

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD
CATÓLICA DEL PERÚ**

Escuela de Posgrado



Análisis de la Gestión de la Supervisión y Fiscalización de la
Actividad Pesquera en el Perú a través del Programa de
Vigilancia y Control de las Actividades Pesqueras y Acuícolas.
Propuesta Creación Superintendencia Nacional de
Supervisión y Fiscalización

Tesis para obtener el grado académico de Maestra en Regulación de Servicios
Públicos que presenta:

Jesica Araceli Pino Shibata

Tesis para obtener el grado académico de Maestro en Regulación de Servicios
Públicos que presenta:

Miguel Angel Valenzuela Soto

Asesor:

Silvana Patricia Elias Naranjo

Lima, 2025

Informe de Similitud

Yo, SILVANA PATRICIA ELIAS NARANJO, docente de la Escuela de Posgrado de la Pontificia Universidad Católica del Perú, asesor(a) de la tesis/el trabajo de investigación titulado: Análisis de la Gestión de la Supervisión y Fiscalización de la Actividad Pesquera en el Perú a través del Programa de Vigilancia y Control de las Actividades Pesqueras y Acuícolas. Propuesta Creación Superintendencia Nacional de Supervisión y Fiscalización, del/de la autor(a) / de los(as) autores(as):


- Jesica Araceli Pino Shibata y
- Miguel Angel Valenzuela Soto.

dejo constancia de lo siguiente:

- El mencionado documento tiene un índice de puntuación de similitud de 10%. Así lo consigna el reporte de similitud emitido por el software *Turnitin* el 14/01/2025.
- He revisado con detalle dicho reporte y la Tesis o Trabajo de Suficiencia Profesional, y no se advierte indicios de plagio.
- Las citas a otros autores y sus respectivas referencias cumplen con las pautas académicas.

Lugar y fecha:

Lima, 16 de enero de 2025

Apellidos y nombres del asesor / de la asesora: ELIAS NARANJO SILVANA PATRICIA	
DNI: 10543085	Firma 
ORCID:	

RESUMEN

En el presente trabajo se analiza si la gestión de la supervisión y fiscalización de la actividad pesquera en el Perú a través del Programa de Vigilancia y Control de las Actividades Pesqueras y Acuícolas (en adelante, Programa) aprobado por el Ministerio de Producción (en adelante, PRODUCE) logra el objetivo de disuadir comportamientos ilegales durante la explotación del recurso pesquero Anchoveta.

Para tal efecto, en primer lugar, se reconoce que la supervisión y fiscalización es un instrumento de intervención estatal para hacer cumplir las obligaciones aplicables a todo agente fiscalizado que quiere desarrollar una actividad y que la sanción tiene un carácter disuasivo para modificar el comportamiento de los actores.

A partir de ello, la necesidad de desplegar una acción de supervisión y fiscalización eficiente y eficaz que detecte incumplimientos que se cometan, recabando medios probatorios idóneos para desarrollar un debido procedimiento que concluya en la imposición de una sanción, es relevante para hacer cumplir aquellas obligaciones que buscan evitar la sobre explotación del recurso (verificar que los agentes que desarrollan las actividades cuenten con autorizaciones y que se cumplan con límites permisibles).

Como siguiente paso, se analiza si el modelo de gestión de la supervisión desarrollado para fiscalizar la actividad pesquera a través de empresas supervisoras contratadas por los mismos agentes fiscalizados ha podido contribuir con combatir con la pesca ilegal, para lo cual se recurre a encuestas y entrevistas de actores del Sector Pesquero, así como a artículos de investigación periodística para poder confirmar así la percepción de la gestión de PRODUCE.

Continuando con el desarrollo de la investigación, se evalúa también el Programa, si es que cuenta con el financiamiento adecuado para cumplir con sus objetivos, si es que a partir de lo anterior se cuenta con el número de inspectores adecuado para desplegar su presencia en todos los puntos de extracción, así como su relación con el número de procedimientos administrativo sancionadores iniciados. También se verifica si es que PRODUCE cuenta con instrumentos de control idóneos para verificar el cumplimiento de las obligaciones aplicables a las empresas supervisoras.

La investigación finaliza con la comparación de modelos de gestión de supervisión de tres países distintos (Perú, Chile y España) así como dos modelos de gestión de

supervisión de dos entidades administrativas en el ordenamiento nacional (Osinergmin y Ositran) las cuales dan paso a la presentación de conclusiones y una propuesta de mejora regulatoria relacionada con la necesidad de autonomía e independencia del ente administrativo que supervise y fiscalice la actividad pesquera.



ÍNDICE

RESUMEN	3
INTRODUCCIÓN.....	7
CAPÍTULO I.....	9
SUPERVISIÓN Y FISCALIZACIÓN EN LA ACTIVIDAD PESQUERA.....	9
1.1 Fallas de mercado en el desarrollo de la actividad pesquera.....	9
1.2 Intervención estatal a través de la supervisión y fiscalización:	10
1.3 Justificación de supervisión y fiscalización de la Anchoveta en el Perú.	12
CAPÍTULO II:.....	19
ANÁLISIS DE CUMPLIMIENTO DEL PROGRAMA.....	19
2.1 Investigación descriptiva del Programa	19
2.1.1 Entrevistas	21
2.1.2 Encuestas	23
2.1.3 Financiamiento del Programa:.....	26
2.1.4 Gestión del Programa:.....	36
CAPÍTULO III:	48
MODELOS COMPARATIVOS.....	48
3.1 Supervisión Pesquera en Perú, Chile y España.....	48
3.1.1 Perú:	48
3.1.2 Chile:.....	52
3.1.3 España:.....	58
3.2 Análisis comparativo de los modelos de supervisión pesqueras Perú, Chile y España.....	61
3.2.1 Modelos de supervisión:.....	61
3.2.2 Inspectores:.....	62
3.2.3 Supervisión:	62
3.2.4 Empresa Supervisora:	63
3.2.5 Costo del servicio:	63
3.2.6 Estructura orgánica:	63
3.3 Otros modelos de Supervisión en el Perú:	65
3.3.1 Contratación de empresas supervisoras y costo del servicio.	65
3.3.2 Plan de Supervisión:	66
3.3.3 Gestión de la supervisión	66
3.4 Propuesta regulatoria	67
3.5 Análisis de factibilidad de propuesta regulatoria	71
Conclusiones	82
Recomendaciones	86
Referencia Bibliográficas.....	89

INDICE DE TABLAS Y GRAFICOS

Tablas

Tabla 1. Resultados de encuestas virtuales	22
Tabla 2. Número de resoluciones sobre archivamiento	24
Tabla 3. Distribución de zonas por fases (etapas).	25
Tabla 4. Cuadro comparativo, 2016 al 2024.	27
Tabla 5. Número de Inspectores vs recaudación (soles).	30
Tabla 6. Total de unidad, unidades asignadas y total de fiscalizadores, zona 1.	31
Tabla 7. Total de unidad, unidades asignadas y total de fiscalizadores, zona 2.	32
Tabla 8: Número de hechos verificados por año de detección	33
Tabla 9: Número de resoluciones de sanción impuestas	33
Tabla 10. Multas en plantas de procesamiento.	34
Tabla 11: Porcentaje de unidades auditadas, zona 1.	37
Tabla 12: Porcentaje de unidades auditadas, zona 2.	38
Tabla 13: Calidad del Servicio.	38
Tabla 14: Costo del servicio de servicio de las empresas certificadoras, caso Bacalao.	55
Tabla 15: Presupuesto asignado por el Gobierno Español para la supervisión.	59
Tabla 16: Cuadro Comparativo entre Perú, Chile y España.	63

Graficas

Gráfica 1. Desembarque del recurso Anchoqueta.	15
Gráfica 2. Inspectores y Tarifas.	27
Gráfica 3: Número de Inspectores y Puntos de Inspección	28
Gráfica 4: Tarifa de supervisión y desembarque.	29
Gráfica 5: Organigrama de Sernapesca.	52
Gráfica 6: Distribución de las empresas certificadoras.	53

INTRODUCCIÓN

La gestión de la actividad y fiscalización de la actividad pesquera que realiza PRODUCE no cuenta con la aprobación de los actores del sector que observan que la pesca ilegal no declarada ni reglamentada sigue siendo un problema importante en la extracción del recurso Anchoveta que es un bien público. La pesca ilícita abastece actividades vinculadas al procesamiento de harina de pescado que desvían miles de toneladas de recurso pesquero valorizado en 1200 millones de soles al año.

Lo anterior se debe a que existe la percepción de la falta de autonomía e independencia de PRODUCE considerando que las empresas supervisoras que realizan dicha actividad son contratadas por los mismos agentes fiscalizados y que al momento de que PRODUCE verifica su labor, no cuenta con instrumentos idóneos para hacer cumplir el Programa.

Asimismo, considerando que la actividad de supervisión y fiscalización es un instrumento de intervención estatal para poder hacer cumplir las obligaciones legales establecidas para combatir la pesca ilegal, se evaluará si esta actividad se desarrolla de manera eficaz y eficiente de tal forma pueda disuadir el comportamiento ilegal de un agente fiscalizado y, por tanto, en el caso de la actividad pesquera, erradicar la actividad ilegal.

La presente investigación se orienta a evaluar si la actividad de supervisión y fiscalización del Programa de Vigilancia y Control de la Pesca y Desembarque en el Ámbito Marítimo (en adelante, Programa) permite disuadir el comportamiento ilegal de los agentes fiscalizados de la actividad pesquera, lo cual se verificará a través de la gestión de PRODUCE y si está premunida de herramientas que permitan desarrollar su función con autonomía, independencia, un adecuado financiamiento y con herramientas de control para poder verificar la labor de las empresas supervisoras.

Se busca determinar si el modelo de supervisión vigente coadyuva a la verificación de la trazabilidad del recurso que permita garantizar la conservación, sostenibilidad y óptimo aprovechamiento del recurso pesquero y si es pertinente la creación de una Superintendencia Nacional de Supervisión y Fiscalización.

Al respecto, la hipótesis de los autores es confirmar que la gestión de la supervisión y fiscalización de la actividad pesquera de PRODUCE a través del cumplimiento del Programa no logra cumplir con los objetivos de disuadir los comportamientos ilegales de los agentes fiscalizados y por tanto, persiste la pesca ilegal.

La metodología para el desarrollo de la investigación es cualitativa y adaptativa, mediante la comparación con otras experiencias en el mundo, además se han realizado entrevistas a agente de la actividad pesquera, una encuesta virtual, todos relacionados con actores del Sector y la revisión de la información primaria brindada por PRODUCE a través de un acceso de información pública.

Asimismo, se verificará si los mecanismos establecidos para controlar el cumplimiento del Programa permiten evaluar el desempeño de la empresa supervisora para cumplir su labor de manera eficaz y eficiente.

En el capítulo primero se menciona las fallas de mercado que se presentan en el desarrollo de la actividad pesquera, para luego mencionar a la supervisión y fiscalización como instrumento de intervención estatal para hacer cumplir con las obligaciones que buscan ordenar la actividad económica regulada, para finalmente señalar la justificación de la intervención estatal a través la supervisión y fiscalización en el desarrollo de la actividad pesquera dado que el recurso se sobreexplota a pesar de las medidas legales emitidas para evitarlo.

En el capítulo segundo se efectúa el análisis del financiamiento del Programa, de sus auditorías, así como la evaluación integral de desempeño de las empresas supervisoras e información relacionada con número de inspecciones y sancionadores iniciados por año para poder determinar si la gestión influye en la eficacia en el Programa y si el modelo de supervisión y sus instrumentos de gestión permiten que la empresa supervisora cumplan con las funciones encomendadas a través de un adecuado financiamiento.

En el capítulo tercero se realizará una comparación entre los modelos de supervisión de la actividad pesquera en Chile, España y Perú, así como los Programas de Supervisión y tipos de financiamiento de entes reguladores tales como Ositran y Osinergmin, para determinar ventajas y desventajas de cada modelo y la gestión de cada regulador. La idea es determinar qué modelo o aspecto de cada uno permite garantizar la conservación, sostenibilidad y óptimo aprovechamiento del recurso pesquero que es el reflejo de una supervisión y fiscalización adecuada. Para finalmente señalar si es pertinente la creación de una Superintendencia Nacional de Supervisión y Fiscalización.

Finalmente, se presentan las conclusiones de la presente investigación, así como propuesta de mejora en materia de supervisión.

CAPÍTULO I

SUPERVISIÓN Y FISCALIZACIÓN EN LA ACTIVIDAD PESQUERA

El presente capítulo tiene como propósito presentar las fallas de mercado que surgen en el desarrollo de la actividad pesquera, para luego señalar que la actividad de supervisión y fiscalización es un instrumento de intervención estatal para hacer cumplir las obligaciones relacionadas con la actividad que se desarrolle, mencionando a la sanción como un elemento importante para disuadir el comportamiento ilegal de los agentes fiscalizados, para finalmente señalar la necesidad de la intervención estatal a través de la supervisión y fiscalización en la actividad pesquera dado que el recurso es sobre explotado a través de la extracción ilegal.

1.1 Fallas de mercado en el desarrollo de la actividad pesquera.

El Estado interviene para corregir las fallas de mercado (externalidades) a través de: persuasión moral, producción directa de calidad ambiental, regulación de comando y control e incentivos económicos (Contreras, 2010).

Se debe mencionar que la regulación puede lograrse a través de mecanismos privados o públicos. Para industrias grandes es recomendable el uso de mecanismos públicos como instrumentos de regulación. El Estado es el ente responsable de la supervisión y control para el manejo racional de los recursos (Galarza, 2010, p 155) como son los pesqueros.

Las especies marinas son recursos de libre acceso y renovables, que crecen libremente bajo características biológicas en determinados lugares del océano; por ello el hombre ante la necesidad de alimento, lo explota libremente, incorporándose cada vez más personas en el proceso, generando sobreexplotación (no se contribuye a su producción ni a su conservación) es decir los individuos destruyen un bien común.

La sociedad accede a un bien sin medir las consecuencias, llegando al punto de afectar a la biomasa, a las inversiones, a la población, entre otros, porque los pescadores compiten entre sí, en donde el consumo de uno es la disminución del otro.

Esta asociación crea externalidades cruzadas negativas entre los agentes individuales. Estos efectos externos constituyen una imperfección del mercado y en la pesquería una

imperfección del mercado crea un divorcio entre la racionalidad individual y la racionalidad colectiva (Álvaro Ortiz, 2009, p. 87).

En este escenario, los actores son conscientes de su comportamiento y sus efectos, pero no modifican su conducta porque piensan que si ellos no lo aprovechan, otros lo harán, o que de igual forma los peces se morirán por efecto de la culminación de su ciclo de vida.

Los economistas Gordon (1954) y Scott (1955) identificaron el problema de la propiedad común y libre acceso en la industria de la pesquería hace más 50 años, prediciendo que el acceso abierto llevaría a un exceso del esfuerzo de pesca, a la disipación de los rentas o excedentes, y al agotamiento ineficaz de las poblaciones de peces.

En bienes comunes se presentan fallas de mercado tales como la asimetría de la información, barreras de entrada y salida, externalidades negativas, bienes públicos y monopolio natural, ante éstos, el Estado interviene, como lo hizo en 1971 cuando se publicó el Decreto Ley N° 18810, Ley General de Pesca y donde señaló en su artículo 3° que “compete al Estado administrar los recursos hidrobiológicos que posee, promoviendo y fiscalizando la actividad pesquera” y en su artículo 7° se señala que “las personas o empresas que realicen actividad en la pesca deben obtener autorizaciones, permisos, licencias o concesiones”.

Una forma de controlar una actividad económica es a través de la actividad de supervisión y fiscalización, la cual se encarga de verificar que los agentes cumplan con sus obligaciones y que la actividad sólo se ejerza si cuenta con títulos administrativos que le otorguen ese derecho, de tal forma que se asegura que haya un aprovechamiento sostenible del bien común, dado que las reglas impuestas tienen como objetivo que el bien no se agote en su explotación.

1.2 Intervención estatal a través de la supervisión y fiscalización:

De acuerdo a Fernandez Ramos, la función de supervisión y fiscalización es la potestad administrativa destinada a garantizar la adecuación permanente de las actividades sujetas a control a lo dispuesto por Ley o al correspondiente título habilitante, precisando que dicha garantía podría comprender también, las acciones necesarias para el restablecimiento de la legalidad quebrantada.

La función de supervisión y fiscalización tiene reconocimiento en la Constitución Política del Perú, cuando encontramos ejemplos de limitaciones o excepciones del ejercicio de derechos (tales como la inviolabilidad de domicilio que se restringe cuando existe un motivo de sanidad o la inviolabilidad de las comunicaciones que se restringe cuando se ordena el acceso a libros contables a través de un juez).

La actividad de fiscalización comprende una serie de actos y diligencias que tienen como finalidad controlar e inspeccionar el cumplimiento de obligaciones a los administrados.

En el desarrollo de toda actividad económica, los agentes evalúan los costos y beneficios de cumplir o incumplir la norma. Si el agente decide incumplir la norma es porque considera que el acto ilícito le significa contar con más beneficios económicos en relación a los costos asociados a cometer una infracción (multas, suspensión de actividades o comiso de bienes, etc.).

La intervención del Estado tiene como objetivo corregir mediante la disuasión todos aquellos comportamientos que vulneran obligaciones. La consecuencia de ello es que el agente no comete la infracción e internaliza el costo de sus acciones.

Acorde con el documento N° 10 de la Oficina de Estudios Económicos de Osinergmin “Sistemas de supervisión y esquemas de sanciones para el Sector Hidrocarburos” la implementación de un sistema de supervisión está sujeto a dificultades tales como:

- Restricciones presupuestarias: un presupuesto limitado restringe el ejercicio de fiscalización.
- Ámbito de supervisión: Si es inaccesible, eleva los costos de supervisión.
- Tipo de agente: los supervisores deben poseer aptitudes específicas para poder realizar la supervisión de manera eficiente.
- Restricciones de tiempo: si la actividad se desarrolla de manera constante, un plan de supervisión debe tomar en cuenta esas dificultades.
- Acceso a la información: cuando el agente supervisado no brinda información para que la supervisión despliegue sus facultades.

Un sistema de supervisión con dificultades para ejercer sus funciones deviene en que no se verifiquen el cumplimiento de obligaciones y por tanto persista el comportamiento ilegal.

Como se puede observar, los individuos en el desarrollo de sus actividades se apartan del cumplimiento de sus obligaciones normativas o contractuales, pero la función de supervisión y fiscalización se encarga de asegurar que se cumpla con lo estipulado en la normativa aplicable a la actividad desarrollada, dado que de esta manera se desarrolla la actividad asegurando los fines públicos tutelados que se logran a través de cumplir condiciones de seguridad o explotar los recursos de manera equilibrada, para lo cual se establecen límites que deben cumplirse para asegurar el cumplimiento de la finalidad normativa, que por ejemplo en el caso de la actividad pesquera es evitar la actividad ilegal y por ende fomentar el aprovechamiento sostenible del recurso pesquero.

El fundamento de su existencia o reconocimiento a nivel institucional es la necesaria protección de un interés general fundado en la protección de los derechos fundamentales o de otros bienes constitucionalmente consagrados.

De acuerdo a Rivero Ortega, la facultad de supervisión y fiscalización proviene de un mandato legal, no depende ni requiere de la voluntad o del acuerdo con el administrado para su plena eficacia y puesta en ejecución.

Finalmente, según Nieto García, la sanción es un instrumento para imponer que los mandatos y prohibiciones establecidos en el ordenamiento jurídico sean realmente eficaces.

Una sanción razonable tiene carácter disuasivo, por ende puede modificar el comportamiento de un agente fiscalizado, quitándole el incentivo de volver a cometer una infracción. En ello radica la importancia de imponer sanciones, pero para que esto ocurra debe desplegarse una supervisión y fiscalización que permita concluir el procedimiento administrativo en una sanción, esto quiere decir que los fiscalizadores detecten las infracciones cometidas y que recaben medios probatorios idóneos para poder determinar la responsabilidad administrativa dentro de un debido procedimiento.

Si no se cumple con lo anterior, habría agentes fiscalizados que cometen infracciones, pero no son sancionados por ello, entonces en un análisis costo – beneficio le resultará más beneficioso cometer la infracción que no incurrir en ella.

1.3 Justificación de supervisión y fiscalización de la Anchoqueta en el Perú.

El ciclo de vida de las especies marinas se realiza dentro de un espacio geográfico, tal es así que el tamaño de la biomasa se encuentra naturalmente limitado por varios factores, uno de ellos es la competencia del alimento entre las especies, generando cierta disminución del cardumen, es por ello que resulta importante que dicho factor natural se le sume una extracción equilibrada del recurso, para obtener como resultado un límite a la máxima captura sobre las especies por un tiempo determinado, así se alcanzará un equilibrio que garantice en el tiempo la supervivencia de cada especie.

Las especies marinas son recursos de libre acceso y renovables, que crecen libremente bajo características biológicas en determinados lugares del océano; por ello el hombre ante la necesidad de alimento, lo explota libremente, incorporándose cada vez más personas en el proceso, generando una sobreexplotación (no se contribuye a su producción ni a su conservación, lo que se conoce como la Tragedia de los Comunes, es decir individuos destruyendo un bien común), la sociedad accede a un bien sin medir las consecuencias, llegando al punto de afectar a la biomasa, a la inversiones, a la población, entre otros, por que los pescadores compiten entre sí, en donde el consumo de uno es la disminución del otro.

