejemplo, en la licitación del 15% de las cuotas en la pesquería del jurel en el año 2017, en el segmento todo oferente¹⁴ una empresa incumbente se adjudicó 90% de las cuotas.

En general, se asume que independiente de la asignación inicial de cuotas de pesca, las empresas más eficientes van a terminar en posesión de las cuotas y operando en el mercado. Si las cuotas son transables y el mercado es competitivo, las empresas más ineficientes le venden sus cuotas a las más eficientes y se obtiene un equilibrio eficiente en la asignación cuotas. Sin embargo, la evidencia muestra que las asignaciones iniciales en base a criterios históricos en vez de procesos competitivos han generado rentas económicas importantes para los incumbentes y asimetrías de información, las que se traducen en poder de mercado que los favorece, dificulta el funcionamiento competitivo del mercado y la entrada de nuevas empresas más eficientes (Pinkerton y Edwards, 2009). Precisamente para mantener el poder de mercado y/o impedir la entrada de competidores, un incumbente -que recibió cuotas gratis (o a un precio inferior al competitivo) en base a capturas históricas- puede estar dispuesto a pagar un precio superior al competitivo en una licitación (Macinko y Bromley, 2002; Marszalec, 2018).

En este sentido, el proyecto de ley, al proponer una licitación de solo un 50% de las cuotas de pesca, limita la competencia, le entrega rentas y un potencial poder de mercado a los incumbentes y no garantiza que las empresas más eficientes desde el punto de vista productivo sean las que operen en el mercado. Como resultado, puede haber ineficiencias tanto asignativas como productivas importantes, lo cual atenta contra el objetivo principal del proyecto. Lo correcto es licitar 100% de las cuotas mediante un proceso competitivo y transparente, de tal forma de garantizar la eficiencia económica en la asignación de los recursos pesqueros.

Es importante señalar, además, que el objetivo central de la libre competencia es la eficiencia económica, el bienestar de algunos participantes específicos en un mercado no es relevante ni debe defenderse.

¹⁴ En la licitación 60% del volumen estaba reservado para empresas pequeñas, por lo que el sector industrial solo podía participar en la licitación del otro 40%.

“Defender la competencia y no a los competidores” es el término más usado para referirse a esto en la literatura económica (ver por ejemplo Easterbrook (1985)). Licitarse solo el 50% de las cuotas implica proteger de la competencia a algunos participantes específicos en el mercado, los que recibieron cuotas de pesca gratuitas en base a sus capturas pasadas (las que además fueron asignadas arbitrariamente como pesca de investigación o en base a capacidad de bodega), lo cual atenta contra uno de los objetivos principales del proyecto de ley y contra la asignación eficiente de los recursos en la economía.

VII. DISEÑO DE LICITACIONES

Tal como se señaló en la sección anterior, por razones de eficiencia económica las cuotas de pesca deben asignarse 100% mediante licitaciones. Sin embargo, el diseño de la licitación es relevante para que efectivamente el resultado permita obtener eficiencia asignativa y productiva en el mercado.

En general, el diseño e implementación de una licitación debe considerar al menos los siguientes cuatro objetivos:

1. Que la licitación permita obtener el mayor precio (menor costo) para el objeto o servicio licitado.
2. Que el participante que más valora el bien o servicio licitado (el que tiene menores costos) sea el que se adjudique la licitación.
3. Que la licitación no dificulte la entrada de nuevos participantes e inhiba la colusión entre participantes.
4. Que las reglas de la licitación sean simples, tanto para los participantes como para quién la implementa.

Adicionalmente, dado que desde el punto de vista económico una licitación es el diseño de un mercado (McAfee (1998)), es importante considerar no sólo la eficiencia del resultado, sino que también el riesgo de colusión.

Diseño de Mercados y Libre Competencia

Tal como lo explican [R. Harrison y J.A. Carrasco \(2023\)](#), el “diseño de mercado” o *market design* es un campo de la economía dedicado a estudiar la creación y/o modificación de mercados, buscando: (1) realizar un emparejamiento (*match*) entre los distintos lados del mercado, o (2) (re)definir las reglas de acción, tanto de oferentes como demandantes, para conseguir determinados resultados (corregir fricciones o fallas de mercado, y/o alcanzar objetivos de política pública).

El diseño de mercado se aplica a distintas áreas de la economía que requieren algún tipo de regulación para su funcionamiento en forma eficiente, como las compras públicas (p. ej., compra de medicamentos por parte de CENABAST) y la asignación de bienes públicos vía licitaciones (p. ej., espectro radioeléctrico y de cuotas de pesca). Es así como, el TDLC ha intervenido en el diseño de mercados, por ejemplo, cuando ha revisado bases de licitación elaboradas por órganos administrativos a la luz de las normas del Decreto Ley 211, o cuando ha ejercido su facultad de recomendación normativa. Por ejemplo, en materia de telecomunicaciones, el TDLC y la Corte Suprema han establecido límites de tenencia de espectro radioeléctrico (*caps*) como una medida para evitar la concentración del mercado (p. ej., Resolución N°59/2019). De igual forma, en materia de pesca, en la [Proposición N°12/2010](#), el TDLC propuso establecer cuotas máximas de pesca para fomentar la entrada de nuevos competidores.

Naturalmente, el diseño de mercado tiene el riesgo de ser “mal diseño”, generando resultados indeseados e ineficiencias en la asignación de recursos en la economía. Si el responsable del diseño es el Estado (a través de alguno de sus órganos sectoriales o mediante legislación aprobada en el Congreso), este problema se puede producir por la incidencia de grupos de interés en la configuración de las reglas, o la falta de información y consideración de los incentivos de los agentes económicos que participan en el mercado.

En base a estas consideraciones, las licitaciones de las cuotas de pesca debieran realizarse a través de un sistema competitivo, transparente y público de asignación, con el objeto de promover la eficiencia asignativa y productiva. Las licitaciones por el 100% de la cuota global deberían eliminar barreras a la entrada existentes y permitir tanto el ingreso de nuevas empresas más eficientes como la expansión de los de menor tamaño que no han podido crecer solo producto del criterio de asignación en base a capturas pasadas de las licencias.

En particular, es importante que el diseño de las licitaciones tenga como objetivo la eficiencia económica (eficiencia asignativa, productiva y dinámica). Esto implica que la licitación sea competitiva, que no favorezca a las empresas incumbentes, no obstaculice ni tenga desventajas para los potenciales entrantes y que, como resultado, las licencias se asignen a las empresas más eficientes en el mercado. Si bien esto es cierto en general, en el caso de las cuotas de pesca es esencial que la licitación sea lo más competitiva posible (Ifthekhar y Tisdell, 2012) para que el resultado sea una asignación eficiente.

A partir de estos objetivos es importante analizar algunos aspectos esenciales para el diseño correcto de una licitación, dado que Ministerio de Economía, Fomento y Turismo deberá tomar una decisión al respecto cuando determine el procedimiento para realizar las licitaciones y que son las siguientes:

a. Licitación Abierta o Cerrada

La diferencia principal entre una licitación abierta y una cerrada es que en la primera los participantes van adquiriendo información respecto a la valoración de los otros participantes mientras transcurre la licitación, mientras que en la segunda no sólo se adquiere menos información, sino que además ello ocurre cuando la licitación ya terminó. La ventaja de adquirir más información sobre la valoración de otros actores en el mercado es que los participantes pueden ajustar sus ofertas, lo cual lleva a que el bien se licite a un precio más alto.¹⁵

Sin embargo, una licitación abierta facilita la colusión entre participantes ya que les permite enviarse señales para implementar un acuerdo. Adicionalmente, les permite monitorear el cumplimiento de un acuerdo e incluso castigar el no cumplimiento, en especial si hay varias licitaciones sucesivas. Por estas razones, en especial cuando no hay muchos participantes, es preferible una licitación con sobre cerrado (Betz et al, 2017).

b. Licitación de Primer o Segundo Precio

La mayor ventaja que tiene una licitación de segundo precio es la eficiencia. Como la mejor estrategia de cada participante en la licitación es siempre decir la verdad y ofertar su valoración real por las cuotas de pesca, una licitación de segundo precio garantiza que se adjudiquen las cuotas al participante que tiene la valoración más alta.

La mayor desventaja es que puede desincentivar la participación en la licitación, especialmente si hay costos de entrada para participar en el mercado que se licita. El caso más claro ocurre cuando hay un participante que tienen ventajas sobre el resto (por ejemplo, porque es más grande y tiene algún grado de poder de mercado), ya que la licitación de segundo precio garantiza que el ganador sea la empresa que tiene una ventaja por lo que a un nuevo participante en el mercado no le interesa pagar el costo de entrada si sabe que va a perder.

c. Licitación Simultánea o Secuencial

La ventaja principal, sino no la única, que tiene una licitación secuencial es que es más fácil de administrar para quién realiza la licitación y más fácil de entender para los participantes. Una de sus grandes desventajas,

¹⁵ La razón es que la ganancia que obtiene el ganador de la licitación se relaciona directamente con asimetrías de información en su favor, las cuales se reducen fuertemente con la información que revela mientras ocurre la licitación abierta.

sin embargo, es que facilita la colusión entre participantes. La razón es que es posible castigar en la licitación posterior a un participante que no cumplió con el acuerdo colusivo en la licitación previa, con lo cual disminuyen los incentivos a no respetar el acuerdo.

Una licitación simultánea permite la posibilidad de presentar ofertas múltiples, lo cual puede generar ganancias de eficiencia importantes si hay complementariedades en obtener las distintas cuotas de pesca que se licitan. Desde el punto de vista de la asignación eficiente de recursos, las licitaciones simultáneas son superiores a las secuenciales (Betz et al, 2017).

d. Multas por Incumplimiento de la Oferta

En general, es muy importante que existan multas para el ganador de una licitación que no respeta su oferta ganadora, rechazando recibir las cuotas de pesca que obtuvo, y pagar el precio ofertado. Si no hay multa por dicho comportamiento la licitación se transforma automáticamente en una licitación de opción de compra, lo cual permite comportamientos estratégicos con el objeto de obtener información respecto al verdadero valor que tienen las cuotas de pesca para los otros participantes.