La Anchoveta es una especie pelágica, es decir, que vive en la primera parte de la columna del agua hasta los cuarenta (40) metros y puede alcanzar una longitud de hasta veinte (20) cms y se extraen solo ejemplares que miden entre 12¹ a 15 cms. Vive en aguas que oscilan entre 16° C a 23° C en verano y 14° C a 18° C en invierno, encontrando el espécimen en una salinidad que oscila entre 34.8 y 35.1 UPS.

“La anchoveta tiene hábitos altamente gregarios formando grandes y extensos cardúmenes que, en periodos de alta disponibilidad facilita que sus capturas sean de gran magnitud”.

La Anchoveta es una especie forraje para otras especies por lo tanto influye en la alimentación de otras por lo que tiene la probabilidad de hacer que otras especies cambien de hábitat en búsqueda de alimento, por lo que puede generar externalidades negativas, como pasó cuando se pescó dentro de las 5 millas y se afectaron recursos pesqueros como la cabrilla, el jurel, entre otros, que son extraídos por otros actores de la pesca de otra cadena productiva ya que ingresan en una zona donde los cardúmenes se interrelacionan.

¹ Talla mínima de captura.

Entre los años 1950 y 1960, los armadores pesqueros peruanos extraen el recurso pesquero sin informar al Estado los volúmenes exactos extraídos. La explotación era de libre acceso. No existía un monitoreo del recurso por parte del Estado.

En 1970, el recurso sufrió una disminución de la anchoveta por la sobrepesca, es decir por el sobredimensionamiento de la capacidad de captura y procesamiento (Jorge Criske, otros, 1996, página 4).

Y continuó durante los años 1973 a 1984, se registró una caída significativa de los desembarques pesqueros de Anchoveta. La razón de esta disminución fue el colapso de la población y la ineficiencia de las medidas de manejo (Paredes y otros, 2024, p.40).

En el año 1992 se promulgó la Ley General de Pesca en donde se indica lo siguiente: “Las autorizaciones de incremento de flota para embarcaciones pesqueras para consumo humano indirecto, sólo se otorgarán siempre que se sustituya igual volumen de capacidad de bodega de la flota existente”, pero en el año 1996, la Anchoveta fue declarada plenamente explotada después de un censo de embarcaciones industriales, por lo que nadie podría obtener permiso de pesca para la extracción de este recurso para consumo humano indirecto (CHI).

En 1998, se promulgó la “Ley que exceptúa del requisito de incremento de flota al que se refiere el artículo 24° de la Ley General de Pesca, a aquellos armadores que cuenten con embarcaciones de madera de hasta 110 m³”, por el incremento desmesurado de flota de madera para poder acceder a la Anchoveta, por lo que el estado decide formalizarlo, mediante un enfoque regulatorio estableciendo derechos de propiedad, para lo cual se dispone un conjunto de normas que transfieren cierto poder a una persona individual o empresa, con ciertas características de exclusividad, divisibilidad y la capacidad de transferencia del derecho obtenido. Esta norma abrió la puerta ~~por 5 años~~ para que estas embarcaciones soliciten por 5 años el permiso de pesca para CHI con solo la presentación de documentos y una inspección de la nave (Paredes y otros, 2013, p 17).

Ante la medida del Estado de declarar la Anchoveta plenamente explotada, se incrementó la demanda por el mercado internacional, por lo que siguió el aumento de embarcaciones ilegales y como no podían acceder a su formalización, aparecieron

clonaciones de matrículas de embarcaciones pesqueras industriales, que descargan en paralelo en diferentes plantas pesqueras en la costa.

Desde el 2001 comenzó la demanda de la harina de pescado interno para la producción avícola, acuícola y pecuaria, ya que la producción de la industria harina se exporta en su totalidad, generando un mercado para esta harina de anchoveta, por lo que, a partir de esta demanda, en el norte del país empezó a aparecer la actividad ilegal de fabricación de “harina de Pota secada en pampa”.

En el año 2002, el Ministerio de Pesquería (en adelante, PESQUERÍA) mediante Decreto Supremo N° 06-2002-PE establece medidas destinadas a eliminar la pesca ilegal, dictando procedimientos a seguir cuando se detecta una embarcación ilegal. Se aprueba también el Decreto Supremo N° 026-2003-PRODUCE “Reglamento del Sistema de Seguimiento Satelital para las embarcaciones pesqueras industriales y a través del Decreto Supremo N° 027-2003-PRODUCE se creó el “Programa de Vigilancia y Control de la Pesca y Desembarque en el Ámbito Marítimo” (en adelante, Programa) que incluye el ámbito de supervisión de la actividad pesquera, cómo se debe supervisar (cantidad de inspectores y determinación de puntos de inspección) y qué documentación se debe emitir para desplegar las facultades de fiscalización y poder emitir sanciones que tengan efecto disuasivo del comportamiento ilegal. Se busca erradicar la pesca ilegal.

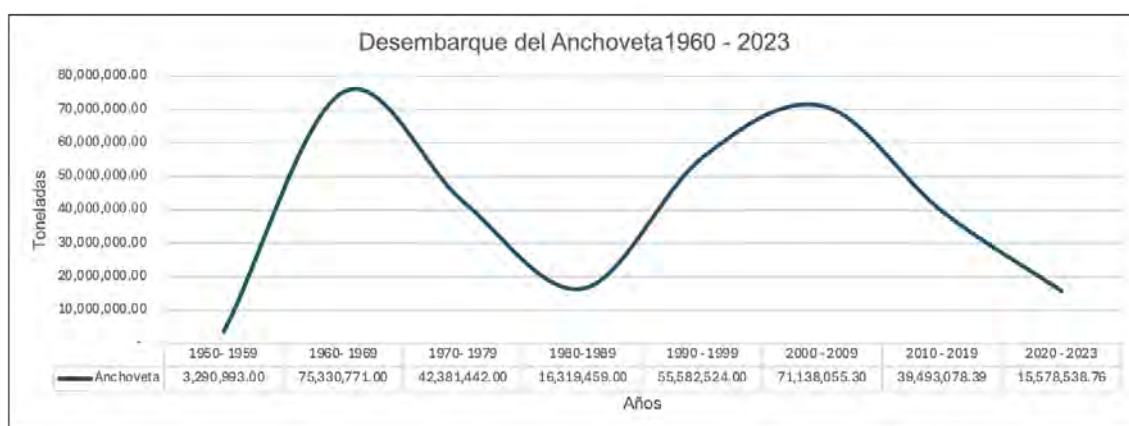
Con Resolución Ministerial N° 043-2005-PRODUCE se dispuso que los residuos y desechos de pescado generado en puntos de desembarque artesanales se procesen en los establecimientos industriales pesqueros, lo cual generó un incentivo para que los pescadores artesanales se incorporen a esta actividad y así obtener el permiso de pesca para el acceso a la actividad. Si bien la medida pretendía generar un efecto positivo, terminó en su sobredimensionamiento de la flota artesanal generando un problema conocido como la “Tragedia de los comunes” (Hardin, 2005) es decir, el acceso irrestricto a la extracción en este caso, la pesca conducirá inevitablemente al colapso de la actividad, debido al agotamiento de los recursos explotados (Paredes y otros, 2024, p 62).

En el año 2008, a partir de la presencia de una flota de madera que se volvió competidor de las embarcaciones industriales, con Decreto Legislativo N° 1084 se crearon los Límites de cantidad de toneladas extraídas por temporada de pesca (en adelante, LMCTPE) para embarcaciones de CHI dedicadas a la extracción del recurso Anchoveta.

La falta de control en el crecimiento de la industria en los años del boom generó una gran capacidad de procesamiento no utilizada, ésta obviamente excede los niveles razonables de captura generando incremento en los costos (Álvaro Ortiz, 2009, p 93).

En la siguiente gráfica se puede observar la variación de desembarque desde 1950 hasta 2023:

Gráfica N° 1: Desembarque del recurso Anchoveta.



Fuente PRODUCE. Elaboración propia

Actualmente, se tiene dos temporadas de pesca Anchoveta en el año. El Instituto del Mar Peruano (en adelante, Imarpe) mediante un crucero científico determina lo siguiente:

- Conocer las características actuales del ambiente marino y la especie pelágica - Anchoveta.
- La medición de parámetros físicos, químicos y biológicos del mar; así como estimar la abundancia de las especies pelágicas.
- Determinar la estructura por tallas de la población de Anchoveta y otros especímenes, así como la evolución del proceso reproductivo de las especies pelágicas.
- Observar o medir el reclutamiento de la Anchoveta, así como determinar la presencia de organismos depredadores de Anchoveta, entre otros.

Bajo estos objetivos planteados para el crucero se obtiene información relevante para la toma de decisiones del PRODUCE para dar la cuota de la temporada de pesca, esta

se basa en un protocolo “Elaboración de la Tabla de Decisión para la determinación del Límite Máximo de Captura Total Permisible (en adelante, LMCTP) por temporada de pesca en la pesquería del Stock Norte-Centro de la anchoveta peruana” (2020), elaborado por el IMARPE; y que define el procedimiento que realiza el Imarpe para poder transparentar la toma de decisión de las cuotas asignadas en pesquería.

Como se puede observar, se han establecido mecanismos para combatir la sobre explotación del recurso pesquero Anchoveta caso contrario se puede agotar. La emisión de normas ha buscado formalizar la actividad ilegal pero también eso ha generado que haya una sobre inscripción de embarcaciones. Los límites de captura ayudan a no depredar el bien, pero ante la presencia de pesca ilegal, los límites no ayudan, porque sólo lo cumplen los formales.

Con la creación del Programa que tiene como objetivo combatir la pesca ilegal, se ha delegado la facultad de supervisión a un tercero (empresa supervisora) que es contratada por las mismas empresas supervisadas pero la elección de las mismas se da a través de un concurso público que administra PRODUCE.

Las obligaciones a fiscalizar (y los medios para realizarlo) se determinan en los términos de referencia y éstas se trasladan al contrato entre empresa supervisora y supervisada, quien directamente le paga el servicio.

PRODUCE inicia los procedimientos administrativos sancionadores con las actas de inspección realizadas por las empresas supervisoras.

Considerando la forma en que se desarrolla la actividad pesquera, la supervisión y fiscalización resulta crucial, dado que a través de ella se puede establecer una presencia permanente en todos los puntos donde se puede generar una actividad ilegal, pero ello dependerá de la forma en qué se determine cómo realizar esta supervisión y si está financiada para cumplir dicho objetivo. De esto depende mucho de la gestión de la oficina administrativa encargada de la supervisión y fiscalización, si cuenta con los funcionarios idóneos y si es capaz de hacer cumplir sus políticas con autonomía e independencia.

Un elemento importante para restablecer la ilegalidad quebrantada durante el desarrollo de la actividad pesquera son las sanciones (pecuniarias o no pecuniarias) para poder disuadir el comportamiento ilegal de los agentes supervisados, es por ello que es

relevante que la actividad realizada por la empresa supervisora se concrete en el inicio de un procedimiento administrativo sancionador.

De acuerdo a Huergo Lora, las normas sancionadoras sólo tienen eficacia disuasoria si sus destinatarios consideran probable que las mismas van a ser aplicadas. Si los posibles infractores confían en no ser descubiertos, las infracciones serán frecuentes y casi imposibles de detectar y sancionar.

Según Guillot Totun y Soto Delgado la conducta de la administración dependerá del tipo de relación que tiene con el regulado (ocasional o reiterativa), de la actitud del mismo, en términos de mayor o menor apego por las normas que le rigen, de los recursos con que la agencia cuenta. Esto significa que el órgano administrativo encargado de velar por la regulación de un cierto sector se encuentra en condiciones de utilizar de manera estratégica los mecanismos sancionadores que la Ley otorga.

Considerando lo anterior, la forma más directa para hacer que los agentes supervisados cumplan con sus obligaciones es imponiendo sanciones disuasivas. Un problema importante al ejercer las competencias de supervisión y fiscalización es la dificultad de obtener información sobre el cumplimiento de las normas, por lo que la intervención que se imponga para corregir esta asimetría debe contemplar contar con todos los recursos para obtener esa información para así poder ejercer el poder punitivo.

Hacer efectiva una regulación implica que la administración tenga una afinada capacidad de manejar la prominencia de las sanciones con el objeto de que las finalidades regulatorias sean internalizadas por los regulados tanto como sea posible.

CAPÍTULO II:

ANÁLISIS DE CUMPLIMIENTO DEL PROGRAMA.

2.1 Investigación descriptiva del Programa

Considerando la importancia de la supervisión y fiscalización de la actividad pesquera como instrumento para poder combatir la pesca ilegal, y a pesar de la evolución de la normativa pesquera con la creación de distintos instrumentos que han tenido la misma finalidad pero que igual se ha generado sobre explotación del recurso y pesca ilegal, es necesario indagar la percepción de los actores si esos problemas han continuado a pesar incluso de la tercerización de la supervisión y la creación del Programa.

Para ello, se ha realizado una investigación descriptiva primaria a través de encuestas y entrevistas con un número de preguntas para poder comprobar si ha sido eficiente y eficaz del Programa. Los encuestados son actores del sector pesquero. Las encuestas se realizaron de manera virtual. Se publicó en redes sociales de medios pesqueros.

Por otro lado, también se realizaron tres entrevistas a reconocidos profesionales del sector pesquero, con amplia experiencia en estos temas. La selección de las personas entrevistadas tuvo el criterio de tiempo en la actividad, influencia en el Sector y actividad que realiza relacionada al Programa.

Asimismo, para efectos de establecer mecanismos de control para verificar el cumplimiento del Programa, PRODUCE estableció que se realizarán auditorías operativas y contables externas, exigiendo a las empresas supervisoras que las ejecuten y las paguen. Asimismo, cada fin de año, la DGSFS de PRODUCE debe realizar una evaluación integral de desempeño de las empresas supervisoras.

A la fecha, no se han publicado los resultados de las auditorías contables ni operativas ni la evaluación integral de desempeño de las empresas supervisoras. Es por ello que, a través de una solicitud de acceso de información pública se pudo obtener las auditorías que se realizaron desde el año 2016 al 2023, así como las evaluaciones integrales de desempeño desde el 2017 al 2023, con excepción del año 2021, el cual no fue entregado.

Adicionalmente, se solicitó el reporte de ocurrencias (actas de inspección) y las infracciones y sanciones impuestas a partir de la ejecución del Programa, a efecto de poder evaluar qué tipo de infracciones son más recurrentes y qué empresas son las más multadas, a efectos de relacionar dicha información con los puntos de inspección y la

labor de los inspectores. La información entregada es de los años 2014 hasta mayo del 2024.

La información solicitada permite realizar un análisis y evaluación para confirmar la hipótesis de la presente investigación y proponer mejoras regulatorias para cumplir con el objetivo de combatir la pesca ilegal.

De acuerdo a lo anterior, la gestión del Programa y su financiamiento será materia de evaluación sobre la base de la información de los siguientes cuatro grupos y a partir de ello se podrá identificar si con estos instrumentos de evaluación, refuerza la eficacia y eficiencia de la supervisión o por el contrario no coadyuva a cumplir sus objetivos:

- Encuestas y entrevistas: para determinar la percepción del cumplimiento del Programa y si persiste la pesca ilegal en actores del Sector Pesquero.
- Auditorías: A través de esta documentación, se busca identificar qué aspectos operativos son materia de verificación, es decir si incluyen aspectos que permitan identificar esfuerzos a mejorar la supervisión y así poder detectar más incumplimientos que identifiquen pesca ilegal.
- Evaluación integral de desempeño: al igual que el instrumento anterior, se busca identificar si se evalúan aspectos relacionados con el desarrollo de la supervisión, si es que es efectiva en términos de detección para poder permitir la acción fiscalizadora y disuadir a través de medidas administrativas o sanciones.
- Número de actas de inspección e infracciones por años: a través de esta data, se busca relacionar si el número de inspectores tiene relación con la producción de actas de inspección o inicios de procedimientos administrativos sancionadores.

Los indicadores para poder evaluar la eficacia y eficiencia de la actividad de supervisión a través del Programa serán los siguientes:

- Cantidad de encuestados a favor y en contra del Programa y su tercerización, así como si el financiamiento es el adecuado.
- Número de Inspectores: Considerando la cantidad de pesca ilegal no declarada no reglamentada, la presencia de inspectores en todos los puntos de fiscalización puede ayudar a disminuir o eliminar ese número.
- Costo del servicio del Programa: aspecto fundamental para poder desplegar la función supervisora con el número adecuado de inspectores y herramientas para poder verificar incumplimientos.

- Puntos de inspección: acorde con el tipo de supervisión que se despliegue, la presencia de inspectores debe ser al menos suficiente para cubrir los puntos de inspección determinados en el Programa.
- Número de actas de inspección emitidas: evidencia que la detección es eficiente.
- Número de expedientes administrativos sancionadores: evidencia que la sanción como instrumento puede cumplir una función disuasiva.

2.1.1 Entrevistas

Los entrevistados fueron los siguientes: Juan Carlos Sueiro² (Director de Pesca - ONG Internacional Oceana), Macedonio Vásquez Contreras³ (secretario general del Sindicato de Pescadores de Chimbote) y Mariano Gutierrez⁴ (secretario del Comité del Instituto Humboldt).

Las preguntas se dividieron en tres bloques: en el primer bloque sobre la gestión del Programa, el segundo bloque sobre el financiamiento del Programa, y en el tercer bloque las propuestas de mejoras para la supervisión y fiscalización de la actividad pesquera. Los dos primeros bloques tienen como objetivo verificar la hipótesis planteada, para poder así en el tercer bloque proponer la mejora regulatoria.

Gestión del Programa:

Los entrevistados no perciben aspectos positivos en el planteamiento del Programa, el cual se renueva cada 3 años y a pesar del tiempo que lleva vigente para supervisar la explotación del recurso pesquero. Ello se debe a la falta de credibilidad de los inspectores y a las deficiencias que existen para reportar los hallazgos que pueden significar la detección de un incumplimiento.

Asimismo, señalan que no se ha eliminado la pesca ilegal y que los inspectores no están presentes en todos los puntos de fiscalización. Aseveran que los inspectores no cumplen con las funciones encomendadas porque están mal pagados y por qué están sometidos a presiones por evitar sus actividades. No hay un control sobre las Actas emitidas dado que no hay transparencia en su control. PRODUCE no tiene control ni

² Licenciado en economía, con más de 30 años en el sector pesquero, escritor de temas de pesca en el blog de Radio Programas del Perú noticias. Asimismo, se desempeñó como asesor del Viceministerio de pesquería en PRODUCE, miembro de iniciativas como CSF International Collective to Support Fishermen, entre otros.
<https://oceana.org/people-partners/juan-carlos-sueiro/>

³ Tripulante en la pesca industrial por mas de 20 años y secretario general del sindicato de pescadores industriales en Chimbote.

⁴ Ingeniero pesquero. Ha sido Director en el IMARPE, ha trabajado en empresas privadas del sector pesquero de CHI, instituciones internacionales como NOAA, PNUD, OCEANA, E&E. Actualmente es Director científico del Instituto Humboldt, con mas de 100 artículos en revistas técnicas y científicas.
<https://sustenpescaacua.com/ponentes/mariano-sergio/>

supervisa el cumplimiento del Programa en sus aspectos relevantes, especialmente de los inspectores.

Los entrevistados señalan que la supervisión y fiscalización debe ampliarse a todos los recursos pesqueros.

Financiamiento del Programa:

Los entrevistados señalan que se debe realizar un análisis del costo del servicio que se paga a la empresa supervisora, porque ha sido muy fluctuante en el tiempo.

Propuesta de Mejora:

Los entrevistados señalan que no existe autonomía ni independencia en la gestión del cumplimiento del Programa, que existe favorecimiento a algunas empresas, por lo que correspondería la creación de un organismo independiente donde el profesional que lo dirija sea escogido por concurso público. Asimismo, se propone que aquellas embarcaciones que tienen multas no pueden salir a pescar.

Los entrevistados confirman la necesidad de que una entidad administrativa, distinta a PRODUCE debe supervisar el cumplimiento del Programa dado que los inspectores que actualmente están a cargo de verificar el cumplimiento vienen siendo cuestionados por su parcialidad y falta de independencia, así como la de los funcionarios de PRODUCE que no han sido elegidos por concurso público, por lo que no necesariamente tienen la capacidad técnica ni están despolitizados de otros intereses.

Asimismo, se nota la importancia de la función del inspector que desarrolla la actividad de fiscalización en campo, y la importancia de su presencia en todos los puntos de fiscalización donde podría producirse pesca ilegal, por lo que no colabora para el despliegue de la actividad de supervisión que el inspector no tenga el perfil necesario para identificar hallazgos que sirven de base para la imposición de multas o medidas administrativas que coadyuven a combatir la pesca ilegal.

Se evidencia también que el financiamiento del Programa es insuficiente porque existe una percepción de mal pago del inspector que se coloca en una posición donde puede ser influido por las empresas supervisadas y así coludirse no cumpliendo con las actividades de supervisión que debe cumplir, si a esto se suma que PRODUCE no tiene un control adecuado sobre las actividades, estamos frente al despliegue de una actividad de supervisión limitada que no podrá cumplir con sus objetivos disuasivos. La no transparencia de la información evita un control público sobre el accionar de la empresa supervisora.

2.1.2 Encuestas

Un total de 117 encuestados respondió una serie de preguntas relacionadas con el cumplimiento del Programa, obteniendo los siguientes resultados:

Tabla N 1: Resultados de encuestas virtuales

Preguntas	Si (número de personas)	No (número de personas)
1. ¿Trabaja actualmente en el sector pesquero?	85	32
2. ¿Trabajó o trabaja para el Programa?	84	33
3. ¿Usted está de acuerdo que se tercerice la función de supervisión?	48	69
4. ¿Usted cree que las empresas pesqueras deben pagar directamente a las certificadoras?	54	63
5. ¿ Cree usted que el Programa contribuye a la sostenibilidad de los recursos pesqueros?	93	24
6. ¿Se ha eliminado la pesca negra en la industria con el Programa?	47	70
7. ¿Para usted, los inspectores de las certificadoras realizan eficientemente su labor?	59	58
8. ¿Cree usted que los salarios que ofrece el Programa no son atractivos para la función que realizan los inspectores?	59	58
9. ¿Cree usted que existe corrupción en el Programa?	92	25
10. ¿Usted cree que existe monitoreo o control sobre el Programa por parte del Produce?	63	54
11. Cuáles son los problemas más comunes que tiene el Programa (puede seleccionar más de una)	Falta de autoridad de los inspectores sobre los administrados Falta de criterio de los inspectores sobre su labor	

	Falta de información de los administrados sobre las labores de los inspectores del Programa Falta de conocimiento normativo de los inspectores Ausencia de los inspectores en los puntos señalados de desembarque	
12. ¿ Cree usted que el Programa debería supervisar a todas las pesquerías en el país?	102	15
13. ¿Cree usted que la tarifa actual del Programa no es eficiente y se debería realizar un mejor estudio de la tarifa del Programa?	105	12
14. ¿Para usted el Programa ha evolucionado favorablemente en estos años de creación, es decir se han dado mejoras?	70	47
15. ¿Para usted el Programa está realizando un trabajo transparente?	51	66
16. ¿Cree usted que la DGSFS viene realizando un trabajo eficiente con respecto al Programa?	42	75
17. ¿La DGSFS realiza un trabajo transparente con respecto a la supervisión y fiscalización?	41	76
18. ¿Cree usted que esta función de supervisión, fiscalización y sanción debería estar fuera de Produce, es decir, ser un organismo autónomo?	90	27

Elaboración propia

Un punto importante del universo de encuestados es que más del 70% ha trabajado o trabaja para el Programa, por lo que su percepción es más directa en términos de conocer sus fortalezas y debilidades.

Se puede indicar que la mayoría no está de acuerdo con la tercerización, es decir con este modelo donde el agente supervisado contrata a la empresa supervisora. Asimismo, considera la mayoría que las empresas pesqueras no deben pagar directamente a las empresas certificadoras dado que existe corrupción en el Programa. La mayoría

también señala que no hay transparencia en el trabajo que se realiza ni lo considera eficiente.

La mayoría de los encuestados señala que los inspectores no realizan de manera eficiente su labor y que no están debidamente remunerados, lo cual facilita su captura por parte de la empresa supervisada. Los encuestados señalan que hay falta de autoridad, de criterio y de conocimiento de la labor que deben desempeñar los inspectores. Asimismo, señalan ausencia de inspectores en los puntos de desembarque, así como que el costo del servicio del Programa no es suficiente.

Para muestra, de acuerdo a información de PRODUCE, entre el año 2014 y 2024 se han archivado más de 9000 procedimientos administrativos sancionadores debido a la debilidad de la inspección, no se realiza un adecuado levantamiento de Actas ni se recaba medios probatorios idóneos, lo que ha generado como señala un reporte periodístico, las nulidades de multas valorizadas en 270 mil soles y el levantamiento de un decomiso preventivo de 1.093,65⁵ toneladas de anchoveta, lo cual significa una pérdida valorizada de S/ 826,527 nuevos soles. La siguiente Tabla muestra las nulidades en qué ubicación geográfica se han dado:

Tabla N 2: Número de resoluciones sobre archivamiento

Regiones	Archivos
sin identificar	577
Ancash	3109
Arequipa	294
Callao	1145
Ica	778
La Libertad	462
Lambayeque	280
Lima	968
Moquegua	411
Piura	945
Tacna	50
Tumbes	119
Total	9138

Elaboración propia, fuente Produce

También se puede verificar que la percepción mayoritaria es que PRODUCE no realiza un adecuado control del cumplimiento del Programa, por tanto, no verifica que la supervisión se realice de manera correcta, lo que definitivamente repercute en la

⁵ <https://ojo-publico.com/ambiente/produce-archiva-al-menos-nueve-casos-por-reportes-pesca-incorrectos>

actividad de fiscalización. Una clara mayoría señala que no se supervisan todas las empresas pesqueras del país y que debería ser un organismo autónomo el encargado de la supervisión y fiscalización de la actividad pesquera.

La percepción mayoritaria es que el Programa no ha contribuido en la sostenibilidad de los recursos pesqueros y aún existe pesca ilegal. Como se puede observar, la percepción de los encuestados es la necesidad de contar con un organismo autónomo que cuente con funcionarios altamente capacitados e imparciales para cumplir con la labor supervisora y esto se debe a que la gestión de PRODUCE no permite verificar el desempeño de la empresa supervisora dado que no hay transparencia en el manejo del cumplimiento del Programa.

Considerando las entrevistas y encuestas, y teniendo acceso a la información de auditorías, evaluaciones de desempeño a la empresa supervisora, así como acceso al Programa y sus términos de referencia, podemos identificar si es que el costo del servicio se ha mantenido o ha disminuido y cómo PRODUCE gestiona el cumplimiento del Programa, así como concluir a partir de la revisión de la data de su producción de Actas de Inspección y resoluciones de sanción si es que guardan relación proporcional entre número de inspectores, puntos fiscalizados y emisión de actos administrativos.

2.1.3 Financiamiento del Programa:

A efectos de evaluar el cumplimiento del Programa analizaremos la evolución de números de inspectores al servicio del Programa y el costo del servicio de supervisión. Para este fin se han analizado y comparado 5 fases (etapas) de convenios y adendas suscritos entre empresas supervisoras y empresas supervisadas. Se debe mencionar que con el tiempo también variaron las zonas (ámbito geográfico) de inspección de las empresas supervisoras. Cabe precisar que, la cantidad de zonas tiene una relación directa con el número de empresas supervisoras contratadas.

Tabla N° 3: Distribución de zonas por fases (etapas).

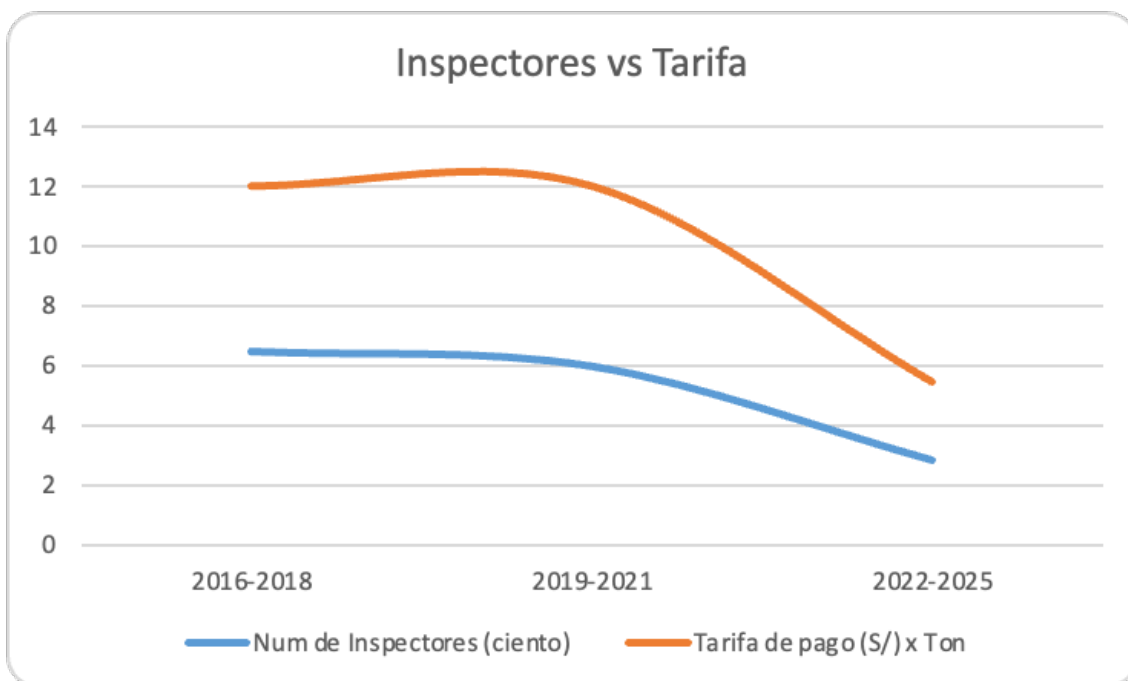
Fases (Años)	Cantidad de zonas	Zona 1	Zona 2	Zona 3	Zona 4
2006-2008	1				
2008-2015	2	Paíta, Chicama, Chimbote y Huacho	Chancay, Callao, Pisco e Ilo		

2016-2018	4	Tumbes, Piura, Lambayeque, La Libertad y Ancash (hasta el distrito de Coshco, provincia de Santa)	Ancash (desde la provincia de Santa, distrito de Chimbote) y Lima (hasta la provincia de Barranca)	Lima (desde la provincia de Huaura), Callao e Ica (hasta la provincia de Chincha)	Ica (desde la provincia de Pisco), Arequipa, Moquegua y Tacna
2019-2021	4	Tumbes, Piura, Lambayeque, La Libertad y Ancash (hasta el distrito de Coshco, provincia de Santa)	Ancash (desde la provincia de Santa, distrito de Chimbote) y Lima (hasta la provincia de Barranca)	Lima (desde la provincia de Huaura), Callao e Ica (hasta la provincia de Chincha)	Ica (desde la provincia de Pisco), Arequipa, Moquegua y Tacna
2022-Presente	2	Tumbes, Piura, Lambayeque, La Libertad y Ancash	Lima, Callao, Ica, Arequipa, Moquegua y Tacna		

Elaboración propia, fuente Produce

A continuación, se puede observar que el costo del servicio aumentó en cada fase en la que se supervisó el Programa (hasta el año 2022), pero en el último convenio (suscrito en el período 2022-2025) se redujo el costo del servicio para las empresas pesqueras de consumo humano indirecto (que son los principales aportantes para el cumplimiento del Programa), lo que implicó una reducción del número de inspectores, lo cual fue confirmado en los términos de referencia (en adelante, TDR) del Programa.

Gráfica N° 2: Inspectores y Tarifas.



Elaboración propia, fuente Produce

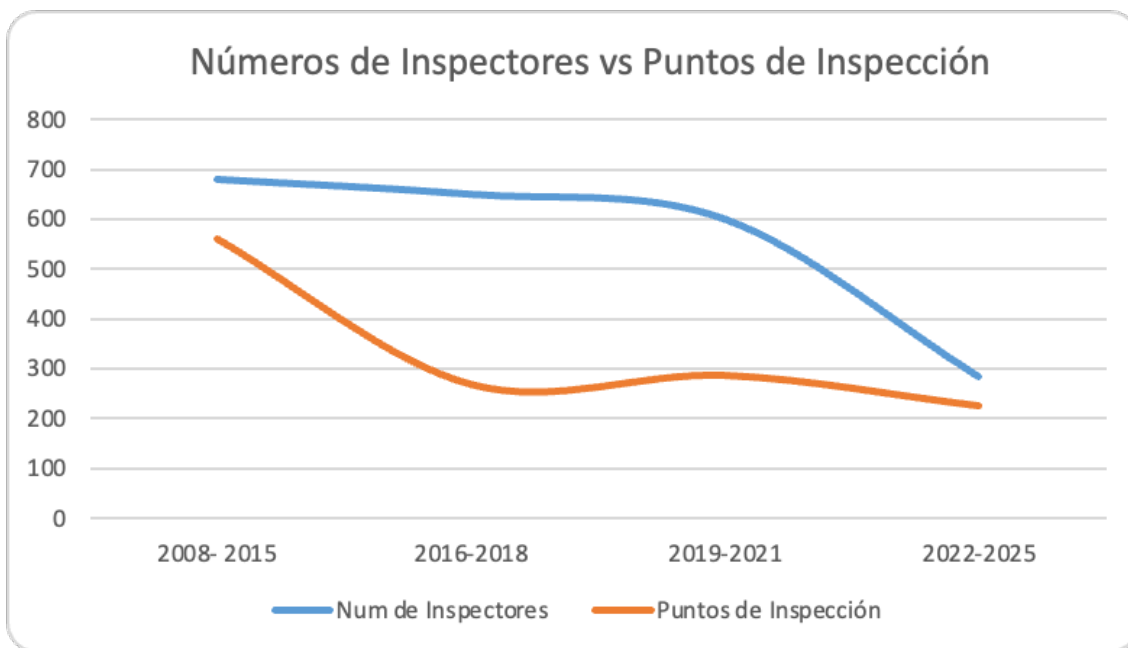
Hasta el año 2022, la variación en el número de inspectores es proporcional al incremento de empresas supervisadas y al aumento de puntos de control, Posteriormente, se generó una reducción del número de inspectores sin disminuir puntos de control.

Tabla N° 4: Cuadro comparativo, 2016 al 2024.

Años	Números de Inspectores	Puntos de control
2016-2018	650	268
2019-2021	600	286
2022-2023	283	365

Elaboración propia, fuente Produce

Gráfica N° 3: Número de Inspectores y Puntos de Inspección.



Elaboración propia, fuente Produce

La disminución de inspectores se debe a la reducción del costo del servicio para las plantas de CHI, el cual se reduce de 12 soles a 5,46 soles por tonelada descargada en dichas plantas. Esta reducción es preocupante en tanto, siguen existiendo evidencias en el Perú que cada año se genera una pérdida de 1200 millones de soles por pesca ilegal (información de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura)⁶. A pesar del aumento de puntos de inspección, no se supervisan todos los puntos en el litoral.

La Resolución N° 0307-2020/CEB-INDECOPI ha declarado como barrera burocrática, el cobro a las plantas de reaprovechamiento de descartes y residuos de recursos hidrobiológicos del costo del servicio de las empresas supervisoras designada por PRODUCE para ejecutar el Programa por vulnerar el principio de Legalidad, lo cual aún más recorta el financiamiento para cumplir con los objetivos del Programa.

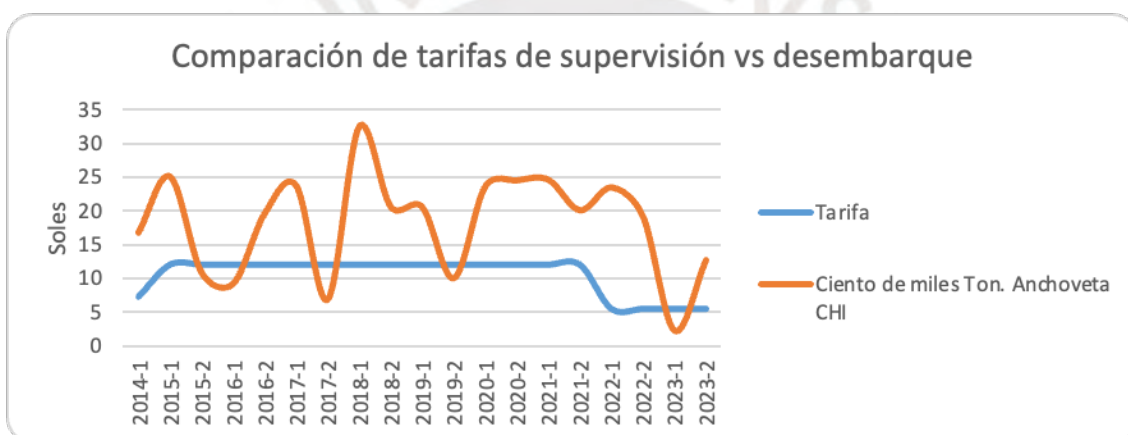
Debemos mencionar que en los convenios suscritos se indican que “(...) si hay una reducción de la prestación objeto de servicio (supervisión y fiscalización de la actividad pesquera), prescindiendo de la cobertura total o parcial del servicio en ciertos puestos de vigilancia y control, en caso se advierta que, por cambios en la normativa pesquera, innovación tecnológica, variaciones en la estrategia de supervisión o reducción significativa de la actividad pesquera o los volúmenes de desembarque por caso fortuito

⁶ <https://peru.oceana.org/campanas/frenar-la-pesca-ilegal/>

o fuerza mayor, su permanencia contravenga los principios de eficacia y razonabilidad, indicando que la reducción de la prestación objeto del servicio, implica un descuento sobre el monto total ofertado para la ejecución del Programa en la zona adjudicada...”, hemos observado que los ajustes antes mencionados no se han dado a nivel de contrato sino que se han realizado por las mismas empresas supervisoras al momento de facturar sus servicios y sólo ha tenido en cuenta los gastos que ha incurrido para realizar la supervisión, por lo que no responde a un ajuste técnico acorde con el convenio.

Asimismo, se ha podido detectar que no hay una relación directa entre los volúmenes (toneladas) descargados de anchoveta con la reducción del costo del servicio del Programa, dado que incluso en los últimos años han aumentado las toneladas desembarcadas, como se puede observar en el siguiente cuadro:

Gráfica N° 4: Tarifa de supervisión y desembarque.



Elaboración propia, fuente Produce

Se ha calculado la recaudación directa del Programa para CHI (de acuerdo a la información en los TDR) , y desde el año 2016 hasta el 2023, se ha recaudado un total de 314.474.802,4 (trescientos catorce millones cuatrocientos setenta y cuatro mil ochocientos dos con 40/100 soles). Con este monto el Estado podría realizar la ejecución directa del Programa y poder así tener un mejor control sobre los inspectores a nivel operativo y técnico y poder planificar una supervisión con mejor cobertura.

Esta recaudación directa se ha calculado entre la captura de la Anchoveta con el CHI y la tarifa designada para ese actor supervisado, siendo un aproximado, dado que como ha sido mencionado anteriormente, asimismo, a fin de año la empresa supervisora realiza un ajuste si es necesario para cubrir sus gastos, sobre la cual no se tiene información respecto a los montos recaudados.

Cuando se realiza el uso o aprovechamiento de un bien en el ejercicio de una actividad que puede producir un daño en el ambiente, el agente que desarrolla la actividad está obligado a asumir los costos que se derivan de las medidas de prevención, así como lo relativo a la vigilancia y monitoreo de la actividad (acorde con lo dispuesto en el numeral 142.1 del artículo 142° de la Ley General de Ambiente, aprobado por Ley N° 28611), lo cual confirma que todos los agentes supervisados (sin excepción) que desarrollan una actividad económica deben internalizar los costos que signifiquen acciones de prevención o vigilancia.

Tabla N° 5: Número de Inspectores vs recaudación (soles).

Años	Números de Inspectores	Recaudación
		Soles
2016-2018	650	134.912.343,8
2019-2021	600	148.112.992,4
2022-2023	283	31.449.484,3

Elaboración propia, fuente Produce

Del Anexo N° 2 de la Resolución Directoral N° 00151-2021-PRODUCE/DGSFS-PA (Términos de Referencia) se pudo establecer que la relación entre unidades supervisadas y números de inspectores en la zona I es deficiente:

Tabla N° 6: Total de unidad, unidades asignadas y total de fiscalizadores, zona 1

Zona	Total de unidades	Unidades asignadas	Total fiscalizadores	Proporción
Paita	54	25	32	Menos de un (1) fiscalizador por unidad
Sechura	11	5	17	Más de un (1) fiscalizador por unidad
Chicama	9	7	48	Más de cinco (5) fiscalizadores por unidad

Coishco	10	6	33	Más de tres (3) fiscalizadores por unidad
Chimbote	55	29	102	Menos de dos (2) fiscalizadores por unidad
	139	72	232	

Elaboración propia, fuente Produce

Si bien la proporcionalidad indica en algunos casos que existen más fiscalizadores que unidades operativas pero su repartición acorde con la Resolución Directoral N° 00151-2021-PRODUCE/DGSFS-PA en muchos casos es solo dos fiscalizadores por unidad supervisada, lo cual indica que los turnos de trabajo son de 12 horas sin descanso durante todo el año, especialmente esto se da en el punto de vigilancia, control, desembarque, recepción y procesamiento de recursos y productos hidrobiológicos y más aún si lo que se busca es que la supervisión se realice de manera permanente (24 horas del día por 7 días de la semana y 365 días del año).

Asimismo, se observa que solo se han designado fiscalizadores en el 52% de los puntos de fiscalización (72 puntos de 139).