e. Reventa

Si las cuotas de pesca pueden ser posteriormente revendidas por parte del ganador de la licitación a otro, es más factible llegar a un acuerdo colusivo entre unos pocos participantes y reducir la competencia en la licitación. Adicionalmente, se facilita la concentración en el mercado lo cual puede reducir el nivel de competencia en futuras licitaciones o dificultar la entrada en el mercado. Por otro lado, la reventa puede producir ganancias de eficiencia ya que se traspasan las cuotas de pesca a un agente económico que lo valora más porque tiene menores costos.

f. Límite a la Cantidad de Bienes o Contratos

Poner un límite al número o fracción de cuotas de pesca que se puede adjudicar un participante tiene el efecto potencial de reducir la competencia en la licitación. Sin embargo, la existencia de un límite puede incentivar la entrada de más participantes en la licitación, lo cual aumenta la competencia. Adicionalmente, puede prevenir la colusión en la licitación, Esto último es particularmente cierto en una licitación de precio uniforme y segundo precio.

Por estas razones, puede ser preferible tener algún tipo de límite, pero es muy importante tener en cuenta que dicho límite debe considerar el número de participantes en la licitación, de tal forma de garantizar que siempre haya participantes que pierden la licitación, sino se reduce dramáticamente el nivel de competencia en la licitación misma.

g. Frecuencia Óptima de Licitación

En general, las licitaciones debieran realizarse relativamente espaciadas en el tiempo por dos razones. La primera, es que si hay costos fijos para participar en el mercado el precio que se obtiene en la licitación es mayor si los ganadores pueden amortizar esos costos en un período mayor de tiempo. La segunda, y más importante, es que licitaciones muy frecuentes facilitan la colusión ya que una licitación se vuelve un buen sustituto de la próxima y es más fácil repartirse el mercado.

Control de licitaciones públicas por el TDLC

El diseño de las licitaciones públicas incide directamente en la competencia en el mercado en que se implementan, determinando, por ejemplo, tanto el número de actores en el mercado como las condiciones en las cuales éstos operarán. Por ello, en varias ocasiones el TDLC ha revisado las bases de licitación elaboradas por órganos del Estado. Sin embargo, el tribunal ha limitado el marco de este escrutinio a aquellos ámbitos en que el órgano público tiene algún grado de discrecionalidad (es decir, cuando puede actuar en distintas maneras). Como explican [C. Íñiguez y G. Villazón](#) (2023), este criterio proviene del caso [Junta Aeronáutica Civil](#) (2009), en el cual la Corte Suprema revocó una sentencia del TDLC, afirmando que este último tribunal no podía ordenar a la JAC modificar las bases de una licitación porque estas fueron elaboradas en pleno cumplimiento a la legislación vigente.

Siguiendo estos lineamientos, en materia de pesca, en el caso [Cuotas de Pesca para Empresas Pequeñas y Medianas](#) (2021) el TDLC revisó las bases de licitación de licencias de pesca elaboradas por la Subsecretaría de Pesca y Acuicultura (Subpesca). En particular, analizó si la reserva de ciertos lotes para empresas de menor tamaño infringía o no el DL 211. El TDLC determinó que el mero acto de reservar lotes de pesca no puede ser objetado en sede de libre competencia, pues se trata de una facultad que se otorga a Subpesca en el reglamento que ejecuta la Ley General de Pesca. De este modo, el tribunal solo podía pronunciarse sobre el porcentaje reservado respecto al total de cuotas licitadas (que era de entre 40% y 60%). En su [sentencia](#), el TDLC estimó que no había evidencia para sostener que dichos porcentajes afectasen negativamente la libre competencia. El ministro R. Paredes sostuvo un voto de minoría, arguyendo que el porcentaje de reserva para empresas de menor tamaño era excesivo pues restringía la competencia más de lo necesario para promover la entrada de nuevos actores.

Por otro lado, también hay casos en los cuales el TDLC ha desestimado acciones que impugnan bases de licitación, al considerar que ellas se fundan en aspectos regulatorios de índole legal que se escapan del ámbito de la libre competencia. Por ejemplo, en la [consulta de PacificBlu](#) respecto a las bases de licitación de licencias de pesca de merluza (2019), en que se alegaba la existencia de una asimetría regulatoria entre pescadores industriales y artesanales, el TDLC señaló que *"no corresponde, en el marco de este procedimiento, efectuar consideraciones respecto de los distintos regímenes regulatorios que afectan a la pesca artesanal y la pesca industrial, o a los efectos y consecuencias que se siguen de la existencia de cargas regulatorias asimétricas entre los distintos agentes que operan en el mercado"* (C. 33°).

Ahora bien, en los casos en que el TDLC ha estimado que las bases de licitación diseñadas por el órgano público infringen el DL 211, ha decretado multas. Por ejemplo, en la [Sentencia N°77/2008](#), el TDLC condenó a la I. Municipalidad de Curicó por incluir, en sus bases de licitación de servicios de tratamiento de basura, una cláusula de prohibición de subcontratación que restringía la competencia (por favorecer a los participantes con integración vertical).

A partir de los desarrollos teóricos en la literatura académica y la mejor evidencia disponible, un buen diseño de las licitaciones de las cuotas de pesca debiera incorporar, en la ley, al menos las siguientes reglas:

1. Los lotes de las especies hidrobiológicas que se liciten para cada unidad de pesquería deben ser idénticos en tamaño, medido en toneladas.
2. Cada lote licitado debe incluir siempre su fauna acompañante y/o especies asociadas.
3. Asignar la totalidad de las cuotas globales del sector industrial disponibles en un proceso único y simultáneo

4. Realizarse de acuerdo con un calendario razonable y viable para los preparativos de la subasta de manera de asegurar la participación de nuevos y pequeños entrantes
5. El precio final de asignación deberá ser uniforme y las ofertas de sobre cerrado
6. Se permitirá a los postores ofertar diferentes cantidades de una licencia a diferentes precios y la sustitución entre diferentes licencias
7. Reservar un 25% de las cuotas para oferentes que califiquen como empresas pequeñas y medianas, incumbentes pequeños o que califiquen como nuevos entrantes.
8. Las cuotas de pesca licitadas serán separables de las naves, es decir, la propiedad de la nave y titularidad de la cuota de pesca serán separables.
9. Las transacciones de las licencias asignadas en el mercado secundario deberán realizarse mediante licitaciones anuales utilizando el mismo mecanismo de licitación inicial.
10. Se debería considerar un límite máximo de concentración de cuotas por cada unidad de pesquería, que no debiera ser superior al 20-25% de la pesquería respectiva. Al respecto, y por consistencia para impedir excesiva concentración, debería existir también una restricción para que las cuotas obtenidas en las licitaciones por pymes, nuevos entrantes y pequeños incumbentes, no deberían poder traspasarse en el posterior mercado secundario a grandes incumbentes

Finalmente, hay dos consideraciones adicionales que son relevantes de mencionar respecto al diseño e implementación de una licitación. La primera, se refiere al rol de la información. Como se mencionó previamente la entrega de toda la información disponible facilita que los participantes no cometan errores y evalúen en forma correcta sus decisiones de cuánto ofertar (Iftekhhar y Tisdell, 2015). Adicionalmente, y esto es lo relevante de destacar, la mayor información que entrega quién realiza la licitación tiene el efecto de reducir posibles asimetrías de información entre los distintos participantes.

En general, para cualquier tipo de licitación, que el licitante entregue toda la información disponible a los participantes de la licitación para que estos puedan evaluar sus estrategias y las ofertas que presentarán se traduce en mayores precios y un mejor resultado de la licitación (Milgrom y Weber, 1982).

VIII. LICITACIÓN PARCIAL

No licitar el 100% de las cuotas es ineficiente y genera distorsiones importantes en la asignación de un recurso escaso. Adicionalmente, genera rentas económicas a los incumbentes, especialmente a los más grandes, las cuales pueden generar efectos negativos en la libre competencia y la eficiente asignación de recursos en el mercado.

Si se licita solo una fracción de las cuotas, tal como lo plantea actualmente el proyecto de ley, y no se toman resguardos mínimos para garantizar que tanto las licitaciones como el funcionamiento posterior del mercado sean competitivos, las distorsiones generadas por no licitar el 100% de las cuotas se exacerbaban. Para que ello no ocurra se debe impedir a los incumbentes sobre algún tamaño significativo, más de 10% por ejemplo, de participar en las licitaciones -deben elegir o cuotas asignadas o participar en las licitaciones- y, adicionalmente, las cuotas asignadas deben pagar el mismo precio que las cuotas licitadas.

En el caso en que, de todas formas, por presiones de la industria y no por razones de eficiencia económica, se decida dejar participar a los incumbentes en las licitaciones, lo razonable sería implementar un esquema de licitación de dos grupos de oferentes -entrantes e incumbentes pequeños y, por otra parte, grandes incumbentes- tal como lo estableció el TDLC para la licitación del Terminal 2 del Puerto de Valparaíso.¹⁶

En el caso del Puerto de Valparaíso, el TDLC estableció una licitación con “Dos Universos de Propuestas” en el cual las ofertas de los incumbentes (Grupo Dos) se presenten con anterioridad a las ofertas de nuevos entrantes y pequeñas empresas con capacidad instalada (Grupo Uno). Todas las ofertas compiten entre sí y se adjudica a quién oferte el menor índice de tarifas por los servicios básicos. Sin embargo, en caso de que la mejor oferta corresponda a un incumbente, se debe proporcionar al mejor de los oferentes del Grupo Uno o nuevo entrante la opción de igualar el menor índice de tarifas. Si lo iguala, el nuevo entrante se adjudica la concesión. Si no lo iguala, el incumbente que ofreció el menor índice de tarifas se adjudica la concesión.

En el caso de las cuotas de pesca, se puede replicar un esquema de licitación de ese tipo, en el cual las empresas que obtuvieron cuotas en base a capturas pasadas presentan sus ofertas con anterioridad al resto de los participantes en las licitaciones. Luego todas las ofertas -de incumbentes y entrantes- compiten entre ellas y se adjudican las cuotas a quién ofrece un precio mayor (basado en el diseño planteado por Milgrom). Si la mejor oferta corresponde a una empresa incumbente, se ofrece igualar la oferta a la empresa entrante que haya hecho la mejor oferta.