En lo que refiere a la asignación de fiscalizadores en la zona I, a través del Anexo N° 2 de la Resolución Directoral N° 151-2021-PRODUCE/DGSFS-PA (Términos de Referencia) se pudo establecer que la relación entre unidades supervisadas y números de inspectores en la zona II también es deficiente:

Tabla N° 7: Total de unidad, unidades asignadas y total de fiscalizadores, zona 2.

Zona	Total de unidades	Unidades asignadas	Total fiscalizadores	Proporción
Supe	5	4	20	Más de cuatro (4) fiscalizadores por unidad
Huacho	7	6	26	Más de tres (3) fiscalizadores por unidad

Chancay	6	5	20	Más de tres (3) fiscalizadores por unidad
Callao	22	12	45	Más de dos (2) fiscalizadores por unidad
Pisco	33	14	52	Más de uno (1) fiscalizador por unidad
Islay/Ilo	14	6	24	Más de uno (1) fiscalizador por unidad
Total	87	47	187	

Elaboración propia, fuente Produce

Si bien la proporcionalidad indica en algunos casos que existen más fiscalizadores que unidades operativas pero su repartición acorde con la Resolución Directoral N° 00151-2021-PRODUCE/DGSFS-PA en muchos casos es solo dos fiscalizadores por unidad supervisada, lo cual indica que los turnos de trabajo son de 12 horas sin descanso, durante todo el año y más aún si lo que se busca es que la supervisión se realice de manera permanente (24 horas del día por 7 días de la semana y 365 días del año).

Asimismo, se observa que solo se han designado fiscalizadores en el 54% de los puntos de fiscalización (47 puntos de 87).

Lo anteriormente mencionado confirma lo señalado en las entrevistas que no hay un número suficiente de inspectores y la falta de gestión de PRODUCE para asegurar la ubicación de inspectores en todos los puntos designados y su presencia tenga en cuenta una organización de horario correcta, con turnos de trabajo correctos (8 horas).

Se debe mencionar que la temporada de pesca de la anchoveta Norte – Centro es entre los meses de mayo a agosto y de octubre a enero, mientras la temporada Sur (que se realiza desde 16°00'LS) es desde marzo a junio y de agosto a noviembre, o concluye las temporadas por alguna modificación de las condiciones biológicas- ambientales o el alcance al LMCTP.

Por otra parte, de acuerdo a la información de PRODUCE, las emisiones de actas de inspección han disminuido (documento donde se plasman los hechos verificados en los puntos de fiscalización que originan los procedimientos administrativos sancionadores),

lo que podemos relacionar con la baja de inspectores. Del año 2021 al 2023 (período en el que se verifica la disminución del costo del servicio e inspectores) se evidencia una baja de más del 45% en emisión de actas de inspección, como se puede observar en el siguiente cuadro:

Tabla N° 8: Número de hechos verificados por año de detección (2021 - mayo 2024).

2021	1928
2022	1465
2023	1090
2024	470

Elaboración propia, fuente Produce

La baja en la emisión de actas de inspección denota la ausencia de presencia de inspectores en diferentes puntos de fiscalización, lo que impide poder detectar la comisión de infracciones que se relacionan con la pesca ilegal.

En correlato con lo anterior, si es que no se emiten actas de inspección, disminuyen las probabilidades de que se emitan resoluciones de sanción que son aquellas que desincentivan a los agentes fiscalizados a cometer con la infracción, como se puede observar en el siguiente cuadro, la disminución es de un 35% entre los años 2021 y 2022. Y en el año 2023, se evidencia que la producción de emisión de resoluciones sancionadoras es menor al año 2021.

Tabla N° 9: Número de resoluciones de sanción impuestas (2021 – mayo 2024).

Año	Sanciones impuestas
2021	1846
2022	1172
2023	1711
2024	523

Elaboración propia, fuente Produce

Lo mismo se puede observar en la información relacionada con las multas por tipo de agente supervisado (período 2021-2023) en este caso, sobre las plantas de procesamiento en donde se encuentran aquellas relacionadas con CHI (anchoveta):

Tabla N° 10. Multas en plantas de procesamiento.

Año	Número de multas plantas procesamiento
2021	193
2022	167
2023	126
2024 (hasta mayo)	34

Elaboración propia, fuente Produce

Se observa que la emisión de resoluciones de multas a plantas de procesamiento ha disminuido en más del 35% desde el año 2021.

A efectos de poder ejercer la función supervisora de las actividades pesqueras de manera eficiente y así cumplir con los objetivos del Programa, es importante contar con una sostenibilidad financiera. La regulación pesquera no solo debe alcanzar un plan de acción en donde se despliegue la forma en que se debe supervisar y qué aspectos deben cumplirse como prioridad, sino también debe prever adecuados mecanismos de provisión de recursos para poder cumplir con dichos objetivos, lo cual no se cumple en el presente caso.

Un adecuado financiamiento de la labor supervisora asegura que la actividad pesquera se desarrolle de manera sostenible, asimismo que constituya una fuente de empleo e ingresos, en ello radica la importancia de un aprovechamiento responsable de los recursos hidrobiológicos, en armonía con la preservación del medio ambiente y la conservación de la biodiversidad.

De acuerdo a ello, la confirmación de la disminución del pago asumido por las empresas supervisadas por el servicio de vigilancia y control del Programa, ha conllevado a la disminución del número de inspectores quienes cumplen una función trascendental en la detección de la pesca ilegal en puntos de desembarque, por lo que queda demostrado que, sin un financiamiento adecuado, no se puede cumplir con los objetivos del Programa (fiscalización de todos los agentes supervisados y de todas las actividades de la cadena de valor).

Cabe indicar que por Ley se dispuso que la actividad de fiscalización de las actividades pesqueras se realice a través del cumplimiento del Programa financiado por algunas empresas supervisadas, con lo cual se estableció que PRODUCE como institución no cuenta con los recursos directos suficientes para su implementación, lo cual ha confirmado que fue una decisión ineficiente, que ha resultado perjudicial para el cumplimiento del Programa y por consecuencia para los agentes económicos y la

sociedad (continúa la presencia de actividades ilegales donde se explota sin contar con la autorización).

La importancia de realizar una fiscalización eficiente permite controlar la actividad de manera previa a la comisión de la infracción, por lo que prevalece el control o vigilancia antes que la sanción.

La dinámica del sector pesquero (tanto por la forma en que se desarrolla la actividad y su cadena de valor, así como los distintos puntos de fiscalización relevantes para detectar la pesca ilegal, así como las dificultades para la detección de la comisión de una infracción), refuerzan la necesidad de un financiamiento directo, por lo que es mejor que se alejen de ser parte del presupuesto institucional que establece límites de gastos, así como plazos y límites para su ejecución.

2.1.4 Gestión del Programa:

Una herramienta para verificar el cumplimiento del Programa son las auditorías, las cuales son contratadas por las mismas empresas supervisoras acorde con su obligación contractual y reglamentaria. Las obligaciones que se auditan son aquellas señaladas en el contrato y los TDR. En ese sentido, el resultado de una auditoría puede revelar cómo viene desarrollando la empresa supervisora sus labores de fiscalización, lo que supondría una oportunidad de mejora para afinar mecanismos de control para desarrollar de manera eficiente su servicio.

A través del contrato de supervisión, la empresa supervisora debe cumplir una serie de obligaciones, entre las que se encuentran aquellas referidas a la logística con la que debe contar para cumplir con el contrato (oficina, equipo de protección personal, instrumentos, etc.), así como aquellas obligaciones que están relacionadas con la actividad pesquera que fiscalizan y la administración de la documentación recopilada así como la emisión de actas que registren hechos verificados en campo susceptibles de imputación en un procedimiento administrativo sancionador.

De la revisión de las auditorías 2022-2023 para las Zonas I y II (en el contexto de la disminución de auditores y costo del servicio), las empresas auditoras señalan que se ha elaborado un informe de aseguramiento razonable sobre el cumplimiento de las obligaciones contraídas entre el auditor con PRODUCE en el marco del Programa.

Su conclusión es que la empresa supervisora ha cumplido las obligaciones contraídas en todos los aspectos significativos y que las obligaciones se cumplen sin emitir observaciones.

De la revisión detallada de las obligaciones operativas y administrativas materia de auditoría encontramos los siguientes hallazgos que no han sido desarrollados por la auditoría y que son de vital importancia para poder determinar que a pesar de no contar con todos los inspectores necesarios para cumplir con sus obligaciones, lo que se viene ejecutando, coadyuva a la consecución de objetivos:

- Sobre el registro en actas y el envío de la información verificada durante las labores de inspección, el auditor solo menciona que revisó de manera aleatoria el llenado adecuado, por tanto, no revisó lo relacionado con el envío de información, cuestión relevante para poder ejercer el poder punitivo o determinar la imposición de medidas administrativas para cautelar el recurso incorrectamente explotado.
- Sobre las obligaciones administrativas, se dispuso la obligación de realizar como mínimo una auditoría completa por temporada a los sistemas de pesaje de la planta de CHI, así como remitir los originales de las Actas de inspección y así garantizar la rotación diaria de inspectores en los puestos de vigilancia. Sobre esto, la auditoría sólo señala que se cumplieron las obligaciones sin observaciones. Es importante señalar que la entrega de actas originales es relevante para el inicio del procedimiento administrativo sancionador y para evitar su alteración, porque la emisión de las actas se debe hacer en presencia del agente supervisado, así como llama la atención que el sistema de pesaje no se haya verificado en todas las plantas de CHI, La rotación de inspectores es también relevante, especialmente en aquellas ubicaciones donde son pocos los inspectores y en donde los turnos no respetan días de descanso.
- En lo referido a las obligaciones de independencia, imparcialidad o integridad, las auditorías no señalaron ningún comentario expreso sobre sanciones a inspectores por conducta funcional. En una encuesta realizada en el desarrollo de la presente tesis, ante la pregunta si considera que existe corrupción en la ejecución del Programa, de 113 entrevistados que laboran en el Sector Pesquería en el ámbito público y privado, 92 señalaron que Sí consideraban existía corrupción en la ejecución del Programa (casi el 80% de los entrevistados).
- Respecto a otras obligaciones operativas, las auditorías no emiten mayor comentario sobre la detección de infracciones y la generación de actas, solo

limitándose a señalar que se ha verificado su cumplimiento durante la auditoría sin observaciones. En este punto, es importante no solo verificar que se han emitido en alguna oportunidad, sino verificar en cada agente fiscalizado, los resultados expresados en el informe de fiscalización y los medios probatorios actuados, de tal forma que se confirme que la emisión de las actas no ha obviado hechos verificados susceptibles de iniciar procedimiento administrativo sancionador.

- En lo referente al alcance de la auditoría en la Zona I durante el período 2022-2023, sólo se auditaron 17 empresas de un total de 139, menos del 13% total de unidades supervisadas. No es representativa.

Tabla N° 11: Porcentaje de unidades auditadas, zona 1.

Oficina	Total de unidades supervisadas	Total de unidades auditoría	Porcentaje
Paita	54	6	11%
Sechura	11	2	18%
Chicama	9	0	0%
Coishco	10	5	50%
Chimbote	55	4	7%
Total	139	17	12%

Elaboración propia, fuente Produce

- En lo referente al alcance de la auditoría en la Zona II durante el período 2022-2023, sólo se auditaron 11 empresas de un total de 87, menos del 13% total de unidades supervisadas.

Tabla N° 12: Porcentaje de unidades auditadas, zona 2.

Oficina	Total de unidades supervisadas	Total de unidades auditoría	Porcentaje
Supé	5	0	0%

Huacho	7	1	14%
Chancay	6	4	67%
Callao	22	6	27%
Pisco	33	0	0%
Islay/Ilo	14	0	0%
Total	87	11	13%

Elaboración propia, fuente Produce

Otra herramienta de gestión del Programa son las evaluaciones integrales de desempeño de las empresas supervisoras. Acorde con la normativa, el objetivo de dicha evaluación sirve de antecedente para las futuras contrataciones que se puedan realizar.

En la evaluación de desempeño se evalúan los siguientes indicadores:

- a) Indicadores de eficiencia, mide el nivel de cumplimiento de las obligaciones en relación con el plazo establecido para su ejecución.
- b) Indicadores de eficacia, mide el cumplimiento de objetivos y/o requisitos contenidos en las obligaciones en %.

Escala de calificación de evaluación integral de desempeño de las empresas supervisoras que ejecutan el Programa. Nivel de calidad del servicio:

Tabla N° 13: Calidad del Servicio.

96 a 100%	Muy bueno
86 a 95%	Bueno
76 a 85%	Regular
Menor a 75%	En proceso

Elaboración propia, fuente Produce

Se revisó la evaluación integral del desempeño de las empresas supervisoras del Programa por el período 1 de abril de 2022 y 31 de enero de 2023. En dicho informe se señala que se han evaluado 47 obligaciones pasibles de evaluar su desempeño.

La empresa supervisora Consorcio Intertek Testing Services Perú, responsable de la supervisión de la zona 1 tiene un nivel de calidad de desempeño de 93.8% (eficiencia y eficacia en obligaciones a su cargo conforme Resolución Directoral N° 00151-2021-

PRODUCE/DGSFS-PA) y la empresa Bureau Veritas del Perú S.A. responsable de la zona II, tiene un nivel de calidad de desempeño de 96.1%.

El Informe señala que si bien las empresas supervisoras no han obtenido una calificación de desempeño del 100%, eso no quiere decir que ha incumplido con alguna de sus obligaciones, porque no se evidencia la aplicación de alguna penalidad.

De las 47 obligaciones materia de evaluación de desempeño de Intertek (Zona I), los que no tuvieron 100% de nivel de eficiencia (plazo) son las siguientes tres (3) obligaciones:

- Remitir los reportes con la información consolidada en oportunidad y modo según corresponda a los correos electrónicos autorizados y en el horario que establezca la DGSFS-PA (obligación N° 17). Se indicó un 88% de cumplimiento.
- Inmediatamente terminado el proceso de fiscalización se deberá registrar la data relacionada a dicha inspección en el Sistema de Información del Programa del PRODICE, debiendo cumplirse con los lineamientos establecidos por la DGSFS (obligación N° 36). Se indicó un 25% de cumplimiento.
- Durante las labores de supervisión o auditoría a la información reportada por los sujetos supervisados al PRODUCE, se deberá solicitar la documentación correspondiente a fin de advertir inconsistencias (obligación N° 38). Se indicó un 58% de cumplimiento.

De las 47 obligaciones materia de evaluación de desempeño de Intertek (Zona I), los que no tuvieron 100% de nivel de eficacia (plazo) son las siguientes cinco (5) obligaciones:

- Informe de evaluación del desarrollo de la actividad pesquera y la gestión de la fiscalización efectuada en todos los escenarios de inspección por cada período de ejecución del Programa (obligación N° 1). Se indicó un 75% de cumplimiento.
- Informe de evaluación del desarrollo de la actividad pesquera y la gestión de la fiscalización efectuada en todos los escenarios de inspección: Al término

de cada temporada de pesca de CHI (obligación N° 2). Se indicó un 50% de cumplimiento.

- Absolver o atender, dentro del plazo establecido las observaciones y requerimientos sobre las acciones de fiscalización, así como el cumplimiento de sus obligaciones efectuadas en el Programa (obligación N° 6). Se indicó un 99% de cumplimiento.
- Las empresas supervisoras en sus respectivas zonas son responsables directas del registro y envío de información al PRODUCE a través del sistema de información del Programa implementado por esta última (obligación N° 34). Se indicó un 25% de cumplimiento.
- Política de incentivos para el personal fiscalizador, por buen desempeño y cabal cumplimiento de las funciones a su cargo (obligación N° 47). Se indicó un 50% de cumplimiento.

Sobre lo anterior, llama la atención el desfase importante de tiempo entre el registro de información al Programa de PRODUCE, lo que genera dudas respecto a la inmediatez de la comunicación de hallazgos durante las inspecciones, ese espacio de tiempo podría estar sujeto a manipulación de la documentación (alteración). Se nota que hay un desfase entre lo producido y lo remitido, lo cual genera también una pérdida de inmediatez a efectos de tomar control sobre una situación que amerita la imposición de una medida administrativa.

Son bajos los indicadores tanto en eficiencia como en eficacia, es decir no se cumple a cabalidad el plazo y tampoco los objetivos, los cuales pueden recaer en no detectar temas de pesca ilegal o no aprovechamiento correcto de recursos hidrobiológicos.

Por otro lado, de las 47 obligaciones materia de evaluación de desempeño de Bureau Veritas (Zona II), los que no tuvieron 100% de nivel de eficiencia (plazo) son las siguientes tres (3) obligaciones:

- Remitir los reportes con la información consolidada en oportunidad y modo según corresponda a los correos electrónicos autorizados y en el horario que establezca la DGSFS (obligación N° 17). Se indicó un 60% de cumplimiento.
- Inmediatamente terminado el proceso de fiscalización se deberá registrar la data relacionada a dicha inspección en el Sistema de Información del

Programa del PRODUCE, debiendo cumplirse con los lineamientos establecidos por la DGSFS (obligación N° 36). Se indicó un 50% de cumplimiento.

- Durante las labores de supervisión o auditoría a la información reportada por los sujetos supervisados al PRODUCE, se deberá solicitar la documentación correspondiente a fin de advertir inconsistencias (obligación N° 38). Se indicó un 80% de cumplimiento.

De las 47 obligaciones materia de evaluación de desempeño de Bureau Veritas (Zona II), los que no tuvieron 100% de nivel de eficacia (plazo) son las siguientes cuatro (4) obligaciones:

- Entregar a los sujetos fiscalizados dentro del ámbito del Programa copia de las actas de fiscalización levantadas, las cuales deberán ser suscritas por el fiscalizador, quien deberá solicitar además la suscripción de los referidos documentos por parte de la empresa supervisada (obligación N° 12). Se indicó un 90% de cumplimiento.
- Garantizar la rotación diaria y permanente de los fiscalizadores acreditados en los puestos de vigilancia y control dentro de la localidad donde viene ejecutando sus labores (obligación N° 19). Se indicó un 93% de cumplimiento.
- Remitir de manera semanal la información de la Programación diaria de fiscalizadores, en oportunidad y modo establecido por la DFGSFS y comunicar los cambios de último momento que se realicen en la Programación remitida (obligación N° 20). Se indicó un 67% de cumplimiento.
- Las empresas supervisoras en sus respectivas zonas son responsables directas del registro y envío de información al PRODUCE a través del Sistema de Información del Programa implementado por esta última (obligación N° 34). Se indicó un 75% de cumplimiento.

En este informe se resalta el bajo cumplimiento en el tema de la rotación diaria y permanente de los fiscalizadores acreditados en los puestos de control lo cual es importante para asegurar que se realice una adecuada y permanente fiscalización, en la que se pueda cubrir todos los agentes fiscalizados y puntos de control de tal forma

que se cubra el 100% para así poder ejercer un adecuado control de la actividad pesquera.

La falta de rotación por la baja asignación de los inspectores por puntos de inspección, sin descansos y con jornadas largas complica el ejercicio de una fiscalización eficiente.

Se reitera también la deficiencia en el plazo para comunicar hallazgos en el sistema de información, lo cual como es señalado anteriormente, es relevante para evitar manipulación de la información, así como el poder decidir medidas administrativas para proteger el recurso hidrobiológico.

En las encuestas realizadas, se puede observar que la percepción es deficiente dado que observa como problemas comunes, la falta de autoridad de los inspectores sobre los administrados, la falta de criterio de los inspectores para realizar su labor, la falta de información de los administrados sobre las labores de los inspectores del Programa, la falta de conocimiento normativo de los inspectores y la ausencia de los inspectores en los puntos de desembarque.

Mucho de los problemas comunes indicados por los encuestados tiene relación con el perfil que debe tener un inspector del sector pesquero, el conocimiento que debe tener y también sobre la falta de conocimiento de los agentes supervisados sobre las funciones del inspector, esto indica que PRODUCE tiene una labor pendiente de comunicación con los actores de la actividad de supervisión en pesquería. Se deben ejecutar capacitaciones que permitan que los inspectores realicen correctamente su servicio.

Se confirma entonces una deficiencia en la gestión del Programa, dado que no se han cumplido obligaciones importantes de una manera eficiente en términos de plazos e inmediatez para poder disuadir el comportamiento de los agentes supervisados, por lo que es necesario el fortalecimiento de la gestión del Programa.

Se debe mencionar que en el Congreso de la República se presentaron 4 propuestas de creación de Superintendencia de Fiscalización y Supervisión Pesquera, de las cuales una fue aprobado por el Consejo de Ministros , las cuales son las siguientes:

a) Proyecto de Ley 1688/2012-CR de fecha 8 de noviembre del 2012, Ley que declara de necesidad publica e interés nacional la creación de la superintendencia nacional de fiscalización pesquera (SUNAF- PESCA).

b) Proyecto de Ley 4161/2014-PE de fecha 29 de enero del 2015, Ley que crea el Sistema Nacional de Supervisión y Fiscalización Pesquera y Acuícola y la Superintendencia Nacional de Pesquería.

c) Proyecto de Ley 4478/2014-CR de fecha 30 de abril de 2015, Ley que declara de interés nacional la creación de una Superintendencia de Fiscalización y Sanciones del Sector Pesquero.

d) Proyecto de Ley 4887/2015-CR de fecha 14 de octubre del 2015, Ley que declara de necesidad pública e interés nacional la creación de la Superintendencia Nacional de Fiscalización y Supervisión Pesquera- SUNAFISUPE.