Algunos criterios relevantes de considerar, adicionales a los señalados en la sección anterior, en el caso del diseño de una licitación parcial de cuotas como la propuesta en el proyecto de ley son los siguientes:

Aumento de los costos de los rivales

Las cuotas asignadas en base a capturas históricas o cualquier otro mecanismo que no sea una subasta, deben pagar el precio que resultó en la subasta competitiva por las cuotas asignadas. La razón para ello es que las empresas que obtienen cuotas mediante asignación directa -por capturas históricas- en vez de a través de un proceso competitivo, pagan un precio inferior que sus competidores por un insumo esencial. Eso les da una ventaja competitiva de costos que es artificial, tienen costos menores no porque son más eficientes, sino que producto de que el estado les otorgó un derecho a un precio menor al competitivo. Que los incumbentes paguen un precio menor que sus competidores entrantes por un insumo escaso es equivalente a subirle artificialmente el costo a sus rivales -una estrategia conocida en la literatura de organización industrial como “raising rival's costs” (Salop y Scheffman, 1983)- lo cual tiene efectos anticompetitivos.¹⁷ En este caso el efecto es el mismo, pero en vez de ser una conducta anticompetitiva por parte de las empresas incumbentes, la estrategia la implementa el estado para favorecer a los incumbentes. Dado el resultado anticompetitivo de que los incumbentes paguen menos que los entrantes por un bien absolutamente equivalente -cuotas de pesca-, las empresas que ganen la licitación podrían acudir al Tribunal de Defensa de Libre Competencia en contra del estado por haber diseñado un mercado -licitaciones y asignaciones directas de cuotas de pesca- con efectos anticompetitivos que le otorgan artificialmente poder de mercado y ventajas competitivas artificiales a los incumbentes. Esto ya ocurrió en la licitación del Puerto Terrestre de Los Andes, donde el mal

16 Informe N°8/2012 del Tribunal de Defensa de la Libre Competencia.

17 Salop y Scheffman muestran que subirles los costos a los rivales es una conducta exclusoria equivalente a precios predatorios, pero más ventajosa para la empresa que preda a sus competidores: “Conduct that unreasonably excludes competitors from the marketplace is a concern of antitrust law. Predatory pricing doctrine focuses on conduct that lowers revenues. Alternatively, a firm can induce its rivals to exit the industry by raising their costs. Some nonprice predatory conduct can best be understood as action that raises competitors' costs. To a predator, raising rivals' costs has obvious advantages over predatory pricing. It is better to compete against high-cost firms than low-cost ones. Thus, raising rivals' costs can be profitable even if the rival does not exit from the market. Nor is it necessary to sacrifice profits in the short run for “speculative and indeterminate” profits in the long run.” (página 267).

diseño de la licitación y el esquema tarifario que debía utilizar el concesionario generó poder de mercado y un abuso de posición dominante por parte del concesionario. El TDLC consideró la responsabilidad del MOP, y no solo la del concesionario, por el mal diseño de la licitación y los efectos anticompetitivos resultantes de ese diseño (Rol C-127-07).¹⁸

Raising rival's costs

El primer modelo que permite explicar los efectos anticompetitivos de una conducta tipo *raising rival's costs* (RRC) es el de los economistas Salop y Scheffman [en 1983](#). Este modelo describe el comportamiento de una empresa dominante que compite con un conjunto de empresas que no tienen poder de mercado. La empresa dominante actúa como líder en precios e internaliza las respuestas de sus competidores al fijar su propio precio para maximizar sus utilidades. En este contexto, la empresa dominante, mediante distintas estrategias, puede elevar artificialmente los costos de sus competidores (por ejemplo, mediante la adopción de nuevas tecnologías, batallas publicitarias, litigación estratégica, contratos de exclusividad, guerras de precios, entre otros). Estas estrategias se basan en la elección de variables competitivas que los rivales también deben adoptar y, generalmente implican costos significativos para la firma dominante. No obstante, el motivo por el cual esta conducta puede ser rentable es que coloca a los competidores en una posición desfavorable, ya que el aumento de sus costos reduce su capacidad para ofrecer el bien o servicio en el mercado de manera competitiva. De hecho, una condición de primer orden para que estas estrategias sean rentables para la firma dominante es que el incremento en la demanda residual (como resultado de la reducción en la producción de los rivales) sea mayor al aumento en sus costos medios.

El presente caso difiere de la teoría clásica de RRC en que no es una empresa dominante la que emplea la conducta que incrementa los costos de sus rivales, sino que lo hace el estado a través de la regulación. Sin embargo, los efectos sobre las variables competitivas son similares, o incluso peores, ya que la empresa dominante no tiene que incurrir en los costos necesarios para subirle el costo a sus rivales y dejarlos en una posición competitiva desfavorable. Por lo tanto, los efectos anticompetitivos en este caso favorecen a las empresas incumbentes de mayor forma. Son potencialmente más perjudiciales para la libre competencia y tienen efectos negativos importantes en la asignación de recursos.

Cancha pareja: Cuotas asignadas vs cuotas licitadas

Las empresas que acceden a cuotas por asignación directa no competitiva, sobre algún porcentaje relevante de participación -10% por ejemplo- no deberían poder participar de las subastas porque al tener cuotas ya aseguradas (por capturas históricas), sus ofertas distorsionan el proceso competitivo de la licitación y se favorece en forma artificial una mayor concentración de la industria. Este efecto se exagera si las empresas incumbentes pueden participar en la licitación y además no pagan el precio competitivo resultante de la licitación por las cuotas que les fueron asignadas en forma no competitiva. El haber obtenido cuotas a precios inferiores al precio de mercado, les permite ofertar en la licitación un precio levemente superior al de mercado de tal forma de ganar la licitación. Ese precio mayor pagado por las cuotas licitadas se ve

¹⁸ Hay dos considerandos del fallo, el duodécimo y el noagésimo segundo, que son especialmente relevantes:

Duodécimo: Que en consecuencia, en opinión de estos sentenciadores, el Estado debe llevar a cabo la tarea de concesionar la provisión de bienes o servicios, así como desarrollar cualquier función que le encomiende el ordenamiento jurídico y que implique su intervención en los mercados, observando las normas de defensa de la libre competencia, de cuya aplicación ninguna norma lo exime;

Noagésimo segundo: Que, para prevenir conductas de abuso de posición dominante por parte de los monopolios resultantes de un proceso de licitación, es preciso que las autoridades concernidas en la asignación de un monopolio tengan un especial cuidado en el diseño de las respectivas licitaciones, tanto para disipar rentas monopólicas, como para evitar vacíos que permitan el oportunismo y el abuso, tanto por parte de los oferentes en la licitación misma, como en el mercado ex-post, una vez adjudicada o asignada ésta

compensado por el precio menor que se paga por las cuotas asignadas, de tal forma que el precio promedio pagado por el total de cuotas obtenidas -licitadas más asignadas-es menor al precio que habrían pagado si el total de cuotas pagaran el precio de mercado.

IX. CONCLUSIONES

El proyecto de ley de nueva ley general de pesca presentado por el gobierno propone una nueva regulación para el sector pesquero, planteando como objetivo general que el desarrollo y crecimiento de la actividad pesquera sea ambiental y económicamente sostenible y que los recursos pesqueros sean distribuidos en forma transparente y equitativa. En particular, el proyecto señala que hay dos dimensiones económicas en las cuales hay problemas que deben ser solucionados: el alto nivel de concentración en la industria, que dificulta la entrada de nuevas empresas, y el rol muy limitado que ha tenido la libre competencia en la asignación de recursos pesqueros.

Desde el punto de vista de determinar las cuotas globales de pesca para cada pesquería, el proyecto de ley fortalece los comités científicos, una fijación técnica que limita la discrecionalidad de la subsecretaría y además establece un tope para las cuotas de investigación, todo lo cual es correcto y mejora la situación actual. Sin embargo, no es muy exigente en términos de caducar las cuotas de pesca o sancionar con multas significativas cuando se captura más de lo autorizado. Si el objetivo es la sostenibilidad del recurso pesquero, deberían establecerse sanciones mayores por no respetar los límites de captura.

Respecto a las cuotas individuales de pesca, el proyecto establece que las licencias de pesca son transables, divisibles, transferibles, transmisibles y susceptibles de todo negocio jurídico, lo cual es correcto y permite potencialmente darle mayor profundidad al mercado secundario. Complementariamente, hay dos aspectos positivos importantes que vale la pena destacar. El primero, es que se establecen varios requerimientos que mejoran la fiscalización y el monitoreo, lo cual es una dimensión importante para evitar que se capture más de lo autorizado y se reporte menos de lo capturado o haya descartes. El segundo, es que se crea un registro único con la información de los armadores, las naves, las licencias de pesca y las transacciones en el mercado secundario, todo lo cual ayuda a hacer más transparente el mercado.

Si bien el proyecto establece además como criterio para la asignación de cuotas de pesca individuales, la existencia de límites a la concentración, lo cual es correcto con el objeto de prevenir la existencia y abuso de poder de mercado, los límites se aplican solo para las cuotas licitadas y no respecto al total de cuotas que tiene una empresa en el mercado, que es lo que sería correcto de hacer.

La mayor deficiencia que tiene el proyecto de ley es la de proponer la licitación de solo un 50% de las cuotas de pesca. Por un lado, esta limitación implica proteger de la competencia a algunos participantes específicos en el mercado, quienes recibieron cuotas de pesca gratuitas en base a criterios históricos, lo cual atenta contra la asignación eficiente de los recursos en la economía. Por otro lado, limita la competencia, le entrega rentas y un potencial poder de mercado a los incumbentes y no garantiza que las empresas más eficientes desde el punto de vista productivo sean las que operen en el mercado. Como resultado, puede haber ineficiencias tanto asignativas como productivas importantes. Lo correcto es licitar 100% de las cuotas mediante un proceso competitivo y transparente, de tal forma de garantizar la eficiencia económica en la asignación de los recursos pesqueros.

Desde el punto de vista de la libre competencia y la eficiencia económica, una vez que se fija con criterios técnicos de sustentación biológica una cuota global de pesca, las licencias de pesca deberían asignarse

completamente -100%- en forma competitiva y transparente por medio de licitaciones. Una licitación, en vez de una asignación en base a niveles pasados de captura, es la forma más eficiente de asignar las cuotas de pesca y permite maximizar el bienestar.