Asimismo, la Sociedad Nacional de Pesquería se ha pronunciado sobre la propuesta de Ley 4478/2014-CR presentado por el Poder Ejecutivo, considerándolo positivo porque fortalecerá las labores de supervisión y fiscalización de dicha actividad en el Perú, asimismo se pueda evitar el desvío ilegal de la pesca de consumo humano hacia la elaboración de harina de pescado y el funcionamiento de fábricas ilegales, que contaminan y operan sin ningún permiso.

Además en la Agenda Azul Legislativa, elaborada por OCEANA Perú, para el periodo 2022- 2026, propone: Crear la Superintendencia de Fiscalización Pesquera y Acuícola (SUNAPES), como un organismo independiente de supervisión, control y sanción en el sector pesquero y acuícola que ayudaría a enfrentar el delito de la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada” (Oceana, 2021).

Carlos Paredes y otros en xxx indica que: “el foco principal de las carencias de supervisión, fiscalización y control se encuentra en la pesca artesanal y se debe principalmente a la incapacidad de los Gobiernos regionales de ejecutar estas funciones.

Lo anterior confirma que es factible la creación de una Superintendencia. Por lo observado, se considera oportuno que estas funciones queden centralizadas en una sola institución: **la Superintendencia Nacional de Pesca como organismo autónomo de ámbito nacional.**

Se puede evidenciar que los resultados encontrados son los siguientes:

Información	Resultado
Entrevistas	Falta de credibilidad de los inspectores y a las deficiencias que existen para reportar los hallazgos que pueden

	<p>significar la detección de un incumplimiento.</p> <p>No se ha eliminado la pesca ilegal y que los inspectores no están presentes en todos los puntos de fiscalización</p>
	<p>Inspectores mal pagado y sometidos a presiones</p>
	<p>No existe autonomía ni independencia en la gestión del cumplimiento del Programa.</p>
	<p>Inspectores cuestionados por su parcialidad y falta de independencia, así como la de funcionarios de PRODUCE que no han sido elegidos por concurso público por lo que no necesariamente tienen la capacidad técnica ni están despolitizados de otros intereses.</p>
	<p>Financiamiento del Programa es insuficiente.</p>
Encuestas	<p>Las empresas pesqueras no deben pagar directamente a las empresas certificadoras dado que existe corrupción en el Programa</p>
	<p>No hay transparencia en el trabajo</p>
	<p>Falta de autoridad, de criterio y de conocimiento de la labor de los inspectores</p>
	<p>Se han archivado más de 9000 procedimientos administrativos sancionadores debido a la debilidad de la inspección.</p>

	No se supervisan toda las empresas pesqueras
	No hay transparencia en el manejo del cumplimiento del Programa.
Financiamiento del Programa	Se redujo el costo del servicio para las empresas pesqueras de consumo humano indirecto lo que implicó una reducción del número de inspectores.
	Se generó una reducción del número de inspectores sin disminuir puntos de control,
	No hay una relación directa entre los volúmenes (toneladas) descargados de anchoveta con la reducción del costo del servicio del Programa,
	Relación entre unidades supervisadas y números de inspectores deficiente.
	Turnos de trabajo son de 12 horas sin descanso
	No se emiten actas de inspección, disminuyen las probabilidades de que se emitan resoluciones de sanción
Gestión del Programa	Hallazgos que no han sido desarrollados por la auditoría.
	Sobre el no registro de actas y el envío de la información verificada durante las labores de inspección.
	No se señalan en las auditorias el cumplimiento de obligaciones de independencia, imparcialidad o integridad.

	<p>Evaluaciones integrales de desempeño el desfase importante de tiempo entre el registro de información al Programa de PRODUCE lo cual evidencia posible manipulación de la documentación.</p>
	<p>La falta de rotación por la baja asignación de los inspectores por puntos de inspección, sin descansos y con jornadas largas complica el ejercicio de una fiscalización eficiente.</p>



CAPÍTULO III:

MODELOS COMPARATIVOS

En este capítulo se realizará un análisis comparativo de los modelos de supervisión de Perú, Chile y España para analizar las ventajas y desventajas de los modelos existentes en estos países, así como los Programas de Supervisión y tipos de financiamiento de entes reguladores tales como Ositran y Osinergmin, para determinar ventajas y desventajas de cada modelo y la gestión de cada regulador. La idea es determinar qué modelo o aspecto de cada uno permite garantizar la conservación, sostenibilidad y óptimo aprovechamiento del recurso pesquero que es el reflejo de una supervisión y fiscalización adecuada.

3.1 Supervisión Pesquera en Perú, Chile y España

3.1.1 Perú:

El objetivo del Programa es combatir la pesca ilegal no declarada no reglamentada desde la extracción, desembarque, producción, procesamiento y comercialización de los recursos pesqueros, de sus descartes y residuos, así como las actividades ilegales en la acuicultura y fortalecer las funciones de supervisión del PRODUCE. Comprende las actividades de seguimiento, control y vigilancia de las actividades pesqueras y acuícolas a nivel nacional.

De este modo, las actividades de inspección y control que realizan las empresas supervisoras dentro del Programa se ejecutan a través de los inspectores, los cuales deben encontrarse debidamente acreditados por la DGSFS de PRODUCE, siendo su ámbito de intervención, las embarcaciones pesqueras, los lugares de extracción y en la descarga de los recursos pesqueros, en las plantas de procesamiento para CHD y CHI que procesen como materia prima los recursos hidrobiológicos, sus residuos o descartes; asimismo los vehículos de transporte y comercialización de recursos hidrobiológicos; y los lugares donde se comercialicen recursos hidrobiológicos destinados al CHD (al por mayor y menor); así como los puntos de vigilancia y control permanentes o móviles establecidos por PRODUCE.

Actualmente, la ejecución del Programa se fijó mediante Resolución Directoral N° 00123-2021-PRODUCE/DGSFS donde se aprobaron las bases y TDR del proceso de

selección de empresas supervisoras que ejecutará el Programa para el período comprendido entre el 1 de enero de 2022 y 31 de enero de 2025.

Las empresas ejecutoras tienen entre sus obligaciones:

- Prestar los servicios de supervisión según los TDR, bases del proceso de selección, el contrato suscrito y acorde con las disposiciones legales vigentes.
- La tramitación diaria de las Actas de Fiscalización (inspección).
- Facilitar las inspecciones que realice PRODUCE para verificar el cumplimiento de las obligaciones a su cargo.
- Supervisar los informes y notificaciones elaborados por el personal, una vez cumplido se debe remitir a la DGSFS.
- Presentar un informe de supervisión trimestral, anual y final con los documentos sustentatorios.
- Poner en conocimiento de las autoridades marítimas y DGSFS, información sobre cualquier hecho que fuera materia de supervisión y sanción por las autoridades.
- Guardar absoluta reserva sobre la información del Programa.
- Desarrollar estrategias y establecer las acciones del caso para garantizar la correcta actuación del personal a su cargo y el cumplimiento eficiente de las acciones del Programa.

Los inspectores deben emitir un Reporte de Ocurrencia ante la verificación de una infracción administrativa cometida por el agente supervisado.

Las actividades de supervisión de los inspectores se realizan en diferentes puntos de acuerdo con la actividad pesquera que supervisan tales como: lugares de extracción, las embarcaciones pesqueras en el desembarque y en las plantas de procesamiento y sobre las obligaciones vigentes relacionadas con la actividad de pesca.

Los puntos de control en el caso de CHI son en la descarga (chata o artefacto marino), balanza, y en el ensaque de harina y producción de aceite.

El pescado es descargado en la chata (plataforma) o artefacto naval de recepción de pescado y es transportado por tuberías tendidas en el fondo marino hasta la planta, siendo la balanza gravimétrica el punto de control del peso. Estas balanzas trabajan bajo el sistema de tolvas vía Bach. Esta información es remitida vía electrónica a

PRODUCE (tratando de ser en tiempo real) registrando las principales características de la descarga como: el nombre de la embarcación, matrícula, hora de inicio, hora de fin y peso.

El segundo punto de supervisión en el establecimiento industrial pesquero (tolva) en donde se realiza el pesaje de recurso capturado, es automatizado, que aparentemente reduce la posibilidad de intervención al mecanismo en el momento de la descarga, evitando o procurando evitar la manipulación y alteración de los resultados en las balanzas.

Y el tercer punto es el control de producción de harina y aceite de pescado mediante unos contadores de sacos y totalizadores de pesos, de forma aleatoria.

Por otro lado, durante la temporada de veda, la vigilancia en los establecimientos se realiza teniendo un número mínimo de inspectores, los cuales cumplirán con el Programa durante las 24 horas del día, en dos turnos.

Asimismo, el inspector encargado de la vigilancia y control de los establecimientos industriales pesqueros llenarán los siguientes formatos:

- a) Actas varias tales como de inspección, de decomiso, de entrega, de recepción, de remoción, de instalación de sellos y precintos de seguridad en los instrumentos electrónicos de pesaje.
- b) Reporte de Ocurrencias y notificación.
- c) Parte de Muestreo.

Para el caso de CHD: se realiza el control al ingreso para ver la procedencia del producto, análisis físico sensorial y biométrico, tolerancia en tallas, captura incidental, verificación del control de la producción, del destino del descarte o del residuo, entre otras actividades.

En las plantas de reaprovechamiento y residual se tiene como objetivo controlar la cantidad de residuos y/o descarte que vienen de la planta de CHD, verificando el estado físico sensorial y biométrico, así como la producción de la harina.

El procedimiento de levantamiento de inspección y sanciones se encuentran enmarcadas en el RISPAC y en la Ley del Procedimiento Administrativo General a partir de las infracciones detectadas por las empresas supervisoras.

Además, el Programa cuenta con un sistema informático, en el que las empresas supervisoras deben remitir información actualizada cada 24 horas posteriores a la inspección realizada, la misma que debe ser actualizada en el mismo plazo posterior a la inspección. Esto significa que las empresas encargadas de la supervisión deberán almacenar la información resultante de la inspección en línea desde y hacia la base de datos de PRODUCE.

El financiamiento del Programa está a cargo de las empresas supervisadas (en este caso, las plantas de procesamiento de productos). PRODUCE tiene a su cargo la modelación de los costos del Programa y su supervisión. Las empresas supervisadas deben suscribir contratos de supervisión con las empresas supervisoras (el contrato ha sido establecido a través de la Resolución Directoral N° 00034-2022-PRODUCE/DGSFS-PA). No se pueden realizar actividades pesqueras sin suscribir el contrato.

Las empresas supervisoras emitirán sus facturas cada quince (15) días calendario y los Establecimientos Industriales Pesqueros tienen un plazo de diez (10) días para realizar dicho pago. Estos pagos son realizados directamente a las empresas supervisoras en moneda nacional.

El costo del servicio por ejecutar el Programa es el siguiente (valor referencial):

- ✓ 5.46 soles por tonelada métrica para CHI harina y aceite de pescado.
- ✓ 5 soles por tonelada métrica para descarte o residuo para las plantas de CHD y CHI o planta residual.
- ✓ 8 soles por tonelada métrica para planta de reaprovechamiento.

Además, se realiza el reajuste al valor del costo de servicio cuando concluye cada temporada de pesca, en el que se analizan los montos facturados, el valor referencial y el número de toneladas de recurso hidrobiológico o de producto utilizado.

3.1.2 Chile:

A través del Decreto Ley N° 2442 (a fines del año 1978) se establece como función del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo (en adelante, MEFT) la regulación y administración de la pesca y acuicultura en Chile a través de la Subsecretaría de Pesca y Acuicultura y el Servicio Nacional de Pesca.

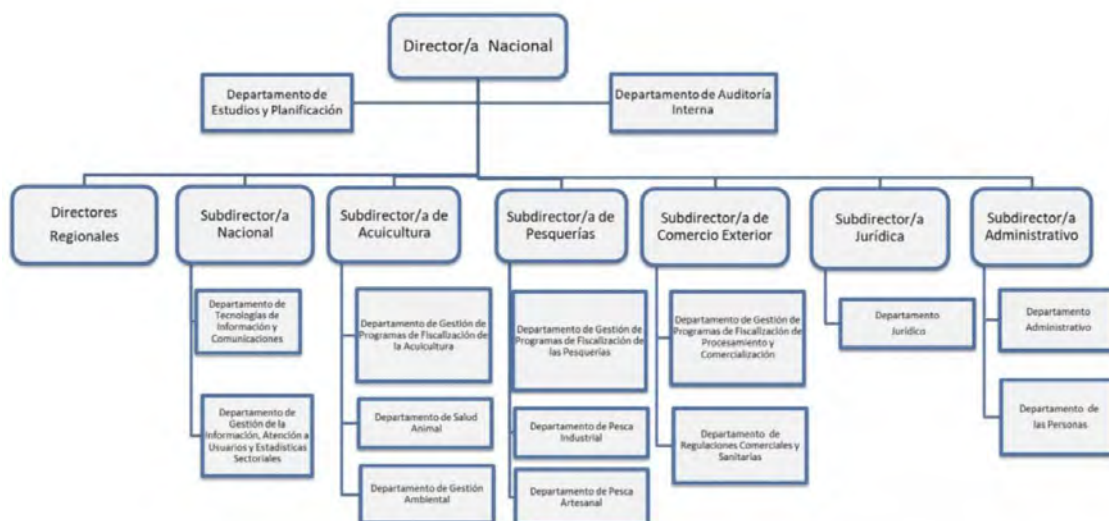
En el año 2014 con el Decreto Fuerza Ley 1 se realizó una reestructuración que creó el Servicio Nacional de Pesca y Acuicultura (en adelante, SERNAPESCA) como una entidad adscrita al MEFT, la cual tiene como función fiscalizar la actividad pesquera de manera integral, incluyendo la gestión sanitaria para el cumplimiento de las normas en Chile. En su portal web señala que tiene presencia territorial en 16 regiones del país, incluyendo 45 oficinas provinciales y dos oficinas insulares, a través de 900 funcionarios.

Las funciones del SERNAPESCA son las siguientes:

- Acredita que los productos elaborados por la pesca que se exportan cumplan con los requisitos de inocuidad exigidos por el mercado de destino.
- Fiscaliza el cumplimiento de normas ambientales y de ordenamiento territorial en el desarrollo de actividades de acuicultura.
- Fiscaliza el cumplimiento de las normas que afectan la pesca artesanal, industrial y recreativa, incluyendo área de manejo.
- Aplica sanciones con apoyo tecnológico para mayor efectividad y eficiencia.
- Cuenta con un proceso estructurado e integrado de gestión de riesgos, que permita focalizar la atención en incumplimientos de mayor impacto en la sustentabilidad de la pesca y acuicultura, con miras a una disuasión de las conductas transgresoras más críticas.

De otro lado Organigrama del SERNAPESCA, es el siguiente:

Gráfica N° 5: Organigrama de Sernapesca.



Fuente: Portal Web de SERNAPESCA

Es una institución con una línea operativa y una de asesoramiento, con 4 Subdirecciones: Nacional, Acuicultura, Pesquería y Comercio Exterior.

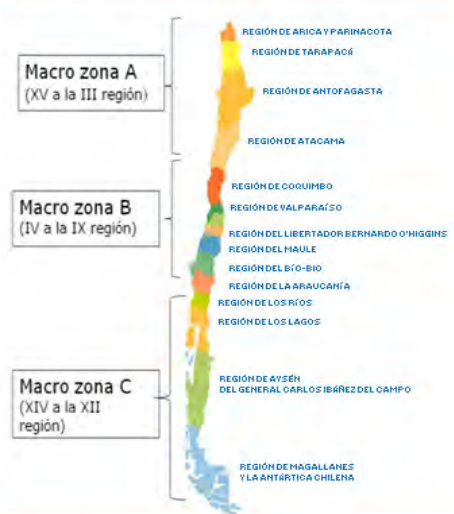
En la Subdirección de Pesca se encuentra el Departamento de Pesca Industrial, el Departamento de Pesca Artesanal y el Departamento de Gestión de Programas de Fiscalización Pesquera, este último es responsable de definir estrategias para el monitoreo, control y vigilancia de las normas pesqueras, así como de proponer los planes y Programas de fiscalización para la pesca industrial, artesanal y recreativa, y también apoyar, coordinar y evaluar las acciones de control y vigilancia pesquera, realizadas a nivel regional, así como dirigir el Centro de Monitoreo y Control de Naves Pesqueras, entre otras funciones⁷.

Bajo esta Subdirección se encuentra el “Programa de Certificación de Información de Desembarque” (en adelante, PCD), que se ejecuta en la flota artesanal e industrial, compuesta por embarcaciones mayores o iguales a 12 metros de eslora, embarcaciones inscritas en pesquerías pelágicas con el arte de cerco, cualquiera sea su eslora y titulares de embarcaciones transportadoras, también se ejecuta en las embarcaciones de bandera extranjera que desembarca dentro del país y embarcaciones de bandera chilena que desembarca en puerto extranjeros⁸. Este Programa es ejecutado por empresas certificadoras que se dividen el país vecino en 3 zonas.

⁷ Artículo 32-G de Decreto con Fuerza de Ley 1 (Economía).

⁸ Los armadores pesqueros deben informar a SERNAPESCA las capturas y desembarques por cada una de las naves o embarcaciones que utilicen. Asimismo, los titulares de cualquier instrumento que autorice la cuota deberán entregar a SERNAPESCA la información de desembarque por viaje de pesca **certificada por una entidad auditora acreditada**.

Gráfica N° 6: Distribución de las empresas certificadoras.



Fuente: Portal Web de SERNAPESCA

La Certificación de Información de Desembarque (en adelante, CID) asegura el control de cuotas de pesca y contribuye al uso sustentable de recursos pesqueros. Se ha dispuesto un Registro Nacional de Empresas Auditoras que se encargan de certificar las declaraciones de desembarque de las capturas realizadas por cada titular. Lo anterior permite verificar que las naves pesqueras declaren en forma fidedigna el volumen y especie de los recursos capturados en los puntos de desembarque. Se evita malas prácticas como declarar menos de la cantidad desembarcada o la declaración de especies distintas a la capturada. La condición esencial para la certificación de desembarque es la utilización de un sistema de pesaje electrónico.

Mediante la Resolución Exenta 5540 (Economía) del año 2014, se establecieron los requisitos, condiciones y procedimiento para el otorgamiento del CID en aplicación del PCD, el cual señala lo siguiente:

- El trámite para la activación del servicio de certificación es mediante vía electrónica, y de manera excepcional vía escrita cuando el sistema electrónico no esté en funcionamiento en los puertos habilitados del PCD (salvo excepciones previamente autorizadas y el usuario asumiendo el costo)⁹. El armador enviará la activación dos (2) horas antes en el caso de embarcaciones

⁹ Los certificadores asignados deberán informar oportunamente a la certificadora con copia al jefe del Departamento de Gestión de Programa de Fiscalización Pesquera del SERNAPESCA.

industriales y transportadoras, y una (1) hora antes en el caso de embarcaciones artesanales.

- Luego de remitir la solicitud, la certificadora deberá completar la información requerida del sistema dentro de los treinta (30) minutos posteriores a la recepción del aviso, para que la autoridad responda al usuario si su solicitud es aceptada (en este caso, la entidad certificadora da pleno cumplimiento al proceso de certificación) o rechazada (debe enviar nuevo aviso de activación).
- En cada proceso de constatación de la información se deben designar obligatoriamente al menos dos personas por embarcación las cuales verificarán el sistema de pesaje y el otro la situación del punto de desembarque.
- Para las embarcaciones extranjeras que desembarquen en puerto nacional deberán realizar el proceso descrito anteriormente.
- No se podrá designar un certificador que esté atendiendo otra línea al momento de activar el servicio, así como se encuentra prohibido que un certificador verifique más de dos que se encuentren simultáneamente descargando o en línea paralela.
- Los certificadores deben verificar lo siguiente en las bodegas, que la línea de descarga, los pozos o camiones en donde se deposita el recurso, el sistema de pesaje se encuentre todo acorde con la legislación vigente.
- Terminado el proceso de certificación, los usuarios ingresaran los datos relacionados con la embarcación y posterior desembarque en la página web del SERNAPESCA, así como la certificadora completará la información solicitada y verificará los datos ingresados. Culminado el proceso, deberá enviar la certificación vía electrónica y el usuario podrá imprimir su certificado.
- El pago del servicio se realiza a la cuenta de un banco del Estado en cualquier sucursal. SERNAPESCA abrió cuentas corrientes en todas las direcciones regionales del país con el fin de recibir los depósitos de los armadores, los armadores tienen treinta (30) días contados desde la recepción de la factura para realizar el pago. Transcurrido este tiempo sin realizar el pago del servicio, éste será cancelado para el armador deudor.
- El costo que pagan los armadores a SERNAPESCA es de acuerdo con la especie capturada, tamaño de embarcación, lugar de desembarque, el horario de desembarque, hora adicional de desembarque y embarcaciones extranjeras, podemos observar el caso del Bacalao:

Tabla N° 14: Costo del servicio de servicio de las empresas certificadoras, caso Bacalao.

Macro zonas ¹⁰	Norte	Centro Sur
Desembarque desde 0.01 a 400 Ton	2100 (1520)	1520
Más de 400 Ton	1750 (1520)	1520
Hora adicional de desembarque	7200	7200
% Nocturno	20%	20%
% Festivo	20%	20%
Naves extranjeras	50% adicional al costo total normal de desembarque	
Valores Afectos a I.V.A.	NO	

Elaboración propia, fuente: Sernapesca.

La autoridad para poder determinar el costo del servicio del PCD realizó un análisis de la siguiente información¹¹:

- a) Alcance de la norma: Cuántas embarcaciones tendrían la obligación de certificar.
- b) Cuáles eran las pesquerías que tenían inscritas dichas embarcaciones.
- c) Cuáles eran las cuotas de aquellas pesquerías asignadas a dichas embarcaciones.
- d) Comportamiento de distribución de cuotas con una data de diez (10) años de antigüedad.
- e) La distribución anual de los desembarques (temporalidad de desembarques).
- f) Los lugares de desembarque de aquellas embarcaciones.
- g) Los puntos de desembarques.
- h) Frecuencia de desembarques de aquellas embarcaciones.
- i) Distancias entre punto de desembarques (para cuantificar costos de operación, cantidad de móviles y consumo de combustible).
- j) Tipos de descargas para los distintos recursos o productos desembarcados.
- k) Velocidad de descarga por tipo de recursos (costo horas hombre: costo operacional).

¹⁰ Resolución Exenta N 1304, Designa entidades auditoras para la certificación de la información de desembarque en la macro zona que indica y fija tarifas de certificación.

¹¹ Información proporcionada por Daniel Molina Cárcamo, Jefe de Departamento de Gestión de Programas de Fiscalización Pesquera de SERNAPESCA.

- l) Desembarques simultáneos o paralelos que se podrían dar (costo en horas hombre: costo operacional).

Todo el análisis anteriormente detallado se valoró para determinar los costos operacionales de la actividad de certificación, por lo que también se estimaron los costos fijos de remuneración del personal (aproximadamente 80% del costo total), arriendo de oficinas y otros (aproximadamente 20% del total).

Asimismo, se diseñaron tramos para que las entidades oferten en la licitación. Los tramos son los siguientes:

- Con el primer tramo, la empresa certificadora cancela sus costos fijos.
- Con el segundo tramo, cancela los costos variables.
- Con el tercer tramo, la entidad certificadora obtiene sus utilidades.

El SERNAPESCA es un intermediario¹² en la recaudación y pago del Programa, pero los responsables del pago son los armadores y titulares de la embarcación. Las facturas salen al nombre de los que solicitan el servicio.

El funcionario Daniel Molina Cárcamo, Jefe del Departamento de Gestión de Programas de Fiscalización Pesquera de SERNAPESCA señaló que para evaluar la gestión de las Entidades Certificadoras de los Desembarques se tiene en cuenta lo siguiente:

- A. Terreno: se establecieron metas de fiscalización con el fin de supervisar el procedimiento de certificación llevado a cabo por la entidad certificadora. De esta actividad se genera un registro (pauta de supervisión) en la cual se identifican los posibles hallazgos de incumplimiento al procedimiento.
- B. Documental: las pautas con hallazgos levantadas en terreno dan origen a auditorías documentales que tienen por objeto identificar y clasificar hallazgos, solicitar mejora y sancionar los incumplimientos aplicando las multas correspondientes.

¹² Oficio N 105, 5 de junio del 2013, del Servicio Impuestos Internos, V dirección regional Valparaíso, departamento jurídico.

Teniendo como resultado los informes de hallazgos de irregularidades del PCD, realizados por funcionarios de la autoridad, se genera la actualización del Programa y se establecen las mejoras continuas.

3.1.3 España:

El Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (en adelante, MAPA) tiene como función diseñar la política del gobierno respecto al sector Pesca. MAPA tiene 4 Secretarías Generales, entre la que se encuentra la Secretaría General de Pesca. Cabe agregar que la Secretaría de Estado Agricultura y Alimentación tiene una Sub-Secretaría de Agricultura, Pesca y Alimentación.

La Secretaría General de Pesca tiene una Dirección General de Pesca Sostenible (en adelante, DGPS) y una Dirección General de Ordenación Pesquera y Acuicultura (en adelante, DGOPA), la cual se encarga de la planificación y ordenación de la flota, incluida la determinación del equilibrio entre capacidad y posibilidades de pesca y los planes de acción de los segmentos en desequilibrio.

En la DGOPA se encuentra la Subdirección General de Vigilancia Pesquera y Lucha contra la Pesca Ilegal, la cual tiene las siguientes funciones¹³:

- Monitoreo y seguimiento continuo de la actividad pesquera mediante los dispositivos de seguimiento por satélite a bordo de buques.
- La emisión y control de las licencias de la flota en coordinación con la DGPS.
- La autorización de cambios temporales de modalidad.
- La expedición de permisos temporales de pesca y otras autorizaciones.
- La gestión, seguimiento y control de la tramitación de los certificados de capturas para la exportación de los productos de la pesca.
- Las funciones de inspección pesquera y la coordinación de los servicios periféricos de inspección, tanto con las dependencias del gobierno como con las comunidades autónomas.

El control se realiza mediante los siguientes sistemas:

¹³ Web: https://www.mapa.gob.es/es/ministerio/funciones-estructura/organigrama/funciones-dg-ordenacion-pesquera-acuicultura_tcm30-536063.pdf

- Sistema de localización de pesqueros vía satélite¹⁴, el cual monitorea y realiza seguimiento continuo de las actividades pesqueras por medio de dispositivos de seguimiento satelital ubicados en las embarcaciones. Permite controlar permanentemente el posicionamiento y la actividad de los buques pesqueros. Los buques con eslora total igual o superior a doce (12) metros deben contar obligatoriamente con este dispositivo instalado a bordo.

Los pilares fundamentales de este sistema son:

- a) El Centro de Seguimiento de Pesca (en adelante, SCP) es el lugar donde se gestiona toda la información y mensajería perteneciente a los buques pesqueros por un equipo de 23 personas durante las 24 horas del día.
 - b) Las comunicaciones tanto del satélite como terrestres, las cuales se intercambian en tiempo real.
 - c) Las cajas azules instaladas en los barcos que facilitan información al SCP.
- Realiza operaciones de inspección a las embarcaciones en coordinación con otras unidades de la Administración como es el Ministerio de Defensa, el Ministerio del Interior, todos de acuerdo con sus competencias.

El recurso humano para desarrollar las actividades antes mencionadas asciende a 837 personas, distribuidas entre la Administración General del Estado (40%) y las Comunidades Autónomas (60%), el cual cuenta con 10 jefes de servicio y 97 inspectores, también cuenta con 9 patrulleros, además de contar con el apoyo de la fuerza de acción marina, además de 4 helicópteros y 3 aviones¹⁵ y 196 vehículos terrestres.

Las Comunidades Autónomas de Galicia, Andalucía y Cataluña han firmado un convenio de colaboración con el MAPA para participar en las actividades de los Programas Nacionales de Control. La planificación de lo anterior se ve plasmada en un documento de gestión llamado Programa Operativo para España 2014 -2020.

El Gobierno Español ha asignado para las actividades de control un presupuesto como observamos en el siguiente cuadro (miles €) (Ambiente, 2017):

¹⁴ Web: <https://www.mapa.gob.es/es/pesca/temas/vigilancia-pesquera/control-actividad-pesquera/default.aspx>

¹⁵ Web: <https://www.mapa.gob.es/es/pesca/temas/control-e-inspeccion-pesquera/medios-control-e-inspeccion/>

Tabla N° 15: Presupuesto asignado por el Gobierno Español para la supervisión.

2014	2015	2016	2017
16.141,09	16.949,12	18.099,12	16.400,00

Fuente MAPA, elaboración propia.

El control del desembarque de la pesca se realiza mediante el “*sistema del diario electrónico de abordaje*” o también llamado cuaderno diario de pesca (en adelante, CDP) el cual fue dispuesto mediante el Reglamento (CE) N° 1224/2009 de Consejo de fecha 20 de noviembre de 2009¹⁶. Este sistema es utilizado en embarcaciones igual o mayores a diez (10) metros de eslora. Este dispositivo tiene la cualidad de tener en tiempo real la captura de la embarcación mediante la declaración de desembarque y/o transbordo, el cual se presenta vía electrónica a la autoridad.

Este sistema tiene la siguiente información¹⁷:

- El número de matrícula y el nombre del buque pesquero.
- El código 3-alfa de la FAO de cada especie, y la zona geográfica pertinente en la que se han efectuado las capturas.
- Las fechas de las capturas.
- Las fechas de zarpe (salida de puerto) y arribo (llegada) y la duración de la marea.
- Tipo de arte de pesca y tamaño de malla y la dimensión del arte.

¹⁶ El Reglamento de Ejecución (UE) N° 404/2011 de la Comisión de 8 de abril de 2011, que establece las normas de desarrollo del Reglamento (CE) N° 1224/2009 del Consejo, dando un régimen comunitario de control para garantizar el cumplimiento de las normas de la política pesquera común, se define el “**Cuaderno Diario de Pesca electrónico**” como el registro mediante medios informáticos de los datos de las operaciones de pesca por los capitanes de los buques pesqueros, transmitidos a las autoridades de los Estados Miembros de la UE...” Web: <https://www.boe.es/doue/2011/112/L00001-00153.pdf>

¹⁷ Acorde con el REGLAMENTO (CE) N° 1224/2009 del Consejo de 20 de noviembre de 2009. Web: <https://www.boe.es/doue/2009/343/L00001-00050.pdf>

- Cantidades estimadas de cada especie de peso vivo en kilogramos o cuando proceda, el número de ejemplares.
- Número de operaciones de pesca.

Hay una tolerancia del 10% del margen de estimación de captura, así como tienen la obligación de anotar el descarte que supere los 50 kg de peso vivo de cualquier especie.

La verificación de la información se da al momento de realizar el desembarque, es por este motivo que los actores del desembarque y comercialización también declaran las cantidades trabajadas, transbordo, puestos de veta o compradas. La autoridad supervisa el desembarque en los puertos autorizados así lo controlan para que no se superen los límites establecidos. Esto permite monitorear el comportamiento y la cantidad de captura en tiempo real para los temas de control.

Solo personal autorizado y autoridades tienen acceso a esta información. Existe un Contralor que puede realizar variaciones a la información (European, 2018).

El patrón de la embarcación solicita la activación del sistema cada vez que sale a la faena, así como la desactivación cuando ya envió toda la información a la DGPS al final de su jornada de pesca.

La obligación de custodiar dicha información en el sistema tiene una duración de dos (2) años, caso contrario se aplica una multa o pena.

3.2 Análisis comparativo de los modelos de supervisión pesqueras Perú, Chile y España.

3.2.1 Modelos de supervisión:

Perú: La supervisión se realiza en el punto de desembarque cuando la extracción se relaciona con el CHI y CHD. En la planta de reaprovechamiento o residual el control se da al momento del ingreso de la materia prima, también hay un control en producción de harina y aceite de pescado, planta de procesamiento industrial y artesanal de CHD, lugares de descarga de recursos hidrobiológicos y lugares de vigilancia y control de vehículos de transporte de recursos hidrobiológicos en carretera y comercialización de recursos hidrobiológico.

Chile: la supervisión se realiza en el punto de desembarque con presencia de los certificadores. El armador notifica la hora de llegada de la embarcación para poder así tener la presencia de la autoridad competente, verificando todo lo necesario para el cumplimiento de la normativa vigente en el país.

España: La supervisión se realiza durante la descarga de control de desembarque para todos los recursos hidrobiológicos a través de un sistema diario electrónico a bordo, es decir el patrón realiza mediante un dispositivo la captura que realiza en cada lance y mediante operativos de control en tierra verifica la declaración y lleva el control del todo el sistema de la cadena de valor de la pesca hasta el consumidor final.

3.2.2 Inspectores:

Perú: El inspector de la empresa supervisora se encuentra de manera permanente en turnos de 12 horas. El inspector deberá supervisar varias lanchas en forma paralela o de manera continua. En época de la veda se coloca un número mínimo de inspectores.

Chile: El inspector va al desembarque acorde con la previa notificación del armador y terminado el mismo se retira, esto indica que son diferentes inspectores para diferentes lanchas en un mismo punto de desembarque en 10 horas continuas en un día.

España: Las inspecciones son aleatorias, el inspector no se encuentra de manera permanente dado que el sistema de control en toda la cadena de valor de los productos hidrobiológicos es controlado. Solo ingresa el inspector como toma de muestra para la veracidad de la declaración de captura en la zona. El gobierno tiene un Programa Operativo para las actividades de supervisión en pesca.

3.2.3 Supervisión:

Perú: Se supervisa el recurso anchoveta, jurel y caballa de las embarcaciones industriales y en algunos puntos de control de los desembarcaderos pesqueros artesanales que desembarcan anchoveta y puntos de control en carretera.

Chile: Se realiza a todas las embarcaciones mayores a 12 metros de eslora (todas las especies). También supervisa el desembarque de embarcaciones extranjeras.

España: el control se realiza en embarcaciones mayores a 12 metros de eslora y es un sistema para toda la Unión Europea.

3.2.4 Empresa Supervisora:

Perú: La supervisión en el litoral se divide en 2 zonas. Las empresas supervisoras son seleccionadas bajo concurso público acorde con los términos de PRODUCE. Es tercerizado.

Chile: La selección de la empresa que realiza el servicio de supervisión es a través de un concurso público administrado por SERNAPESCA. La supervisión se divide en 3 zonas. Es tercerizado

España: No hay empresa supervisora ni inspectores en cada punto. No es tercerizado, lo realiza el Estado durante la descarga de control de desembarque para todos los recursos hidrobiológicos a través de un sistema diario electrónico a bordo.

3.2.5 Costo del servicio:

Perú: El costo del servicio es determinado por el Estado, por tipo de planta de procesamiento (es un costo individual por empresa supervisada de CHI y la empresa de CHD que tiene planta de producción de harina residual, acorde con el volumen de producción y tipo de producto) y lo pagan directamente a la empresa supervisora. Se puede realizar un ajuste al costo del servicio a fin de año de acuerdo a sus gastos como empresa.

Chile: El costo del servicio es determinado por el Estado a través de un estudio en función a la especie que se desembarque, al tamaño de embarcación y a la zona de desembarque. El pago lo realiza el armador de la embarcación al SERNAPESCA y ésta a su vez paga a la empresa supervisora. Hay una tarifa de ajuste que se realizará una vez al año.

España: El costo de la supervisión es cubierto por el Estado a través de su presupuesto.

3.2.6 Estructura orgánica:

Perú: la DSGFS de PRODUCE supervisa el cumplimiento del Programa.

Chile: es una institución pública adscrito al Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, MEFT, el cual tiene toda una estructura orgánica funcional y con autonomía en sus operaciones y decisiones, como se ha descrito en el capítulo anterior, se encuentra en

todas las regiones del país con oficinas descentralizadas, en su estructura se encuentra el Departamento de Gestión de Programas de Fiscalización Pesquera y es donde monitorea a la empresa que realiza la función de supervisión de desembarque.

España: La Secretaria General de Agricultura y Alimentación y Secretaria General de Pesca, Subsecretaria de Asuntos Jurídicos y Gobernanza Pesquera Internacional, Dirección General de Recursos Pesqueros y Dirección General de Ordenación Pesquera y Acuicultura – DGOPA, Subdirección General de Control e Inspección – SDCI, lleva a cargo la supervisión del desembarque y los sistemas que lleven el desembarque.

Tabla N° 16: Cuadro Comparativo entre Perú, Chile y España.

Puntos de Comparación	Perú	Chile	España
Modelo de Supervisión	Punto de Desembarque, pesado de la captura, Producción Planta y Carretera	Punto de Desembarque	Electrónico e inspectores inopinados
Presencia de los inspectores	24 horas - turno de 12 horas	Aviso del armador con tiempo prudencial, son inspectores designados para cada embarcación	Aleatorio e inopinado.
Supervisión de pesquerías	Preferente Anchoqueta pero inspecciona las pesquerías que encuentre en la carretera	Todas las pesquerías, mayores a 12 de eslora.	Todas las pesquerías, mayores a 12 de eslora.

Empresa Supervisora	2 empresas supervisoras en 2 zonas	1 empresa supervisora en 3 zonas	No hay empresa supervisora, lo realiza el Estado
Costo del servicio	De acuerdo a la producción que se realiza, pago directo entre el agente supervisado y la empresa supervisora	De acuerdo con la pesca que se captura, pago del supervisado a SERNAPESCA	No hay pago
Entidad administrativa a cargo supervisión	Ministerio de la Producción	Servicio Nacional de Pesca y Acuicultura - SERNAPESCA	Secretaría General de Agricultura y Alimentación del MAPA

Elaboración propia.

3.3 Otros modelos de Supervisión en el Perú:

3.3.1 Contratación de empresas supervisoras y costo del servicio.

En el caso del Organismo Supervisor de la Inversión de Infraestructura de Transporte de Uso Público (en adelante, OSITRAN), quien contrata directamente a las empresas supervisoras que realizan la actividad de supervisión y fiscalización, el costo del servicio se determina en el expediente de contratación con el valor referencial, que puede estar previamente ya determinado en el contrato de concesión o es calculado por el organismo regulador teniendo en cuenta los servicios de supervisión a prestar (artículo 11° de la Resolución de Consejo Directivo N° 00049-2023-CD-OSITRAN, Reglamento para la contratación de empresas supervisoras).

El valor referencial incluye todos los tributos, seguros y transporte, inspecciones, pruebas, seguridad en el trabajo, costos laborales respectivos conforme a la legislación vigente, así como cualquier otro concepto que le sea aplicable y que pueda incidir en la contratación.

Por otro lado, el Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería (en adelante, OSINERGMIN), quien también contrata directamente a las empresas supervisoras que realizan la actividad de supervisión y fiscalización, el costo del servicio se determina en función del costo de supervisión. El costo asume los gastos en que

incurren los supervisores para realizar su servicio, incluye gastos de transporte, viáticos e instrumentos utilizados para realizar su servicio, entre otros.

3.3.2 Plan de Supervisión:

En el caso de OSITRAN, aprobó un Plan Anual de Supervisión, el cual planifica el ejercicio de la función supervisora para un período determinado de tiempo y en las que incluye a todo el universo de entidades prestadoras bajo su ámbito de supervisión. En dicho documento se incluye un Programa de Supervisión donde se detallan la periodicidad de las supervisiones a la infraestructura de aeropuertos, puertos, red vial, vías navegables, vías férreas y del sistema eléctrico de transporte masivo en Lima y Callao.

En el caso de OSINERGMIN aprueba su Programa de supervisión anual donde resume las acciones de fiscalización Programadas a ejecutar en un año determinado. Se planifica en función de especialidades (grupos de agentes fiscalizados). Se realiza a todo el universo de empresas, al menos una vez al año, caso de algunos agentes que, por su tipo de actividad y nivel de riesgo, pueden realizarse más de una vez al año.

Como se puede observar, para ambos reguladores resulta prioritario cubrir el 100% de los agentes fiscalizados para poder asegurar el cumplimiento de los objetivos como organismos. No requiere la necesidad de vincularlo al contrato de supervisión, es solo un instrumento con el que se dispone el planeamiento anual de supervisión, el cual lo hacen cumplir en función de una Programación.

3.3.3 Gestión de la supervisión

OSINERGMIN y OSITRAN quienes contratan directamente a sus empresas supervisoras, establecen vía contractual los “productos” (informes de fiscalización u otros donde analizan los hechos verificados durante la visita) que deben presentar y que sirven de base para el inicio de cualquier procedimiento administrativo sancionador. A nivel contractual definen el plazo de entrega y por lo tanto, son las áreas usuarias de estos organismos quienes liquidan el servicio en la periodicidad pactada, de esta forma pueden llevar un control más directo de las penalidades producto de incumplimientos y pueden directamente hacer ajustes o tomar medidas en los “producto” que sirven de insumo en el procedimiento administrativo sancionador, de tal forma que el contrato en ejecución se desenvuelva de manera eficiente.

Cabe agregar que la contratación en ambos materia de ejemplo, se realizan bajo las reglas de sus propios reglamentos de contratación, tales como el caso de OSITRAN en

el Reglamento para la Contratación de Empresas Supervisoras por parte de OSITRAN, la cual fue aprobada por Decreto Supremo N° 035-2001-PCM y otras disposiciones complementarias aprobadas con Resolución de Consejo Directivo N° 00049-2023-CD-OSITRAN y para OSINERGMIN en la Resolución de Consejo Directivo N° 055-2023-OS-CD en donde se estableció la Directiva para la Selección y Contratación de Empresas Supervisoras.

Como se puede observar, se reúne en una sola norma, la forma en que se contrata a la empresa supervisora, cuáles son sus obligaciones y como se va a controlar el desempeño de su trabajo, lo cual es vigilado de manera directa por el regulador, estableciendo medidas inmediatas ante el incumplimiento de las labores de fiscalización tercerizadas.