La asignación del total de las cuotas de pesca mediante licitación no sólo reduce barreras a la entrada y permite la potencial entrada de nuevos competidores en el mercado, los cuales pueden ser más eficientes que los actuales participantes, sino que además garantiza la eficiencia productiva en el sector. Por el contrario, asignar cuotas de pesca en base a criterios de capturas pasadas es ineficiente y genera rentas económicas para las empresas incumbentes, las cuales no existirían si se asignan mediante una licitación competitiva. Adicionalmente, les da a los incumbentes una ventaja competitiva artificial respecto a potenciales entrantes para comprar más cuotas de pesca.

En el caso en que se licite solo una fracción de las cuotas, tal como lo plantea actualmente el proyecto de ley, y no se toman resguardos mínimos para garantizar que tanto las licitaciones como el funcionamiento posterior del mercado sean competitivos, las distorsiones generadas por no licitar el 100% de las cuotas se exacerban. Para impedirlo, se debe prohibir que los incumbentes sobre algún tamaño significativo, más de 10% por ejemplo, participen en las licitaciones -deben elegir o cuotas asignadas o participar en las licitaciones- y, adicionalmente, las cuotas asignadas deben pagar el mismo precio que las cuotas licitadas.

Si las cuotas asignadas no pagan el mismo precio que las cuotas licitadas, se produce un efecto anticompetitivo equivalente a que las empresas incumbentes les suban artificialmente los costos a las empresas entrantes. La única diferencia es que, en vez de ser una conducta anticompetitiva por parte de las empresas incumbentes, la estrategia la implementa el estado para favorecer a los incumbentes. Dado el resultado anticompetitivo de que los incumbentes paguen menos que los entrantes por un bien absolutamente equivalente -cuotas de pesca-, las empresas que ganen la licitación podrían acudir al Tribunal de Defensa de Libre Competencia en contra del estado por haber diseñado un mercado -licitaciones y asignaciones directas de cuotas de pesca- con efectos anticompetitivos que le otorgan artificialmente poder de mercado y ventajas competitivas a los incumbentes. Esto ya ocurrió en la licitación del Puerto Terrestre de Los Andes, donde el mal diseño de la licitación y el esquema tarifario que debía utilizar el concesionario generó poder de mercado y un abuso de posición dominante por parte del concesionario. El TDLC consideró la responsabilidad del MOP, y no solo la del concesionario, por el mal diseño de la licitación y los efectos anticompetitivos resultantes de ese diseño.

En el caso en que, de todas formas, por presiones de la industria y no por razones de eficiencia económica, se decida dejar participar a los incumbentes en las licitaciones, lo razonable sería implementar un esquema de licitación de dos grupos de oferentes -entrantes e incumbentes pequeños y, por otra parte, grandes incumbentes- tal como lo estableció el TDLC para la licitación del Terminal 2 del Puerto de Valparaíso. Es así como el TDLC estableció una licitación con "Dos Universos de Propuestas" en el cual las ofertas de los incumbentes (Grupo Dos) se presenten con anterioridad a las ofertas de nuevos entrantes y pequeñas empresas con capacidad instalada (Grupo Uno). Todas las ofertas compiten entre sí y se adjudica a quién oferte el menor índice de tarifas por los servicios básicos. Sin embargo, en caso de que la mejor oferta corresponda a un incumbente, se debe proporcionar al mejor de los oferentes del Grupo Uno o nuevo entrante la opción de igualar el menor índice de tarifas. Si lo iguala, el nuevo entrante se adjudica la concesión. Si no lo iguala, el incumbente que ofreció el menor índice de tarifas se adjudica la concesión.

REFERENCIAS

- Arnasson, R. (2008), Iceland's ITQ System Creates New Wealth, *Journal of Sustainable Development* 1.
- Betz, R., B. Greiner, S. Schweitzer y S. Seifert (2017), Auction Format and Auction Sequence in Multi-Item Multi-Unit Auctions: An Experimental Study, *The Economic Journal* 127.
- Brinson, A.A. y E.M. Thunberg (2016), Performance of federally managed catch share fisheries in the United States, *Fisheries Research* 179.
- Bromley, D.W. (2009), Abdicating responsibility: the deceptions of fisheries policy, *Fisheries* 34.
- Call, I.L. y D.K. Lew (2015), Tradable Permit Programs: What Are The Lessons For The New Alaska Halibut Catch Sharing Plan?, *Marine Policy* 52.
- Cardwell, E. y R. Gear (2013), Transferable quotas, efficiency and crew ownership in Whalsay, Shetland, *Marine policy* 40.
- Clarke, M. y A. Egan (2017), Good Luck or Good Governance? The Recovery of Celtic Sea Herring, *Marine Policy* 78.
- Dinesen, G.E., I.W. Rathje, M. Hojrup, F. Batardie, F. Larsen, T.K. Sorensen, E. Hoffmann y O.R. Eigaard (2018), Individual transferable quotas, does one size fit all? Sustainability analysis of an alternative model for quota allocation in a small-scale coastal fishery, *Marine Policy* 88.
- Easterbrook, Frank H. (1985), "Detrebling Antitrust Damages", *Journal of Law and Economics* 28
- Eythorsson E. (2000), A decade of ITQ management in Icelandic fisheries: consolidation without consensus. *Marine Policy* 24.
- Hannesson, R. (2004) *The privatization of the oceans*. MIT Press, Cambridge.
- Hardin, G. (1968), *The Tragedy of the Commons*, *Science* 162.
- Harrison, R. y J.A. Carrasco (2023), *Marco Conceptual y Aplicaciones en Chile*, publicado en CeCo.
- Hersoug, B. (2018), "After All These Years" – New Zealand's Quota Management System at The Crossroads, *Marine Policy* 92.
- Iftekhar, M.S. y J.G. Tisdell (2005), Comparison of simultaneous and combinatorial auction designs in fisheries quota market, *Marine Policy* 26.
- Iftekhar, M.S. y J.G. Tisdell (2015), Bidding and performance in multiple unit combinatorial fishery quota auctions: Role of information feedbacks, *Marine Policy* 62
- Íñiguez, C. y Villazón G. (2023), *Lineamientos para el Diseño de Licitaciones por parte de Órganos de la Administración del Estado: Una Mirada a la Jurisprudencia Reciente en Sede de Libre Competencia*, publicado en CeCo.
- Innes, J., O. Thebaud, A. Norman-Lopez, L.R. Little y J. Kung (2014), Evidence of Package Trading in a Mature Multi-species ITQ Market, *Marine Policy* 46.
- Jardine S.L. y J.N. Sanchirico (2012), Catch share programs in developing countries: a survey of the literature, *Marine Policy* 36.