En el caso de OSITRAN y OSINERGMIN, en las que los aportes (contribuciones) de todos los actores de la actividad privada fortalecieron la institucionalidad de ambos entes administrativos. En ambos casos, ese aporte fue dispuesto en la Ley N° 27732, Ley Marco de los Organismos Reguladores de la Inversión Privada en los Servicios Públicos en la cual se establece un aporte por regulación que proviene de las empresas supervisadas.

3.4 Propuesta regulatoria

Se propone la creación por Ley de una Superintendencia Nacional de Supervisión y Fiscalización de la actividad pesquera el cual tendrá la función de asegurar el cumplimiento de la legislación pesquera que desarrollen personas naturales o jurídicas a través de acciones de supervisión y fiscalización.

El ámbito de aplicación de la supervisión y fiscalización a realizar debe abarcar a todo aquel que desarrolla actividad pesquera, todas las especies, todos los procesos.

La creación de la Superintendencia Nacional de Supervisión y Fiscalización de la actividad pesquera debe erigirse como organismo público técnico especializado con personería jurídica de derecho público interno, el cual deberá estar adscrito al Ministerio de Producción y debe contar con autonomía para el ejercicio de sus funciones, lo cual debe ser expresado en la Ley de su creación.

Acorde con el documento “Propuesta y Síntesis de Políticas Públicas en Pesca y Acuicultura con énfasis en la pesca artesanal marítima del Perú (período 2021-2026)”¹⁸ se señala que las políticas públicas deben asegurar el aprovechamiento ordenado y sostenible de los recursos hidrobiológicos y pesqueros del país para contribuir al desarrollo económico y social, así como la seguridad alimentaria.

Añade que la *“necesidad de establecer Políticas Públicas en Pesca y Acuicultura se hace más evidente frente a los problemas de falta de institucionalidad, que afectan el funcionamiento del Estado en general, y a la inestabilidad política que tiene como consecuencia una alta rotación de autoridades y funcionarios del sector”*. Una forma de contribuir con el cumplimiento de dichas políticas es a través del cumplimiento de las reglas para poder explotar el recurso, lo cual se logra a través de la acción de fiscalización y supervisión.

En ese sentido, un marco legal que defina funciones claras y que otorgue autoridad, con recursos disponibles y de libre manejo, así como que la autoridad esté dirigida por funcionarios con capacidad técnica y moral.

Según Quintanilla Acosta para evitar el riesgo de ser influidos por un grupo de interés, se busca reforzar los atributos de la autonomía para fortalecerse frente a los riesgos de captura y politización.

Su estructura orgánica deberá constar de un Consejo Directivo liderados por un Superintendente. El perfil de estos profesionales debe estar dispuesto por Ley, de esta forma se asegura estar presididos por un profesional con experiencia en el Sector. El Superintendente es la máxima autoridad ejecutiva de la entidad. Por Ley se debe determinar que estos profesionales cumplan funciones por un tiempo determinado que garantice estabilidad y cumplir con objetivos de las políticas, planes, estrategias, Programas y acciones destinados al aprovechamiento sostenible del recurso pesquero. Se propone que sea elegidos por concurso público.

Según Quintanilla Acosta, para la estabilidad y continuidad de un Directorio en el ejercicio de sus funciones se debe involucrar en su elección a distintos poderes del estado para asegurar un control y balance adecuados. Asimismo, los criterios de designación son importantes para un correcto desempeño, por ello debe conformarse

¹⁸ <https://chile-peru.edf.org/sites/default/files/Politicasy20Pesca%20Acuicultura%20Jul2021.pdf>

por un equipo de variadas profesiones con excelente capacidad de gestión. Se recomienda que los salarios sean acordes con los niveles del mercado.

En lo que refiere al financiamiento, se debe disponer por Ley una contribución a cargo de los administrados, de pagar por concepto de su supervisión o vigilancia o control lo que garantiza la disponibilidad e intangibilidad de los recursos de ser utilizados para el cumplimiento de los objetivos del Programa. Con esta medida se evita la declaración de barrera burocrática por vulneración del principio de legalidad y se aparte del presupuesto del Sector Públicos.

Para Quintanilla Acosta, un presupuesto autónomo representa un aspecto esencial pues afecta directamente a la eficacia y eficiencia del cumplimiento de las funciones encargadas. Si no se cuenta con los recursos suficientes, no se logra desarrollar acertadamente las funciones, al encontrarse limitado no poder adquirir capacidades como personal, expertos o recursos materiales necesarios para cumplir con los objetivos. Los presupuestos deben ser estables.

Para asegurar un financiamiento adecuado para desarrollar la actividad de fiscalización del Programa es que todos los titulares de permisos de pesca, así como los titulares de licencias de operación de plantas de procesamiento, sin excepción, asuman el costo del servicio de fiscalización del Programa dado que su cumplimiento garantiza buenos resultados para la colectividad y no solo para un grupo determinado, entonces deben aportar todos los agentes de la cadena.

La determinación de la contribución basada en el costo del servicio de supervisión debe ser también establecida normativa por un tema de transparencia. Todos los actos deben justificarse con la intención de generar confianza en los actores que desarrollan la actividad pesquera.

La contribución debe calcularse en función al costo real de supervisión por lo que debe ser un monto fijo a comparación del basado en el precio de tonelada descargada, que es susceptible de ser afectada por la producción y aporte por tipo de agente fiscalizado. Los contratos actuales ya tienen un modelamiento de costos del servicio de supervisión, pero solo para las plantas de procesamiento de CHI, por lo que debería modelarse para los otros tipos de agentes, lo cual resulta más objetivo, justo y equilibrado.

Lo anterior evitaría la discusión sobre la objetividad del cobro en términos de capacidad económica del agente supervisado dado que se aproximaría al costo real del servicio.

La contribución proviene de las ganancias de las empresas que realizan actividades pesqueras, por tanto, el costo diseñado no es confiscatorio dado que no representa una intromisión desproporcionada al patrimonio del obligado.

En el análisis comparado con otras entidades administrativas, la fórmula de contribución u aporte por parte de los agentes fiscalizados es factible dado que éstos internalizan sus costos de fiscalización por la conveniencia de una supervisión especializada que genera un beneficio no solo para el mismo agente que cumple con la norma y evita la imposición de multas sino también evita que la competencia no sea desleal con empresas que prefieren incumplir con la normativa más que cumplirla porque le otorga más beneficios. En adición a lo anterior, a diferencia de otros tipos de actividades económicas, el cumplir con la normativa de actividad pesquera deviene en un beneficio para todos porque el bien no se sobre explota.

La autonomía establecida para la Superintendencia tanto para su gestión como para su financiamiento permite evitar riesgos de captura y politización de inspectores y funcionarios a cargo de verificar el desarrollo de la actividad pesquera.

Como se puede observar en las experiencias de Osinergmin y Ositran, la contratación directa a las empresas supervisoras permite diseñar sus propios procedimientos para poder ejecutar acciones de ajuste para dinamizar la detección de infracciones y la interposición de medidas que garanticen el aprovechamiento sostenible del recurso pesquero.

Si bien la actividad pesquera implica un control del peso del recurso pesquero, lo cual implica un control constante a las embarcaciones y puntos de descarga, un modelo de supervisión muestral (aleatorio) no es lo más recomendable considerando las toneladas que se desvían para procesamiento, podría resultar perjudicial en la probabilidad de detección de la comisión de la infracción.

Por otro lado, la supervisión permanente en varios puntos de inspección determinados en el Programa vigente no ha funcionado, porque no se logró cubrir con inspectores en todos los puntos donde se desarrollaba actividad pesquera, no se cumplían con las

jornadas laborales, lo que generaba ausencia y que los perfiles de profesionales no sean los adecuados para realizar su función.

Considerando las dificultades para la fiscalización, el modelo español es el más óptimo para poder supervisar la actividad pesquera en el Perú, se debe realizar sólo en los puntos de desembarque y luego con la colaboración de innovación tecnológica, hacer el seguimiento de la pesca con el sistema de trazabilidad de los recursos marinos y las bitácoras pesqueras para las embarcaciones hasta el punto final de procesamiento. No se puede ejercer un control punto por punto durante todo el día, es materialmente imposible, por lo que al contar con un financiamiento autónomo y suficiente se podría establecer un sistema de control remoto en donde se pueda rastrear el recurso pesquero para evitar desvíos para usos ilegales, como es el caso del procesamiento sin autorización.

Lo anterior colabora en la recaudación de la contribución propuesta, ya que no implica contar con la presencia permanente de inspectores, ni en todos los puntos de inspección ni en la cantidad planteada por el Programa, por lo que se entendería que si con el aporte parcial de la industria pesquera se pudo contratar esa cantidad de inspectores, con el aporte total y el cambio de modelo, no debería tener inconveniente en que los funcionarios y materiales que se necesiten sean cubiertos con la contribución.

Por otro lado, al igual que los casos de Osinergmin y Ositran, se puede disponer un plan de supervisión anual, como la contratación de empresas supervisoras se realiza de manera directa, se puede establecer mecanismos contractuales para asegurar que cumple con su función de supervisión. De manera contractual, se puede establecer los plazos sujetos a penalidades para la entrega de actas de inspección, así como la documentación recabada que evidencie un incumplimiento. Lo anterior permite hacer un seguimiento más directo a los objetivos planteados y se puede ejercer un mejor control.

3.5 Análisis de factibilidad de propuesta regulatoria

De acuerdo a la guía de elaboración de trabajo de investigación de la Pontificia Universidad Católica del Perú para “Proyecto Final de Innovación” se indican criterios de análisis de un problema en el sector público, indicando sus causas para dar paso a

la generación de nuevas ideas de solución no existentes en el ámbito actual y termina con el diseño de una solución de innovación que enfrenta al desafío identificado.

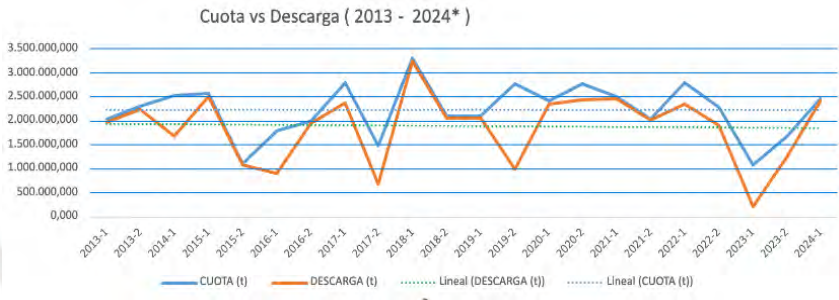
Para el presente caso, los criterios de análisis mencionadas en la Guía se utilizarán para determinar si la propuesta de creación de la Superintendencia Nacional de Supervisión y Fiscalización de la actividad pesquera es deseable, factible y viable (utilizando la información disponible en la presente tesis), por lo que se procederá a desarrollar de manera general el proceso de diseño que se le conoce con el nombre de “doble diamante”, el cual involucra en principio el área del problema y luego involucra la solución innovadora, lo cual se divide en las siguientes etapas:

<i>Etapas</i>	<i>Justificación</i>
<p>Etapa 1</p> <p>Explorando el espacio de la política:</p> <p>- Características del espacio de la política pública donde puede existir un problema público.</p> <p>- Desarrollo de las intervenciones públicas destinadas al logro de resultados frente a los temas de interés lo cual se encuentra integrado por cuatro</p>	<p>- PRODUCE creó el Programa de Vigilancia y Control de las Actividades Pesqueras y Acuícolas donde se incluye las acciones de supervisión y fiscalización que se realiza a la actividad pesquera (Anchoveta).</p> <p>- PRODUCE dispone que empresas supervisoras realicen la actividad de supervisión de la actividad pesquera.</p> <p>- Se dispone por norma reglamentaria que las empresas supervisoras sean contratadas por empresas pesqueras industriales.</p> <p>- A través de lo anterior (pago del servicio) se asegura contar con insumos, procesos, productos y resultados para fiscalizar la actividad pesquera y erradicar la pesca ilegal.</p> <p>- PRODUCE a partir de la documentación recabada por las empresas supervisoras dispone el inicio de procedimientos administrativos sancionadores.</p>

<p>elementos: insumos, proceso, productos y resultados.</p>	
<p>Etapa 2 Definir y descripción formal del problema</p> <ul style="list-style-type: none"> - Definición formal de un problema del sector público - Identificar las intervenciones públicas relacionadas al tema de interés materia de análisis. - Magnitud del problema a través de los actores afectados 	<p>Existencia de problema público:</p> <ul style="list-style-type: none"> - La existencia de la pesca ilegal genera la sobre explotación del recurso pesquero que impacta en el empleo y en el consumo del recurso. Grandes pérdidas económicas¹⁹. - El control de la actividad pesquera ilegal, no declarada y reglamentada se da a través de la actividad de supervisión y fiscalización, la cual realiza PRODUCE a través de empresas supervisoras que contratan las mismas empresas fiscalizadas. - La supervisión de las actividades pesqueras, es decir el ejercicio del control (intervención estatal) debe disuadir el comportamiento de los agentes que intervienen en la actividad. Para disuadir, se debe desarrollar una fiscalización eficaz y eficiente que permita detectar actividades ilegales y que a su vez deriven en medidas administrativas o sanciones que generen un cambio en el comportamiento del infractor. - La percepción de los actores del Sector que el Programa no cumple el objetivo de erradicar la pesca ilegal y que los funcionarios e inspectores a cargo del Programa no son imparciales, objetivos ni actúan con autonomía o independencia y que su actividad está politizada. Se archivan procedimientos administrativos luego de imponer multas²⁰,. Controversia entre los muestreos de juveniles a bordo de las naves y en el puerto en las mismas naves, son diferentes, indica esto la

¹⁹ <https://www.desdeadentro.pe/wp-content/uploads/2024/11/Boletin-DA-297.pdf>


²⁰ <https://ojo-publico.com/ambiente/produce-archiva-al-menos-nueve-casos-por-reportes-pesca-incorrectos>

	<p>Dirección de Vigilancia y Control²¹, instalación de plantas ilegales²², pesca de los barcos Chinos en mar nacional²³, entre otras denuncias.</p> <p>- La cuota es mayor a la descarga. Esa descarga que no se iguala a la cuota se debe a qué ese porcentaje se debe estar explotando de manera ilegal. A continuación, un gráfico que muestra la tendencia de la descarga a la baja:</p> 
<p>Etapas 3 Analizar las causas del problema</p> <p>El problema es la brecha de atención o la necesidad de una población específica, el cual debe estar expresado como una condición negativa de la población.</p>	<p>- El problema público es la pesca ilegal producto de la sobreexplotación del recurso pesquero (no se contribuye a su producción ni a su conservación).</p> <p>- La causa se debe a que no existe un control adecuado de la actividad pesquera por parte del Estado.</p> <p>- Si bien existen los insumos, procesos, productos y resultados, éstos no se encuentran correctamente gestionados.</p> <p>- Se evidencia un número de inspectores (quienes realizan la actividad de fiscalización) por debajo de los puntos de fiscalización donde se debe controlar la actividad pesquera.</p> <p>- Si bien las empresas supervisoras cuentan con insumos (herramientas y materiales) para realizar su función, estos no se</p>

²¹ <https://ojo-publico.com/5281/reportes-pesca-falsos-y-cambios-produce-acorralan-la-anchoveta>

²² <https://peru.com/laprensa/noticia-mercado-negro-anchoveta-peru-85492/>

²³ <https://www.infobae.com/peru/2024/09/26/embarcaciones-chinas-bordean-las-200-millas-de-mar-peruano-y-ponen-en-riesgo-la-pesca-de-pota/>

	<p>canalizan adecuadamente al existir demoras en la remisión de información producida por dichos insumos que puedan generar una actividad de fiscalización que disuada el comportamiento ilegal de los agentes.</p> <p>- Si bien a las empresas supervisoras se les impone procedimientos para controlar su accionar (auditorías e informes de cumplimiento), PRODUCE no recomienda mejoras en el tratamiento de la información que sirve de base para plantear el inicio de un procedimiento administrativo sancionador.</p> <p>- Se realizó (acorde con la metodología empleada) el diagrama de la espina del pescado para graficar las causas relacionadas con el problema público:</p> 
<p>Etapas 4 Definir el desafío de innovación</p> <p>Es el elemento causal seleccionado el cual será enfrentado a través de una idea innovadora (que no existe en el ordenamiento) con el objetivo de</p>	<p>- La depredación del bien común (recurso pesquero) a través de la pesca ilegal tiene un alto impacto como problema.</p> <p>- Existe una baja posibilidad de modificación por parte de PRODUCE dado que el Programa tiene casi 20 años de creado y tiene la misma percepción de debilidad en su gestión y la fiscalización no redundará en procedimiento que desincentiven el comportamiento de los agentes.</p> <p>- No se encuentra en el ámbito normativo de la organización desde el cual se pretende generar la intervención.</p> <p>La evaluación anterior genera el replanteamiento del problema:</p>

<p>mitigarlo o eliminarlo</p>	<p><i>“El Programa que administra PRODUCE no ha contribuido a supervisar de manera eficiente y efectiva la actividad pesquera”.</i></p>
<p>Etapa 5 y 6 Generar y conceptualizar nuevas ideas</p> <p>Producción de una nueva idea (alternativas) que elimine o mitigue el problema público desde experiencias que se hayan implementado.</p>	<p>- Dentro del diseño de la tesis se planteó solucionar el problema a través del fortalecimiento institucional, cambiando algunas reglas para controlar mejor la función de la empresa supervisora y la actividad de fiscalización de PRODUCE.</p> <p>- En un segundo término, se plantea la creación de una superintendencia a través de una Ley para contar con mayor financiamiento y una gestión despolitizada.</p>
<p>Etapa 7 Diseño solución final</p> <p>Representación del concepto de una manera que permita probar la hipótesis la cual de preferencia debe ser confirmada con actores reales</p>	<p>Los actores de la actividad pesquera opinan que la creación de una Superintendencia permitiría contar con un mayor presupuesto para abordar la problemática de la pesca ilegal.</p> <p>- Asimismo, consideran que al crearse por una Ley se pueden disponer mecanismos de elección del Presidente y Consejo Directivo del ente a través de procesos de selección pública y que el financiamiento se establezca a través de una contribución de todos los agentes fiscalizados que permita controlar las empresas supervisoras de manera directa y modificar el tipo de supervisión para poder controlar todos los puntos fiscalizados.</p>
<p>Etapa 8 Análisis de deseabilidad, factibilidad y viabilidad</p> <p><u>Deseabilidad:</u> ¿Los usuarios</p>	<p>- La propuesta deseable es la creación la Superintendencia Nacional de Supervisión y Fiscalización de la actividad pesquera y acuícola, que tenga autonomía técnica y administrativa. Debe contar con autonomía para el ejercicio de sus funciones de esta forma despolitiza la acción de supervisión y fiscalización que envuelve actualmente la actividad pesquera acorde con los actores, por lo que hay un deseo de los stakeholders de que la</p>

<p>quieren hacer esto?</p> <p><u>Viabilidad:</u> ¿Es sostenible económicamente para la organización?</p> <p><u>Factibilidad:</u> ¿Puede la organización hacer esto?</p>	<p>actividad pesquera sea supervisada por un ente independiente (encuestas y entrevistas). Es por ello que el poder legislativo y ejecutivo ha propuesto en distintas oportunidades la creación de la superintendencia.</p> <p>La entidad se encarga de promover y fiscalizar el cumplimiento de las normas relativas a las actividades pesqueras y acuícolas, mediante acciones de vigilancia, control, seguimiento, investigación y supervisión, ejerciendo la facultad de inspección y la potestad sancionadora, todo en un solo ente, de tal forma que se ejerce un mejor control del efecto disuasivo de la sanción y se erige de manera más fuerte el procedimiento administrativo sancionador.</p> <p>Su estructura orgánica deberá constar de un Consejo Directivo liderados por un Superintendente. El perfil de estos profesionales debe estar dispuesto por Ley, de esta forma se asegura estar presididos por un profesional con experiencia en el Sector. El Superintendente es la máxima autoridad ejecutiva de la entidad. Por Ley se debe determinar que estos profesionales cumplan funciones por un tiempo determinado que garantice estabilidad y cumplir con objetivos de las políticas, planes, estrategias, programas y acciones destinados al aprovechamiento sostenible del recurso pesquero. Se propone que sea elegidos por concurso público.</p> <p>En lo que respecta a la factibilidad y viabilidad de la propuesta, PRODUCE por sí mismo no puede crear la Superintendencia porque ésta debe ser creada por Ley.</p> <p>Actualmente el Programa 2022-2025 tiene un total de 283 inspectores con un costo del servicio de 69 millones de soles al año (solo es el aporte de la industria pesquera, que procesa el recurso).</p>
---	--

	<p>La OEFA que supervisa diversos sectores requiere un presupuesto de 230 millones de soles aproximadamente²⁴ para poder supervisar el cumplimiento de disposiciones ambientales en sectores como la pesca, industria, hidrocarburos y minería, entre otros.</p> <p>De acuerdo a lo anterior, para crear una superintendencia como organismo autónomo se requiere aumentar la contribución anual a 160 millones de soles, lo cual se lograría con el aporte de todos los agentes que desarrollan la actividad pesquera en el litoral peruano. Lo cual hace viable y factible la propuesta.</p> <p>Con un presupuesto holgado solo logrado a través de la promulgación de una Ley y la creación de un ente administrativo independiente, autónomo y despolitizado se pueden generar los cambios en la gestión, modificar el tipo de supervisión, contar con personal idóneo, número de inspectores en función de puntos de fiscalización.</p> <p>En los cuadros siguientes se proyecta la recaudación anual con el aporte de todos los agentes que desarrollan la actividad pesquera y su forma de cálculo. Se estima una recaudación de la contribución de 230 millones de soles al año aproximadamente.</p> <p>Además, se debe mencionar que si todos los actores son supervisados y fiscalizados se podrá tener una mejor trazabilidad de los productos marinos y así poder combatir contra la pesca ilegal, por lo que es factible y viable la creación de la Superintendencia.</p>
--	---

²⁴ <https://apps5.mineco.gob.pe/transparencia/Navegador/default.aspx>

Contribución anual por tipo de agente pesquero.

Actores de la Pesca	Pago global promedio por año.
Embarcaciones:	
Anchoveteras CHI	20.149.351,40
Pota	3.109.625,00
Perico	305.000,00
Jurel (E/I)	1.020.000,00
Caballa (E/I)	407.130,00
Bonito	607.930,00
Merluza	215.747,00
Bacalao	7.440,00
0 a 2 Ton	9.046.958,00
2 a 5 Ton	28.980.345,00
5 a 10 Ton	56.688.100,00
10 -32 Ton	76.355.400,00
Plantas:	
CHI	20.149.351,40
CHD - RS	10.620.000
Descarte y residuos	1.399.696,80
Total	229.062.074,61

Calculo de contribución:

Para las especies marinas se analizó el anuario estadístico de Produce de los últimos años²⁵ para poder tener los valores necesarios por especie.

Consumo Humano Indirecto:

Actor	Desembarque Promedio	Precio x Tm	Total soles
Embarcación	3.690.357,40	5,46	20.149.351,40

²⁵ https://www.producepresarial.pe/wp-content/uploads/2024/09/Anuario_Estadistico-de-Pesca-y-Acuicultura_2023_09.09.2023-1-1.pdf

Planta Industrial	3.690.357,40	5,46	20.149.351,40
-------------------	--------------	------	---------------

Consumo Humano Directo:

Embarcaciones

Especie	Desembarque Promedio	Precio x Tm	Total soles
Pota	621.925,00	5	3.109.625,00
Perico	61.000,00	5	305.000,00
Jurel	204.000,00	5	1.020.000,00
Caballa	81.426,00	5	407.130,00
Bonito	121.586,00	5	607.930,00
Merluza	30.821,00	7	215.747,00
Bacalao	186,00	40	7.440,00

Embarcaciones artesanales

Por Toneladas	Tm promedio por faena	Precio x TM	Número de faenas por año	Total Soles
0 a 2				9.046.958,00
2 a 5	2,5	15	100	28.980.345,00
5 a 10	7	20	100	56.688.100,00
10 a 32	15	22	100	76.355.400,00

*En el caso de las embarcaciones menores a 2 Toneladas de acuerdo con el ENEPA IV²⁶ indica que hay un aproximado de 9046 embarcaciones por 10 soles por desembarque con 100 faenas del año teniendo un total 9.046.958,00 millones de soles

Plantas:

Tipo	Numero de Planta	Tonelada promedio	Días trabajados	Precio x Tm	Total, S/.
CHD	59	150 por día	150	8	10.620.000
Residuos y descarte		174.962,10		8	1.399.696,80

²⁶ <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/6908889/5966295-cuarta-encuesta-estructural-de-la-pesqueria-artesanal-en-el-litoral-peruano-enepa-iv-2022-2023.pdf>

El número de plantas se extrajo la información de los TDR del Programa de Control y Vigilancia y el promedio de producción de acuerdo con el portal del Produce²⁷

Respecto al valor de toneladas promedio se ha realizado de la pota y anchoveta para CHD obteniendo ese valor obtenido en el anuario estadístico de la pesca y acuicultura de PRODUCE.



²⁷ <https://consultaslinea.produce.gob.pe/ConsultasEnLinea/consultas.web/plantas>

Conclusiones

1. La percepción de encuestados y entrevistados de la gestión de supervisión y fiscalización de PRODUCE es de falta de autoridad y criterio dado que no cuenta con autonomía, independencia e imparcialidad para realizar sus funciones. Se percibe una falta de transparencia para gestionar el cumplimiento del Programa.
2. Existe una falta de credibilidad de los inspectores que desarrollan el cumplimiento del Programa dado que son los propios agentes fiscalizados los que contratan a la empresa supervisora. Además, porque la percepción mayoritaria del Programa es que no ha contribuido a la sostenibilidad de los recursos pesqueros.
3. En el período 2022-2025 se redujo el costo del servicio para las empresas pesqueras de CHI (de 12 soles a 5,46 soles), lo que generó una reducción del número de inspectores en comparación con los períodos de años anteriores. También se redujo el aporte por la declaración del costo del servicio como barrera burocrática para las plantas de reaprovechamiento de descartes y residuos de recursos hidrobiológicos.
4. Si bien se redujo el costo del servicio que aporta al desarrollo de la supervisión, los puntos de fiscalización se mantuvieron, por tanto, se evidencia que había menos inspectores por puntos de inspección. Cabe agregar que en el Programa no se contemplan todos los puntos de inspección posibles a lo largo del litoral peruano. Solo se han designado fiscalizadores en el 52% de los puntos de fiscalización (72 puntos de 139).
5. Considerando que el costo del servicio es en función de la cantidad de toneladas de recurso pesquero descargada, se pudo observar que no todos los volúmenes descargados son facturados para el costo del servicio.
6. El ajuste del costo del servicio no se ha dado a nivel de contrato, sino a nivel de facturación, lo cual confirma la falta de transparencia al momento de la gestión del cumplimiento del Programa.
7. En el Programa se puede observar que los turnos de trabajo de los inspectores son de 12 horas sin descanso y durante todo el año. Si se pretende ser eficiente

en el desarrollo de la supervisión, debe existir una presencia permanente en los puntos de inspección con la cantidad de inspectores suficientes para hacer turnos rotativos de 8 horas y con personal que reemplace los domingos y feriados. No se fiscalizan a todos los agentes.

5. La emisión de Actas de Inspección ha disminuido (más del 45%), lo cual guarda relación con la reducción de inspectores. El número de actas de inspección es relevante para disponer medidas administrativas como la cancelación de licencia, su suspensión o la captura de una embarcación o el cierre de una planta, y así evitar el desvío de pesca ilegal.
6. La emisión de Resoluciones de sanción ha disminuido (más del 35%) lo cual guarda relación con la menor emisión de actas de inspección que sirven de documento base para poder iniciar procedimientos administrativos sancionadores donde a través de una sanción se puede generar cambios en el comportamiento de los agentes supervisados. Se observa un gran número de archivamientos de procedimientos administrativos sancionadores desde el año 2014 hasta inicios del 2024, por lo que se grafica una deficiente fiscalización incapaz de emitir actas de inspección que coadyuven a verificar correctamente un incumplimiento por lo que existen deficiencias probatorias.
7. Es importante que los actores privados internalicen costos en un entorno que los recursos públicos son escasos, de ahí la necesidad de promulgación de leyes predecibles y coherentes que se ajusten a la dinámica de la actividad regulada, como la que se propone para establecer la obligación a cargo de los administrados, de pagar una contribución por concepto de su supervisión o vigilancia o control.
8. De la revisión detallada de las obligaciones operativas y administrativas materia de cumplimiento a través del contrato encontramos algunos puntos que no han sido desarrollados por la auditoría como son el cumplimiento del plazo para el envío de las actas originales a PRODUCE o como la verificación de los sistemas de pesaje, ambos aspectos importantes para poder imponer medidas administrativas inmediatas a partir de incumplimientos flagrantes o tener bien calibrado un instrumento esencial para verificar el tonelaje de pesca.

9. En las evaluaciones integrales de desempeño llama la atención la escala de calidad de servicio del cumplimiento del Programa por parte de las empresas supervisoras. La calificación más baja se califica como “en proceso”.
10. Entre las obligaciones evaluadas que grafican aspectos relevantes de la gestión por parte de PRODUCE refiere al tema de rotación de personal que no se cumple, así como la remisión de información de la supervisión en los tiempos establecidos. En esto último hay un desfase de tiempo que puede generar alteración de la documentación que determine imposible iniciar un procedimiento administrativo sancionador.
11. Si bien el Programa determina las acciones a seguir para fiscalizar las obligaciones relativas al desarrollo de la actividad pesquera, así como los agentes supervisados y los puntos de fiscalización, también señala las obligaciones que debe cumplir la empresa supervisora para cumplir con dichos encargos y los enumera en los TDR del proceso de selección, en el contrato con el agente supervisado y en los convenios firmados con PRODUCE, lo cual resulta excesivo porque son tres instrumentos conteniendo obligaciones pasibles de exigencia a la empresa supervisora, lo cual también complejiza la verificación de su cumplimiento y como ha sido observado genera que su evaluación sea superficial y tampoco se generen obligaciones contradictorias.
12. Las entrevistas realizadas a personas que tienen conocimiento de los objetivos del Programa indican en su mayoría una percepción deficiente sobre la gestión de PRODUCE para el cumplimiento de los objetivos del Programa.
13. Carece de objetividad la verificación del cumplimiento del Programa a través de empresas que son contratadas directamente por quienes se les ejerce supervisión o vigilancia o monitoreo.
14. Acorde con las encuestas y entrevistas, el servicio de las empresas supervisoras no ha cumplido con las expectativas de los actores del sector pesquero, al no haberse realizado su labor de manera eficiente y refieren que esto se puede deber a que no cuentan con salarios acordes a la tarea encargada así como la percepción de corrupción o extorsión al realizar su labor y la falta de control por parte de PRODUCE.

15. Acorde con lo anterior, las empresas supervisoras carecen de independencia al haberse detectado su falta de autoridad y criterio de los inspectores para realizar su trabajo, así como la falta de formación y conocimiento sobre la normativa aplicable a la actividad pesquera, así como su ausencia física en los puntos de desembarque. La percepción mayoritaria de los encuestados es que no se está realizando un trabajo transparente.
16. PRODUCE no ha contribuido a vigilar y controlar las cuotas de pesca del recurso Anchoveta en tanto se ha confirmado que aún persiste la pesca ilegal.
17. El modelo de supervisión chileno permite supervisar en puntos de desembarque estratégicos y prevé que cualquier movimiento del recurso sea conocido. Los armadores antes de desembarcar pagan por el servicio de desembarque y un inspector se aproxima al punto a la hora del desembarque y le emite un certificado de desembarque, así activa la trazabilidad del producto desembarcado en donde los actores que reciban el producto tendrán que ingresar al sistema de trazabilidad para poder así poder monitorear el destino del producto, evitando su traslado a un lugar no autorizado. Este sistema no amerita contar con una gran cantidad de inspectores de campo, solo un control remoto a tiempo real.
18. Sobre las bitácoras electrónicas se deberá también exigir a las embarcaciones pesqueras artesanales y de menor escala, para poder así monitorear la captura de las especies marinas en el país.
19. Sobre los modelos de supervisión internacional se puede indicar que el estado español tiene fortalecido su modelo de supervisión y fiscalización con un gran despliegue entre el gasto público que realizar para la conservación de los recursos marinos y la cantidad de instrumentos que tiene para la supervisión entre bitácoras, inspectores entre otros.
20. El modelo chileno ha recogido transparentar el pago de la supervisión por el primer actor de la cadena de la pesca (armadores) al estado, esto implica dos puntos importantes que el armado debe pagar la supervisión y que se puede pagar directamente al estado para realizar una supervisión sin cargarle al estado el gasto de esta actividad.

Recomendaciones

1. Considerando la percepción de debilidad de PRODUCE para poder gestionar el cumplimiento del Programa debido a que los instrumentos dispuestos por norma no han sido idóneos para poder verificar las funciones que realiza la empresa supervisora a través de sus inspectores, la fiscalización de la actividad minera la debe realizar una Superintendencia Nacional de Supervisión y Fiscalización de la actividad pesquera como entidad administrativa autónoma y con su propio financiamiento.

La autonomía de la Superintendencia Nacional de Supervisión y Fiscalización de la actividad pesquera evitaría la captura de las empresas supervisoras dado que con su creación se independiza su función del poder político al delimitar sus funciones y el grado de independencia otorgado. Se reduce el riesgo de ser sometidos por un grupo de interés y ser politizado.

La creación de una Superintendencia genera también que cuente con un presupuesto autónomo el cual es fundamental para el cumplimiento de sus funciones. La ausencia de un presupuesto suficiente limita el accionar del ente para poder cumplir con sus objetivos. Una forma de financiamiento para el ente regulador es la contribución de todos los agentes supervisados.

En una Superintendencia (organismo regulador) la designación de profesionales con una suficiente experiencia y calificación técnica generan una excelente capacidad de gestión, lo cual se debe a la libertad de determinación de un perfil laboral necesario para cumplir una labor.

La transparencia también es una característica de una Superintendencia la cual es esencial para convencer de la probidad del ente administrativo para cumplir con sus objetivos.

Acorde con las propuestas legislativas del Congreso de la República, se confirma que es factible la creación del Superintendencia. Además, dicho proyecto cuenta con la conformidad de distintos actores del Sector.

2. La importancia de contar con una contribución por parte del sector privado para financiar las actividades de supervisión permite un accionar eficiente a fin de asegurar el cumplimiento de las obligaciones que eviten la pesca ilegal

(explotación sin permiso o en exceso a lo permitido). Es importante que la Superintendencia cuente con una sostenibilidad financiera.

La emisión de una norma de rango de Ley que establezca de forma expresa una obligación a cargo de los administrados, de pagar una contribución por concepto de su supervisión o vigilancia o control garantiza la disponibilidad e intangibilidad de los recursos de ser utilizados para el cumplimiento de los objetivos de supervisión y fiscalización. Con esta medida se evita la declaración de barrera burocrática por vulneración del principio de legalidad.

Para asegurar un financiamiento adecuado para desarrollar la actividad de supervisión y fiscalización es que todos los titulares de permisos de pesca, así como los titulares de licencias de operación de plantas de procesamiento, sin excepción, asuman el costo del servicio de fiscalización del Programa dado que su cumplimiento garantiza buenos resultados para la colectividad y no solo para un grupo determinado, entonces deben aportar todos los agentes de la cadena.

La contribución debe calcularse en función al costo real de supervisión por lo que debe ser un monto fijo a comparación del basado en el precio de tonelada descargada, que es susceptible de ser afectada por la producción y aporte por tipo de agente fiscalizado. Los contratos actuales ya tienen un modelamiento de costos del servicio de supervisión, pero solo para las plantas de procesamiento de CHI, por lo que debería modelarse para los otros tipos de agentes, lo cual resulta más objetivo, justo y equilibrado.

Lo anterior evitaría la discusión sobre la objetividad del cobro en términos de capacidad económica del agente supervisado dado que se aproximaría al costo real del servicio. La contribución proviene de las ganancias de las empresas que realizan actividades pesqueras, por tanto, el costo diseñado no es confiscatorio dado que no representa una intromisión desproporcionada al patrimonio del obligado.

3. Con la autonomía del regulador, se debería eliminar la suscripción de contratos de supervisión entre titulares de la actividad pesquera y agentes supervisado dado que esta relación contractual / laboral compromete la naturaleza del Programa que tiene como característica la primacía del interés público, además toda función fiscalizadora debe ser neutral e independiente.

Como se puede observar en las experiencias de Osinergmin y Ositran, la contratación directa a las empresas supervisoras permite diseñar sus propios procedimientos para poder ejecutar acciones de ajuste para dinamizar la detección de infracciones y la interposición de medidas que garanticen el aprovechamiento sostenible del recurso pesquero.

4. En reemplazo de las auditorías, la Superintendencia (regulador) debe ejercer directamente un control permanente de la entrega de actas de inspección de manera diaria y la entrega de informes, reportes de ocurrencia, parte y notificaciones elaboradas por la empresa supervisora en la forma, modo y tiempo establecidos a efectos de eliminar así cualquier posibilidad de alteración y ser rápido en la adopción de medidas administrativas.

La Superintendencia (regulador) debe exigir instrumentos de medición debidamente calibrados, lo cual puede fiscalizar de manera constante si contrata directamente el servicio de la empresa supervisora, dado que puede exigirle el uso de instrumentos pactados por contrato y su respectiva calibración antes del inicio de una fiscalización o cada día al inicio de sus labores de vigilancia, control o monitoreo.

La Superintendencia (regulador) se debe encargar de elaborar protocolos de supervisión, a efectos de que las empresas supervisoras realicen sus funciones sobre ciertos parámetros a efectos de que sus acciones no sean discutidas dentro de un procedimiento administrativo sancionador.

5. Se debe realizar la supervisión de la actividad pesquera sólo en los puntos de desembarque y luego con la colaboración de innovación tecnológica, hacer el seguimiento de la pesca con el sistema de trazabilidad de los recursos marinos y las bitácoras pesqueras en toda la cadena de valor pesquero desde la embarcación hasta la planta de procesamiento, así se evita el desvío de pesca ilegal.

Referencia Bibliográficas

- 1990-2001, C. d. (2002). *Proceso de Privatización de Pesca Perú 1992-2001*. Congreso de la Republica, Lima. Lima : Congreso de la Republica .
- Alfredo Dammert Lira, F. M. (2013). *Teoría de la Regulación Económica* (Primera ed.). (L. S. Berenguela, Ed.) Lima, Lima, Perú: San Martín de Porras.
- Ambiente, I. I. (2017). *El Control y Ejecución de la Política Pesquera en España*. ClientEarth, España.
- Contreras, E. G. (2010). *La economía de recursos naturales* (segunda ed.). (U. d. Pacífico, Ed.) Lima, Lima, Perú: Universidad del Pacífico.
- European, C. (2018). *Electronic recording and reporting system (ERS) data exchange*. European Commission, The Common Fisheries Policy (CFP). UE: 2018.
- Guevara-Carrasco. (2010). *Summary on monitoring, assessment and criteria to estimate the total allowable catch of peruvian Anchoveta*. Lima: Imarpe.
- IMARPE. (2007). *Anchoveta*. Imarpe. Lima: Imarpe.
- IMP-DGIRP/AFDPERP. (2016). *Protocolo: Elaboración de la tabla de decisión para la determinación del límite máximo de captura total permisible para la pesquería del stock norte-centro de la anchoveta peruana*. Lima : Imarpe.
- Jorge Csrike, R. G. (1996). *Situación actual del recurso Anchoveta (Engraulis Ringes) y Sardina (Sardinops Sagax) a principio de 1994 y perspectiva de la Pesca en el Perú, con particular referencia en las regiones norte y centro de la costa peruana* . Lima: Imarpe.
- Ministerio de Agricultura, A. y. (2014). *APARTADO 12: Organismos responsables de aplicar el sistema de control , inspección y observancia (de conformidad con el artículo 18 apartado 1, letra o) del Reglamento (UE) No 508/2014*. Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, Subdirección General de Política Estructural, España.
- Ministerio de Agricultura, A. y. (2014). *Programa Operativo para España 2014-2020*. Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, Subdirección General de Políticas Estructurales, España.
- Paredes, C. E. (2013). *¿Atrapados en la Red? La reforma y el Futuro de la Pesca en el Perú* . Lima, Lima, Perú: Universidad San Martín de Porras.
- Paredes, C., & Letona, Ú. (2013). *Contra la Corriente* (Vol. 1). (USMP, Ed.) Lima: USMP.
- Producción, M. d. (2017). *Anuario Estadístico Pesquero y Acuicultura 2015*. Ministerio de la Producción, Lima. Lima: Ministerio de la Producción.
- Producción, M. d. (26 de 2017 de 2017). *PERÚ implementará a partir de Octubre el Acuerdo sobre Medidas del Estado Rector del Puerto para luchar contra la pesca ilegal no declarada y no reglamentada*. Recuperado el 09 de 2018, de Produce - Prensa: <https://www.produce.gob.pe/index.php/k2/noticias/item/624-peru->

[implementara-a-partir-de-octubre-el-acuerdo-sobre-medidas-del-estado-rector-del-puerto-para-luchar-contr-la-pesca-ilegal-no-declarada-y-n](#)

Robert Baldwin, M. C. (2012). *Understanding Regulation* (First edition ed.). Oxford, New York, EEUU: Oxford.

Paredes, C., Gutierrez, M., Quinteros, S., Gonzales, A., Simone, P., Flores, D., Paredes, M. y Velarde, C.(2024). La Pesca en el Perú, Una ruta hacia un futuro próspero y sostenible.

Oceana, (2021), a agenda Azul Legislativa: Retos y Oportunidades para el Perú, <https://peru.oceana.org/comunicados/la-agenda-azul-legislativa-retos-y-oportunidades-para-el-peru/>

Galarza, Elsa, (2010), La economía de los recursos naturales.

Alvarado, S (2009), Los tiburones de arriba y las anchovetas de abajo, la sobreexplotación de un recurso renovable, <https://revistas.lamolina.edu.pe/index.php/acu/article/view/524/514>