Kalinin, N. y M. Vershinin (2020), Strategic analysis of the Russian crab quota auction in 2019, *Marine Policy* 122.

Macinko, S. (2014), Lipstick and catch shares in the Western Pacific: Beyond evangelism in fisheries policy, *Marine Policy* 44.

Macinko, S y D. Bromley (2002), *Who Owns America's Fisheries*, Washington, DC: Island Press.

McKelvey R. y T. Page (2002), "Status Quo Bias in Bargaining: An Extension of the Myerson-Satterthwaite Theorem with an Application to the Coase Theorem," *Journal of Economic Theory* 107(2).

Marszalec, D. (2018), Auctions for Quota: A Primer and Perspectives for The Future, *Fisheries Research* 203.

Newell, R.G, J.N. Sanchirico y S. Kerr (2005), Fishing Quota Markets, *Journal of Environmental Economics and Management* 49.

Ning, F.T., C. Zhang y R. Fujita (2009), Quantitative Evaluation of The Performance of a Permit Auction System in Reducing Bycatch of Sea Turtles In The Hawaii Swordfish Longline fishery, *Marine Policy* 33.

Pinkerton, E, y D.N. Edwards (2009), The elephant in the room: The hidden costs of leasing individual transferable fishing quotas, *Marine Policy* 33.

Pinkerton, E, y D.N. Edwards (2010), Ignoring market failure in quota leasing?, *Marine Policy* 34.

Pinkerton, E. (2013), Alternatives to ITQs inequity-efficiency-effectiveness trade-offs: How the lay-up system spread effort in the BC halibut fishery, *Marine Policy* 43.

Richter, A. A.M. Eikeset, D. van Soest, F.K. Diekert y N.C. Stenseth (2018), Optimal Management Under Institutional Constraints: Determining a Total Allowable Catch for Different Fleet Segments in the Northeast Arctic Cod Fishery, *Environmental and Resource Economics* 69.

Quas, M.F., T. Requate, K. Ruckes, A. Skonhoft, N. Vestergaard y R. Voss (2013), Incentives for optimal management of age-structured fish populations, *Resource and Energy Economics* 35.

Saavedra, E. y M. Willington (2010), "Eficiencia Productiva y Asignación de Cuotas de Pesca en Chile: Teorema de Coase y Asimetrías de Información", Documento de Investigación I-264 ILADES-Georgetown University.

Salop, S.C. y D.T. Scheffman (1983), Raising Rivals' Costs, *American Economic Review* 73(2)

Sanchirico J.N., D. Holland, K. Quigley y M. Fina (2006), Catch-quota balancing in multi-species individual fishing quotas, *Marine policy* 30.

Stavins, R.N. (1995) Transaction Costs and Tradable Permits, *Journal of Environmental Economics and Management* 29.

Soliman A. (2014), Using individual transferable quotas (ITQs) to achieve social policy objectives: A proposed intervention, *Marine Policy* 45.

Townsend, R.E. (1992), A Fractional Licensing Program for Fisheries, *Land Economics* 68(2).

Wilens JE (2000) Renewable resource economists and policy: what differences have we made? *Journal of Environmental Economics and Management* 39(3).

Yandle, T. y C.M. Dewees (2008), Consolidation in an individual transferable quota regime: lessons from New Zealand, 1986-1999, *Environmental Management* 41.



Este documento se encuentra sujeto a los términos y condiciones de uso disponibles en nuestro sitio web:
<http://www.centrocompetencia.com/terminos-y-condiciones/>

Cómo citar este artículo:

Claudio Agostini, "El Proyecto de Nueva Ley de Pesca: Una Mirada de Libre Competencia", *Investigaciones CeCo* (enero, 2025),

<http://www.centrocompetencia.com/category/investigaciones>

Envíanos tus comentarios y sugerencias a info@centrocompetencia.com
CentroCompetencia UAI – Av. Presidente Errázuriz 3485, Las Condes, Santiago de Chile